

## Notitie

Datum:	22 mei 2013	Project:	Inspreken PVDA-motie maatwerkvoorschriften Anna Palowna
Uw kenmerk:	-	Locatie:	Nieuwegein
Ons kenmerk:	V068387aa.00001.hg	Betreft:	Beoordeling stukken maatwerkvoorschriften geluid windturbines
Versie:	01_001		

## 1 Inleiding en samenvatting

In opdracht van de heren D. Rezelman en J.J. Waiboer heeft een beoordeling plaatsgevonden van de voorliggende stukken zoals bijgevoegd in de bijlage I van deze notitie.

Geconcludeerd wordt dat de volgende feiten en uitgangspunten (ook juridisch) onjuist zijn:

1. De nieuwe normsystematiek gaat sinds 1 januari 2011 NIET MEER uit van achtergrond-geluidniveaus maar enkel en alleen van jaardosis aan geluid(energie), net zoals dat qua systematiek al meer dan 10 jaar in Nederland geldt voor verkeerslawaaai (rail, weg en lucht).
2. Er kan na 1 juli 2011 alleen nog maar sprake zijn van deze jaardosisnormen voor wind-turbineprojecten die dus enkel en alleen in de vorm van een (nieuwe; middels eventueel maatwerk)  $L_{den}$  of  $L_{night}$  kunnen gelden of vastgesteld worden.
3. De genoemde jaardosisvorm houdt rekening in voldoende mate (acceptabel volgens onze maatstaven) met de hinderbeleving van omwonenden ten gevolge van windturbinegeluid.
4. Bijzonder lokale omstandigheden worden NIET gevormd door stillere gebieden in het buitengebied. Deze omstandigheden doen zich immers op heel veel plaatsen voor en zijn alleen om deze redenen NIET bijzonder te noemen. Ook de onder de vorige punten genoemde nieuwe normsystematiek leidt tot de conclusie dat lokale omstandigheden er feitelijk ook niet meer toe doen.

Daarnaast moeten de overgangsgeregels van het op 1 januari 2011 vernieuwde Activiteitenbesluit, als volgt worden geïnterpreteerd:

- Voor 1 januari 2011 is sprake van een onherroepelijke vergunning met daarin ' $L_{den}$ -**achtige**' voorschriften voor geluid: dan gelden deze nog automatisch tot 1 januari 2014.
- In alle andere gevallen geldt: de eventueel opgenomen, onherroepelijke vergunnings-geluidvoorschriften die in een andere vorm gesteld waren zijn sinds 1 juli 2011 vervallen!

Als eindconclusie moet gesteld worden dat een vervolprocedure op grond van de bijgevoegde uitgangspunten geen kans van slagen zal hebben en enkel en alleen zal leiden tot onnodige (procedure)kosten.

In de bijlagen volgt een nadere uiteenzetting van het hiervoor gemelde.

LBP|SIGHT BV



ing. J. (Hans) Geleijns

Bijlagen:

- Beoordeelde stukken (I)
- Overgangsregels (II)
- Overige argumenten (III)

**Bijlage I**      **Beoordeelde stukken**

## Bijlage II Overgangsregels

Per 1 januari 2011 hebben wij (na een lange voorbereiding) in Nederland te maken met een volledig andere wijze van geluidnormering, specifiek voor windturbinegeluid. Rekening houdend met het grote verschil tussen de oude benaderingswijze  $L_{AR,Lt}$  voor dag, avond en nacht en de nieuwe (op jaardosis gebaseerde)  $L_{den}$  (wij gaven tijdens de zitting dit grote verschil aan met 'appels en paarden'), is het van belang om uit te gaan van 'achterhaalde' (qua systematiek) voorschriften voor het aspect geluid. Naar deze verouderde normsystematiek mag dan ook niet meer worden teruggegrepen bij het stellen van maatwerkvoorschriften zoals gesteld in het maatwerkbevoegdheidsvoorschrift 3:14a. van het Activiteitenbesluit. In het besluit is dit ook zo opgenomen, maar helaas niet voldoende duidelijk uitgelegd in de Nota van toelichting (maar wel op de website van bijvoorbeeld windenergie.nl van Agentschap NL; zie <http://www.windenergie.nl/onderwerpen/milieu-en-omgeving/geluid/geluidnormering><http://www.windenergie.nl/onderwerpen/milieu-en-omgeving/geluid/geluidnormering>) Om die reden (geen maatwerkbevoegdheid voor het stellen van geluidvoorschriften anders dan in de vorm van een  $L_{den}$ -waarde) zijn de aan de vigerende vergunning verbonden geluidvoorschriften per 1 januari jl. vervallen en gelden de nieuwe geluidnormen  $L_{den}$  47 en  $L_{night}$  41.

### Overgangsregels

Er zijn specifieke en algemene overgangsregels in het nieuwe Activiteitenbesluit die gelden voor windturbineprojecten. In omgekeerde volgorde als volgt te duiden.

#### *Artikel 6.1 lid 1 algemeen overgangsrecht:*

*Voor inrichtingen waarvoor onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van het van toepassing worden van artikel 1.4, eerste, tweede of derde lid, op die inrichtingen, een vergunning op grond van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer dan wel een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in werking en onherroepelijk was, worden de voorschriften van die vergunning gedurende drie jaar na het van toepassing worden van artikel 1.4, eerste, tweede of derde lid, op die inrichtingen, aangemerkt als maatwerkvoorschriften, **mits de voorschriften van die vergunning vallen binnen de bevoegdheid van het bevoegd gezag tot het stellen van maatwerkvoorschriften** en voor zover dit besluit op de inrichting van toepassing is.*

#### *Artikel 6.1 lid 3*

*De voorschriften van een vergunning als bedoeld in het eerste lid dan wel de nadere eisen op grond van de besluiten, bedoeld in artikel 6.43, die voor een inrichting onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van het van toepassing worden van artikel 1.4, eerste, tweede of derde lid, op die inrichting in werking en onherroepelijk waren en niet vallen binnen de bevoegdheid van het bevoegd gezag tot het stellen van maatwerkvoorschriften, worden indien op grond van dit besluit strengere bepalingen gelden, gedurende zes maanden aangemerkt als maatwerkvoorschriften.*

## Artikel 6.21a specifiek overgangsrecht

1. *In verband met een windturbine of een combinatie van windturbines waarvoor onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 3.14a een vergunning in werking en onherroepelijk was, dan wel een melding was gedaan op grond van artikel 1.10, kunnen bij ministeriële regeling maatregelen worden voorgeschreven die ertoe leiden dat binnen een bij die regeling te bepalen termijn aan de waarde van ten hoogste 47 dB L en ten hoogste 41 dB L op de gevel van gevoelige gebouwen en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein wordt voldaan in die gevallen waarin uit het akoestisch onderzoek, bedoeld in artikel 1.11, negende lid, blijkt dat de geluidbelasting die waarde overschrijdt.*
2. *Bij de toepassing van artikel 3.14a, tweede lid, wordt geen rekening gehouden met een windturbine of een combinatie van windturbines die behoort tot een andere inrichting waarvoor onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dat artikel een vergunning in werking en onherroepelijk was, dan wel een melding was gedaan op grond van artikel 1.10.*

## Beschouwing

Meestal gaat specifiek voor algemeen, maar hier lijkt een en ander in elkaar te grijpen. Dus indien sprake is van een op 01.01.2011 onherroepelijke vergunning met geluidnormen die GEEN  $L_{den}$ -normwaardevorm hebben, dan is er sprake van voorschriften die niet als zodanig als maatwerk gesteld zouden kunnen worden onder het nieuwe Activiteitenbesluit. Want daarbij moet je immers uitgaan van een  $L_{den}$ -normwaardevorm zoals dat letterlijk gesteld is in het betreffende maatwerkbevoegdheidsvoorschrift 3:14a. dat als volgt luidt.

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 en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein.*
2. *Onverminderd het eerste lid kan het bevoegd gezag bij een **maatwerkvoorschrift teneinde rekening te houden met cumulatie** van geluid als gevolg van een andere windturbine of een andere combinatie van windturbines, normen met een **lagere waarde**\* vaststellen ten aanzien van een van de windturbines of een combinatie van windturbines.*
3. *In afwijking van het eerste lid kan het bevoegd gezag bij een maatwerkvoorschrift in verband met bijzondere lokale omstandigheden **normen met een andere waarde**\* vaststellen.*

## Conclusie

Uit het hiervoor aangeduide moet dan ook geconcludeerd worden dat zowel vanuit het algemeen overgangsrecht (6.1 lid 3) als ook het specifieke overgangsrecht, de 'oude' en niet in de vorm van  $L_{den}$  geformuleerde geluidnormvoorschriften voor de beide 'inrichtingsdelen' per 1 januari 2011 zijn komen te vervallen. De nieuwe  $L_{den}$ -normen uit het Activiteitenbesluit gelden voor de inrichting.

## Nadere uitleg maatwerk en normwaarde

### Maatwerkvoorschriften

Per 1 januari 2011 is het Activiteitenbesluit gewijzigd. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat gekozen is voor andere (uniforme) geluidnormen voor windturbines. Dit heeft onder meer geleid tot de toevoeging van artikel 3.14a.

Artikel 3.14a Activiteitenbesluit luidt als volgt:

#### **Artikel 3.14a**

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 en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein.
2. Onverminderd het eerste lid kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift teneinde rekening te houden met cumulatie van geluid als gevolg van een andere windturbine of een andere combinatie van windturbines, normen met een lagere waarde vaststellen ten aanzien van een van de windturbines of een combinatie van windturbines.
3. In afwijking van het eerste lid kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift in verband met bijzondere lokale omstandigheden normen met een andere waarde vaststellen.

In de nota van toelichting staat over dit artikel het volgende (Staatsblad 2010, 749, p.7-8):

*“In het geluidbeleid wordt een tweetal verschillende normeringssystemen toegepast. In de systematiek van het Activiteitenbesluit en de handreiking Industrielawaai en vergunningverlening wordt uitgegaan van een algemene uniforme norm waar van afgeweken kan worden. De bestaande normering voor windturbines gaat uit van deze systematiek. In de systematiek van de Wet geluidhinder daarentegen wordt in het algemeen uitgegaan van een voorkeurswaarde, waarbij de maximaal toelaatbare waarde de bovengrens aangeeft tot waar van de voorkeurswaarde afgeweken kan worden. Met dit besluit wordt er voor gekozen om wat betreft normeringssystematiek voor windturbines aan te sluiten bij de gangbare praktijk, waarbij uitgegaan wordt van een algemene uniforme norm waarbij maatwerk toegepast kan worden.*

*Recent is door TNO (Hinder door geluid van windturbines, rapport nr 2008-D-R1051/b) onderzoek verricht naar een dosiseffect relatie voor windturbines. Het onderzoek is gebaseerd op een beperkt aantal studies in Nederland en Zweden, waardoor de door TNO afgeleide dosiseffect relatie een grotere onzekerheidsmarge kent dan bijvoorbeeld de dosiseffect relatie voor wegverkeer. Uit het onderzoek blijkt niettemin dat het geluid van windturbines bij gelijke belasting (in  $L_{den}$ ) als hinderijker wordt ervaren dan geluid van wegverkeer, railverkeer of industriële bedrijvigheid.*

*Uit een vergelijking van een normwaarde van 47 dB  $L_{den}$  met de dosiseffect relatie blijkt dat bij deze waarde circa 9% ernstige hinder mag worden verwacht.*

*Een dergelijk niveau van ernstige hinder is goed vergelijkbaar met hetgeen bij de normering voor wegverkeer, railverkeer en Industrielawaai als maximaal toelaatbaar wordt beschouwd. Een norm van 47 dB  $L_{den}$  die aansluit bij de bestaande uitvoeringspraktijk is dan ook toereikend uit het oogpunt van bescherming tegen geluidhinder. Om deze reden wordt er met dit besluit voor gekozen om de norm voor geluidhinder door windturbines op 47 dB  $L_{den}$  vast te stellen.*

Deze norm geldt op de gevel van geluidgevoelige gebouwen en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein ten gevolge van de blootstelling van geluid van een enkele windturbine of van een combinatie van windturbines (zoals in een windturbinepark).

Ten einde zeker te stellen dat ook de nachtrust voldoende wordt beschermd, is er voor gekozen naast de  $L_{den}$  ook de  $L_{night}$  in te voeren. Op grond van de overweging dat de voorkeurswaarde van de Wereldgezondheidsorganisatie 40  $L_{night}$  is en een maximale waarde van 55  $L_{night}$  aanbeveelt is gekozen voor een  $L_{night}$  van ten hoogste 41 dB. Indien voldaan wordt aan de norm van ten hoogste 47  $L_{den}$ , zal bij een turbine die in vol bedrijf is de 41  $L_{night}$  slechts bij uitzondering overschreden worden.

De systematiek van het Activiteitenbesluit brengt met zich mee dat het bevoegd gezag in bijzondere lokale omstandigheden, bijvoorbeeld in stiltegebieden, verdergaande bescherming kan bieden via maatwerkvoorschriften. Een bijzondere omstandigheid vormt de aanwezigheid van andere windturbines. Ten einde de norm van ten hoogste 47  $L_{den}$  en ten hoogste 41  $L_{night}$  op de woningen niet te overschrijden kan het bevoegd gezag rekening houden met de reeds bestaande geluidbelasting en besluiten de norm voor één of meer van de windturbines zodanig te verlagen dat de normen door de gezamenlijke windturbines in een concreet geval niet worden overschreden.

Een gedegen motivering, waarin afwijking van de norm/de regel wordt gerechtvaardigd, is dan wel een vereiste. Overigens moet worden opgemerkt dat dit besluit geen regels stelt voor de op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 aangewezen natuurgebieden. De gevolgen van de inrichting voor die gebieden worden beoordeeld in het kader van die wet en niet in het kader van dit op de Wet milieubeheer gebaseerde besluit.

Uit bovengenoemd artikel 3:14 a. en de (onderstreepte delen van de) toelichting hierop volgt dan het volgende.

- De oude normeringssystematiek (WNC-40) is dwingend vervangen door de  $L_{den}$ -normering, en vastgesteld op 47dB  $L_{den}$  en 41 dB  $L_{night}$ . Het staat het bevoegd gezag mijns inziens niet vrij voor een andere systematiek te kiezen en dus die bevoegdheid is er niet.
- Als er sprake is van bijzondere lokale omstandigheden kan door het bevoegd gezag een andere norm (hoogte, niet de berekeningssystematiek) worden gehanteerd, dus zowel hoger als lager dan de 47dB  $L_{den}$  en 41 dB  $L_{night}$ . Let wel: dit moet door het bevoegd gezag goed worden gemotiveerd. Het criterium hierbij is `bijzondere lokale omstandigheden`. De toelichting noemt daarbij het voorbeeld van de aanwezigheid van een stiltegebied. Als de lokale omstandigheden niet afwijken van gemiddelde omstandigheden rondom windturbinelocaties dan zal het bevoegd gezag al helemaal niet over kunnen gaan tot een andere norm.

## Bijlage III Overige argumenten

*Maatwerkvoorschriften kunnen worden opgelegd vanwege bijzondere lokale omstandigheden. Naar het terechte oordeel van de gemeente doen zich dergelijke omstandigheden hier niet voor. Het gebied is een 'doorsnee' agrarisch gebied met verschillende soorten geluidsbronnen.*

*Enkele aanwijzingen voor wanneer sprake is van een bijzondere lokale omstandigheid in NvT: bijv. stilte gebieden, aanwezigheid andere windturbines/geluidsbronnen.*

*Verder in AO door staatssecretaris gezegd dat een maatwerkvoorschrift niet door iedereen voor het generieke platteland van stal kan worden gehaald.*

*Ook in het kader van het Rijksinpassingsplan is ook gekeken naar de gevolgen van de geluidsbelasting voor omwonenden. De bijdrage van de windturbines aan de akoestische kwaliteit van de omgeving is daarin als relatief klein beoordeeld. Er mocht dan ook in redelijkheid worden geconcludeerd dat geen onaanvaardbare geluidhinder zou ontstaan. Nu geen onaanvaardbare geluidhinder ontstaat, kan ook worden gesteld dat er geen bijzondere lokale omstandigheden zijn die nopen tot het opleggen van maatwerkvoorschrift.*

*Ook het onderzoek verricht n.a.v. de motie van 13 oktober 2011 rondom het windpark NOP concludeert:*

*"Er doen zich in het landelijk gebied Noordoostpolder geen bijzondere lokale omstandigheden voor die het rechtvaardigen afwijkende geluidnormen voor de geplande windparken te hanteren. De aangetroffen geluidwaarden zijn in overeenstemming met landelijk gangbare geluidwaarden in dergelijke gebieden."*



En uit een QenA van een vergelijkbare zaak:

**Zijn de thans gehanteerde geluidsnormen uit het Barim aanvaardbaar (controleerbaar/handhaafbaar), of had de gemeente middels maatwerkvoorschriften andere normen moeten opleggen?**

De Afdeling oordeelde eerder dat (r.o.2.56.1):

*"Uit de Nota van toelichting bij de wijziging van paragraaf 3.2.3 van het Barim over het in werking hebben van een windturbine (Stb. 2010, 749) volgt dat bij de totstandkoming van artikel 3.14a, eerste lid, van het Barim een uitgebreide belangenafweging heeft plaatsgevonden. Daarbij is ook stil gestaan bij de tegen dit artikellid in inspraakreacties geuite bezwaren, die overeenkomen met de bezwaren die appellanten in deze procedure naar voren hebben gebracht. Gelet op deze omstandigheden, bezien in het licht van hetgeen hiervoor onder 2.55.2 is overwogen, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het regelgevend gezag onder afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid tot vaststelling van artikel 3.14a, eerste lid, van het Barim heeft kunnen komen."*

De aanvaardbaarheid van de normen is nogmaals bevestigd in uw uitspraak d.d. 21 november 2012:

"Het betoog van [appellante sub 5] en anderen, [appellant sub 2] en [appellant sub 1] dat de dosismaten dB Lden en dB Lnight ongeschikt, niet meetbaar en niet handhaafbaar zijn, komt neer op het betoog dat het eerste lid van artikel 3. 14a van het Barim, waarin gekozen is voor een norm in dB Lden en dB Lnight, onverbindend is. In de uitspraak van 8 februari 2012 heeft de Afdeling overwogen dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat artikel 3.14a van het Barim onverbindend is. In hetgeen [appellante sub 5] en anderen, [appellant sub 2] en [appellant sub 1]aanvoeren, ziet de Afdeling geen aanleiding thans anders te oordelen."

Nu de normen als aanvaardbaar zijn te beschouwen en er geen bijzondere lokale omstandigheden zijn die nopen tot verdergaande bescherming, heeft de gemeente terecht af kunnen zien van het opleggen van andere normen.