

181

Besluit van 3 mei 2022 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en enkele besluiten op grond van de Omgevingswet in verband met jurisprudentie over windturbineparken (tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 22 december 2021, no. 2021002535, gedaan mede namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Gelet op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, 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 (PbEG 2001, L 197), artikel 8.40, eerste lid, van de Wet milieubeheer en de artikelen 2.24, eerste lid, 4.3, eerste lid, en 5.18, eerste lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 9 maart 2022, no.W17.21.0379/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 26 april 2022, nr. IENW/BSK-2022/85125, uitgebracht mede namens Onze Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I (ACTIVITEITENBESLUIT MILIEUBEHEER)

Het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, eerste lid, wordt in de alfabetische rangschikking een begripsbepaling ingevoegd:

windturbinepark: inrichting, bestaande uit ten minste drie windturbines;

B

Artikel 2.16b wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
2. Deze afdeling is niet van toepassing op degene die een windturbine in werking heeft.

C

Artikel 3.13 komt te luiden:

Artikel 3.13

Deze paragraaf is van toepassing op het in werking hebben van een windturbine die geen deel uitmaakt van een windturbinepark.

D

Na paragraaf 3.2.3 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3.2.3a. In werking hebben van een windturbinepark

Artikel 3.15b

1. Deze paragraaf is tot en met 30 juni 2025 van toepassing op het in werking hebben van een windturbine die deel uitmaakt van een windturbinepark waarvoor:

a. uiterlijk op 30 juni 2021:

1°. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e of onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is verleend; en

2°. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van die wet is verleend dan wel een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 of 3.28 van die wet of beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 van die wet is vastgesteld, waarin in het windturbinepark wordt voorzien; en

b. sinds 30 juni 2021 geen wijziging van kracht is geworden in de omgevingsvergunning, bedoeld onder a, onder 1°, of, voor zover dat op het windturbinepark betrekking had, het besluit, bedoeld onder a, onder 2°.

2. Deze paragraaf is niet van toepassing op het in werking hebben van een windturbine als bedoeld in het eerste lid, vanaf het tijdstip waarop met betrekking tot de windturbine of het windturbinepark waarvan de windturbine deel uitmaakt, een wijziging van de omgevingsvergunning of het bestemmingsplan van kracht wordt.

Artikel 3.15c

1. Een windturbine wordt ten minste eenmaal per kalenderjaar beoordeeld op de noodzakelijke beveiligingen, onderhoud en reparaties door een deskundige op het gebied van windturbines.

2. Indien wordt geconstateerd of indien het redelijk vermoeden bestaat dat een onderdeel of onderdelen van de windturbine een gebrek bezitten, waardoor de veiligheid voor de omgeving in het geding is, wordt de windturbine onmiddellijk buiten bedrijf gesteld en het bevoegd gezag daaromtrent geïnformeerd. De windturbine wordt eerst weer in bedrijf genomen nadat alle gebreken zijn hersteld.

3. Indien een windturbine als gevolg van het in werking treden van een beveiliging buiten bedrijf is gesteld, wordt deze pas weer in werking gesteld nadat de oorzaak van het buiten werking stellen is opgeheven.

4. Bij het inwerking hebben van een windturbine worden ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschittering de bij ministeriële regeling te stellen maatregelen toegepast.

5. Een windturbine voldoet ten behoeve van het voorkomen van risico's voor de omgeving en ongewone voorvallen, dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van de risico's voor de omgeving en de kans dat ongewone voorvallen zich voordoen en de gevolgen hiervan, aan de bij ministeriële regeling te stellen eisen.

Artikel 3.15d

1. Een windturbine of een combinatie van windturbines voldoet ten behoeve van het voorkomen of beperken van geluidhinder aan de norm van ten hoogste 47 dB L_{den} en aan de norm van ten hoogste 41 dB L_{night} op de gevel van gevoelige gebouwen, tenzij deze zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein, en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein.

2. Een maatwerkvoorschrift dat voor een windturbine op 30 juni 2022 van kracht was op grond van een besluit krachtens artikel 3.14a, derde lid, blijft van kracht.

Artikel 3.15e

1. De metingen van de geluidemissie ter bepaling van de bronsterkte van een windturbine of een combinatie van windturbines worden uitgevoerd overeenkomstig de bij ministeriële regeling te stellen eisen.

2. De drijver van de inrichting registreert de bij ministeriële regeling te bepalen gegevens welke gedurende vijf kalenderjaren na dagtekening worden bewaard en ter inzage gehouden.

Artikel 3.15f

1. Het plaatsgebonden risico voor een buiten de inrichting gelegen kwetsbaar object, veroorzaakt door een windturbine of een combinatie van windturbines, is niet hoger dan 10^{-6} per jaar.

2. Het plaatsgebonden risico voor een buiten de inrichting gelegen beperkt kwetsbaar object, veroorzaakt door een windturbine of een combinatie van windturbines, is niet hoger dan 10^{-5} per jaar.

3. Ten behoeve van het bepalen van het plaatsgebonden risico, bedoeld in het eerste en tweede lid, kunnen bij ministeriële regeling afstanden worden vastgesteld, die minimaal aanwezig moeten zijn tussen een windturbine of een combinatie van windturbines en een buiten de inrichting gelegen kwetsbaar dan wel beperkt kwetsbaar object.

4. Indien op grond van het derde lid afstanden zijn vastgesteld, worden die in acht genomen en zijn het eerste en tweede lid niet van toepassing.

5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de berekening van het plaatsgebonden risico.

6. Het eerste tot en met vijfde lid zijn niet van toepassing op een windturbine of een combinatie daarvan waarvoor tot 1 januari 2011 een vergunning in werking en onherroepelijk was dan wel een melding was gedaan op grond van artikel 1.10 ten aanzien van een kwetsbaar onderscheidenlijk beperkt kwetsbaar object, indien het plaatsgebonden risico ten gevolge van die windturbine of een combinatie van windturbines voor het betreffende kwetsbare onderscheidenlijk beperkt kwetsbare object voor 1 januari 2011 groter is dan 10^{-6} onderscheidenlijk 10^{-5} per jaar.

ARTIKEL II (BESLUIT ACTIVITEITEN LEEFOMGEVING)

Het Besluit activiteiten leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 3.14 worden in paragraaf 3.2.4 twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 3.14a (tijdelijke uitzondering algemene regels)

In afwijking van artikel 3.14 zijn de regels over een windturbine, bedoeld in paragraaf 4.30 niet van toepassing als de activiteit als vergunningplichtig is aangewezen in artikel 3.13.

Artikel 3.14b (overgangsrecht: tijdelijke algemene regels)

1. De regels over een windturbine, bedoeld in de paragrafen 4.30, 4.30a en 4.30b, zijn tot en met 30 juni 2025 van toepassing, als de activiteit als vergunningplichtig is aangewezen in artikel 3.13 en daarvoor:

- a. uiterlijk op 30 juni 2021 een omgevingsvergunning is verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e of i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- b. een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in het windpark voorziet op grond van een besluit dat op 30 juni 2021 was vastgesteld; en
- c. sinds 30 juni 2021 geen wijziging van kracht is geworden in de omgevingsvergunning, bedoeld onder a, of, voor zover dat op het windpark betrekking had, het besluit, bedoeld onder b.

2. Het eerste lid geldt niet vanaf het tijdstip waarop met betrekking tot de windturbine of het windpark waarvan de windturbine deel uitmaakt, een wijziging van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit van kracht wordt.

3. Met een maatwerkvoorschrift kan voor een windpark als bedoeld in het eerste lid niet worden afgeweken van de regels over een windturbine, bedoeld in paragrafen 4.30, 4.30a en 4.30b.

4. Een besluit tot het stellen van een maatwerkvoorschrift dat op 30 juni 2022 van kracht was op grond van artikel 3.14a, derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer, geldt als een besluit tot het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.13.

B

Onder vernummering van artikel 4.431 tot artikel 4.430a worden na paragraaf 4.30 twee paragrafen ingevoegd, luidende:

§ 4.30a Windturbine: tijdelijke regels geluid

Artikel 4.430b (toepassingsbereik)

Deze paragraaf is van toepassing op het opwekken van elektriciteit met een windturbine als de activiteit als vergunningplichtig is aangewezen in artikel 3.13.

Artikel 4.430c (geluid: waarden windturbines)

1. Met het oog op het voorkomen of het beperken van geluidhinder is het geluid door het opwekken van elektriciteit met een windturbine of windpark op een geluidgevoelig gebouw, ten hoogste 47 L_{den} en 41 L_{night} .

2. Op de begrippen L_{den} en L_{night} zijn de begripsbepalingen bedoeld in bijlage I bij het Besluit kwaliteit leefomgeving van toepassing.

Artikel 4.430d (geluid: registratie gegevens windturbines)

1. De volgende gegevens worden geregistreerd:
 - a. de emissie-term L_E , zijnde het jaargemiddelde geluidvermogen per octaafband dat door de turbine wordt uitgestraald, gebaseerd op de effectieve werking gedurende het afgelopen kalenderjaar; en
 - b. de voor de duur van een handhavingsmeting benodigde gegevens ter bepaling van de windsnelheid op ashoogte.
2. De gegevens worden gedurende vijf jaar bewaard.
3. De parameters worden geregistreerd volgens de bij ministeriële regeling gestelde regels.

Artikel 4.430e (geluid: meet- en rekenbepalingen)

Op het bepalen van het geluid L_{den} of L_{night} , bedoeld in artikel 4.430c, zijn de bij ministeriële regels gestelde regels van toepassing

§ 4.30b Windturbine: tijdelijke regels slagschaduw en lichtschittering

Artikel 4.430f (begripsbepaling)

Voor de toepassing van deze paragraaf wordt verstaan onder:

slagschaduwgevoelig gebouw: slagschaduwgevoelig gebouw als bedoeld in bijlage I bij het Besluit kwaliteit leefomgeving;

verblijfsruimte: verblijfsruimte als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;

woonschip: drijvend bouwwerk met een woonfunctie op een locatie die in het omgevingsplan is aangewezen als een ligplaats voor een woonschip;

woonwag: woonwag als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Artikel 4.430g (toepassingsbereik)

Deze paragraaf is van toepassing op het opwekken van elektriciteit met een windturbine als de activiteit als vergunningplichtig is aangewezen in artikel 3.13 en:

- a. slagschaduw veroorzaakt in een verblijfsruimte van een slagschaduwgevoelig gebouw dat op een locatie is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit; of
- b. lichtschittering veroorzaakt.

2. Deze paragraaf is niet van toepassing op slagschaduw door een windturbine, in een verblijfsruimte van een slagschaduwgevoelig gebouw dat op een locatie is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor een duur van niet meer dan tien jaar.

Artikel 4.430h (toepassingsbereik: eerbiedigende werking)

1. In afwijking van artikel 4.430g, tweede lid, is deze paragraaf ook van toepassing op slagschaduw door een windturbine in een verblijfsruimte van een slagschaduwgevoelig gebouw, dat is toegelaten voor een duur van niet meer dan tien jaar:

a. in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de wet; of

b. in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit die is aangevraagd voor de inwerkingtreding van de wet.

2. In afwijking van artikel 4.430g, eerste lid, is deze paragraaf niet van toepassing op slagschaduw door een windturbine in een verblijfsruimte van een slagschaduwgevoelig gebouw dat nog niet aanwezig is maar mag worden gebouwd op grond van:

- a. het tijdelijke deel van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de wet; of
- b. een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit die is aangevraagd voor de inwerkingtreding van de wet.

Artikel 4.430i (slagschaduw: stilstandvoorziening)

1. Met het oog op het voorkomen of beperken van slagschaduw is de windturbine voorzien van een automatische stilstandvoorziening die de windturbine afschakelt als gemiddeld meer dan zeventien dagen per jaar gedurende meer dan twintig minuten per dag slagschaduw kan optreden in een verblijfsruimte van een slagschaduwgevoelig gebouw en voor zover de afstand tussen de windturbine en een slagschaduwgevoelig gebouw minder dan twaalf maal de rotordiameter bedraagt.

2. De afstand wordt gemeten van een punt op ashoogte van de windturbine:

- a. tot de gevel van een slagschaduwgevoelig gebouw; en
- b. tot de begrenzing van de locatie voor het plaatsen van een woonschip of woonwagen.

Artikel 4.430j (slagschaduw: functionele binding)

Artikel 4.430i is niet van toepassing op slagschaduw door een windturbine in een slagschaduwgevoelig gebouw dat een functionele binding heeft met de windturbine.

Artikel 4.430k (slagschaduw: voormalige functionele binding)

Bij een agrarische activiteit is artikel 4.430i niet van toepassing op slagschaduw door een windturbine in een verblijfsruimte van een slagschaduwgevoelig gebouw dat:

- a. op grond van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de wet of een voor de inwerkingtreding van de wet aangevraagde omgevingsvergunning behoort of heeft behoord tot die agrarische activiteit en door een derde bewoond mag worden; of
- b. eerder functioneel verbonden was met die agrarische activiteit en waarvoor op grond van artikel 5.62 van het Besluit kwaliteit leefomgeving in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is bepaald dat regels voor slagschaduw niet van toepassing zijn.

Artikel 4.430l (lichtschittering: beperken van reflectie)

Lichtschittering wordt bij het opwekken van elektriciteit met een windturbine voorkomen of zoveel mogelijk beperkt door toepassing van niet reflecterende materialen of coatinglagen op de betrokken onderdelen.

Artikel 4.431 (lichtschittering: meten reflectiewaarden)

Op het uitvoeren van een meting van reflectiewaarden is NEN-EN-ISO 2813 van toepassing.

ARTIKEL III (BESLUIT KWALITEIT LEEFOMGEVING)

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 5.4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.4a (tijdelijke uitzondering windparken)

Deze paragraaf is niet van toepassing op het toelaten van een windpark met 3 of meer windturbines.

B

Na artikel 5.55 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.56 (tijdelijke uitzondering windparken)

1. Paragraaf 5.1.4.2 is niet van toepassing op het toelaten van een windpark met 3 of meer windturbines waarvoor:

a. uiterlijk op 30 juni 2021 een omgevingsvergunning is verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e of i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

b. een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in het windpark voorziet op grond van een besluit dat op 30 juni 2021 was vastgesteld; en

c. sinds 30 juni 2021 geen wijziging van kracht is geworden in de omgevingsvergunning, bedoeld onder a, of, voor zover dat op het windpark betrekking had, het besluit, bedoeld onder b.

2. Het eerste lid geldt niet vanaf het tijdstip waarop met betrekking tot de windturbine of het windpark waarvan de windturbine deel uitmaakt, een wijziging van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van kracht wordt.

C

Na artikel 5.75 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.75a (tijdelijke uitzondering windparken)

1. De artikelen 5.74 en 5.75 zijn niet van toepassing op het toelaten van een windpark met 3 of meer windturbines.

2. Als een omgevingsplan voor het opwekken van elektriciteit met een windturbine of windpark waarden bevat voor het toelaatbare geluid door de activiteit op een geluidgevoelig gebouw, worden die waarden in ieder geval uitgedrukt in L_{den} en L_{night} .

D

Na artikel 5.89a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.89aa (tijdelijke uitzondering windparken)

1. In afwijking van artikel 5.89a, eerste lid, is deze paragraaf niet van toepassing op het toelaten van een windpark met 3 of meer windturbines waarvoor:

a. uiterlijk op 30 juni 2021 een omgevingsvergunning is verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e of i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; en

b. een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in het windpark voorziet op grond van een besluit dat op 30 juni 2021 was vastgesteld; en

c. sinds 30 juni 2021 geen wijziging van kracht is geworden in de omgevingsvergunning, bedoeld onder a, of, voor zover dat op het windpark betrekking had, het besluit, bedoeld onder b.

2. Het eerste lid geldt niet vanaf het tijdstip waarop met betrekking tot de windturbine of het windpark waarvan de windturbine deel uitmaakt, een wijziging van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van kracht wordt.

E

Na artikel 5.89f wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.89fa (tijdelijke uitzondering windparken)

Artikel 5.89f is niet van toepassing op het toelaten van een windpark met 3 of meer windturbines.

F

Artikel 8.41 komt te luiden:

Artikel 8.41 (voorschriften milieubelastende activiteit geluid dosismaat tijdelijke uitzondering windparken)

Als een omgevingsvergunning voor het opwekken van elektriciteit met een windturbine of windpark waarden bevat voor het toelaatbare geluid door de activiteit op een geluidgevoelig gebouw, worden die waarden in ieder geval uitgedrukt in L_{den} en L_{night} .

G

In artikel 12.13j wordt «of windpark» vervangen door «, voor zover het niet gaat om een windpark met 3 of meer windturbines,».

ARTIKEL IV (INVOERINGSBESLUIT OMGEVINGSWET)

Het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 7.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na artikel 22.62 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 22.62a (tijdelijke uitzondering windparken)

Deze paragraaf is niet van toepassing op een windpark met 3 of meer windturbines.

2. In het opschrift van paragraaf 22.3.4.3 vervalt «en windparken».

3. Artikel 22.75 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Deze paragraaf is ook niet van toepassing voor zover het gaat om een windpark met 3 of meer windturbines.

4. Aan artikel 22.214 wordt een lid toegevoegd, luidende:
3. Deze paragraaf is ook niet van toepassing voor zover het gaat om een windpark met 3 of meer windturbines.

B

Bijlage I behorende bij artikel 7.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na de artikelsgewijze toelichting bij artikel 22.62 wordt een alinea toegevoegd, luidende:

Derde lid

In het toepassingsbereik worden windparken met 3 of meer windturbines expliciet uitgesloten, omdat zij ook niet vallen onder paragraaf 22.3.4.3 over het geluid door windturbines.

2. In de artikelsgewijze toelichting vervalt in het opschrift van paragraaf 22.3.4.3 «en windparken».

3. Na de artikelsgewijze toelichting bij artikel 22.75 wordt een alinea toegevoegd, luidende:

Deze paragraaf is niet van toepassing op nieuwe windparken met 3 of meer windturbines.

4. Aan de artikelsgewijze toelichting bij artikel 22.214 wordt een zin toegevoegd, luidende:

Een windturbine die deel uitmaakt van een nieuw windpark met 3 of meer windturbines valt niet onder deze paragraaf.

ARTIKEL V (INWERKINGTREDING)

1. Artikel I treedt in werking met ingang van 1 juli 2022.

2. De artikelen II tot en met IV treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 3 mei 2022

Willem-Alexander

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

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge

Uitgegeven de *dertiende* mei 2022

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

Dit wijzigingsbesluit betreft een aanpassing van de algemene milieu-regels over windparken (windturbinebepalingen) in het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) en de uitvoeringsregelgeving op grond van de Omgevingswet. Aanleiding hiervoor is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) van 30 juni 2021 over beroepen tegen besluiten over Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020¹. De algemene milieueregels moeten volgens de Afdeling bestuursrechtspraak buiten toepassing worden gelaten voor zover zij betrekking hebben op windturbineparken omdat hiervoor geen milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden.

Het besluit beperkt de reikwijdte van de windturbinebepalingen die zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit door die bepalingen niet langer van toepassing te verklaren op windturbineparken en voorziet tevens in een overbruggingsregeling voor bestaande windturbineparken. De overbruggingsregeling houdt in dat voor bestaande windturbineparken algemene milieueregels van toepassing blijven tot aan de totstandkoming van nieuwe algemene milieueregels voor windturbineparken op basis van een planmilieueffectrapport (hierna: plan-MER²). Ook de uitvoeringsregelgeving op grond van de Omgevingswet wordt aangepast.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Activiteitenbesluit bevat voor een groot aantal activiteiten en inrichtingen algemene milieueregels. Deze algemene regels gelden in plaats van of naast een omgevingsvergunning milieu of naast een omgevingsvergunning beperkte milieutoets.

In de uitspraak van 30 juni 2021 oordeelt de Afdeling bestuursrecht-spraak dat voor de algemene regels voor windturbines in paragraaf 3.2.3 van het Activiteitenbesluit en paragraaf 3.2.3 van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: Activiteitenregeling) een plan-MER had moeten worden gemaakt op grond van 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 (PbEG 2001, L 197) (hierna: smb-richtlijn).

Omdat er geen plan-MER is gemaakt, moeten de windturbinebepalingen voor zover zij betrekking hebben op windturbineparken (met ten minste drie windturbines) buiten toepassing worden gelaten. Zij mogen dus ook niet als uitgangspunt worden genomen voor het vaststellen van een bestemmingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning met betrekking tot een windturbinepark.

Voor windturbinebepalingen voor windturbines die geen deel uitmaken van een windturbinepark, volgt uit artikel 3, tweede lid, onder a, van de smb-richtlijn geen verplichting om een milieueffectrapportage uit te voeren.

De verplichting om een milieueffectrapportage uit te voeren geldt alleen voor plannen en programma's die kaderstellend zijn voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten die vallen onder bijlage I of

¹ Afdeling bestuursrechtspraak, 30 juni 2021, nr. 202003882/1/R3 (ECLI:NL:RVS:2021:1395).

² Het milieueffectrapport is afgekort als MER en de milieueffectrapportage als mer.

II van de mer-richtlijn³. Wat betreft installaties voor de winning van windenergie voor de energieproductie heeft bijlage II, 3, onder i, van de mer-richtlijn alleen betrekking op windturbineparken. Een windturbinepark omvat volgens artikel 1 van onderdeel A van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage ten minste drie windturbines. Er is daarom volgens de Afdeling bestuursrechtspraak geen sprake van algehele onverbindendheid van de windturbinebepalingen.⁴ Als het gaat om één of twee (losse) windturbines kunnen de windturbinebepalingen nog steeds worden toegepast.

1.2 Probleem

De windturbinebepalingen die volgens de Afdeling bestuursrechtspraak buiten toepassing moeten worden gelaten, zijn niet van rechtswege vervallen. Zij vervallen pas door wijziging van de regelgeving. Een verplichting daartoe kan worden afgeleid uit artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Het is in strijd met het beginsel van loyale samenwerking om regelgeving die in strijd met het Europese recht is bevonden, in stand te laten. Er kan dan namelijk verwarring ontstaan over de (on)geldigheid van die regelgeving. Dit kan er toe leiden dat de regelgeving in de praktijk nog steeds wordt toegepast.

Sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 juni 2021 is er een rechtsvacuüm ontstaan, waardoor in de uitvoeringspraktijk onzekerheid bestaat welke mate van milieuhinder een windturbinepark met 3 of meer windturbines nog mag veroorzaken. Deze onzekerheid kan zowel bij exploitanten en omwonenden van windturbineparken ontstaan als ook bij het bevoegd gezag, dat geen eenduidig kader meer heeft voor toezicht en handhaving. Nu de windturbinebepalingen niet meer op windturbineparken mogen worden toegepast, moet het bevoegd gezag voor de tot nu toe in algemene regels gereguleerde onderwerpen in adequate bescherming van de leefomgeving voorzien door aan de omgevingsvergunning milieu voorschriften te verbinden of door ter concretisering van de algemene zorgplicht in artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit maatwerkvoorschriften te stellen. Hiervoor biedt artikel 2.1, vierde lid, de grondslag.

De bevoegdheid om aan de omgevingsvergunning milieu voorschriften te verbinden is opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voor windturbineparken die als inrichtingen type C in de zin van het Activiteitenbesluit moeten worden aangemerkt, is een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo voorgeschreven. Voor zover het belang van de bescherming van het milieu dat vereist, kunnen voorschriften in deze omgevingsvergunning worden opgenomen. Omdat de windturbinebepalingen niet meer mogen worden toegepast voor windturbineparken, staat artikel 2.22, vijfde lid, Wabo niet aan het opnemen van voorschriften in de omgevingsvergunning in de weg. Daarin is bepaald dat alleen voorschriften aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden voor zover de algemene regels die voor de activiteit gelden, afwijkingen daarvan toestaan.

³ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, gewijzigd bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 en richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014.

⁴ Zie overweging 18.1 van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395.

Voor windturbineparken die als inrichtingen type B in de zin van het Activiteitenbesluit moeten worden aangemerkt, is een omgevingsvergunning beperkte milieutoets als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wabo en artikel 2.2a, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) vereist. Aan een dergelijke omgevingsvergunning kunnen in het algemeen geen voorschriften worden verbonden.⁵ Voor inrichtingen van type B geldt anders dan voor inrichtingen van type C de zorgplicht op grond van artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Deze zorgplicht kan op grond van artikel 2.1, vierde lid, van het Activiteitenbesluit worden geconcretiseerd door het stellen van maatwerkvoorschriften.

De vergunningvoorschriften of maatwerkvoorschriften moeten zijn voorzien van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de lokale situatie toegesneden motivering.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal voor windturbineparken met 3 of meer windturbines een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit vereist zijn op grond van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving. Aan die omgevingsvergunning kunnen in alle gevallen voorschriften worden verbonden. Dit biedt dus, op dezelfde wijze als hiervoor bij inrichtingen type C is beschreven, de mogelijkheid om in adequate milieubescherming te voorzien.

Op de hierboven beschreven wijze kan voor nieuwe windturbineparken voorzien worden in milieubescherming.

Hetzelfde geldt voor bestaande windturbineparken die in werking zijn op basis van omgevingsvergunningen die uiterlijk op 30 juni 2021 waren verleend en als daartegen geen beroep was ingesteld, inmiddels onherroepelijk zijn geworden. Als wel beroep is ingesteld en de omgevingsvergunning uitging van de windturbinebepalingen in het Activiteitenbesluit, is de vergunning vernietigd, zodat daarvan niet langer sprake is. De verleende en onherroepelijk geworden omgevingsvergunningen voor windturbineparken zijn door de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak niet vervallen. Tevens is de regering van oordeel dat er op basis van het Unierecht geen verplichting bestaat om onherroepelijke omgevingsvergunningen in te trekken.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft namelijk niet geoordeeld dat de bestreden besluiten, waaronder een omgevingsvergunning, in strijd zijn met het Unierecht of een onwettig gevolg zijn van de schending van het Unierecht. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de uitspraak geoordeeld dat de bestreden besluiten in strijd zijn met de vereiste zorgvuldigheid (artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht) en niet berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht).

Ten tweede geldt dat uit het Unierecht geen inhoudelijke normen volgen voor windturbines. Het feit dat een vergunning is gebaseerd op algemene regels waaraan een procedureel (Unierechtelijk) gebrek kleeft, betekent niet dat de vergunning zelf procedureel of materieel onrechtmatig is.

Ten derde hebben deze omgevingsvergunningen formele rechtskracht. In haar jurisprudentie stelt het Hof voorop dat het rechtszekerheidsbeginsel behoort tot de in het Unierecht erkende algemene beginselen. Zo heeft het Hof onder meer geoordeeld dat het feit dat een administratief besluit definitief is geworden bijdraagt aan de rechtszekerheid, en dat het Unierecht niet vereist dat een orgaan in beginsel moet terugkomen van een dergelijk definitief geworden administratief besluit. Het Hof heeft evenwel gepreciseerd dat in bepaalde omstandigheden rekening kan

⁵ In enkele gevallen is dit op grond van hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wel mogelijk, bijvoorbeeld op grond van artikel 7.20a van die wet (Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 3, p. 26).

worden gehouden met de bijzonderheden van de situaties en van de in het geding zijnde belangen teneinde een evenwicht te vinden tussen het vereiste van rechtszekerheid en het vereiste van rechtmatigheid uit het oogpunt van het Unierecht (arrest van 20 mei 2021, X (Véhicules-citernes GPL), C-120/19, ECLI:EU:C:2021:398, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Als gezegd is de regering in dit verband evenwel van oordeel dat onherroepelijke omgevingsvergunningen niet in strijd zijn met het Unierecht of een onwettig gevolg zijn van de schending van het Unierecht.

Voor bestaande windturbineparken gelden onherroepelijke omgevingsvergunningen en kan de milieubescherming juridisch dus net als voor nieuwe windturbineparken worden vastgelegd en geconcretiseerd door aanvullende voorschriften aan die omgevingsvergunningen te verbinden of door maatwerkvoorschriften te stellen ter concretisering van de algemene zorgplicht. Aanleiding hiervoor kan een verzoek zijn dat is gedaan door de exploitant van een windturbinepark of door een belanghebbende. De Wabo biedt daarvoor een grondslag. Het voorbereiden en vaststellen van omgevingsvergunningen voor windturbineparken, door aanvullende voorschriften aan de vergunning te verbinden en het stellen van maatwerkvoorschriften, betekent een toename van de bestuurlijke lasten en beroepsprocedures. Deze effecten kunnen worden beperkt als de landelijke regelgeving wordt aangepast. Inmiddels is een traject gestart om een milieueffectrapportage (verder: plan-mer) te doorlopen op basis waarvan nieuwe algemene milieuregels voor windturbineparken kunnen worden vastgesteld. In de periode totdat nieuwe algemene regels zijn vastgelegd bij AMvB – naar verwachting circa twee jaar – heeft de uitvoeringspraktijk te maken met de beschreven leemte.

1.3 Onderwerpen van dit besluit

Met het oog op het in de uitspraak van 30 juni 2021 van de Afdeling bestuursrechtspraak geconstateerde implementatiegebrek voorziet dit voorstel in wijziging van het Activiteitenbesluit en enkele besluiten op grond van de Omgevingswet door het toepassingsbereik van de algemene milieuregels voor windturbines tijdelijk te beperken tot (inrichtingen met) 1 of 2 afzonderlijke windturbines die geen deel uitmaken van een windturbinepark.

Daarnaast zijn in het voorstel direct werkende algemene regels opgenomen voor windturbineparken waarvoor op 30 juni 2021 al definitieve toestemmingen in het milieuspoor en het ruimtelijke spoor waren verleend. Deze regels beogen de weggevallen eerder geboden milieubescherming te herstellen, zonder dat zij een vervolg krijgen in uitvoeringsbesluiten zoals een omgevingsvergunning of bestemmingsplan. De bedoeling is dat zij gelden in de overbruggingsperiode tot het vaststellen van nieuwe algemene milieuregels voor windturbineparken op basis van een plan-MER.

1.4 Redenen voor het besluit

In deze paragraaf worden de belangrijkste redenen voor dit besluit weergegeven.

Een eerste reden heeft te maken met de noodzaak om opnieuw te voorzien in de adequate bescherming van het milieu, en in het bijzonder van omwonenden van windparken. Omdat de eerder door de windturbinebepalingen geboden bescherming als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 juni 2021 is weggevallen, moet hiervoor worden teruggevallen op de algemene zorgplicht in artikel 2.1

van het Activiteitenbesluit. Deze biedt veel minder duidelijkheid en zekerheid over de geboden milieubescherming dan de in dit besluit opgenomen overbruggingsregeling voor bestaande windturbineparken. De milieueffecten van windturbineparken kunnen aanzienlijk zijn, zoals ook blijkt uit het vereiste van een project-mer(-beoordeling) voor toestemmingsbesluiten voor windturbineparken. Met het herstel van milieubescherming zijn dan ook wezenlijk gunstige effecten voor het milieu gemoeid.

Hier staat tegenover het belang dat toestemmingverlening voor activiteiten met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu volgens de smb-richtlijn op de best beschikbare wetenschappelijke informatie over de milieugevolgen moet zijn gebaseerd, waarop in een openbare procedure door burgers en bedrijven kan worden gereageerd. Op dit moment loopt de plan-mer voor nieuwe windturbinebepalingen. Hoewel de overbruggingsregeling niet op een plan-mer kan worden gebaseerd, omdat zij juist bedoeld is voor de periode die met het verrichten van de plan-mer is gemoeid, zijn hiermee per saldo toch wezenlijk gunstige effecten voor het milieu gemoeid, doordat zij in de tussentijd daadwerkelijke milieubescherming biedt.

Een tweede reden voor de overbruggingsregeling is de rechtszekerheid. Het gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 juni 2021 is dat er onzekerheid kan ontstaan of en onder welke voorwaarden bestaande windturbineparken in werking mogen zijn. Het is onwenselijk dat dit eerst per situatie in gerechtelijke procedures moet worden bepaald, bijvoorbeeld naar aanleiding van handhavingsverzoeken of in geval van handhavingsacties bij overtreding van windturbinebepalingen.

Een derde belangrijke reden voor het treffen van de overbruggingsregeling houdt verband met de administratieve en bestuurlijke lasten van decentrale overheden en exploitanten om verleende en onherroepelijk geworden vergunningen te moeten aanpassen om tijdelijk in de weggevallen milieubescherming te voorzien. Met ambtshalve aanpassing van verleende vergunningen is in de praktijk bovendien nog weinig ervaring opgedaan. De lasten die met vergunningaanpassing zijn gemoeid werpen een extra drempel op om snel weer passende milieubescherming te bieden, en ook bestaat niet de zekerheid dat het bevoegd gezag in staat is om dit op tijd voor elk windpark op te pakken. De overbruggingsregeling is de weg die de minste lasten meebrengt en het snelst leidt naar het doel dat weer passende milieubescherming wordt geboden.

Tegenover deze redenen om voor bestaande windturbineparken tijdelijk opnieuw zonder plan-mer windturbinebepalingen vast te stellen, staan de belangen die door het vereiste van een plan-mer zijn gediend. Het gaat er in de eerste plaats om dat de benodigde informatie over de mogelijke gevolgen van bepaalde activiteiten voor het milieu wordt verzameld, zodat deze een rol kan spelen bij het goed gemotiveerd nemen van toestemmingsbesluiten voor die activiteiten. Een ander belangrijk punt is dat burgers hierbij worden betrokken.

De overbruggingsregeling is tijdelijk. De tijdelijkheid is gekoppeld aan de tijd die nodig is om een plan-mer te verrichten en opnieuw windturbinebepalingen vast te stellen, waarmee naar verwachting drie jaar is gemoeid. Met de plan-mer is al een begin gemaakt. De bepalingen van de overbruggingsregeling komen inhoudelijk overeen met de eerdere windturbinebepalingen van het Activiteitenbesluit, die nu buiten toepassing moeten worden gelaten. Die bepalingen waren gebaseerd op de best beschikbare milieu-informatie van destijds. Tijdens de totstandkoming van de windturbinebepalingen heeft destijds voor een ieder de mogelijkheid van inspraak opengestaan, in het kader van de voorpubli-

catie van het ontwerpbesluit waarin die bepalingen waren opgenomen. Of de milieu-informatie naar de huidige inzichten nog steeds toereikend moet worden geacht dan wel op grond van nieuwe milieu-informatie aanpassing of aanvulling behoeven moet blijken uit de lopende plan-mer.

Het bezwaar dat voor de eerdere windturbinebepalingen niet de juiste procedure van een plan-mer is gevolgd, weegt niet op tegen het nadeel van het wegvallen van de daadwerkelijke milieubescherming die met die windturbinebepalingen werd geboden en die door de overbruggingsregeling wordt hersteld. Voor bestaande parken zijn toestemmingen verleend, die onherroepelijk en nog steeds geldig zijn, en de parken zijn nodig om over te schakelen op een meer duurzame energievoorziening. Het zou een vreemd en ongewenst gevolg zijn wanneer de (onjuiste) toepassing van die richtlijn in de praktijk de bestaande milieubescherming onderuit haalt zonder daarvoor iets in de plaats te stellen, zodat omwonenden van bestaande windparken verstoken zijn van bescherming tegen de nadelige gevolgen van de exploitatie van die parken. De smb-richtlijn is er juist op gericht een hoog niveau van milieubescherming te bieden en de daarvoor benodigde informatie boven tafel te brengen.

1.5 Overzicht van te wijzigen algemene maatregelen van bestuur

Dit besluit bevat zowel wijzigingen van de geldende regelgeving als van vergelijkbare bepalingen op grond van de Omgevingswet. De wijzigingen opgenomen in dit besluit betreffen:

- het Activiteitenbesluit milieubeheer (artikel I);
- het Besluit activiteiten leefomgeving (artikel II);
- het Besluit kwaliteit leefomgeving (artikel III);
- het Invoeringsbesluit Omgevingswet (artikel IV).

De primaire verantwoordelijkheid voor de inhoud van de algemene milieuregels berust bij de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Dit besluit wordt medeondertekend door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, vanwege de stelselverantwoordelijkheid voor de regelgeving op grond van de Omgevingswet.

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1 Aanpassing van het Activiteitenbesluit aan de uitspraak

Dit wijzigingsbesluit strekt er allereerst toe om het toepassingsbereik van de windturbinebepalingen die zijn opgenomen in paragraaf 3.2.3 van het Activiteitenbesluit aan te passen. Overeenkomstig de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake de uitbreiding van Windpark Delfzijl Zuid zijn deze alleen van toepassing op inrichtingen die uit ten hoogste twee windturbines bestaan. Als gevolg van de beperking van de reikwijdte van paragraaf 3.2.3 gelden de bestaande regels dus niet langer voor windturbineparken die uit 3 of meer windturbines bestaan.

2.2 Aanpassing van de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet aan de uitspraak

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het Activiteitenbesluit worden ingetrokken. In de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet zijn bepalingen opgenomen die na inwerkingtreding daarvan voorzien in bescherming van de leefomgeving tegen nadelige gevolgen voor het milieu van het plaatsen en in werking hebben van windturbines. Deze bepalingen zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en in de zogenoemde bruidsschat, die in het Invoeringsbesluit Omgevingswet is opgenomen. De bruidsschat houdt in dat de geldende algemene regels van onder meer het Activiteitenbesluit na inwerkingtreding van genoemde besluiten van rechtswege

onderdeel uitmaken van de gemeentelijke omgevingsplannen. Zij komen terecht in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Ook bij de voorbereiding van de bepalingen in genoemde besluiten op grond van de Omgevingswet, die deels een omzetting zijn van de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit, is geen plan-MER gemaakt. Daarom kunnen deze bepalingen niet van kracht worden. Dit besluit strekt daarom tevens tot aanpassing van de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet zodat de betreffende bepalingen voor inwerkingtreding worden aangepast.

Deze bepalingen zullen in de plan-MER, die inmiddels in voorbereiding is, worden meegenomen als onderdeel van het totale pakket aan milieuregels voor windparken.

2.3 Nadere toelichting aanpassingen Besluit activiteiten leefomgeving

De regels van hoofdstuk 3 in het Besluit activiteiten leefomgeving bestaan uit de aanwijzing van milieubelastende activiteiten en van vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten, en een «richting-aanwijzer» die naar de algemene regels verwijst die voor de activiteit gelden. Voor windparken zijn deze onderwerpen geregeld in paragraaf 3.2.4 (Windturbine). De aanwijzing van de milieubelastende activiteit (artikel 3.11) en de vergunningplicht (artikel 3.12) dienen ter implementatie van de mer-richtlijn en moeten daarom blijven gelden. Deze regels creëren juist mede het individuele besluit dat voor implementatie van de mer-richtlijn nodig is, en moeten daarom in werking treden.

Het artikel met de aanwijzing van algemene regels (artikel 3.14) verwijst naar de inhoudelijke regels in paragraaf 4.30 en is dus structurerend van aard. Dit artikel biedt de mogelijkheid te bepalen dat de algemene regels inzake windturbines niet gelden voor windparken met 3 of meer windturbines, en wordt daarom in die zin aangepast.

Hoofdstuk 4 bevat in paragraaf 4.30 de eigenlijke inhoudelijke bepalingen voor de windturbines, die opvolger zijn van een deel van de regels uit het Activiteitenbesluit.

Het betreft bepalingen waarin de verplichting is opgenomen om een windturbine volgens een Europese technische norm te ontwerpen, de windturbine ten minste eenmaal per jaar te laten beoordelen door een deskundige op het gebied van windturbines en bij constatering van een gebrek, waarbij de veiligheid in het geding is, de windturbine onverwijld buiten gebruik te stellen en het bevoegd gezag daarover te informeren. Het betreft bepalingen waarvan de inhoud onafhankelijk is van het aantal windturbines en van de specifieke locatie. Ook bij één enkele windturbine moeten deze bepalingen worden nageleefd, om zo een basis-milieu-beschermingsniveau te bieden.

In dit besluit is voor al deze bepalingen gekozen voor dezelfde benadering als voor het Activiteitenbesluit. Zij zullen niet gelden voor nieuwe windparken of wijzigingen van bestaande windparken, maar wel tijdelijk als overbruggingsregeling voor bestaande windparken waarvoor sinds 30 juni 2021 geen besluitvorming meer heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet voor nieuwe windparken en wijzigingen van bestaande windparken voorschriften in de omgevingsvergunningen zullen moeten worden opgenomen. De verplichtingen die daarin worden opgenomen, bieden een noodzakelijk niveau van milieubescherming en zijn niet afhankelijk van het aantal windturbines en van de specifieke locatie.

2.4 Nadere toelichting aanpassingen bruidsschat

In de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet is ervoor gekozen om regels uit het Activiteitenbesluit die het milieueffect op de omgeving normeren in de meeste gevallen niet meer in het Besluit activiteiten leefomgeving op te nemen, waardoor de effecten decentraal kunnen worden geregeld in het omgevingsplan of de waterschapsverordening, of, in geval van vergunningplichten, in de vergunningen. Voor onderwerpen als geluidhinder, lichthinder of geurhinder bevat het Besluit activiteiten leefomgeving dus geen uitgewerkte regels meer. Het Besluit activiteiten leefomgeving volstaat met het meenemen van die onderwerpen in de specifieke zorgplicht, als vangnet voor in Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen activiteiten. Dit geldt voor alle milieubelastende activiteiten, niet alleen voor windturbines.

Om bij inwerkingtreding geen leemte te laten ontstaan, is de bruidsschat als bijzondere vorm van overgangsrecht vormgegeven. De AMvB-wetgever heeft deze regeling als tijdelijke regeling vormgegeven, waarbij beoogd is dat de gemeente bij het vormgeven van het nieuwe deel van het omgevingsplan voor elke locatie als onderdeel van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties een bij die locatie passende mate van bescherming tegen onderwerpen zoals geur, geluid en lichthinder biedt.⁶ Deze regels kunnen dan een plaats krijgen als regel in het omgevingsplan voor de specifieke situatie, maar kunnen bij vergunningplichtige activiteiten ook in de vergunning worden opgenomen.

In lijn met het voorgaande zijn in de bruidsschat in paragraaf 22.3.4.3 regels over geluid veroorzaakt door windturbines en windparken opgenomen, en bevat paragraaf 22.3.18 van de bruidsschat regels over slagschaduw en lichtschittering veroorzaakt door een windturbine. Als gevolg van de rechterlijke uitspraak beschreven in paragraaf 1.1 van deze toelichting moeten deze bruidsschatregels buiten toepassing blijven voor windparken. Met dit besluit wordt de bruidsschat daarom zodanig aangepast, dat de regels over geluid, slagschaduw en lichtschittering niet meer van toepassing zijn op windparken.

2.5 Nadere toelichting aanpassingen Besluit kwaliteit leefomgeving

Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat onder meer instructieregels voor het vaststellen van omgevingsplannen en beoordelingsregels voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor de milieubelastende activiteiten. Hierbij wordt de milieubescherming tegen hinder door geur, geluid en trillingen door activiteiten en slagschaduw door windturbines via de weg van omgevingsplannen of individuele vergunningvoorschriften geregeld. Deze regels vormen de opvolger van regels die bij of krachtens de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Wabo waren gesteld. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat verder de algemene normen dat geur, geluid en trillingen door activiteiten waaronder windturbines en slagschaduw door windturbines aanvaardbaar zijn. Deze normen vormen een codificatie van de jurisprudentie onder de Wet ruimtelijke ordening.⁷

In het Besluit kwaliteit leefomgeving is ook een aantal windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit omgezet naar instructieregels. Het gaat om concrete waarden voor geluid en slagschaduw. Gelet op de uitspraak van 30 juni 2021 wordt met dit besluit tijdelijk het toepassingsbereik van die instructieregels en beoordelingsregels beperkt tot situaties met 1 of 2 windturbines. Daarbij blijft voor nieuwe besluiten over windturbines gelden dat geluidwaarden die onderdeel zijn van de regels of voorschrif-

⁶ Stb. 2018, 292, blz. 318–319.

⁷ Paragraaf 8.1.6.2 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292.

ten worden uitgedrukt in de dosismaten L_{den} en L_{night} . Dat is het jaargemiddelde geluid. Dit sluit aan op de rekenregels in de Omgevingsregeling en maakt het mogelijk het geluid op te tellen bij ander geluid, bijvoorbeeld voor het beoordelen van het gecumuleerde geluid waar dat nodig is voor het vaststellen van een besluit of voor het bepalen van de vereiste geluidwering voor een gebouw.

Anders dan in het Besluit activiteiten leefomgeving is niet gekozen voor een tijdelijke regeling die op 1 juli 2025 komt te vervallen. Een tijdelijke regeling die op die datum zou vervallen, zou er namelijk toe leiden dat de instructieregels vanaf die datum ook weer gelden voor windparken met 3 windturbines of meer, zodat de wettelijke regeling kaderstellend zou zijn voor besluiten die na die datum worden vastgesteld. Beoogd is de bepalingen uiterlijk op die datum te vervangen door nieuwe windturbinebepalingen die gebaseerd zijn op het plan-MER.

2.6 Regeling voor bestaande windturbineparken

Wat betreft de bestaande windturbineparken is van belang dat in veel gevallen bij de voorbereiding van al verleende omgevingsvergunningen en vastgestelde bestemmingsplannen ervan is uitgegaan dat de windturbinebepalingen golden. Nu de windturbinebepalingen niet langer van toepassing zijn op bestaande windturbineparken, is er op 30 juni 2021 voor veel windturbineparken een rechtsvacuüm ontstaan wat betreft de milieuhinder die een windturbinepark mag veroorzaken. Omdat windturbineparken mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige activiteiten zijn, is bij de voorbereiding van die omgevingsvergunningen een project-MER gemaakt, of is een project-mer-beoordeling doorlopen, wat uiteindelijk tot twee verschillende uitkomsten kon leiden:

a) het bleek dat in het specifieke geval een afwijkende regeling van de windturbinebepalingen nodig was; dan zijn in het ruimtelijke spoor aanvullende regels gesteld of zijn op grond van de windturbinebepalingen of in het kader van de algemene zorgplicht maatwerkvoorschriften gesteld;

b) het bleek dat de windturbinebepalingen in het specifieke geval een adequate bescherming van de leefomgeving waarborgden. Er was geen noodzaak om van de windturbinebepalingen af te wijken of deze aan te vullen.

Nu de windturbinebepalingen buiten toepassing moeten worden gelaten, zou de milieubescherming grotendeels wegvallen en door de nog resterende zorgplicht moeten worden geboden, hetgeen nadelig kan zijn voor de leefomgevingskwaliteit. Dit zou ook moeilijk zijn te rijmen met de algemene verplichting van lidstaten om in een hoog niveau van milieubescherming te voorzien. Deze vloeit voort uit artikel 4, derde lid, VEU (beginsel van loyale samenwerking) in combinatie met artikel 3, derde lid, VEU (streven van de EU naar een hoog niveau van milieubescherming, welke overweging ook in de smb-richtlijn en mer-richtlijn is opgenomen). Daarnaast kan sprake zijn van rechtsonzekerheid in de uitvoeringspraktijk.

Om deze redenen is bezien of er mogelijkheden zijn om voor bestaande situaties te voorzien in rechtstreeks werkende algemene regels, zonder daarbij opnieuw te handelen in strijd met de smb-richtlijn, totdat de plan-mer afgerond is en de daarop gebaseerde nieuwe algemene regels in werking treden. Het betreft dus een overbruggingsregeling. Dit is zonder het verrichten van een plan-mer mogelijk voor bestaande windturbineparken waarvoor op 30 juni 2021, de datum van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, in het milieuspoor en in het ruimtelijke spoor toestemmingen zijn verleend. De overbruggingsregeling betreft specifiek windturbineparken waarvoor uiterlijk op die dag:

1. in het milieuspoor een omgevingsvergunning is verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, of onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; en

2. in het ruimtelijke spoor een omgevingsvergunning is verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, dan wel een bestemmingsplan dat in het windturbinepark voorziet, is vastgesteld.

In die gevallen vormen opnieuw vast te stellen (rechtstreeks werkende) windturbinebepalingen geen kader voor toekomstige toestemmingen, omdat er geen toestemmingsbesluiten meer nodig zijn. Voor windturbinebepalingen die geen kader vormen voor toekomstige besluiten over een vergunning of bestemmingsplan, waaronder ook wijzigingsbesluiten worden verstaan, is geen plan-mer vereist. Zie hiervoor ook paragraaf 3 van de toelichting. Om te verzekeren dat de windturbinebepalingen nooit een kader kunnen vormen voor toekomstige vergunningen, is expliciet bepaald dat de windturbinebepalingen die als overbruggingsregeling dienen, niet van toepassing zijn vanaf het tijdstip waarop met betrekking tot de windturbine of het windpark waarvan de windturbine deel uitmaakt, een wijziging van de omgevingsvergunning of het bestemmingsplan, onderscheidenlijk omgevingsplan, van kracht wordt. In deze procedures kan dus niet van de geldigheid van die bepalingen worden uitgegaan. Er moet dan, net als in geheel nieuwe situaties, een eigenstandige en locatiespecifieke afweging plaatsvinden en de omgevingsvergunning of het bestemmingsplan, dan wel omgevingsplan, dient volledig in de noodzakelijke milieubescherming (met inbegrip van de milieuaspecten die in de algemene regels werden geregeld) te voorzien, niet alleen voor zover het de wijziging betreft maar voor het gehele wind(turbine)park.

De datum 30 juni 2021 is gekozen omdat het voor de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak nog onduidelijk was wat de gevolgen van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU voor de Nederlandse windturbinebepalingen zouden zijn. Daarvoor was het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van belang over de vergelijkbaarheid van de windturbinebepalingen in Vlaanderen, waarop het arrest van het Hof in de Nevele-zaak betrekking had, en de Nederlandse windturbinebepalingen. Er is niet gekozen voor de datum van het Nevele-arrest, omdat het Nevele-arrest geen betrekking had op de Nederlandse regelgeving. Pas op 30 juni 2021 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat de Nederlandse en Vlaamse regels zo vergelijkbaar zijn dat de conclusies van het Hof over de Vlaamse regels ook gelden voor de Nederlandse regelgeving. Van belang hierbij is ook dat de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak van 30 juni 2021 uitdrukkelijk terugkwam van haar eerdere jurisprudentie dat de windturbinebepalingen van het Activiteitenbesluit niet onder de smb-richtlijn vallen, welke jurisprudentie ook het handelen van decentrale overheden bepaalde. Sinds 30 juni 2021 was duidelijk dat niet meer via het Activiteitenbesluit in passende milieubescherming kon worden voorzien, maar dat vergunningen of bestemmingsplannen daarin moeten voorzien.

De regeling voor bestaande windparken is opgenomen in zowel het Activiteitenbesluit als het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze overbruggingsregeling is van tijdelijke aard, voor een periode van drie jaar. Binnen deze periode zal de plan-mer worden afgerond en zullen nieuwe regels voor windparken worden vastgesteld. In dat verband zal ook besloten worden welke regels in het vervolg van toepassing zullen zijn op windturbineparken die op 30 juni 2021 al waren toegestaan. Bij de voorbereiding van dit besluit is overwogen of de overbruggingsregeling voor de onderwerpen geluid, slagschaduw en lichtschildering in de bruidsschat of in het Besluit activiteiten leefomgeving moet worden opgenomen. Gelet op de uiteindelijke keuze voor een tijdelijke overbruggingsregeling is besloten deze als rechtstreeks werkende regels in het Besluit activiteiten leefomgeving op te nemen.

2.7 Alternatieven

Bij de voorbereiding van het besluit is een aantal alternatieven beschouwd. Deze alternatieven betroffen het omgaan met op 30 juni 2021 al geldende vergunningen en het omgaan met windturbinebepalingen, die invulling geven aan de stand der techniek.

Voor windturbineparken die op 30 juni 2021 al waren toegestaan, zijn drie alternatieven overwogen:

1) Een aanpassing van de regelgeving waarbij naast de bestaande vergunningen geen algemene regels gelden. Dit zou betekenen, dat er een lacune in milieubescherming blijft bestaan. In de voorlichting die het ministerie van IenW aan decentrale overheden heeft gegeven⁸, is aangegeven dat in deze bestaande situaties dezelfde werkwijze als bij nieuwe situaties moet worden gevolgd, waarbij de vergunningen per geval kunnen worden aangevuld met voorschriften. Hier is niet voor gekozen. Deze werkwijze zou niet alleen aanzienlijke lasten voor burgers, bedrijven en bevoegde instanties met zich brengen, maar ook tot een periode van onzekerheid leiden waarin adequate milieubescherming, door het wegvallen van de windturbinebepalingen niet meer zou zijn gewaarborgd. Aangenomen mag worden dat de aanpassing van vergunningen, mede gelet op gerechtelijke procedures, geruime tijd in beslag zal nemen.

2) Een wijziging van de regelgeving waarbij overgangsrecht wordt vastgesteld, waardoor de windturbinebepalingen van rechtswege zouden gelden als vergunningvoorschriften bij vergunningen die op 30 juni 2021 al golden. Een dergelijke aanpak is gebruikt voor bepaalde onderdelen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.⁹ Daar is hier niet voor gekozen. Hierbij zou sprake zijn van een te grote afwijking van de opzet van de huidige regelgeving in het Activiteitenbesluit. Dat zou tot nieuwe uitvoeringsvragen kunnen leiden, waardoor de beoogde verlichting voor de uitvoeringspraktijk in de periode tot aan de nieuwe regels op basis van de plan-mer zou niet worden bereikt.

3) Een regeling waarbij de in paragraaf 2.6 beschreven overbruggingsregeling voor bestaande windparken zou zijn opgenomen in de bruidsschat voor het omgevingsplan. Die aanpak zou aansluiten bij de gebruikelijke verdeling van regelgeving tussen omgevingsplan en Bal. Een dergelijke regeling was opgenomen in het ontwerp van dit besluit dat voor advies is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Naar aanleiding van het advies is echter gekozen om het tijdelijke karakter van de overbruggingsregeling te versterken. De geldingsduur van de overbruggingsregeling tot 1 juli 2025 brengt mee dat de betrokken gemeenten de windturbinebepalingen al vanaf 1 juli 2025 in het definitieve omgevingsplan zouden moeten hebben verwerkt. Omdat voor het vaststellen van de andere gemeentelijke regels in het definitieve omgevingsplan, zoals gezegd, de veel langere periode tot 1 januari 2030 geldt, zou het opnemen in de bruidsschat van een overbruggingsregeling die maar 3 jaar geldt, tot praktische problemen leiden. Ook is het feitelijk pas mogelijk voor gemeenten om hun omgevingsplan vast te stellen als de opnieuw vastgestelde windturbinebepalingen van kracht zijn. Deze windturbinebepalingen zullen mogelijk in aansluiting op de tot nu toe gevolgde systematiek instructieregels bevatten waar gemeenten rekening mee moeten houden. Bovendien zullen gemeenten voor het vaststellen van het definitieve omgevingsplan vaak ook een plan-MER moeten maken. Het zou vanuit de gedachte van uniformiteit de voorkeur hebben gehad dat de windturbinebepalingen net als andere bestaande nationale

⁸ Zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/uitspraak-raad-state/gevolgen-raad-state-uitspraak-windturbineparken/uitspraak-raad-state/>

⁹ Vgl. de gelijkstelling in artikel 8.1.7 Invoeringsbesluit Omgevingswet (vergunningvoorschriften complexe bedrijven).

algemene regels tot 1 januari 2030 in het tijdelijke deel van het omgevingsplan zouden worden opgenomen. Die periode is echter langer dan nodig is voor het opstellen van een plan-MER en het opnieuw vaststellen van daarop gebaseerde windturbinebepalingen op nationaal niveau. In dat geval zou er na het verstrijken van de termijn van drie jaar bovendien opnieuw een rechtsvacuüm kunnen ontstaan waarin het omgevingsplan nog niet in milieubescherming voorziet. Om dit bezwaar te ondervangen zijn de windturbinebepalingen in het ontwerpbesluit uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan gehaald en als rechtstreeks werkende algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen. Na drie jaar kunnen dan direct bij AMvB opnieuw nationale algemene regels worden vastgesteld op grond van de plan-MER waarin deze bescherming wordt voortgezet totdat de windturbinebepalingen door de gemeenten in het definitieve omgevingsplan kunnen zijn opgenomen.

3. Verhouding tot hoger recht

Zoals hiervoor toegelicht, verbetert deze wijziging de uitvoering van de smb-richtlijn. Volgens het in artikel 4, derde lid, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking zijn de lidstaten verplicht een schending van het Unierecht ongedaan te maken. Dit gebeurt in dit besluit door wijziging van het Activiteitenbesluit en enkele besluiten op grond van de Omgevingswet door de algemene milieuregels voor windparken aan te passen in verband met de rechterlijke uitspraak. Daarnaast zijn de lidstaten verplicht (artikel 4, derde lid, VEU) om mee te werken aan de doelstelling van het Europees beleid om te voorzien in een hoog niveau van milieubescherming (artikel 3, derde lid, VEU), zoals ook tot uitdrukking is gebracht in de overwegingen van de smb-richtlijn en de mer-richtlijn.

Dit besluit is een plan of programma als bedoeld in de smb-richtlijn, omdat het voldoet aan de criteria van artikel 2, onder a, van de smb-richtlijn. Het heeft betrekking op energie, de eerste voorwaarde die wordt gesteld in artikel 3, tweede lid, onder a, van de smb-richtlijn. Het besluit is echter niet plan-mer-plichtig, omdat niet wordt voldaan aan de tweede voorwaarde van deze bepaling. Die voorwaarde is, dat de overbruggingsregeling een kader moet vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij de mer-richtlijn genoemde projecten. Met de overbruggingsregeling in dit besluit wordt voor de bestaande windparken landelijk voorzien in het dichten van de ontstane leemte voor het toezicht en de handhaving in de situaties dat niet tot aanpassing van vergunningen of het stellen van maatwerkvoorschriften wordt overgegaan. Dit besluit vormt niet een dergelijk kader. De overbruggingsregeling geldt namelijk alleen voor bestaande windturbineparken, dat wil zeggen windturbineparken waarvoor na 30 juni 2021 geen vergunning is of wordt verleend. Indien de vergunning of het bestemmingsplan dan wel het omgevingsplan na 30 juni 2021 is verleend of wordt gewijzigd, is de overbruggingsregeling niet meer van toepassing (zie artikel 3.15b, tweede lid, Activiteitenbesluit en artikel 3.14, eerste en tweede lid, Bal). Als met betrekking tot een bestaand windturbinepark sprake is van een wijziging van de verleende vergunning of het vastgestelde bestemmingsplan, moet de vergunning of het bestemmingsplan na wijziging volledig in passende milieubescherming voorzien, dus met inbegrip van de aspecten die in de overbruggingsregeling waren geregeld. Aldus wordt voorkomen dat een vergunning of bestemmingsplan opnieuw wordt ingekaderd door een plan of programma waarvoor niet de vereiste plan-mer is verricht.

In haar advies van 9 maart 2022 adviseert de Afdeling advisering om met het oog op een eventueel rechterlijk oordeel dat ook de overbruggingsregeling, net als de windturbinebepalingen, wel plan-mer-plichtig is, deze nota van toelichting aan te vullen met dwingende redenen waarom in dat geval een tijdelijke voortzetting van de windturbinebepalingen voor bestaande windturbineparken onvermijdelijk is.

Hoewel de regering van mening is dat de overbruggingsregeling niet plan-mer-plichtig is, vindt zij het wel raadzaam om het advies van de Afdeling advisering op te volgen en een terugvaloptie te schetsen als de rechter zou oordelen dat ook de overbruggingsregeling plan-mer-plichtig is. Deze redenen zijn ook los van hun rol in een eventueel noodzakelijke terugvaloptie de belangrijkste redenen voor het vaststellen van het besluit.

Een eerste dwingende reden heeft te maken met de noodzaak om opnieuw te voorzien in de adequate bescherming van het milieu, en in het bijzonder van omwonenden van windparken. Met het herstel van milieubescherming zijn voor het milieu wezenlijk gunstige effecten gemoeid. Dit is al toegelicht in paragraaf 1.4. Deze dwingende reden is in Vlaanderen aangevoerd voor het nooddecreet¹⁰ waarmee de bescherming die door de eerdere algemene regels werd geboden, eveneens tijdelijk werd gecontinueerd in afwachting van de totstandkoming van nieuwe windturbinebepalingen op grond van een plan-mer. Het aanvoeren van deze dwingende redenen is door het Grondwettelijk Hof van België erkend.¹¹ In dit verband moet er ook op worden gewezen dat het tijdelijk handhaven van de windturbinebepalingen die in strijd zijn met het Unierecht, zoals ook de Afdeling advisering aangeeft, volgens het Europese Hof slechts is toegestaan met inachtneming van de in de rechtspraak van het Europese Hof gestelde voorwaarden (zie in die zin arrest van 28 juli 2016, Association France Nature Environnement, C 379/15, EU:C:2016:603, punt 34). Uit dit arrest volgt dat de tijdelijke handhaving moet worden vereist door een dwingende overweging in verband met de bescherming van het milieu, maar ook dat de vaststelling en de inwerkingtreding van een nieuwe bepaling van nationaal recht de nadelige gevolgen voor het milieu die voortvloeien uit het buiten toepassing laten van de windturbinebepalingen, niet kunnen voorkomen. De overbruggingsregeling is een dergelijke nieuwe bepaling van nationaal recht die wordt vastgesteld in lijn met de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU. Het (tijdelijk) stop zetten van bestaande wind(turbine)bepalingen is niet aan de orde, omdat hiervoor onherroepelijke toestemmingsbesluiten gelden. Intrekking van toestemmingen is een te vergaande stap die in strijd is met de rechtszekerheid, omdat met aanpassing van vergunningen aan de Europese verplichtingen kan worden voldaan en de exploitatie in afwachting daarvan kan worden voortgezet. In de tussentijd moet worden volstaan met de zorgplicht, die veel minder houvast biedt dan de vervallen windturbinebepalingen. Zoals ook al in paragraaf 1.4 is toegelicht, is dit niet de snelste weg die naar herstel van milieubescherming en rechtszekerheid voert.

Een tweede dwingende reden voor de overbruggingsregeling is de rechtszekerheid. Ook hierop is al ingegaan in paragraaf 1.4. Ook deze dwingende reden is in Vlaanderen voor het nooddecreet aangevoerd en door het Grondwettelijk Hof van België erkend.

¹⁰ Decreet van het Vlaamse Gewest van 17 juli 2020 « tot validering van de sectorale milieuvormen voor windturbines (Staatsblad van 24 juli 2020).

¹¹ Grondwettelijke Hof van België, arrest nr. 30/2021 van 25 februari 2021.

De Afdeling advisering heeft als mogelijke dwingende redenen ook genoemd dat zonder windparken de nationale elektriciteitsvoorziening in gevaar kan komen en dat Nederland zonder windparken niet kan voldoen aan zijn EU-verplichting om een bepaald deel van de energievoorziening uit duurzame bronnen te betrekken. Deze dwingende redenen zijn ook in Vlaanderen voor het nooddecreet aangevoerd. In de Nederlandse situatie is dit niet nodig. Om te beginnen wordt het uitgangspunt dat in Vlaanderen is gehanteerd dat windparken die na 2006 zijn opgericht, moeten worden stopgezet, niet gedeeld. Het grootste deel van de geplande windparken is al verwezenlijkt en in exploitatie. Voor nieuwe windparken kan een omgevingsvergunning worden verleend. Daar komt bij dat het opnieuw vaststellen van windturbinebepalingen is bedoeld om opnieuw in milieubescherming te voorzien en niet om te stimuleren dat duurzame energiebronnen worden ontwikkeld. Weliswaar is dat wel een doelstelling van het overheidsbeleid, maar niet van het Activiteitenbesluit. Dat besluit staat daar neutraal in, omdat het de initiatieven die worden ontplooid om bepaalde activiteiten te verrichten als gegeven beschouwt en het doel alleen is om toereikende milieubescherming te bieden om ongewenste nadelige gevolgen voor het milieu tegen te gaan. Hetzelfde geldt voor de uitvoeringsbesluiten onder de Omgevingswet die met het onderhavige besluit worden gewijzigd. Omdat de windturbinebepalingen die buiten toepassing zijn gelaten, alleen op milieubescherming zijn gericht, is het opnieuw vaststellen van die bepalingen in het kader van het Activiteitenbesluit ook alleen op milieubescherming gericht.

Tegenover deze redenen om voor bestaande windturbineparken tijdelijk opnieuw zonder plan-mer windturbinebepalingen vast te stellen, staan de belangen die door het vereiste van een plan-mer zijn gediend. Voor een toelichting op de wijze waarop deze belangen zijn afgewogen tegen de belangen die met de dwingende redenen zijn gemoeid, wordt weer verwezen naar paragraaf 1.4. Zoals daar is betoogd worden de doelstellingen die met de smb-richtlijn en de verplichting van een plan-mer zijn gemoeid, in de gegeven omstandigheden het best gediend met het opnieuw vaststellen van windturbinebepalingen.

Omdat geen passende beoordeling is vereist uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206) (Habitatrichtlijn), geldt ook niet om die reden een plan-mer-plicht.

4. Gevolgen

Het gaat in dit voorstel om een tijdelijke voorziening totdat een plan-MER is gemaakt en op basis daarvan nieuwe algemene regels worden vastgesteld. De overbruggingsregeling bevat regels voor bestaande windturbineparken met inhoudelijk dezelfde normen als die al in regelgeving waren vastgelegd via de daarvoor geldende procedure. Voor windturbineparken geldt sinds 1 juli 2021 dat de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan zelfstandig in passende en volledige milieubescherming moeten voorzien op basis van een lokale beoordeling. De regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving gelden na hun inwerking-treding tijdelijk niet voor nieuwe windparken, totdat op grond van het plan-MER in nieuwe windturbinebepalingen is voorzien.

Doordat het toepassingsbereik van de eerder vastgestelde algemene regels in dit ontwerpbesluit voor windturbineparken wordt beperkt tot bestaande windturbineparken en situaties met één of twee windturbines (dit onderdeel van het besluit is niet aan een einddatum gebonden), bevat het ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis die niet zullen leiden tot andere of grotere effecten op het milieu. De wijzigingen zijn

immers juist bedoeld om in bestaande de bestaande regeling van effecten op het milieu inhoudelijk te continueren, totdat door wijziging van algemene regels of individuele besluiten eventueel in andere regels is voorzien. De opgenomen regels zijn daarom materieel gelijk aan de regels die voorheen golden of die in de AMvB's op grond van de Omgevingswet zijn opgenomen.

Gelet op het vorenstaande heeft dit wijzigingsbesluit geen gevolgen voor de administratieve lasten of de inhoudelijke nalevingkosten van bedrijven. De bepalingen die worden opgenomen in het Activiteitenbesluit waren voorafgaand aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 juni 2021 reeds van toepassing op windturbineparken en herleven voor bestaande windturbineparken.

Wat betreft de bestuurlijke lasten voor overheden is er sprake van een vermindering van lasten ten opzichte van de door de rechterlijke uitspraak ontstane situatie. Die zouden als besparingen van dit besluit kunnen worden gezien, maar ten opzichte van de voorafgaand aan de uitspraak van 30 juni 2021 geldende regelgeving heeft dit besluit geen lasteneffect. De noodzaak om voor nieuwe wind(turbine)parken alle milieuaspecten in de omgevingsvergunning mee te nemen, vloeit niet voort uit de aanpassing van de reikwijdte van de windturbinebepalingen via het onderhavige besluit maar uit de uitspraak.

Sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 juni 2021 kan de rechtsonzekerheid door bevoegde gezagen (voornamelijk gemeenten) slechts worden weggenomen door specifieke milieuvorschriften voor een windturbinepark te stellen die in plaats komen van de (voorheen) geldende algemene milieuregels. Wat betreft bestaande windturbineparken kunnen decentrale overheden hiertoe bij een intrekingsverzoek, een handhavingsverzoek of uit eigen beweging overgaan. Indien het bevoegd gezag hiervoor kiest of hiertoe over moet gaan, zorgt dit voor werklust en kosten, omdat het bevoegd gezag een belangenafweging moet maken om tot eigenstandige en locatiespecifieke milieuvorschriften te komen. Ook staat tegen zo'n besluit bezwaar en/of beroep open. Het leidt tot extra procedures.

Met de overbruggingsregeling in dit besluit wordt voor de bestaande windparken landelijk voorzien in het dichten van de ontstane leemte voor het toezicht en de handhaving in de situaties dat niet tot aanpassing van vergunningen of stellen van maatwerkvoorschriften wordt overgegaan. In die situaties komen de lasten dus niet meer bij de bevoegde gezagen te liggen. Voor de overbruggingsregeling geldt dat er geen lasten zijn voor de noodzakelijke kennisname van dit besluit, omdat de bevoegde gezagen al bekend zijn met de bepalingen voor windturbineparken.

De bepalingen in dit wijzigingsbesluit zijn niet van toepassing op burgers en zullen dan ook geen gevolgen hebben voor de administratieve lasten voor hen.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

Het onderhavige besluit richt zich tot de drijver van de inrichting, de exploitant van het windpark dat onder het Activiteitenbesluit of het Besluit activiteiten leefomgeving valt. Degene die het windpark in werking heeft, is ervoor verantwoordelijk het besluit wordt nageleefd.

Dit besluit brengt geen wijzigingen met zich wat betreft de verantwoordelijkheid voor het toezicht op en de handhaving van de naleving van algemene regels. De gemeente is het bevoegd gezag, en heeft op grond van artikel 18.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer onderscheidenlijk artikel 18.2, eerste lid, van de Omgevingswet onder andere tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de voor degene die de inrichting drijft geldende voorschriften.

Bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit heeft er overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de decentrale overheden, mede vanwege de rol als bevoegd gezag bij de uitvoering van milieuregels. Vanuit deze vertegenwoordigers is aangegeven dat het ontwerpbesluit bijdraagt aan duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk.

Voor toelichting op de handhaafbaarheid van de regels in dit besluit wordt voor het overige verwezen naar de oorspronkelijke toelichting bij het Activiteitenbesluit (Stb. 2007, 415).

Dit besluit wijzigt ook regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Die regels zijn gericht tot het gemeentebestuur en ook tot het bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. In dit geval is er sprake van interbestuurlijk toezicht. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Stb. 2018, 292).

6. Advies en consultatie

Toepassing is gegeven aan artikel 1:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dat artikel bevat een regeling voor de toepassing van de voorhangprocedure en consultatieverplichtingen in gevallen waarin er sprake is van de implementatie van bindende EU-besluiten. Dat is in dit geval aan de orde aangezien de wijzigingen van dit ontwerpbesluit ertoe strekken de nationale regelgeving in overeenstemming te brengen met het Europeesrechtelijke kader, in het bijzonder de vereisten op grond van de smb-richtlijn. Zoals hierboven is beschreven zijn volgens het in artikel 4, derde lid, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking de lidstaten verplicht om een schending van het Unierecht zo snel mogelijk ongedaan te maken en mee te werken aan de doelstelling van de EU om te voorzien in een hoog niveau van milieubescherming (artikel 4, derde lid, VEU, zoals ook tot uitdrukking gebracht in de overwegingen van de smb-richtlijn en de mer-richtlijn). De toepassing van artikel 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht sluit aan bij het vaste beleid voor de internetconsultatie van ontwerpregelgeving als het gaat om de implementatie van EU-regelgeving.¹² Voor de nahangprocedure op grond van artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer wordt toepassing gegeven aan artikel 11 van de Bekendmakingswet. Dat artikel bevat voor de nahangprocedure een vergelijkbare bepaling als artikel 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht.

Verder kan worden opgemerkt dat dit ontwerpbesluit inhoudelijk dezelfde normen bevat als die in de bestaande regelgeving zijn vastgelegd en waarvoor al eerder op grond van de Wet milieubeheer of de Omgevingswet inspraakmogelijkheden voor het publiek hebben opengestaan (door middel van publicatie van het ontwerp in de Staatscourant of internetconsultatie).¹³ In de toelichtingen bij de betrokken besluiten is op de ontvangen reacties ingegaan.¹⁴ Ook is bij de betrokken besluiten een voorhangprocedure gevolgd bij beide Kamers der Staten-Generaal.¹⁵ Dit ontwerpbesluit bevat ten opzichte daarvan geen wijzigingen die andere of grotere effecten op de leefomgeving hebben dan die welke zijn ontstaan na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit sluit aan bij de regeling in artikel 23.5, derde lid, van de Omgevingswet. Dat artikel bepaalt dat er geen verplichte voorhangprocedure is als het voorgenumen ontwerp uitsluitend strekt tot uitvoering van een internationaalrechtelijke

¹² Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 397, p. 5

¹³ https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_activiteitenleefomgeving/details
https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_kwaliteitleefomgeving/details
<https://www.internetconsultatie.nl/invoeringsbesluitomgevingswet>

¹⁴ Stb. 2018, 293, p. 696, Stb. 2018, 292, p. 514, Stb. 2020, 400, p. 1184.

¹⁵ Zie bijv. Kamerstukken I 2015/16, 33 118, C en Kamerstukken I 2018/19, 34 986, D.

verplichting of als er sprake is van wijzigingen die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Dat geldt ook voor de overbruggingsregeling voor bestaande windturbineparken aangezien met dit ontwerpbesluit de inhoudelijke normstelling voor die bestaande parken niet wordt gewijzigd. Het eventueel aanpassen van de inhoudelijke normstelling voor windparken is pas aan de orde als er conform de smb-richtlijn een plan-MER is gemaakt. Zoals hierboven is vermeld wordt aan de plan-mer gewerkt en zal voor de nieuwe regels een aparte wijzigings-AMvB in procedure worden gebracht. Die zal worden voorbereid met een internetconsultatie- en voorhangprocedure conform de artikelen 23.4 en 23.5 van de Omgevingswet.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het ontwerpbesluit niet geselecteerd voor het uitbrengen van een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen heeft voor de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals.

De Afdeling advisering heeft op 9 maart 2022 geadviseerd.¹⁶ Het advies was aanleiding om de gelding van de overbruggingsregeling overeenkomstig het advies aan een einddatum te binden, te weten 1 juli 2025. Ook is het advies opgevolgd door in de nota van toelichting dwingende redenen aan te geven om de schending van de plan-MER tijdelijk te handhaven gedurende de periode die nodig is om een plan-MER te verrichten voor het geval een rechter mocht oordelen dat de overbruggingsregeling plan-MER plichtig is.

7. Inwerkingtreding

De wijziging van het Activiteitenbesluit treedt op 1 juli 2022 in werking. Voor een toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting. De wijzigingen van de uitvoeringsbesluiten onder de Omgevingswet treden tegelijk met de Omgevingswet in werking. Dat tijdstip zal bij koninklijk besluit worden bepaald, de verwachte datum van inwerkingtreding is 1 januari 2023.

8. Technische notificatie

Het ontwerpbesluit is op 22 december 2021 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (notificatienummer 2021/0886/NL) ter voldoening aan Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241). De wachttermijn liep af op 23 maart 2022. Er zijn geen opmerkingen ontvangen.

II Artikelsgewijs

Artikel I (Activiteitenbesluit)

Onderdeel B (artikel 2.16b Activiteitenbesluit)

Aan artikel 2.16b van het Activiteitenbesluit is, onder aanduiding van de bestaande tekst als eerste lid, een nieuw tweede lid toegevoegd. Daarmee wordt voorkomen dat de bepalingen van afdeling 2.8 van het Activiteitenbesluit op een windturbine (voor zover sprake is van een inrichting type B, zoals volgt uit artikel 2.16b, eerste lid) van toepassing kan worden. Voor het in werking hebben van een windturbine gelden de specifieke geluidsvoorschriften uit paragraaf 3.2.3, onderscheidenlijk 3.2.3a, van het

¹⁶ Advies van 9 maart 2022, no. W17.21.0379/IV.

Activiteitenbesluit. Nieuwe windturbineparken vallen echter niet onder paragraaf 3.2.3a, evenmin als bestaande windturbineparken in geval van wijziging van de omgevingsvergunning of het bestemmingsplan. Er kan sprake zijn van een inrichting type B. Op een inrichting type B, waarvoor in hoofdstuk 3, zoals paragraaf 3.2.3a, geen regels zijn gesteld, zou dan in dit geval afdeling 2.8 van toepassing zijn. De algemene geluidsvorschriften van afdeling 2.8 zouden dan een kader kunnen vormen voor de verlening van de vergunning of de vaststelling van het bestemmingsplan en daarmee plan-merplichtig worden zonder dat hiervoor een plan-mer heeft plaatsgevonden. Om die reden moeten windturbines van afdeling 2.8 worden uitgezonderd.

Onderdeel C (artikel 3.13 Activiteitenbesluit)

De reikwijdte van de huidige windturbinebepalingen (paragraaf 3.2.3 van het Activiteitenbesluit) wordt beperkt tot inrichtingen van 1 of 2 windturbines. Voor bestaande windturbineparken (met 3 of meer windturbines) geldt de nieuwe paragraaf 3.2.3a.

Onderdeel D (§ 3.2.3a Activiteitenbesluit)

Voor windturbineparken (ten minste drie windturbines) worden opnieuw rechtstreeks werkende windturbinebepalingen vastgesteld, die dezelfde inhoud hebben als de huidige windturbinebepalingen. Paragraaf 3.2.3 van het Activiteitenbesluit is in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 juni 2021 in haar geheel buiten toepassing verklaard, zonder dat daarbij onderscheid tussen de verschillende voorschriften is gemaakt.

De bepalingen van de nieuwe paragraaf 3.2.3a zijn slechts van toepassing op bestaande windturbineparken en gelden tijdelijk, tot 1 juli 2025. Deze tijdelijkheid is uitdrukkelijk opgenomen, hoewel de verwachting is dat dit feitelijk niet nodig is, omdat het Activiteitenbesluit op 1 januari 2023, de beoogde inwerkingtredingdatum van de Omgevingswet en daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten, komt te vervallen.

Na wijziging van een omgevingsvergunning of een bestemmingsplan voor deze bestaande windturbineparken zijn de windturbinebepalingen niet (meer) van toepassing (artikel 3.15b, tweede lid). Het gaat hierbij om wijzigingen die betrekking hebben op bestaande windturbineparken die onder de met dit besluit vastgestelde nieuwe rechtstreeks werkende regels vallen, die plaatsvinden of hebben plaatsgevonden na 30 juni 2021. Na de wijziging moeten de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan volledig in de benodigde milieubescherming voorzien, dus met inbegrip van de milieuaspecten die in de overbruggingsregeling zijn geregeld.

De bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, die in artikel 3.14a, derde lid, van het Activiteitenbesluit voor windturbines in windturbineparken werd geboden, is in het nieuwe artikel 3.15d van dat besluit niet opnieuw opgenomen. Bij het stellen van dat maatwerkvoorschrift zouden de bepalingen in paragraaf 3.2.3a namelijk opnieuw als uitgangspunt dienen en daardoor een kader voor daarop gebaseerde besluitvorming worden.

In het nieuwe tweede lid van artikel 3.15d is bepaald dat een op grond van artikel 3.14a, derde lid, van het besluit eerder gesteld maatwerkvoorschrift van kracht blijft. Uit de uitspraak van 30 juni 2021 van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt namelijk dat vergunningen en bestemmingsplannen waarvoor de windturbinebepalingen van het Activiteitenbesluit als uitgangspunt zijn genomen, niet ongeldig zijn geworden. In de nieuwe

constellatie zouden de gestelde maatwerkvoorschriften echter geen wettelijke grondslag meer hebben, omdat de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen nu niet meer wordt geboden. Daarom voorziet artikel 3.15d, tweede lid, erin dat deze maatwerkvoorschriften geldig blijven.

Artikel II (Besluit activiteiten leefomgeving)

De wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) worden vastgesteld op grond van artikel 4.3, eerste lid, van de Omgevingswet.

Onderdeel A

Artikel 3.14a (nieuw) Bal

Deze wijziging perkt de richtingaanwijzer in voor windturbines. Daardoor zijn de regels over een windturbine van paragraaf 4.30 Bal niet meer van toepassing op vergunningplichtige gevallen voor zover ze niet onder het nieuwe overgangsrecht van artikel 3.14b vallen. Die paragraaf blijft wel van toepassing op de opwekking van elektriciteit met 1 of 2 windturbines. Deze wijziging heeft een vergelijkbare werking als het nieuwe artikel 3.13 Activiteitenbesluit (zie artikel I, onderdeel C). Deze wijziging is tijdelijk bedoeld, totdat (na de bovengenoemde plan-mer) nieuwe regels kunnen worden vastgesteld. Het artikel beperkt de toepassing niet tot de datum van artikel 3.14b, omdat anders na die datum vooralsnog weer de ongewijzigde regels van paragraaf 4.30 zouden gelden.

Artikel 3.14b (nieuw) Bal

Voor bestaande windparken wordt overgangsrecht ingevoegd in lijn met de wijziging van het Activiteitenbesluit. Het gaat hier om een tijdelijke richtingaanwijzer waarbij naast de bestaande regels over een windturbine ook wordt verwezen naar twee nieuwe paragrafen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze wijziging heeft een vergelijkbaar effect als het nieuwe artikel 3.15b Activiteitenbesluit dat door deze wijziging wordt vastgesteld. Anders dan in dat artikel wordt niet verwezen naar de bepalingen over het bestemmingsplan en de andere ruimtelijke besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Deze verschillende besluitvormen maken via het overgangsrecht uit het invoeringsspoor deel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1 van de Omgevingswet (artikel 4.6 Invoeringswet Omgevingswet). Onderdeel c van het eerste lid regelt het geval dat tussen 30 juni 2021 en de datum van inwerkingtreding een wijziging is opgetreden in de omgevingsvergunning verleend op grond van de Wabo of in het bestemmingsplan. Ook in die situatie zijn de regels over een windturbine niet van toepassing.

Door het derde lid is de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften net als in het Activiteitenbesluit uitgesloten, omdat bij het stellen daarvan de bepalingen in paragraaf 4.30 opnieuw een kader voor daarop gebaseerde besluitvorming zouden worden. Uiteraard zijn ook geen nieuwe maatwerkregels mogelijk, omdat daarvoor het omgevingsplan moet worden gewijzigd. Op grond van het tweede lid is de tijdelijke richtingaanwijzer van artikel 3.14b dan al niet meer van toepassing. Het derde lid sluit maatwerkregels echter niet uit en dus geldt de hoofdregel van artikel 2.12 Bal, dat inhoudt dat maatwerkregels in beginsel mogelijk zijn. Hierdoor komen maatwerkregels *avant la lettre*, die uiterlijk 30 juni 2021 in het bestemmingsplan waren opgenomen, niet te vervallen wegens strijd met hoger recht.

Volgens het vierde lid blijft een op grond van het Activiteitenbesluit gesteld maatwerkvoorschrift van kracht, doordat dit als een vergunning-

voorschrift gaat gelden. Dit is ook geregeld in het gewone overgangsrecht voor maatwerkvoorschriften van artikel 8.1.5, vijfde lid, Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Dat overgangsrecht geldt ook voor een maatwerkvoorschrift dat door het nieuwe artikel 3.15d, tweede lid, van het Activiteitenbesluit geldig is gebleven. In aanvulling op die regeling wordt hier voor de duidelijkheid bepaald dat ook na de aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak die gelding gewaarborgd blijft.

Naast de bestaande paragraaf 4.30 worden ook de tijdelijke regels voor een windturbine in de nieuwe paragrafen 4.30a en 4.30b van toepassing.

Onderdeel B (§ 4.30a en 4.30b (nieuw) Bal)

Hiermee wordt de inhoud van twee paragrafen uit de bruidsschat voor het omgevingsplan overgezet naar het Besluit activiteiten leefomgeving voor zover het gaat om vergunningplichtige windturbines.¹⁷ § 4.30a komt inhoudelijk overeen met § 22.3.4.3 Geluid door windturbines en windparken. § 4.30b bevat de regeling van § 22.3.18 Opwekken van elektriciteit met een windturbine.

Gezien gelijklopende inhoud wordt voor de toelichting verwezen naar de tekst van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.¹⁸ Ten opzichte van de bruidsschat is alleen het toepassingsbereik beperkt tot vergunningplichtige windturbines en zijn de verwijzingen naar de Omgevingsregeling aangepast in lijn met de opzet van het Besluit activiteiten leefomgeving (bijv. in artikel 4.431b). De Omgevingsregeling is tegelijk met dit besluit hierop aangepast.

Deze paragrafen in de bruidsschat over windturbines blijven gelden voor niet vergunningplichtige gevallen (1 of 2 windturbines). In onderstaande tabel wordt aangegeven vanuit welke bepalingen in de bruidsschat de tekst in de nieuwe paragrafen van het Besluit activiteiten leefomgeving is overgenomen.

Transponeringstabel bruidsschat Bal

Bruidsschat	Bal	Onderwerp
§ 22.3.4.3	§ 4.30a	<i>Geluid</i>
Art. 22.76	Art. 4.430b	geluid: waarden windturbines
Art. 22.77	Art. 4.430c	geluid: registratie gegevens windturbines
Art. 22.78	Art. 4.430d en 4.30e	geluid: meet- en rekenbepalingen
§ 22.3.18	§ 4.30b	<i>slagschaduw en lichtschildering</i>
–	Art. 4.430f	
Art. 22.214	Art. 4.430g	Toepassingsbereik
Art. 22.215	Art. 4.430h	toepassingsbereik: eerbiedigende werking
Art. 22.216	Art. 4.430i	slagschaduw: stilstandvoorziening
Art. 22.217	Art. 4.430j	slagschaduw: functionele binding
Art. 22.218	Art. 4.430k	slagschaduw: voormalige functionele binding
Art. 22.219	Art. 4.430l	lichtschildering: beperken van reflectie
Art. 22.220	Art. 4.431	lichtschildering: meten reflectiewaarden

Artikel III (Besluit kwaliteit leefomgeving)

In het opschrift van de artikelen is tussen vierkante haken aangegeven wat de grondslag in de Omgevingswet is als dat een ander artikel is dan artikel 2.24, eerste lid.

¹⁷ De paragrafen vastgesteld door artikel 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

¹⁸ Voor § 4.30a (geluid) de toelichting bij artt. 22.75-22.78, Stb. 2000, 400, blz. 875. Voor § 4.30b (slagschaduw en lichtschildering) de toelichting bij artt. 22.214–22.220, idem, blz. 918–921.

Onderdeel A (artikel 5.4a (nieuw) Besluit kwaliteit leefomgeving)

Dit artikel beperkt het toepassingsbereik van de paragraaf over externe veiligheidsrisico's (5.1.2.2) voor zover het gaat om 3 of meer windturbines. Daardoor is onder andere artikel 5.11 niet van toepassing, dat een instructieregel regelt voor het omgevingsplan voor het beperken van het zogenaamde plaatsgebonden risico.¹⁹ De paragraaf blijft wel van toepassing op het toelaten van 1 of 2 windturbines in verband met het externe veiligheidsrisico voor (zeer of beperkt) kwetsbare gebouwen of locaties (bijlage VII, onder D, onder 1). Het opschrift van het artikel benadrukt het tijdelijke karakter van deze regel in afwachting van de afronding van de bovengenoemde plan-mer.

Het opwekken van elektriciteit voor 3 of meer windturbines blijft wel onderdeel van bijlage VII Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze bijlage is namelijk niet alleen van belang voor het toepassingsbereik van de instructieregels voor omgevingsplannen (via artikel 5.4, eerste lid, Besluit kwaliteit leefomgeving). De bijlage is ook relevant voor de gegevensverzameling en het register externe veiligheid (in de artikelen 11.1 e.v. wordt hier namelijk naar verwezen). Het bevoegd gezag verzamelt hiervoor gegevens die bij de aanvraag om een omgevingsvergunning zijn verstrekt. Artikel 7.31 Omgevingsregeling stelt hiervoor eisen voor een windpark met 3 of meer windturbines. Dit type regels is niet kaderstellend voor vergunningen, zoals bedoeld in de smb-richtlijn. Voor paragraaf 5.1.2.1 regelt artikel 5.3a al dat de instructieregel van artikel 5.2 over veiligheidsrisico's niet van toepassing is op bestaande activiteiten.

Onderdeel B (artikel 5.56 (nieuw) Besluit kwaliteit leefomgeving)

Dit artikel beperkt de toepassing van de geluidsregels van paragraaf 5.1.4.2 voor bestaande windparken waarvoor uiterlijk op 30 juni 2021 een vergunning en planologische toestemming was verleend die sindsdien niet is gewijzigd. Dat betekent dat ook de inhoudelijke norm uit paragraaf 5.1.4.2.1 niet meer voor deze categorie gelden (zie ook de toelichting in paragraaf 2.5).

Dit artikel heeft, zoals blijkt uit het opschrift, een tijdelijk karakter. Het voorkomt onnodig werk voor gemeenten gedurende de periode waarin het plan-mer wordt gemaakt. Het is mogelijk dat zij in die periode een deel van het omgevingsplan wijzigen waar een windturbine toegelaten is waarover sinds 30 juni 2021 geen besluitvorming meer heeft plaatsgevonden. Het kan bijvoorbeeld gaan om het overhevelen van het bestemmingsplan buitengebied naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Ook kan het gaan om het toelaten van geluidgevoelige gebouwen waarop een dergelijke windturbine geluid veroorzaakt. Zolang de in het algemeen deel van deze toelichting beschreven plan-mer niet is afgerond, is de opdracht in artikel 5.59, tweede lid, dat het omgevingsplan erin voorziet dat het geluid door windturbines op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar moeilijk uitvoerbaar. Voor de beheersing van het geluid volstaat bovendien de bestaande omgevingsvergunning of de tijdelijke regels in het Besluit activiteiten leefomgeving. Bij het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen moet uiteraard worden beoordeeld of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, maar lopende de plan-mer kan het Besluit kwaliteit leefomgeving daarbij geen houvast bieden. Beoogd is dit artikel te laten vervallen als de plan-mer voor de regels over windturbines is afgerond en de nieuwe (mogelijk gewijzigde) instructieregels voor windturbines worden vastgesteld. Op dat moment

¹⁹ Het plaatsgebonden risico is de kans op het overlijden van een onbeschermd en continu aanwezig persoon buiten de begrenzing van de locatie waar een activiteit wordt verricht als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval veroorzaakt door die activiteit (artikel 5.6 Bkl).

moet het toepassingsbereik van de paragrafen over de geluidsregels nader worden gezien en worden bekeken in hoeverre daarbij overgangsrecht noodzakelijk is voor toegelaten bestaande windparken. De formulering van het tweede lid sluit aan bij die van artikel 3.14a, tweede lid, (nieuw) Bal. In artikel 5.56, tweede lid, Besluit kwaliteit leefomgeving wordt de wijziging van het omgevingsplan echter niet genoemd. Een instructieregel in hoofdstuk 5 is namelijk alleen van toepassing bij vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan.

Onderdeel C (artikel 5.75a (nieuw) Besluit kwaliteit leefomgeving)

De algemene geluidbepalingen van paragraaf 5.1.4.2.1 Besluit kwaliteit leefomgeving blijven van toepassing op windparken waarvoor uiterlijk op 30 juni 2021 nog geen vergunning of planologische toestemming was verleend of als die zijn of worden gewijzigd. Zoals toegelicht in paragraaf 2.5 blijft de centrale inhoudelijke norm uit deze paragraaf (artikel 5.59, dat onder meer bepaalt dat het geluid op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar moet zijn) gelden voor het wijzigen van het geluidregime in het omgevingsplan voor een windpark en het toelaten van nieuwe windparken.

Ook paragraaf 5.1.4.2.3 met regels over geluid door specifieke activiteiten blijft van toepassing. Voor windparken wordt daarop een uitzondering gemaakt met het nieuwe artikel 5.75a. De toepassing van de concrete geluidsnorm voor windturbines in die specifieke paragraaf is daardoor beperkt tot het toelaten van één of twee windturbines die geen onderdeel uitmaken van een windpark. Voor windparken met 3 of meer windturbines geldt dus geen instructieregel meer die aangeeft onder welke voorwaarden in ieder geval wordt voldaan aan de algemene norm dat het betreffende geluid aanvaardbaar is (artikel 5.59, tweede lid). Het is aan het bevoegd gezag om op basis van een milieueffectrapportage te bepalen wat aanvaardbaar is. Door de blijvende toepasselijkheid van de specifieke paragraaf 5.1.4.2.3 wordt vermeden dat de generieke regels van niet specifiek genoemde activiteiten van paragraaf 5.1.4.2.2 van toepassing worden.

Voor de uitvoerbaarheid in de praktijk schrijft dit nieuwe artikel wel voor dat de regels in het omgevingsplan voor windturbines in ieder geval worden uitgedrukt in de standaard dosismaten (L_{den} en L_{night}). Er wordt namelijk uitgegaan van normering in die dosismaten in de rekenregels in de Omgevingsregeling voor windturbines (artikel 6.8 en bijlage IVi Or), de cumulatierregels voor windparken op industrieterreinen (artikel 3.38 Besluit kwaliteit leefomgeving en artikelen 3.25 e.v. Or) en de regels voor het bepalen van het gezamenlijke geluid, dat bepalend is voor de vereiste geluidwering (artikel 3.39 Besluit kwaliteit leefomgeving en artikelen 3.26 e.v. Or). Hierbij is geen sprake van inhoudelijke kaderstelling.

Onderdelen D en E (artikelen 5.89aa (nieuw) en 5.89f Besluit kwaliteit leefomgeving)

Het nieuwe artikel 5.89aa sluit de toepassing uit van de instructieregels over slagschaduw van paragraaf 5.1.4.2 voor bestaande windparken waarvoor uiterlijk op 30 juni 2021 een vergunning en planologische toestemming verleend was. De formulering is in lijn met die van artikel 5.56 Besluit kwaliteit leefomgeving.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.5 blijft de algemene eis van de aanvaardbaarheid van de slagschaduw op slagschaduwgevoelige gebouwen van artikel 5.89c van toepassing op windparken waarvoor op 30 juni 2021 nog geen vergunning was verleend.

Door de wijziging van artikel 5.89f geldt geen instructieregel meer die aangeeft onder welke voorwaarden daar in ieder geval aan wordt voldaan.

Onderdeel F (artikel 8.41 Besluit kwaliteit leefomgeving) [artikel 5.34, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet]

Door dit gewijzigde artikel vervalt de concrete geluidsnorm voor windturbineparken in vergunningvoorschriften, in lijn met de aanpassing van artikel 5.74 Besluit kwaliteit leefomgeving voor omgevingsplannen. In plaats daarvan wordt alleen nog een verplichte standaard dosismaat geregeld zoals in artikel 5.75a voor het omgevingsplan. Deze geldt ook bij het opnemen van vergunningvoorschriften die waarden bevatten voor het toelaatbare geluid op een geluidgevoelig gebouw.

Onderdeel G (artikel 12.13j Besluit kwaliteit leefomgeving)

Deze overgangsbepaling zet de regeling uit artikel 3.14a, vijfde lid, van het Activiteitenbesluit voort, op grond waarvan bij het stellen van een maatwerkvoorschrift geen rekening gehouden mocht worden met een windturbine die of windturbinepark dat behoort tot een andere inrichting waarvoor tot 1 januari 2011 een vergunning in werking en onherroepelijk was of een melding was gedaan.²⁰ Met deze wijziging wordt de toepassing ervan uitgesloten voor windparken.

Artikel IV (Invoeringsbesluit Omgevingswet)

De wijzigingen voor dit besluit worden aangebracht op grond van artikel 22.2, eerste lid, van de Omgevingswet.

Onderdeel A (artikel 7.1 Invoeringsbesluit Omgevingswet)

Artikel 7.1 stelt de regels vast voor de zogenaamde «bruidsschat» vastgesteld door het Invoeringsbesluit Omgevingswet.²¹ In het toepassingsbereik van de bepalingen over milieubelastende activiteiten zijn de windparken van 3 of meer windturbines uitgezonderd. Voor bestaande windparken van 3 of meer windturbines gaan tijdelijke regels in het Besluit activiteiten leefomgeving gelden die inhoudelijk gelijklopend blijven (paragraaf 4.30a en 4.30b Besluit activiteiten leefomgeving).

De algemene eis in paragraaf 22.3.4.1 over het doen van geluidonderzoek voor een aantal gevallen, waaronder windturbines, blijft ongewijzigd (artikel 22.60, eerste lid, onder b). Dit geldt evenzeer voor het Activiteitenbesluit (artikel 1.11, derde lid, onder a).

Onderdeel B (artikel 7.2 Invoeringsbesluit Omgevingswet)

De toelichting bij de regels van de bruidsschat is ook vastgesteld door het Invoeringsbesluit. Artikel 7.2 verwijst hiervoor naar bijlage I bij dat besluit.

Artikel V (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel I treedt in werking op 1 juli 2022. Er wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten, maar afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van, in dit geval, drie maanden, zoals aangegeven in aanwijzing voor de regelgeving 4.17. De afwijking is wenselijk om zo snel mogelijk te voldoen aan de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit het

²⁰ Vgl. de toelichting bij artikel 12.1 Bkl ingevoegd bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020, 400, blz. 1672. Dit artikel is vervolgens vernummerd door het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet (Stb. 2020, 557).

²¹ Stb. 2020, 400, blz. 631–718.

EU-recht, in het bijzonder artikel 4, lid 3, VEU in combinatie met de door de rechter vastgestelde strijdigheid van de windturbinebepalingen van het Activiteitenbesluit met de smb-richtlijn. Daarnaast is de afwijking wenselijk omdat sprake is van spoedregelgeving teneinde zo snel mogelijk te voorzien in nieuwe windturbinebepalingen die het rechtsvacuüm van een weggefallen milieubescherming tegen windturbineparken opvullen. Tenslotte is de afwijking wenselijk om aanmerkelijke ongewenste nadelen te voorkomen, met name rechtszekerheid over de geboden milieubescherming tegen windturbineparken en de voorwaarden waaronder de exploitatie van bestaande windturbineparken kan worden voortgezet.

Daar staat tegenover dat decentrale overheden enige tijd moet worden gegend om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden, zodat onmiddellijke inwerkingtreding niet wenselijk werd geacht.

Met de aangehouden invoeringstermijn wordt het juiste evenwicht bereikt tussen een zo snel mogelijke en een realistische invoeringstermijn.

Voor de artikelen II tot en met IV kan bij koninklijk besluit voor de verschillende artikelen een verschillende datum van inwerkingtreding worden vastgesteld. Dit artikel biedt de mogelijkheid om de inwerkingtreding technisch af te stemmen op de inwerkingtreding van de regelgeving van de Omgevingswet.

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