

GS brief aan Provinciale Staten

Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl/contact

Datum
10 juni 2025

Ons kenmerk
PZH-2025-874897612
DOS-2023-0006836

Bijlagen
-

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Mogelijkheden tot stilstandvoorziening

Geachte Statenleden,

Tijdens de vergadering van de commissie Energie en Economie (E&E) op 16 april 2025 heeft gedeputeerde Potjer toegezegd u te informeren over de mogelijkheden om regels vast te stellen voor het instellen van een stilstandvoorziening bij bestaande en nieuwe windparken (EE/T2025.11). Uw Staten hebben aangegeven geïnformeerd te willen worden over de juridische en beleidsmatige ruimte om voor te schrijven dat windparken op bepaalde momenten stilgezet kunnen worden. Met deze brief wordt uitvoering gegeven aan de toezegging.

Toelichting stilstandvoorziening

Een stilstandvoorziening is een middel om ecologische schade en overlast van windmolens, bijvoorbeeld door geluid en slagschaduw, te beperken. Dit betekent dat een stilstandvoorziening niet zomaar kan worden ingezet, maar alleen om negatieve gevolgen te beperken. Omdat windparken in verschillende omgevingen liggen, is het belangrijk per locatie te kijken welke maatregelen nodig zijn om overlast te beperken.

Mogelijkheden stilstandvoorziening

Bij het ruimtelijk mogelijk maken van windmolens gelden verschillende regels uit het *Besluit activiteiten leefomgeving* (hierna: Bal) over onder andere geluid, slagschaduw en veiligheid. Sinds juni 2021 zijn de landelijke regels voor windparken (o.a. over geluid, slagschaduw en veiligheid) met meer dan twee windmolens echter op procedurele gronden (het ontbreken van de plan-MER) buiten werking gesteld door een uitspraak van de Raad van State¹. In afwachting van nieuwe landelijke regels, kan het bevoegd gezag wel lokale normen (zoals geluidsnormen) stellen voor nieuwe windparken van meer dan twee windmolens. Voor projecten van twee of minder windmolens is het ook mogelijk om lokale normen op te stellen, maar niet noodzakelijk. In de provincie Zuid-Holland laten wij het bevoegde gezag meestal aan de gemeenten. In Lansingerland is de provincie initiatiefnemer en bevoegd gezag, wat bevestigd is via een bestuursovereenkomst.

Binnen deze context zijn er twee hoofdmanieren om een stilstandvoorziening te regelen: via vergunningsvoorschriften of via algemene regels. Vergunningsvoorschriften gelden voor één specifiek project (meer dan twee windmolens) en zijn dus maatwerk. Algemene regels zijn van toepassing op

¹ <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/gevolgen-nevele-arrest/>

alle gevallen van en bepaalde geregleerde activiteit binnen een groter grondgebied, zoals (delen van) een land, provincie of gemeente. Deze regels zijn vastgelegd in het Bal (Rijk), een omgevingsverordening (provincie), of omgevingsplan (gemeente). Algemene regels gelden dus voor alle projecten binnen het betreffende gebied terwijl vergunningsvoorschriften specifiek zijn voor één project. Provinciale Staten vroeg ook naar de mogelijkheden voor een stilstandsvoorziening voor windmolens met en windmolens zonder onherroepelijke omgevingsvergunning.

Windmolens met onherroepelijke omgevingsvergunning

Mogelijkheden voor wijzigen vergunningsvoorschriften

Onherroepelijke omgevingsvergunningen kunnen worden aangepast. Echter is dit een zwaar middel dat ingrijpt op de rechtszekerheid van de exploitant. Bij het wijzigen van een vergunning ligt de bewijslast bij het bevoegd gezag. Jurisprudentie laat zien dat dit geen gemakkelijk proces is en dat de rechter daar vaak niet in meegaat. Bij mer-plichtige windprojecten (volgt uit het Omgevingsbesluit) kan een vergunning worden aangepast naar aanleiding van een monitoring- en evaluatietraject. Als blijkt dat de afgegeven vergunningsvoorschriften zijn overschreden, kan het bevoegd gezag passende maatregelen nemen om de onvoorziene milieueffecten zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Een mer-evaluatietraject is intensief en er moet degelijk onderbouwd worden dat een besluit tot wijziging van de vergunning proportioneel en evenredig is.

Het bevoegd gezag kan aanleiding zien om de vergunning aan te passen naar aanleiding van veranderende inzichten zoals nieuwe technische mogelijkheden, nieuwe regelgeving of een cumulatie van effecten. In zo'n geval dient wel rekening gehouden te worden met een financiële nadeelcompensatie voor de initiatiefnemer door inperking van de verkregen rechten. Dit betekent dat een eenzijdige wijziging van een vergunning door het bevoegd gezag aanzienlijke juridische risico's met zich mee brengt en kan leiden tot schadeclaims en nadeelcompensatieverzoeken van exploitanten.

Mogelijkheden voor algemene regels

Het is niet mogelijk om met algemene regels aanvullende eisen op te leggen voor reeds onherroepelijke omgevingsvergunningen, waarin (afwijkende) voorschriften over hetzelfde onderwerp zijn opgenomen.

Windmolens zonder onherroepelijke omgevingsvergunning/ nog te vergunnen projecten

Mogelijkheden voor vergunningsvoorschriften

Er zijn meer mogelijkheden voor windmolens zonder omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag is op dit moment verplicht om lokale milieunormen op te stellen voor nieuw te ontwikkelen windparken van meer dan 2 windmolens bij de afwezigheid van landelijke milieunormen. Deze project specifieke normen moeten degelijk onderbouwd worden. Ook kunnen omwonenden via het bijbehorende participatieproces invloed hebben op locatie-specifieke maatregelen die de overlast van een windproject beperken, zoals een stilstandsvoorziening.

Windprojecten van twee of minder windmolens zijn niet m.e.r.-(beoordelings)plichtig en kunnen worden gerealiseerd op basis van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit neemt niet weg dat in het kader van vergunningverlening lokale normen gesteld kunnen worden in aanvulling op deze wettelijke normen, mits daartoe op dat moment in het Besluit activiteiten leefomgeving de mogelijkheid wordt geboden en ook deze lokale normen degelijk onderbouwd worden. Die mogelijkheden zijn afhankelijk van de project specifieke omstandigheden en vereisen maatwerk.

Mogelijkheden voor algemene regels

Voor nieuwe windprojecten is het op dit moment voor provincies en gemeenten mogelijk om aanvullende eisen op te leggen via algemene regels, bijvoorbeeld in de provinciale Omgevingsverordening. Omdat dergelijke algemene regels kaderstellend zijn voor toekomstige windprojecten, en deze aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben, is op basis van artikel 5.26 lid 4 van de Omgevingswet het opstellen van een plan-MER verplicht voor het vaststellen van dit soort regels. De procedure voor het vaststellen van dergelijke algemene regels is vergelijkbaar met het traject voor de totstandkoming van nationale windnormen. Het ligt voor de hand dat er al landelijke milieunormen voor windmolens in werking zijn tegen de tijd dat een eventueel provinciaal plan-MER is afgerond, waardoor provinciale normen waarschijnlijk onnodig of zelfs onmogelijk zijn. Dit is een inschatting: de inhoud en inwerkingtredingsdatum van de nieuwe landelijke milieunormen zijn op dit moment nog niet bekend.

Kanttekeningen

De juridische ruimte voor aanvullende eisen aan windprojecten op termijn is beperkt en afhankelijk van de actuele status van nationale kaders. Het landelijke normenkader voor windprojecten van twee of meer windmolens is op dit moment buiten werking gesteld, waardoor bevoegd gezagen lokale milieunormen op kunnen stellen. De ruimte voor het hiervoor beschreven maatwerk, wordt naar verwachting ingeperkt wanneer het nieuwe landelijke normenkader in werking treedt. De verwachting is namelijk dat het Rijk de milieunormering voor windmolens uitputtend zal regelen en dat het niet toegestaan gaat zijn als lagere overheid eigen normen bovenop landelijke normen te hanteren. Het nog niet bekend wanneer deze in werking zullen treden. Zorgvuldige juridische onderbouwing, lokale participatie en transparante belangenafweging zijn cruciaal bij het formuleren van aanvullende voorwaarden.

Conclusie

Een stilstandvoorziening is een middel dat meerdere doelen kan dienen en gedegen onderbouwing vergt. Verschillende locaties en type windmolens leiden tot uiteenlopende situaties. Ondanks de begrijpelijke wens om overlast te willen voorkomen, zijn algemene stilstand maatregelen naar verwachting niet doelmatig.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en hiermee de toezegging hebben afgedaan.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff