Omgevingsrecht / Geluid

54

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
20 december 2017, nr. 201608339/1/R6 en 2016008341/1/R6, ECLI:NL:RVS:2017:3504
(mr. Van Diepenbeek, mr. Kranenburg, mr. Minderhoud)
Noot M. Bekooy en L.J. Wildeboer

Windturbinepark. Handhaafbaarheid. Controleerbaarheid. Dosismaten. Lden. Lnight.

[Activiteitenbesluit art. 3.14a lid 1 en 3, 3.15; Rarim bijlage 4; Reken- en meetvoorschrift windturbines]

De in beroep bestreden besluiten maken de realisatie van windpark De Veenwieken met bijbehorende voorzieningen mogelijk. Het windpark ligt in de gemeenten Hardenberg en Ommen ten zuiden van de kern Dedemsvaart en bestaat uit tien windturbines met een streefvermogen van 23,5 MW. Van het windpark worden vijf windturbines gerealiseerd in de gemeente Hardenberg en vijf in de gemeente Ommen. Voor het Hardenbergse deel van het windpark heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan "Buitengebied Hardenberg, Windpark De Veenwieken" vastgesteld. Voor het Ommense deel van het windpark hebben provinciale staten het inpassingsplan "Windpark De Veenwieken" vastgesteld, omdat de gemeente Ommen geen medewerking wenst te verlenen aan de realisatie van windenergie op het grondgebied van haar gemeente. In beroep voeren appellanen aan dat de dosismaten dB Lden en dB Lnight ontleend aan regelingen op Europees niveau niet bedoeld zijn om de geluidhinder van windturbines te reguleren. In dat kader voeren zij onder andere aan dat de geluidnormen gebaseerd op de dosismaten dB Lden en dB Lnight niet handhaafbaar zijn en het voor derden onmogelijk is om te controleren of de normen worden nageleefd, omdat het een jaargemiddelde norm betreft. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de gemeenteraad en provinciale staten bij de planvaststelling voor windpark De Veenwieken de geluidnormen neergelegd in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit niet

hadden mogen hanteren bij de beoordeling van de hinderlijkheid van het geluid van de voorziene windturbines.

Uitspraak in het geding tussen:
1. *[appellant sub 1A]* en *[appellant sub 1B]*, beiden wonend te Dedemsvaart, gemeente Hardenberg,
2. het *college van burgemeester en wethouders van Ommen*,
3. *[appellant sub 3]*, wonend te Stegeren, gemeente Ommen,
4. *[appellant sub 4]*, wonend te Dedemsvaart, gemeente Hardenberg,
appellanten,
en
1. de *raad van de gemeente Hardenberg*,
2. het *college van burgemeester en wethouders van Hardenberg*,
3. provinciale staten van Overijssel,
4. het college van gedeputeerde staten van Overijssel,
verweerders.

Procesverloop
Bij besluit van 26 september 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Hardenberg, Windpark De Veenwieken" vastgesteld.
Bij besluit van 28 september 2016 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Windpark De Veenwieken" vastgesteld.
Bij besluit van 28 september 2016 heeft het college van burgemeester en wethouders van Hardenberg een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van zes windturbines, waarvan vier op grondgebied van de gemeente Hardenberg en twee op grondgebied van de gemeente Ommen.
Bij besluit van 28 september 2016 heeft het college van gedeputeerde staten een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van vier windturbines, waarvan drie op grondgebied van de gemeente Ommen en één op grondgebied van de gemeente Hardenberg.
Tegen deze besluiten hebben onder anderen [appellanten sub 1], het college van burgemeester en wethouders van Ommen, [appellant sub 3] en [appellant sub 4] beroep ingesteld.
De raad en het college van burgemeester en wethouders van Hardenberg hebben gezamenlijk een verweerschrift ingediend. Voorts hebben provinciale staten en het college van gedeputeerde staten gezamenlijk een verweerschrift ingediend.
De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.
[appellanten sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.
De Wieken B.V. en Raedthuys Windenergie B.V. hebben naar aanleiding van de op het deskundigenbericht ingekomen zienswijzen een schriftelijke uiteenzetting gegeven.
[appellant sub 3] heeft nadere stukken ingediend.

Overwegingen
INLEIDING
1. De bestreden besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekend gemaakt met toepassing van de artikelen 3.30 en 3.33 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Op de bestreden besluiten is de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) van toepassing.
2. De bestreden besluiten maken de realisatie van windpark De Veenwieken met bijbehorende voorzieningen mogelijk. Het windpark ligt in de gemeenten Hardenberg en Ommen ten zuiden van de kern Dedemsvaart en bestaat uit tien windturbines met een streefvermogen van 23,5 MW. De windturbines hebben een maximale tiphoogte van 149,99 m en een maximale rotordiameter van 110 m. Van het windpark worden vijf windturbines gerealiseerd in de gemeente Hardenberg en vijf in de gemeente Ommen. Voor het Hardenbergse deel van het windpark heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Hardenberg, Windpark De Veenwieken" vastgesteld. Voor het Ommense deel van het windpark hebben provinciale staten het inpassingsplan "Windpark De Veenwieken" vastgesteld, omdat de gemeente Ommen geen medewerking wenst te verlenen aan de realisatie van windenergie op het grondgebied van haar gemeente.
De Wieken B.V. is de beoogde exploitant van zes windturbines, waarvan vier op grondgebied van de gemeente Hardenberg en twee op grondgebied van de gemeente Ommen. Het college van burgemeester en wethouders van Hardenberg heeft een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van deze zes windturbines. Raedthuys Windenergie B.V. is de beoogde exploitant van vier windturbines, waarvan drie op grondgebied van de gemeente Ommen en één op grondgebied van de gemeente Hardenberg. Het college van gedepu-

teerde staten heeft een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van deze vier windturbines.

Met het windpark wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de door de provincie Overijssel en het rijk afgesproken doelstelling om voor de opwekking van duurzame energie minimaal 85,5 MW aan windenergie in de provincie te hebben gerealiseerd in 2020.
3. (...)

Geluid
17. (...)
18. (...)

19. [appellanten sub 1] en [appellant sub 4] hebben verschillende beroepsgronden naar voren gebracht over het gebruik van de dosismaten dB Lden en dB Lnight en de hoogte van de in het Activiteitenbesluit neergelegde geluidnormen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight, welke beroepsgronden in het onderstaande zullen worden beoordeeld. Deze beroepsgronden komen erop neer dat de raad en provinciale staten bij de vaststelling van de bestreden besluiten artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit buiten toepassing hadden moeten laten.

Op dit punt stelt de Afdeling voorop dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift, zoals de voorschriften uit het Activiteitenbesluit, buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling. Een zodanig voorschrift kan voorts wegens strijd met een algemeen rechtsbeginsel buiten toepassing worden gelaten indien het desbetreffende overheidsorgaan, in aanmerking genomen de feitelijke omstandigheden en de belangen die aan dit orgaan ten tijde van de totstandbrenging van het voorschrift bekend waren of op grond van deugdelijk onderzoek behoorden te zijn, in redelijkheid niet tot vaststelling van dat voorschrift heeft kunnen komen. De rechter heeft echter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag de verschillende belangen en de feiten en omstandigheden die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen.

Geluidnormen uit het Activiteitenbesluit: afwegingen in de Nota van toelichting
20. [appellanten sub 1] betogen dat de dosismaten dB Lden en dB Lnight ontleend aan regelingen op Europees niveau niet bedoeld zijn om de geluidhinder van windturbines te reguleren. Daarbij voeren zij alsmede [appellant sub 4] aan dat de geluidnormen gebaseerd op de dosismaten dB Lden en dB Lnight niet handhaafbaar zijn en het voor derden onmogelijk is om te controleren of de normen worden nageleefd, omdat het een jaargemiddelde norm betreft.
Wat betreft de hoogte van de in het Activiteitenbesluit neergelegde geluidnormen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight betogen [appellanten sub 1] dat bij deze normstelling 9% van de omwonenden ernstige hinder zal ervaren binnenshuis en 25% van de omwonenden buitenshuis. Gelet hierop is bij de toepassing van de normstelling in artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor omwonenden niet gewaarborgd, aldus [appellanten sub 1]. [appellant sub 4] onderschrijft dit betoog van [appellanten sub 1] in zijn zienswijze op het deskundigenbericht. Voorts betoogt [appellant sub 4] dat de in het Activiteitenbesluit neergelegde norm van 41 dB Lnight blijkens het deskundigenbericht 1 dB hoger ligt dan de voorkeursgrenswaarde van 40 dB Lnight die de Wereld Gezondheid Organisatie (WHO) aanbeveelt voor nachtelijke geluidhinder. Onduidelijk is waarom voor windpark De Veenwieken een overschrijding van de voorkeurswaarde van 40 dB Lnight aanvaardbaar wordt geacht, aldus [appellant sub 4].
- Richtlijn omgevingslawaai
20.1. De dosismaten Lden en Lnight zijn ontleend aan de richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en beheersing van omgevingslawaai (hierna: de richtlijn). Het betoog dat artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit zich niet verdraagt met de richtlijn, heeft de Afdeling reeds eerder beoordeeld in haar uitspraak van 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215, betreffende het windpark Noordoostpolder. In deze uitspraak is overwogen dat de richtlijn is omgezet in nationale wetgeving bij wet van 30 juni 2004 tot wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet (Stb 2004, 338) en niet tevens bij de invoering van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Voorts heeft de Afdeling overwogen dat geen feiten of omstandigheden

waren aangevoerd op grond waarvan moet worden aangenomen dat de richtlijn hiermee niet correct is geïmplementeerd dan wel dat de nationale maatregelen niet zodanig worden toegepast dat het met de richtlijn beoogde resultaat niet werd bereikt. Gelet daarop heeft de Afdeling in die uitspraak geconcludeerd dat geen rechtsreeks beroep op de bepalingen uit de richtlijn kon worden gedaan en dat de verwijzing naar de richtlijn geen grondslag kon vormen voor het oordeel dat artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit onverbindend was.
De Afdeling ziet in de stelling van [appellanten sub 1] dat de dosismaten niet bedoeld zijn om geluidhinder van windturbines te reguleren geen aanleiding om op dit punt tot een ander oordeel te komen.
- Handhaafbaarheid en controleerbaarheid
20.2. Het betoog dat de dosismaten Lden en Lnight niet handhaafbaar en controleerbaar zijn, heeft de Afdeling eveneens in een eerdere uitspraak beoordeeld. Dit betreft de uitspraak van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, betreffende het windpark Wieringermeer. In die uitspraak is overwogen dat voor het meten en berekenen van de geluidemissie bij windturbines een apart Reken- en meetvoorschrift windturbines is opgesteld (hierna: RMW). Overeenkomstig artikel 3.15 van het Activiteitenbesluit dienen de metingen van de geluidemissie ter bepaling van de bronsterkte van een windturbine of een combinatie van windturbines te worden uitgevoerd overeenkomstig het RMW. Vaststellen of aan de norm wordt voldaan door immissiemetingen is vrijwel onmogelijk, nu daarvoor feitelijk een jaar lang gemeten zou moeten worden. Het RMW voorziet dan ook in een emissievoorschrift, aldus de Afdeling in haar uitspraak van 4 mei 2016. Daarmee kunnen steekproefsgewijs de door de fabrikant opgegeven geluidvermogenniveaus van de windturbines per windklassesnelheid worden gecontroleerd. Op basis van het jaargemiddelde geluidvermogen kan dan, zoals ook in paragraaf 12.2 van de Nota van toelichting bij artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit is vermeld (Stb. 2010, 749), het immissieniveau bij normaal gebruik worden vastgesteld en getoetst aan de normen. De ministers van de voormalige ministeries van Economische Zaken en Infrastuur en Milieu hebben zich in de zaak over het windpark Wieringermeer op het standpunt gesteld dat derden in beginsel zelf emissiemetingen kunnen laten verrichten door een akoestisch bureau conform het RMW. Op basis van het vorenstaande heeft de Afdeling in haar uitspraak van 4 mei 2016 geconcludeerd dat geen grond bestaat voor het oordeel dat de normen uit artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit niet handhaafbaar en controleerbaar zijn. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding om thans op dit punt tot een ander oordeel te komen.
- Percentage ernstig gehinderden
20.3. Wat betreft het percentage ernstig gehinderden is in de Nota van toelichting bij artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit vermeld dat uit een vergelijking van de normwaarde van 47 dB Lden met de dosis-effect relatie blijkt dat bij deze waarde circa 9% ernstige hinder binnenshuis mag worden verwacht. Over het percentage ernstig gehinderden buitenshuis is in het deskundigenbericht vermeld dat uit het TNO-rapport 2008-D-R1051/B "Hinder door geluid van windturbines" valt af te leiden dat dit percentage bij windturbines 20 bedraagt. Dergelijke niveaus van ernstige hinder zijn goed vergelijkbaar met hetgeen bij de normering voor wegverkeer, railverkeer en industrielawaai als maximaal toelaatbaar wordt beschouwd, aldus de Nota van toelichting. In de beantwoording van de Kamervragen bij de invoering van artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit (Kamerstukken II 2010/11, 31 209, nr. 135, p. 1-2) is op dit punt ter aanvulling gesteld dat de normering voor windturbines een grotere mate van bescherming tegen het optreden van hinder biedt dan de maximaal toelaatbare waarden voor de aanleg van andere typen infrastructuur. Daarbij is toegelicht dat het percentage ernstig gehinderden bij de maximaal toelaatbare geluidwaarde bij industrieterreinen evenals bij windturbines 9 bedraagt, maar bij snelwegen, spoorwegen en luchtvaart hoger is, namelijk respectievelijk 14, 16 en 54. Voorts is daarbij vermeld dat het maatschappelijk belang dat is gediend bij de uitvoering van dergelijke projecten tot gevolg heeft dat het in de praktijk noodzakelijk is om een bepaalde mate van hinder te accepteren.
Blijkens het vorenstaande heeft het regelgevend bevoegd gezag bij de vaststelling van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit een percentage ernstig gehinderden bij windturbines van 9 binnenshuis en 20 buitenshuis onder afweging van alle betrokken belangen aanvaardbaar geacht. Gelet hierop en in aanmerking genomen de omstandigheid dat het aan het regelgevend bevoegd gezag is de verschillende belangen en de

feiten en omstandigheden die bij de vaststelling van het algemeen verbindende voorschrift betrokken zijn tegen elkaar af te wegen, ziet de Afdeling in de verwijzing naar de percentages ernstig gehinderden geen aanleiding voor het oordeel dat het regelgevend gezag niet in redelijkheid tot vaststelling van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit heeft kunnen besluiten.

- 40 dB Lnight WHO

20.4. Over de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit neergelegde norm van 41 dB Lnight is in de Nota van toelichting vermeld dat op grond van de overweging dat de WHO een voorkeurswaarde aanbeveelt van 40 dB Lnight en een maximale waarde van 55 dB Lnight, gekozen is voor een maximale geluidnorm van 41 dB Lnight. Gelet op de omstandigheid dat de gekozen norm van 41 dB Lnight ruim onder de geadviseerde maximale waarde van 55 dB Lnight ligt, bezien in het licht van hetgeen hiervoor onder 19 over de exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften is overwogen, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de door het regelgevend gezag vastgestelde norm van 41 dB Lnight de exceptieve toets niet kan doorstaan.

Geluidnormen uit het Activiteitenbesluit: nieuwe inzichten

21. [appellanten sub 1] en [appellant sub 4] betogen onder verwijzing naar het deskundigenbericht dat uit recent onderzoek blijkt dat sprake is van veranderend milieutechnisch inzicht wat betreft het beoordelen van de hinderlijkheid van windturbinegeluid. De in het deskundigenbericht genoemde suggestie een straffactor van 5 dB toe te passen op de dosismaat dB Lden voor de hinderlijkheid van windturbinegeluid, had volgens hen in dit geval toegepast moeten worden.

21.1. In het deskundigenbericht staat dat in wetenschappelijke publicaties de laatste tijd wordt vermeld dat aan de hinder van windturbinegeluid wellicht meer gewicht moet worden toegekend dan in het verleden is gebeurd. Gewezen is op een symposium eind 2014 in Zweden waar melding is gemaakt van onderzoek waaruit zou zijn gebleken dat amplitude modulatie de hinderbeleving van windturbines sterk kan doen toenemen. Een oorzaak voor mogelijke onderschatting van hinder van windturbinegeluid in het Activiteitenbesluit zou kunnen liggen in het feit dat de wetgever de keuze voor de normstelling in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit omstreeks 2010 heeft gemaakt op basis van onderzoeken naar dosis-effectrelaties in Nederland en Zweden in de jaren daaraan voorafgaand, aldus het deskundigenbericht. De windturbines waren toen kleiner dan de windturbines die de laatste jaren worden gerealiseerd. De steeds grotere ashoogten, grotere diameters van de wieken en het feit dat boven de 120 m de windprofielen sterk kunnen afwijken van de standaarden die men voor lagere hoogten hanteert, kunnen volgens het deskundigenbericht bijdragen aan een wellicht veranderend milieutechnisch inzicht bij het beoordelen van de hinderlijkheid van het windturbinegeluid. In dit kader hebben onderzoekers enige tijd terug vermeld van mening te zijn dat er vanwege het opvallende karakter van het windturbinegeluid een toeslag van 5 dB op het Lden zou moeten worden toegepast, de zogenoemde straffactor, aldus het deskundigenbericht.

De Afdeling ziet in het vorenstaande geen aanleiding voor het oordeel dat de raad en provinciale staten bij de vaststelling van het bestreden bestemmingsplan en inpassingsplan niet langer uit mochten gaan van de geluidnormen neergelegd in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Uit het deskundigenbericht kan worden opgemaakt dat de geluidnormen voor de hinder van windturbinegeluid in discussie zijn, maar hieruit blijkt niet dat wetenschappelijke consensus bestaat over de ontoereikendheid van de geluidnormen neergelegd in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. In het deskundigenbericht wordt uitsluitend nog gesproken over "signalen" omtrent een "wellicht" veranderend milieutechnisch inzicht bij het beoordelen van de hinderlijkheid van windturbinegeluid waarbij als "suggestie" het mogelijk toepassen van een straffactor voor de hinderlijkheid van het geluid wordt genoemd. Dergelijke omstandigheden zijn onvoldoende voor het oordeel dat de raad en provinciale staten bij de planvaststelling, vooruitlopend op een mogelijke aanpassing van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit door het regelgevend gezag, de in het Activiteitenbesluit voor windturbines neergelegde geluidnormen niet meer hadden mogen hanteren.

Conclusie geluidnorm

22. Gelet op hetgeen hiervoor onder 20 en 21 is overwogen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad en provinciale staten bij

de planvaststelling voor windpark De Veenwieken de geluidnormen neergelegd in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit niet hadden mogen hanteren bij de beoordeling van de hinderlijkheid van het geluid van de voorziene windturbines.
Nu de in de planregels neergelegde geluidnormen in de dosismaten Lden en Lnight lager dan wel gelijk zijn aan de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit neergelegde geluidnormen, bestaat evenmin aanleiding voor vernietiging van de in die planregels neergelegde geluidnormen.
De betogen falen.

Onderzoek
23. (...)

Maximale geluidbelasting
24. (...)

Laagfrequent geluid
25. (...)

Cumulatie
26. (...)

CONCLUSIE EN PROCESKOSTEN
50. De beroepen zijn ongegrond.
51. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
verklaart de beroepen ongegrond.

NOOT

Onderhavige uitspraak heeft betrekking op een aantal op grond van de artikelen 3.30 en 3.33 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) gecoördineerd voorbereide en bekendgemaakte besluiten voor de aanleg van een windturbinepark. Het betreft het windturbinepark De Veenwieken in de gemeente Hardenberg en Ommen. Het park bestaat uit tien windturbines met een totale capaciteit van 23,5 megawatt (MW). Hiermee draagt het windturbinepark in belangrijke mate bij aan de door de provincie Overijssel en het Rijk afgesproken doelstelling om in 2020 minimaal 85,5 MW op te wekken duurzame energie in de provincie te hebben gerealiseerd. Windparken van een dergelijke omvang worden in het kader van de geluidnormering en de beoordeling van de aanvaardbaarheid van geluidhinder vergeleken met nationale infrastructuur zoals het hoofdwegennet en spoorlijnen. Hiervoor gelden andere regels dan bijvoorbeeld de gedifferentieerde normstelling voor bedrijven in de omgeving van woningen in landelijk of stedelijk gebied op grond van de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening. Het maatschappelijk belang dat gediend wordt met de aanleg van die grootschalige infrastructuur voor duurzame energie maakt – zoals ook overwogen onder r.o. 20.3 van de hierboven opgenomen uitspraak – dat volgens het Rijk bovendien een zekere mate van (ernstige) geluidhinder moet worden geaccepteerd (Kamerstukken II 2010/11, 31 209, nr. 135, p. 2 en nr. 99, p. 3). Bij het normniveau van 47 Lden voor windturbines zal 9% van de blootgestelden (binnenshuis) ernstige hinder ervaren.
In deze noot staan wij stil bij de beoordeling door de bestuursrechter van (de vrees voor) geluidoverlast en de (on)mogelijkheden die de omwonenden hebben om dit te vermijden of te monitoren.
Een regelmatig terugkerende grief van omwonenden van een windturbinepark in verband met de door hen ondervonden geluidoverlast is dat de geldende dosismaten Lden en Lnight voor windturbines ongeschikt, niet meetbaar en niet handhaafbaar zijn. Op grond van artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) moet een windturbine of een combinatie van windturbines op het gebied van geluidhinder voldoen aan de norm van ten hoogste 47 dB Lden en aan de norm van ten hoogste 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein. Het gaat hier om immissienormen. Anders dan de normen voor bijvoorbeeld bedrijven gelden deze immissienormen niet voor een etmaal, maar gaat het om het gewogen gemiddelde van alle etmaalwaarden van een jaar. Dit wijkt af van de meeste milieunormen. Het gebruik van een jaargemiddelde maakt namelijk deze normen, althans de handhaafbaarheid en controleerbaarheid daarvan, voor omwonenden ongrijpbaar. Het is voor omwonenden moeilijk om te controleren of de normen worden nageleefd. In theorie is het weliswaar mogelijk zelf een opdracht aan een akoestisch bureau te ver-

lenen om emissiemetingen ter plaatse te verrichten, maar voor de meeste omwonenden is dit praktisch niet haalbaar (complexiteit regelgeving, kosten etc.). De Afdeling neemt deze mogelijkheid van een eigen controle echter blijkens r.o. 20.2 van onderhavige uitspraak uitdrukkelijk mee in haar oordeel dat de normen uit artikel 3.14a, lid 1 Activiteitenbesluit handhaafbaar en controleerbaar zijn. De rechtspraak leert dat het weinig zin heeft om in rechte op te komen tegen geluidnormen in dosismaten Lden en dB Lnight. De Afdeling interpreteert deze grief als een beroep op de onverbindendheid van de normering nu de betrokken bepaling is opgenomen in het Activiteitenbesluit en niet in de vergunningvoorschriften. Eerder heeft de Afdeling reeds uitgesproken dat er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de jaargemiddelde geluidnormen onverbindend zijn. Zie ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, M&R 2016, 101, m.nt. K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas en ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215. Met de onderhavige uitspraak wordt deze lijn bevestigd. Uit een juridisch oogpunt is dit misschien wel begrijpelijk, maar voor omwonenden leidt het vooral tot onzekerheid over de vraag of in hun concrete geval aan de normen wordt voldaan. Het is evenmin mogelijk om op grond van de zorgplichtbepaling in artikel 2.1, lid 4, van het Activiteitenbesluit middelvoorschriften op te leggen om te waarborgen dat de geluidnormering voor windturbines wordt nageleefd. Dit artikellid voorziet ter voorkoming van nadelige gevolgen voor het milieu in de mogelijkheid tot het opleggen van maatwerkvoorschriften, zoals de verplichting tot het bijhouden van een registratie van metingen, berekeningen of tellingen. Aan deze bevoegdheid kan evenwel alleen toepassing worden gegeven, indien er voor het betreffende aspect geen uitputtende voorschriften zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit. In de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1689, TBR 2017, m.nt. R. Benhadi en M&R 2018, 5, m.nt. L.S. Braaksma en K.J. de Graaf, heeft de Afdeling bepaald dat het niet mogelijk is om op grond van de zorgplichtbepaling middelvoorschriften op te leggen om te waarborgen dat wordt voldaan aan de geluidnormering voor windturbines. Het aspect geluid bij windturbines is volgens de Afdeling uitputtend geregeld in de artikelen 3.14a en 3.15 Activiteitenbesluit. In haar eerdere uitspraken van 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2982, en 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:544, heeft de Afdeling al bepaald dat op grond van artikel 3.14a, lid 3, Activiteitenbesluit geen middelvoorschriften voor het waarborgen van de geluidnormen voor windturbines kunnen worden opgelegd. Controle op de naleving van de geluidnormering van windturbines vindt dus plaats door middel van de regeling in de artikelen 3.14a en 3.15 van het Activiteitenbesluit. Zoals de Afdeling in r.o. 20.2 in de onderhavige uitspraak overweegt, bestaat er op grond van hetgeen in deze procedure is aangevoerd over de onmogelijkheden om de dosismaten Lden en Lnight voor windturbines te controleren en te handhaven, geen grond voor het oordeel dat de normen uit artikel 3.14a, lid 1 Activiteitenbesluit niet handhaafbaar en controleerbaar zijn. De rechtmatigheid van de geluidvoorschriften voor windturbines op grond van artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit staat dus vooralsnog vast.

Het vorenstaande roept de vraag op hoe de controle op de jaargemiddelde geluidnormen nu precies is geregeld. In artikel 3.15 Activiteitenbesluit is geregeld dat de metingen van de geluidemissie ter bepaling van het bronvermogenniveau van een windturbine overeenkomstig het Reken- en meetvoorschrift windturbines (RMW) dient te worden uitgevoerd. Handhaving door middel van imissiemetingen is door de invloed van stoorgeluid en problemen ten aanzien van representativiteit volgens de Toelichting op de Activiteitenregeling niet goed mogelijk (Stcrt. 2010, nr. 19592, p. 10). In feite zou daarvoor – zoals de Afdeling hierboven in r.o. 20.2 stelt – een jaar lang gemeten moeten worden. Handhavingsmetingen worden ingevolge het RMW daarom toegespitst op de controle van het geluidvermogen door middel van een emissiemeting. Op basis van het jaargemiddelde geluidvermogen kan dan het immissieniveau bij normaal gebruik worden berekend en getoetst aan de normen. Voorts bepaalt artikel 3.14e aanhef en onder a Activiteitenregeling dat de drijver van een inrichting een registratie moet bijhouden van de geluidsbijdragen. Op grond van die gegevens kan het bevoegd gezag inzicht krijgen in de geluidsproductie van de windturbine(s) gedurende een kalenderjaar en daarmee kan het nagaan of aan de eisen wordt voldaan. De drijver van de inrichting wordt evenwel op basis van deze regeling niet verplicht die gegevens perio-

diek aan het bevoegd gezag te verschaffen. Zoals hiervoor onder 3 is toegelicht, kan die verplichting ook niet worden afgedwongen door een maatwerkvoorschrift. Het milieurechtelijk spoor loopt wat dat betreft dood. In situaties als de onderhavige, waarbij een windturbinepark op grond van gecoördineerde besluiten tot stand komt, biedt het ruimtelijke spoor in zoverre uitkomst, zoals de annotatoren bij de hiervoor genoemde uitspraak van 28 juni 2017 ook al hebben gesuggereerd. In dit kader wijzen wij op de uitspraak van de Afdeling van 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2193. Daarin oordeelde de Afdeling over een bestemmingsplanregel die bedrijven verplicht tot het bijhouden van een administratie van het jaarlijkse aantal vrachtwagentransporten en het periodiek overleggen van die administratie aan het bevoegd gezag. Deze regel was ontleend aan een milieuvergunning van een – inmiddels niet meer bestaand – bedrijf. De Afdeling vond deze administratieve verplichting ruimtelijk relevant, omdat daarmee wordt beoogd de nadelige gevolgen voor de omgeving tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Gelet op deze uitspraak zou het opnemen van een vergelijkbare administratieverplichting voor het periodiek overleggen van de emissiegegevens van windturbines aan het bevoegd gezag in een bestemmings- of inpassingsplan wellicht uitkomst kunnen bieden. In dat geval kan het bevoegd gezag namelijk gedurende het jaar monitoren of aan de geluidnormen zal worden voldaan. Hiermee wordt de controle op de naleving van jaargemiddelde geluidnormen niet alleen voor het bevoegd gezag vergemakkelijkt in relatie tot het verrichten van emissiemetingen, maar wordt de naleving op de jaargemiddelde geluidnormen ook voor omwonenden beter inzichtelijk. Het is ons inziens de taak en de uitdaging van het bevoegd gezag en de exploitant van een windturbinepark om de omwonenden ervan te overtuigen dat wordt voldaan aan de geluidnormering, waardoor een draagvlak gecreëerd wordt en daarmee aan de maatschappelijke opgave van opwekking van duurzame energie te voldoen.

M. Bekooy en L.J. Wildeboer