

De

Circulaire windturbines bij risicovolle bedrijven

wordt niet uitgebracht

Achtergrond

Op 30 juni 2021 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over beroepen tegen de besluiten voor Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat voor de algemene regels voor windturbines in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling een planmilieueffectrapport (hierna: plan-MER) had moeten worden gemaakt op grond van de EU-Richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (SMB-richtlijn). Omdat er geen plan-MER is opgesteld, moeten de windturbinebepalingen voor zover zij betrekking hebben op windturbinepark (hieronder wordt verstaan een park van ten minste drie windturbines) buiten toepassing worden gelaten.

Besluit

In het licht van deze ontwikkeling heeft de Staatssecretaris van IenW besloten de circulaire windturbines bij risicovolle bedrijven niet te publiceren. Het uitbrengen van een circulaire past op dit moment niet goed bij de terughoudende rol van het rijk, nu de rijksregels uit het Activiteitenbesluit voor windturbineparken niet meer mogen worden toegepast en het op dit moment aan gemeenten en provincies zelf is om voor nieuwe windturbineparken af te wegen welk milieubeschermingsniveau zij aanvaardbaar vinden. De circulaire zou op zichzelf geen dwingend karakter hebben gehad, maar zou toch als sturend kunnen worden opgevat. Dit geldt met name voor het in de circulaire opgenomen voornemen om de in de praktijk al gangbare toetsing van de risicoverhoging bij het risicovolle bedrijf (als gevolg van de komst van windturbines) aan het plaatsgebonden risico wettelijk te regelen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het andere onderdeel van de circulaire, het afwegingskader voor het groepsrisico, heeft een vrijwillig karakter en is bedoeld als hulpmiddel voor de besluitvorming. Omdat het afwegingskader een hulpmiddel is en de HRW ook die functie heeft, zal het hierin worden opgenomen.

Meer informatie over de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State is te vinden op: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/uitspraak-raad-state/gevolgen-raad-state-uitspraak-windturbineparken/uitspraak-raad-state/>

De internetconsultatie

Van 19 mei tot en met 30 juni 2021 is er een internetconsultatie geweest over deze circulaire, zie www.internetconsultatie.nl/circulaire_windturbines_bij_risicovolle_bedrijven . Er waren 10 reacties, waarvan 7 openbaar. Hieronder treft u, als Bijlage, de samenvatting aan van deze reacties, het zogenaamde hoofdlijnenverslag.

BIJLAGE

Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie Circulaire windturbines bij risicovolle bedrijven

(Internetconsultatie van 19 mei tot en met 30 juni 2021)

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een circulaire voor over windturbines bij risicovolle bedrijven. De circulaire loopt vooruit op een wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In de circulaire wordt daarnaast bij wijze van handvat een afwegingskader voor het groepsrisico gepresenteerd. Het voorgestelde afwegingskader sluit ook aan bij de Omgevingswet.

Doel van de circulaire

De circulaire heeft tot doel bij te dragen aan een goede afweging van de veiligheid bij het toelaten of vergunnen van windturbines in de nabijheid van bedrijven of buisleidingen met gevaarlijke stoffen. Het is in dit verband van belang rekening te houden met de veiligheid, naast andere belangen, zoals het belang van de energietransitie. Het bevoegd gezag wordt uitgenodigd de circulaire toe te passen bij de afweging van besluiten over het toelaten van windturbines in het omgevingsplan, en bij het verlenen van een omgevingsvergunning. Hiermee kan de uitvoeringspraktijk zich voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. Onder de nieuwe wetgeving vindt de afweging van het groepsrisico op een andere dan de traditionele manier plaats. Niet langer puur rekenkundig, maar meer gebiedsgericht.

Voor het vaststellen van een omgevingsvisie voor het ontwikkelen van gebieden voor de vestiging van windturbines of windturbineparken zijn provincies en gemeenten aan zet. De verantwoordelijkheid voor het toelaten en vergunnen van een windturbine op een concrete locatie ligt, net als in de huidige situatie, bij de gemeente.

Verwachte effecten van de circulaire

De bestuurlijke lasten voor overheden nemen naar verwachting niet toe. Van gemeenten en provincies wordt in de huidige situatie ook al verwacht dat zij aandacht besteden aan een zorgvuldige voorbereiding van besluiten. De manier van afwegen van het groepsrisico krijgt een ander accent, dat aansluit bij de Omgevingswet. De circulaire biedt hiervoor een (vrijwillig) kader als handvat.

De circulaire richt zich tot het bevoegd gezag en niet rechtsreeks tot burgers of bedrijven. Er wordt geen toename van de administratieve lasten verwacht ten opzichte van de huidige situatie. De indieningsvereisten voor een aanvraag van een omgevingsvergunning veranderen niet.

De reacties

Tijdens de internetconsultatie zijn in totaal 10 reacties ingediend, hiervan zijn er 7 openbaar.

Indieners zijn:

- **Overheden en aan de overheid gelieerde instanties en instituten:** waaronder IPO, RIVM en Brandweer Nederland (40% van de reacties);
- **Bedrijfsleven en brancheorganisaties,** waaronder VNCI, NWEA, Gasunie Transport Services B.V. en DGMR Industrie Verkeer en Milieu BV (60% van de reacties).

1. Algemeen beeld van de reacties

- In het algemeen wordt het doel van deze circulaire onderschreven: aandacht voor de veiligheid bij de inpassing van windturbines in de directe omgeving van risicovolle bedrijven.
- Over de wijze waarop de circulaire invulling geeft aan het doel en helderheid beoogt te bieden aan het bevoegd gezag, leven er vragen.
- Eén reactie zet vraagtekens bij de noodzaak om deze circulaire uit te brengen.
- Een groot deel van de reacties betreft de verschuiving van de huidige groepsrisicobenadering naar het werken met aandachtsgebieden. Daarnaast hebben veel opmerkingen betrekking op de rekenmethodiek.
- Tot slot geven de indieners kanttekeningen en suggesties mee ter verbetering en aanvulling van de circulaire.

Hieronder volgt een overzicht van de reacties op hoofdlijnen.

2. Hoofdlijnen van de reacties

Hieronder zijn de belangrijkste reacties weergegeven. De reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer.

2.1 Algemeen

Noodzaak van de circulaire

- Een van de indieners heeft vragen gesteld over de noodzaak van het uitbrengen van de circulaire nu de inhoud voor een belangrijk deel aansluit bij de in de praktijk gehanteerde Handreiking Risicozonering Windturbines en de inwerkingtreding van de Omgevingswet op relatief korte termijn wordt verwacht. Dit kan onduidelijkheid scheppen en vertragend werken voor het behalen van de kabinetsdoelstellingen op het gebied van de energietransitie. Daarnaast wordt gewezen op de verschillen die kunnen ontstaan als gevolg van lokaal verschillende afwegingen van het groepsrisico.

Uitvoerbaarheid

- In enkele reacties worden zorgen geuit over de uitvoerbaarheid van de circulaire op onderdelen. Het gaat hierbij onder andere om de onwenselijkheid om financiële aspecten te betrekken bij de afweging van maatregelen die veiligheidswinst bij de windturbine opleveren.

Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor risicovolle bedrijven die op het eigen terrein windturbines plaatsen.

- Een enkele indiener stelt vragen bij de veronderstelde beleidsneutraliteit van de circulaire ten opzichte van de huidige Handreiking en het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat met de Omgevingswet in werking treedt.

2.2 Groepsrisico en aandachtsgebieden

Reikwijdte

- Het afwegingskader voor het groepsrisico is van toepassing op het toelaten van windturbines in de directe omgeving van activiteiten die genoemd zijn in bijlage B.
- Enkele indieners missen een onderbouwing van de afbakening van deze categorieën activiteiten. Gepleit wordt voor een niet limitatieve lijst in bijlage B, waarin in elk geval alle in bijlage VII van het Besluit kwaliteit leefomgeving genoemde activiteiten worden genoemd.
- De aan een aandachtsgebied inherente afwegingsbevoegdheid van het bevoegd gezag kan er toe leiden dat een windturbine in de ene gemeente wordt toegelaten en in de andere gemeente niet. Dit kan leiden tot juridische procedures met vertraging en mogelijk afbreuk aan het belang van de energietransitie.
- Sommige indieners gaan er blijkens hun reactie van uit dat geadviseerd wordt naast het plaatsgebonden risico ook het groepsrisico te (blijven) berekenen. Enkele opmerkingen hebben betrekking op deze veronderstelde verplichting.

2.3 Plaatsgebonden risico

Risicoverhogende invloed van windturbines op bedrijven met gevaarlijke stoffen

- Er is aandacht gevraagd voor de risicoverhogende invloed van windturbines op nabijgelegen bedrijven met gevaarlijke stoffen. Daardoor worden de potentiële uitbreidingsmogelijkheden voor deze bedrijven beperkt. Tevens is aandacht nodig voor de bescherming van de daar werkzame werknemers. Om die reden wordt gepleit voor een vergunningplicht, ook voor een enkele windturbine, en voor het hanteren van effectafstanden in plaats van op het risico gebaseerde veiligheidsafstanden. Daarnaast is voorgesteld risicogebieden externe veiligheid te vrijwaren van de komst van windturbines.
- Ook is gepleit voor robuuste afstanden, gebaseerd op de hoogte van de windturbine en de werpafstand bij nominaal toerental, of voor een domino-benadering zoals bij BRZO-bedrijven. Daardoor worden ook de onderzoeklasten verminderd.
- Bronmaatregelen bij de windturbine zouden een hogere prioriteit verdienen dan het uitvoeren van risicoberekeningen. Daarnaast wordt de suggestie gedaan criteria vast te stellen voor de beoordeling of een windturbine binnen een risicogebied externe veiligheid toegelaten kan worden zonder daarvoor een berekening uit te voeren.
- Daarnaast is aandacht gevraagd voor het belang van een ongestoorde energievoorziening en de ontwrichtende werking die het gevolg kan zijn van een incident bij een risicovol bedrijf of een buisleiding met gevaarlijke stoffen, veroorzaakt door een windturbine.

- De verhouding van exploitant van een windturbine, bevoegd gezag en exploitant van een risicovol bedrijf of buisleiding in de directe omgeving is onvoldoende uitgewerkt in de circulaire. De exploitant van de windturbine is voor het berekenen van het risicoverhoging afhankelijk van de medewerking van de exploitant van het risicovolle bedrijf en het bevoegd gezag mag niet zonder toestemming gegevens van het bedrijf aan de exploitant ter beschikking stellen.
- Ook is gewezen op de in sommige gevallen mogelijk beperkte beschikbaarheid van adequate kwantitatieve risicoanalyses van de betreffende risicovolle bedrijven.

Rekenmethodiek

- Opgemerkt is dat de circulaire niet beleidsneutraal is ten opzichte van de Handreiking Risicozonering Windturbines (mei 2020). In de circulaire wordt het criterium van de 10% verhoging van de intrinsieke faalkans losgelaten, waardoor iedere faalkansverhoging (hoe klein dan ook) tot gevolg heeft dat er een berekening gemaakt moet worden van het plaatsgebonden risico.
- Ook zijn er kanttekeningen geplaatst bij de uitvoerbaarheid van de circulaire nu de herziening van de rekenmethodiek voor windturbines voorlopig nog niet is afgerond.
- Daarnaast zijn opmerkingen gemaakt over het actualiseren van de faalkansen voor windturbines, het kwantificeren van scenario's, en de (afwezigheid van toegevoegde) waarde van Save-W als rekenmodel ten opzichte van module IV van het Rekenvoorschrift Omgevingsveiligheid.

Overige opmerkingen

- Daarnaast is een aantal suggesties voor aanvulling of verduidelijking van de circulaire gedaan. Deze hebben betrekking op aandacht voor cybersecurity, de omschrijving van de begrippen werpafstand en expert judgement, en de positie van spoorwegemplacements na het vervallen van de vergunningplicht en regulering van de risico's van emplacementen via de risicoplafonds van het Basisnet.