



*De werkgroep BOVEN vraagt bestuurders om hun bestuurlijke ervaringen met initiatieven op het gebied van de energietransitie te delen zodat ook andere bestuurders daar hun voordeel mee kunnen doen. De verslagen zijn te vinden op de website van BOVEN.<sup>1</sup>*

## Inleiding

In dit verslag deelt BOVEN-lid Jop Fackeldey zijn langjarige bestuurlijke ervaringen als wethouder en gedeputeerde in Flevoland met zijn inzet om risicogericht de energietransitie te bevorderen.<sup>2</sup> Een belangrijke casus is de plaatsing van windturbines waar hij jaren zijn best voor heeft gedaan. Zijn stellingname was en is dat decentraal bestuurders zelf een brede onderbouwde risicoafweging moeten kunnen maken over alle (veiligheids)lusten en -lasten die bij die plaatsing horen.

‘En natuurlijk is een brede risicoafweging niet alleen nodig bij de plaatsing van windturbines’, stelt Fackeldey. ‘Er moet altijd breed gekeken worden zodat een integrale risicoafweging gemaakt kan worden. Helaas dreigen verschillende actoren, meestal vanuit goede bedoelingen, de energietransitie te belemmeren door het voor lokaal bestuurders steeds moeilijker te maken om deze brede risicoafweging in de toekomst nog te kunnen maken. Ik zeg bewust ‘meestal vanuit goede bedoelingen’, want dat is wel het uitgangspunt. Ik ken helaas ook voorbeelden waarin het veiligheidsargument ‘misbruikt’ wordt door tegenstanders die om hele andere redenen tegen zijn.’

---

<sup>1</sup> [www.werkgroep-boven.nl](http://www.werkgroep-boven.nl) onder het kopje ‘ervaringen’.

<sup>2</sup> Van 2007 tot 2018 was Fackeldey wethouder in Lelystad, van 2018 tot 2023 was hij gedeputeerde van Flevoland en lid van het IPO-bestuur waarin hij onder andere de portefeuille Energietransitie had.

## Een vaste afstandsnorm voor windturbines

Specifiek voor het plaatsen van windturbines refereert Fackeldey in het gesprek meteen naar het landelijke traject om tot de introductie van een vaste afstandsnorm te komen (zie onderstaand kader). Deze ontwikkeling is hem een doorn in het oog omdat het bestuurders zal belemmeren om die noodzakelijke brede risicoafweging nog te kunnen maken. De nieuwe politiek gekozen norm komt namelijk bovenop – en doorkruist – wetenschappelijk onderbouwde normen voor geluid en slagschaduw. ‘Het hanteren van een vaste afstandsnorm zal dus een negatieve invloed hebben op het plaatsen van windturbines op land en daarmee op de voortgang van de energietransitie. Bestuurders verliezen daarmee niet alleen fysieke ruimte voor de energietransitie, maar ook bestuurlijke handelingsruimte in gesprek met de omgeving. Bijzonder is dat veiligheid inmiddels formeel is losgelaten als argument voor een vaste afstandsnorm in de plannen van het Rijk doorgaan, ze zijn nu een eis aan de ‘ruimtelijke ordening’. Een onderbouwing waarom men tot de betreffende afstandsnorm is gekomen, is er niet.’



### Introductie van de vaste afstandsnorm

Sinds 2009 staan de landelijke milieuregels voor windturbines in het Activiteitenbesluit. Het gaat om ‘algemene regels’ omdat deze regels van het Rijk zijn en voor het hele land gelden. De milieuregels voor windturbines gaan over geluidhinder, schaduw en lichtweerkaatsing van de bewegende wieken (slagschaduw en lichtschittering), en de toegestane veiligheidsrisico’s (ook wel ‘externe veiligheid’ genoemd). Bij de beoordeling of een windturbine of een windpark mogelijk is, gingen overheden ervan uit dat de hinder door de windturbines aanvaardbaar was als het aan deze algemene regels kon voldoen. De Raad van State heeft dan ook groen licht voor vele windprojecten op land gegeven.<sup>3</sup>

In 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld (naar aanleiding van een verzoek tot uitbreiding van het windpark Delfzijl Zuid) dat het niet juist is om besluiten voor windparken te beoordelen met behulp van de algemene regels uit het Activiteitenbesluit. De reden daarvoor was dat het Europese hof oordeelde dat die algemene regels zijn gemaakt zonder een milieueffectrapport (MER) uit te voeren naar de mogelijke milieueffecten van deze algemene regels (‘arrest Nevele’). Dit had wel gemoeten, omdat de ‘Europese richtlijn voor strategische milieubeoordeling’ eist dat voor dergelijke algemene regels de milieueffecten worden onderzocht. Sinds juli 2021 gelden daarom de algemene milieuregels niet meer.<sup>4</sup>

Het Rijk startte een traject om tot de vaststelling van nieuwe algemene milieuregels voor windturbines te komen, waarin ook opties voor afstandsnormen zouden worden meegenomen.<sup>5</sup> Ook omdat dit in het coalitieakkoord 2021-2025 was afgesproken: ‘er komen heldere afstandsnormen voor de bouw van windmolens op land’.<sup>6</sup> Voor de uitspraak van de Raad van State stonden er geen afstandsnormen in de algemene regels.

<sup>3</sup> Arcadis (2022), *Samenvatting PlanMER windturbinebepalingen leefomgeving* (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat).

<sup>4</sup> Nota van toelichting bij *Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving*.

<sup>5</sup> Hiervoor zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd waaronder: Arcadis (2022), *PlanMER windturbinebepalingen leefomgeving* (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat).

<sup>6</sup> Coalitieakkoord 2021-2025, p. 12.

Het traject leidde uiteindelijk onder andere tot een conceptversie van het *Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving* dat op 11 oktober 2023 in de Staatscourant werd gepubliceerd en ter consultatie aan onder andere de VNG werd gestuurd.<sup>7</sup> Concreet werd nu aangegeven wat de *uniforme* norm zou moeten worden voor de afstand tussen een windturbine en woningen: ‘Gekozen is voor een harde norm met een afwijkmogelijkheid vanwege zwaarwegende belangen. Er moet een afstand van ten minste twee keer de tiphoogte van de windturbine in acht worden genomen. De afwijkmogelijkheid wordt geboden in geval zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen (ZEZAM) rechtvaardigen dat een kortere afstand wordt aangehouden. Deze norm biedt beperkte mogelijkheid om af te wijken door het lokaal bevoegd gezag.’<sup>8</sup>

Volgens de Nota van Toelichting bij het Ontwerpbesluit (p. 52) ‘[richt] de afstandsnorm zich tot het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag moet de afstandsnorm in acht nemen als het een ruimtelijk besluit neemt om de windturbine of het windpark toe te laten in het omgevingsplan. De afstandsnorm werkt ook door naar besluiten over een projectbesluit en naar besluiten over de verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Er is niet voor gekozen om de afstandsnorm ook te laten doorwerken naar besluiten over het verlenen van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, omdat de ruimtelijke aspecten die met een afstandsnorm zijn gemoeid vooral in het omgevingsplan aan de orde komen.’

Fackeldey: ‘Opvallend is dat een aanleiding voor het regelgevingstraject een bijzondere interpretatie van een uitspraak van de Raad van State was. Die verwierp een te generale risicoanalyse als onvoldoende onderbouwd voor windturbines. En wat mij betreft op zichzelf heel begrijpelijk. De uitspraak van de Raad van State betekende dat gemeenten, als lokaal bevoegd gezag, hun eigen lokale milieunormen konden opstellen, en dus ook dat zij nog steeds een eigen lokale afstandsnorm konden bepalen.’<sup>9</sup> De gemeente Delfzijl Zuid bijvoorbeeld, die aanleiding van de uitspraak was, liet daarvoor een aantal onderzoeken uitvoeren waarna een belangenafweging werd gemaakt in het bestemmingsplan. Op 12 april 2023, nog voor het *Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving* ter consultatie werd voorgelegd, beoordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat deze eigen, lokale normen actueel en deugdelijk zijn, op zichzelf staan en op de lokale situatie zijn toegesneden. En zo kon de uitbreiding van het windpark Delfzijl Zuid toch doorgaan.<sup>10</sup>

Fackeldey: ‘Het is daarom bijzonder dat het Rijkstraject om tot een uniforme afstandsnorm te komen, is gestart en deze nog steeds doorgang vindt. Als argument wordt nu gegeven dat een vaste afstandsnorm zo gemakkelijk communiceert. Terwijl een betere optie is, en daar wordt ook aan gewerkt momenteel, om geluidsnormen specifiek voor windturbines te ontwikkelen, en daar niet nog eens een niet-onderbouwde afstandsnorm bovenop te leggen.’

#### **Voor- en nadelen benoemd door Rijk**

In 2022 benoemt de minister van EZK in een brief aan de Tweede Kamer de voor- en nadelen van een vaste afstandsnorm: ‘Onder de voordelen vallen dat een afstandsnorm duidelijk en eenduidig is, goed valt te communiceren en goed handhaafbaar is. Het is een goede manier om visuele impact te reguleren en het kan bij omwonenden van zoekgebieden voor windenergie een deel van de zorgen over hoe dichtbij de turbines komen te staan wegnemen.’

<sup>7</sup> Staatscourant 2023, nr. 27607.

<sup>8</sup> Nota van toelichting bij *Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving* (p. 51).

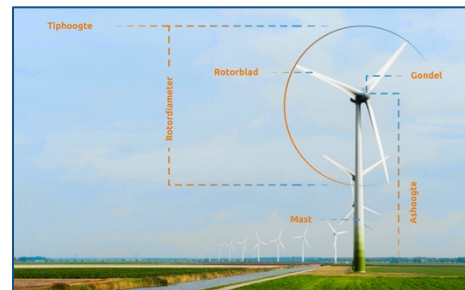
<sup>9</sup> Verschillende gemeenten hebben dat ook gedaan, zie bijvoorbeeld: [www.helpdeskwindopland.nl](http://www.helpdeskwindopland.nl) onder tabblad ‘praktijk’.

<sup>10</sup> Zie Nota van toelichting bij *Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving* (p. 40) en [www.helpdeskwindopland.nl](http://www.helpdeskwindopland.nl) bericht ‘Eigen normering Windpark Delfzijl Zuid’, geraadpleegd op 5 september 2024.

Daarnaast kan een strenge afstandsnorm ook bescherming bieden tegen ernstige hinder door geluid en slagschaduw, zij het met een onzekerheidsmarge. De nadelen van een afstandsnorm zijn de grote spreiding in beschermingsniveau voor burgers. Daarbij biedt een afstandsnorm geen ruimte voor maatwerk. Met een afstandsnorm kunnen relatief lawaaiige turbines op dezelfde afstand van woningen worden geplaatst als relatief stille windturbines. Hierdoor biedt één generieke afstandsnorm in de praktijk een ongelijke milieubescherming aan alle omwonenden van windparken in Nederland, in tegenstelling tot specifieke geluids- en slagschaduwnormen.<sup>11</sup>

In dezelfde brief erkent de minister, op basis van een onderzoek van Arcadis, dat 'één specifieke afstand dus niet tot een eenduidige waarde voor de geluidbelasting en voor het slagschaduwniveau [leidt]. Dit komt doordat voor geluid en slagschaduw veel meer meespeelt dan alleen afstand, waaronder de invloed van turbinetype, opstelling en windklimaat, maar bijvoorbeeld ook bodemtype en eventueel tussenliggende obstakels zoals bomen of bebouwing. Daarom is ook niet eenduidig aan te geven hoeveel hinder er naar verwachting zal optreden bij een bepaalde afstand.'

De voormalig bestuurder uit Flevoland benadrukt dat de vaste afstandsnorm waarvoor in het Ontwerpbesluit is gekozen van tweemaal de tiphoogte geen concrete onderbouwing kent. In de nota van toelichting op het besluit is daar ook niets over terug te vinden, terwijl de minister van EZK juist van mening is dat 'de plaatsing van nieuwe windparken op land goed onderbouwd [moet] worden' omdat 'omwonenden van (toekomstige) windparken zich zorgen [maken] over hun gezondheid, de rust en de uitstraling van hun omgeving.'<sup>12</sup>



#### Grote variatie in afstandsnormen in andere landen

Een vergelijking met zeven ons omringende andere landen leert dat alleen het Vlaamse Gewest van België en het Verenigd Koninkrijk geen landelijke afstandsnorm hebben. 'Er is geen enkel land dat de hinder van windturbines alleen door middel van een afstandsnorm reguleert, ofschoon het in Polen en de Duitse deelstaat Beieren door de ruime afstandsnorm van 10 x tiphoogte hier effectief wel op neerkomt. In de overige beschouwde landen varieert de afstandsnorm van 300 meter tot 1.100 meter en van 2 x de tiphoogte tot 4 x de tiphoogte. Daar waar de reden voor deze afstandsnormen kon worden achterhaald zijn – afgezien van Polen – deze vooral ingesteld om de visuele impact van de windturbines te beperken. Dit is ook de onderliggende reden waarom in de onderzochte landen een afstandsnorm altijd met een geluidnorm en meestal met een slagschaduwnorm wordt gecombineerd.'<sup>13</sup>

### Eenzijdige focus op meer veiligheid door Rijksinstituten

Een ander punt dat Fackeldey hoog zit, zijn de onderzoeken die door sommige Rijksinstituten worden uitgevoerd. Deze onderzoeken die als input worden gebruikt bij het te ontwikkelen Rijksbeleid kennen, als het om de energietransitie gaat, volgens hem regelmatig een eenzijdige benadering. Hij geeft als specifiek voorbeeld het in maart van dit jaar uitgekomen onderzoek van het RIVM naar de veiligheid van buurtbatterijen.

<sup>11</sup> Brief van de minister van EZK aan de Tweede Kamer d.d. 21 april 2022, betreffende 'Aanbieding onderzoeksrapport afstandsnormen voor windturbines.'

<sup>12</sup> Brief van de minister van EZK aan de Tweede Kamer d.d. 21 april 2022, betreffende 'Aanbieding onderzoeksrapport afstandsnormen voor windturbines.'

<sup>13</sup> Arcadis (2022), *Onderzoek afstandsnormen windturbines* (ministerie van Economische Zaken en Klimaat).

Op basis van dat onderzoek pleit het RIVM voor het invoeren van een verplichte afstand van grootschalige batterijen tot huizen omdat er op dit moment geen landelijk beleid is om energieopslag-systemen *veilig* te kunnen plaatsen. Het instituut raadt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) aan om wetgeving op te stellen die rekening houdt met de mogelijkheid van incidenten. Het RIVM gaat daarom in een nieuw onderzoek een instructie maken om deze afstand precies te kunnen berekenen. Het instituut stelt anderzijds dat ‘de kans dat er slachtoffers zijn klein [is], maar vraagt wel om voorzorgsmaatregelen.’<sup>14</sup>



Fackeldey: ‘Het RIVM gaat in haar rapport helemaal los als het om veilige afstanden van buurtbatterijen gaat. En natuurlijk kan het altijd veiliger. Maar het probleem met dit soort onderzoeken is dat het geen aandacht besteedt aan de risico’s die er zijn als er geen buurtbatterij wordt geplaatst, dus bijvoorbeeld als wordt vastgehouden aan dieselgeneratoren. Men wil alleen het risico van een buurtbatterij verminderen, maar zonder deze af te wegen tegen alternatieve risico’s. De neiging van sommige Rijksinstituten om alleen de focus te leggen op meer veiligheid en vanuit dat perspectief met voorzorgsmaatregelen te komen, is niet behulpzaam voor het lokaal bevoegd gezag om een integrale veiligheidsafweging te kunnen maken.’



BOVEN heeft in een publicatie waarvan Fackeldey een van de bestuurlijke trekkers was, daarom in beeld gebracht hoe klein het risico van buurtbatterijen is voor de omgeving. Simpel gezegd: als een buurtbatterij een chemische fabriek was had de overheid er geen extra externe veiligheidseisen meer aan mogen stellen, zo veilig zijn ze.<sup>15</sup>

#### Geen aandacht voor verdwijnende risico’s

Een ander voorbeeld dat het punt van Fackeldey illustreert, is de handreiking *Safe by Design* die het ministerie van I&W een heeft laten ontwikkelen door Antea Group. Te lezen is dat ‘in een tijd waarin de roep om een versnelde energietransitie steeds luider klinkt, ook de cruciale rol van omgevingsveiligheid naar voren [komt]. Het besef groeit dat niet alleen de snelheid van de overgang naar duurzame energiebronnen van belang is, maar ook de waarborging van de veiligheid in onze omgeving. Deze urgentie om een balans te vinden tussen snelheid en veiligheid (en de kansen die de transitie biedt goed te benutten) vergroot de behoefte aan methoden en instrumenten die dit faciliteren.’<sup>16</sup>



Verder lezen leert dat het instrument alleen kijkt naar de minimalisatie van de risico’s van de energietransitie zonder dat er aandacht is voor de kosten en de verdwijnende risico’s. Een van de uitgewerkte casus gaat over buurtbatterijen: nergens wordt benoemd dat volgens het gangbaar chemische externe veiligheidsbeleid zo’n buurtbatterij overal geplaatst zou kunnen worden.

<sup>14</sup> RIVM (2024), *Onderzoek relevantie energieopslagsystemen voor omgevingsveiligheid*.

<sup>15</sup> BOVEN (2024), *Worstelen met decentrale energie-opslagsystemen en hun risico’s – Een reflectiedocument voor bestuurders*.

<sup>16</sup> Antea Group (2024), *Instrument "Safe-by-Design in de energietransitie"*.



Op de vraag hoe het komt dat Rijksinstituten deze eenzijdige onderzoeken (mogen) blijven doen, is het antwoord van Fackeldey: 'Er wordt onvoldoende integraal gedacht. Dergelijke onderzoeken worden binnen één kolom gedaan om één enkelvoudige vraag te beantwoorden. Dan krijg je een antwoord dat wellicht goed aan de burger uit te leggen is, maar dat eigenlijk in zijn brede context gezien niet waar is. Daar komt bij dat de Kamer hier wat mij betreft ook onvoldoende op corrigeert. Ik heb als bestuurder ook wel eens in zaaltjes gestaan om het genuanceerde verhaal uit te leggen maar dat is dan best wel lastig. Het individuele belang van burgers bij de energietransitie is ook groot. Door de sociale media kan de negatieve kant ook veel aandacht krijgen van de tegenhangers. Deze mensen willen geen verandering, want dat is altijd een verslechtering, ze denken niet vanuit het collectief en ze gebruiken de veiligheid om hun punt te kunnen maken. Bestuurders moeten dus echt het gesprek over veiligheid aangaan met deze burgers maar moeten dat niet op een podium doen, dat moeten individuele gesprekken zijn.'

'En Rijksinstituten moeten dus echt breder gaan kijken. Ze zouden bijvoorbeeld geen advies mogen geven zonder een kosten- en batenanalyse. In de opdrachtformulering zou dat ook nadrukkelijk door het Rijk als eis moeten worden opgenomen.'

## Reflectie van BOVEN

### *Maak lokale risicoafwegingen mogelijk*

De opvattingen van BOVEN-lid Jop Fackeldey liggen niet onverwacht dicht tegen de al meermalen genoteerde opinie van BOVEN aan. Het is noodzakelijk om het lokaal bevoegd gezag afwegingsruimte te bieden over wat een voldoende veilige energietransitie is. Pogingen om die afweging te centraliseren zullen altijd tot worstcasebenaderingen leiden en dus tot disproportionele veiligheidsmaatregelen die de energietransitie nodeloos belemmeren.

Zo stelden wij al eerder het *grosso modo* eens te zijn met de VNG-zienswijze om geen afstandsnormen te introduceren.<sup>17</sup> De VNG formuleerde op haar website haar standpunt over afstandsnormen: 'Het beschermen van omwonenden van windturbines is van groot belang. Wij zijn van mening dat hinder voor omwonenden zo veel mogelijk moet worden voorkomen met een goede wetenschappelijke onderbouwing, zoals dat ook gebeurt bij andere bronnen van hinder. Vaste afstandsnormen zijn daarvoor niet geschikt, omdat de geluidsproductie afhankelijk is van het type turbine en omdat de overdracht van geluid, trillingen en slagschaduw afhankelijk is van omgevingsfactoren zoals begroeiing en bebouwing. Het is nodig om voor iedere situatie te berekenen bij welke afstand de gewenste bescherming aan inwoners kan worden gegarandeerd op zo'n manier dat het de klimaatdoelstellingen niet onmogelijk maakt. Bovendien willen we dat innovatie van windturbines, zoals de ontwikkeling van stillere windmolens, doorgaat. Een vaste afstandsnorm draagt

---

<sup>17</sup> BOVEN (2024), *Bestuurders aan het woord over veiligheidsrisico's in de energietransitie – Een reflectiedocument*, hoofdstuk 7.

daar niet aan bij. Ook willen we dat lokaal maatwerk, afhankelijk van de omgeving, mogelijk blijft.’<sup>18</sup>

BOVEN merkt wel op dat de zinsnede ‘dat hinder voor omwonenden zo veel mogelijk moet worden voorkomen’ een onjuiste illusie kan wekken bij omwonenden. Net als bij alle overheidsoverwegingen zou het algemeen belang voorop moeten staan en dat kan en zal vaak leiden tot voor het individu suboptimale besluiten. Daar zijn natuurlijk terecht regelingen voor die bepalen bij welke mate van hinder compensatie aangewezen is. Het is echter goed om altijd helder te zijn dat het algemeen belang het uitgangspunt voor overheidshandelen is.<sup>19</sup>

### *Voorkom eenzijdige focus op nieuwe risico’s in onderzoek en advies*

Een ander centraal punt in de opinie van BOVEN is dat innovatie (nodig voor de energietransitie) altijd nieuwe risico’s met zich meebrengt maar dat het de samenleving niet helpt dat rijksinstituten alleen naar die nieuwe risico’s kijken zonder naar de risico’s die daarvoor verdwijnen.

#### **Ter illustratie: er is altijd een nieuwe veiligheidszorg mogelijk**

Voor het innovatieve decentrale energieopslagsysteem gemaakt van staalslakken in Boekel was een veiligheidszorg voor brandgevaar niet meer aan de orde omdat er geen brandbare componenten meer in het systeem zaten. Toch dook er een nieuwe veiligheidszorg op: de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) had zorgen over de risico’s door de toepassing van staalslakken.<sup>20</sup> De ILT signaleerde op basis van een studie van het RIVM dat de wettelijke regels voor het gebruik van staalslakken de risico’s voor mens en milieu *mogelijk* niet voldoende afdekken. Bij het toepassen van staalslakken in grote hoeveelheden en in dikkere lagen zouden grotere risico’s kunnen ontstaan dan bij het opstellen van wetgeving het uitgangspunt was. Er zouden dan mogelijk schadelijke stoffen kunnen vrijkomen en zich verspreiden in het milieu.

Adviseurs zoals de rijksinstituten moeten geholpen worden om niet in de valkuil van eenzijdige advisering te stappen door van hen altijd een integraal advies te vragen. Wat zijn de kosten en baten van het gegeven advies? Hoe verhoudt zich het risico tot andere dagelijkse risico’s?

---

<sup>18</sup> [www.vng.nl](https://www.vng.nl), bericht ‘Effecten van afstandsnormen windturbines op land onderzocht’ van 19 april 2023, geraadpleegd op 5 september 2024.

<sup>19</sup> In haar reactie op de consultatie van het Ontwerpbesluit windturbines (brief van 15 december 2023) geeft de VNG overigens nog een beperkte invulling aan lokaal maatwerk: ‘We willen dat er in de definitie een onderscheid wordt gemaakt tussen een afstandsnorm voor woonkernen (bebouwde kom) enerzijds en losstaande woningen en/of woningen op bedrijventerreinen anderzijds.’

<sup>20</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Inspectie Leefomgeving en Transport (2023), *ILT ziet risico’s bij toepassing staalslakken*.