

Reactie ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)

Vraag: In 2009 heeft de voorganger van de ILT, de toenmalige VROM-inspectie, een zogenaamde HUF-beoordeling gedaan van de geplande nieuwe geluidsnormen voor windturbines. We begrijpen dat de inspectie daarin onder meer waarschuwt dat een geluidsnorm in de vorm van een jaargemiddelde een probleem is voor handhaving. Hierdoor kunnen omwonenden onvoldoende worden beschermd. Wat was de reactie van het ministerie op dit advies? Was de inspectie destijds tevreden met het antwoord van het ministerie?

Vraag: Betrokkenen zoals omgevingsdiensten laten weten dat handhaving lastig is, omdat er pas achteraf kan worden geconstateerd dat jaarnormen zijn overschreden. Het reken en meetvoorschrift maakt hierin geen verschil. Dit is precies waar de VROM-inspectie al in 2009 voor waarschuwde. Hoe verklaart het ministerie dit? Waarom is de jaarnorm ondanks de waarschuwing toch ingevoerd?

Vraag: De inspectie zou ook hebben geconcludeerd dat handhavers afhankelijk zouden zijn van gegevens die worden verstrekt door de windturbine-exploitant, dit zou handhaving afhankelijk en fraudegevoelig kunnen maken. Handhavers moeten nu inderdaad gegevens over geluidsproductie opvragen bij de exploitant. Waarom is dit destijds toch doorgezet?

Mede naar aanleiding van het advies van de inspectie heeft het punt van de handhaafbaarheid veel aandacht gekregen bij de opstelling van de regeling. Dit heeft geleid tot verdere aanscherping en verduidelijking van het reken- en meetvoorschrift. Daarnaast is in de Nota van Toelichting in detail beschreven hoe handhaving kan plaatsvinden via controlemetingen van het bronvermogen. Hierbij is de gemeente als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving. De jaarnorm wordt gehanteerd om voorafgaand aan de plaatsing van windmolens hieraan te kunnen toetsen door het bevoegd gezag. Dit wordt gedaan aan de hand van de berekende jaargemiddelde geluidbelasting op de gevel van een huis (in Lden). Hierbij wordt rekening gehouden met bronvermogen, afstand tot woningen en o.a. windrichting en windsnelhedenverdeling over het jaar.

Als de windmolen er eenmaal staat, moet de eigenaar van de windmolen op basis van jaarlijkse draaigegevens aan kunnen tonen dat wordt voldaan aan de wettelijke geluidnormen. Als er klachten zijn, kan via metingen worden gecheckt of het bronvermogen overeenkomt met het vooraf ingeschatte bronvermogen. Zo niet, dan moet de eigenaar van de windmolen actie ondernemen (de windmolen moet bijvoorbeeld vaker uit worden gezet of er kunnen technische aanpassingen worden gedaan die het geluid beperken).

Op deze manier kan dus (ook tussentijds) gehandhaafd worden (zie ook Nota van Toelichting bij het betreffende besluit):

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-749.html>

Het klopt dat er niet handhavend kan worden opgetreden op basis van een momentopname aan de woning. Dus als omwonenden bellen met de gemeente

omdat ze op dat moment veel last hebben van geluid van de windmolen, kan een geluidmeting aan de gevel niet direct aan de norm worden getoetst. De reden hiervoor is dat uit onderzoek blijkt dat een momentopname aan de woning niet representatief is voor de hinder op langere termijn.

Vraag: Worden de huidige problemen met de handhaving meegenomen bij de ontwikkeling van de nieuwe normen? Op welke manier moeten de problemen worden opgelost?

Vraag: Overweegt het ministerie om weer een direct handhaafbare maximum grenswaarde voor geluid in te voeren (dus niet over een jaar gemiddeld)?

Als uitvloeisel van het Nevele arrest wordt ter onderbouwing van toekomstige milieuregels voor windturbines een plan-MER opgesteld. Hierbij wordt er opnieuw gekeken naar de geluidnormen waaraan windmolens moeten voldoen en naar de beste manier waarop die kunnen worden gehandhaafd. Op basis van de nog te verkrijgen resultaten worden nieuwe keuzes gemaakt.

Vraag: Daarnaast zou de inspectie in 2009 ook hebben geconstateerd dat door de voorgestelde nieuwe jaarnorm mensen minder zijn beschermd, waardoor overlast en protesten kunnen toenemen. De inspectie waarschuwde dat dit een risico kan zijn voor het draagvlak voor windenergie. Ook dit blijkt nu een probleem in de samenleving. Hoe verklaart u dat dit ondanks de waarschuwing van de inspectie kon gebeuren? Is er iets met deze waarschuwing van de inspectie gedaan? Zo ja, wat? Zo nee, waarom niet?

Met de overgang naar de nieuwe jaarnorm is destijds de beoordeling niet soepeler geworden (en ook niet strenger) ten opzichte van de eerdere uitvoeringspraktijk. Mede naar aanleiding van een advies van de inspectie is er voor gekozen ook een specifieke norm voor de nacht in te voeren, ten einde zeker te stellen dat ook de nachtrust voldoende wordt beschermd. De berekende jaargemiddelde niveaus op de gevel worden getoetst aan deze jaarnormen. Ook is aandacht besteed aan de handhaafbaarheid op basis van controlemetingen van het bronvermogen.

Vraag: De Tweede Kamer vroeg de minister in 2009 om de HUF-toets aan de Kamer te verstrekken. De minister weigerde dit, omdat de HUF-beoordeling is bedoeld voor intern beraad en er persoonlijke beleidsopvattingen in zouden staan. Staat het ministerie nog steeds achter dit besluit? Waarom?

Vraag: Hoe kan de Tweede Kamer een goede afweging maken als zo'n inspectie advies niet openbaar wordt gemaakt? Is het gebruikelijk dat inspectie-adviezen niet aan de Kamer worden verstrekt nadat daar om wordt verzocht?

De Kamer is destijds met de nota van toelichting bij de wijziging van het Activiteitenbesluit geïnformeerd over de HUF-beoordeling. De rapportage HUF-beoordeling "wijziging milieuregels windturbines" is in 2011 op grond van de Wob opgevraagd. Bij het vrijgeven zijn destijds persoonlijke beleidsopvattingen

gelakt. Dit besluit heeft bij de rechter stand gehouden. Inmiddels is een Woorverzoek door Zembla ingediend om de HUF-toets ontvangen. Hierover wordt binnenkort een besluit genomen conform de nieuwe Woo-instructie.

Onderstaande reactie roept ook nog twee aanvullende vragen op: Jullie schrijven dat de WHO de advieswaarde ook uitdrukt in Lden. De WHO benoemt in het rapport van 2018 echter ook dat: "it may be concluded that the acoustical description of wind turbine noise by means of Lden or Lnight may be a poor characterization of wind turbine noise and may limit the ability to observe associations between wind turbine noise and health outcomes." Wat is hierop de reactie van het ministerie?

Niet alle karakteristieken van het geluid worden meegenomen in de berekening van Lden en Lnight. Dit verklaart ook waarom eenzelfde geluidniveau van de ene bron (bijvoorbeeld windturbines) meer hinder kan veroorzaken dan van een andere bron (bijvoorbeeld wegverkeer). Daarom wordt bij de beoordeling rekening gehouden met de hinderlijkheid van de bron. Dit biedt een goede basis voor beleid en komt ook terug in de advieswaarden van de WHO.

Vraag: U schrijft dat er gehandhaafd kan worden door de bronmeting te checken. In de praktijk blijkt echter dat het controleren van de bronmeting niet betekent dat ook kan worden vastgesteld dat de jaargemiddelde geluidsnorm wordt overschreden. Zolang een kalenderjaar nog niet voorbij is, kan namelijk niet worden aangetoond dat in dat betreffende jaar de normen zijn overschreden.

We hebben dit nagevraagd bij de landelijke vereniging van omgevingsdiensten, zij reageren: "De L-den normering is een modelmatige benadering van het geluidsniveau, waaruit een zogenaamde jaarnorm kan worden berekend. Omgevingsdiensten kunnen niet aan de hand van een eenmalige meting constateren of de geluidsnormen worden overschreden." Ook omgevingsdiensten bevestigen ons dat ze vanwege de jaarnorm alleen achteraf kunnen handhaven. De mogelijkheid om een bronmeting te doen is geen oplossing.

Daarnaast blijkt deze problematiek ook uit informatie van de 'Helpdesk Wind op Land', een initiatief van onder meer de ministeries van EZK en IenW. De helpdesk heeft een door de regio Rotterdam opgestelde handreiking op hun site geplaatst waarin over de Lden norm o.a. staat: "De handhaafbaarheid van deze norm is matig. Het vaststellen van een overschrijding kan niet direct. Het is feitelijk pas achteraf mogelijk om vast te stellen of er jaargemiddeld over het afgelopen jaar sprake was van een teveel aan geluid."

Vanuit de praktijk blijkt dus dat er vanwege de aard van de norm pas achteraf kan worden gehandhaafd. Wat is hierop de reactie van het ministerie?

Reactie: Ik kom nog even bij je terug vwb reactie vanuit het ministerie.

Feitelijk alvast de informatie dat het klopt dat op de L_{den} nav een eenmalige meting niet gehandhaafd kan worden, dat staat ook zo in onze beantwoording, zie geel gearceerd.

Op het brongeluid van de windmolen kan dat echter wel tussentijds. Zie hieronder ook uit de nota van toelichting (groen gearceerd).

12.2 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Over de uitvoerbaarheid van dit besluit is overleg gevoerd met IPO, VNG en de brancheorganisatie NWEA. Betrokken partijen hebben een positief oordeel over de uitvoerbaarheid van dit besluit gegeven. Waar het gaat om de handhaafbaarheid van de regels in dit besluit wordt verwezen naar de oorspronkelijke toelichting bij het Activiteitenbesluit (Stb. 2007, 415). In aanvulling daarop wordt nog het volgende opgemerkt:

Omdat alleen een L_{den} -criterium wordt vastgesteld, is het handhaven middels directe immissiemetingen vrijwel uitgesloten. Het Reken- en meetvoorschrift bevat dan ook geen immissie-meetvoorschrift. Wel is voorzien in een emissie-meetvoorschrift. Daarmee kunnen de opgaven van het geluidvermogen van de fabrikant relatief eenvoudig gecontroleerd worden.

De door de fabrikant opgegeven emissiekaracteristieken van de windturbine vormen het uitgangspunt bij het akoestisch onderzoek. Op basis van het jaargemiddelde geluidvermogen wordt het immissieniveau bij normaal gebruik vastgesteld, hetgeen aan de normstelling wordt getoetst.

Een eventuele handhavingsactie, bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten, richt zich dan ook op controle van het geluidvermogen. Dit kan gecontroleerd worden middels een emissiemeting. Met behulp van de gemeten emissies van de windturbine kan het jaargemiddelde geluidvermogen worden berekend. Indien hieruit blijkt dat de windturbine niet aan de opgave uit het akoestisch rapport voldoet, dient in principe handhavend te worden opgetreden.

Bij gerede twijfel aan de juistheid van de karakteristieken van de windturbine of bij persistente klachten kan bovenbedoelde emissie-meting worden uitgevoerd.

Het klopt dat een overschrijding van een jaarnorm voor geluid niet direct via metingen kan worden vastgesteld. Wel kan de norm gehandhaafd worden via direct meten van het bronvermogen: dat bepaalt namelijk hoeveel geluid een windmolen op de gevel maakt, samen met bekende kenmerken van de omgeving zoals hoe hard het op die plek over het jaar heen waait. Eventuele handhaving hoeft dan dus niet te wachten op de jaarlijkse draaigegevens. In de praktijk zien we wel dat sommige bevoegd gezagen aangeven hier problemen mee te hebben.

Dat maakt dat we hier met aandacht naar kijken bij het maken van nieuwe keuzes na de MER.

Vraag: De toenmalige VROM-inspectie waarschuwde in de HUF-toets van 2009 ook dat een jaargemiddelde norm onvoldoende bijdraagt aan bescherming van omwonenden doordat de norm geen bescherming biedt tegen slaapverstoring door piekbelasting en cumulatie van geluid. Dit komt doordat er is gekozen voor een jaargemiddelde.

Wat is hierop de reactie van het ministerie? Wat heeft het ministerie met deze waarschuwing gedaan?

Om de bescherming tegen nachtelijk geluid zeker te stellen is destijds als reactie op de zorgen gekozen voor een aanvullende (jaargemiddelde) norm voor nachtelijk geluid (L_{night}). Ook in de jaargemiddelde norm (L_{den}) is het nachtelijk geluid al extra zwaar meegewogen. Hierdoor wordt het aantal keer dat piekgeluid kan optreden sterk beperkt. Deze jaargemiddelde maten worden ook door de WHO en de Europese richtlijn voor omgevingsgeluid aangeraden om verwachte hinder en slaapverstoring te bepalen.

Cumulatie van geluid van meerdere windturbines is meegenomen in de regelgeving, omdat de norm geldt voor het gecombineerde geluid van alle windturbines op een windpark. Eventuele cumulatie met geluid van andere bronnen dient het bevoegd gezag in het kader van "goede ruimtelijke ordening" te beschouwen.

Reactie Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

Vraag: We begrijpen dat de inspectie in de HUF-beoordeling onder meer waarschuwt dat een geluidsnorm in de vorm van een jaargemiddelde een probleem is voor handhaving. Hierdoor kunnen omwonenden onvoldoende worden beschermd. Wat was de reactie van het ministerie op dit advies? Was de inspectie destijds tevreden met het antwoord van het ministerie? Waarom?

Antwoord ILT:

In het algemeen toetst de ILT nu (nieuwe) wet- en regelgeving en geeft hiermee advies af aan het ministerie. Het is vervolgens aan het ministerie om te bepalen wat ze daarmee doet.

De ILT, destijds nog de VROM-Inspectie, heeft in 2009 -op verzoek van het ministerie- getoetst of van de conceptregeling "wijziging milieuregels windturbines" in de praktijk uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig is. Op basis van de toets adviseerde de inspectie de conceptregeling te verbeteren door de aanbevelingen uit te voeren en de regeling daarop aan te passen. De vraag aan de ILT was om kennis in te brengen over het toezicht en de handhaving. Naar aanleiding van de HUF-toets heeft het ministerie ervoor gekozen om op bepaalde onderdelen de regeling aan te passen.

Vraag: Betrokkenen zoals omgevingsdiensten laten weten dat handhaving lastig is, omdat er pas achteraf kan worden geconstateerd dat jaarnormen zijn overschreden. Het reken en meetvoorschrift maakt hierin geen verschil. Dit is precies waar de VROM-inspectie al voor waarschuwde. Wat vindt de inspectie ervan dat de waarschuwingen van destijds zijn uitgekomen?

Antwoord ILT:

De VROM-inspectie gaf destijds in de toets aan dat er een beschermingsniveau moest komen dat ook aansluit bij de hinderbeleving van burgers. Met daarbij een handhaafbare norm met instrumenten voor het toezicht om -onafhankelijk van de exploitant- de normnaleving te kunnen controleren. Als in de praktijk blijkt dat een regeling in de uitvoering niet goed werkt, dan is het zinvol om de regeling te evalueren. Het ministerie is daarbij aan zet.

Vraag: De inspectie zou ook hebben geconcludeerd dat handhavers afhankelijk zouden zijn van gegevens die worden verstrekt door de windturbine exploitant, dit maakt handhaving te afhankelijk en fraudegevoelig. Handhavers moeten nu inderdaad gegevens over geluidsproductie opvragen bij de exploitant. Wat vindt de inspectie ervan dat dit nu de gang van zaken is, ondanks de waarschuwing in de HUF-toets?

Antwoord ILT:

Zie reactie op vorige vraag. De ILT heeft daarbij ook geen zicht op de uitvoeringspraktijk.

Vraag: Daarnaast zou de inspectie in 2009 ook hebben geconstateerd dat door de voorgestelde nieuwe jaarnorm mensen minder zijn beschermd, waardoor overlast en protesten kunnen toenemen. De inspectie waarschuwde dat dit een risico kan zijn voor het draagvlak voor duurzame energie. Ook dit is nu een probleem in de samenleving. Wat vindt de inspectie ervan dat ook deze waarschuwing is uitgekomen?

Antwoord ILT:

HUF toetsen worden opgesteld om (nieuwe) wet- en regelgevingen te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid. Ziet de ILT knelpunten ten aanzien van de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid of fraudegevoeligheid van een regeling, dan adviseert de ILT om dit aan te passen. Een HUF-toets beschrijft van voorgenomen wet- en regelgeving wat de gevolgen voor de uitvoering en de handhaving zijn en geeft de mate van fraudebestendigheid weer. De ILT voert de toets uit en biedt hem aan het betrokken ministerie (beleidsdirectie) aan. De toets is een wezenlijk element in het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving. Zowel bij nieuwe nationale als bij direct werkende internationale wet- en regelgeving wordt de toets verricht. Wordt een advies niet opgevolgd, dan is er een risico dat een regeling onvoldoende bijdraagt aan een beoogd doel, in dit geval het beschermen van omwonenden tegen geluidsoverlast.

Vraag: De Tweede Kamer vroeg de minister in 2009 om de HUF-toets aan de Kamer te verstrekken. De minister weigerde dit, omdat de HUF-beoordeling is bedoeld voor intern beraad en er persoonlijke beleidsopvattingen in zouden staan. Klopt het dat de toets alleen maar informatie bevat die als intern beraad kan worden gezien? Wat vindt de inspectie van het besluit van de minister om de HUF-toets niet aan de kamer te verstrekken?

Antwoord ILT:

Zie de eerder gegeven reactie: HUF toetsen worden opgesteld om (nieuwe) wet- en regelgeving te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid. De ILT toetst en geeft een advies af aan het ministerie. Het is vervolgens aan het ministerie om te bepalen wat ze daarmee doet. De ILT kiest ervoor om op een transparante manier de naleving te bevorderen en zoveel mogelijk informatie beschikbaar te stellen. Informatie kan openbaar worden als daarbij rekening wordt gehouden met de belangen van anderen en de eisen die openbaarheid stelt. Het adagium is 'openbaar, tenzij...' waarbij een omgekeerde bewijslast geldt: Als er geen overwegingen zijn om informatie niet beschikbaar te stellen wordt deze gepubliceerd. Denk hierbij aan HUF-toetsen, toezichtsignalen, inspectieresultaten, risico afwegingen, proces inrichting en keuzes bij de inzet van mensen en middelen.

Vraag: Is het gebruikelijk dat inspectie-adviezen niet aan de Kamer worden verstrekt nadat daar om wordt verzocht?

Antwoord ILT:

Tegenwoordig is het gebruikelijk dat HUF-toetsen openbaar worden gemaakt. Zie ook [HUF-toets - Rijksportaal \(overheid-i.nl\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huf-toets)

Vraag: U schrijft dat het ministerie naar aanleiding van de HUF-beoordeling heeft besloten om bepaalde onderdelen van de regeling aan te passen. Was de inspectie tevreden met deze aanpassingen? Was het voldoende volgens de inspectie?

Antwoord ILT:

De ILT, destijds nog de VROM-Inspectie, heeft in 2009 -op verzoek van het ministerie- getoetst of van de conceptregeling "wijziging milieuregels windturbines" in de praktijk uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig is.

De VROM-inspectie toets was aangevraagd om voorafgaand de nieuwe nog niet bestaande wet- en regelgeving te toetsen en advies te ontvangen vanuit de inspectie. Een aantal ingebrachte adviespunten zijn vervolgens overgenomen, zoals de geluidnormen voor het totaal aan windmolens. Ook gaf het advies aanleiding om een geluidmaat voor de nacht toe te voegen. De ILT heeft achteraf geen feiten verzameld over de werking van deze wet- en regelgeving. Daarom is het niet mogelijk om daarover een eindoordeel te geven.

Inmiddels heeft de ILT begrepen dat er een MER-onderzoek wordt verricht. Het is de ILT niet bekend wat de reikwijdte en het detailniveau van dit onderzoek is. En

of de geluidmaat ook wordt onderzocht. Maar nu de wet- en regelgeving in de praktijk in uitvoer is, vindt de ILT het zeer waardevol om de regelgeving te evalueren. En dat de ervaring van burgers en uitvoerende betrokken partijen daarin hun inbreng kunnen geven. De ILT ziet geen aanleiding voor een ander standpunt dan dat destijds door de VROM-inspectie is opgesteld.

Vraag: Waar kwam het initiatief vandaan voor de HUF-beoordeling van de nieuwe geluidsregels voor windturbines? Was dit vanuit het ministerie of vanuit de inspectie?

Antwoord ILT:

Zie ook het eerder gegeven antwoord: de ILT, destijds nog de VROM-Inspectie, heeft in 2009 -op verzoek van het ministerie- getoetst of van de conceptregeling "wijziging milieuregels windturbines" in de praktijk uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig is.