

Vergaderjaar 2021–2022

33 612

Structuurvisie Windenergie op land

B

BRIEF VAN STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2021

Bij uitspraak van 30 juni 2021¹ heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de algemene milieuregels voor windturbineparken (drie of meer turbines), opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) en de Activiteitenregeling milieubeheer, niet toepasbaar zijn. De reden is dat bij de totstandkoming van deze regels ten onrechte geen plan-milieueffectrapportage (plan-mer) op grond van de EU-richtlijn strategische milieuboordeling² is uitgevoerd. De Raad van State volgde hiermee de uitspraak van het EU-Hof in de Vlaamse zaak Nevele³ die ook over algemene milieuregels voor windturbineparken ging.

Bij brief van 6 juli 2021⁴ heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat-Klimaat en Energie, mede namens mij, aan de voorzitter van de Tweede Kamer laten weten dat de uitspraak van 30 juni aanleiding is geweest om een plan-mer voor nieuwe algemene milieuregels voor windturbines in gang te zetten en om tegelijkertijd te starten met het informeren en ondersteunen van bevoegde gezagen bij hun besluitvorming over windturbineparken.

Vervolgens ben ik gestart met het Actieprogramma Verankering milieubescherming na Nevele (hierna: het Actieprogramma) waarin door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Klimaat en Infrastructuur en Waterstaat wordt samengewerkt

¹ ECLI:NL:RVS:2021:1395.

² Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (smb-richtlijn).

³ Het arrest Nevele is het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (EU-Hof) van 25 juni 2020 (ECLI:EU:C:2020:503). Hierin is geconcludeerd dat voor de Vlaamse algemene milieuregels voor windturbines een plan-mer had moeten worden uitgevoerd op grond van de smb-richtlijn.

⁴ Kamerstuk 33 612, nr. 76.

aan bovengenoemde acties en andere vervolgacties. Het Actieprogramma bevat zowel acties voor de korte als de lange termijn. Bij het Actieprogramma zijn de koepels van decentrale overheden, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen, betrokken, ook via het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NPRES). Met deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van EZK – Klimaat en Energie, over de voortgang van het Actieprogramma. Eenzelfde brief is aan de voorzitter van de Tweede Kamer verzonden.

Zoals is aangegeven in de brief van 6 juli 2021, leidt de uitspraak van de Raad van State tot complexere vergunningprocedures voor windturbineparken. Bevoegde gezagen moeten namelijk per windturbinepark vaststellen wat een aanvaardbaar milieubeschermingsniveau is. Er kan niet meer, zoals dat voorheen vaak gebeurde, aansluiting worden gezocht bij de algemene milieuregels voor windturbineparken. De uitspraak heeft niet tot gevolg dat vergunningen of bestemmingsplannen voor bestaande windturbineparken niet meer geldig zijn.

Bij bestaande windturbineparken is er echter wel rechtsonzekerheid ontstaan over de mate van milieuhinder die een windturbinepark mag veroorzaken, omdat de algemene milieuregels niet meer mogen worden toegepast. Dat leidt tot onduidelijkheid, zowel voor omwonenden en andere belanghebbenden als voor exploitanten. Daarnaast is voor bevoegde gezagen toezicht en handhaving ingewikkelder geworden, omdat er geen eenduidige algemene milieuregels meer gelden voor windturbineparken.

Deze gevolgen tezamen met de geconstateerde strijdigheid van de algemene milieuregels voor windturbineparken met het Europese recht vormen voor het kabinet aanleiding om met een versnelde procedure een algemene maatregel van bestuur (AMvB) voor te bereiden, te weten het besluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit en enkele besluiten op grond van de Omgevingswet in verband met jurisprudentie over windparken.

Deze ontwerp-AMvB voorziet in het uit de regelgeving verwijderen van de algemene milieuregels voor windturbineparken die de Afdeling bestuursrechtspraak buiten toepassing heeft verklaard en in een overbruggingsregeling met algemene milieuvoorschriften voor reeds bestaande en vergunde windturbineparken. Dit betreft een tijdelijke overbruggingsregeling. De overbruggingsregeling gaat gelden totdat nieuwe algemene milieuregels voor windturbines op basis van een zorgvuldig proces, waaronder de plan-mer, zijn vastgesteld. Dit zal naar verwachting medio 2023 zijn.

De overbruggingsregeling houdt in dat voor bestaande windturbineparken algemene milieuregels worden vastgesteld die inhoudelijk dezelfde milieubescherming bieden als de buiten toepassing verklaarde algemene regels. Voor deze overbruggingsregeling is geen plan-mer vereist omdat deze slechts van toepassing is op reeds verleende omgevingsvergunningen en vastgestelde bestemmingsplannen. De overbruggingsregeling heeft tot doel duidelijkheid te bieden over de mate van (milieu)hinder die windturbineparken in de overgangperiode tot aan de nieuwe milieuregels op basis van een plan-mer mogen veroorzaken: zowel voor de omwonenden van windturbineparken als voor de exploitanten en ook voor het bevoegde gezag.

Om de strijd met het EU-recht zo spoedig mogelijk op te heffen en gelet op het belang van de milieubescherming in de bestaande situaties waar deze is weggefallen door de uitspraak van 30 juni 2021, wordt voor het ontwerp van de AMvB over algemene milieuregels voor reeds bestaande

windturbineparken een speedprocedure gevolgd. Hierbij is toepassing gegeven aan artikel 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht waarbij de procedure zonder consultatie en voorhang wordt gevolgd. Dat artikel maakt de speedprocedure mogelijk indien een ontwerp-AMvB strekt tot implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen, in het bijzonder artikel 4, lid 3, van het EU-Verdrag: gemeenschapstrouw. De gemeenschapstrouw houdt onder meer in dat nationale bepalingen die volgens de uitspraak van 30 juni 2021 in strijd zijn met Europees recht, zo spoedig mogelijk worden verwijderd uit de regelgeving.

Verder acht ik van belang dat de Afdeling advisering van de Raad van State op korte termijn over het ontwerp van de AMvB kan adviseren; de regering heeft gevraagd om in het advies aandacht te besteden aan de vraag hoe de overbruggingsregeling voor de bestaande windturbineparken zich verhoudt tot het Europese recht en dan met name de mer-plicht op grond van de EU-richtlijn strategische milieubeoordeling. Vanuit het Actieprogramma is overigens ook een juridisch onderzoek opgezet om de mogelijke bredere werking van de uitspraak te analyseren. Ik verwacht in het eerste kwartaal van 2022 resultaten te ontvangen en zal u dan berichten over de mogelijke vervolgacties.

Bij brief van de Staatssecretaris van EZK – Klimaat en Energie van 9 december 2021⁵ aan de voorzitter van de Tweede Kamer is aangegeven dat de Ministeries van EZK en IenW samen met VNG, IPO en NP RES ondersteuning bieden aan medeoverheden. Er worden onder andere bijeenkomsten georganiseerd om kennis en informatie te delen en zo van elkaar te leren. Dit wordt gecontinueerd totdat er nieuwe, met een plan-mer onderbouwde, landelijke regels voor windturbines zijn vastgesteld.

Verder wordt vanuit het Actieprogramma ook ingezet op het geven van informatie over de jurisprudentie in vervolg op de zaak Nevele en de gevolgen daarvan via de website van Infomil/RWS⁶ met daarbij een helpdesk voor vragen.

Wat betreft het proces van de plan-mer voor het vaststellen van nieuwe algemene milieuregels voor windturbines kan ik u melden dat op 23 december de participatie⁷ start en de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) wordt gepubliceerd. In de kennisgeving van de NRD wordt aangegeven op welke wijze eenieder een zienswijze kan indienen gedurende acht weken vanaf openbaarmaking. De NRD is de eerste stap in het maken van een milieueffectrapport.

Volgens planning is het milieueffectrapport medio 2022 gereed op basis waarvan een zorgvuldige afweging kan worden gemaakt over het beschermingsniveau voor de relevante milieu-aspecten. Vervolgens kunnen nieuwe algemene milieuregels voor windturbineparken worden opgesteld met toepassing van de reguliere AMvB-procedure, waarbij inspraak voor eenieder op zowel het milieueffectrapport als de concept-AMvB mogelijk zal zijn.

De Staatssecretaris van infrastructuur en waterstaat,
S.P.R.A. van Weyenberg

⁵ Kamerstuk 32 813, nr. 956.

⁶ www.infomil.nl.

⁷ www.platformparticipatie.nl/windturbinebepalingen.