

M en R 2023/65

## De windturbineproblematiek: van NIMBY naar win-win(d)

Verslag van de workshop van VMR Jong van 1 juni 2023

Mr. C. Guillon & mr. R.A. Jager, datum 19-06-2023

Datum	19-06-2023
Auteur	Mr. C. Guillon & mr. R.A. Jager <sup>[1]</sup>
JCDI	JCDI:ADS705449:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Algemeen Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen

### 1. Inleiding

Op 1 juni 2023 organiseerde VMR Jong in samenwerking met Pondera Consult en NewGround Law een middag over de windturbineproblematiek. Een onderwerp van groot belang. Op nationaal niveau wordt gestreefd naar het opwekken van in totaal 35 Terawattuur (hierna: TWh) aan duurzame energie op land in 2030.<sup>[2]</sup> Het voor die doelstelling identificeren van geschikte locaties en de daaropvolgende concrete realisatie van windturbines is een uitdagende opgave. Verschillende betrokken partijen (zoals omwonenden, initiatiefnemers en de gemeente) hebben uiteenlopende, en soms tegenstrijdige, belangen, waardoor participatie een belangrijk middel is om te streven naar tevredenheid bij alle partijen. Tijdens de workshop hebben de deelnemers zich in deze belangen verdiept door het aannemen van de rol van initiatiefnemer, gemeenteraadslid of buurtbewoner tijdens een participatiebijeenkomst. Op die manier zijn ieders belangen besproken, met als doel de meest passende locatie te vinden voor het opwekken van duurzame energie. Na afloop van de workshop hebben Erwin Noordover (advocaat/partner, NewGround Law) en Paul Janssen (adjunct-directeur/senior adviseur, Pondera Consult) een reflectie gegeven over de juridische kaders die van toepassing zijn bij de ontwikkeling van windturbines.

### 2. Invulling workshop windturbineproblematiek

Joann Smit, communicatiespecialist bij Pondera Consult, legde de (fictieve) casus uit die in de workshops behandeld werd. Het doel was om 40 MW aan wind- en/of zonneparken te realiseren. De overheid had bepaalde gebieden aangewezen. De deelnemers kregen tijdens de workshop verschillende rollen: omwonende, initiatiefnemer, of lid van de gemeenteraad. De workshops werden begeleid door Lisa van der Maden (advocaat bij Stibbe), Claire Guillon (jurist bij Witteveen+Bos) en Rieneke Jager (senior legal counsel/advocaat in dienstbetrekking bij RWE Renewables). Zij reikten voor iedere rol een instructie aan en hebben de groep begeleid in het vinden van de meest wenselijke oplossing.

Er was een aantal spelregels van toepassing. Voor windturbines gold dat het moest gaan om windmolens van 5 MW (150 m rotordiameter/ashoogte), met minimaal 3 turbines per park en een tussenafstand van 4 keer de rotordiameter (600 m). Bovendien moesten de windturbines buiten de bebouwde kom en buiten Natura 2000- en NNN-gebieden geplaatst worden. Wat betreft zonne-energie gold dat er een opstelling van 0,1 tot 1 MW per hectare (extensief of intensief) zou moeten worden gerealiseerd, met minimaal 5 hectare per park, nabij

stedelijk of industrieel gebied en buiten Natura 2000- en NNN-gebieden.

Tijdens de workshop kwamen de verschillende belangen en dilemma's goed naar voren. De volgende observaties over het verloop van de fictieve participatiebijeenkomst zijn voornamelijk gebaseerd op één specifieke groep, met enkele aanvullingen op basis van korte observaties bij de andere groepen.

De gemeente en de omwonenden waren duidelijk over hun belangen, terwijl de initiatiefnemers juist op strategische wijze probeerden om in discussie te blijven zonder hun winstgevende intenties expliciet te uiten. De omwonenden waren bezorgd over mogelijke waardedaling van hun huizen, mogelijkheden voor geluidsisolatie en de bescherming van de natuur. Toen de windturbines uiteindelijk niet in de buurt van deze huizen geplaatst zouden worden, werden isolatie en waardedaling geen deel meer van de discussie. De initiatiefnemers gaven aan dat als de windturbines in NNN-gebieden zouden worden geplaatst, er compensatiemaatregelen zouden worden getroffen. Hierbij zou het windpark natuur-inclusief worden gebouwd en de windturbines tijdens de trek van vogels stilgezet worden met behulp van moderne detectiesystemen.

Tijdens de participatiebijeenkomst ontstond voornamelijk een discussie tussen de gemeenteraad en initiatiefnemers over de mogelijkheden om windturbines te realiseren in landelijk of stedelijk gebied. De gemeenteraad streefde ernaar het landelijk gebied te behouden en de windturbines in stedelijk gebied te plaatsen. Echter, door beperkingen zoals het verbod op plaatsing binnen de bebouwde kom, de beperkte beschikbare ruimte en weerstand van omwonenden, waren de mogelijkheden hiervoor zeer beperkt.

Uiteindelijk werden er concessies gedaan door de gemeente, waardoor er toch windturbines in het landelijk gebied konden worden gebouwd, maar langs de snelweg. Deze locatie werd als gunstig beschouwd omdat de windturbines zich dan in de nabijheid van hoogspanningslijnen bevonden, waarin de deelnemers een mogelijkheid tot aansluiting op het energienet zagen. Bovendien zou de impact op het landelijk gebied minimaal zijn, aangezien er al infrastructuur aanwezig is.

Daarnaast bleek uit de discussies dat de voorkeur uitging naar windturbines in plaats van zonneparken. Reden hiervoor was dat zonneparken veel ruimte innemen en er niet voldoende ruimte beschikbaar was. Vervolgens rees de vraag of er binnen het zoekgebied voldoende windturbines geplaatst konden worden. De gemeente had namelijk als doelstelling om 40 MW aan stroom op te wekken met behulp van duurzame energie.

Na berekeningen en metingen bleek dat er langs de snelweg slechts zeven windturbines zouden passen, waarbij de impact op het landelijk gebied beperkt zou blijven. De onderhandelingen tussen de initiatiefnemer en gemeenteraad gingen daarom verder, en uiteindelijk stemde de gemeenteraad ermee in om slechts 35 MW op te wekken. Hierbij werd overeengekomen dat de initiatiefnemer een bijdrage zou leveren aan een omgevingsfonds, er korting op stroom zou worden geboden binnen een straal van 800 m en dat er een goed detectiesysteem voor vogels zou worden geïmplementeerd.

### 3. De technische en juridische kaders

Aansluitend op de workshop reflecteerden Noordover en Janssen over de uitkomst van de workshop. Noordover vroeg zich af of de groepen de doelstellingen wel zouden halen, vanwege het kleine aantal aangewezen locaties. Door de bereidheid om de taakstelling van 40 MW te laten vervallen vroeg Noordover zich af of het bredere belang van de energietransitie wel in ogenschouw was genomen.

Noordover en Janssen zijn meer specifiek ingegaan op de lastige aspecten met betrekking tot het vinden van ruimte voor windturbines. Zo blijft geluid een uitdagend onderwerp. Voor zonnepanelen is dit minder problematisch. Verder zijn er voor windparken momenteel geen nationale geluidsnormen meer van toepassing, maar moeten specifiek voor een project eigen geluidsnormen worden gesteld. Hiervoor zijn onderzoeken nodig en recente uitspraken bieden meer handvatten hoe ver deze onderzoeken moeten gaan.

Noordover benadrukte daarna nogmaals het algemeen belang waarvoor de windturbines worden gerealiseerd. Het blijft een moeilijk onderwerp, omdat de ervaring van geluid per persoon sterk kan verschillen waardoor

strengere normen niet altijd de oplossing zijn voor hinderbeleving door de omgeving. Bovendien varieert geluid en daarom zijn geluidsnormen gebaseerd op het gemiddelde per jaar. Janssen voegde eraan toe dat er uitgebreide rapporten worden opgesteld voor de juridische afweging met betrekking tot geluid, maar om de discussie met omwonenden en bestuurders aan te gaan, is het belangrijk om het eenvoudig en begrijpelijk uit te leggen.

Daarnaast benoemden Noordover en Janssen de impact op natuur. Windparken kunnen met name effect hebben op vogels en vleermuizen. Er zijn verschillende oplossingen - zoals een stilstandvoorziening - die effectief is voor het voorkomen van slachtoffers. Vanuit de zaal werd er gevraagd naar de mogelijkheid van het gebruik van zwarte wieken om vooral de effecten voor vogels te beperken. Naar deze mogelijkheid wordt momenteel onderzoek gedaan door RWE. Tevens is het belangrijk om stil te staan bij het feit dat het zoeken naar oplossingen ook aanzienlijke kosten met zich meebrengt, wat de vraag oproept of dit evenredig is en kan worden opgelegd aan de initiatiefnemer.

De lezing van Noordover en Janssen heeft ons nogmaals doen inzien dat duurzame energieopwekking een complex proces is dat voortdurende betrokkenheid en samenwerking vereist tussen alle partijen. Het gaat niet alleen om technische aspecten, maar ook om het afwegen van belangen, de juridische uitdagingen en het vinden van oplossingen die zowel het milieu als de maatschappij ten goede komen.

#### 4. Slotopmerkingen

Tot slot kunnen we concluderen dat deze middag vol rijke discussies was en heeft de fictieve casus ons daadwerkelijk laten ervaren wat de uitdagingen rondom windturbines inhouden. Door te beginnen met het beleven van de praktijk, sloot de lezing van Noordover en Janssen goed aan. De combinatie van praktijkervaring en theoretische inzichten zorgde ervoor dat alle deelnemers gedurende de hele middag interactief betrokken waren. De verschillende invalshoeken van alle betrokken partijen werden belicht, waardoor de complexiteit van het realiseren van windturbines duidelijk naar voren kwam en er telkens weer nieuwe vragen opdoken. Desondanks is het belangrijk om - zoals Noordover meermaals benadrukte - het doel van de noodzakelijke energietransitie niet uit het oog verliezen.

---

#### Voetnoten

[1] Mr. C. (Claire) Guillon is jurist omgevingsrecht bij Witteveen+Bos. Mr. R.A. (Rieneke) Jager is senior legal counsel/advocaat in dienstbetrekking bij RWE Renewables.

[2] Klimaatakkoord 2019.