

Regulering van milieueffecten van windturbines, nu en onder de Omgevingswet

M en R 2021/121



De afgelopen jaren is het aantal windparken op land hard gegroeid. En zoals bij elke ruimtelijke ontwikkeling die controversieel is, heeft dit ook tot veel rechtspraak over de publiekrechtelijke besluitvorming daarvoor geleid. Dit artikel gaat in op de rechtspraak over de meest relevante milieueffecten van windparken, zijnde geluid, slagschaduw en externe veiligheid. Verder bespreken we de gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor de regulering van deze milieueffecten van windturbines.

1. Inleiding

Dit artikel gaat niet afzonderlijk in op de mogelijke gevolgen van de tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (“Afdeling”) inzake het Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding.² In die uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (“Activiteitenbesluit”) en de Activiteitenregeling milieubeheer (“Activiteitenregeling”) buiten toepassing moeten blijven. Op de gevolgen van deze uitspraak gaan Ralph Frins en Tonny Nijmeijer in.³ Uit de tussenuitspraak volgt in ieder geval dat een bestuursorgaan thans eigen normen moet verbinden aan een besluit ter vervanging van de windturbinebepalingen. Verder wordt door het Rijk een milieueffectrapport opgesteld, op basis waarvan uiteindelijk nieuwe nationale normen kunnen worden vastgesteld. Voor beide situaties kan de rechtspraak over de huidige normstelling in het Activiteitenbesluit en -regeling relevant blijven. Als voor een project bijvoorbeeld eigen normen worden gesteld, kan daarbij nog steeds gebruik worden gemaakt van al beschikbaar onderzoek naar de mogelijke gevolgen van geluid en slagschaduw van windparken. Rechtspraak over dat onderzoek blijft dan bruikbaar in mogelijke beroepsprocedures tegen de projectspecifieke normen. Verder heeft de Afdeling in de genoemde tussenuitspraak niet expliciet geoordeeld dat de inhoudelijke onderbouwing van de windturbinebepalingen onjuist was, zodat

1 Erwin Noordover en Rieneke Jager zijn advocaat bij NewGround Law in Amsterdam.

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

3 R.H.W. Frins & A.G.A. Nijmeijer, ‘Van Nevele naar Delfzijl en verder’, *M en R* 2021/120.

die inhoudelijke onderbouwing nog wel toepasbaar is bij de keuze voor eigen normen. Verder zijn voor verschillende projecten, waaronder Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en Windpark Ze-Bra, besluiten gepubliceerd waarin eigen normen voor het project zijn opgenomen. In beide genoemde projecten zijn bijvoorbeeld de geluidsnormen hetzelfde gebleven als onder het Activiteitenbesluit en de -regeling. In het artikel lichten wij nader toe of de jurisprudentie gewezen onder de windturbinebepalingen nog actueel is.

De tussenuitspraak van de Afdeling kan ook gevolgen hebben voor de toepasbaarheid van de normen die gaan gelden onder de Omgevingswet. Voor dit artikel gaan wij uit van de tekst van de Omgevingswet en de daarbij horende AMvB's zoals die nu beschikbaar is.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst wordt ingegaan op inrichtingenbegrip & milieubelastende activiteiten. Vervolgens komt de geluidsnormering voor de windturbines in het huidige recht en onder de Omgevingswet aan bod, waarna op dezelfde wijze de normering slagschaduw en voor externe veiligheid wordt behandeld. Daarna worden de molenaarswoningen in het huidige recht en onder de Omgevingswet behandeld. Verder wordt kort ingegaan op de bruidsschat. Afgesloten wordt met de conclusie.

2. Inrichtingenbegrip & milieubelastende activiteiten

Windparken zijn aangemerkt als inrichtingen.⁴ Als voor een windpark een milieueffectrapport (“MBA”) voor een project moet worden gemaakt, is ook sprake van een vergunningplichtige inrichting.⁵ Dit geldt ook als er vrijwillig een project-MER wordt verricht, waarbij de m.e.r.-beoordeling wordt overgeslagen. Is geen project-MER nodig en wordt een m.e.r.-beoordeling uitgevoerd, dan moet voor het windpark een omgevingsvergunning beperkte milieutoets worden verkregen.⁶ Voor één of twee windturbines is noch een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (“OBM”) noch een milieuvergunning nodig. Dit is het gevolg van de drempel van drie windturbines of meer als opgenomen in de definitie van windturbinepark in het Besluit milieueffectrapportage.⁷

Met de Omgevingswet wordt de term ‘inrichting’ verlaten en vervangen door de milieubelastende activiteit (“MBA”).⁸

4 Artikel 2.1, lid 1 jo. Bijlage I, onderdeel C, onder 20.1, sub a, 1° Bor.

5 Artikel 2.1, lid 2 jo. Bijlage I, onderdeel B, onder 1, sub b Bor.

6 Artikel 2.1, lid 1, sub i jo. artikel 2.2a, lid 1, sub a Bor.

7 Bijlage, onderdeel A Besluit milieueffectrapportage.

8 Zie voor meer in algemene zin o.a. V.M.Y. van 't Lam & M. Jansen Schoonhoven ‘Van inrichting naar MBA. Enkele praktische consequenties nader belicht’, *M en R* 2018/108; B.A.J. Haagen & A.R. Klijn, ‘Van inrichting naar milieubelastende activiteit: een eerste verkenning van de Omgevingswet’, *TBR* 2014/198.

Het is straks verboden om zonder omgevingsvergunning milieubelastende activiteiten te verrichten, voor zover dit is aangewezen bij een AMvB.⁹ De aanwijzing van de milieubelastende activiteiten vindt plaats in hoofdstuk 3 Besluit activiteiten leefomgeving (“BAL”). In hoofdstuk 3 is een windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 meter aangewezen als een milieubelastende activiteit.¹⁰ Een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit is verplicht bij drie of meer windturbines. Met deze grens is aangesloten bij de definitief van windturbinepark in het kader van de m.e.r.-beoordelingsplicht.¹¹ Door de drempel van minimaal drie windturbines wordt uitgesloten dat voor één of twee windturbines een omgevingsvergunning MBA nodig is.¹² Overigens neemt dat niet weg dat er bij het bouwen van één of twee windturbines wel andere activiteiten vergunningplichtig blijven, denk hierbij aan een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen of Natura 2000.

De OBM verdwijnt onder de Omgevingswet: een windpark van drie of meer windturbines heeft *altijd* een omgevingsvergunning MBA nodig.

Het Bal geeft de volgende definitie van een windpark: “*samenstel van voorzieningen waarmee elektriciteit met behulp van wind wordt geproduceerd*”.¹³ Hieruit kan worden opgemaakt dat het niet alleen gaat om windturbines maar ook andere installaties die door de exploitant worden opgericht voor het functioneren van het windpark, zoals een transformatorstation, onderdeel uitmaken van het windpark. Ook de kabels die de windturbines onderling verbinden en deze verbinden met een transformatorplatform, maken deel uit van het windpark. De exportkabel maakt geen deel uit van het windpark. Kabels die deel uitmaken van het openbaar elektriciteitsnet en eventuele transformatorplatforms van de netbeheerder maken ook geen deel uit van het windpark.

Het is nog onduidelijk hoe wordt bepaald of sprake is van drie of meer windturbines die gezamenlijk als één windpark worden aangeduid als sprake is van meerdere initiatiefnemers. Het inrichtingenbegrip wordt verlaten, en daarmee ook de toetsing aan technische, functionele en organisatorische bindingen. Onder het huidige recht zijn er ook windparken tot stand gebracht die één inrichting vormen, ondanks dat er sprake was van meerdere initiatiefnemers. Dit werd tot stand gebracht met een overeenkomst tussen de initiatiefnemers op basis waarvan het zeggenschap werd geregeld. Het is nog onduidelijk hoe dit moet worden geregeld onder de Omgevingswet.

3. Geluid

3.1 Geluidsnormering in Activiteitenbesluit

Windturbines en -parken moeten voldoen aan de norm van ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen, tenzij deze zijn gelegen op een gezond industrieterrein. Verder gelden die normen bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein.¹⁴ De genoemde dosismaten Lden en Lnight vloeien voort uit de Europese richtlijn inzake evaluatie en beheersing van het omgevingslawaai.¹⁵ De Lden is een etmaalnorm en de Lnight is een norm voor de nachturen van 23:00 tot 07:00 uur. De normen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight zijn nationaal bepaald voor windturbinegeluid. Met deze dosismaten wordt de geluidsbelasting van een windturbine of -park gemiddeld over de etmaal- respectievelijk de nachtperioden van een jaar. De geluidsproductie van windturbines wordt bepaald aan de hand van het Reken- en meetvoorschrift windturbines.¹⁶ Dit voorschrift is als bijlage 4 bij de Activiteitenregeling opgenomen.

De geluidsnormen in het Activiteitenbesluit zijn in veel procedures aangevochten. Onder meer is opgekomen tegen de handhaafbaarheid van de jaargemiddelde normen. Als windturbines draaien, wordt aan de hand van de windsnelheden de geluidsbelasting voor de omgeving bepaald. Uitgangspunt daarbij is het bronvermogen, dat in principe een gegeven is. De feitelijke geluidsbelasting is dan afhankelijk van de windsnelheid. Door de windsnelheid het gehele jaar te monitoren, wordt bijgehouden of het jaargemiddelde mogelijk wordt overschreden. Ter voorkoming daarvan kan dan de productie van een windpark gedurende het jaar worden bijgesteld zodat minder geluid wordt geproduceerd en een mogelijke overschrijding van de normen wordt voorkomen.

Als gevolg van de tussenuitspraak over het Nevele-arrest, zijn de geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit en de -regeling voorlopig niet meer toepasbaar. Als er voor een specifiek project wordt gekozen voor eigen normen, dan kunnen wel nog steeds de dosismaten Lden en Lnight worden gehanteerd, zoals is gedaan in enkele projecten die nu eigen normen hebben opgenomen.

3.2 Maatwerkvoorschriften voor geluid

Het Activiteitenbesluit bevat twee gronden voor het stellen van maatwerkvoorschriften om af te wijken van de gegeven normen. Ten eerste kan een norm met een lagere waarde worden gesteld om rekening te houden met cumulatieve van een ander(e) windturbine of -park.¹⁷ Ten tweede kan een norm met een andere waarde worden vastgesteld

9 Artikel 5.1 Omgevingswet.

10 Artikel 3.11 Bal. Deze uitzondering is onder huidig recht te vinden in Bijlage I, onderdeel C, onder 20.2 Bor.

11 Artikel 3.13 Bal.

12 Artikel 4.427 Bal. Onder huidig recht vallen één of twee windturbines ook buiten de OBM of milieuvergunning.

13 Bijlage I Bal.

14 Artikel 3.14a, lid 1 Activiteitenbesluit milieubeheer.

15 Artikel 5, lid 1 Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai - Verklaring van de Commissie in het Bemiddelingscomité over de Richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai.

16 Artikel 1.10, lid 1 jo. artikel 1.11, lid 3, sub a Activiteitenbesluit milieubeheer.

17 Artikel 3.14a, lid 2 Activiteitenbesluit milieubeheer.

vanwege bijzondere lokale omstandigheden.¹⁸ Van deze bevoegdheden is relatief weinig gebruik gemaakt. Een relevant voorbeeld van het stellen van een maatwerkvoorschrift vanwege bijzondere lokale omstandigheden is Windpark Koningspleij, waarvoor maatwerkvoorschriften zijn genomen met een hogere geluidswaarde op twee woningen, namelijk 53 dB(A) Lden en 47 Lnight. De juridische houdbaarheid van dit besluit is echter niet getoetst, aangezien daartegen geen rechtsmiddelen zijn aangewend.¹⁹

Met de tussenuitspraak inzake Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding moeten de windturbinebepalingen buiten toepassing blijven. Naar wij aannemen betekent dit ook dat van de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, die onderdeel uitmaken van de windturbinebepalingen, ook geen gebruik meer gemaakt kan worden.

3.3 *Cumulatieve geluidsbelasting*

De normen in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling gelden per inrichting. Als gevolg daarvan kan de noodzaak ontstaan om vanwege cumulatie van geluidsbelasting door meerdere inrichtingen specifieke normen op te leggen. Dit kan door het opnemen van planregels in een planologisch besluit of door het opleggen van maatwerkvoorschriften teneinde rekening te houden met cumulatie van geluid.

Het rijksinpassingsplan voor Windplan Groen staat de realisatie van meerdere inrichtingen toe. Daartoe zijn per inrichting omgevingsvergunningen verleend aan verschillende initiatiefnemers en ook verder blijkt niet van zodanige organisatorische, technische en functionele samenhang dat volgens de Afdeling gesproken moet worden van één inrichting. Het Activiteitenbesluit voorziet niet in een norm voor geluidhinder die afkomstig is van meerdere inrichtingen. Het geluidsonderzoek voor het project en het rijksinpassingsplan gaan wel uit van cumulatieve naleving van de geluidsnormen door alle windturbines gezamenlijk, zodat volgens de Afdeling een planregel ontbreekt die deze aanname juridisch borgt. Het plan waarborgt immers niet dat de gecumuleerde geluidsbelasting van de windturbines van het RIP tezamen ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight bedraagt. De Afdeling voorziet in een planregel om dit alsnog te borgen.²⁰

Het Windpark IJsselwind bestaat uit twee inrichtingen, bestaande uit twee windturbines en één windturbine. Ook hier wijst de Afdeling erop dat de normen uit het Activiteitenbesluit niet gelden voor de drie voorziene windturbines gezamenlijk, maar per afzonderlijke inrichting. De Afdeling is in deze uitspraak echter niet bereid zelf in de zaak te voorzien. Appellanten stellen namelijk dat cumulatieve normen voor meerdere inrichtingen kunnen leiden tot complicaties bij de handhaving. Zij vrezen dat als er geen duidelijke

normen per inrichting gelden, een exploitant bij overtreding van deze gezamenlijke norm naar de andere exploitant zal wijzen als veroorzaker van de overtreding. Het college heeft op de zitting aangegeven dat de naleefbaarheid en de handhaafbaarheid van de alsnog voorgestelde cumulatieve voorschriften kan worden bevorderd door het maken van afspraken tussen de inrichtinghouders en dat in de controleerbaarheid daarvan kan worden voorzien door het bijhouden van logboeken. Desgevraagd kon het college ter zitting daarvan nog geen nadere uitwerking of concretisering geven. De Afdeling stelt vast dat wat er ook zij van dergelijke afspraken, daarmee een effectieve publiekrechtelijke handhaving van die afspraken nog niet is verzekerd.²¹

Naast cumulatie van geluidsbelasting door verschillende windparken speelt ook nog cumulatie van geluidsbelasting door verschillende soorten geluidsbronnen. Een mogelijke geluidsbron betreft het laagvlieggebied Maas en Waal, dat als oefengebied voor de luchtmacht wordt gebruikt. De raad heeft gesteld dat deze geluidsbron slechts incidenteel voorkomt en daarom geen relevante bijdrage geeft aan de cumulatieve geluidbelasting. De Afdeling oordeelt dat de raad had moeten motiveren waarom deze geluidsbron kan worden aangemerkt als een incidentele bron die niet relevant is voor de cumulatieve geluidbelasting.²²

De rechtspraak over de cumulatieve geluidsbelasting van windturbines op zichzelf en met andere bronnen blijft ook relevant bij het stellen van eigen normen. In ieder geval zal bij het opnemen van eigen normen rekening moeten worden gehouden met eventuele cumulatie van geluid met andere windturbines in de omgeving en met andere geluidsbronnen.

3.4 *Laagfrequent geluid ("LFG") en pulserend karakter van geluid*

Door tegenstanders van windparken is vaak gesteld dat windturbines laagfrequent en infrason geluid produceren dat schadelijk kan zijn voor de gezondheid. De Afdeling heeft dit betoog standaard afgewezen. Daartoe overweegt de Afdeling dat er in de wetenschap geen eenduidig standpunt bestaat over mogelijk effect van laagfrequent en infrason geluid op de gezondheid van mensen. Verder is er in de wetenschap geen directe oorzaak-effectrelatie tussen windturbinegeluid in algemene zin en specifiek voor LFG en gezondheid gevonden.²³

Het is dus verdedigbaar niet separaat te kijken naar LFG, aangezien de geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit ook afdoende bescherming bieden tegen LFG. Niettemin is het mogelijk om in het kader van de ruimtelijke ordening te kijken naar LFG en de aanvaardbaarheid daarvan te beoordelen. Daarvoor mag volgens de Afdeling gebruik worden

18 Artikel 3.14a, lid 3 Activiteitenbesluit milieubeheer.

19 ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:889, r.o. 14-19.

20 ABRvS 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2226.

21 ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1025.

22 ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1681.

23 ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1681, r.o. 8.2 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

gemaakt van de Verdammen-curve.²⁴ Als separaat wordt gekeken naar LFG, dan gebeurt dit veelal op aandringen van politiek en bestuur, bijvoorbeeld vanwege vragen hierover van de omgeving. Dit laatste kan ook gebeuren in het kader van de eigen normstelling voor een project. In de nieuwe besluiten voor Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding wordt dan ook separaat ingegaan op LFG. Daarin wordt onder meer overwogen dat het aandeel laagfrequent geluid binnen het geluidsspectrum van windturbines niet onevenredig groot is (in tegenstelling tot bijvoorbeeld compressoren of transformatoren), het aandeel LFG niet significant is toegenomen met het formaat van de windturbine en er geen aanleiding is om te veronderstellen dat specifiek LFG een effect op de volksgezondheid veroorzaakt of tot additionele hinder leidt. Het specifiek toevoegen van een norm voor LFG van windturbines leidt daarmee volgens dit rapport niet tot een betere beoordeling van de optredende effecten van geluid.²⁵

Naast LFG wijzen tegenstanders ook op het pulserend karakter van het geluid, waaruit zou volgen dat dit geluid extra hinderlijk is. In reactie op dit betoog overweegt de Afdeling standaard naar haar overwegingen hierover in de uitspraak van Windpark De Veenwieken. Daaruit volgt dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van de normen een percentage ernstig gehinderden bij windturbines van 9 binnenshuis en 20 buitenshuis onder afweging van alle betrokken belangen aanvaardbaar heeft geacht. Daarbij is de hinderlijkheid van het geluid in vergelijking tot geluid van wegverkeer, railverkeer en industrielaawaai evenals slaapverstoring in aanmerking genomen. Daarmee is in de normstelling rekening gehouden met het hinderlijke karakter van het door windturbines veroorzaakte geluid en slaapverstoring.²⁶

3.5 *Beoordeling van geluidseffecten in het kader van de goede ruimtelijke ordening*

De Afdeling staat toe om in het kader van de goede ruimtelijke ordening aansluiting te zoeken bij de normen uit het Activiteitenbesluit en de -regeling. Het is echter ook mogelijk om een daarvan afwijkende norm op te nemen in een bestemmingsplan indien dit nodig is met het oog op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en het behoud van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij kan bijvoorbeeld ook gewerkt worden met een geluidsnorm als streefwaarde en een hogere geluidsnorm waar die streefwaarde niet kan worden gehaald.²⁷

De geluidsnorm uit het Activiteitenbesluit beschermt gevoelige gebouwen en gevoelige terreinen, maar in het kader van de goede ruimtelijke ordening moet ook rekening worden gehouden met de geluidsbelasting op andere objecten. De Afdeling heeft bijvoorbeeld geoordeeld dat een recreatiewoning geen geluidgevoelig gebouw is, maar dat de gevolgen van de windturbines voor het verblijfsklimaat

bij de recreatiewoningen wel moeten worden betrokken bij de belangenafweging in het kader van de ruimtelijke ordening en moet worden beoordeeld of de geluidsbelasting niet onaanvaardbaar is.²⁸ Daarvoor is het mogelijk om geluidsniveaus buiten een woning aanvaardbaar te achten, als de geluidsbelasting op de gevel aanvaardbaar is en niet te verwachten is dat de geluidsbelasting in de tuin in betekenende mate daarvan afwijkt.²⁹ Een geluidsbelasting van 50 dB ter plaatse van een agrarisch erf is aanvaardbaar te achten, aangezien de verblijfsduur op het erf voor het uitvoeren van werkzaamheden beperkt is in vergelijking tot de verblijfsduur bij een woning.³⁰

Het is mogelijk om vanwege het belang van een goede ruimtelijke ordening een geluidsnorm met een lagere waarde vast te stellen dan voorgeschreven in het Activiteitenbesluit. Als uit de besluitvorming blijkt dat voor de aanvaardbaarheid van het windpark deze lagere norm ook voorwaardelijk is, dan is er ook een verplichting om die lagere norm juridisch te borgen. Dit blijkt uit de uitspraak inzake Windpark Staphorst, waar het college op de zitting heeft verklaard dat het handhavend zal optreden als de berekende maximale geluidbelasting van 45 dB Lden en 39 dB Lnight wordt overschreden. De Afdeling neemt vervolgens aan dat het college deze waarden als maximaal vergund aanmerkt en dus niet aansluit bij de geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit. In de verleende omgevingsvergunning strijdig gebruik voor het Windpark is echter geen vergunningvoorschrift opgenomen ter borging van 45 dB Lden en 39 dB Lnight, waarmee het besluit volgens de Afdeling onzorgvuldig is voorbereid.³¹

3.6 *Geluidsnormering onder de Omgevingswet*

De algemene regels over geluid zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving ("Bkl"). Het Bkl bevat een instructieregel gericht tot het bevoegd gezag voor het omgevingsplan. Het omgevingsplan, dat het opwekken van elektriciteit met een windturbine of windpark toelaat, bevat als standaardwaarde 47 dB Lden en 41 dB Lnight voor het toelaatbare geluid door de activiteit op een geluidgevoelig gebouw. De normstelling waaraan windparken moeten voldoen zijn dus per gemeente terug te vinden in het omgevingsplan. Wanneer wordt voldaan aan de waarden in het omgevingsplan dan is het geluid van de windturbines aanvaardbaar. Het is niet toegestaan de aanvaardbaarheid van het geluid te bereiken door het stellen van andere of aanvullende regels in het omgevingsplan dan de waarden die zijn opgenomen in het omgevingsplan conform de eerste twee leden van artikel 5.74 Bkl.³²

Het Bkl biedt ook de mogelijkheid om af te wijken van de standaardwaarden wanneer deze waarden niet leiden tot het gewenste evenwicht tussen beschermen en benutten.

24 ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2308.

25 'Onderzoek milieunormen windenergie. Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding', Pondera, p. 5.

26 ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, r.o. 10.3.

27 Zie ter illustratie ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1681.

28 ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2821, r.o. 13.4.

29 ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1681, r.o. 11.

30 ABRvS 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2226, r.o. 43-43.2.

31 ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3112, r.o. 16.6.

32 Artikel 5.74, lid 3 Bkl.

Daarbij kan worden gedacht aan het bieden van meer ruimte voor een windpark door een hogere waarden voor geluid toe te staan, bijvoorbeeld vanwege een beleid om windparken te concentreren in een bepaald deel van een gemeente of provincie. Het omgevingsplan kan daarvoor hogere of lagere waarden bevatten. Alleen voor zover het Bkl hier de ruimte voor geeft, mogen andere waarden worden vastgesteld. Lagere waarden zijn alleen toegestaan als dat gelet op cumulatie met geluid van een andere windturbine of een ander windpark, of gelet op de bijzondere aard van het gebied aangewezen is.³³ Daarbij kan gedacht worden aan stiltegebieden.³⁴ Gebruik van de afwijkmogelijkheid vergt een deugdelijke motivering. Dit geldt met name voor het stellen van een lagere waarde dan de standaardwaarde voor bestaande windturbines. Vanwege de doelstellingen voor duurzame energie wordt het namelijk niet wenselijk geacht om, anders dan in het geval van cumulatie of gelet op de bijzondere aard van het gebied, strengere waarden op te nemen in het omgevingsplan voor de milieubelastende activiteit.³⁵

Een hogere waarde kan alleen als deze waarde aanvaardbaar is.³⁶ Ondanks de specifieke grondslag om een hogere waarde voor windturbines te kunnen stellen, moet voor windturbines alsnog rekening worden gehouden met de algemene aanvaardbaarheid van het geluid.³⁷ Het kan namelijk voorkomen dat het toepassen van de specifieke regels voor windparken wel leidt tot een aanvaardbare geluidbelasting door een individuele activiteit, maar niet voldoende rekening houdt met het geluid van gezamenlijke activiteiten (cumulatie), of dat gelet op de specifieke aard of locatie toch een andere norm gewenst is.³⁸ De aanvaardbaarheid kan afhankelijk zijn van de specifieke plaatselijke situatie, waarbij de volgende aspecten een rol kunnen spelen: (i) bestaande toetsingskaders, waaronder lokaal geluidbeleid, (ii) het geluid ter plaatse op geluidgevoelige gebouwen, (iii) de aard, omvang en de waardering van het geluid dat vrijkomt bij de betreffende activiteit (iv) de historie van de betreffende activiteit, (v) het klachtenpatroon met betrekking tot geluidhinder, (vi) de bestaande en verwachte geluidhinder van de betreffende activiteit en (vii) de kosten en baten van technische voorzieningen en gedragsregels.³⁹ Als op basis van artikel 5.74, lid 2 Bkl het aanvaardbaar wordt gevonden om een hogere waarde op te leggen, dan wordt met die waarde ook in zijn algemeenheid voldaan aan de eis uit artikel 5.59, lid 2 Bkl, dat een omgevingsplan erin voorziet dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige objecten aanvaardbaar is.

De situatie onder de Omgevingswet gaat niet heel wezenlijk verschillen ten opzichte van het huidige recht. Vooral nog

wordt uitgegaan van dezelfde waarden voor de geluidsbelasting als nu het geval is. De meest belangwekkende verandering is de bevoegdheid om straks een hogere waarde op te leggen mits nog steeds aanvaardbaar. Dit biedt meer ruimte dan nu bestaat op grond van het Activiteitenbesluit en de -regeling. In welke mate die ruimte wordt gebruikt, moet natuurlijk worden afgewacht.

4. Slagschaduw

4.1 Slagschaduwnormering in Activiteitenregeling

Ter beperking van slagschaduw op gevoelige objecten moeten windturbines onder bepaalde omstandigheden worden stilgezet door toepassing van een automatische stilstandvoorziening.⁴⁰

Voor de definitie van gevoelige objecten wordt aangesloten bij de begrippen in de Wet geluidhinder en in het Besluit geluidhinder.⁴¹ Woningen, onderwijsgebouwen en ziekenhuizen zijn daarmee wel schaduwgevoelige objecten, terwijl bijvoorbeeld bedrijfsgebouwen, tuinen, erven en agrarische percelen dat niet zijn. De niet-schaduwgevoelige objecten vallen dan ook niet rechtstreeks onder de bescherming van de Activiteitenregeling. Voor deze niet-gevoelige objecten moet echter wel in het kader van de goede ruimtelijke ordening worden beoordeeld of de slagschaduw aanvaardbaar is. De Afdeling toetst of die beoordeling niet onredelijk is, waarmee aan het bevoegd gezag ten aanzien van de niet-schaduwgevoelige objecten beoordelingsruimte toekomt.⁴²

De slagschaduwgevoelige objecten moeten voor de toepassing van de stilstandvoorziening ook liggen binnen een afstand van 12 maal de rotordiameter. Weliswaar is het mogelijk dat slagschaduw ook op een grotere afstand optreedt, maar dit heeft niet tot gevolg dat niet in redelijkheid van de wettelijke afstand kan worden uitgegaan.⁴³

Verder hoeft de automatische stilstandvoorziening pas in werking te treden bij gemiddeld meer dan 17 dagen per jaar gedurende meer dan 20 minuten per dag slagschaduw op een raam in een gevel van een gevoelig object. In de praktijk is die norm vertaald naar maximaal 6 uur slagschaduw per jaar op de gevoelige objecten, maar ook kan het bevoegd gezag kiezen voor een strengere benadering. Zo wordt in de uitspraak inzake windpark Venlo een norm van maximaal 5

33 Artikel 5.74 Bkl.

34 Stb. 2018, 292, p. 725, 841.

35 Stb. 2018, 292.

36 Artikel 5.75 Bkl.

37 In artikel 5.59 Bkl is de algemene regel opgenomen dat een omgevingsplan erin moet voorzien dat het geluid door een individuele activiteit op een geluidgevoelig gebouw aanvaardbaar moet zijn.

38 Stb. 2018, 292, p. 717.

39 Stb. 2018, 292, p. 714.

40 Artikel 3.14a, lid 4 Activiteitenbesluit milieubeheer jo. artikel 3.12 Activiteitenregeling. Zie voor een uitgebreidere toelichting op de stilstandvoorziening: R.J.J. Aerts, 'Omgevingsrechtelijke aspecten rond slagschaduw, lichthinder en radarverstoring door windturbines op land. Last but not least!', *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht* 2017, nr. 4, p. 196-198.

41 Artikel 1.1, lid 1 Activiteitenbesluit milieubeheer jo. artikel 1 Wet geluidhinder en artikel 1.2 Besluit Geluidhinder.

42 Zie bijv. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, r.o. 113.1 (*windpark N33*); ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1024, r.o. 10.2 (*windpark Oeverwind*).

43 ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, r.o. 135 (*windpark De Drentse Monden en Oostermoer*); ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, r.o. 108 (*windpark N33*).

uur en 40 minuten slagschaduw per jaar gehanteerd.⁴⁴ Als er geen raam in een gevel is, dan is de norm niet van toepassing aangezien er dan geen hinder door slagschaduw wordt ervaren.⁴⁵

Gezondheid is geen aspect dat betrokken hoeft te worden in het slagschaduwonderzoek. De Afdeling heeft reeds geoordeeld dat er “geen eenduidige wetenschappelijke relatie is vastgesteld tussen gezondheid en windturbines”.⁴⁶ Daarbij verwijst de Afdeling naar een onderzoek verricht door het RIVM in 2013 en bevestigd in het onderzoeksrapport van het RIVM en de GGD getiteld “Health effects related to wind turbine sound” uit 2017, waaruit blijkt dat geen bewijs bestaat voor directe gezondheidseffecten. De Afdeling overweegt dat de hinder van slagschaduw in de onderzoeken is betrokken.⁴⁷ Overigens heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat begin 2021 aan het RIVM opdracht gegeven om aanvullend gezondheidsonderzoek naar de effecten van windturbines te verrichten. Eind dit jaar is naar verwachting de verkenning van dat onderzoek beschikbaar.⁴⁸ Daarna zal blijken of de gezondheidseffecten van slagschaduw ook voor toekomstige windturbines en -parken niet in het slagschaduwonderzoek betrokken hoeven te worden.

4.2 Maatwerkvoorschriften

Als de reguliere norm vanwege lokale factoren onvoldoende bescherming biedt ter voorkoming of beperking van hinder door slagschaduw van windturbines kan op grond van artikel 3.12, lid 2 van de Activiteitenregeling een maatwerkvoorschrift worden opgelegd.⁴⁹ Het is dan aan het bevoegd gezag om de lokale factoren in samenhang te analyseren en te projecteren op de specifieke situatie.⁵⁰ Uit die analyse moet blijken dat de automatische stilstandvoorziening de gevoelige objecten binnen de contour van de windturbine onvoldoende bescherming biedt. Voor het stellen van de maatwerkvoorschriften is dus in ieder geval vereist dat de slagschaduwnorm van artikel 3.12, lid 1 van de Activiteitenregeling zonder mitigerende maatregelen wordt overschreden.⁵¹ Het beeld is dat lokale factoren niet snel leiden tot de conclusie dat maatwerkvoorschriften moeten worden gesteld. Bij ons is dan ook geen rechtspraak bekend waarin

er lokale omstandigheden waren die noopten tot het stellen van aanvullende maatwerkvoorschriften.⁵²

Daar komt bij dat artikel 3.12, lid 2 van de Activiteitenregeling ten gevolge van de uitspraak inzake Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding bij windturbineparken buiten toepassing moet worden gelaten.⁵³ Dat lijkt tot gevolg te hebben dat het bevoegd gezag bij windturbineparken geen bevoegdheid meer heeft om maatwerkvoorschriften op te leggen. Het bevoegd gezag moet ten gevolge van de uitspraak immers eigen gekozen normen hanteren.⁵⁴

4.3 Beoordeling van slagschaduweffecten in het kader van de goede ruimtelijke ordening

Voor de aanvaardbaarheid van slagschaduw van windturbines ter hoogte van gevoelige objecten is het vaste rechtspraak van de Afdeling dat mag worden aangesloten bij de norm van de Activiteitenregeling. De Afdeling overweegt daartoe dat de norm voor slagschaduw uit de Activiteitenregeling voor gevoelige objecten rechtstreeks werkend en handhaafbaar is.⁵⁵ Als het bevoegd gezag daarbij aansluit in het kader van de goede ruimtelijke ordening, dan is er geen aanleiding om een stilstandvoorziening in de planregels voor te schrijven om onaanvaardbare hinder door slagschaduw te beperken.⁵⁶

Evenwel is het mogelijk om in een planologisch besluit strengere normering voor slagschaduw op te leggen om extra bescherming tegen slagschaduwtegenstand te bieden. Met de initiatiefnemer kan bijvoorbeeld overeen worden gekomen dat binnen een bepaalde straal van de windturbines geen slagschaduw optreedt. Dit kan vervolgens in de planregels worden vastgelegd.⁵⁷ In dat kader kan ook gewezen worden op de uitspraak inzake windpark Nij Hiddum-Houw. In die situatie werd een omgevingsovereenkomst gesloten waarin verschillende afspraken tussen het windpark en de omgeving werden vastgelegd. Onder meer werd daarin vastgelegd dat een windturbine geen slagschaduw veroorzaakt op de gevels van woningen en recreatiewoningen, niet zijnde woningen in de sfeer van het windpark. Die afspraak werd vervolgens in de planregels geborgd.⁵⁸

Ook is van belang dat een anterieure overeenkomst, waarin is vastgelegd dat de initiatiefnemer zich inzet om de

44 Zie voor de norm van 6 uur slagschaduw per jaar bijv. ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, r.o. 38.4 (*windpark Wieringermeer*); ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, r.o. 136.1 (*windpark De Drentse Monden en Oostermoer*); ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, r.o. 109.1 (*windpark N33*); voor de strengere norm ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, r.o. 37.1 (*windpark Venlo*); zie ook ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1681, r.o. 15.3 (*windmolenpark Elzenburg – De Geer*).

45 Artikel 3.12, lid 1 Activiteitenregeling en *Stcrt.* 16 november 2017, 233, p. 55.

46 Als aan de slagschaduwnorm uit artikel 3.12, lid 1 Activiteitenregeling wordt voldaan dan wordt aangenomen dat de gezondheid niet in het geding is; ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, r.o. 132; 189.1 (*windpark De Drentse Monden en Oostermoer*).

47 ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3760, r.o. 23 (*windplan Blauw*).

48 *Kamerstukken II*, 33612, nr. 75.

49 Artikel 3.12, lid 2 Activiteitenregeling.

50 *Stcrt.* 2007, 223, p. 55.

51 ABRvS 22 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL6187, r.o. 2.2.2 (*windturbine Terneuzen*); ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4442, r.o. 16.2 (*windpark De Groene Delta*).

52 In bijv. de uitspraak ABRvS 22 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL6187, r.o. 2.2.2 (*windturbine Terneuzen*) oordeelt de Afdeling dat het maatwerkvoorschrift voor slagschaduw niet mocht worden gesteld.

53 ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, r.o. 65 (*windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020*).

54 Zie verder par. 3.4 en ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, r.o. 18.1 (*windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020*).

55 ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:375, r.o. 28.3 (*windpark Piet de Wit*); ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3067, r.o. 47.1 (*windpark Weijerswold Coevorden*); ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4442, r.o. 16.2 (*windpark de Groene Delta*); ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, r.o. 112.1 (*windpark N33*).

56 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, r.o. 114.1 (*windpark N33*).

57 ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947, r.o. 63.1 (*windpark Oude Maas*).

58 ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:301, r.o. 26 (*windpark Nij Hiddum-Houw*).

slagschaduw hinder op niet-gevoelige objecten zoveel als mogelijk te beperken, onvoldoende is om de goede ruimtelijke ordening te verzekeren. Het bevoegd gezag moet bij de goedkeuring van een plan tot het realiseren van windturbines beoordelen of de mate van slagschaduw op niet-gevoelige objecten aanvaardbaar is. Die beoordeling mag niet worden doorgeschoven naar een later moment.⁵⁹

Verder moet het bevoegd gezag in het kader van de goede ruimtelijke ordening ter hoogte van niet-gevoelige objecten beoordelen of sprake is van een aanvaardbare mate van hinder door slagschaduw. In die beoordeling mag bijvoorbeeld de afstand tot de windturbines worden meegenomen. Ook mag worden meegewogen dat de verblijfstijd in de objecten beperkter is dan in woningen en het verblijf op specifieke momenten plaatsvindt.⁶⁰ Zo wordt in de uitspraak inzake windpark Jacobahaven geoordeeld dat een slagschaduwduur van 14:19 uur op jaarbasis ter hoogte van de recreatiewoning van appellante aanvaardbaar is, omdat de eigenaar niet permanent in de recreatiewoning verblijft.⁶¹

Daarnaast kan het bevoegd gezag – ten gevolge van de uitspraak inzake Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding – bij het beoordelen van de aanvaardbaarheid van slagschaduw van windturbineparken niet meer uitgaan van de norm uit artikel 3.12, lid 1 van de Activiteitenregeling. Nu de slagschaduwnorm van artikel 3.12, lid 1 van de Activiteitenregeling bij windturbineparken buiten toepassing moet worden gelaten zal het bevoegd gezag in het belang van de goede ruimtelijke ordening en ter bescherming van het milieu eigen normen moeten stellen. Concreet betekent dit dat het bevoegd gezag ten gevolge van de uitspraak voor de gevoelige objecten moet kiezen een bepaalde normering te hanteren die is voorzien van een actuele, deugdelijke op zichzelf staande en aan de orde zijnde toegesneden motivering.⁶² Tevens zullen de te stellen normen voor de gevoelige objecten apart worden beoordeeld van de normen voor de niet-gevoelige objecten. Waarschijnlijk is daarom dat de normering voor de gevoelige objecten en de niet-gevoelige objecten uiteenlopen. Zo is in de wijzigingsbesluitvorming voor Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding gekozen voor een slagschaduwnorm van 0 uur slagschaduw per jaar op slagschaduwgevoelige objecten, terwijl 6 uur slagschaduw bij overige slagschaduwgevoelige objecten wordt gehanteerd. Onder overige slagschaduwgevoelige objecten worden onder meer scholen, kantoren en horeca-aanleggenheden, niet zijnde gevoelige objecten begrepen.⁶³

59 ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:857, r.o. 11 (*windpark Veghel Win(t)d*).

60 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, r.o. 113 (*windpark N33*). ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, r.o. 132; 140 (*windpark De Drentse Monden en Oostermoer*).

61 ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:282, r.o. 16.3 (*windpark Jacobahaven*).

62 ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, r.o. 65 (*windpark Delfzijl Uitbreiding*).

63 Ontwerp-herstelbesluit omgevingsvergunning wet algemene bepalingen omgevingsrecht inzake Wijziging van het besluit van 30 juni 2020, gewijzigd bij besluit van 16 februari 2021, waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor het oprichten en het in werking hebben van een windpark van 16 windturbines (*windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding*).

4.4 Slagschaduwonderzoek

Omdat er in Nederland geen handreikingen of richtlijnen zijn opgesteld voor het uitvoeren van het onderzoek naar slagschaduw, is het mogelijk om eigen uitgangspunten voor het slagschaduwonderzoek te formuleren. Een aantal van die uitgangspunten is ondertussen door de Afdeling getoetst.

De Afdeling onderzoekt voor wat betreft de invoer van gegevens over onder meer de zonneshijnduur, de windrichting en de windsnelheid of die niet zijn gebaseerd op onzekerheden en of de herkomst van de bron van de gegevens duidelijk is en kan worden gecontroleerd.⁶⁴ Verder heeft de Afdeling meermaals geoordeeld dat slagschaduw bij een zonnestand van onder de vijf graden bij het slagschaduwonderzoek buiten beschouwing kan worden gelaten.⁶⁵ Dat in België en Duitsland een norm van drie graden wordt gehanteerd, verandert dat oordeel niet. In die landen worden op andere punten minder strenge uitgangspunten gehanteerd, aldus de Afdeling.⁶⁶

4.5 Cumulatieve slagschaduw

Het is vaste rechtspraak dat het bevoegd gezag moet onderzoeken wat de mate van cumulatie van de slagschaduw is.⁶⁷ Hoewel de norm van de Activiteitenregeling niet op de cumulatieve slagschaduwduur van toepassing is, moet ter hoogte van gevoelige en niet-gevoelige objecten vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden onderzocht wat de cumulatieve hinder is. Door het bevoegd gezag zal moeten worden toegelicht dat de cumulatieve slagschaduwnorm aanvaardbaar is. In dat kader kan worden gewezen op de uitspraak inzake windpark Geefswear. Daar oordeelt de Afdeling dat niet afdoende is onderbouwd dat een cumulatieve slagschaduwduur van 15:42 uur per jaar vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar wordt geacht. In dat oordeel betreft de Afdeling dat niet is gebleken dat bij de beoordeling rekening is gehouden “met de hinderlijkheid van slagschaduw van windturbines en de effecten daarvan op bijvoorbeeld de gezondheid van omwonenden”.⁶⁸ Naar ons inzicht betekent dit oordeel dat in het slagschaduwonderzoek de gevolgen voor de gezondheid moeten worden betrokken om die mee te kunnen nemen in de uiteindelijke belangenafweging. Verder kan gewezen worden op de uitspraak van de Afdeling inzake windplan Groen, waarin in de planregels werd vastgelegd dat ook de cumulatieve slagschaduwduur aan de norm van

64 ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3067, r.o. 46.1 (*windpark Weijerswold Coevorden*).

65 ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, r.o. 38.4 (*windpark Wieringermeer*); ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, (*windpark De Drentse Monden en Oostermoer*); ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, r.o. 108 (*windpark N33*).

66 ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, r.o. 137.1 (*windpark De Drentse Monden en Oostermoer*).

67 ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3067, r.o. 48.1 (*windpark Weijerswold Coevorden*).

68 ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4177, r.o. 28.2 (*windpark Geefswear*); en zie voor een voorbeeld waar onderzoek naar cumulatie ontbreekt: ABRvS 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2226, r.o. 49.3 (*windkoepeel Groen*).

de Activiteitenregeling moet voldoen.⁶⁹ Innovatief is verder de manier waarop bij windpark Egchelse Heide met slagschaduw wordt omgegaan. Bij het windpark wordt software ingezet om de cumulatieve slagschaduw met een nabijgelegen windpark te berekenen. Bij een dreigende overschrijding worden de windturbines van het windpark Egchelse Heide automatisch stilgezet.⁷⁰

4.6 Slagschaduw onder de Omgevingswet

In het Bkl is bepaald dat het omgevingsplan er in moet voorzien dat de slagschaduw door windturbines in verblijfsruimten van slagschaduwgevoelige gebouwen aanvaardbaar is.⁷¹ De paragraaf over slagschaduw uit het Bkl is daarbij alleen van toepassing op windturbines met een rotordiameter van meer dan 2 meter, die zijn aangewezen als milieubelastende activiteit in het Bal.⁷² De slagschaduw is in ieder geval aanvaardbaar als in de verblijfsruimten van een slagschaduwgevoelig gebouw dat op een afstand van minder dan 12 maal de rotordiameter van de windturbine is gelegen ten hoogste gemiddeld 17 dagen per jaar gedurende niet meer dan 20 minuten per dag slagschaduw door de windturbine kan optreden.⁷³ Kortom, het uitgangspunt voor beoordeling van slagschaduw blijft de norm zoals we die nu ook kennen. Niettemin staat het de gemeenten vrij om, binnen de grenzen van het Bkl, in het omgevingsplan een andere waarde vast te stellen. De wetgever overweegt daarbij dat daarvoor ruimte is als de lokale situatie daar aanleiding toe geeft en als dat voor de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet nodig is. Daarbij zijn er, in lijn met het verbeterdoel om meer bestuurlijke afwegingsruimte te bieden, geen harde grenzen aan de mogelijkheid af te wijken. Wel is vereist dat aan de keuze voor afwijkende regels een deugdelijke belangenafweging ten grondslag ligt. In die belangenafweging moet in ieder geval aandacht zijn “voor het belang van huidige en toekomstige bewoners bij een gezonde fysieke leefomgeving en het belang van de windturbine-exploitant bij het rendabel kunnen exploiteren van windturbines, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de nationale en regionale doelstellingen voor het realiseren van wind op land uit het Nationaal Energieakkoord, het Klimaatakkoord en de Regionale Energiestrategie”.⁷⁴ Er is onder de Omgevingswet dus meer ruimte om de norm voor slagschaduw zowel ruimer als strenger te stellen dan onder het huidige recht.

Dat slagschaduw in verblijfsruimten van een slagschaduwgevoelig gebouw aanvaardbaar moet zijn (het aanvaardbaarheids criterium) betreft een codificatie van de norm dat

blijvend sprake moet zijn van een “aanvaardbaar woon- en leefklimaat”.⁷⁵ Daarbij geldt dat het aanvaardbaarheids criterium niet alleen van toepassing is op slagschaduwgevoelige gebouwen. De gemeente moet in het omgevingsplan de regels stellen die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook als er geen instructieregels uit het Bkl van toepassing zijn moet de gemeente derhalve toch onderzoeken of de (cumulatieve) slagschaduw aanvaardbaar is.⁷⁶ De verwachting is dat die toets inhoudelijk aansluit bij de toets in het kader van de goede ruimtelijke ordening in het huidige recht.

De slagschaduwnorm geldt onder de Omgevingswet op verblijfsruimten van slagschaduwgevoelige gebouwen.⁷⁷ Een *slagschaduwgevoelig gebouw* is een gebouw of een gedeelte van een gebouw met een woonfunctie, onderwijsfunctie, gezondheidsfunctie, bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebed en nevengebruiksfuncties daarvan.⁷⁸ Daarmee sluit de omschrijving van een slagschaduwgevoelig gebouw aan bij de omschrijving voor een geluidgevoelig gebouw.⁷⁹ Het verschil tussen de geluidsnorm en de slagschaduwnorm ligt in de beoordeling van de hinderlijkheid bij die ruimtes waarin een raam aanwezig is en die als zodanig zijn beschermd. De ervaring van slagschaduw in bepaalde ruimtes, zoals een hal, is minder hinderlijk vanwege de beperkte verblijfsduur aldaar. De geluidsbelasting laat zich echter minder makkelijk beperken tot een bepaalde ruimte, zodat het daarvoor logisch is het gehele gebouw nog als gevoelig aan te merken. Verder wordt onder een slagschaduwgevoelig gebouw ook verstaan een slagschaduwgevoelig gebouw dat nog niet aanwezig is, maar op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit mag worden gebouwd.⁸⁰

In het Besluit bouwwerken leefomgeving (“Bbl”) is gedefinieerd dat onder een *verblijfsruimte* van een schaduwgevoelig gebouw het volgende wordt verstaan: *Verblijfsruimte: in een verblijfsgebied gelegen ruimte voor het verblijven van personen*.⁸¹ Een verblijfsgebied is: *gebruiksgebied of een gedeelte daarvan voor het verblijven van personen*. Daarmee is de norm voor slagschaduw alleen van toepassing op de slagschaduwgevoelige verblijfsruimten. Zoals reeds besproken wordt onder het huidige recht de slagschaduwnorm getoetst op elk raam. Onder de Omgevingswet wordt de mate van aanvaardbaarheid van slagschaduw alleen nog getoetst op een raam bij een verblijfsruimte. Dit maakt het mogelijk dat slagschaduw ter plaatse van een raam bij een badkamer, toilet of gang *niet* meetelt voor de beoordeling van de slagschaduwhinder bij een woning. Dat lijkt ons logisch nu de mate van hinder door slagschaduw in een ruimte

69 ABRvS 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2226, r.o. 49.4 (*windplan Groen*).
 70 ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:289, r.o. 17.1 (*windpark Egchelse Heide*).
 71 Artikel 5.89c Bkl.
 72 Artikel 5.89a, lid 1 Bkl en artikel 3.11 Bal.
 73 Artikel 5.89f Bkl.
 74 Stb. 2020, 400, p. 1063 en Zie voor een toelichting op het Nationaal Energieakkoord, het Klimaatakkoord en de Regionale Energiestrategie: A.B. Vos & V.M.Y. van 't Lam, ‘Heeft de Klimaatwet toegevoegde waarde naast de al in ontwikkeling zijnde Omgevingswet en het Klimaatakkoord?’, *BR* 2018/76, p. 505-517.

75 Stb. 2020, 400, p. 1571.
 76 Stb. 2018, 292, p. 713.
 77 Artikel 5.89b Bkl.
 78 Artikel 5.89b Bkl.
 79 Artikel 3.21, lid 1 Bkl.
 80 Artikel 5.89b Bkl.
 81 Bijlage I Bbl.

met een kortere verblijfsduur naar verwachting als minder hinderlijk zal worden ervaren dan slagschaduw in een verblijfsruimte. Verder creëert de nieuwe systematiek meer ruimte om windturbines en woningen in elkaars nabijheid te realiseren, mits is geborgd dat de indeling van de woning niet kan veranderen zodat alsnog een slagschaduwgevoelige verblijfsruimte tot stand komt. Van deze nieuwe systematiek wordt al gebruik gemaakt bij Windpark Zeewolde, waar met toepassing van de Crisis- en herstelwet wordt afgeweken van de huidige regels in de Activiteitenregeling.⁸²

Met de Omgevingswet krijgt de gemeente dus meer ruimte voor maatwerk. Die ruimte moet innovatieve oplossingen stimuleren, aldus de wetgever. In de nota van toelichting bij het Bkl wordt als voorbeeld gegeven dat er in het omgevingsplan ook regels kunnen worden gesteld over nieuwe slagschaduwgevoelige gebouwen (woningen).⁸³ Zo kan in het omgevingsplan worden geborgd dat bepaalde voorzieningen worden getroffen die ervoor zorgen dat de slagschaduw de verblijfsruimten van de nieuwe woningen niet bereikt. De wetgever wijst op de mogelijkheid een muur, begroeiende haag of bomenrij te plaatsen, of de nieuwe woning zo te situeren dat in verblijfsruimten geen slagschaduw optreedt. Volgens de wetgever kan de gemeente er ook aan denken lagere gebouwen, zoals bungalows, te realiseren omdat die minder hinder van slagschaduw ervaren. De toekomst zal moeten uitwijzen of deze “innovatieve oplossingen” ook daadwerkelijk realiseerbaar zijn met het oog op het waarborgen van een goede omgevingskwaliteit.⁸⁴

5. Externe veiligheid

5.1 Normering externe veiligheid in Activiteitenbesluit

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.⁸⁵ 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.⁸⁶ Met deze normering is aansluiting gezocht bij het externe veiligheidsbeleid voor het werken met of opslaan van gevaarlijke stoffen, zoals neergelegd in onder meer het Besluit externe veiligheid inrichtingen (“Bevi”). Het plaatsgebonden risico is het risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting.⁸⁷ Het niet kunnen voldoen aan de veiligheidsnormen heeft gevolgen voor een windpark. De verplichtingen richten zich immers tot de drijver van de inrichting, zodat de aanwezigheid van

een (beperkt) kwetsbaar object binnen de relevante contour de exploitatie van de windturbine belemmert. Daarom is het van belang de aanwezigheid en komst van dergelijke objecten binnen de contouren uit te sluiten.

Kwetsbare objecten zijn onder andere aaneengesloten woonbebouwing, ziekenhuizen en andere gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot deel van de dag aanwezig zijn.⁸⁸ Beperkt kwetsbare objecten zijn onder meer verspreid liggende woningen en kantoorgebouwen en bedrijfsgebouwen, voor zover die niet kwetsbaar zijn.⁸⁹ Of een bedrijfsgebouw kwetsbaar of beperkt kwetsbaar is, hangt af van de hoeveelheid personen die daar een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn. Bij aanwezigheid van meer dan 50 personen in een gebouw gedurende een groot gedeelte van de dag is volgens de Afdeling sprake van een kwetsbaar object, onafhankelijk van de personendichtheid.⁹⁰

Het belang van een goede duiding van een object als kwetsbaar of beperkt kwetsbaar komt naar voren uit de uitspraak over Windpark Veghel Win(d)t. Bij de verlening van de omgevingsvergunning strijdig gebruik is volgens de Afdeling niet op een juiste wijze gekeken naar de status van twee bedrijfsgebouwen. Volgens de gemeente zijn deze twee bedrijfsgebouwen aan te merken als beperkt kwetsbaar. De te verwachten bezetting is berekend aan de hand van de in 2007 gepubliceerde “Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico” van het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De Afdeling is van oordeel dat in beginsel in redelijkheid kan worden aangesloten bij deze Handreiking. In dit geval is er echter reden daarover te twijfelen voor één bedrijfspand, omdat uit de aanvraag voor een bouwvergunning voor een bedrijfsgebouw blijkt dat er een bezettingsgraad is van 124 tot 183 personen en er 56 personen werkzaam zouden zijn. Het andere bedrijfspand is wel een beperkt kwetsbaar object, ondanks een verbindingscorridor met een ander bedrijfspand.

Onder de huidige regelgeving wordt een gebouw in het geheel beschouwd als (beperkt) kwetsbaar. Dit betekent dat ook als een klein deel van een groter bedrijfsgebouw enkel als kwetsbaar object wordt gebruikt, dit gehele bedrijfsgebouw wordt aangemerkt als een kwetsbaar object. Het maakt dan niet uit of slechts een klein deel van het bedrijfsgebouw, dat op zichzelf niet kwetsbaar is, valt binnen de risicocontour van de windturbine. Ten opzichte van de windturbine is het gehele gebouw beschermd, wat een grote belemmering op kan leveren voor het plaatsen van windturbines nabij bedrijventerreinen.

82 Artikel 7x Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

83 Stb. 2020, 500, p. 1063.

84 Artikel 1.3, sub a Ow; zie voor een uitgebreide toelichting: H.A. Oldenziel & H.W. Vos, *Systeem en Kerninstrumenten van de Omgevingswet (Bestuursrecht in de praktijk)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 26.

85 Artikel 3.15a, lid 1 Activiteitenbesluit milieubeheer.

86 Artikel 3.15a, lid 2 Activiteitenbesluit milieubeheer.

87 Stb. 2010, 749, p. 8-9.

88 Artikel 1, lid 1, sub l Bevi.

89 Artikel 1, lid 1, sub b Bevi.

90 ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1043.

5.2 Externe veiligheid onder de Omgevingswet

Op het gebied van de externe veiligheidsnormering verandert er slechts in zeer beperkte mate iets ten opzichte van het huidige recht. De normering voor externe veiligheid staat in instructieregels van het Bkl.⁹¹ De normen die gelden op basis van het Bkl zijn grotendeels gelijk aan de huidige normen. Windturbines zijn risicovolle objecten en kunnen effect hebben op de veiligheid van (zeer) kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen en locaties in de omgeving. Het Bkl beschermt deze gebouwen en locaties via de instructieregels. Verder deelt het Bkl, anders dan thans het geval is, de gebouwen en locaties op in drie categorieën. De zeer kwetsbare objecten, de kwetsbare objecten en locaties en de beperkt kwetsbare objecten. In artikel 5.3 Bkl wordt met verwijzing naar bijlage VI bij het Bkl bepaald wat (zeer) kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen en locaties zijn. Blijkens die aanwijzing betreffen zeer kwetsbare objecten alleen gebouwen, zoals een woonfunctie voor 24-uurszorg en een bijeenkomstfunctie voor een kinderopvang, of dagverblijf van personen met een lichamelijke of geestelijke beperking. Kenmerkend voor de zeer kwetsbare objecten is dat het gebouwen zijn waarin zich veel mensen kunnen bevinden die weinig zelfredzaam zijn, of waarvan de bewoners niet kunnen vluchten.⁹² Kwetsbare objecten betreffen gebouwen en locaties, zoals woningen en ook een locatie voor recreatief nachtverblijf voor meer dan 50 personen. Voor (zeer) kwetsbare gebouwen en locaties geldt een grenswaarde voor plaatsgebonden risico van 10⁻⁶. Voor een beperkt kwetsbare gebouwen en locaties geldt een standaardwaarde voor plaatsgebonden risico van 10⁻⁵. Er gelden geen vaste afstanden tot kwetsbare gebouwen en locaties bij windturbines. Deze afstand moet berekend worden.⁹³

Tevens is nieuw ten opzichte van de huidige regelgeving dat niet het gehele gebouw (zeer) kwetsbaar of beperkt kwetsbaar is maar, slechts een deel van het gebouw.⁹⁴ In bijlage VI bij het Bkl wordt namelijk nader gespecificeerd dat het gaat om gebouwen met een specifieke gebruiksfunctie en alleen voor zover het gaat om die gebruiksfunctie. Uit de nota van toelichting op het Bkl blijkt het volgende: *“Soms zijn gebouwen heel groot en liggen ze deels binnen en deels buiten de afstand voor het plaatsgebonden risico. Dat is goed mogelijk door compartimentering van gebruiksfuncties. Een gebouw is namelijk alleen beperkt kwetsbaar, kwetsbaar of zeer kwetsbaar voor zover het betreft de gebruiksfuncties aangewezen in bijlage VI. Daarmee hoeft niet het hele gebouw te worden beschermd. Een voorbeeld hiervan is een groot distributiecentrum waarbij de kantoorfunctie en winkelfunctie in een deel van het gebouw zijn ondergebracht en de loods (industrie-functie) in het overige gedeelte. Bij compartimentering kan dan een beperkt kwetsbaar compartiment (die loods) ontstaan binnen de afstand voor het plaatsgebonden risico en een kwetsbaar compartiment daarbuiten.”*⁹⁵ Deze aanpassing

van de wijze waarop de naleving van de normstelling wordt bepaald geeft meer flexibiliteit voor het plaatsen van windturbines nabij bedrijven. Eveneens vertoont deze aanpassing in onze optiek overeenkomst met de regeling voor slagschaduwnormen, waarin wordt bepaald dat die normen alleen van toepassing zijn op verblijfsruimten van slagschaduwgevoelige objecten.

Anders dan in het Bevi is er voor windparken geen separate regelgeving over het groepsrisico. In het Bevi is voor het groepsrisico een oriënterende waarde aangegeven, waarvoor voor het bevoegd gezag een verantwoordingsplicht geldt. Volgens de nota van toelichting is het onwenselijk bevonden om in het Bkl de oriëntatiewaarde als norm te introduceren. Het beheersen van het groepsrisico betreft dan ook geen harde norm, maar een opdracht tot nadenken, afwegen en verantwoorden. Het vastleggen van een wettelijke norm zou de flexibiliteit van het bestuur om te kiezen voor oplossingen daarbij beperken.⁹⁶ Voor de beoordeling van het groepsrisico werd voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gebruik gemaakt van het Handboek Risicozonering Windturbines.⁹⁷ Bij de actualisatie van het Handboek is het Handboek gesplitst in twee delen. Namelijk de Handreiking Risicozonering Windturbines en de Handleiding Omgevingsveiligheid. Onderdeel van de Handleiding is het Rekenvoorschrift Omgevingsbeleid die met de Invoeringsregeling Omgevingswet voor de berekening van het groepsrisico is aangewezen.⁹⁸

6. Molenaarswoningen

6.1 Huidig recht

Op bedrijfswoningen bij een windpark zijn de geluid- en slagschaduwnormen uit het Activiteitenbesluit en de -regeling niet van toepassing is. Als woningen in het bestemmingsplan worden aangewezen als woningen binnen de sfeer van de inrichting (molenaarswoningen), dan heeft dat tot voordeel dat die door de rechter niet worden getoetst aan de geluid- en slagschaduwnormen. In de praktijk wordt hiertoe met de bewoners van de molenaarswoningen een overeenkomst gesloten, waarin afspraken worden gemaakt over de relatie met het windpark. Die afspraken houden veelal in dat de bewoners van de molenaarswoningen toezicht houden op het windpark en ingrijpen in het geval van een calamiteit.⁹⁹ De Afdeling toetst voor de beoordeling van de vraag of de woning een molenaarswoning is of sprake is van technische, organisatorische of functionele bindingen tussen de windturbine en de woning. Het moet in de woorden van de Afdeling gaan *“om zodanige bindingen tussen de woning en de inrichting die het windpark vormt, dat de woning tot de inrichting kan worden gerekend. Die*

91 Artikel 5.4 Bkl.
 92 Stb. 2018, 292, p. 909.
 93 Bijlage VII Bkl.
 94 Stb. 2018, 292, p. 668.
 95 Stb. 2018, 292, p. 668.

96 Stb. 2018, 292, p. 529-530.
 97 Zie bijv. ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:857, r.o. 15.1; ABRvS 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0563; ABRvS 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0565, r.o. 2.12.2.
 98 Artikel 8.7 Invoeringswet omgevingswet.
 99 Zie bijv. ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, r.o. 19 (windpark De Drentse Monden en Oostermoer).

bindingen tussen de woning en de inrichting dienen dus reëel en van voldoende betekenis te zijn.¹⁰⁰

De Afdeling toetst indringend of daar sprake van is. Daarbij maakt de Afdeling onderscheid tussen de situatie waarin de woningen in eigendom van de initiatiefnemer van het windpark zijn en/of de eigenaar van de woning eigenaar van de grond is waarop een windturbine wordt geplaatst, en de situaties waarin dat niet het geval is. In het laatste geval is alleen het houden van toezicht op de windturbines door bewoners onvoldoende om te kunnen spreken van bindingen die reëel en van voldoende betekenis zijn.¹⁰¹ Als de woningen wel van initiatiefnemers en/of van de grondeigenaren zijn dan gaat de Afdeling na of de woningen ook daadwerkelijk door de initiatiefnemers en/of grondeigenaren worden bewoond. Uit de uitspraak inzake Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding blijkt dat in dat geval schriftelijke afspraken die ertoe strekken dat de bewoners zorgdragen voor het inwerking hebben en houden van de windturbines voldoende zijn voor het kunnen aanmerken van de woningen als molenaarswoningen.¹⁰²

Is dat niet het geval dan toetst de Afdeling wat de relatie van de bewoners met de windturbines is. In de uitspraak inzake windpark en zonneveld Koningspleij Noord oordeelt de Afdeling dat de aan de bewoners toebedeelde toezicht- en beheerderstaken onvoldoende zijn om te kunnen spreken van molenaarswoningen. De Afdeling acht daarbij van belang dat de bewoners in geval van calamiteit of noodsituatie niet terstond ter plaatse kunnen zijn. Hierdoor heeft het lokaal beheer vanuit de woningen onvoldoende meerwaarde op het beheer vanuit een centrale op afstand. Dat beheer uit de centrale op afstand kan ook binnen vergelijkbare tijd ter plaatse kan zijn. Daarnaast overweegt de Afdeling dat onvoldoende zicht op de lagere delen van de windturbines bestaat en geluiden die duiden op mankementen door bewoners niet zullen worden waargenomen. Dat het aanwijzen van bewoners voor beheerders kostenbesparend werkt, is volgens de Afdeling geen dragend argument voor het aanwijzen als molenaarswoningen.¹⁰³ De Afdeling toetst dus niet alleen welke bindingen uit de gemaakte afspraken voortvloeien, maar toetst ook of die afspraken feitelijk kunnen worden uitgevoerd en voor het beheer van meerwaarde zijn. Bij het aanwijzen van woningen als molenaarswoningen moet dus worden onderzocht én worden gemotiveerd dat de woningen daadwerkelijk voor de toezichts- en beheertaken nodig zijn.¹⁰⁴

100 Artikel 1.1, lid 1 Wet milieubeheer (Wm); ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4180, r.o. 14 (windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding); ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3405, r.o. 8.4 (windturbinepark Kabeljauwbeek 2016).

101 ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4180, r.o. 22 (windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding).

102 ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4180, r.o. 22 (windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding).

103 ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:889, r.o. 12 (windpark en zonneveld Koningspleij Noord).

104 Zie voor een uitgebreide bespreking van de uitspraak inzake windpark en zonneveld Koningspleij Noord de annotatie van C.E. Barnhoorn & M. van Mannekes in *Gst.* 2020/76.

6.2 Omgevingswet

De Omgevingswet kent ook de figuur van een bedrijfs-woning behorende bij een windpark. In het Bkl wordt daarvoor aangegeven dat normen voor geluid en slagschaduw niet van toepassing zijn op gebouwen met een functionele binding met een windturbine. Als een omgevingsplan regels bevat over de slagschaduw of het geluid van een windturbine, dan moet het omgevingsplan ook bepalen dat die regels niet van toepassing zijn op de gebouwen met een functionele binding.¹⁰⁵

Onder de Omgevingswet bestaat dus de voorwaarde dat de woningen en de windturbines *functioneel verbonden* moeten zijn. Functioneel ondersteunende activiteiten betreffen de activiteiten die nodig zijn voor een goede werkzaamheid of operationaliteit van de inrichting. Het functioneel ondersteunen kan zowel technische ondersteuning als een facilitaire voorziening (zoals een administratiekantoor) betreffen voor zover die er niet waren geweest zonder de inrichting. Functionele binding heeft alleen betrekking op te beschermen onderdelen van de fysieke leefomgeving.¹⁰⁶

In het kader van de functionele binding is bij de regels voor slagschaduw een nadere uitleg gegeven. Voor de aanwezigheid van die functionele binding moet sprake zijn van een reële en voldoende binding tussen het gebouw en de windturbine. Volgens de wetgever kan worden gedacht *“aan een bedrijfswoning bij een windturbinepark van waaruit het technische beheer over de windturbines wordt uitgevoerd en van waaruit toezicht wordt gehouden op de goede werking van een windturbinepark. Ook kan sprake zijn van windturbines die ondersteunend zijn aan bedrijfsactiviteiten die vanuit een woning samen met andere bedrijfsactiviteiten worden uitgevoerd, zoals bij agrarische bedrijfswoningen”*. De uiteindelijke beoordeling is een feitelijke constatering en moet worden beoordeeld aan de hand van de feitelijke omstandigheden van het geval. Daarom is het niet nodig de functioneel verbonden gebouwen als zodanig in het omgevingsplan aan te wijzen, aldus te wetgever.¹⁰⁷ Dit betreft dus een verandering van de situatie onder het huidige recht, waarin het van belang is dat de woningen planologisch zijn bestemd als molenaarswoning. Voor het overige geeft deze toelichting het vermoeden dat de beoordeling door de Afdeling na de inwerkingtreding van de Omgevingswet soortgelijk is aan de beoordeling van de Afdeling bij de uitspraak inzake windpark en zonneveld Koningspleij Noord. De toekomstige rechtspraak zal moeten uitwijzen of dat vermoeden klopt.

7. Bruidsschat Omgevingswet

Voor de volledigheid benoemen we nog de bruidsschat. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaan veel relevante nationale regels van rechtswege over in het omgevingsplan per gemeente, onder andere de normen voor

105 Artikel 5.61 Bkl; artikel 5.89d Bkl.

106 *Stb.* 2018, 292, p. 317-318.

107 *Stb.* 2020, 400, p. 1571.

geluid en slagschaduw uit het Activiteitenbesluit en de -regeling. Dit wordt de bruidsschat genoemd.¹⁰⁸ Door middel van de bruidsschat worden de milieuregels uit het Activiteitenbesluit en de -regeling automatisch onderdeel van het omgevingsplan. Voor windparken betekent dit dat per inwerkingtreding van de Omgevingswet de normen voor geluid en slagschaduw in het omgevingsplan staan. De normstelling voor externe veiligheid staat niet in de bruidsschat, maar in het Bkl. Dit onderscheid is het gevolg van het karakter van de normering onder de nieuwe regelgeving: de normen voor geluid en slagschaduw zijn instructieregels die overgenomen moeten worden in een omgevingsplan terwijl de regels voor externe veiligheid rechtstreeks gelden en dus geen vertaling naar het omgevingsplan nodig hebben. Voor alle normstelling geldt dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen verandering optreedt. Overheden hoeven dus geen handeling te verrichten om te borgen dat bestaande windparken moeten blijven voldoen aan de oorspronkelijke normen. Vervolgens is het wel mogelijk voor gemeenten om aan de hand van de nieuwe bevoegdheden in het Bkl eventueel afwijkende normen te gaan stellen.

Heeft de tussenuitspraak van de Afdeling inzake het Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding nog gevolgen voor de toepassing van de bruidsschat en de daarin opgenomen normen? De vraag is dan of de bruidsschat is aan te merken als een plan of programma dat kaderstellend is voor projecten. In het kader van dit artikel gaat het te ver om daarvan een volledige analyse uit te voeren. Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat waarschijnlijk voldaan wordt aan de eisen uit artikel 2, sub a SMB-richtlijn, zodat het wel een reëel risico is dat sprake is van een plan-MER-plicht voor de windturbinebepalingen in de bruidsschat.

8. Conclusie

De realisatie van windparken levert al een belangrijke bijdrage aan de energietransitie in Nederland en dit neemt in de toekomst alleen maar toe. De daarmee gepaard gaande milieubelasting zal een punt van aandacht blijven, waarbij vooral de geluidsproductie voor de omgeving tot zorgen leidt. Daarbij speelt niet alleen de vraag naar de mogelijkheid de normen uit het Activiteitenbesluit en -regeling na te leven, maar ook breder te kijken naar de ruimtelijke gevolgen van de geluidsbelasting. Voor slagschaduw geldt hetzelfde, doordat bijvoorbeeld ook moet worden gekeken naar objecten die niet als beschermd zijn aangewezen onder het Activiteitenbesluit en de -regeling, maar in het ruimtelijk kader mogelijk wel bescherming nodig hebben. Niettemin, als we kijken naar de beschikbare rechtspraak over de

milieueffecten, dan gaat een besluit zelden onderuit op de wijze waarop rekening is gehouden met de milieueffecten.

De tussenuitspraak van de Afdeling over het Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding, waarmee de windturbinebepalingen buiten toepassing moeten worden gelaten, heeft de besluitvorming voor windproject echter niet makkelijker gemaakt. Waar voorheen uitgegaan kon worden van algemene, nationale normen, moeten nu op projectniveau de normen worden onderzocht, gekozen en gemotiveerd. De uitkomst hiervan hoeft niet wezenlijk te verschillen van de oorspronkelijke normen in het Activiteitenbesluit en de -regeling, maar het werkt wel vertragend. De rechtspraak die tot stand is gekomen onder de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de -regeling zal waarschijnlijk grotendeels nog bruikbaar blijven bij het opstellen van project-specifieke normen. De eerste indruk is in ieder geval dat bij de keuze voor projectspecifieke normen er geen wezenlijke verschillen ontstaan met de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de -regeling.

Onder de Omgevingswet gaan er wel wat relevante veranderingen komen. Voor zowel slagschaduw als externe veiligheid komt er meer ruimte om windparken in te passen, doordat niet meer een geheel object zonder meer beschermd is. Voor geluid komt er meer ruimte om een hogere waarde op te leggen. In welke mate van die ruimte gebruik gemaakt gaat worden, is natuurlijk afwachten. Het zal politiek-bestuurlijk gevoelig kunnen liggen om een hogere waarde voor een windpark toe te staan. Verder zal de invoering van de MBA als vervanging van de inrichting ook voor windparken gevolgen hebben, vooral wat betreft de vraag wanneer straks meerdere windturbines gezamenlijk één windpark gaan vormen. Niettemin blijft de systematiek grotendeels hetzelfde: de normen, die als basis kunnen worden gebruikt voor een aanvaardbaar project, zijn gelijk aan de normen die we nu ook kennen.

¹⁰⁸ Zie hierover verder o.a. A.G.A. Nijmeijer, 'Milieubelastende activiteiten in de bruidsschat: de ene milieubelastende activiteit is de andere niet', *M en R* 2021/35; R. Kegel & J.V. Vreugdenhil, 'De bruidsschat en de satéprikker. Over het overgangsrecht in de Invoeringswet Omgevingswet en de mogelijke gevolgen van vernietiging van een omgevingsplan', *TBR* 2019/108; N. Fikke & A.M.M. van der Wijst, 'De echte schat van de bruidsschat: van rijksregels naar regels die echt goed passen', *M en R* 2019/117.