

Provincie Noord-Holland
Secretariaat Hoor- en Adviescommissie (HAC)
T.a.v. Mevrouw Mr. L. Blommestijn

Gedeputeerde Staten
Uw contactpersoon
Mr G. van der Veen en
Mr. A.F.P. van Mierlo

Betreft: Verweerschrift inzake bezwaarprocedure besluit referendumverzoek

Verzenddatum
23 september 2021

Geachte leden,

Kenmerk
1696501/1713456

Hierbij sturen wij u het verweerschrift met betrekking tot het door Stichting Noord-Holland Referendum (verder te noemen: bezwaarde) ingediende bezwaarschrift d.d. 16 augustus 2021, gericht tegen het besluit van Provinciale Staten d.d. 5 juli 2021 (kenmerk 1654547/1666143). Dit besluit houdt in dat het besluit tot vaststelling van de RES 1.0 Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid niet referendabel is gelet op het bepaalde in artikel 5 van de Referendumverordening Noord-Holland 2018 (verder: referendumverordening). Op grond van artikel 158 eerste lid, sub b, van de Provinciewet wordt dit verweerschrift ingediend namens ons college. Uiteindelijk zal de beslissing op bezwaar door provinciale staten worden genomen.

Uw kenmerk

Het verweerschrift is als volgt opgebouwd:

- eerst gaan wij in op de procedure die is gevolgd en het juridische kader van een kennisgeving in het kader van de referendumverordening;
- vervolgens verduidelijken wij de motivering van het bestreden besluit;
- daarna geven we een korte samenvatting van de bezwaargronden en
- tot slot geven wij een reactie daarop.

Procedure en juridisch kader van het bestreden besluit

Op 10 juni 2021 is door bezwaarde per mail aangekondigd dat hij een kennisgeving tot het houden van een referendum op grond van artikel 9 en 10 referendumverordening wilde indienen inzake het ter besluitvorming aan Provinciale Staten voorgelegde besluit tot vaststelling van de Regionale Energiestrategie (RES) 1.0 NHN en de RES 1.0 NHZ (hierna gezamenlijk: de RES).

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143
Fax (023) 514 3030

Houtplein 33
Haarlem [2012 DE]
www.noord-holland.nl

Een kennisgeving is ingevolge de referendumverordening de eerste fase van in totaal drie fasen om te komen tot een referendum over een besluit van Provinciale Staten. Een kennisgeving tot het houden van een referendum wordt gedaan door ten minste 500 kiesgerechtigden en dient ten minste drie werkdagen vóór de behandeling van het besluit waarover de initiatiefnemer een referendum wenst te houden in een vergadering van Provinciale Staten door de voorzitter van die vergadering te zijn ontvangen. De uiterste indieningsdatum was 22 juni 2021. Bezwaarde heeft op 22 juni 2021 meer dan 500 handtekeningen aangeboden aan de provincie. Deze handtekeningen zijn zowel via de digitale handtekeningenmodule van de provincie als schriftelijk op de daartoe bedoelde formulieren aangeboden. Bezwaarde heeft derhalve aan bovengenoemde twee vereisten voldaan.

De besluiten inzake de RES zijn behandeld in de Provinciale Statenvergadering van 5 juli jl. (agendapunten 16a en 16b). Beide RES zijn door Provinciale Staten vastgesteld. In die vergadering (agendapunt 17) is ook de kennisgeving behandeld.

Ingevolge artikel 11 van de referendumverordening beslissen Provinciale Staten tijdens deze vergadering of gelet op artikel 5 van de referendumverordening over het desbetreffende besluit een referendum kan worden gehouden en of de kennisgeving voldoet aan de eisen die de verordening aan een geldige kennisgeving stelt.

Artikel 5 van de referendumverordening geeft een limitatieve opsomming van besluiten waarover geen referendum kan worden gehouden. In artikel 5, tweede lid, onder n is bepaald dat geen referendum kan worden gehouden over een besluit waarvan de inwerkingtreding of uitvoering niet kan worden uitgesteld vanwege de ermee gemoeide spoedeisende of dringende provinciale belangen.

Tevens vermeldt artikel 11, derde lid, dat indien de inwerkingtreding van een besluit waarover een referendum kan worden gehouden, geen uitstel kan lijden, Provinciale Staten de inwerkingtreding kunnen bepalen, onverminderd de mogelijkheid over het besluit een referendum te houden.

Tijdens de behandeling van de kennisgeving hebben Provinciale Staten in hun vergadering op 5 juli jl. besloten de kennisgeving niet toe te laten op grond van artikel 5, tweede lid, onder n van de Referendumverordening Noord-Holland 2018. Dit besluit is bekendgemaakt in het Provinciaal Blad op 21 juli 2021.

Het bestreden besluit hebben Provinciale Staten zorgvuldig voorbereid. Zij hebben zich tijdens een technische briefing op 1 juli jl. uitgebreid laten voorlichten door onze huisadvocaat Pels Rijcken over welke

afwegingen zij op basis van de Referendumverordening ten aanzien van de kennisgeving dienden te maken. De presentatie en het verslag van deze briefing treft u als agendapunt 7 van het Presidium d.d. 5 juli jl. Voorts is bij de voordracht aan PS een notitie van Pels Rijcken van 23 juni 2021 gevoegd inzake advies mogelijkheid referendum over besluit vaststelling RES.

Met de tijdens de briefing opgedane kennis hebben Provinciale Staten in hun vergadering van 5 juli jl. een weloverwogen besluit genomen over de kennisgeving. Het besluit is derhalve met de daartoe vereiste zorgvuldigheid tot stand gekomen.

Het is inherent aan de besluitvorming in Provinciale Staten dat na stemming over het besluit deze niet alsnog wordt voorzien van een toelichting. Het besluit is naderhand (op 21 juli jl.) bekendgemaakt in het provinciaal blad. Ook is op de website van de provincie het verslag van de PS-vergadering van 5 juli jl. over het agendapunt over de kennisgeving bekendgemaakt.

Motivering van het bestreden besluit

Provinciale Staten hebben een politiek-bestuurlijke afweging gemaakt ten aanzien van de toepassing van artikel 5 referendumverordening. Op grond van de referendumverordening komt deze bevoegdheid hen toe. Bovendien komt hen beoordelingsvrijheid toe bij de afweging of in dit geval een uitzonderingsgrond dient te worden ingeroepen.

Op grond van artikel 5, tweede lid, onder n van de referendumverordening kan de RES gekwalificeerd worden als een niet referendabel besluit, omdat de inwerkingtreding en uitvoering ervan niet kan worden uitgesteld vanwege de ermee gemoeide spoedeisende of dringende provinciale belangen.

Om te komen tot dit besluit hebben Provinciale Staten de volgende feiten en omstandigheden in aanmerking genomen:

1. Het karakter van de RES en de plaats van de RES in eerdere en verdere besluitvorming:

- In het Klimaatakkoord hebben het Rijk, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen afgesproken dat in 2030 gezamenlijk 35 Terawatt uur (TWh) duurzame energie uit zon en wind op land moet zijn gerealiseerd.

Het Klimaatakkoord is de Nederlandse uitwerking van de internationale klimaatafspraken van Parijs uit 2015 om de CO₂-uitstoot drastisch te verminderen.

- In het Klimaatakkoord is ook afgesproken dat 30 energieregio's in Nederland na gedegen onderzoek een strategie opleveren waar en hoe het best deze duurzame elektriciteit (wind en zon) op land opgewekt

kan worden. Het resultaat van dit onderzoek is voor Noord-Holland geland in de RES.

- De RES bestaan uit een set bestuurlijke afspraken die het resultaat zijn van een bottom-up proces. De provincie en de Noord-Hollandse gemeenten en waterschappen zijn gezamenlijk en op basis van gelijkwaardigheid verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. De RES wordt dus niet alleen door Provinciale Staten vastgesteld maar is een strategie (in wezen: beleidsvisie) die door meerdere bestuursorganen is vastgesteld en waarbij meerdere maatschappelijke partners zijn betrokken. Provinciale Staten zullen in vervolg op de RES uitsluitend vanuit hun specifieke rol besluiten kunnen nemen. Op andere punten gaan andere bestuursorganen over de vertaling van de RES naar concrete juridische besluiten.
- In Noord-Holland zijn er twee energieregio's; Noord-Holland Noord (NHN) en Noord-Holland Zuid (NHZ). In de RES (1.0 NHN en NHZ) staat een gezamenlijke ambitie van 6,3 TWh voor het opwekken van zonne- en windenergie in circa 70 zoekgebieden als Noord-Hollandse bijdrage aan de landelijke opgave. In de RES zitten kaarten met daarop de Noord-Hollandse RES zoekgebieden alsook een overzicht van de verwachte opbrengsten uit wind c.q. zonneprojecten in het kader van de te behalen 6.3 TWh.
- Uiterlijk 1 juli 2021 dienden de RES te worden aangeboden aan het Planbureau voor de Leefomgeving, ter doorberekening van de resultaten. Voor de twee RES regio's in Noord-Holland geldt dat alle betrokken besturen inmiddels over de RES hebben besloten.
- De datum van 1 juli 2021 is gesteld omdat in het Klimaatakkoord is afgesproken dat omgevingsvergunningen voor wind- en zonneparken uiterlijk 1 januari 2025 moeten zijn verleend om de deadline van 2030 voor 35 TWh aan gerealiseerde duurzame energie uit zon en wind op land te kunnen halen. De periode 2021-2025 is nodig om van zoekgebieden tot projectlocaties en vervolgens vergunde projecten te komen.
- In het Klimaatakkoord is bepaald dat de RES geborgd moeten worden in het omgevingsbeleid van de betrokken overheden. Provinciale Staten hebben besloten dat de RES leidend zal zijn voor wind op land. Om die reden is in het ontwerp van de omgevingsverordening NH2022 uitdrukkelijk ruimte gemaakt voor wind op land. Dit ontwerp heeft dit voorjaar ter inzage gelegen en besluitvorming volgt naar verwachting in maart 2022.
- De omgevingsverordening NH2022 kan echter pas in werking treden op het moment dat ook de Omgevingswet in werking treedt. De Omgevingswet zou oorspronkelijk op 1 januari 2022 in werking treden, maar is uitgesteld tot in elk geval 1 juli 2022. Gelet hierop, alsook vanwege de tijdsdruk die er op de implementatie van de RES in omgevingsbeleid zit, is er uitdrukkelijk voor gekozen om ook in de huidige omgevingsverordening NH2020 ruimte te gaan bieden aan wind op land.

Op deze manier kunnen ook onze RES partners in hun ruimtelijke besluiten binnen afzienbare tijd windparken op land mogelijk gaan maken, zodat de deadline van vergunningverlening vóór 1 januari 2025 nog steeds haalbaar blijft.

- Om die reden hebben Provinciale Staten besloten tot een eerste partiële herziening van de omgevingsverordening NH2020. Het ontwerp van deze partiële herziening zal op 27 september a.s. ter inzage gaan. Besluitvorming in Provinciale Staten volgt naar verwachting in maart 2022, tezamen met besluitvorming over de Omgevingsverordening NH2022. Zie voor de stukken de agenda van de Commissie Ruimte, wonen en klimaat d.d. 20 september jl. agendapunt 6a.

- Het doelbereik van de RES wordt gemonitord door het Planbureau voor de Leefomgeving. Als de opgave voor elektriciteit in de gezamenlijke RES niet optelt tot 35 TWh, zullen de regio's door het Rijk worden gevraagd om de restopgave alsnog onderling te verdelen. Mocht de situatie zich voordoen dat de regio's toch niet in staat blijken om met elkaar 35 TWh te produceren dan wordt door de decentrale overheden een verdelingssystematiek opgesteld. Deze verdelingssystematiek is vastgelegd in de zogenaamde Route 35. Hierbij zijn onder andere afspraken gemaakt over de situatie als een RES-regio haar aandeel niet levert en als een van de RES-partners haar aandeel niet levert. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat als die situatie zich voordoet, er eerst in onderling overleg met de regio wordt geprobeerd eruit te komen. Als deze bestuurlijke route niet lukt, zal het Rijk dwingende (juridische) interventies inzetten, zoals een het geven van een aanwijzing of het opstellen van een Rijksinpassingsplan.

2. Consequenties van een referendumprocedure

Als bepaald zou zijn dat de RES referendabel is en een besluit zou zijn genomen over (opschorting van) de inwerkingtreding ervan, was naar verwachting de samenwerking met de RES-partners op basis van gelijkwaardigheid en de afgesproken gezamenlijke ambitie in Noord-Holland van 6,3 TWh flink onder druk gezet.

Een verdere referendumprocedure zou namelijk de volgende knelpunten opleveren:

- Tijdens de behandeling van het referendumverzoek zou in de Omgevingsverordening 2020/2022 geen nieuw, ruimer windregime worden opgenomen. Voor dit nieuwe regime is de RES immers leidend.
- Dit ruimere regime, bestaande uit een instructieregel aan gemeenten dat in RES zoekgebieden wind en wind + zon windparken kunnen worden gerealiseerd mits zorgvuldig ruimtelijk ingepast, geeft onze RES partners tijdig de ruimte om de RES naar eigen inzicht planologisch mogelijk te maken.

- De huidige planning is dat het nieuwe regime op 1 april 2022 in werking treedt middels de 1e partiële herziening van de Omgevingsverordening NH2020. Als moet worden gewacht op de uitkomst van de referendumprocedure zal de inwerkingtreding van dit nieuwe ruimere regime vertraging oplopen.
- Dit betekent ook, dat gemeenten de RES waar het wind op land aangaat niet of maar beperkt kunnen uitwerken in hun bestemmingsplannen en andere ruimtelijk relevante besluiten. Dat komt omdat er in de huidige Omgevingsverordening NH2020 een verbod op nieuwe windparken in Noord-Holland Noord is opgenomen en ten aanzien van Noord-Holland Zuid bovenwettelijke eisen zijn gesteld, zoals de 600 meter eis tot gevoelige bestemmingen, de verplichte lijnopstelling van minimaal 3 windturbines en een maximale ashoogte van 120 meter. Hierdoor kan in Noord-Holland Noord op dit moment de RES voor wat betreft wind niet ruimtelijk worden uitgevoerd en in Noord-Holland Zuid maar beperkt. Ook het regime dat het UNESCO werelderfgoed beschermt, is in de nu geldende Omgevingsverordening te strikt gebleken voor de uitvoering van de RES. Ook dit regime zal worden versoepeld via de 1e partiële herziening van de omgevingsverordening NH2020 (op basis van het Afwegingskader energietransitie stelling van Amsterdam en Hollandse waterlinie) en vervolgens in de omgevingsverordening NH2022. Deze versoepeling geldt voor zowel wind- als zonprojecten.
- Gemeenten en initiatiefnemers zijn nu ruimtelijke besluiten en vergunningaanvragen aan het voorbereiden op basis van het in de ontwerp Omgevingsverordening NH2022 aangekondigde ruimere windregime. Dit regime treedt middels de 1e partiële herziening van de omgevingsverordening NH2020 op 1 april 2022 in werking. Deze aanvragen kunnen (deels) niet worden vergund c.q. deze ruimtelijke besluiten kunnen deels niet worden vastgesteld als de RES waren opgeschort. De aanvragen/ruimtelijke besluiten voldoen dan immers niet aan de huidige eisen uit de OVNH2020 voor wat betreft windenergie en UNESCO werelderfgoed. Het is vervolgens de vraag of de RES regio's in Noord Holland de hierboven genoemde deadlines van 1 januari 2025 en die van 2030 wel kunnen halen, met mogelijke Rijksinterventie als gevolg.

Bezwaargronden

Bezwaarde voert in zijn bezwaarschrift in de eerste plaats aan dat de vaststelling van het besluit inzake het referendumverzoek in strijd is met het vereiste van zorgvuldigheid en niet berust op een deugdelijke motivering, waardoor het besluit derhalve niet genomen had kunnen worden en dat hierdoor geen draagvlak kan worden getoetst onder Noord-Hollanders. In dit kader wordt verwezen naar het Verdrag van Aarhus.

In de tweede plaats voert bezwaarde aan dat het besluit niet voldoet aan artikel 5, tweede lid, onder n van de referendumverordening.

In de derde plaats voert bezwaarde aan dat een eventueel referendum raadgevend correctief zou zijn, waardoor de uitvoering van het besluit niet zou worden vertraagd. Bezwaarde geeft hiervoor geen onderbouwing.

Bezwaarde voert tot slot aan dat er ingevolge artikel 11, derde lid, de mogelijkheid bestaat dat indien de inwerkingtreding van een besluit waarover een referendum kan worden gehouden, geen uitstel kan lijden, wij de inwerkingtreding kunnen bepalen, onverminderd de mogelijkheid over het besluit een referendum te houden. Bezwaarde geeft hiervoor geen onderbouwing.

Bezwaarde verzoekt om het bezwaar gegrond te verklaren dan wel het besluit te heroverwegen.

Reactie op bezwaar 1

De provincie hecht net als de andere RES-partners (gemeenten, waterschappen) sterk aan communicatie en participatie. Daarom is in het RES-proces gekozen voor een bottom up proces. Bij de RES is de notitie "RES proces, van startnotitie tot RES 1.0" gevoegd. Hierin staat omschreven op welke wijze en op welke momenten Noord-Hollanders zijn geïnformeerd over en betrokken bij het RES-proces. Zo hebben Noord-Hollanders hun input kunnen geven in lokale ateliers per gemeente en hebben zij inspraak gehad op de concept RES. Ook is er jongerenparticipatie geweest, onder meer in de vorm van een scholenprogramma. Indien en voor zover de RES is aan te merken als een plan of programma als bedoeld in het Verdrag van Aarhus (hetgeen nog niet in rechte is vastgesteld) wordt met de in het RES-proces toegepaste burgerparticipatie naar onze mening voldaan aan de inspraakverplichtingen uit artikel 7 van het Verdrag van Aarhus.

Op de zorgvuldigheid bij de totstandkoming van het besluit en de motivering van het bestreden besluit is hiervoor ingegaan.

Ten aanzien van bezwaar 2

Op de spoedeisendheid en de dringende noodzaak voor het met spoed uitvoeren van een energiestrategie en de kans dat de leefbaarheid in het geding komt, is hiervoor ingegaan onder "motivering van het bestreden besluit".

Ten aanzien van bezwaar 3

Bij een referendumprocedure zullen onze RES partners naar verwachting zeer terughoudend zijn in het vooruitlopend op de vaststelling daarvan

opnemen van een gewijzigd regime in hun ruimtelijke besluiten en hun vergunningverlening. Zij nemen in dat geval immers het risico voor de gevolgen als de uitslag van een referendum leidt tot een besluit van ons tot een gewijzigd regime in de Omgevingsverordening. Ook initiatiefnemers zullen terughoudend zijn om onderzoek en voorinvestering te doen zolang er niet voldoende zekerheid is over de status van de RES en de uitwerking ervan in de Omgevingsverordening. Ook dit zal derhalve vertraging in de uitvoering van de RES opleveren. Onder “consequenties van een referendumprocedure” zijn wij hierop nader ingegaan.

Ten aanzien van bezwaar 4

Omdat Provinciale Staten hebben besloten dat het besluit niet referendabel is gelet op een uitzonderingsgrond op grond van artikel 5 van de referendumverordening, zijn zij niet toegekomen aan een besluit over de inwerkingtreding van de RES in het kader van een referendumprocedure. Provinciale Staten zouden bij een dergelijk besluit de aspecten die hiervoor zijn genoemd onder “consequenties van een referendumprocedure” en onze reactie op bezwaar 3 in overweging hebben genomen.

Conclusie

Wij zijn gelet op bovenstaande van mening dat het bezwaar van Stichting Noord-Holland Referendum ongegrond is.

Hoogachtend,
Gedeputeerde staten van Noord-Holland,
namens deze,

mw. mr. P.A.J.M Kreuwel
Sectormanager Juridische Zaken

Deze brief is digitaal vastgesteld en daarom niet ondertekend.