



Titel Functionele binding bij windparken

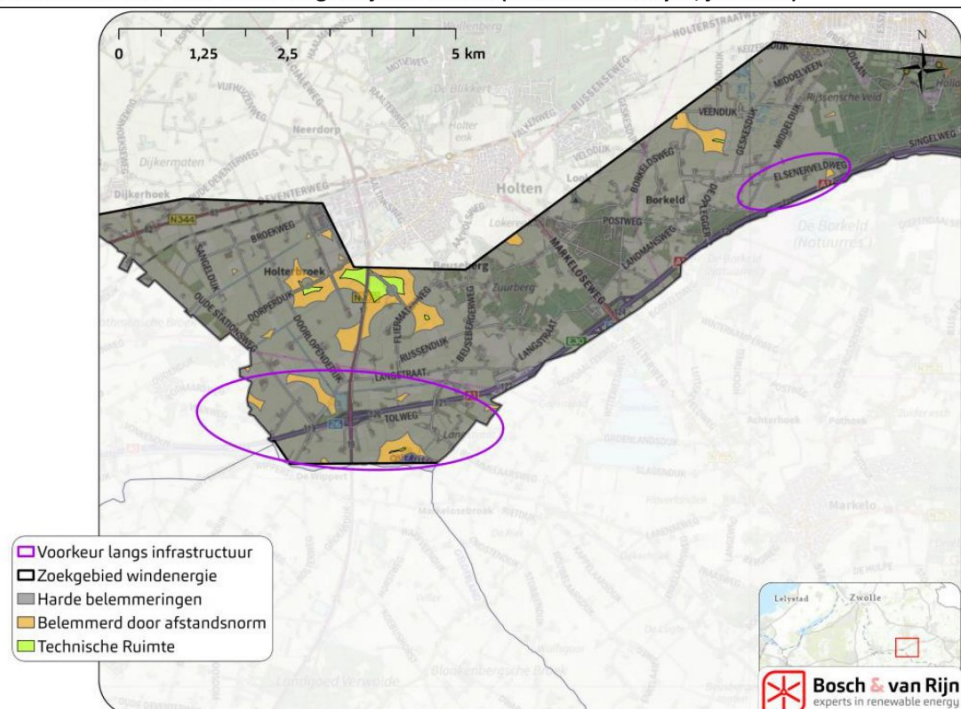
Datum 8 oktober 2024

Auteur

Inleiding

Bosch & van Rijn heeft in juli 2024 een ruimtelijke (update) analyse uitgevoerd naar de mogelijkheden voor windenergie in de gemeente Rijssen-Holten. Het memo liet zien dat er slechts schaarse ruimte beschikbaar is voor de opwek van windenergie, mede als gevolg van de nieuwe landelijke windturbinebepalingen. Figuur 1 laat de beschikbare ruimte zien voor een windturbine van het formaat 150 meter ashoogte 150 meter rotordiameter. Vanuit de gemeente is er een voorkeur om windenergie te realiseren ver van de kern, langs grootschalige infrastructuur (A1). Figuur 1 laat zien dat nabij de A1 slechts beperkte ruimte is. Rekening houdend met een afstandsnorm ter grootte van 2x tiphoogte is alleen nabij knooppunt A1/N332 ruimte voor maximaal één windturbine. Een groot gedeelte rondom de A1 wordt belemmerd door omliggende woningen.

Figuur 1 Technische ruimte voor windenergie Rijssen-Holten (technische analyse, juli 2024)



Een windpark en windturbines moeten voor elke omliggende woning voldoen aan de geldende normstelling voor geluid, slagschaduw en externe veiligheid. Er zijn echter mogelijkheden om voor één of meerdere woningen af te wijken van de normen. Met het oog op de geringe ruimte voor windenergie wil gemeente Rijssen-Holten inzicht hebben in hoeverre het specifiek betrekken van woningen bij een windpark extra ruimte biedt voor windturbines, om deze informatie mee te kunnen geven aan ontwikkelaars. Voorliggend memo beschrijft de mogelijkheden voor het

motiveren van een functionele binding tussen windpark en woning onder de omgevingswet, aangevuld met overige afwijkmogelijkheden en hypothetische toepassing van die afwijkmogelijkheden op de twee aangedragen gebieden langs de A1.

Nieuwe windturbinebepalingen

Landelijk geldende milieunormen voor windparken ten aanzien van geluid, slagschaduw en veiligheid waren voorheen opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Echter, omdat voor het Activiteitenbesluit geen milieueffectrapport was opgesteld zijn deze normen door de Raad van State buiten toepassing verklaard voor windturbineprojecten die vallen onder bijlage II van de Europese MER-richtlijn¹ (windparken van drie of meer windturbines). Inmiddels is de benodigde planMER wel uitgevoerd². Nadien heeft de Staatssecretaris een ontwerpbesluit met daarin de nieuwe windturbinebepalingen gepubliceerd. Naar verwachting worden de definitieve windturbinebepalingen voor geluid, slagschaduw, externe veiligheid (en voor het aanhouden van een minimum afstand tot gevoelige gebouwen) vastgesteld in de loop van 2024 en worden ze van kracht vanaf 1 juli 2025.

De wijzigingen in deze voorgestelde nieuwe normen kunnen impact hebben op de mogelijkheden voor het realiseren van windturbines. Specifiek van belang kijkend naar de plaatsingsruimte voor windturbines zijn de geluidsnorm en de afstandsnorm maatgevend. Voor geluid is de norm aangescherpt tot een standaardwaarde van 45 dB en een grenswaarde 47 dB (waar voorheen een grenswaarde van 47 dB gold). De afstandsnorm bedraagt 2x tiphoogte tot gevoelige gebouwen.

Mogelijkheden bouw windturbine nabij woonfunctie

Er bestaan enkele mogelijkheden om af te wijken van geldende normen ten aanzien van geluid, slagschaduw, veiligheid en de afstandsnorm. Hieronder worden de belangrijkste mogelijkheden toegelicht:

1. Functionele binding (molenaarswoning)

De Omgevingswet, die per 1 januari 2024 in werking is getreden, biedt mogelijkheden om woningen een andere status te geven ten opzichte van een windpark. Als het windpark een *functionele binding* aangaat met de woning, is de woning vrijgesteld van toetsing aan de windturbinebepalingen uit het Besluit windturbines leefomgeving (dat in oktober 2023 in ontwerp is gepubliceerd). De regels over geluid, slagschaduw en externe veiligheid (Plaatsgebonden Risico) in relatie tot windturbines, die moeten worden verwerkt in het omgevingsplan, zijn niet van toepassing op de woningen met een functionele binding. Ter plaatse van deze woningen wordt tevens niet getoetst aan een eventuele afstandsnorm.

In de Omgevingswet is bepaald dat de windturbinebepalingen, die worden opgenomen in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, moeten worden

¹ Uitspraak Raad van State: ECLI:NL:RVS:2021:1395.

² <https://www.platformparticipatie.nl/windturbinesleefomgeving/default.aspx>

verwerkt in de regels van het omgevingsplan. Het betreffen instructieregels die geen ruimte laten voor aanpassing van de normgrens of het stellen van normen in afwijkende dosismaat. Er bestaat dus geen noodzaak maar ook geen mogelijkheid meer voor het opnemen van hogere waarden in vergunningen of in maatwerkvoorschriften voor woningen met een functionele binding.

Onder de Omgevingswet is enkel nog sprake van de mogelijkheid voor het aangaan en motiveren van een 'functionele binding'. Deze binding kan, met instemming van de eigena(a)r(en), worden aangetoond. Het maakt geen verschil of de woningen is bestemd als burgerwoning of (agrarische) bedrijfswoning. Het is een grotere opgave om een functionele binding aan te tonen voor meerdere woningen dan voor één woning, zeker als de woningen in elkaars nabijheid zijn gelegen. Het is niet onmogelijk om meerdere woningen aan te wijzen per windpark, maar er zijn grenzen. Voor alle woningen moet namelijk kunnen worden gemotiveerd dat de uitoefening van molenaarstaken nodig is voor het beheer van het windpark.

Verder moet nog wel worden gemotiveerd dat met het mogelijk maken van de activiteiten van een windpark sprake is van een evenwichtige toedeling van functies. In dat kader moet het optredende geluidniveaus, schaduwduur en veiligheidseffecten ter plaatse van woningen met een functionele binding nog wel worden beoordeeld en moet worden gemotiveerd dat sprake is van een evenwichtige situatie.

Aantonen functionele binding

Voor het motiveren van de functionele binding gelden twee voorwaarden:

- Eigenaren van bedrijfswoningen moeten instemmen met de functionele binding en het feit dat zij niet eenzelfde beschermingsniveau voor geluid en slagschaduw genieten als overige woningen;
- Het is van belang dat geluidniveaus nabij maatgevende woningen (geluidgevoelige objecten) in de omgeving als gevolg van het uitblijven van toetsing bij woningen met een functionele binding niet significant hoger uitvalt ten opzichte van de situatie waarin ter plaatse van bedrijfswoningen wel zou moeten worden getoetst. Bij toetsing moet overigens nog worden afgewogen of een afwijking van de standaardwaarde van 45 dB(A) tot ten hoogste de grenswaarde van 47 dB(A) noodzakelijk is gelet op de situatie.

Functionele binding kan op diverse manieren worden aangetoond. Een van de sterkste bindingen bestaat uit een koppeling tussen productie en verbruik van stroom in de vorm van directe levering. Dat is vaak technisch niet mogelijk bij woningen die op het laagspanningsnet zijn aangesloten. Voor het aantonen van een functionele binding met woningen is het verstandig om een overeenkomst te sluiten waarin de taken van de beheerder worden vastgelegd. Het is van belang om de lijst met beheerderstaken zo groot mogelijk te laten zijn. De taken kunnen tegen een vergoeding worden uitgevoerd. Te denken valt aan de volgende taken:

- het houden van visueel toezicht op het optimaal functioneren van het windpark
- het technisch beheer voeren over de windturbines (online en fysiek zoals herstart na een storing)
- het voeren van het sleutelbeheer en het aan het onderhoudspersoneel verschaffen van toegang tot de windturbines
- Op verzoek of op eigen initiatief verstrekken van informatie aan de eigenaar van de windturbines over (o.a.) ijsvorming op de rotorbladen.

- naar aanleiding van eigen waarneming of naar aanleiding van een alarmmelding vanuit de (betreffende) windturbine nagaan of zich onbevoegden in en om het windpark bevinden
- het informeren van hulpdiensten in geval van een noodgeval bij of in de omgeving van de windturbines;
- het beschikbaar stellen van de woning als controlecentrum aan de hulpdiensten bij een noodgeval en het (in geval van calamiteiten) beschikbaar hebben van relevante documenten (waaronder plattegronden, handleidingen voor noodgevallen en omgevingsvergunning met bijbehorende stukken.
- het melden aan de eigenaar van de windturbines van opmerkelijke geluiden en/of visueel waarneembare gebreken van c.q. aan de windturbines
- het bijhouden van een logboek met daarin een verslag van de uitgevoerde toezichts-, beheer- en onderhoudstaken en het fysiek bijhouden en beschikbaar houden van de onderhoudslijsten en het periodiek rapporteren daarover aan de eigenaar van de windturbines
- het uitvoeren van (kleine) beheer- en onderhoudstaken, zoals bijvoorbeeld het verrichten van onderhoud op het terrein direct rondom de windturbines, door bijvoorbeeld achtergelaten afval op te ruimen en het uitvoeren van maaiwerkzaamheden;
- het verzorgen van rondleidingen op het terrein van het windpark.

2. Opkopen woning

Een tweede mogelijkheid om een windpark afwijkend van de norm nabij woningen te realiseren is het opkopen van een woning. In de praktijk komt dit weinig voor, gezien de hoge kosten die hier aan verbonden zijn. Een recent project waar dit is toegepast betreft de uitbreiding van windpark Delfzijl-Zuid. Bij dat windproject hebben initiatiefnemers meerdere woningen opgekocht om het windpark alsnog te kunnen bouwen. In het oorspronkelijke plan rekende Ventolines zeventien woningen mee als molenaarswoningen. De Raad van State ging hier niet in mee en vond zeventien molenaarswoningen teveel, op zestien windturbines.

Hierop volgend zijn twee woningeigenaren uitgekocht. Daarnaast zijn enkele agrariërs verhuisd naar woningen elders, waarbij ze wel de eigenaar blijven van de grond. Hierdoor blijft het mogelijk om het landbouwbedrijf in stand te houden, terwijl de woonfunctie komt te vervallen³. Bij een dergelijk groot project (zestien turbines) is het economisch rendabel gebleken om woningen op te kopen. Het plan dat door de Raad van State is goedgekeurd bevatte uiteindelijk 16 windturbines en 6 bedrijfswoningen. Voor een kleinschaliger project met slechts een aantal turbines wordt dit economisch gezien lastig haalbaar.

Het aankopen van woningen leidt in principe niet tot een andere situatie dan wanneer een functionele binding wordt gemotiveerd. Alleen als na het aankopen van de woning de functie 'wonen' wordt wegbestemd, is er sprake van nieuwe situatie. In dat geval hoeft namelijk ter plaatse van de woning in het geheel niet meer te worden getoetst aan windturbinebepalingen. Er is ook geen sprake van effecten op verder weggelegen woningen, er is immers in het geheel geen gevoelig gebouw meer aanwezig op kortere afstand van het windpark. De aangekochte woning kan

³ <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/210300/ontwikkelaar-wil-verboden-windpark-bij-delfzijl-alsnog-bouwen>

in fysieke zin nog wel voorlopig aanwezig blijven, afhankelijk van het type overgangrecht dat wordt toegepast.

3. Uitzondering bij zwaarwegende economische belang of zwaarwegende andere maatschappelijk belang.

De afstandsnorm uit het ontwerpbesluit windturbines leefomgeving is bedoeld om wonenden een waarborg te bieden dat zij binnen een bepaalde afstand van hun woning geen windturbine hoeven te verwachten. Echter, de regeling voorziet erin om voor speciale, uitzonderlijke situaties een uitzondering mogelijk te maken voor het bevoegd gezag om een kortere afstand aan te kunnen houden met het oog op realiseren van de doelen van de energietransitie. Dit staat op gespannen voet met het beoogde doel van zekerheid bieden aan omwonenden over de plaatsing van windturbines dicht bij de woning.

De afwijkmogelijkheid wordt geboden in geval zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen (ZEZAM) rechtvaardigen dat een kortere afstand wordt aangehouden. Dit biedt beperkte mogelijkheid om af te wijken door het lokaal bevoegd gezag. Als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen, is er mogelijkheid om af te wijken. Als het bevoegd gezag van deze afwijkmogelijkheid gebruik wil maken, vergt dat een indringende inhoudelijke afweging en goede motivering. Om tot een goede afweging te komen of de voorgenomen afwijking van het algemene beschermingsniveau van de afstandsnorm gerechtvaardigd is, moet gekeken worden naar de legitimiteit van het voorgenomen besluit, de doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan, de evenredigheid en proportionaliteit, de noodzakelijkheid en naar de aanwezigheid van voldoende maatschappelijk draagvlak. Deze norm biedt veel zekerheid voor omwonenden, en weinig mogelijkheden voor maatwerk voor het bevoegd gezag vanwege de gedegen motiveringsplicht. Wij achten de kans zeer gering dat een motivering voor afwijken van de afstandsnorm uiteindelijk slaagt. Wij zien parallellen met de ADC toets in de Omgevingswet, ook die toets leidt zelden tot een positief resultaat.

Het afwijken van de norm bij zwaarwegend economisch of maatschappelijk belang kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden en is dus niet toepasbaar om op gemeentelijk niveau voor windenergie in generieke zin te motiveren.

Overigens kan de afwijkmogelijkheid alleen worden ingezet om af te wijken van de afstandsnorm. Het ontwerpbesluit windturbines leefomgeving (artikel 5.74 lid 2) biedt geen mogelijkheid om af te wijken van de grenswaarde voor geluid van 47 dBL_{den}. Het toestaan van een hogere waarde dan 47 dB L_{den} op gevoelige gebouwen is niet mogelijk.

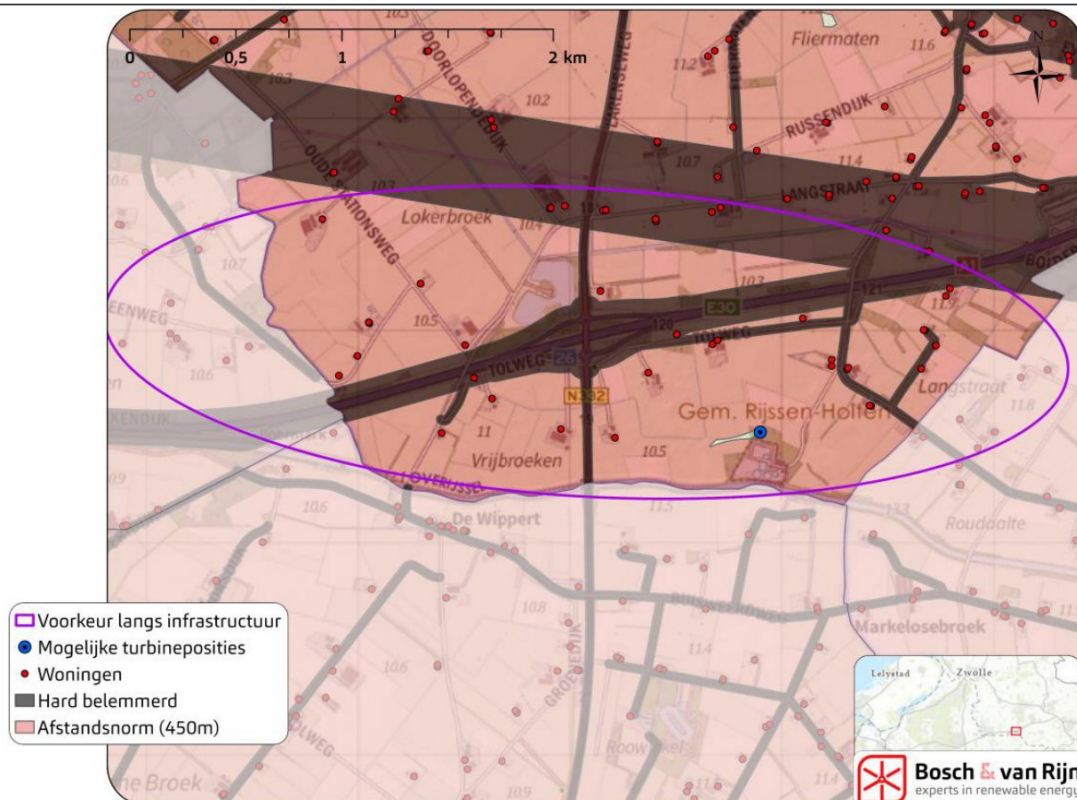
Situatie Rijssen-Holten

Rijssen-Holten zuid

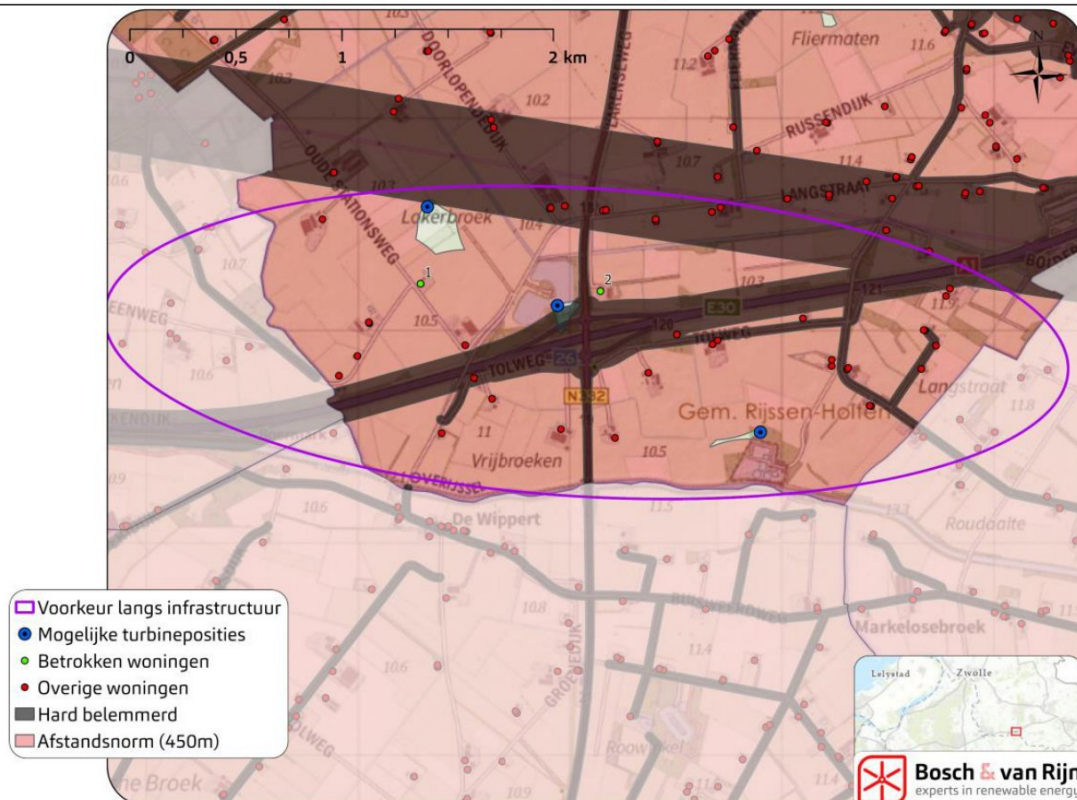
In het zuidelijk gedeelte van de gemeente bestaat, uitgaande van toetsing aan de nieuwe windturbinebepalingen, ruimte voor maximaal één windturbine (Figuur 2). Figuur 3 en Figuur 4 laten de situatie zien waarbij meerdere woningen worden betrokken bij het windpark. In het eerste scenario moeten er twee woningen

betrokken worden om te komen tot een windpark van drie windturbines. Voor het tweede scenario, met als doel een windpark met zoveel mogelijk turbines, is het nodig zeven woningen te betrekken voor een windpark met vijf windturbines.

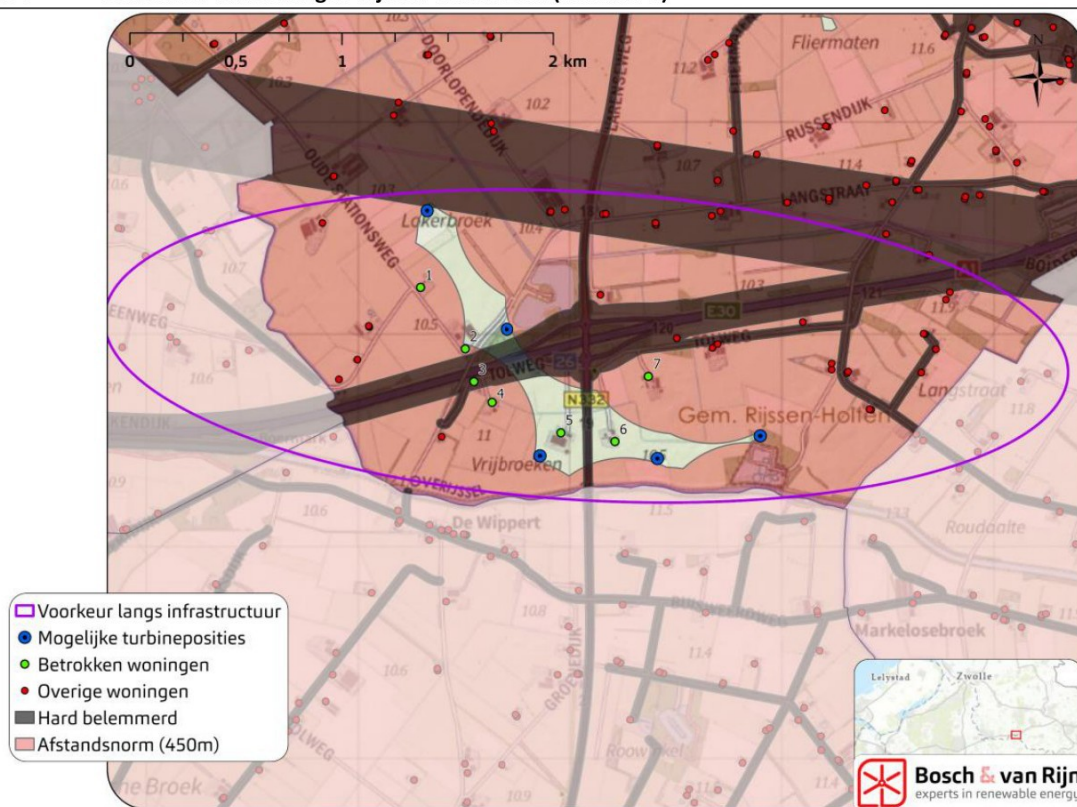
Figuur 2 Uitgangssituatie Rijssen-Holten zuid



Figuur 3 Betrekken van woningen Rijssen-Holten zuid (scenario 1)



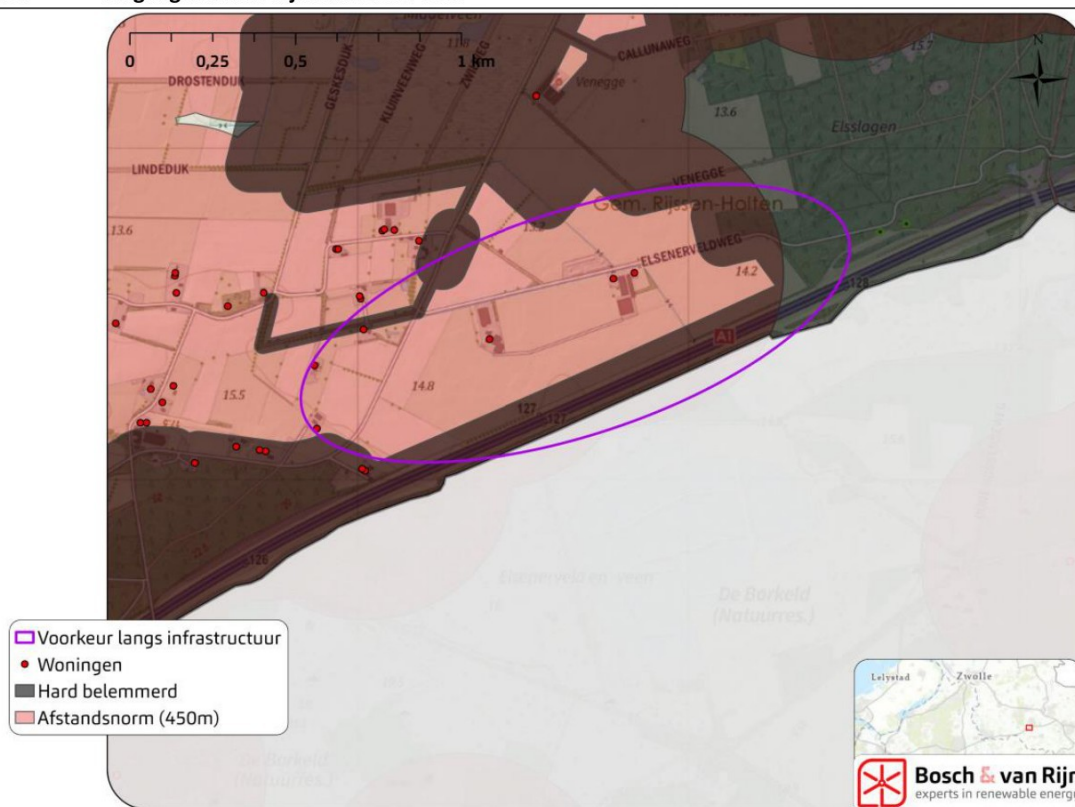
Figuur 4 Betrekken van woningen Rijssen-Holten zuid (scenario 2)



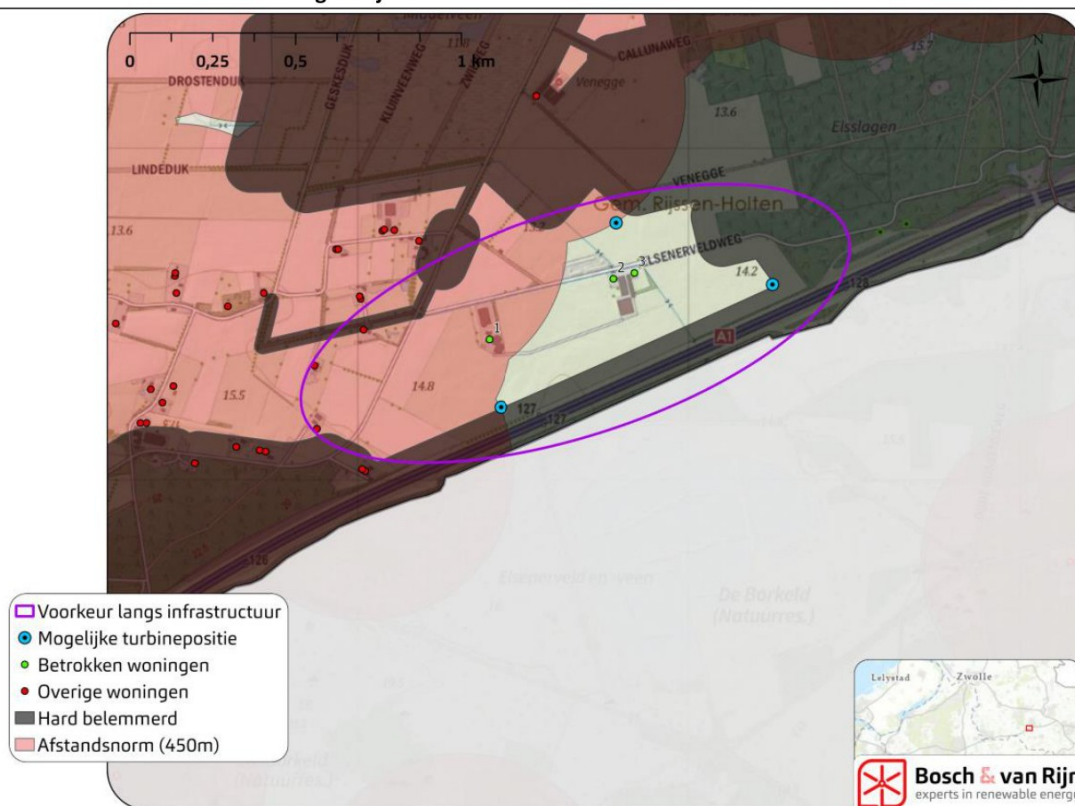
Rijssen-Holten oost

In het oostelijk aangedragen gebied is er geen technische ruimte voor de plaatsing van windturbines. De ligging van de woningen zorgt ervoor dat alle ruimte belemmerd is, wanneer er getoetst moet worden aan de nieuwe windturbinebepalingen (Figuur 5). Figuur 6 laat de situatie zien wanneer er woningen betrokken worden bij het project. Het betrekken van drie woningen resulteert in een technische ruimte voor drie windturbines. Dit is voor dit gebied het maximum. Het betrekken van een extra woning zorgt niet meer voor extra plaatsingsruimte, gezien de dichtheid van de woningen ten westen van de ingetekende turbines.

Figuur 5 **Uitgangssituatie Rijssen-Holten oost**



Figuur 6 **Betrekken van woningen Rijssen-Holten oost**



Discussie uitvoerbaarheid

In dit memo zijn drie afwijkmogelijkheden besproken voor de ontwikkeling van een windpark nabij een woonfunctie. Een eerste mogelijkheid betreft het aangaan van functionele binding, een tweede mogelijkheid bestaat uit het opkopen en wegbestemmen van de woning. Een derde mogelijkheid bestaat uit het opstellen van een motivering voor afwijken van de afstandsnorm (waarbij geen mogelijkheid bestaat om af te wijken van de grenswaarde voor geluid van 47 dB L_{den}).

Middels een GIS-analyse is de technische ruimte voor de ontwikkeling van wind-energie binnen de gemeente geanalyseerd. Voor de situatie Rijssen-Holten Zuid zijn twee scenario's weergegeven voor het betrekken van woningen. Bij het eerste scenario moeten twee woningen worden betrokken om te komen tot een windpark van drie windturbines (één turbine is al mogelijk zonder functionele binding). Om een groter windpark van vijf turbines mogelijk te maken (scenario 2), is het noodzakelijk om zeven woningen bij het windpark te betrekken.

Voor de situatie Rijssen-Holten Oost bestaat in theorie de mogelijkheid om drie woningen te betrekken, zodat daarmee een opstelling van drie windturbines mogelijk wordt.

Rijssen-Holten Zuid

Het aantonen van een functionele binding voor zeven woningen met vijf windturbines is niet realistisch. De Raad van State is kritisch op de noodzakelijkheid van aanbrengen van bindingen met woningen, vanwege de geluideffecten op verder weg gelegen woningen. Wij achten een hoeveelheid van één molenaarswoning per windturbine het maximaal haalbare scenario. Wanneer er meer molenaarswoningen zijn dan windturbines wordt het lastig om de functionele binding tussen al deze woningen en het windpark te motiveren. Dit maakt dat scenario 2 in het zuidelijk zoekgebied niet uitvoerbaar wordt geacht, wanneer wordt uitgegaan van het aanbrengen van een functionele binding. Naast het motiveren van een functionele binding kan worden gekozen voor het opkopen en wegbestemmen van één of meer woningen. Daarmee wordt de uitvoerbaarheid van scenario 2 verhoogd.

Scenario 1 bestaande uit twee woningen met een functionele binding bij in totaal drie windturbines (waarvan één al mogelijk is zonder functionele binding) biedt meer kansen voor een succesvolle onderbouwing van de functionele binding tussen woningen en een windpark.

Situatie Rijssen-Holten Oost

In dit zoekgebied zijn drie woningen met functionele binding nodig voor de realisatie van een windpark bestaande uit drie turbines. Dit is een realistische opgave, waarbij het maximum van één molenaarswoning per windturbine niet wordt overschreden. Optioneel kan worden gekozen voor het opkopen van woningen, maar het aanbrengen van functionele binding is in deze situatie haalbaar.

Disclaimer

De ruimtelijke analyse in het memo is puur gebaseerd op de hypothetische toepassing van functionele binding. In het memo is geen rekening gehouden met de actuele situatie en wensen van woningeigenaren in het projectgebied. Het is daarom ook niet bekend in hoeverre mensen in de omgeving openstaan voor de uitoefening

van molenaarstaken bij een windpark. Wanneer een woning binnen de geldende normstelling ligt is het, zonder instemming van de woningeigenaar, onmogelijk om middels functionele binding of het opkopen van een woning een windpark te realiseren. De in dit memo geschetste situaties, waar op voorhand al gerekend wordt met molenaarswoningen om ruimte te vinden voor de ontwikkeling van windenergie, is daarom verre van optimaal.



Bosch & Van Rijn
Franz-Lisztplantsoen 220
3533 JG Utrecht

Tel: 030 - 677 64 66
Mail: info@boschenvanrijn.nl
Web: www.boschenvanrijn.nl

© Bosch & Van Rijn 2024

Behoudens hetgeen met de opdrachtgever is overeengekomen, mag in dit rapport vervatte informatie niet aan derden worden bekendgemaakt. Bosch & Van Rijn BV is niet aansprakelijk voor schade door het gebruik van deze informatie.