

Verslag Technische briefing juridisch kader Referendumverordening

Datum	:	1 juli 2021
Commissievoorzitter (plv.)	:	dhr. M. Steeman
Commissiegriffier	:	dhr. M. Admiraal
Telefoonnummer/e-mail	:	admiraalm@noord-holland.nl

Aanwezig:		
	Commissievoorzitter	dhr. M. Steeman
	Commissiegriffier	dhr. M. Admiraal
5	Leden van de commissie	FvD
		GL
		VVD
		D66
		PvdA
10		PVV
		SP
		CDA
		JA21
		PvdD
15		50plus
		CU
		DENK
20	Notulist	Mw. H. Mutsaerts/Moneypenny

1. Opening en mededelingen
2. Toelichting door mevrouw Jannetje Bootsma, Pels Rijcken en vragen
- 25 3. Sluiting

30

35

40

45

1. Opening en mededelingen

50 De **voorzitter** opent de extra ingelaste technische briefing om 19.30 uur over het juridisch advies inzake de kennisgeving voor het aangevraagde referendum en heet alle aanwezigen welkom, met name dhr. Post, initiatiefnemer/indieners van het referendum. Mevrouw Bootsma van Pels Rijcken geeft eerst een toelichting aan de hand van een presentatie. Na de presentatie kunnen vragen gesteld worden.

55

Mw. **Bootsma** geeft een juridische toelichting op de Referendumverordening en de toepassing bij de RES'en. De centrale vraag is: is het besluit tot vaststelling van de RES 1.0 NHN en NHZ referendabel? Het is een besluit van PS en dat valt onder het bereik van de Referendumverordening. Als in de verordening geen uitzondering is opgenomen, dan is het besluit wel referendabel en als het wel als uitzondering is opgenomen, dan is het besluit niet referendabel. De meeste uitzonderingen zijn niet van toepassing, het onderwerp van vandaag betreft een uitzondering waarover een specifieke afweging gemaakt moet worden. Deze uitzondering kan wel of niet toegepast worden, PS moeten dus besluiten of de uitzondering vanwege spoedeisende of dringende provinciale belangen van toepassing is.

65

De Referendumverordening stelt dat het besluit van PS onder de verordening valt en dat het referendabel is, maar PS kunnen hierop een uitzondering maken binnen het kader van spoedeisende of dringende provinciale belangen. Deze uitzondering wordt niet vaak toegepast, dus als PS daartoe besluiten, dan moet aan de spoedeisende of dringende provinciale belangen een goede motivering ten grondslag liggen, want het besluit tot het niet houden van een referendum kan voorgelegd worden aan de bestuursrechter. PS beschikken over een bepaalde beoordelingsruimte, maar er moet wel een deugdelijke motivering voorgelegd worden waarom de uitzonderingsgrond van toepassing is. Deze motivering moet aansluiten bij de feiten en bij de heldere formulering van de uitzonderingsgrond van spoedeisende of provinciale belangen. Op grond van de Referendumverordening moeten er twee stappen worden gezet: is het besluit referendabel of is de uitzondering voor spoedeisende of dringende provinciale belangen van toepassing? Als het besluit referendabel is, dan wordt het traject gestart maar dat is niet het geval wanneer het besluit niet referendabel is. Wanneer het besluit wel referendabel is, dan bestaat de mogelijkheid om de inwerkingtreding van het besluit dat referendabel is, uit te stellen, zie artikel 33, lid 3 Referendumverordening. Het criterium is geformuleerd in artikel 5, lid 2, punt n Referendumverordening en dat zegt: er kan geen referendum worden gehouden over een besluit waarvan de uitvoering of inwerkingtreding niet kan worden uitgesteld vanwege de daarmee gemoeide spoedeisende of dringende provinciale belangen. Waarom kan de inwerkingtreding of uitvoering niet worden uitgesteld? Bij de afweging van dit besluit speelt

85

een rol of de RES past in het traject dat is ingezet met het Klimaatakkoord hetgeen een afspraak is tussen Rijk, VNG, IPO en UVW om in 2030 gezamenlijk 35 TWh duurzame energie op te wekken. Er zijn 30 energieregio's aangewezen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het onderzoek naar mogelijke locaties voor opwekking van duurzame elektriciteit op land en het resultaat van deze onderzoeken is opgenomen in de RES'en NHN en NHZ. Dit zijn bestuurlijke afspraken die tot stand gekomen zijn na een intensief bottom-up proces die doorwerken in de verdere besluitvorming. Per 1 juli 2021 moeten de RES'en aangeboden worden aan het Planbureau voor de Leefomgeving die alle resultaten gaat doorrekenen om vast te stellen of aan de ambitie wordt voldaan. Een belangrijke afweging ziet op de gevolgen van het opschorten van de RES'en voor de samenwerking met de RES-partners en de gezamenlijke ambities en voor het provinciale deel, namelijk de wijziging van de Omgevingsvergunning om uitvoering van de RES'en mogelijk te maken.

Voor de verdere details van de toelichting wordt verwezen naar de presentatie.

Mw. **Van Soest** (50PLUS/PvdO) vraagt wanneer gemeenten een besluit moeten hebben genomen over de RES. Ook voor 1 juli? Vanaf welke datum moet dit in een bestemmingsplan of Omgevingswet worden vermeld?

Mw. **Van Mierlo** antwoordt dat alle gemeenteraden en algemeen besturen van waterschappen de RES'en per 1 juli moeten hebben vastgesteld, een klein aantal gemeenten heeft net als de provincie uitstel gekregen voor de besluitvorming. De vergunningverlening moet per 1 januari 2025 zijn afgerond. Gemeenten kunnen ruimtelijke mogelijkheden bieden in vergunningen of de mogelijkheid van windparken opnemen in bestemmingsplannen. In de provinciale Omgevingsverordening moet nog ruimte worden gemaakt om de RES'en mogelijk te maken, dus er resteert niet meer zoveel tijd gelet op de deadline van 2025.

Mw. **De Groot** (SP) vraagt zich af of de spoedeisendheid en dringende belangen zijn vervallen door de recente uitspraak op 30 juni jl. van de Raad van State over windpark Delfzijl. Ook de inwerkingtreding van de RES'en staat na deze uitspraak wellicht ook op losse schroeven.

Mw. **Bootsma** meldt dat dringende belangen anders kunnen zijn dan spoedeisende belangen. Als voorbeeld van een dringend provinciaal belang wordt genoemd dat de provincie het voortouw wil nemen gezien het grote belang van de RES en juist de gemeenten en waterschappen wil stimuleren om aan de slag te gaan. Aangezien de provincie zich moet heroriënteren op de windparken, kan juist besloten worden om snel aan de slag te gaan en niet langer te wachten.

Mw. **Van Mierlo** meldt dat de Raad van State heeft geoordeeld dat de normen in het activiteitenbesluit waaraan een windpark wordt getoetst (geluidsnormen, externe veiligheid, slagschaduw) MER-plichtig zijn. Het Rijk moet nu alsnog een MER uitvoeren. Deze uitspraak van de Raad van State betekent dat in bestemmingsplannen of bij vergunningverlening niet automatisch verwezen kan worden naar de normen in het activiteitenbesluit voor het toestaan van een windpark. Deze uitspraak betekent dat het wel of niet vergunnen van een windpark goed gemotiveerd moet worden, dus het automatisme om voor het vergunnen van een windpark op een locatie te verwijzen naar de normen in het activiteitenbesluit is vervallen. Dit zijn de eerste conclusies die op landelijk niveau getrokken zijn.

- 135 Dhr. **Zoon** (PvdD) vraagt of de spoedeisendheid niet meer geldt voor de inwerkingtreding
maar wel voor het al dan niet toestaan van het referendum. De RES is een strategie en geen
formeel juridisch besluit volgens mw. Bootsma, maar is dat echt zo? Bij het niet vaststellen
van de RES en opschorting hiervan, zou het oude windregiem van kracht blijven. Daarom lijkt
de RES wel een formeel concreet besluit te zijn.
- 140 Mw. **Bootsma** leest in de referendumverordening twee teksten over de spoedeisendheid om
deze mee te wegen bij de inwerkingtreding en niet per se bij de vraag of het besluit wel of
niet referendabel is. Bij twee bevoegdheden is de spoedeisendheid van belang: als er
spoedeisende belangen zijn om het besluit onmiddellijk in werking te laten treden, dan kan er
een referendum georganiseerd worden maar parallel hieraan kan het besluit worden
145 uitgevoerd, zie artikel 11, lid 3. PS kunnen ook besluiten dat er geen referendum wordt
gehouden over het besluit als de inwerkingtreding of uitvoering van het besluit niet kan
worden uitgesteld vanwege spoedeisende of dringende provinciale belangen. Dit is een
strenger criterium dan het eerste. De vaststelling van de RES is een besluit van PS en dat valt
onder het bereik van de Referendumverordening, maar het is geen besluit in de zin van de
150 Awb of een besluit tot het vaststellen van een verordening waarin strategische uitgangspunten
worden vastgelegd. Het is geen juridisch besluit, maar een beleidsbesluit op hoofdlijnen en
over zoekgebieden in de RES. Dit betekent overigens niet dat er in een bepaald zoekgebied
een windmolenpark komt.
- 155 Mw. **Van Mierlo** bevestigt dat in de RES bestuurlijke afspraken zijn opgenomen over
zoekgebieden die nader moeten worden aangewezen. De normen die de Raad van State heeft
benoemd voor een MER, worden pas getoetst bij het vaststellen van het bestemmingsplan of
bij het afgeven van vergunningen. Hiervoor is de vaststelling van de RES op dit moment niet
relevant.
- 160 Dhr. **Klein** (CU) merkt op dat in de concept-Omgevingsverordening 2022 expliciet wordt
verwezen naar de zoekgebieden die zijn vastgesteld in de RES 1.0, dus een besluit over de RES
heeft wel directe juridische doorwerking. Graag een reactie. Een andere uitzondering in artikel
5, lid 2 punt i is gericht op een besluit dat niet referendabel is omdat het gaat om de
165 uitvoering van een besluit van een hoger bestuursorgaan of wetgever. Is dit niet van
toepassing of kan het besluit over de RES wel gezien worden als uitvoering van een besluit
van een hoger bestuursorgaan?
- 170 Mw. **Bootsma** bevestigt dat de RES doorwerkt in de verdere besluitvorming, zoals in de
Omgevingsverordening. Maar deze verordening is er nog niet, dus is de RES een element of
bouwsteen voor de verdere besluitvorming. Door vaststelling van de RES'en zijn de
hoofdlijnen bekend evenals welke richting wordt gekozen, maar de echte uitwerking vindt
plaats in de Omgevingsverordening en in de bestemmingsplannen van gemeenten. De
uitzondering genoemd in artikel 5, lid 2, punt i ziet op een besluit ter uitvoering van een
175 besluit van een hoger bestuursorgaan of de wetgever. Daarmee wordt bedoeld op een
opdracht van de wetgever aan de provincie om bepaalde besluiten te nemen, dus
gedelegeerde besluitvorming. De provincie kan dus niet om dit niet uit te voeren en in dat
geval zou een referendum valse verwachtingen scheppen, omdat het besluit van een hoger
orgaan uitgevoerd moet worden.
- 180

Dhr. **Klein** (CU) meent dat hiervan sprake is, omdat route 35 het mogelijk maakt dat het Rijk het besluit neemt wanneer de provincie dit zou nalaten.

185 Mw. **Bootsma** is het hiermee eens. Het Klimaatakkoord en route 35 zijn afspraken waar uitvoering aan wordt gegeven, maar het wringt wel een beetje, want er staat een handtekening onder het Klimaatakkoord en nu worden de volgende stappen gezet. Als de provincie daar niet aan meewerkt, dan houdt men zich niet aan de afspraken. Dit kan meegewogen worden bij de bepaling van dringende provinciale belangen. Met het verschil tussen spoed en superspoed wordt bedoeld dat PS kunnen bepalen of het besluit referendabel is en of in dat geval het besluit meteen moet worden uitgevoerd. Voor beide bevoegdheden is in de Referendumverordening een criterium gegeven en die lijken enigszins op elkaar
190 waardoor er verwarring kan ontstaan. Bij de beoordeling of een besluit referendabel is of dat men kiest voor een uitzondering, is het criterium scherper, namelijk er kan alleen een uitzondering worden gemaakt als de inwerkingtreding of uitvoering niet kan worden
195 uitgesteld vanwege spoedeisende of dringende provinciale belangen, hoewel hier wel grenzen aan verbonden zijn. Stel je voor dat de Omgevingsverordening toch wordt vastgesteld, hoe zou dit besluit teruggedraaid kunnen worden na de uitkomst van het referendum?

200 Dhr. **Klein** (CU) constateert dat een en ander dicht bij elkaar ligt, want de rechter kan oordelen dat een besluit wel referendabel is ondanks dat PS het tegendeel beweren, omdat bij een referendabel besluit de uitvoering altijd kan worden uitgesteld.

205 Mw. **Bootsma** leest in de verordening dat aan PS twee bevoegdheden zijn toegekend die in beide gevallen mogen worden toegepast als aan de criteria is voldaan.

Dhr. **Koyuncu** (DENK) vraagt naar de deadline voor de toepassing van route 35.

210 Mw. **Van Mierlo** meldt dat het Planbureau voor de Leefomgeving nu alle RES'en gaat berekenen om te kunnen vaststellen of de doelstelling van 35 TWh in 2030 behaald wordt. Als het bod te laag blijkt te zijn, dan zal worden onderzocht hoe met behulp van de beschikbare RES'en het tekort kan worden aangevuld. Als regio's hier niet toe bereid zijn, dan zal in gesprek worden gegaan en bij onvoldoende resultaat kan het Rijk besluiten tot een aanwijzing of het toepassen van een Rijks Inpassingsplan. De vraag wanneer dit traject precies start, kan niet concreet beantwoord worden, het is een soort ladder waarop telkens een trede hoger kan
215 worden gezet, dat hangt van vele ontwikkelingen af.

220 Dhr. **Koyuncu** (DENK) stelt dat de deadline 1 januari 2025 is. Is het mogelijk dat men op dat moment nog steeds in gesprek is met elkaar om 35 TWh te halen, dus dat men nog steeds in route 35 zit?

Mw. **Van Mierlo** meent dat indien parken niet kunnen worden vergund op dat moment, er naar een oplossing wordt gezocht met andere RES-regio's en partners. Als dat niet lukt, dan wordt de volgende trede op de escalatieladder gezet.

225 Mw. **Kuiper** (CDA) constateert dat PS zelf de termen dringendheid of spoedeisendheid moeten onderbouwen. Is er al jurisprudentie beschikbaar over de invulling van deze normen?

230 Mw. **Bootsma** kent wel enige voorbeelden, maar deze zijn niet echt op de RES van toepassing, wel kan het enige richting geven. In Noord-Holland moest op de gemeentelijke begroting ruimte worden gemaakt voor het bouwen van een cultuurhuis. Als de uitkomst van het referendum zou zijn dat het krediet niet mocht worden toegekend en er geen cultuurhuis zou komen, dan zou de gemeente daar last van hebben want er waren al verplichtingen aangegaan. De rechter vond dit niet de juiste toets, want de gemeenteraad (of PS) nemen een besluit en daar wordt ook de uitkomst van een referendum in meegewogen. Maar het kan niet
235 zo zijn dat er geen referendum wordt georganiseerd omdat men de uitslag niet wil overnemen. Het ging dus om de vraag, zijn er dringende belangen om de besluitvorming door te zetten zonder de uitkomst van het referendum af te wachten. Over het nieuwe stadion van FC Zwolle werd ook een referendum gevraagd, maar de gemeenteraad moest snel een besluit nemen omdat zich een hoofdsponsor had aangemeld, die zich zou terugtrekken wanneer er
240 geen besluit werd genomen of dan kwam de licentie van de KNVB in gevaar. Bovendien voldeed het oude stadion niet meer aan de eisen, dat waren dringende belangen om meteen te besluiten over het nieuwe stadion. Daar kon de rechter zich in vinden. De context bepaalt in feite de spoedeisendheid.

245 Mw. **Kuiper** (CDA) constateert dat de provincie uitstel heeft gekregen voor de besluitvorming per 1 juli. Deze datum is toch een harde grens?

Mw. **Bootsma** meldt dat op 1 juli alle RES'en 1.0 bij het Planbureau moeten zijn ingeleverd, maar naast de provincie is ook aan een aantal gemeenteraden respijt gegeven ondanks de
250 strakke planning rond de RES'en en de onwenselijkheid om besluitvorming maandenlang uit te stellen.

Dhr. **Dessing** (FvD) vraagt naar de juridische rol en het mandaat van het presidium. Hier zou de laatste keer – waar hij niet aanwezig was – een soort peiling zijn gehouden, terwijl het gaat
255 om een PS-besluit.

Dhr. **Sierra Perez** antwoordt dat het presidium het besluitpunt over de kennisgeving voor de komende PS-vergadering heeft geformuleerd, omdat het presidium de PS-agenda voorbereidt met besluiten die kans van slagen hebben. Wat in het presidium is voorgevallen, is aan het
260 presidium zelf.

Dhr. **Dessing** (FvD) vraagt of het puur gaat over de procedurele formulering van de vraag en over de woorden 'wel of niet'.

265 Dhr. **Sierra Perez** bevestigt deze veronderstelling. De beantwoording van die vraag is aan PS. In het presidium ging het puur over het procedureel formuleren van het besluit dat wordt voorgelegd in de PS-vergadering.

Dhr. **Klein** (CU) leest in de notitie voor het presidium dat gesuggereerd lijkt te worden dat het
270 van belang is dat het besluit dat het presidium formuleert, kans van slagen heeft in de PS-vergadering. Waarom is dit van belang? Als men besluit A formuleert en PS stemmen dit weg, dan is het omgekeerde besloten. Of is dat niet zo?

Dhr. **Sierra Perez** meldt dat de Statengriffie voor deze inzet heeft gekozen. Indien PS gaan
275 instemmen met het voorliggende besluit, dan is het een helder en duidelijk besluit dat voor

de buitenwereld in een bezwaar- en beroepsprocedure voorgelegd kan worden. Dat was de reden om deze keuze voor te leggen.

280 Dhr. **Klein** (CU) stelt voor om dan twee besluiten in het presidium voor te bereiden en er door PS over te laten besluiten. Hiermee wordt voorkomen dat in het presidium een semipolitieke discussie wordt gevoerd zonder dat duidelijk is dat er een politieke discussie wordt gevoerd.

285 Dhr. **Sierra Perez** bevestigt dat het juridisch mogelijk is om twee besluiten te formuleren. Deze wens kan zeker door de griffie uitgevoerd worden.

Dhr. **Klein** (CU) zal dit voorstel in het presidium inbrengen, dat is een betere werkwijze dan om in het presidium een gewogen peiling te houden.

290 Dhr. **Dessing** (FvD) sluit zich aan bij deze vervolgvraag.

Mw. **Van Soest** (50PLUS/PvdO) vraagt of indien 35 TWh wordt behaald, welk mandaat de RES heeft om door te gaan met het aanwijzen van zoekgebieden?

295 Mw. **Bootsma** kan deze vraag niet beantwoorden.

Mw. **Van Mierlo** meldt dat het Klimaatakkoord gericht is op de doelstelling tot 2030 en over de periode daarna is nog niets bekend.

300 De **voorzitter** dankt de dames Bootsma en Van Mierlo en de heer Sierra Perez. De stukken voor het presidium van maandag 5 juli a.s. zijn gepubliceerd en daar wordt het verslag van deze bijeenkomst aan toegevoegd. In het presidium van 5 juli a.s. is de voorzitter voornemens om een kort rondje te doen langs alle fractievoorzitters over de vraag of bij het eerste beslispunt in de voordracht vermeld wordt dat de RES 1.0 NHN en NHZ wel of niet referendabel is. Daarna wordt de gewogen meerderheid vastgesteld en die uitkomst wordt opgenomen in de
305 voordracht voor de PS-vergadering van 5 juli a.s.. Tijdens de vergadering beraadslagen de fracties over de voordracht en vindt de politieke discussie plaats. Na afronding van de beraadslagingen volgt de stemming over het voorgedragen besluit.

310
