Bevoegdheid vaststellen RES-zoekgebieden voor zonne-energie

Naar aanleiding van het agenderingsverzoek van de BBB over de voorgestelde wijziging van artikel 6.2 van bijlage 11 van de Omgevingsverordening NH2022, informeren wij u graag over de achtergrond van het voorstel en de bevoegdheidsverdeling tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS).

Aanleiding en achtergrond

Na de herijking is in de RES-stuurgroep afgesproken om de RES-kaart jaarlijks te actualiseren. Daarmee kunnen wijzigingen die voortkomen uit lokale ontwikkelingen en bestuurlijke afwegingen van gemeenten periodiek worden verwerkt. Het gaat bijvoorbeeld om het aanpassen, toevoegen of laten vervallen van zoekgebieden. Deze werkwijze maakt het mogelijk om de kaart actueel te houden zonder telkens een volledige herijking van de RES te doorlopen.

Bij de voorbereiding van de voorgestelde wijziging van artikel 6.2 is ervan uitgegaan dat de afspraak binnen de RES-samenwerking over de jaarlijkse actualisatie voldoende basis bood voor GS om de RES-zoekgebieden voor zonne-energie namens PS aan te wijzen en te wijzigen. De wijziging was bedoeld om de bepaling in de Omgevingsverordening aan te laten sluiten bij deze inmiddels gehanteerde werkwijze. Bij de beantwoording van de vragen uit de commissie is gebleken dat hierbij twee afzonderlijke bevoegdheidsvragen spelen. Deze worden hieronder toegelicht.

Twee afzonderlijke bevoegdheidsvragen

Bij de juridische beoordeling moeten twee vragen van elkaar worden onderscheiden.

De eerste vraag is of GS op grond van de bestaande bevoegdheidsverdeling bevoegd zijn om bijlage 11 van de Omgevingsverordening NH2022 te wijzigen. De tweede vraag is op welke juridische basis GS de RES-zoekgebieden voor zonne-energie kunnen aanwijzen of wijzigen. Dit zijn verschillende bevoegdheidsvragen. De RES-zoekgebieden zijn daarbij geen werkingsgebieden in de Omgevingsverordening.

Bij de voorbereiding van de voorgestelde wijziging is ervan uitgegaan dat de afspraak binnen de RES-samenwerking over de jaarlijkse actualisatie voldoende basis bood voor GS om de zoekgebieden namens PS aan te wijzen en te wijzigen. Naar aanleiding van de vragen uit de commissie wordt nu nader juridisch onderzocht of deze veronderstelling juist is en welke juridische regeling eventueel nodig is om deze werkwijze goed te borgen. Daarbij wordt ook bezien welke rol het bestaande Delegatiebesluit Omgevingsverordening NH2022 hierin speelt.

De rolverdeling tussen PS en GS

PS stellen de provinciale kaders en regels vast en bepalen daarmee de beleidsmatige uitgangspunten waarbinnen GS handelen. GS voeren het provinciale beleid uit en beoordelen initiatieven en voorstellen aan de hand van de door PS vastgestelde kaders en de provinciale belangen.

Bij de RES-zoekgebieden komen verschillende verantwoordelijkheden samen. Gemeenten zijn in de RES verantwoordelijk voor het voorbereiden van lokale voorstellen. De gemeenteraad maakt daarbij de lokale democratische afweging. Vervolgens beoordeelt de provincie of een voorgestelde wijziging past binnen de provinciale beleidskaders en belangen.

De vraag wie de formele provinciale vaststelling van een wijziging doet, staat los van de vraag wie het provinciale beleid bepaalt. Een delegatie aan GS verandert dus niet de verantwoordelijkheid van PS voor de provinciale beleidskaders, maar wel wie binnen die kaders de formele besluitvorming over de jaarlijkse actualisaties uitvoert.

Waarom het beleggen van deze bevoegdheid bij GS wenselijk kan zijn

Het beleggen van de uitvoering van de jaarlijkse actualisaties bij GS sluit aan bij de manier waarop deze actualisaties tot stand komen. Een wijziging van een RES-zoekgebied begint bij een lokale afweging. Gemeenten bereiden een voorstel voor en leggen dit voor aan hun gemeenteraad. De gemeenteraad besluit vervolgens over het voorstel. Daarmee heeft de lokale democratische besluitvorming al plaatsgevonden voordat het voorstel bij de provincie wordt ingediend.

De provinciale beoordeling richt zich vervolgens op de vraag of de voorgestelde wijziging past binnen de provinciale beleidskaders en de belangen die PS hebben vastgesteld. Het gaat bij deze beperkte jaarlijkse actualisaties dus niet om het opnieuw bepalen van provinciaal beleid voor zonne-energie op land, maar om het beoordelen en verwerken van lokaal voorbereide en democratisch vastgestelde wijzigingen binnen de bestaande provinciale kaders.

De juridische vorm waarin dit wordt geregeld, wordt nog nader onderzocht. Dat sluit aan bij de afgesproken werkwijze binnen de RES en bij de rolverdeling tussen gemeenten en provincie. PS blijven verantwoordelijk voor het vaststellen en wijzigen van de provinciale beleidskaders en regels. Ook bepalen PS de voorwaarden waaronder GS deze bevoegdheid kunnen uitoefenen en blijven zij GS controleren op de uitvoering daarvan.

Bij de uitwerking van de delegatie moet bovendien worden geregeld hoe wordt omgegaan met wijzigingen die buiten het karakter van een beperkte actualisatie vallen, bijvoorbeeld vanwege hun aard, omvang of gevolgen voor provinciale belangen. Dergelijke wezenlijke beleidsmatige keuzes moeten aan PS worden voorgelegd. Zo blijft de betrokkenheid van PS bij belangrijke keuzes gewaarborgd.

Het uitgangspunt is dat PS verantwoordelijk blijven voor de provinciale beleidskaders en de belangrijke beleidsmatige keuzes. Het beleggen van de jaarlijkse actualisatie bij GS kan ervoor zorgen dat de formele besluitvorming aansluit bij de afgesproken werkwijze binnen de RES, terwijl de kaderstellende en controlerende rol van PS behouden blijft. De juridische vorm en de voorwaarden waaronder GS deze taak kunnen uitvoeren, worden nader uitgewerkt.

Hoe nu verder?

De voorgestelde wijziging maakt deel uit van de tweede wijzigingsronde van de Omgevingsverordening NH2022 en is in het kader van de voorbereiding ter inzage gelegd voor consultatie. Naar aanleiding van de vragen uit de commissie wordt de juridische basis voor de voorgestelde wijziging nader onderzocht.

Daarom wordt voorgesteld de wijziging van artikel 6.2 in deze wijzigingsronde niet mee te nemen in het definitieve besluit. Eerst wordt uitgezocht of GS bevoegd zijn om bijlage 11 te wijzigen en op welke juridische basis GS de RES-zoekgebieden voor zonne-energie kunnen aanwijzen of wijzigen. Daarbij wordt ook de passende juridische vorm – bijvoorbeeld mandaat of delegatie – betrokken.

Op basis van deze uitwerking kan in een volgende wijzigingsronde een voorstel aan PS worden voorgelegd waarin zowel de bevoegdheidsverdeling als de voorwaarden voor de jaarlijkse actualisatie helder zijn geregeld.

Betrokkenheid van PS

Wij vinden het belangrijk dat PS betrokken blijven bij de beleidsmatige keuzes over zonne-energie op land. Een delegatie aan GS doet daar niet aan af, mits de reikwijdte en voorwaarden van de delegatie helder worden vastgelegd.

PS blijven de provinciale kaders bepalen en kunnen GS aanspreken op de wijze waarop de gedelegeerde bevoegdheid wordt uitgeoefend. Bij wijzigingen die verder gaan dan een beperkte actualisatie of die wezenlijke gevolgen hebben voor provinciale belangen, moet de betrokkenheid van PS worden geborgd.

Op deze manier kan de provincie de jaarlijkse actualisatie van de RES-zoekgebieden op een werkbare manier organiseren, terwijl de kaderstellende en controlerende rol van PS behouden blijft.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland