

INFORMATIEMEMO RAAD

Kenmerk: 21INF00051

Datum advies: 6 juli 2021	Onderwerp: Reactie college op de motie initiatiefvoorstel Windmolenpark Midden-Betuwe
Kennis nemen van: Onze reactie op de motie	
Status advies: openbaar	Argument: (indien niet openbaar)
Portefeuillehouder: D.E.W. Horsthuis - Tangelder	Datum b&w-vergadering: 6 juli 2021
Betrokkenen bij voorstel extern: B. Leijdes projectleider gemeenten Neder-Betuwe en Overbetuwe; Nysingh advocaten	Betrokkenen bij voorstel intern: S. Tempelman (TSP)
Bijlagen:	

Kennis nemen van:

Onze reactie op de motie en de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State van 30 juni 2021.

Inleiding

De raad heeft in de vastgestelde Omgevingsvisie 2040 een zone energielandschap opgenomen. Ook in de structuurvisie (vastgesteld in 2009) was al voorzien in ruimte voor clustering van grootschalige vormen van energieopwekking langs de A15. Beide documenten hebben een hoog abstract karakter en zien niet toe op aantallen en positionering van windturbines.

U heeft uw zorgen geuit over het proces in de intentiefase van het project Windpark Midden-Betuwe. U vreest dat er een plan door de initiatiefnemers wordt voorbereid waarvoor onvoldoende draagvlak bestaat binnen de raad. Gelet hierop heeft u in de vergadering van 22 juni 2021 een motie aangenomen over de planontwikkeling van het Windpark Midden-Betuwe. In de motie draagt u het college op om:

“Op een zo kort mogelijke (binnen de wettelijke) termijn te komen met een advies dan wel reactie op een initiatiefvoorstel van de raad die het mogelijk moet gaan maken, om als raad meer betrokken te kunnen zijn aan de voorkant en daarmee het college van B en W te steunen in de aanpak om deze procedure van de initiatiefnemer(s) uiterst zorgvuldig te kunnen en willen doorlopen; En spreekt daarbij uit dat als dit traject gaat leiden tot andere beleidskaders die kaders gelden vanaf de dag dat deze motie door de gemeenteraad is aangenomen, mits juridisch houdbaar. Uit deze uitspraak wil de gemeenteraad duidelijk scheppen over terugwerkende kracht van die beleidskaders.”

Met de motie beoogt de raad om, voorafgaand aan de besluitvorming omtrent vaststelling van het bestemmingsplan, grip te krijgen op (de uitgangspunten van) de inhoud van het vast te stellen bestemmingsplan. Ook leggen wij de motie als volgt uit: u wilt voorkomen dat er op basis van de huidige uitgangspunten (onomkeerbare) besluiten genomen worden.

In dit informatiememo gaan wij in op de gewenste sturing op het proces waarin we zitten om te komen tot een afweging tot een windpark in het gebied rond de A15. Wij merken overigens op dat het initiatief om te komen tot een windpark zich uitstrekt over zowel de gemeente Overbetuwe als Neder-Betuwe.

De motie

Het komt ons voor dat de wens van de raad om aan de nieuw vast te stellen kaders terugwerkende kracht toe te kennen met name is ingegeven vanuit de gedachte dat definitieve (ononkeerbare) besluitvorming op grond van de huidige kaders door de raad als onwenselijk wordt beschouwd. Wij hebben onze huisadvocaat geraadpleegd om tot voorliggend antwoord op de motie te komen.

Indien u tot nadere kaderstelling komt dan is het van belang dat deze kaders onderbouwd bijdragen aan een goede ruimtelijke ordening. Dat is immers waar een bestemmingsplan op toeziet. Andere argumenten zijn in juridische zin minder of niet relevant.

De raad is bevoegd om een besluit te nemen over de vaststelling van het bestemmingsplan. Hoewel het college op grond van artikel 160 van de Gemeentewet belast is met de voorbereiding van besluiten van de raad (waaronder het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan), kan de raad bij het college sturen op de randvoorwaarden waaraan het besluit naar het oordeel van de raad dient te voldoen. Het college zal eventuele opmerkingen en suggesties over de inhoud van het besluit meenemen in de voorbereiding van het besluit dat aan de raad wordt voorgelegd.

De raad beslist zelf over de vaststelling van het bestemmingsplan en heeft dus ook zelf in de hand of dit bestemmingsplan is vastgesteld op grond van de vastgestelde meegegeven kaders en uitgangspunten ruimtelijke ordening. Indien de raad van mening is dat het (door het college voorbereide) bestemmingsplan niet strekt tot een goede ruimtelijke ordening, dan heeft de raad de bevoegdheid om het bestemmingsplan niet vast te stellen.

De raad kan dus besluiten om niet in te stemmen met een bestemmingsplan dat niet voldoet aan de door de raad gewenste uitgangspunten tot een goede ruimtelijke ordening. In die zin is nadere kaderstelling niet strikt nodig om tot een door de raad gewenste uitkomst te komen.

Van de andere kant betekent bovenstaande dat zolang het plan nog in de voorbereidende fase is, de raad tot nadere kaders kan stellen als hij dat wenselijk vindt. De basis ligt in de Omgevingsvisie en die kan tot nadere invulling leiden met randvoorwaarden die het college moet meenemen in het RO-traject. Deze nadere kaderstelling moet gebaseerd zijn van een motivering waarom dit leidt tot een goede ruimtelijke ordening.

Met betrekking tot de vraag of aan de nieuw vast te stellen beleidskaders terugwerkende kracht kan worden toegekend, is het volgende van belang.

De raad dient bij het besluit over de vaststelling van het bestemmingsplan rekening te houden met het op dat moment geldende beleid. Indien ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan nog geen nieuwe (beleids)kaders zijn vastgesteld, dan kunnen deze (nog niet vastgestelde) beleidskaders niet ten grondslag worden gelegd aan het besluit over vaststelling van het bestemmingsplan.

Het is in het proces Windpark Midden-Betuwe niet noodzakelijk om kaders vast te stellen die terugwerkende kracht hebben en zich uitstrekken over het moment waarop initiatiefnemers een plan hebben ingediend bij beide gemeenten. U kunt het bestemmingsplan toetsen aan uw uitgangspunten en dat eventueel niet of gewijzigd vaststellen. Indien u nader kaders wilt stellen is het van belang deze vast te stellen voordat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan voorligt.

Initiatiefvoorstel

Beleidskaders kunnen in formele zin geen terugwerkende kracht hebben, maar kunnen wel gaande het proces worden opgesteld en meewegen bij de besluitvorming op het vast te stellen bestemmingsplan. Uw doel kunt u met een initiatiefvoorstel met nieuwe kaders derhalve wel bereiken.

Wij wachten een concept vanuit de raad af en zullen daar een reactie op te geven binnen de termijn die is opgenomen in het Reglement van Orde. U kunt desgewenst een beroep doen op ambtelijke ondersteuning bij het opstellen van een initiatiefvoorstel. Wij horen graag van u als daar behoefte aan is.

Overigens merken wij op dat het doorgaans gebruikelijk is om bij de totstandkoming van beleidskaders onze inwoners en andere belanghebbenden te betrekken. Zij worden uitgenodigd om deel te nemen aan een interactie- en participatieproces of er wordt inspraak verleend op basis van de gemeentelijke inspraakverordening. Wij geven u in overweging in dit geval niet van die lijn af te wijken.

Rol provincie

Daarnaast is het belangrijk dat u bij het vaststellen van nadere of nieuwe beleidskaders rekening houdt met het feit dat Provinciale Staten op grond van artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998 het bevoegd gezag is voor de aanleg van een windmolenpark van ten minste 5 MW (en ten hoogste 100 MW).

Hoewel de provincie in dit geval heeft besloten om de vaststelling van het ruimtelijk planologisch besluit (te weten: het bestemmingsplan) aan de raad over te laten, kan Provinciale Staten alsnog besluiten om toepassing te geven aan artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998 en een inpassingsplan vaststellen dat het bestemmingsplan negeert.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Een structuur- of omgevingsvisie bindt alleen het vaststellende orgaan. Initiatiefnemers kunnen op basis van deze beleidsdocumenten een indicatie krijgen over de mogelijke toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Echter, een concrete verwachting over een vast te stellen bestemmingsplan valt aan een structuur- of omgevingsvisie niet te ontleen. Zoals gezegd bevatten deze beleidsdocumenten slechts de hoofdlijnen van het te voeren ruimtelijke beleid. Omdat de exacte uitwerking van die hoofdlijnen niet bekend is, zal de rechtszekerheid zich niet snel verzetten tegen aanpassingen in die hoofdlijnen. Wel moet de argumentatie zich richten op de ruimtelijke ordening.

Uitspraak Raad van State over milieunormen Windmolens

Vorige week is aan u de uitspraak van de Raad van State van 30 juni 2020 toezonden. Daarin is het volgende te lezen:

Het gevolg van de uitspraak is dat overheden de windturbinenormen in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling niet mogen gebruiken voor windturbineparken totdat een milieubeoordeling is gemaakt. De regering is nu aan zet om zo'n milieubeoordeling te maken. Als die beoordeling op juiste wijze is afgerond, dan staat het overheden weer vrij om aan te sluiten bij de windturbinenormen die dan mogelijk zijn gewijzigd.

De uitspraak betekent niet dat er in de tussentijd geen nieuwe besluiten meer kunnen worden genomen over windturbineparken. De gemeenteraad is bij een bestemmingsplan niet verplicht om aan te sluiten bij de windturbinenormen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Hij kan in een bestemmingsplan eigen normen stellen, als deze normen maar goed worden gemotiveerd voor het concrete bestemmingsplan. In deze procedure heeft de gemeenteraad van Eemsdelta aangegeven de mogelijkheid te willen krijgen om het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning te herstellen door eigen normen voor de windturbines vast te stellen. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft de gemeenteraad daarvoor in de tussenuitspraak van vandaag 26 weken de tijd. Daarna zal de Afdeling bestuursrechtspraak een definitieve uitspraak doen over het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voor het windpark.

In relatie tot het project Windpark Midden Betuwe denken wij dat wij pas tot een bestemmingsplanprocedure kunnen overgaan als landelijk er een nieuw Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling wordt gekomen die toezien op de milieunormering. Wij kunnen dan aansluiten bij de landelijke windturbinenormen bij het beoordelen van het initiatief voor een windmolenpark. Theoretisch zou het mogelijk zijn dat uw raad zelf milieunormen stelt waaraan de windturbines moeten voldoen. De weg daar naartoe ligt echter bezaaid met technische en juridische voetangels waardoor dat in de praktijk erg moeilijk zal zijn. Ons college adviseert dan ook om de nieuwe, landelijke milieunormering in het Activiteitenbesluit af te wachten en alsdan een besluit te nemen over een initiatief om windturbines te plaatsen.

Behandelend adviseur voor technische vragen: J.F.M. Hollander, tel.: 14 0481, email: a.hollander@overbetuwe.nl

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

P.J.E. Breukers

R.P. Hoytink-Roubos