STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 40087
23 november 2026

Advies Raad van State inzake nader rapport inzake het ontwerp tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met de verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken (Wijzigingsbesluit verlenging tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken) [KetenID WGK029178]

Nader Rapport

5 november 2026
IENW/BSK-2026/198115

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 juli 2026, nr. no.2026001616, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 september 2026, nr. W17.26.00236/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan met daaronder mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2026, no.2026001616, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met de tweede verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken (Wijzigingsbesluit tweede verlenging tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een tweede verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken tot en met 31 december 2027.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om nader te motiveren of met de keuze om de tijdelijke overbruggingsregeling met een jaar te verlengen tot en met 31 december 2027, deze verlenging beperkt blijft tot de kortst mogelijke concrete termijn.

In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk en zo nodig het ontwerpbesluit.

1. Voorgeschiedenis

In een uitspraak van 30 juni 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat voor de algemene bepalingen voor het in werking hebben van een windturbine of combinatie van windturbines (hierna: windturbinebepalingen) ten onrechte geen milieubeoordeling als bedoeld in de SMB-richtlijn is gemaakt. Vanwege deze strijd met het Unierecht dienden de windturbinebepalingen buiten toepassing te blijven.

Als gevolg van de uitspraak ontstond een lacune in de regelgeving voor windturbines. Om in deze lacune te voorzien, is in 2022 een tijdelijke overbruggingsregeling in het leven geroepen. De tijdelijke overbruggingsregeling was tot en met 30 juni 2025 van toepassing. In de tussentijd zijn nieuwe ontwerp-windturbinebepalingen voorbereid. Besluitvorming over de nieuwe windturbinebepalingen liep evenwel vertraging op, waardoor inwerkingtreding per 1 juli 2025 niet meer haalbaar bleek. Reden daarvoor was dat nog geen overeenstemming kon worden bereikt over een afstandsnorm die in acht moet worden genomen tussen windturbines en windturbinegevoelige gebouwen. Dit is een politiek gevoelig onderwerp waarover de meningen uiteenlopen, ook in relatie tot bepaalde maatschappelijke opgaven, aldus de toelichting bij het ontwerpbesluit.

Om die reden is besloten tot verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling. Aanvankelijk is voorgesteld te verlengen tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De Afdeling adviseerde echter de verlenging te beperken tot de kortst mogelijke concrete termijn. Daarop is de tijdelijke overbruggingsregeling verlengd tot en met 31 december 2026 of zoveel eerder als bij koninklijk besluit is bepaald.

2. Tweede verlenging tijdelijke overbruggingsregeling tot en met 31 december 2027

Het ontwerpbesluit voorziet, om dezelfde reden als bij de eerdere verlenging van die regeling, in een tweede verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling, dit keer met een jaar tot en met 31 december 2027. De toevoeging 'of zoveel eerder als bij koninklijk besluit is bepaald' vervalt.

Volgens de nota van toelichting is, gezien de fases die voorafgaande aan de vaststelling van de regels voor onder meer veiligheid, slagschaduw en geluidhinder voor windturbines in windturbineparken nog moeten worden doorlopen, de verwachting dat deze regels met ingang van 1 januari 2028 in werking kunnen treden. Om die reden wordt de duur van de tijdelijke overbruggingsregeling tot die datum verlengd.

In de toelichting is niet nader gemotiveerd of de voorgestelde verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling hiermee beperkt blijft tot de kortst mogelijke concrete termijn.

De Afdeling merkt op dat de oorzaak voor de vertraging van de inwerkingtreding van nieuwe windturbinebepalingen inmiddels is weggenomen. In een Kamerbrief van 28 augustus 2026 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat laten weten dat in het ontwerpbesluit met windturbinebepalingen de afstandsnorm van – in beginsel – twee keer de tiphoogte van een windturbine is behouden. Het ontwerpbesluit met windturbinebepalingen zal voor het einde van het jaar aan het parlement voor voorhang worden toegezonden. Daarbij benadrukt de Afdeling dat tijdige beschikbaarheid van nieuwe, algemene windturbinebepalingen voor de praktijk van groot belang is.

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande nader te motiveren dat de tijdelijke overbruggingsregeling wordt verlengd met de kortst mogelijke termijn en waarom daarbij wordt afgezien van de toevoeging 'of zoveel eerder als bij koninklijk besluit is bepaald'.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

Met de Afdeling advisering van de Raad van State ben ik van mening dat de verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling tot de kortst mogelijke termijn moet worden beperkt. Gezien de fases die voorafgaande aan de vaststelling van de nieuwe milieuregels nog moeten worden doorlopen, is de verwachting dat deze regels uiterlijk op 1 januari 2028 in werking kunnen treden. Het is niet uitgesloten dat deze regels al eerder dan op 1 januari 2028 in werking zouden kunnen treden. Daarom is het ontwerpbesluit naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in die zin aangepast dat in het ontwerpbesluit de huidige toevoeging 'of zoveel eerder als bij koninklijk besluit is bepaald' in de aanhef van artikel 3.14b, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving gehandhaafd blijft. De nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is met deze wijziging in overeenstemming gebracht.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek u overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.W.H. Bertram.

Advies Raad van State

No. W17.26.00236/IV
's-Gravenhage, 16 september 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2026, no.2026001616, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met de tweede verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken (Wijzigingsbesluit tweede verlenging tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een tweede verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken tot en met 31 december 2027.[1]

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om nader te motiveren of met de keuze om de tijdelijke overbruggingsregeling met een jaar te verlengen tot en met 31 december 2027, deze verlenging beperkt blijft tot de kortst mogelijke concrete termijn.

In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk en zo nodig het ontwerpbesluit.

1. Voorgeschiedenis

In een uitspraak van 30 juni 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat voor de algemene bepalingen voor het in werking hebben van een windturbine of combinatie van windturbines (hierna: windturbinebepalingen) ten onrechte geen milieubeoordeling als bedoeld in de SMB-richtlijn is gemaakt.[2] Vanwege deze strijd met het Unierecht dienden de windturbinebepalingen buiten toepassing te blijven.

Als gevolg van de uitspraak ontstond een lacune in de regelgeving voor windturbines. Om in deze lacune te voorzien, is in 2022 een tijdelijke overbruggingsregeling in het leven geroepen. De tijdelijke overbruggingsregeling was tot en met 30 juni 2025 van toepassing.[3] In de tussentijd zijn nieuwe ontwerp-windturbinebepalingen voorbereid. Besluitvorming over de nieuwe windturbinebepalingen liep evenwel vertraging op, waardoor inwerkingtreding per 1 juli 2025 niet meer haalbaar bleek. Reden daarvoor was dat nog geen overeenstemming kon worden bereikt over een afstandsnorm die in acht moet worden genomen tussen windturbines en windturbinegevoelige gebouwen. Dit is een politiek gevoelig onderwerp waarover de meningen uiteenlopen, ook in relatie tot bepaalde maatschappelijke opgaven, aldus de toelichting bij het ontwerpbesluit.[4]

Om die reden is besloten tot verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling. Aanvankelijk is voorgesteld te verlengen tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De Afdeling adviseerde echter de verlenging te beperken tot de kortst mogelijke concrete termijn. Daarop is de tijdelijke overbruggingsregeling verlengd tot en met 31 december 2026 of zoveel eerder als bij koninklijk besluit is bepaald.[5]

2. Tweede verlenging tijdelijke overbruggingsregeling tot en met 31 december 2027

Het ontwerpbesluit voorziet, om dezelfde reden als bij de eerdere verlenging van die regeling, in een tweede verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling, dit keer met een jaar tot en met 31 decem-

---

1 Ontwerpbesluit, artikel I, voorgestelde wijziging van artikel 3.14b, eerste lid, aanhef, van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).
2 ABRvS, ECLI:NL:RVS:2021:1395. SMB staat voor strategische milieu beoordeling.
3 Besluit van 3 mei 2022 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en enkele besluiten op grond van de Omgevingswet in verband met jurisprudentie over windturbineparken (tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken), Stb. 2022, nr. 181. De tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken is op 1 juli 2022 in werking getreden. Zie artikel 3.14b, eerste lid, aanhef, van het Bal, zoals dat luidde tot 18 juni 2025. Zie ook het advies van de Afdeling advisering over het ontwerpbesluit van de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken, W17.21.0379/IV, Stcrt. 2022, nr. 11933.
4 Ontwerpbesluit, nota van toelichting, paragraaf 1 (Inleiding).
5 Besluit van 6 juni 2025 tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met de verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken (Wijzigingsbesluit verlenging tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken), Stb. 2025, nr. 158. Artikel II is in werking getreden op 18 juni 2025. Zie artikel 3.14b, eerste lid, aanhef, van het Bal, zoals dat thans luidt. Zie ook het advies van de Afdeling advisering over het Wijzigingsbesluit verlenging tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken, W17.25.00016/IV.

ber 2027.[6] De toevoeging ‘of zoveel eerder als bij koninklijk besluit is bepaald’ vervalt.

Volgens de nota van toelichting is, gezien de fases die voorafgaande aan de vaststelling van de regels voor onder meer veiligheid, slagschaduw en geluidhinder voor windturbines in windturbineparken nog moeten worden doorlopen, de verwachting dat deze regels met ingang van 1 januari 2028 in werking kunnen treden. Om die reden wordt de duur van de tijdelijke overbruggingsregeling tot die datum verlengd.[7]

In de toelichting is niet nader gemotiveerd of de voorgestelde verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling hiermee beperkt blijft tot de kortst mogelijke concrete termijn.

De Afdeling merkt op dat de oorzaak voor de vertraging van de inwerkingtreding van nieuwe windturbinebepalingen inmiddels is weggenomen. In een Kamerbrief van 28 augustus 2026 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat laten weten dat in het ontwerpbesluit met windturbinebepalingen de afstandsnorm van – in beginsel[8] – twee keer de tiphoogte van een windturbine is behouden. Het ontwerpbesluit met windturbinebepalingen zal voor het einde van het jaar aan het parlement voor voorhang worden toegezonden.[9] Daarbij benadrukt de Afdeling dat tijdige beschikbaarheid van nieuwe, algemene windturbinebepalingen voor de praktijk van groot belang is.

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande nader te motiveren dat de tijdelijke overbruggingsregeling wordt verlengd met de kortst mogelijke termijn en waarom daarbij wordt afgezien van de toevoeging ‘of zoveel eerder als bij koninklijk besluit is bepaald’.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,
S. van Haersma Buma.

6 Ontwerpbesluit, nota van toelichting, paragraaf 1 (Inleiding).
7 Ontwerpbesluit, nota van toelichting, paragraaf 1 (‘Inleiding’).
8 Zo zal voor de afstandsnorm een instructieregel ‘rekening houden met’ worden opgenomen waarbij een afwijking in bepaalde specifieke situaties naar beneden mogelijk is. Ook zal in de AMvB een aantal uitzonderingen op de instructieregel worden gedefinieerd waarvoor de afstandsnorm niet van kracht is.
9 Kamerbrief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 28 augustus 2026, nr. IENW/BSK-2026/166764, over besluitvorming afstandsnorm in het ontwerpbesluit windturbines leefomgeving.

Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met de verlenging van de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken (Wijzigingsbesluit verlenging tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken) (KetenID WGK027363)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van [datum], nr. IENW/BSK-2024/371867, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 4.3, eerste lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ....., nr. .....);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van [datum], nr. IenW/BSK-....., Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In artikel 3.14b, eerste lid, aanhef, van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt ‘tot en met 30 juni 2025’ vervangen door ‘tot en met een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip’.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

ARTIKEL III

Dit besluit wordt aangehaald als: Wijzigingsbesluit verlenging tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu,

NOTA VAN TOELICHTING

§ 1. Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van artikel II van de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken[1] bevat het Besluit activiteiten leefomgeving rechtstreeks werkende algemene milieuregels voor windparken waarvoor op 30 juni 2021 al definitieve toestemmingen in het milieuspoor en het ruimtelijke spoor waren verleend en waarover sindsdien geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Deze algemene milieuregels gelden tot en met 30 juni 2025. Bij de totstandkoming van de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken werd er van uitgegaan dat voor 1 juli 2025 de voor die milieuregels benodigde strategische milieubeoordeling (hierna: plan-mer) zou zijn afgerond en dat de op de plan-mer gebaseerde nieuwe milieuregels voor windparken voor die datum zouden zijn vastgesteld. De voorbereiding van het ontwerpbesluit waarin de nieuwe milieuregels worden opgenomen, heeft om verschillende redenen vertraging opgelopen waardoor inwerkingtreding van die regels per 1 juli 2025 niet meer haalbaar is. Om per die datum een rechtsvacuüm te voorkomen, voorziet dit wijzigingsbesluit in een verlenging van de geldigheid van de huidige algemene milieuregels voor windparken. Om dezelfde reden zal ook de geldigheid van de daarmee samenhangende tijdelijke regels voor windturbines in afdeling 4.3a van de Omgevingsregeling moeten worden verlengd[2]. Deze verlenging zal via een separaat spoor gebeuren.

§ 2. Achtergrond

De tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken had tot doel de als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) inzake Windpark Delfzijl Zuid[3] weggevallen milieubescherming te herstellen en zo het ontstane rechtsvacuüm te herstellen. In die uitspraak oordeelde de Afdeling dat voor de destijds geldende algemene regels voor windturbines (in paragraaf 3.2.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en in paragraaf 3.2.3 van de Activiteitenregeling milieubeheer) een plan-mer had moeten worden verricht op grond van de smb-richtlijn[4]. Omdat geen plan-mer hiervoor was verricht, moesten de windturbinebepalingen voor zover zij betrekking hebben op windturbineparken (met ten minste drie windturbines) buiten toepassing worden gelaten.

Omdat ook bij de voorbereiding van de regelgeving op grond van de Omgevingswet, die deels een omzetting is van de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, geen plan-mer was verricht, konden ook de daarop betrekking hebbende bepalingen niet van kracht worden. Daarom voorzag de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken onder meer ook in een nieuw artikel 3.14b van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dat artikel verwijst naar de milieuregels in de paragrafen 4.30, 4.30a en 4.30b van dat besluit. Deze regels gelden alleen als tijdelijke overbruggingsregeling voor bestaande windparken waarover sinds de uitspraak de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake Windpark Delfzijl Zuid geen besluitvorming meer heeft plaatsgevonden.

Om dezelfde dwingende redenen waarom na die uitspraak een tijdelijke voortzetting van de windturbinebepalingen voor bestaande windturbineparken via een overbruggingsregeling onvermijdelijk werd geacht[5], is ook een verlenging van die regeling onvermijdelijk.

Als gevolg van artikel I van dit wijzigingsbesluit blijven de regels in de paragrafen 4.30, 4.30a en 4.30b voor de windparken waarop artikel 3.14b betrekking heeft, hun geldigheid behouden tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

§ 3. Gevolgen

Dit wijzigingsbesluit voorziet slechts in een verlenging van de geldigheidsduur van regels die al in het Besluit activiteiten leefomgeving zijn opgenomen en daarmee brengt dit wijzigingsbesluit geen wijzigingen met zich ten opzichte van het huidige recht.
Dit betekent dat dit wijzigingsbesluit vergeleken met de huidige situatie ook geen wijzigingen met zich brengt wat betreft de regeldruk, de uitvoering, het toezicht of de handhaving.

---

1 Besluit van 3 mei 2022 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en enkele besluiten op grond van de Omgevingswet in verband met jurisprudentie over windturbineparken (tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken) (Stb. 2022, 181). Artikel II is in werking getreden op 1 januari 2024 (Stb. 2023, 113).

2 Afdeling 4.3a van de Omgevingsregeling is ingevoegd bij Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 15 juni 2022, nr. IENW/BSK-2022/137206, tot wijziging van de Activiteitenregeling milieubeheer en de Omgevingsregeling in verband met jurisprudentie over windturbineparken (tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken) (Stcrt. 2022, 15886).

3 ABRS 30 juni 2021, nr. 202003882/1/R3 (ECLI:NL:RVS:2021:1395). Deze uitspraak is te vinden op https://www.raadvanstate.nl/@125875/202003882-1-r3/.

4 Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

5 Zie paragraaf 3 van de nota van toelichting bij de tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken.

Om deze redenen is afgezien van publieksparticipatie over een ontwerp van dit wijzigingsbesluit en van voorhang van een ontwerp van dit wijzigingsbesluit bij het parlement.

§ 4. Inwerkingtreding

Gelet op het feit dat dit wijzigingsbesluit ertoe strekt een te krap gebleken overgangstermijn te verlengen, is vanwege het spoedeisende karakter van dit wijzigingsbesluit niet aangesloten bij de vaste verandermomenten, bedoeld in aanwijzing 4.17, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, maar is gekozen voor inwerkingtreding met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het besluit zal worden geplaatst.
Het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, bedoeld in artikel I, zal gelijk zijn aan het tijdstip waarop de nieuwe milieuregels voor windparken in werking treden. Het koninklijk besluit zal in het Staatsblad worden gepubliceerd gelijktijdig met de algemene maatregel van bestuur waarin de nieuwe milieuregels voor windparken zijn opgenomen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu,