



Zienswijze Notitie Reikwijdte en detailniveau planMER windturbinebepalingen

Procedurele aspecten

In een MER procedure wordt vastgesteld welke onderzoeken er nodig zijn om een wetenschappelijk verantwoord beeld te verkrijgen van de milieueffecten van de besluiten die men voornemens is te nemen, met als doel “*het milieubelang een volwaardige plek te geven in de bestuurlijke besluitvorming*”. Vervolgens dienen de resultaten van deze onderzoeken bepalend te zijn voor de te nemen besluiten.

Maar tot onze verbazing lezen we in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het planMER Windturbinebepalingen Leefomgeving Versie NRD (hierna NRD): “*Het opstellen van de windturbinebepalingen en het planMER is een parallel verlopend, iteratief en interactief proces. Er zijn diverse ambtelijke afstemmingen gepland om (tussen-)resultaten vanuit het planMER in de AMvB op te nemen.*” En: “*Het planMER wordt tezamen met de ontwerp-AMvB zes weken ter visie gelegd.*” Men verwacht al in augustus 2022 zover te zijn. Voor die tijd moet dus ook de procedure voor de NRD zijn afgerond.

Kennelijk is er voor de onderzoeksfase nauw contact voorzien tussen de onderzoekers van het planMER en de beleidsmakers, wat ernstige twijfels oproept over de onafhankelijkheid van de onderzoekers. Want wetenschappelijk onderzoek begint met waarnemen, pas daarna komt de tijd voor resultaten en conclusies.

Het fundament voor de planMER is gelegd in november 2021, in besloten expertsessies met ambtenaren van verschillende departementen en enkele niet met name genoemde externe experts. Hier heeft men bepaald welk type bepalingen voor het planMER relevant zijn. Op deze wijze schendt de overheid het door Nederland ondertekende verdrag van Aarhus dat reeds in dit stadium inspraak en inhoudelijke medezeggenschap van de burgers eist.

Een van de doelstellingen van de NRD wordt geformuleerd als “*Rekening houden met (...) overige nationale belangen zoals de energietransitie.*” Echter, de energietransitie is geen milieueffect van windturbines, zijnde het onderwerp van de NRD. Hier wordt al een voorschot genomen op de politieke consequenties van de uitkomsten van de m.e.r.

De NRD wenst geen onderzoek te verrichten naar de effecten van inrichtingen met één of twee turbines omdat de overheid die inrichtingen geen windpark noemt. Die inrichtingen zouden geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en dus niet vallen onder de werking van de SMB-richtlijn of de Projecten-richtlijn, aldus de rijksoverheid. Maar er bestaat geen onderzoek waaruit duidelijk blijkt dat één of twee geen aanzienlijke gezondheidseffecten kunnen hebben. Bovendien is het vanwege het gelijkheidsbeginsel niet te verdedigen om aanwonenden van of twee turbines anders te behandelen dan omwonenden van grotere inrichtingen.

Over de bevoegdheid om van milieubepalingen af te wijken zegt de NRD: “*Het is nog niet duidelijk of en hoe dit in de nieuwe windturbinebepalingen komt*”. Ons is niet duidelijk of het de

nationaal kritisch platform windenergie

bedoeling is dat maatwerk niet zal worden toegestaan, en als dat wel het geval zal zijn, of en hoe de bevoegdheid daartoe geregeld zal worden. Dit mag niet onduidelijk blijven.

Gezondheidsaspecten

Bestaand onderzoek onvoldoende.

Het onderwerp gezondheid is een ondergeschoven kindje in de NRD. Los van een aantal gratuite opmerkingen komt het woord gezondheid alleen voor in de laatste paragraaf. Uit niets blijkt dat de gezondheid van omwonenden serieus wordt genomen, in alle opsommingen van belangrijke onderwerpen schittert gezondheid door afwezigheid. Zie bijvoorbeeld de opsomming van wenselijke rijksregels, de lijst met zinvolle windturbinebepalingen, de lijst met aspecten die mogelijk aan de orde komen, de lijst met relevante onderdelen van de bepalingen t.o.v. de referentiesituatie, de opsomming van de te beschouwen varianten (niet verrassend je kunt geen varianten geven als er geen bepalingen zijn).

Dit is te meer schrijnend omdat in de Grondwet staat dat het bevorderen van de volksgezondheid een taak van de overheid is en de EU Project-richtlijn van 2011/2014 de gezondheid van de burgers zelfs centraal stelt.

De NRD schrijft in alle toonaarden dat dat de meest actuele bestaande kennis over gezondheidseffecten en andere effecten zal worden bijeengebracht. Helaas bestaat de meest actuele kennis voornamelijk uit RIVM rapporten die die op hun beurt vol staan met literatuurverwijzingen naar epidemiologische onderzoeken. De standaard conclusie in al deze rapporten is een variant op: Verschijnselen waarvoor geen hard wetenschappelijk bewijs is geleverd bestaan niet. Soms oordeelt het RIVM uit de beschikbare literatuur dat voor de gerapporteerde gezondheidseffecten hard bewijs ontbreekt, om in de samenvatting dat oordeel doodleuk bij te stellen en op te schrijven dat bewezen is dat die effecten daarom niet bestaan. Een weinig wetenschappelijke houding. Het bevreemdt dan ook niet dat het onderzoek dat vorig jaar in opdracht van de medici van Wind Wiki werd uitgevoerd weinig heel liet van de gezondheidsrapporten van het RIVM.

Het RIVM heeft inmiddels al bij verscheidene gelegenheden toegegeven dat zijn onderzoek onvoldoende inzicht geeft in de gezondheidseffecten van windturbines.

Toch denkt de NRD de beschouwingen over de gezondheidseffecten tot de meest actuele kennis te beperken, dus tot de kennis van de ontoereikende RIVM rapporten. Nou vooruit, “*Indien resultaten tijdig beschikbaar komen, dan zullen deze onderzoeken worden meegenomen in het plan-MER*” aldus de NRD. Met andere woorden, komen die resultaten niet op tijd voor de planning van de NRD, en volgens de gehaaste plannen van de NRD kon dat wel eens zo gaan, dan moeten de omwonenden het gewoon maar weer met het gebruikelijke maar het nattevingerwerk doen.

Maar ook als die te verwachten resultaten worden meegenomen zal de “meest actuele kennis” tekort schieten. De opdrachten van het rijk waaraan hier vermoedelijk gedacht wordt zijn daarvoor te beperkt. Die opdrachten vragen namelijk niet om het zo noodzakelijke veldonderzoek om de uitgangspunten waarop alsmaar is vertrouwd met waarnemingen te toetsen. We moeten op zoek naar nieuwe kennis.

Geluid is niet enige gezondheidseffect

Al direct bij de probleemstelling worden gezondheidseffecten als onderdeel van geluid bestempeld, terwijl in het Unierecht gezondheid een geheel eigen categorie is met het effect van geluid als een van de aspecten. Noch wetenschappelijk, noch juridisch mag het gezondheidsaspect beperkt worden tot een geluidskwestie. Het is juridisch dus eerder andersom: geluidseffecten vormen één van de gezondheidseffecten.

Gezondheid, laagfrequent geluid en hinder.

n de beoordelingscriteria voor gezondheid worden alleen onderzoek naar hinder en LFG opgevoerd. Waarom dat zo is blijft duister. Het NRD stelt voor om de effecten van laagfrequent geluid (hierna LFG) alleen voor de technische sub-varianten te beoordelen. Maar hoe wij ook zoeken, nergens vinden we wat onder sub-varianten verstaan wordt. Er wordt wel over varianten gesproken maar ook daarvoor wordt nergens ingevuld welke varianten de auteurs onderscheiden. Voor zover wij zien onderscheidt de NRD naast de sub-variant nog één andere variant, namelijk “*strengere normen voor geluid (stel 45 dB L_{den})*” zoals de WHO zou adviseren. Als wij het goed begrijpen hoeft voor een scherpere norm dus geen LFG onderzocht te worden. En voor 47 dB heft de NRD al uitgemaakt dat daar LFG geen rol speelt. Hier staat dus dat LFG nooit onderzocht hoeft te worden. Wij weten niet of het de bedoeling van de auteurs was om dit zo duidelijk op te schrijven.

Het aantal geluidgehinderden is het andere criterium dat genoemd wordt, het is het enige schadelijke geluidseffect waar tot dusver naar is gekeken. Ook de NRD spreekt over hinder als effect, ook al is dit een onduidelijk en slecht gedefinieerd effect. Men beroept zich in dit verband steeds op de onderzoeken van het TNO rapport uit 2008 en het hierop gebaseerde RIVM rapport uit 2009, resultaat van epidemiologische onderzoeken naar hoeveel mensen door windturbinegeluid gehinderd worden. Gezondheid maakte echter op geen enkele wijze deel uit van die twee onderzoeken. Gezondheidsproblemen zijn natuurlijk hinderlijk, maar het woord hinder kan van alles betekenen en zegt dus niets.

Leemten in kennis

“Voor enkele onderwerpen zijn er leemten in kennis, waardoor er onvoldoende informatie is over de effecten,” aldus de NRD. *“Het gaat dan bijvoorbeeld om andere gezondheidseffecten zoals turbulentie in relatie tot verspreiding van fijn stof en radon, erosie van windturbines, elektromagnetische velden. Deze worden niet in het planMER onderzocht. Als hier in de toekomst nieuwe inzichten zijn, gaan we bekijken welke van de vier situaties aan de orde is en of een nationale regeling nodig is.”*

De NRD maakt zich er wel erg makkelijk vanaf. Op zijn minst zouden we hier de redenen die tot deze keuze leiden genoemd worden verwachten. Nu blijven die redenen achterwege, wat in strijd is met het Unierecht en de Grondwet, de overheid dient immers de gezondheid van haar burgers te beschermen.

Geluid

Om tot een nieuwe geluidsnorm te komen voorziet het NRD in een schamel onderzoek naar één enkele variant. *“Er wordt voorgesteld één variant te onderzoeken ten opzichte van de referentiesituatie namelijk: Strengere normen voor geluid (stel 45 dB L_{den}). Deze norm is gebaseerd op de WHO-norm.”* Dit voorstel neemt geeft een ernstig verdraaid beeld van de feiten en omstandigheden waarin de hele regelgeving thans verkeert.

Ten eerste: L_{den} werd geïntroduceerd in de Europese richtlijn omgevingslawaai uit 2002, maar niet om normen in uit te drukken, maar om op Europese schaal geluidsbelasting te inventariseren met als doel om geluidsoverlast te beperken.

Ten tweede staat in de toelichting bij de richtlijn (2002) te lezen dat L_{den} niet geschikt is voor niet constante geluidsbronnen, dus niet voor windturbinegeluid. Het WHO rapport Environmental Noise Guidelines for the European Region (2018) is nog duidelijker, dat schrijft expliciet dat L_{den} geen geschikte maat is om windturbinegeluid te karakteriseren. De norm van 45 dB is een algemene norm waarboven gezondheidsrisico's te verwachten zijn aldus de WHO, dus niet voor windturbinegeluid. Er bestaat geen WHO-norm voor windmolens, en zeker niet een norm van 45 dB. Nergens in West-Europa, Noorwegen uitgezonderd, wordt de zgn. Europese eenheid L_{den} dan ook voor windturbines toegepast.

nationaal kritisch platform windenergie

In de derde plaats lijkt een verlaging van de norm van 47 naar 45 dB L_{den} verscherpt te worden. Dat zou zo zijn als 47 dB inderdaad de huidige norm was. Maar die 47 dB is onrechtmatig, in strijd met het Unierecht tot stand gekomen waardoor er momenteel in ons land geen rechtsgeldige norm bestaat. 45 dB L_{den} houdt niet een verscherping van de norm in, maar een flinke versoepeling van de norm van voor 2011 toen de 47 dB in werking trad. We komen hierop terug in de paragraaf Referentiesituatie.

L_{den} als norm heeft nog een ander groot nadeel. Vanwege het jaargemiddelde karakter bestaat er geen enkel moment waarop omwonenden kunnen vaststellen of wel aan de norm wordt voldaan. Dat kan alleen maar achteraf worden berekend, en wel aan de hand van door fabrikant en producent te leveren gegevens. Hierdoor blijkt in de praktijk dat controle op naleving en handhaving van de norm niet of nauwelijks uitvoerbaar is, hetgeen de bestuursrechter heeft bevestigd.

De jaargemiddelde norm nodigt uit tot manipulatie. In het najaar krijgen geluidsbureaus opdracht om uit te rekenen blijkt hoeveel geluidsruimte tot dan toe opgebruikt is. Is dat teveel dan wordt in het laatste kwartaal de productie wat gedimd maar hebben de bureaus negen maanden meer overlast ondervonden dan met de norm werd bedoeld. Blijkt er nog ruimte over dan gaat de exploitant nog even los en komt de extra overlast alsnog. L_{den} is dus een garantie voor teveel lawaai voor omwonenden.

Dank zij deze mogelijkheid tot manipulatie worden windmolens stelselmatig te groot gekozen om er zeker van te zijn dat de exploitanten de norm geheel kunnen opvullen en de maximumproductie eruit kunnen slepen. Zo komen de molens veel dichterbij de huizen van de bureaus dan met de norm werd bedoeld. Gevolg, overal in West-Europa pakt de minimumafstand minstens tweemaal zo groot uit als bij ons.

Met de hier geschetste manipulatie heeft de voorgestelde normverlaging van 47 naar 45 dB L_{den} weinig betekenis. Het verschil; van 2 dB is eenvoudig weg te mitigeren.

Terug naar een direct meetbare grenswaarde.

Gezien het voorgaande pleiten wij met klem voor niet alleen een onderzoek naar een enkele andere norm in L_{den} , maar ook naar de effecten van verschillende normen in op iedere moment meetbare grenswaarden in decibel uitgedrukt. Normen die net als maximum snelheden niet overschreden mogen worden, de hoogte van de norm bepaald door het geluidsniveau van de omgeving. Zo doet men het praktisch overal in West-Europa.

Het NRD wijst zo'n grenswaarde af omdat het pulserende karakter van windturbinegeluid niet hinderlijk zou zijn. Wij zijn erg benieuwd naar het niet genoemde onderzoek waaruit dat zou blijken want we kennen alleen onderzoek uit allerlei soorten van al dan niet belanghebbende instellingen waarin het tegendeel blijkt. Hier wordt ineens de systematiek van de Handreiking industrielawaai uit de kast gehaald. Grenswaarden zouden vooral bedoeld zijn voor lawaai waarbij kortstondige hoge geluidspieken optreden zoals bij heien. Maar dat staat daar niet. De handreiking spreekt over pulserend geluid en past daarvoor een strafkorting van 5 decibel toe. Windturbinegeluid voldoet gewoon aan de beschrijving van pulserend geluid. Ja, het is niet het geluid van een heistelling, als je daarmee gaat vergelijken is het lawaai al gauw minder. Wederom wordt hier vooruitgelopen op een onderzoek dat in de m.e.r. hoort plaats te vinden.

Bodemdempingsfactor

Bij de bepaling van de geluidscontouren wordt standaard de bodemdempingsfactor van de ISO-norm ISO 9613-2 gehanteerd. In Duitsland is deze bepaling ongeschikt verklaard omdat bij de huidige generatie windturbines het geluid veel meer van boven komt dan bij de kleinere turbines waarvoor de methode bedoeld was. Dit roept de vraag op of die ISO-standaard nog wel bruikbaar is voor de berekening van de geluidsimmissie van hoge windturbines. v Onderzoek dit.

Laagfrequent geluid

In de paragraaf Varianten geluid komt wederom het effect op de ontwikkelruimte voor windenergie op land naar voren. Zoals gezegd, dit is geen milieueffect en hoort niet in deze NRD thuis.

Na een verhandeling over de Deense norm voor LFG volgt een opsomming van de uitzonderlijke situaties waarbij die norm alleen zin zou hebben, namelijk *“indien het aandeel LFG in het aanwezige geluidsspectrum relatief erg groot is, gevelwering zeer slecht, of de totale geluidbelasting relatief hoog.”* Bewijs wordt niet geleverd.

Verder zou uit onderzoek blijken *“dat het aandeel laagfrequent geluid in de totale geluidemissie van windturbines niet anders is dan bij andere alledaagse geluidbronnen”*. Maar als dat al zo is, het zegt niets over het over het milieueffect van zoveel LFG. Niet gemeld wordt dat het hier geciteerde RIVM rapport uit 2021 ook zegt: *“Voor LFG zijn hinder en mogelijk slaapverstoring gevonden als gezondheidseffecten”*.

Vervolgens zegt de NRD *“In de praktijk wordt ook vrijwel altijd voldaan aan de Deense norm, bij een maximale geluidbelasting van Lden 47 dB”*. Maar waar blijft de onderbouwing. Ook hier geldt: conclusies volgen pas nadat veldonderzoek is verricht.

“In bijzondere gevallen kan sprake zijn van tonaal LFG, wat kan zorgen voor een hinderlijke bromtoon. In de bekende gevallen wordt het veroorzaakt door een defect aan de windturbine. Het is echter geen algemeen kenmerk van windturbinegeluid. Op dit moment is hiervoor echter nog geen goede meet- en rekenmethodiek beschikbaar.” Wij dachten dat een NRD vertelt wat onderzocht moet worden, en niet al omdat meten te moeilijk is dan maar de uitkomsten geeft van die onderzoeken die niet gedaan zijn. Die meetmethoden moeten er dan maar komen.

Referentiesituatie

Bij de keuze van de referentiesituatie, bedoeld om de leefomgevingsituatie te laten zien zonder dat de nieuwe windturbinebepalingen van toepassing zijn, maakt de NRD een cruciale fout. De NRD doet alsof de huidige situatie de referentiesituatie is. Maar de huidige situatie is onrechtmatig tot stand gekomen, de regels van die huidige situatie bestaan dus niet meer, en dus bestaat deze huidige situatie niet meer. En voor wie dit nog niet duidelijk genoeg is is daar de eis van het Hof van Justitie van de-EU in de Ierse zaak: *“een alsnog uit te voeren m.e.r. moet beginnen op het moment dat het onrechtmatig park er nog niet was”*.

De referentiesituatie is dus niet de situatie van vlak voor de uitspraak van de Raad van State op 30 juni jl. maar de situatie van voor 1 januari 2011 toen het Activiteitenbesluit werd aangepast en de geluidsnorm werden versoepeld.

De eis van het EU Hof strekt zelfs nog verder, ook het in 2010 geldende Activiteitenbesluit werd zonder voorafgaande M.E.R vastgesteld. De situatie in 2010 was eveneens onrechtmatig tot stand gekomen en mag dus ook niet als referentiesituatie gelden. Dientengevolge vallen we terug op het Activiteitenbesluit van voor 2001, het jaar van de SMB richtlijn. Dat wil zeggen met een direct meetbare actuele geluidbelasting, en met een nachtnorm gelijk aan het geluidsniveau van de natuurlijke omgeving, waar voor de avond en dag 5 resp. 10 dB werd opgeteld.

Referentieturbine

De NRD vindt het moeilijk om een enkele turbine als geschikte referentieturbine te vinden en en kiest voor zeer ruime bandbreedtes voor vermogen, ashoogte en rotordiameter. Hoe die marges verwerkt gaan worden blijft onvermeld, als enige ‘verduidelijking’ stelt men dat het *“niet de verwachting (is) dat de afmetingen van windturbines op land nog zeer sterk toenemen in de toekomst”*. Maar is dat wel zo? En is het ondenkbaar dat er zwaardere, lawaaiiger turbines op lagere masten komen dan nu gewoon is? De onderzoeken dienen meerdere types referentieturbines te bekijken met een ruime variatie in eigenschappen.

nationaal kritisch platform windenergie

Slagschaduw

De behandeling van slagschaduw komt niet verder dan vertellen “*dat er onduidelijkheid is over de toepassing van de windturbinebepalingen*”. Dat is waar want de ingenieursbureaus, de specialisten die de MERs schrijven leggen de regels heel verschillend uit. De regels geven geen duidelijke definitie van slagschaduw en schrijven geen rekenmethode voor. Daar moet inderdaad wat aan gedaan worden.

“Voor nu zijn er in deze NRD geen varianten (voor slagschaduw) toegevoegd op het gebied van slagschaduw omdat hier mitigerende maatregelen worden gehanteerd. Wel zal het planMER een duidelijke instructie geven hoe om te gaan met deze norm.” Wanneer moeten die mitigerende maatregelen gehanteerd worden, en hoe moeten die maatregelen er uitzien? Te onderzoeken!

Erger is dat Arcadis zo te zien geen onderzoek kent waaruit blijkt onder welke omstandigheden en hoe lang slagschaduw acceptabel is, niet in de laatste plaats voor de gezondheid. *“Ook is geen motivering (bijvoorbeeld via dosis-effectrelatie) van de huidige normen opgenomen.”* Toch vindt het NRD het niet nodig de norm zelf te onderzoeken. De norm staat dus al vast voor de planMER, wat niet mag want dat komt neer op het nemen van een besluit zonder geïnformeerd te zijn zoals art. 3:2 Awb eist.

Last but first, ook al weten we niets, er komt dus geen onderzoek naar de effecten van slagschaduw, ook niet vanwege mogelijke gezondheidseffecten. Dit is onacceptabel.

Afstandsnormen

De bespreking van de effecten van verschillende afstandsnormen op de gezondheid blijft beperkt tot het opsommen van een paar lopende onderzoeken. *“Op dit moment is nog niet bekend wat de uitkomsten zijn van dit onderzoek. Indien relevant kan dit worden opgenomen in de vorm van varianten in het planMER.”* Wat gebeurt er als blijkt dat dit onderzoek onvoldoende kennis van de gezondheidseffecten oplevert? Nemen we het dan maar niet in het planMER op en laten we de zaak verder rusten? In dit geval is een vervolgonderzoek in de m.e.r. passend en noodzakelijk.

Dr. J.H.F. Jansen, 15 februari 2022
voorzitter Nationaal Kritisch Platform Windenergie

Contact: email jhfj@xs4all.nl