

Hoor- en adviescommissie

1696481/1702164

ADVIES

AAN PROVINCIALE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ingediend door de heer R. Post te Heemstede namens Stichting Noord-Holland Referendum tegen het besluit van Provinciale Staten van Noord-Holland (verweerders) van 5 juli 2021, waarbij de Regionale Energie Strategie (RES) 1.0 regio Noord-Holland-Noord en Noord-Holland-Zuid is vastgesteld.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop de RES is vastgesteld, 5 juli 2021, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 16 augustus 2021, stelt de commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het, met de aanvulling van 13 september 2021, rechtsgeldig ondertekend. De vraag is echter of er sprake is van een besluit waartegen bezwaar en beroep open staat.

BESLUIT

Ingevolge artikel 1:3 van de Awb wordt onder een besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Ingevolge artikel 1:5 van de Awb kan bezwaar worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. De definitie van besluit bestaat uit vier elementen: een rechtshandeling, van publiekrechtelijke aard, afkomstig van een bestuursorgaan en schriftelijk.

Met het begrip rechtshandeling wordt bedoeld: een handeling gericht op rechtsgevolg. Of een beslissing of een schriftelijke uitlating van een bestuursorgaan is gericht op rechtsgevolg is soms moeilijk uit te maken. Ook een door een bestuursorgaan als definitief bedoelde interpretatie van een wettelijk voorschrift voor een concreet geval is veelal een besluit gericht op rechtsgevolg. De beslissing moet gericht zijn op extern rechtsgevolg. Daarmee is bedoeld dat de beslissing gericht moet zijn op rechtsgevolgen die ontstaan in de verhouding van het bestuursorgaan tot een of meer anderen. Beslissingen van het bestuursorgaan die een zuiver intern karakter hebben, zoals de bepaling van de prioriteit van de te behandelen zaken, aanwijzingen over op te stellen stukken en dergelijke zijn dus niet als besluiten in de zin der wet aan te merken¹.

Bij de vaststelling van de RES is door verweerders over de juridische status het volgende aangegeven:

De RES is een strategische verkenning. De opgaven en ambities in de RES krijgen juridische status in de verankering in het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening of Omgevingswet, zoals structuur- of omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's.

Door bestuurlijke vaststelling van de RES 1.0 door de gemeenteraden, Provinciale Staten en algemene besturen van de waterschappen is de RES 1.0 bestuurlijk bindend. Dat betekent dat het bindend is voor de instantie die het vaststelt. Een ander kan er geen juridische rechten of plichten aan ontleen. Dat kan pas indien het geformaliseerd wordt door middel van het ruimtelijk instrumentarium. Bij de provincie is dit de OV NH 2022 die momenteel ter inzage ligt. Er is daarom geen mogelijkheid van bezwaar en beroep bij RES 1.0.

¹ Memorie van Toelichting II, Parl. Gesch. Awb I, p. 155

Hoor- en adviescommissie

1696481/1702164

BEZWAAR

Bezwaarde is van oordeel dat er wel sprake is van een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat. Zij merkt hierover het volgende op:

Tegen een formeel besluit kan gelet op het gestelde in de Awb, Afdeling 6.1 en 6.2, bezwaar worden ingediend. Hoewel gesteld wordt dat de RES geen wettelijke grondslag heeft en zelfbinding nastreeft waardoor zij uitgezonderd lijkt van bezwaar en beroep, is dit een vraag. Immers de betrokken overheden committeren zich door 'hun' RES vast te stellen ook aan de uitvoering ervan. In de bijlage zijn gebieden voor zon- en windenergie aangewezen. Met name aan deze aangewezen gebieden kan een extern rechtsgevolg worden ontleend. Bovendien stelt de Afdeling in haar uitspraak 202003882/1/R3 d.d. 30-06-2021 dat zij het betoog dat de windturbinebepalingen niet als plan of programma hebben te gelden omdat de inhoud en de doelstelling ervan niet zijn gericht op de realisering van windturbines niet volgen. De RES kan gelet op deze uitspraak eveneens gezien worden als een plan of programma. Op grond van artikel 8:1 Awb kan derhalve bezwaar en beroep worden ingesteld.

Gesteld kan worden dat de basis voor de acties die de gemeente zal ondernemen ter realisatie van de ambities die gesteld zijn in de RES, in de RES 1.0 is verwoord en vastgelegd.

Daar de RES 1.0 met daarin het concept aanbod wind- en zonne-energie en warmtevisie een grote impact heeft op ons open landschap en de volksgezondheid raakt dit vele belanghebbenden, namelijk alle inwoners van de gemeente, rechtstreeks in hun belang.

Bovendien is de RES een programma in de zin van het Verdrag van Aarhus. Het feit dat dit programma (nog) geen wettelijke basis heeft en tot stand komt door (vooralsnog) informele, onverplichte samenwerking tussen decentrale overheden, maakt hiervoor geen verschil. Waar het om gaat is dat de betrokken overheden door 'hun' RES vast te stellen, zich ook committeren aan de uitvoering ervan. Voor de uitoefening van hun wettelijke bevoegdheden (vaststellen omgevingsvisie, omgevingsplan etc.) zal de RES dan leidend zijn. Daarom dwingt artikel 7 van het Verdrag van Aarhus tot participatie in een vroeg stadium, als alle opties nog openliggen en doeltreffende inspraak mogelijk is.

OVERWEGING COMMISSIE

Uit het voorstel op Hoofdlijnen voor een Klimaatakkoord² blijkt dat een RES een instrument is om ruimtelijke inpassing met maatschappelijke betrokkenheid te organiseren. Het doel van de RES is een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van hernieuwbare energieopwekking met maatschappelijke acceptatie en daarbij aandacht voor de benodigde infrastructuur. Met de RES wordt de samenwerking tussen overheden en hun maatschappelijke partners gestructureerd en wordt de maatschappelijke acceptatie voor de energietransitie bevorderd.

De RES kent geen wettelijke grondslag en kan niet als instrument voor de daadwerkelijke inpassing van energieprojecten gelden. Er gaat een grote mate van vrijwilligheid en vrijblijvendheid uit van de RES. De RES dient als middel om ruimtelijke inpassing van essentiële energieprojecten te realiseren met een breed draagvlak onder de gehele regio.

Na het vaststellen van de RES, moeten de keuzes uiteindelijk worden ingepast, waarbij de klassieke inspraakmogelijkheden openstaan.

De commissie overweegt dat een beslissing rechtsgevolg heeft, indien zij er op is gericht een bevoegdheid, recht of verplichting voor een of meer anderen te doen ontstaan of teniet te doen, dan wel de juridische status van een persoon of een zaak vast te stellen is. Gezien het hiervoor overwogen is de commissie van oordeel dat een RES geen juridische binding heeft en niet op (externe) rechtsgevolgen is gericht. Een RES heeft meer een politiek-bestuurlijk karakter. De regionaal gemaakte afspraken krijgen pas juridische status als ze zijn uitgewerkt en vastgelegd in omgevingsrechtelijke instrumenten. Besluiten die externe rechtsgevolgen hebben en waartegen rechtsbescherming openstaat zullen dus pas in een volgend stadium genomen worden³. Bezwaarde voert geen inhoudelijk argumenten aan waaruit zou blijken dat het hier om een besluit met rechtsgevolg zou gaan.

² [Voorstel voor een Akkoord op Hoofdlijnen](#), 10 juli 2018, p. 83.

³ Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 juni 2011 ([ECLI:NL:RVS:2011:BQ7425](#)) en de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 5 augustus 2016 ([ECLI:NL:RBROT:2016:6054](#))

Hoor- en adviescommissie

1696481/1702164

De uitspraak over het windturbinepark⁴ van 30 juni 2021 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waar bezwaarde naar verwijst verandert niets aan het rechtskarakter van een RES. Een RES blijft een niet op rechtsgevolg gerichte beslissing. De Afdeling heeft zich in betreffende uitspraak overigens niet uitgesproken over de RES omdat de RES op het moment van vaststelling van het in geschil zijnde bestemmingsplan nog niet was afgerond.

BELANGHEBBENDE

De commissie komt zoals hierover overwogen tot de conclusie dat er geen sprake is van een besluit dat openstaat voor bezwaar of beroep. Daarnaast heeft de commissie zich afgevraagd of bezwaarde als belanghebbende kan worden aangemerkt als er wel sprake zou zijn van een besluit.

Ingevolge artikel 7:1, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 8:1 van de Awb, kan een belanghebbende bezwaar maken tegen een besluit.

Op grond van artikel 1:2 Awb wordt onder belanghebbende verstaan: 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.' Blijkens het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis⁵ veilig willen stellen dat organisaties als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken.

De belangen die de Stichting Noord-Holland Referendum zich blijkens artikel 2 van haar statuten ten doel stelt te behartigen, zijn de volgende:

- 2.1 De stichting heeft ten doel:
Het bevorderen van democratische processen, onder meer door, doch niet beperkt daartoe- referenda.
- 2.2 De stichting tracht dit doel onder meer te bereiken door:
 - a. het (doen) initiëren, organiseren en faciliteren van referenda;
 - b. het (doen) organiseren van (culturele) evenementen, activiteiten en/of bijeenkomsten
 - c. het (doen) bieden van informatie over de activiteiten van de stichting, onder andere door gebruikmaking van de verschillende beschikbare vormen van media
 - d. samen te werken met diverse relevante organisaties en instellingen
 - e. het (doen) bieden van advies en/of begeleiding
 - f. het doen of laten verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of naar het oordeel van haar bestuur daartoe bevorderlijk, nuttig en/of gewenst kunnen zijn.

Naar het oordeel van de commissie is de doelstelling van de stichting onvoldoende concreet en te algemeen geformuleerd om aan te nemen dat de stichting door de RES rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij in het bijzonder behartigt als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. De stichting dient een rechtstreeks betrokken belang te hebben. Dat treft de commissie hier niet aan.

HOREN

De commissie is gezien het bovenstaande van oordeel dat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is als bedoeld in artikel 7:3 sub a Awb. De commissie heeft om deze reden afgezien van het horen van belanghebbenden. Aangezien het bezwaarschrift niet-ontvankelijk is, komt de commissie aan een inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift niet toe.

⁴ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 juni 2021 [ECLI:NL:RVS:2021:1395](https://ecli.nl/RVS:2021:1395)

⁵ Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 32-35

Hoor- en adviescommissie

1696481/1702164

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De Commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 23 september 2021 gehouden raadkamerzitting tot de conclusie dat het bezwaarschrift niet ontvankelijk dient te worden verklaard.

Haarlem 23 september 2021,

de Hoor- en adviescommissie,
Kamer I



mr. L. Blommestijn,
fungerend secretaris



mr. S.G.A. de Boer,
voorzitter