

Zienswijze Ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving

DCMR Milieudienst Rijnmond, zaaknummer 2308749, d.d. 22 november 2023

Bijlage bij brief met nummer 2308749_5381843

Inleiding

DCMR Milieudienst Rijnmond is als gezamenlijke omgevingsdienst van de provincie Zuid-Holland en 13 gemeenten in de regio Rijnmond onder andere verantwoordelijk voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving voor bedrijven in ons werkgebied, waaronder ook tientallen windparken. Verder zijn we in veel gevallen in een zo vroeg mogelijk stadium als adviseur betrokken bij beleidskeuzes en ruimtelijke planprocessen op het gebied van windenergieprojecten. Op basis van de brede ervaring en expertise op het gebied van windenergie die we hierbij gedurende vele jaren hebben opgedaan constateren wij een aantal knelpunten in de uitvoering van onze taken als vergunningverlener en toezichthouder. Het ontwerpbesluit windturbines leefomgeving dat nu ter inzage ligt biedt wat ons betreft op een aantal punten verbetering, maar een aantal relevante zaken worden met het ontwerpbesluit niet opgelost. Zonder een oordeel te hebben over (het niveau van) de voorgestelde normen zien we mogelijkheden om de uitvoerbaarheid te verbeteren. Onder andere door adequater toezicht mogelijk te maken met betrekking tot ervaren geluidhinder, meer ruimte te geven aan lokaal maatwerk bij vergunningverlening en door op een aantal punten de regels te verduidelijken. Deze zienswijze bevat hiertoe een beschrijving van de gesignaleerde knelpunten en voorstellen voor verbetering. Wij zijn van mening dat, door tegemoet te komen aan deze punten, de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de regels wordt verbeterd en meer vertrouwen wordt gecreëerd bij burgers. Dat komt het draagvlak voor de realisatie van windprojecten en de energietransitie in brede zin ten goede.

Geluid

Uitvoeringsgevolgen van de jaargemiddelde normering (L_{den} en L_{night})

Voor de normering van het geluid van windturbines is in het ontwerpbesluit gekozen voor een jaargemiddelde normering. Volgens de nota van toelichting vooral omdat dit goed aansluit bij de beschikbare hinderrelaties uit wetenschappelijke studies. Wij onderschrijven dat, bij het beoordelen van geluidbelastingen, de jaargemiddelde normering een nuttige functie heeft. Hoewel wij de denkwijze van de jaargemiddelde geluidnorm begrijpen, zien wij op basis van onze uitgebreide expertise met het werken met jaargemiddelde normen ook dat de handhaafbaarheid, uitlegbaarheid en bescherming in geval van niet-normale omstandigheden onvoldoende is. Wij geven hieronder aan welke knelpunten wij signaleren en geven een aantal voorstellen tot verbetering, aanvullend op de normering met jaargemiddelde normen. Deze kunnen zowel in het kader van toezicht en handhaving (zie punt 1) als van vergunningverlening (zie punt 2) worden ingezet.

1) Handhaafbaarheid en de L_{Aeq} -methode

Voor de in het ontwerpbesluit gehanteerde methode (hier aangeduid als ' L_{den} -methode') blijkt, uit de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit en de Omgevingsregeling¹ (meet- en rekenmethode geluid windturbines), dat deze is gebaseerd op een stapeling van aannames en uitgangspunten die een beperkte relatie hebben met de feitelijke situatie waarin handhaving zou plaatsvinden. In het geval van 'normale' bedrijfsomstandigheden kan dit voldoende zijn, maar in afwijkende omstandigheden ook niet. De L_{den} -methode gaat uit van metingen die in praktijksituaties vaak niet

¹ Geconsolideerde versie bijgewerkt tot 12-10-2023 raadpleegbaar via www.iplo.nl.

uitvoerbaar zijn (bijvoorbeeld omdat de voorgeschreven meetlocaties niet bereikbaar of niet geschikt zijn) of die alleen een indicatief resultaat kunnen opleveren voor een “steekproefsgewijze controle”.

De bescherming van het woon- en leefklimaat en de handhaafbaarheid worden ons inziens onvoldoende geborgd met alleen een jaargemiddelde geluidnorm en de bijbehorende meetvoorschriften. De genoemde tekortkomingen zijn te ondervangen door, aanvullend op een jaargemiddelde norm, mogelijk te maken dat een L_{Aeq} -voorschrift kan worden opgenomen (in een vergunning, maatwerkvoorschrift of het omgevingsplan), dat ziet op de feitelijke situatie waarin het geluid door omwonenden wordt ondervonden. Een soortgelijke werkwijze wordt onder de Omgevingswet ook toegepast voor activiteiten op industrieterreinen met geluidproductieplafonds (GPP's): de toets aan de GPP's vindt plaats op basis van de jaargemiddelde geluidniveaus en de vergunning bevat voorschriften op basis van L_{Aeq} -waarden.

Het door ons voorgestelde aanvullende voorschrift kan een L_{Aeq} -meetpunt bevatten, dat is afgestemd op de betreffende situatie. Voor de grenswaarde voor het geluidniveau L_{Aeq} kan dan worden uitgegaan van het equivalente (energetisch gemiddelde) geluidniveau dat optreedt bij de maximale geluidproductie van de windturbine(s). De directe overeenkomst met de feitelijke geluidniveaus maakt de toetsing eenvoudig navolgbaar en vergroot daarmee ook het vertrouwen in de bescherming die het voorschrift biedt (vertrouwen dat ten aanzien van de jaargemiddelde norm vaak ontbreekt).

Als bijlage bij deze zienswijze hebben wij een tabel toegevoegd waarin voor de L_{den} -methode en de L_{Aeq} -methode enkele relevante kenmerken ter vergelijking naast elkaar worden gezet. Het gaat daarbij om de duidelijkheid over het geboden beschermingsniveau, de relatie met de feitelijke situatie op het betreffende moment, en de uitvoerbaarheid van de metingen.

Om de bescherming van het woon- en leefklimaat, de handhaafbaarheid en de duidelijkheid (met name voor omwonenden) op een voldoende niveau te brengen, verzoeken wij de geschetste L_{Aeq} -methode, als mogelijke aanvulling op de nu voorgestelde L_{den} -methode, toe te voegen in de regels over het geluid van windturbines. Recent is in door de gemeente Voorne deze methodiek ook opgenomen in het vastgestelde bestemmingsplan 'Windturbines Haringvlietdam Hellevoetsluis'².

2) Artikel 5.74, derde lid, Besluit kwaliteit leefomgeving - Uitsluiten “andere regels”

Wij constateren dat het voorgenomen artikel 5.74, derde lid van het Bkl (het expliciet uitsluiten van “andere regels over geluid”) onnodig ten koste gaat van de bescherming van burgers tegen het geluid van windturbines en daarnaast ook het plaatsingspotentieel voor windturbines beperkt.

De mogelijkheid om ook “andere regels” dan alleen een jaargemiddelde normering te kunnen toepassen achten wij van belang voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in relatie tot windturbines. In situaties met relevante geluidbelastingen van andere bronnen kunnen geluidnormen in L_{den} en L_{night} ontoereikend zijn om windturbines op een evenwichtige manier in te passen, en de gewenste energieproductie te combineren met een acceptabel woon- en leefklimaat.

De overdracht van windturbinegeluid is (binnen het invloedsgebied) namelijk nagenoeg onafhankelijk van de windrichting, terwijl dat voor lager gelegen bronnen (zoals verkeer, industrie) niet het geval is. Het gevolg kan zijn dat het geluid van windturbines dan juist de bestaande

² Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2023-301592.html>

schaarse rustmomenten gaat verstoren. De impact van het windturbinegeluid is hierdoor groter dan de gemiddelde dosis-effectrelatie aangeeft (die maakt namelijk geen onderscheid tussen situaties met en zonder andere geluidbelastingen). De mogelijkheid die het tweede lid van artikel 5.74 Bkl biedt om lagere L_{den} - of L_{night} -waarden vast te stellen is in een dergelijke situatie niet toereikend, omdat feitelijk alleen een waarde van 0 dB effectief zou zijn. Dat zou resulteren in een onredelijke beperking van de energieproductie van de betreffende windturbine, en zou praktisch gezien neerkomen op een weigering.

Wij zijn van mening dat het in dergelijke situaties zeer wenselijk is om op de specifieke lokale situatie toegesneden maatwerkoplossingen toe te kunnen passen met andere meetwaarden dan L_{den} of L_{night} . Zodoende kan een goede balans worden gevonden tussen belangen van een exploitant en energiedoelstellingen enerzijds en een acceptabele bescherming van het woon- en leefklimaat van omwonenden anderzijds. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een planregel of vergunningvoorschrift wat aangeeft welke geluidmodus op een windturbine moet zijn ingesteld bij bepaalde windrichtingen, zoals toegepast in de omgevingsvergunning voor het windpark Hartelbrug II in Rotterdam³, of het stellen van aanvullende L_{Aeq} -voorschriften (zoals beschreven bij voorgaande punt in deze zienswijze).

De WHO constateert ook dat er nog beperkt beschikbaar bewijs over de omvang van de effecten van windturbinegeluid bestaat. Wij achten het daarom wenselijk dat de mogelijkheid bestaat om in specifieke situaties regels voor het geluid van windturbines op te nemen in het omgevingsplan die kunnen worden toegesneden op de lokale situatie. Hiervoor is het noodzakelijk dat de verbodsbepaling ten aanzien van "andere regels over geluid" wordt geschrapt.

Wij verzoeken daarom het derde lid van Bkl artikel 5.74 zodanig aan te passen dat, naast de mogelijkheid van het tweede lid, het toepassen van op de lokale situatie toegesneden regels ten aanzien van het geluid van windturbines mogelijk is.

3) Meet- en rekenmethode geluid windturbines (Omgevingsregeling bijlage 4-i)

In de nota van toelichting op het ontwerpbesluit wordt aangekondigd dat de meet- en rekenmethode voor geluid van windturbines nog zal worden gewijzigd, onder andere ten aanzien van tonaal geluid. Voor deze voorziene wijziging van de Omgevingsregeling geven wij de volgende aandachtspunten mee:

- Voor de methode om objectief vast te stellen of er sprake is van tonaal geluid zijn in de planMER genoemd de publicaties IEC 61400-11:2018 en ISO 1996-2:2017 bijlage J. Met betrekking tot de ISO-methode constateren wij dat deze in de praktijk niet functioneert omdat de methode te manipuleren is naar een gewenste uitkomst. Dit is mogelijk via de instellingen van de FFT, binnen de randvoorwaarden die de ISO-methode daarvoor geeft, met name bij 'complexe tonen' waarvan in de praktijk vaak sprake is. Vooralsnog is onduidelijk of voor de genoemde IEC-methode iets vergelijkbaars geldt. Wij verzoeken u daarom om nader te onderzoeken hoe deze methodieken voor de vaststelling van tonaal geluid bij windturbines voldoende kunnen worden geobjectiveerd, voordat de Omgevingsregeling op dit punt wordt gewijzigd. Wij zijn graag bereid nader met u van gedachten te wisselen over de invulling hiervan, op basis van de praktijkervaringen die wij zelf hebben opgedaan in het kader van metingen bij industrielawaai.
- De meet- en rekenmethode geluid windturbines voorziet nu niet in meetpunten (geluid en wind) die gebruikt kunnen worden in de voorschriften voor een windpark (in vergunning of omgevingsplan), waarvan de ligging gekozen kan worden op locaties die zijn afgestemd op de

³ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2021-44525.html>

betreffende situatie. Denk aan toegankelijkheid en geschiktheid voor de betreffende meting. Wij verzoeken u om de Omgevingsregeling op dit punt aan te vullen, zodat in alle gevallen geschikte locaties voor metingen geborgd kunnen worden.

Slagschaduw

De regeling ter beperking van de hinder door slagschaduw van windturbines is naar onze mening verbeterd en uitgebreid. De verbetering houdt in onder andere in dat de totale periode waarin slagschaduw op een gevoelig gebouw mag worden veroorzaakt is vastgelegd, in plaats van het aantal dagen waarop gedurende een bepaalde tijdsduur slagschaduw mag worden veroorzaakt. Ook de nieuwe regeling dat door de exploitant een logboek moet worden bijgehouden zien wij als een meerwaarde in het kader van toezicht en handhaving. Maar op twee aspecten inzake slagschaduw gaan wij graag nader in.

In paragraaf 3.5 van de nota van toelichting staat “Daarnaast is er een nieuwe norm voor cumulatie van slagschaduwhinder door verschillende windturbines of combinaties van windturbines opgenomen.” Dit zien wij als een verbetering ten opzichte van de oude regeling, maar in tegenstelling tot wat deze passage doet vermoeden hebben wij de indruk dat in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving geen normen of voorschriften zijn opgenomen m.b.t. de cumulatie van slagschaduwhinder door verschillende windturbines of combinaties van windturbines. Indien er sprake zou moeten zijn van een normstelling voor deze cumulatie vragen wij ons af in welke artikelen dit is vastgelegd en hoe we de cumulatie moeten vaststellen en toetsen.

Verder constateren wij dat de slagschaduw die wordt veroorzaakt gedurende de tijd die noodzakelijk is voor het afschakelen van de windturbine(s) niet mee hoeft te worden gerekend in het kader van de norm voor slagschaduw die op een windturbinegevoelig gebouw mag worden veroorzaakt. Deze keuze is in de nota van toelichting niet onderbouwd. Dit zorgt ons inziens voor onduidelijkheden in het kader van het toezicht. Ook tijdens het afschakelen van de windturbine kan er immers sprake zijn van slagschaduw, en daarmee van hinder.

In de nota van toelichting wordt hierover gesteld dat de de afschakeltijd gemiddeld één tot twee uur betreft. In onze praktijk zien we dat bij aanvragen voor verschillende windprojecten verschillende tijden worden aangehouden voor het stilzetten van de windturbine, variërend van één minuut tot een half uur, zonder dat voor ons objectief valt te beoordelen of deze tijden noodzakelijk zijn voor de betreffende turbine(s). Doordat de afschakeltijden aanmerkelijk in duur kunnen verschillen, zorgt het niet meerekenen van de afschakeltijd bij de beoordeling of wordt voldaan aan de slagschaduwnorm tot rechtsongelijkheid. Daarnaast leidt dit tot discussies over hoeveel afschakeltijd nog als redelijk aan te merken is en daarom wel of juist niet onder de slagschaduwnorm valt. Handhaving van deze norm is daarmee problematisch.

Wij verzoeken u daarom hierin duidelijkheid te verschaffen door de bepalingen alsnog aan te vullen op dit punt, bijvoorbeeld door het vaststellen van een maximale tijdsduur voor het afschakelen, het vastleggen hoe vaak een turbine af- en aan mag schakelen binnen een uur en/of het vaststellen van een minimale tijd dat de turbine stil moet staan na afschakeling.

Lichtschildering

Ongewijzigd ten opzichte van de bestaande regelgeving is dat de lichtschildering van windturbines beperkt moet worden door de toepassing van niet reflecterende materialen of coatinglagen. Voor het

meten van de reflectie wordt verwezen naar de NEN-EN-ISO 2813. Wij constateren dat er in het ontwerpbesluit geen reflectiewaarden (grenswaarden) worden vastgelegd waaraan moet worden voldaan. Er is dus sprake van een regel over het meten van reflectiewaarden, maar een norm voor de gewenste reflectiewaarde ontbreekt. Dit lijkt ons een omissie. Verder lijkt dit een aspect wat alleen 'aan de voorkant' bij levering of plaatsing van turbines kan worden bepaald. Terwijl de formulering van de bepalingen suggereert dat het ook tijdens de exploitatie van toepassing is. Maar toezicht en handhaving op dit aspect gedurende de exploitatie (bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten) lijkt ons praktisch onuitvoerbaar. Niet alleen omdat het feitelijk meten onwerkbaar is, maar het is dan immers ook niet meer mogelijk dan wel zeer bezwaarlijk om de windturbines van een nieuwe coating te moeten voorzien. Wij verzoeken u daarom de hierop betrekking hebbende voorschriften te concretiseren en verduidelijken.

Overgangsrecht

Wij constateren dat het overgangsrecht bij deze nieuwe bepalingen behoorlijk complex is, inclusief paragraaf 10 van de nota van toelichting op dit punt. Wij willen u daarom verzoeken om specifiek daarvoor een aanvullende handreiking en/of een andere vorm van publiek-vriendelijke communicatie op te stellen. Gezien de vele verschillende overgangssituaties die er in de praktijk gaan ontstaan verwachten wij dat daar zeker behoefte aan zal zijn en achten wij het van belang dat dergelijke situaties ook helder uitlegbaar zijn aan diverse stakeholders.

BIJLAGE:

Tabel 1: Meerwaarde van de L_{Aeq} -methode ten opzichte van de L_{den} -methode

<ul style="list-style-type: none"> • Kenmerken L_{den}-methode 	<ul style="list-style-type: none"> • Kenmerken L_{Aeq} methode
<ul style="list-style-type: none"> • Bescherming maximaal geluidniveau gebaseerd op aannames: • Geen ongelijksoortige geluiden of pieken • Geluidniveau max. 4 dB hoger dan L_{night} • Windturbines staan niet tijdelijk stil. • Hierdoor geen duidelijke begrenzing van het geluidniveau, en onvoldoende bescherming bij afwijkende situaties, slijtage of mankementen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eenduidig welk geluidniveau maximaal is toegestaan.
<ul style="list-style-type: none"> • Berekende jaargemiddelden o.b.v. vaste uitgangspunten: • Langjaargemiddelde windgegevens KNMI (niet het betreffende jaar) • Door exploitant opgegeven draaigegevens • Er is een beperkte relatie met de feitelijke gegevens tijdens een overlastsituatie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Feitelijke windgegevens en draaigegevens van de betreffende situatie (geen indirecte toetsing via berekende jaargemiddelden).
<ul style="list-style-type: none"> • Geluidmetingen alleen bronmetingen, niet ter plaatse van gevoelige bestemming: • Standaard (zeer uitgebreid) of steekproefsgewijs (indicatief) • Beschikbaarheid vereiste meetposities (geluid en wind) is niet gegarandeerd, mede afhankelijk van aanwezige bebouwing en windrichtingen, meting daardoor vaak niet goed uitvoerbaar • Meting bij meerdere windsnelheden vereist • Windturbines moeten worden stilgezet • Door exploitant opgegeven draaigegevens • Diverse correcties en benaderingen (richtwerking, polynoom) • Berekening jaargemiddelden (L_{den}, L_{night}) • Het is een geënceneerde meting die in veel situaties met bebouwde omgeving niet volgens de eisen uitvoerbaar is. Gevolgd door een berekening met aannames en uitgangspunten die niet de feitelijke situatie zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geluidmeting op meetpunt dat in voorschriften is vastgelegd en op de lokale situatie is afgestemd (kan ook ter plaatse van gevoelige bestemmingen): • Meting op moment van overlast • Stilzetten windturbines alleen indien nodig i.v.m. stoorgeluid • Geen gegevens nodig van exploitant • Geen berekening jaargemiddelden • Het resultaat heeft direct betrekking op de overlastsituatie en de feitelijke geluidniveaus van dat moment.