Rapportage HUF-beoordeling "wijziging milieuregels windturbines"



Naam beoordeelde conceptregelgeving	Wijziging milieuregels windturbines
Versie datum	Versie ontvangen op 8 juni 2009
Leden toetsgroep	5.1.2e en 5.1.2e
Beleidsmedewerker(s) betrokken bij toelichting	5.1.2e
Opsteller rapportage	5.1.2e en 5.1.2e
Datum rapportage	19 juni 2009

1. Inleiding

Bij de ontwikkeling van nieuwe regelgeving (en beleid) dient de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF) ervan voldoende te worden meegewogen en getoetst. De kwaliteit van regelgeving is een verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie die de betreffende regelgeving ontwikkelt. De VROM-Inspectie is verantwoordelijk voor het toezicht op de VROM-regelgeving. De VROM-Inspectie beschikt door praktijkervaring over expertise op het gebied van handhaving, uitvoering en fraudebestrijding die benut kan worden bij ontwikkeling van nieuwe regelgeving.

Vanuit deze rol, en met deze ervaring, heeft de VROM-Inspectie beoordeeld of van de conceptregeling *"wijziging milieuregels windturbines"* mag worden verwacht dat deze in de praktijk uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig is. Deze beoordeling gaat ook in op de haalbaarheid van het beoogde doel van deze regelgeving. De regeling zoals voorgelegd aan de VROM-Inspectie bevat geen nadere informatie over het onderwerp externe veiligheid, een onderwerp dat mogelijk nog wordt toegevoegd. Daarom heeft de VROM-Inspectie de regeling niet kunnen beschouwen op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid voor het onderwerp externe veiligheid.

De beoordeling is uitgevoerd aan de hand van een checklist. De resultaten van de uitgevoerde beoordeling zijn, met conclusies en aanbevelingen, opgenomen in deze rapportage. In paragraaf 2 is een korte beschrijving opgenomen van de beoordeelde regelgeving. Paragraaf 3 bevat een overzicht van de punten waarop getoetst is, met de

bevindingen. In paragraaf 4 zijn de conclusies opgenomen. Paragraaf 5 bevat de aanbevelingen.

2. Korte beschrijving van de regelgeving

De “wijziging milieuregels windturbines” (verder te noemen: het wijzigingsbesluit) is een wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (verder te noemen Activiteitenbesluit), dat gebaseerd is op de Wet milieubeheer. Het wijzigingsvoorstel beoogt om tot een harmonisering van de (geluid)normstelling voor windturbines te komen, onafhankelijk van het vermogen.
Hiervoor worden in het activiteitenbesluit een nieuwe geluidnorm voor windturbines geïntroduceerd. Een windturbine moet voldoen aan de norm van 47 Lden. Verder zijn opgenomen de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften voor geluid, de verplichting voor de exploitant om bij een melding een akoestisch rapport in te dienen en om gegevens van metingen te registreren en aan het bevoegd gezag beschikbaar te stellen. Ook is opgenomen een overgangsregeling voor bestaande windturbines.
Het tijdpad voor de verdere procudure en een datum van in werking treden zijn niet vermeld.

3. Resultaat van de HUF-beoordeling

Samenvatting

Uit de HUF-beoordeling blijkt dat er knelpunten zijn ten aanzien van de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van deze regeling. Belangrijk knelpunt is dat bij de gekozen normstelling toezicht op de naleving van de norm en handhaving bij niet goed mogelijk is. De regeling draagt daarnaast onvoldoende bij aan het beoogde doel, namelijk het beschermen van omwonenden tegen geluidsoverlast. De regeling biedt geen generiek beschermingsniveau tegen slaapverstoring door piekbelasting en tegen cumulatie van geluid. Juist deze aspecten dragen bij aan de hinderbeleving door omwonenden. Een regeling die voorziet in een goed beschermingsniveau kan bijdragen aan het draagvlak voor nieuwe windturbines en daarmee aan de taakstelling van het kabinet ten aanzien van duurzame energievoorziening.

Belangrijkste oorzaak voor de knelpunten ligt in de keuze voor een Lden normstelling waarbij uit wordt gegaan van een jaargemiddelde. Deze systematiek wijkt af van de systematiek voor inrichtingen in de Wet milieubeheer. Met de introductie van de Lden norm voor winturbines naast de systematiek in de Wet milieubeheer onstaat er een hybride situatie die tot onduidelijkheid en uitvoeringsproblemen kan leiden. De VI adviseert om de regeling niet in de huidige vorm in procedure te brengen. Mocht de evenwel wel voor de Lden regeling worden gekozen dan is het van belang dat de regeling voorziet in bevoegdheden voor gemeenten in verband met het toezicht op de naleving.

Hieronder wordt de hufbeoordeling per onderdeel toegelicht.

a. Duidelijkheid

1. Is de regeling duidelijk en specifiek geformuleerd?

Zijn de begripsomschrijvingen duidelijk en specifiek geformuleerd en in overeenstemming met begripsomschrijvingen in gerelateerde regelgeving?

Nee, Op dvierser onderdelen niet.

Met deze regeling worden twee begrippen aan het activiteitenbesluit toegevoegd. De twee begrippen zijn:”Lden” en “windturbine”. Het begrip Lden wordt niet gedefinieerd maar omschreven door een verwijzing naar de Europese richtlijn nr 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002. Geadviseerd wordt de definitie uit de richtlijn integraal in dit besluit over te nemen. Eventueel kan als toelichting de verwijziging naar de bron worden vermeld. Omdat de richtlijn zelf ook weer een

doorverwijzing in zich heeft, lijkt het zinvol aan te sluiten bij de definitie voor Lden zoals opgenomen in de Wet geluidhinder. Deze luidt: “geluidbelasting in dB: geluidbelasting in L_{den} op een plaats en vanwege een bron over alle perioden van 07.00 –19.00 uur, van 19.00 – 23.00 uur en van 23.00 – 07.00 uur van een jaar als omschreven in bijlage I, onderdeel 1, van richtlijn nr 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 over de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG L 189)”.

Het begrip windturbine is niet gelijk gedefinieerd aan de gehanteerde omschrijving voor het produceren van windenergie, zoals opgenomen in categorie 20, lid 1 onder a (en de hierop gemaakt uitzondering in het tweede lid) van het inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (IVB). Geadviseerd wordt om bij deze omschrijving aan te sluiten of hierop af te stemmen.
Zorg dat definities eenduidig zijn en niet per wet- en regelgeving verschillen.

Een afwijkende begripsomschrijving voor windenergie maakt het lastig omdat in de systematiek van de Wet milieubeheer uitgegaan wordt van een inrichting waarvan alle activiteiten en installaties een eenheid vormen en dus gezamenlijk aan één geluidsnorm worden getoetst. De omschrijving in dit besluit heeft gevolgen voor het beoordelen van de geluidsniveaus. In het besluit wordt de geluidsnorm voor een *windturbine* genoemd (zoals het er nu staat geldt de norm per afzonderlijke windturbine) en niet zoals gebruikelijk in de systematiek vande Wm voor het geheel aan activiteiten in een *inrichting*. Dit heeft gevolgen voor de duidelijkheid van de systematiek in de Wm (zie volgende vraag) en voor cumulatie van geluidimmissies.

Zijn de normen waar het in de regeling om gaat duidelijk? Nee op een aantal onderdelen niet..
Er zitten verschillende normen/verplichtingen in het stuk. Belangrijk zijn de verplichting voor het indienen van een akoestisch onderzoek, de geluidgrenswaarde en het overgangsrecht.

Akoestisch rapport
Artikel 1.11 lid 3 van de regeling stelt het indienen van een akoestisch rapport verplicht. Voor de inhoud van het akoestisch rapport geldt dat dit moet worden uitgevoerd overeenkomstig de bij ministeriële regeling te stellen voorschriften. Deze voorschriften zijn van belang voor de inhoud van het akoestisch onderzoek en daarmee het (goed) kunnen uitvoeren van het voorschrift. Het is van het grootste belang dat de wijziging van het aktiviteitenbesluit gelijktijdig in werking treedt met de ministeriële regeling en het Reken-en meetvoorschrift voor windturbines omdat anders een onduidelijke / niet uitvoerbare verplichting wordt opgelegd aan de exploitant. Evenmin heeft het bevoegd gezag dan voldoende handvatten om de rapportage goed te kunnen beoordelen.

De inhoud van de ministeriële regeling en het Reken- en meetvorschrift zijn momenteel nog niet bekend en dus niet beoordeeld.

Geluidmaat
De geluidgrenswaarde in Lden wijkt af van de gangbare systematiek van geluidsgrenswaarden in de Wet milieubeheer, die zowel voor vergunningplichtige als ook meldingsplichtige activiteiten geldt.

Wet- en regelgeving	Wm-vergunningsplicht	Wm- meldingsplichtig
Inrichtingen	$L_{Ar,LT}$ / $L_{A}max$	$L_{Ar,LT}$ / $L_{A}max$
Windturbines	$L_{Ar,LT}$ / $L_{A}max$	L_{den}

Uit de tabel blijkt dat twee normenstelsels in één besluit (= het Activiteitenbesluit) worden geïntroduceerd. Deze kennen ieder weer een andere beoordelingsgrondslag. Voor de windturbines die vergunningsplichtig blijven, wordt deze nieuwe geluidmaat niet gehanteerd. Dit is niet eenduidig en leidt tot verschillen in benadering die aan de hand van de voorliggende stukken niet kunnen worden verklaard.

In de Nota van toelichtng wordt aangegeven dat een circulaire uitgebracht die voor wat betreft windturbines geheel in de plaats treedt van de handreiking Industrielawaai en vergunningverlening. Hierover merken wij twee dingen op:
Allereerst is een circulaire geen bindende regeling zodat gemeenten altijd een keuze kunnen maken. Daarnaast blijven voor bestaande windturbines nog steeds sprake van een afwijkende systematiek.

Het is niet duidelijk waarom voor windturbines in de normstelling als onderdeel van het Aktiviteitenbesluit een nieuwe geluidsmaat wordt geïntroduceert en dus een uitzondering wordt gemaakt op de geluidvoorschriften zoals gangbaar in het besluit. Het lijkt erop dat de marktpartijen voor windenergie een uitzonderingspositie innemen ten opzichte van de inrichtingen die verder onder de werkingssfeer van het activiteitenbesluit zijn gebracht. Graag in de nota van toelichting nader motiveren wat de achtergronden voor deze keuze zijn.

De voorstaande keuze geeft onduidelijkheden op het moment dat een windturbine deel uitmaakt van een inrichting. Gelden er dan twee geluidsnormen voor de verschillende onderdelen van de inrichting? Dit is in tegenspraak met de systematiek van de Wet milieubeheer waarbij voor alle activiteiten bij elkaar opgeteld in een inrichting één geluidsnorm geldt. Mocht het zo zijn dat er 2 gluidsnormen gelden, dan verdient het vanuit het beschermingsniveau voor omwonenden gezien rekening te houden met het cumulatie-effect.

Geluidgrenswaarde
Het toepassingsbereik van de norm van 47 dB Lden is niet duidelijk. Op welke plek, hoogte en afstand geldt deze norm ? Het is van belang om in de meet- en rekenvoorschriften hierover duidelijkheid te scheppen.

Het tweede lid van artikel 3.14a is eveneens onduidelijk. Wordt hier bedoeld een hoger of lagere geluidsemissie dan de 47 dB Lden en/of mag de Lden verder worden verbijzonderd met bijvoorbeeld SEL of Lamax? De formulering zoals nu gekozen staat een hogere geluidsemissie toe. Dit strookt niet met de toelichting waarin het voorbeeld van een lagere norm wordt gegeven. Niet duidelijk is of een hogere geluidemissie en/of verbijzondering van de normstelling ook is beoogd.

Overgangsrecht
Het overgangsrecht in artikel 6.16a is onduidelijk geformuleerd.
Het is niet duidelijk vanaf welk moment de 47 dB Lden norm moet gaan gelden voor bestaande windturbines die nu ook al onder de werkingssfeer van het activiteitenbesluit vallen en waarvoor geen maatwerkvoorschriften gelden en dus de algemene geluidnormen van het Activiteitenbesluit van toepassing zijn. Dit in tegenstelling tot vergunningsplichtige windturbines waarvoor dit wel is geregeld (namelijk in lid 2 van artikel 6.16a) en de vergunningsvoorschriften (in Laeq) als maatwerkvoorschriften blijven gelden.
Het voorschrift laat zich ook moeilijk interpreteren voor de vraag of de huidige geluidsnormen voor deze bestaande meldingsplichtige windturbines blijven gelden? Hoe wordt een eventuele overgang van de huidige norm naar de nieuwe norm voor deze gevallen in de praktijk bewerkstelligd? Is er dan een akoestisch rapport nodig?
Wanneer een milieuvergunningsprocedure loopt op het moment dat dit wijzigingsbesluit in werking treedt, is het niet duidelijk of er hiervoor sprake is van overgangsrecht. Dit geeft onduidelijkheid in de uitvoering voor welke regiem op welke moment moet worden toegepast.

Het in artikel 6.16a bedoelde akoestisch onderzoek stoelt niet op een formele verplichting in dit wijzigingsbesluit voor het indienen hiervan. Het akoestisch rapport wordt geëist bij het indienen van een melding. Het indienen van een melding is alleen verplicht bij het oprichten van een windturbine. Nergens is bepaald dat ook bestaande, reeds onder het Activiteitenbesluit vallende of vergunde windturbines alsnog moeten melden en dan verplicht zijn om een akoestisch onderzoek in te dienen. Dit zou ook niet stroken met lid 2 van dit artikel waarin vergunningsvoorschriften als maatwerkvoorschriften worden aangemerkt.
Over een verplichting om de bij ministeriele regeling voor te schrijven maatregelen ook daadwerkelijk toe te passen is niets vermeld.

Artikel 6.16a is dus onduidelijk, niet bepaald en onvoldoende geobjectiveerd en kan daarmee leiden verder tot rechtsonzekerheid. Ook hier wordt veel doorgeschoven naar de ministeriële regeling.

Niet duidelijk is of op de geluidnorm in dit besluit ook uitzonderingen mogen worden gemaakt. Bijvoorbeeld wanneer één of meerdere windturbines zijn opgericht op een gezoneerd industrieterrein. (Dit regime is nu nog in het Activiteitenbesluit opgenomen.)

De normstelling spreekt zich nog niet uit over het meenemen van mogelijke cumulatie. Hier gaat het om de combinatie van meerdere windturbines, die gelijktijdig worden opgericht (nieuw+nieuw), meerdere windturbines die worden opgericht bij windturbines die al in werking zijn (nieuw+bestaand) maar ook de cumulatie van twee of meer windturbineparken.

Zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk en eenduidig vastgelegd?
Ja. De verantwoordelijkheden zijn duidelijk vastgelegd. Een aantal bevoegdheden echter niet:

- de reikwijdte van de bevoegdheden voor gemeenten om maatvoorschriften op te leggen. Hieronder wordt op dit punt nog ingegaan
- de bevoegdheden ten aanzien van het opvragen van een akoestisch rapport bij bestaande windturbines.

Is er een voldoende toelichting in de Memorie van toelichting op uitvoering en handhaving?
In de memorie van toelichting wordt slechts gedeeltelijk gegegaan op het toezicht en de handhaving. Naar de mening van de VROM-Inspectie is het niet volledig uitgewerkt. Zie onder meer de opmerkingen onder “naleving door normadressaat”.

b. Uitvoering en uitvoerbaarheid

Is duidelijk welke organisatie de regelgeving zal uitvoeren? Deels,
Wij vragen nog aandacht voor het volgende.
Omdat windturbines niet precies bij gemeentegrenzen ophouden en mogelijk zelfs landsgrensoverschrijdend kunnen zijn, is het de vraag of de huidige formulering voor de organisatie die de regelgeving zal uitvoeren volledig toereikend is op het oprichten van windturbines of –turbineparken.

Is duidelijk hoe de uitvoering van de regeling moet plaatsvinden?
De VI is van mening dat voor de wijze waarop de uitvoering van de regeling moet plaatsvinden er nog veel onduidelijkheden zijn. Dit ligt met name aan het nog ontbreken van de ministeriële regeling inzake het overgangsrechten het Reken- en meetvoorschrift voor windturbines.

Zijn de lasten van de uitvoering voor de uitvoeringsorganisatie duidelijk?
In de stukken die zijn voorgelegd treft de VI geen expliciete overwegingen aan die ingaan op de werklast, capaciteit, geld en kennis nodig voor de uitvoeringsorganisatie. De Inspectie beveelt aan hier alsnog aandacht aan te besteden.

Is de ingangsdatum van de regeling zodanig vastgesteld dat de voorbereidingstijd voor de uitvoeringsorganisatie voldoende is?
In artikel II van het wijzigingsbesluit staat hierover niets opgenomen, zelfs niet indicatief. Het is daarom niet mogelijk te beoordelen of er sprake is van voldoende voorbereidingstijd voor de uitvoeringsorganisaties.
De inspectie probeert op de volgende manier een inschatting te maken van de tijd die nodig is als voorbereidingstijd. Er zijn op de voorliggende regeling drie hoofdprocessen te onderscheiden. Het eerste hoofdproces is de *acceptatie* van de melding (waarbij het beoordelen van het akoestisch onderzoek een grote rol speelt) en het afwegen vanhet toepassen van maatwerkvoorschriften. Het tweede hoofdproces is het *inregelen* van het toezicht en de handhaving (inhoudelijk, procesmatig en beleidsmatig). Het laatste hoofdproces wordt gevormd door eventuel *sanering*. De eerste twee hoofdprocessen liggen organisatorisch in elkaars verlengde, kunnen gelijktijdig worden doorlopen en vergen min of meer een gelijkwaardige inspanning. Het meeste risico wordt gelopen bij het derde en laatste hoofdproces. Deze regeling vergt een andere benadering vanuit organisatorisch perspectief.

Op basis van deze wijze van inschatten zou de conclusie zijn dat sanering het meeste aan voorbereidingstijd vergt ten opzichte van de twee andere hoofdprocessen. De toelichting gaat op dit punt in. In de regeling wordt op dit punt nauwelijk iets geregeld.

Is de financiering van de lasten van uitvoering voldoende gewaarborgd?
Met name voor de eventuel sanering voor windturbines is het de Inspectie niet duidelijk hoe de financiering voor de uitvoering zal zijn geregeld en wordt geborgd.

c. Naleving door normadressaat

Is duidelijk tot wie de norm is gericht?
Ja, mits duidelijk wordt gemaakt dat een windturbine een inrichting is in de zin van de Wet milieubeheer (de Lden norm suggereert geen benadering vanuit de invalshoek van een inrichting maar vanuit infrastructuur).

Is de norm uitvoerbaar (haalbaar/realistisch) voor de normadressaat?
Nee, zie eerdere opmerkingen over de geluidsnorm in relatie tot het toepassingsbereik van de geluidsnorm. Daarnaast bevat het wijzigingsbesluit een meet- en registratieverplichting (art. 3.15) die niet smart is geformuleert. Het is niet duidelijk om welke gegevens het hier gaat. Betreft het hier enkel de metingen voor de bepaling van het bronvermogen of ook metingen en registratie van de draai-uren van de windturbine. Ook is onduidelijk op of vanaf welk moment de exploitant gegevens beschikbaar moet stellen. Gezien de ervaring met de actualiteit van gegevens uit de databank Aswin voor spoorweglawaai, is een duidelijke termijn waarop gegevens over het afgelopen (kalender)jaar geleverd moeten worden zeer aan te bevelen. Eveneens is de uitvoering van dit artikel afhankelijk van een ministeriële regeling waarvan de reikwijdte en de werkingssfeer niet bekend is. Een beoordeling hiervan is op dit moment dan ook niet mogelijk.

Zijn er ontwijkingsmogelijkheden voor de naleving van de norm?
De uitvoering van toezicht en handhaving is in sterke mate afhankelijk van de gegevens die door de gecontroleerde moet worden aangedragen.
Of deze gegevens dan ook op een juist uitgangspunt berusten is voor het bevoegd gezag niet na te gaan. Het toezicht en de handhaving is daarmee niet onafhankelijk uit te voeren.

d. Handhaving en handhaafbaarheid

Is de norm handhaafbaar?
Nee. De Inspectie is van mening dat de Lden norm vooral een geschikte norm is als indicator of rapportage norm (zoals aangegeven in de Europese richtlijn). De beoordeling van kachten en het toezicht en de handhaving op een Lden-norm is illusoir te noemen, het toezicht en de handhaving kan immers pas achteraf plaatsvinden. Het toezicht en de handhaving is dan ook nog nagenoeg uitsluitend afhankelijk van (te verkrijgen) bedrijfsgegevens die moeten worden aangeleverd door de gecontroleerde. Het toezicht en de handhaving zit hiermee in een te afhankelijke positie. Ook is het uitvoeren van een geluidmeting niet mogelijk bij deze norm (dit in tegenstelling tot de huidige in het Activiteitenbesluit opgenomen norm) waarmee een constatering kan worden gedaan en direct een oordeel kan worden gegeven.

Een concretere omschrijving van de aanleveringsverplichtingen in het besluit zelf zorgt direct voor meer duidelijkheid naar zowel de exploitant als het bevoegd gezag.

Om inhoudelijke redenen is het bestuursrechtelijk handhaven bijna onmogelijk:

- stel er vindt in jaar één een overtreding van de Lden plaats;
- eerst in het jaar daarop wordt duidelijk dat er in het eerste jaar een overtreding plaatsvond;
- dan kan pas eventueel een handhavingsprocedure worden opgestart;
- de handhavingsbeschikking kan door de voorbereiding niet eerder in het begin van jaar drie van kracht worden;
- omdat de norm een jaargemiddelde betreft, heeft de beschikking pas betrekking op (geheel)jaar vier. Op jaar drie kan de beschikking geen betrekking meer hebben.

- pas eind jaar vijf kan een eventuele dwangsom worden verbeurd.

Een voorafgaande waarschuwing verlengt de handhavingsprocedure met minimaal nog een jaar. Dit betekent ook dat een overtreding “straffeloos” gedurende enkele jaren kan plaatsvinden. maar ook dat er nauwelijks sturing door de exploitant wordt verwacht. Het inzetten van bestuursdwang lijkt ook geen begaanbare weg. Wanneer meerdere opgestelde windturbines gezamenlijk tot een normoverschrijding leiden, is niet aanwijsbaar welke windturbine maatgevend is voor de normoverschrijding en door middel van bestuursdwang (op de minst bezwaarde wijze) door het bevoegd gezag kan worden stil gezet.

a. Gegevensuitwisseling tussen instanties

De regeling gaat niet uit van gegevensuitwisseling tussen instanties. Daarom is dit onderdeel niet van toepassing.

Deel 2

Fraudegevoeligheid (misbruik en oneigenlijk gebruik) niet-subsidieregelingen

Definitie fraudegevoeligheid: afhankelijkheid van derdengegevens.
Wanneer een overheidsbesluit (bijvoorbeeld een toekenning van een subsidie, het opleggen heffing, het verlenen vergunning) afhankelijk is van derdengegevens, is fraude mogelijk door bijvoorbeeld vervalsing van de administratie of certificaten, een onjuiste voorstelling van zaken, of het niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen. Ook gevoeligheid voor oneigenlijk gebruik (volgens de regels van de wet maar in strijd met de bedoeling van de wet) valt onder deze definitie van fraudgevoeligheid.

Niet-subsidieregelingen

Zijn er partijen die (direct of indirect) gegevens verstrekken aan de overheid voor het nemen van een besluit, en die een financieel en/of economisch belang bij het frauderen hiermee (denk ook aan intermediairs en onderlinge beïnvloeding door de partijen)? Zo ja, welke partijen?

Het akoestische rapport vormt de onderbouwing voor het plaatsen van windturbines.
De aanvrager voor één of meerdere windturbines moet hiervoor een akoestisch rapport indienen. De aanvrager heeft er belang bij dat het akoestisch rapport aantoont dat wordt voldaan aan de normstelling. De aanvrager beschikt over kennis en inzicht. De aanvrager kan de opsteller van het akoestisch rapport beïnvloeden. Het beoordelen van een akoestisch rapport vanuit een jaargemiddelde norm is voor gemeenten nieuw, moeilijk controleerbaar en berust op aannames, uitgangspunten en technieken waarop een oordeel moet worden gegeven. De verifieerbaarheid van een dergelijk akoestisch onderzoek wordt op voorhand door de VROM-Inspectie laag ingeschat. Een eventuele inspanning (in tijd, geld en capaciteit) voor een uitvoeringsinstantie om de deugelijkheid van een akoestisch onderzoek aan te tonen staat bovendien niet in verhouding tot de lage drempel van het melden.

Certificeringen, kwaliteitsverklaringen, het hanteren van openbare registers met inzichten in de best beschikbare technieken en akoestische waarderingen kunnen een rol spelen om de fraudegevoeligheid op dit punt weg te nemen.

Er zijn geen prikkels in de regeling opgenomen voor de uitvoeringsorganisatie om fraude zoveel mogelijk tegen te gaan of sanctiemaatregelen.

Ook voor de saneringsregeling moet akoestisch onderzoek worden verricht. Grofweg gelden hiervoor dezelfde argumenten als hierboven. Een nadere duiding van de fraudegevoeligheid voor de besteding van saneringsgelden kan nog niet worden gegeven omdat op dit moment onduidelijk is hoe de saneringsregeling verder vorm wordt gegeven.

Wanneer vast staat dat de Lden normstelling het uitgangspunt is en blijft van deze regeling dan heeft het de voorkeur van de VROM-Inspectie om de uitvoeringspraktijk te voorzien van

een openbaar geluidregister. Hier kan eveneens een koppeling worden gelegd met de meet- en registratieverplichting van de exploitant. Een geluidregister biedt ook de mogelijkheid om een koppeling te leggen tussen de bedrijfsgegevens nodig voor het inzicht in de akoestisch situatie met een monitoringsinstrument voor de beleidsdoelstellingen in aantallen windturbines en opgewekt vermogen.

Deel 3

Zijn er overige opmerkingen?

Beschermingsniveau
De gemiddelde waarde Lden is een geluidmaat die burgers enigszins bescherming biedt tegen langdurige blootstelling aan hoge geluidbelasting. In de Nota van Toelichting is aangegeven dat bij een normwaarde van 47 dB Lden circa 9% ernstige hinder mag worden verwacht. Daarbij wordt vergelijking gemaakt ernstige hinder die voor wegverkeer, railverkeer en industrielawaai als maximaal toelaatbaar wordt beschouwd. De Inspectie merkt in verband hiermee het volgende op.

Allereereerst is in de regeling niet aangegeven op welke wijze het doel van maximaal 9% ernstige hinder wordt geborgd. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk of gemeenten door maatwerkvoorschriften minder stringente normen mogen stellen en wat dit betekent voor de doelstelling. Het percentage ernstige hinder is daarnaast bij verkeerslawaari hoger.

Belangrijk is echter dat in de praktijk bij diverse overheden, waaronder de inspectie, leert dat burgers in de regel niet klagen over het gemiddelde geluidniveau in de omgeving. Klachten betreffen bijna altijd geluidincidenten en piekgeluiden en dan vooral in de nachtperiode. In dit besluit zijn juist voor deze piekniveaus geen normen gesteld. Ook voor de nachtperiode die als de meest geluidgevoelige van de 3 periodes wordt beschouwd worden geen aparte normen gesteld. Dit in tegenstelling tot de nu gehanteerde geluidnormen en geluidmaat voor inrichtingen Wet milieubeheer.
De Europese richtlijn omgevingslawaai geeft in bijlage I aan dat de lidstaten aanvullende geluidbelastingsindicatoren kunnen gebruiken. Hierbij worden LAmax (de hoogst optredende waarde tijdens een geluidincident) en SEL (een maat voor de energieinhoud van de geluidgebeurtenis) met name genoemd als mogelijkheid voor de bescherming tegen geluidspieken. Deze beide waarden bieden bescherming tegen slaapverstoring en zijn eenvoudig te meten. Bij klachten is direct te constateren of er sprake is van een overtreding. De VI is van mening dat een dergelijk goed meetbare grootheid voor piekgeluiden en het gebruik van een direct meetbare geluidsnorm (en –maat) een belangrijke aanvulling is op de systematiek en meer recht doet aan de beleving van de burger.

De keuze voor een Lden normstelling verhoudt zich naar de mening van de inspectie niet tot de rol van toezicht en handhaving met het motief van controle op de regeltoepassing. Wanneer de introductie van de Lden normstelling onvermijdelijk blijkt is de oproep van de inspectie om deze keuze voor deze norm (ook in hoogte) voor de uitvoeringspraktijk te onderbouwen en te motiveren.

De inspectie schat in dat ervaring met de toepassing van de Lden door exploitanten en bevoegde gezagen niet of nauwelijks aanwezig is. Dit heeft tot gevolg dat de consequenties en daadwerkelijke betekenis hiervan nog niet is doorgedrongen. De wetgever moet de consequenties en daadwerkelijke betekenis helder in beeld brengen voor de exploitanten en de bevoegde gezagen. Een duidelijke, onderbouwde en gemotiveerde nota van toelichting vormt een beginpunt.

De normstelling spreekt zich nog niet uit over het meenemen van mogelijke cumulatie van meerdere windturbines maar ook van verschillende windturbine parken.

Het is onduidelijk voor welk regime is/wordt gekozen: de apparaatgerichte benadering (per windturbine) of de inrichtingsbenadering vanuit de systematiek van de Wm (alle activiteiten en installaties die binnen een inrichting vallen).

De AmvB geeft geen waarborgen voor het gelijkblijven of terugdringen van het aantal gehinderden over de looptijd van het Activiteitenbesluit vanaf de introductie van dit wijzigingsbesluit. Ook bevat het wijzigingsbesluit windturbines onvoldoende sturingsmogelijkheden bijvoorbeeld voor klachten.

In de regeling en de toelichting hierop wordt voor de nadere regelgeving gebruik gemaakt van drie verschillende abstracties. De ministeriële regeling, het Reken en meetvoorschrift en een circulaire. Het is niet navolgbaar wanneer welke regeling wordt ingezet met welk doel en tot welk resultaat dat moet leiden. De uitvoering van de regeling is hierin in grote mate van afhankelijk. Het is daarom goed om in de nadere detaillering van de regeling hier nog eens goed naar te kijken.

4. Conclusies

De conclusie van de VI is dat er belangrijke knelpunten zijn ten aanzien van de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van deze regeling. De regeling draagt daarnaast onvoldoende bij aan het beoogde doel, namelijk het beschermen van omwonenden tegen geluidoverlast. De regeling biedt geen bescherming tegen slaapverstoring door piekbelasting en tegen cummulatie van geluid. Belangrijkste oorzaak ligt in de keuze voor een Lden normstelling waarbij uit wordt gegeaan van een jaargemiddelde in afwijking van de systematiek voor inrichtingen in de Wet milieubeheer. De Vi adviseert om de regeling niet in de huidige vorm in procedure te brengen.

Belangrijkste knelpunten zijn:

- Met de introductie van de Lden-norm is het beschermingsniveau van omwonenden onvoldoende geborgd. De Lden-norm is namelijk een jaargemiddelde waarde en deze biedt omwonenden/burgers enigzins bescherming tegen een langdurige blootstelling aan hoge geluidbelasting.
- De handhaafbaarheid voor gemeenten is slecht vanwege deze normstelling (jaargemiddelde). Omdat de norm uitgaat van een jaargemiddelde kan pas na een jaar worden getoetst of aan de geluidnorm is voldaan. Er is daarnaast een sterke afhankelijkheid van gegevens van exploitant voor toezicht en handhaving. De gemeente kan namelijk niet zelf controlemetingen uitvoeren.
- De regeling heeft diverse ontwijkingsmogelijkheden die niet of nauwelijks geconstateerd kunnen worden.
- In de regeling zitten diverse begrippen die onduidelijk zijn geformuleerd zoals het toepassingsbereik van de in het wijzigingsbesluit opgenomen norm van 47 dB Lden en de hoogte en de maat van de norm..
- Niet duidelijk is hoe de nieuwe normstelling aansluit bij de huidige uitvoeringspraktijk waarbij wordt uitgegaan van andere geluidnormen. Door de introductie van een tweede normenstelsel voor geluid in het Activiteitenbesluit is onder meer onduidelijk welke invalshoek (inrichtingen- of apparaat-niveau) leidend is.
- Een aantal zaken wordt ten onrechte doorgeschoven naar de ministeriële regeling., zoals de bepaling van de termijn waarop bestaande windturbines moeten voldoen aan de nieuwe norm voorzover er geen maatwerkvoorschriften gelden en het ter beschikking stellen van gegevens door de exploitant. Aangezien de ministeriële regeling nog niet beschikbaar is en niet duidelijk is hoe veel zaken daarin worden geregeld, is niet duidelijk welke consequenties dat voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid heeft.
- In de toelichting wordt gesproken over saneringsituaties. De regeling voorziet hier echter niet in. Onduidelijk is hoe VROM de sanering van situaties die niet kunnen voldoen, wil realiseren.
- Door de keuze van de normstelling lijkt het erop dat het realiseren van een goed beschermingsniveau op deze wijze op het bordje van de gemeente terechtkomt. Alleen door het opleggen van maatwerkvoorschrifen kan het beschermingsniveau worden verbeterd. De regeling geeft geen duidelijkheid ten aanzien van de reikwijdte

van de bevoegdheid van gemeenten, bijvoorbeeld om voor een andere normstelling dan Lden te kiezen. Dit kan ook tot rechtsongelijkheid leiden.

5. Aanbevelingen

- Zorg voor een beschermingsniveau dat ook aansluit bij de hinderbeleving van burgers.
- Zorg voor een handhaafbare norm en geef het toezicht en de handhaving instrumenten om onafhankelijk van de exploitant de normnaleving te controleren.
- Formuleer de norm smart en geef aan hoe rekening wordt gehouden met cumulatie van geluid. Geef tevens aan wat de reikwijdte is van de bevoegdheid voor het stellen van maatwerkvoorschriften van gemeenten.
- Geef aan wat de “huidige uitvoeringspraktijk” inhoudt, hoe deze aansluit op de nieuwe situatie, waar knelpunten zitten, kortom zorg voor een onderbouwing van de keuze voor de nieuwe norm.
- Regel essentiële zaken in het wijzingsbesluit zelf en schuif deze niet door naar de ministeriële regeling.
- Wanneer vast staat dat de Lden normstelling het uitgangspunt is en blijft van deze regeling dan heeft het de voorkeur van de VROM-Inspectie om de uitvoeringspraktijk te voorzien van een openbaar geluidregister. Hier kan eveneens een koppeling worden gelegd met de meet- en registratieverplichting van de exploitant.
- Maak duidelijk hoe het tweenormenstelsel in het activiteitenbesluit moet worden gezien, welke keuzes er zijn gemaakt en welke gevolgen dat heeft.
- Zorg ervoor dat de ministeriële regeling, het Reken- en meetvoorschrift windturbines (en een circulaire) gelijktijdig met het besluit ‘wijziging milieuregels windturbines’ in werking treden. Anders is het wijzigingsbesluit een lege huls.
- Geef de uitvoeringspraktijk voorbereidingstijd (met name voor het organiseren van de sanering).

Bij de HUF-beoordeling op SWUNG, die de VROM-Inspectie in 2008 heeft uitgevoerd, zijn al kanttekeningen geplaatst over het beschermingsniveau en de handhaafbaarheid van de nieuwe geluidmaat Lden. Bezinning op de bruikbaarheid van de in de EU-richtlijn omgevingslawaai opgenomen Lden-norm, die aldaar als geluidsbelastingsindicator wordt gedefinieerd, voor het beschermingsniveau zoals dat nu gangbaar is voor omwonenden op basis van de Wet milieubeheer en op de handhaafbaarheid van de Lden-norm (als geluidsmaat) is gewenst.