

Provinciale Staten van Noord-Holland

Haarlem, 12 december 2022

Onderwerp: Beslissing op bezwaar inzake Referendumverzoek Stichting Windalarm

Kenmerk: 1797628

Bijlagen:

Bezwaarschrift Stichting Windalarm

Advies en verslag hoorzitting hoor- en adviescommissie

Noodverordening: appreciatiebrief en memo

Kaarten Antea ter illustratie

Ontwerpbesluit

Een eerdere voordracht met drie mogelijke ontwerpbesluiten (optie a, b en c) is besproken in de commissie EFB op 5 december jl. Naar aanleiding van die bespreking is de voordracht aangepast en geactualiseerd. De commissie heeft via een gewogen peiling besloten om optie a als ontwerpbesluit aan PS voor te leggen.

1. Inleiding

Regels over wind op land en Referendumverordening

De provincie Noord-Holland heeft een Referendumverordening. Deze verordening maakt het onder heel specifieke voorwaarden mogelijk om een referendum te organiseren over besluiten van PS mits daar voldoende handtekeningen voor worden ingezameld. In de Referendumverordening is doelbewust beoordelingsvrijheid voor PS gelaten om besluiten niet referendabel te achten. PS kunnen overwegen dat spoedeisende of dringende provinciale belangen zijn gemoeid met de inwerkingtreding of uitvoering van het desbetreffende besluit die zwaarder wegen dan de wens van kiesgerechtigden in Noord-Holland om over het besluit een referendum te houden.

Op 23 mei 2022 hebben PS met het vaststellen van de ‘eerste partiële herziening Omgevingsverordening Noord-Holland 2020’ een besluit genomen over het afschaffen van de strengere (boven de wettelijke norm) provinciale normen voor windturbines op land. Deze versoepeling biedt ruimte om in RES zoekgebieden voldoende windparken te realiseren om op tijd het Noord-Hollandse deel van de klimaatdoelstellingen uit het Klimaatakkoord en de RES (gedeelte wind op land) te behalen. Zonder deze versoepeling is de kans aanzienlijk kleiner dat deze doelstellingen worden gehaald. Deze eerste partiële herziening is al in werking getreden. Op 23 mei 2022 hebben PS ook de Omgevingsverordening NH 2022 vastgesteld ter voorbereiding op de komst van de Omgevingswet met daarin hetzelfde versoepelde regime voor windturbines op land als de eerste partiële herziening van Omgevingsverordening NH 2020. De Omgevingsverordening 2022 zal tegelijk met de Omgevingswet in werking treden.

Referendumverzoek

Stichting Windalarm is tegen het afschaffen van de strengere provinciale eisen voor windturbines op land en heeft een eerste verzoek ingediend tot het houden van een referendum. PS hebben dit verzoek niet toegelaten. Zij hebben op 23 mei 2022 besloten dat de besluiten betreffende de Omgevingsverordeningen niet referendabel zijn vanwege spoedeisende en dringende provinciale belangen. PS hebben daarbij gebruik gemaakt van de beoordelingsvrijheid in de Referendumverordening.¹

Tegen de besluiten van PS om géén referendumverzoek toe te laten heeft de Stichting Windalarm een bezwaarschrift ingediend.

Advies hoor- en adviescommissie

De hoor- en adviescommissie heeft op 20 oktober jl. haar advies over het bezwaarschrift uitgebracht aan PS. De commissie is tot de conclusie gekomen dat het besluit om het referendumverzoek af te wijzen niet genomen had mogen worden. Volgens de commissie hebben PS ten onrechte aangevoerd dat er spoedeisende en dringende provinciale belangen gemoeid zijn met de inwerkingtreding of uitvoering van de omgevingsverordeningen. De commissie voert daartoe kort samengevat de volgende argumenten aan:

- Het is niet aannemelijk dat de RES doelstellingen en de doelstellingen van het Klimaatakkoord *onmogelijk* te behalen zijn als de strengere normen blijven bestaan. De noodzaak om windparken te realiseren wordt wel aangegeven maar niet duidelijk is of dat *absoluut* niet zou lukken zonder versoepeling van de normen.
- PS hadden ook de verdere referendumprocedure door kunnen laten gaan terwijl de verordeningen gewoon in werking waren getreden (normaliter is er opschorting maar daarop kan een uitzondering worden gemaakt).
- De vraagstelling in een referendum hoeft niet te gaan over alles wat in de omgevingsverordeningen is opgenomen, aangezien het verzoek overduidelijk betrekking heeft op het afschaffen van de strengere normen voor windturbines.

¹ Artikel 5, tweede lid, sub n, Referendumverordening

- In het besluit van 23 mei jl. wordt artikel 5, eerste lid, onder i, van de Referendumverordening, waarin is bepaald dat geen referendum wordt gehouden over een besluit ter uitvoering van een besluit van een hoger bestuursorgaan of wetgever, niet genoemd als grondslag voor het afwijzen van het referendumverzoek. Wel wordt in de motivering verwezen naar hogere wetgeving, dat is niet juist. Er is ook geen verplichting vanuit hogere regelgeving.

Noodverordening

Na het uitbrengen van het advies van de hoor- en adviescommissie zijn de Europese energieministers informeel akkoord gegaan met een noodverordening over energietransitie. Deze wordt naar verwachting op 13 december 2022 formeel vastgesteld, over de inhoud wordt niet meer onderhandeld.

De noodverordening is bedoeld om het tempo van de inzet van hernieuwbare energie in de EU te verhogen en houdt onder andere in dat projecten ten behoeve van hernieuwbare energie automatisch van 'overstijgend publiek belang' zijn. Met het oog op dit 'overstijgend publiek belang' worden bouwprojecten anderhalf jaar lang minder streng beoordeeld op basis van de Wet natuurbescherming. Ook worden vergunningverleningsprocessen voor projecten ten behoeve van hernieuwbare energie verkort en vereenvoudigd. Deze noodverordening heeft rechtstreekse werking en gaat boven Nederlandse wetgeving.

Beslissing op bezwaar

PS moeten nu een beslissing over het bezwaarschrift nemen. Bij het nemen van een beslissing op bezwaar dienen alle feiten en omstandigheden te worden meegewogen, ook die welke zich gedurende de bezwaarprocedure voordoen. Dat betekent dat ook de noodverordening bij de besluitvorming moet worden meegewogen. PS hebben de volgende mogelijkheden met betrekking tot het bezwaarschrift:

- a. Het advies van de hoor- en adviescommissie niet overnemen en de bestreden besluiten handhaven, d.w.z. niet verder gaan met de referendumprocedure.
- b. Conform het advies van de hoor- en adviescommissie de bestreden besluiten herroepen en het referendumverzoek alsnog toelaten, maar ondertussen verder gaan met de uitvoering van de ruimere wind op landregels in de omgevingsverordeningen (inwerkingtreding niet met terugwerkende kracht opschorten).
- c. Conform het advies van de hoor- en adviescommissie de bestreden besluiten te herroepen en alsnog de inwerkingtreding van de verordeningen met terugwerkende kracht op te schorten.

In de EFB commissievergadering van 5 december jl. zijn de drie opties besproken en is na een gewogen peiling besloten om *optie a* als besluit aan PS voor te leggen. Deze optie is verwerkt in bijgevoegd ontwerpbesluit.

2. Opties toegelicht

Hieronder worden de aandachtspunten bij en consequenties van de drie opties kort besproken.

a. Het advies van de hoor- en adviescommissie niet overnemen en niet verder gaan met de referendumprocedure

- PS hebben er bij de totstandkoming van de Referendumverordening doelbewust voor gekozen om ruime beoordelingsruimte te hebben bij een beslissing over de toelating van een eerste referendumverzoek. PS hebben de ruimte om te oordelen dat spoedeisende of dringende provinciale belangen van een besluit zwaarder wegen dan de wens van inwoners van Noord-Holland om over het besluit een referendum te houden. En zij hebben de ruimte om te bepalen wat zij verstaan onder spoedeisend en dringend. PS kunnen er dus iets van vinden. De hoor- en adviescommissie stelt ook dat PS een ruime discretionaire bevoegdheid hebben bij de vraag of het besluit onderwerp kan zijn van een referendum. Maar vervolgens perkt de commissie deze bevoegdheid in, door uitsluitend te kijken naar de absolute haalbaarheid van de RES doelstellingen. De commissie stelt in haar advies immers dat het niet aannemelijk is dat de RES doelstellingen en de doelstellingen van het Klimaatakkoord *onmogelijk* te behalen zijn als de strengere normen blijven bestaan. Volgens de commissie wordt de noodzaak om windparken te realiseren wel aangegeven maar is niet duidelijk of dat *absoluut* niet zou lukken zonder versoepeling van de normen. De commissie doet daarmee de aanname dat zonder de ruimere regels de klimaatdoelstellingen voor wind op land ook gehaald kunnen worden en vindt daarom dat er geen dringende of spoedeisende provinciale belangen zijn. Het is aan PS om deze interpretatie/aanname van de hoor- en adviescommissie wel of niet over te nemen, maar als het advies wordt opgevolgd perken zij hun eigen beoordelingsruimte fors in. Dit kan ook gevolgen hebben voor volgende referenduminitiatieven.
- PS hebben hun besluit om het referendumverzoek niet toe te laten weloverwogen genomen en onderbouwd. PS hebben bij de beslissing over de toelating van een eerste referendumverzoek een ruime beoordelingsvrijheid om te bepalen of er sprake is van een spoedeisend of dringend provinciaal belang, dat is mede een politieke keuze. De rechter stelt zich in het algemeen terughoudend op als het bestuursorgaan beoordelingsvrijheid heeft en zal slechts toetsen of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het besluit had kunnen komen. De rechter zal in dit geval naar verwachting tot de conclusie komen dat het besluit in stand kan blijven, juist gelet op de discretionaire bevoegdheid van PS en de onderbouwing van het besluit.
- Het gaat er niet om dat de klimaatdoelstellingen waaraan de provincie zich voor wat betreft wind op land verbonden heeft *onmogelijk* te behalen zijn zonder de ruimere wind op land regels. Het gaat er ook niet om dat het zonder versoepeling van de regels *absoluut* niet zou lukken. Waar het om gaat is dat een en ander ernstig wordt bemoeilijkt. Het risico dat de klimaatdoelstellingen voor wind op land niet op tijd behaald worden kan als een

spoedeisend en dringend provinciaal belang worden aangemerkt dat zwaarder mag wegen dan het belang bij het houden van een referendum. Het is immers zeer reëel dat als de strengere regels (waaronder de 600 meter afstand tot gevoelige bestemmingen en de 3 op een lijn eis) blijven gelden, de RES opgave voor wind op land van 0,43 Twh (ongeveer 14 windturbines in Noord-Holland Noord en ongeveer 28 in Noord-Holland Zuid) niet vóór 1 januari 2025 kan worden vergund en deze opgave vervolgens ook niet vóór 2030 kan worden gerealiseerd. In de RES zoekgebieden zoals vastgelegd in de omgevingsverordeningen resteert namelijk zeer weinig ruimte voor windparken als de afstandseis en de lijnopstelling-eis blijven bestaan. Dit is op bijgevoegde kaarten inzichtelijk gemaakt. Ook buiten de RES zoekgebieden resteert nauwelijks ruimte. Met het ondertekenen van het Klimaatakkoord en het vaststellen van de RES opgave is het op tijd behalen van de daarin opgenomen wind op land opgave per definitie een provinciaal belang geworden dat als dringend en spoedeisend kan worden aangemerkt. Dit heeft de hoor- en adviescommissie ditmaal niet onderkend, in tegenstelling tot hun eerdere advies met betrekking tot het referendumverzoek over de RES. Dit terwijl in de omgevingsverordeningen de RES'en leidend zijn geworden voor wind op land.

- Een referendumprocedure leidt tot onzekerheid voor vergunning-aanvragers, belanghebbenden en het bevoegde gezag. Dat is ook gebleken uit de inspraakreacties tijdens de EFB commissievergadering van 5 december jl. Het bestemmen en vergunnen van windparken is een precair proces waarbij genoeg tijd en ruimte moet zijn voor uitgebreide participatie en zorgvuldig onderzoek. Deze participatie en dit onderzoek worden gebaseerd op de nu geldende nieuwe regels in de Omgevingsverordening NH. Als bekend is dat deze regels mogelijk gaan wijzigen geeft dit voor zowel omwonenden, initiatiefnemers als het bevoegd gezag veel onzekerheid. De kans is groot dat deze onzekerheid zal leiden tot het wachten met het opstarten van de participatie, het doen van onderzoek, bestemmingsplanprocedures en het wachten met het aanvragen van omgevingsvergunningen voor windparken. Een projectlocatie die op grond van de ruimere wind op land regels wel te bestemmen en te vergunnen is, zou bij het laten voortbestaan van de strengere regels kunnen komen te vervallen.

- Een referendumprocedure en het verwerken van de uitslag van een referendumprocedure neemt meer dan een jaar in beslag. Op zijn vroegst is daar begin 2024 duidelijkheid over. Dit betekent dat voor het bestemmen en vergunnen van de RES opgave voor wind op land (ongeveer 14 windturbines in Noord-Holland Noord en ongeveer 28 in Noord-Holland Zuid) nog maar één jaar resteert (tot 1 januari 2025). De praktijk laat zien dat dit voor windparken volstrekt onhaalbaar is.

- De noodverordening geeft extra gewicht aan de bepaling in de Referendumverordening dat geen referendum wordt gehouden als de inwerkingtreding of uitvoering van de genomen besluiten niet kan worden uitgesteld vanwege de ermee gemoeide spoedeisende of dringende provinciale belangen door te bepalen dat projecten om hernieuwbare energie te realiseren van overstijgend publiek belang zijn. Een referendumprocedure zou nieuwe

belemmeringen opwerpen en vertraging opleveren terwijl de Europese Commissie met de noodverordening heeft vastgesteld dat er urgentie is en dat de energietransitie en daarmee de procedures juist versneld moeten worden.

b. Conform het advies van de hoor- en adviescommissie de bestreden besluiten herroepen en het referendumverzoek alsnog toelaten, maar ondertussen verder gaan met de uitvoering van de omgevingsverordeningen (inwerkingtreding niet opschorten).

- De verdere referendumprocedure ziet er als volgt uit als PS op 19 december aanstaande de referendumverzoeken alsnog toelaten. Op dat moment begint de fase van het inleidend verzoek (na bekendmaking van dit besluit). De initiatiefnemer heeft vanaf dat moment vier weken om 10.000 handtekeningen te verzamelen die het inleidende verzoek ondersteunen.

Uiterlijk binnen twee weken na afloop van de termijn voor een inleidend verzoek besluit de referendumcommissie of dit verzoek wordt toegelaten. Indien de referendumcommissie het inleidend verzoek toelaat, gaat vanaf die dag de termijn van zes weken lopen voor het verzamelen van 45.000 handtekeningen voor een definitief verzoek. Als ook het definitief verzoek wordt toegelaten, volgt er na enkele procedurele stappen een referendum. De gemeenten in de provincie zullen dan een stemming organiseren. Dit referendum vindt, rekening houdend met alle termijnen, plaats in de periode van 6 september 2023 tot en met 29 november 2023. Naar aanleiding van een afwijzende referendumslag dienen GS een voordracht in PS te brengen tot intrekking van de besluiten over de verordeningen. De stemming kan niet worden gecombineerd met een stemming voor een verkiezing.

- Met het toelaten van de kennisgevingen accepteren PS het risico dat het behalen van de RES opgave voor wind op land en daarmee de doelstellingen uit het Klimaatakkoord verder bemoeilijkt wordt en vrijwel zeker vertraging oploopt. Procedures voor vergunningverlening en bestemmingsplanwijzigingen ten behoeve van windprojecten op basis van de ruimere regels zullen 'on hold' worden gezet, in afwachting van de referendumslag. Het nemen van onomkeerbare besluiten tijdens zo'n referendumprocedure is omstreden. Daarmee zou de referendumslag immers op voorhand zonder enig gevolg blijven.

c. De bestreden besluiten te herroepen en alsnog de uitvoering van de verordeningen met terugwerkende kracht op te schorten.

- Bij de afwijzing van het referendumverzoek in mei 2022 is geen afzonderlijk besluit genomen over de inwerkingtreding van de verordeningen. De eerste partiële herziening van de Omgevingsverordening NH 2020 is al in werking getreden. De Omgevingsverordening NH 2022 zal gelijktijdig in werking treden met de Omgevingswet.

- Het toepassen van terugwerkende kracht is een uitzondering die moet kunnen worden gemotiveerd. Bovendien moet duidelijk zijn wat de rechtsgevolgen zijn van opschorting.

Bij deze optie geldt dat alle voorbereidingen om te komen tot windturbines op locaties waar dat onder de strengere regels niet mogelijk was, worden stopgezet. Op bijgevoegde kaarten is inzichtelijk gemaakt om welke locaties het gaat. Aanvullend op hetgeen opgenomen is bij optie b zijn de volgende aandachtspunten van belang. Er worden op basis van de nieuwe regels al bestemmingsplan- en vergunningsprocedures voorbereid en kosten gemaakt (voor bijvoorbeeld MER-onderzoeken). Het alsnog opschorten van de reeds in werking getreden versoepelde regels zou de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel jegens initiatiefnemers van windprojecten en overheden ernstig schaden.

3. Proces en procedure

Het presidium verzoekt aan PS een principebesluit te nemen over het bezwaarschrift. Zoals hierboven is vermeld, zijn in de EFB commissievergadering van 5 december jl. de drie opties besproken en is na een gewogen peiling besloten om optie a aan PS voor te leggen. Deze optie is verwerkt in bijgevoegd ontwerpbesluit.

Het presidium verzoekt tevens aan PS om mandaat te verlenen aan de voorzitter voor het uitwerken van het principebesluit in een volledige beslissing op bezwaar met de argumentatie uit de voordracht. Deze zal worden vastgesteld door de voorzitter van PS.

Bij alle opties is er de kans dat beroep wordt ingesteld door de initiatiefnemer of door andere partijen die belanghebbend zijn. De beslissing op bezwaar moet daarom éénzijdig zijn.

Voorgesteld wordt tevens om aan GS (en daarmee aan het ambtelijk apparaat van GS) mandaat en machtiging te verlenen om in een eventuele beroepsprocedure verweer te voeren.

4. Voorstel

Wij stellen u voor, gehoord hebbende de Statencommissie EFB en na een gewogen peiling in deze commissie, te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerpbesluit. Het besluit zal door uw voorzitter worden uitgewerkt in een gemotiveerde beslissing op bezwaar.

Het presidium,

dhr. A.Th.H. van Dijk, voorzitter

dhr. E. Krijgsman, griffier

Ontwerpbesluit

Nr. 67-2022

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van het presidium van 12 december 2022 en naar aanleiding van de bespreking in de commissie EFB op 5 december 2022;

gelet op het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht en de Referendumverordening Noord-Holland;

1. het door Stichting Windalarm ingediende bezwaarschrift tegen het besluit om de verruimde regels over windturbines niet aan een referendum te onderwerpen (besluit van 23 mei 2022) ontvankelijk te verklaren;
2. het bezwaarschrift *ongeground* te verklaren;
3. het besluit om geen referendum te houden over de verruimde regels met betrekking tot windturbines *niet* te herroepen en de motivering aan te vullen naar aanleiding van de Noodverordening van de Europese Commissie inzake de versnelling van de inzet van hernieuwbare energie;
4. aan de voorzitter mandaat te verlenen om dit besluit uit te werken in een gemotiveerde beslissing op bezwaar;
5. aan de voorzitter mandaat te verlenen om de beslissing op bezwaar vast te stellen;
6. aan Gedeputeerde Staten mandaat en machtiging te verlenen om namens Provinciale Staten verweer te voeren in het kader van een beroepsprocedure hierover.

Een afschrift van dit besluit wordt gezonden aan het secretariaat van de hoor- en adviescommissie en de Stichting Windalarm. Het besluit zal tevens worden gepubliceerd in het Provinciaal Blad.

Haarlem, 19 december 2022

Provinciale Staten voornoemd,

voorzitter,

statengriffier,