

Provinciale Staten van Noord-Holland

Haarlem, 14 november 2022

Onderwerp: Beslissing op bezwaar inzake Referendumverzoek Stichting Windalarm

Kenmerk:

Bijlagen:

Advies hoor- en adviescommissie

Ontwerpbesluit a

Ontwerpbesluit b

Ontwerpbesluit c

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 2020' een besluit genomen over het afschaffen van de strengere (boven de wettelijke norm) provinciale normen voor windturbines. Deze versoepeling maakt het

mogelijk om voldoende windparken te realiseren om op tijd het Noord-Hollandse deel van de klimaatdoelstellingen (voor wat betreft 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 dezelfde datum hebben PS de Omgevingsverordening 2022 vastgesteld ter voorbereiding op de komst van de Omgevingswet met daarin dezelfde wind op land regels als de eerste partiële herziening van Omgevingsverordening 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 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 (die voorzien in het afschaffen van de strengere regels voor windturbines) 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 de verruimde regels over windturbines.
- Er is ook geen hogere wetgeving die maakt dat de afschaffing van de strengere wind op land regels noodzakelijk is.

¹ Artikel 5, tweede lid, sub n, Referendumverordening

Beslissing op bezwaar

PS moeten nu een beslissing over het bezwaarschrift nemen. Tegen deze beslissing staat beroep open bij de rechtbank.

PS hebben de volgende mogelijkheden:

- 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 herroepen en alsnog de inwerkingtreding van de verordeningen met terugwerkende kracht opschorten.

2. Opties nader bezien

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 beoordelingsvrijheid te hebben bij een beslissing over de toelating van een eerste referendumverzoek, de kennisgeving. 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. PS kunnen er dus iets van vinden.

De hoor- en adviescommissie stelt in het advies dat PS juist geen ruime beoordelingsvrijheid hebben. Zij doet daarbij de aanname dat zonder de ruimere regels voor windturbines de klimaatdoelstellingen ook gehaald kunnen worden en vindt daarom dat er geen dringende of spoedeisende provinciale belangen zijn. Het is nu aan PS om deze interpretatie/aanname van de hoor- en adviescommissie wel of niet over te nemen. Als PS het advies overnemen accepteren ze daarmee dat hun beoordelingsruimte beperkt is, hetgeen ook consequenties zal hebben voor de beoordeling van toekomstige referendumverzoeken (precedentwerking). Een volgende initiatiefnemer zou kunnen menen dat er een ‘recht’ bestaat op een referendum zodra voldoende handtekeningen zijn ingezameld.

– De kans van slagen van een eventuele beroepsprocedure door de bezwaarmaker wordt door juridische adviseurs als laag ingeschat. 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 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 gelet op de zorgvuldige onderbouwing ervan.

– Het gaat PS 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 PS bij het besluit om het referendumverzoek af te wijzen om ging en 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 reëel dat als de strengere regels (600 meter afstand tot gevoelige bestemmingen, 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 kaart inzichtelijk gemaakt. Met het ondertekenen van het Klimaatakkoord en het vaststellen van de RES opgave is het op tijd behalen van deze wind op land klimaatdoelstellingen per definitie een provinciaal belang geworden dat als dringend en spoedeisend moet worden aangemerkt. Dit heeft de hoor- en adviescommissie ditmaal niet onderkend, in tegenstelling tot haar eerdere advies betreffende het bezwaarschrift over de afwijzing van het referendumverzoek over de RES. De hoor- en adviescommissie verklaart deze verandering van inzicht niet in het advies, terwijl de soepelere regels over windturbines direct voortvloeien uit de door PS vastgestelde RES.

– PS zou bij doorgaan met het referendumproces uitdrukkelijk het risico nemen van forse vertraging en dus het niet halen van de doelen die overeengekomen zijn in het Klimaatakkoord (voor wat betreft wind op land), waaraan PS zichzelf hebben verbonden. Dit omdat een referendumprocedure een lange doorlooptijd kent en leidt tot onzekerheid voor vergunning-aanvragers, belanghebbenden en het bevoegde gezag. 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

geldende regels. Als bekend is dat deze regels mogelijk gaan wijzigen binnen de bestemmings- en vergunningsprocedure 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 bestemmingsplanprocedures en het wachten met het aanvragen van omgevingsvergunningen voor windparken. Een projectlocatie die op grond van de ruimere regels voor windturbines 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 termijnen zijn zonder referendumprocedure al zeer krap.

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. Na het PS-besluit begint de fase van het inleidend verzoek (na bekendmaking en publicatie van dit besluit). De initiatiefnemer heeft vanaf dat moment vier weken om 10.000 handtekeningen (digitaal en op papier) 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. Alle gemeenten in de provincie zullen dan een stemming over de referendumvraag organiseren. Dit referendum vindt, rekening houdend met alle termijnen, plaats ergens in de periode tussen 6 september 2023 en 29 november 2023. Het referendum kan niet worden gecombineerd met een verkiezing. Naar aanleiding van een afwijzende referendumslag dienen GS een voordracht in PS te brengen tot intrekking van de besluiten over de verordeningen.

– Met het toelaten van de kennisgevingen accepteren PS het risico dat het behalen van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord voor wat betreft wind op land verder bemoeilijkt wordt en vrijwel zeker vertraging oploopt, terwijl PS zich daar zelf aan gebonden hebben. Procedures voor vergunningverlening en bestemmingsplanwijzigingen ten behoeve van windprojecten op basis van de ruimere regels zullen mogelijk ‘on hold’ worden gezet, in afwachting van de referendumslag. Het nemen van onomkeerbare besluiten tijdens zo’n referendumprocedure

zal omstreden zijn. Daarmee zou de referendumuitslag 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 2020 is al in werking getreden na bekendmaking en publicatie van dit besluit door PS in het Provinciaal Blad. De Omgevingsverordening 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, direct worden stopgezet. Op bijgevoegd kaartje 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 door initiatiefnemers voor windprojecten (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 en daarbij een keuze te maken uit de hierboven genoemde drie mogelijkheden. Tevens verzoekt het presidium aan PS om mandaat te verlenen aan de voorzitter voor het uitwerken van de motivering in een beslissing op bezwaar. Verder verzoekt het presidium aan PS om mandaat te verlenen aan gedeputeerde staten voor het voeren van verweer in een eventuele beroepsprocedure.

4. Voorstel

Wij stellen u voor een principe keuze te maken uit de drie bijgevoegde ontwerpbesluiten. 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 (optie a)

Nr. xxxx

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van het presidium van 14 november 2022;

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

1. het door Stichting Windalarm ingediende bezwaarschrift tegen ons besluit om de verruimde regels over windturbines niet aan een referendum te onderwerpen (besluit 20-2022 van 23 mei 2022) ontvankelijk te verklaren;
2. het bezwaarschrift *ongegrond* te verklaren en het besluit om geen referendum te houden over de verruimde regels met betrekking tot windturbines *niet* te herroepen;
3. aan de voorzitter mandaat te verlenen om de motivering van dit besluit uit te werken in een beslissing op bezwaar en deze vast te stellen namens PS;
4. aan gedeputeerde staten mandaat te verlenen voor het voeren van verweer in een eventuele beroepsprocedure.

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

Haarlem,

Provinciale Staten voornoemd,

voorzitter,

statengriffier,

Ontwerpbesluit (optie b)

Nr. xxxx

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van het presidium van 14 november 2022;

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

1. het door Stichting Windalarm ingediende bezwaarschrift tegen ons besluit om de verruimde regels over windturbines niet aan een referendum te onderwerpen (besluit van 23 mei 2022) ontvankelijk te verklaren;
2. het bezwaarschrift *gegrond* te verklaren en het besluit om geen referendum te houden over de verruimde regels over windturbines te herroepen en daarmee de referendumprocedure te hervatten;
3. De inwerkingtreding van de verruimde regels over windturbines *niet* op te schorten;
4. Aan de voorzitter mandaat te verlenen om dit besluit uit te werken in een gemotiveerde beslissing op bezwaar en vast te stellen namens PS;

5. Aan gedeputeerde staten mandaat te verlenen voor het voeren van verweer in een eventuele beroepsprocedure.

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

Haarlem,

Provinciale Staten voornoemd,

voorzitter,

statengriffier,

Ontwerpbesluit (optie c)

Nr. xxxx

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van het presidium van 14 november 2022;

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

1. het door Stichting Windalarm ingediende bezwaarschrift tegen ons besluit om de verruimde regels over windturbines niet aan een referendum te onderwerpen (besluit van 23 mei 2022) ontvankelijk te verklaren;
2. het bezwaarschrift *gegrond* te verklaren en het besluit om geen referendum te houden over de verruimde regels over windturbines te herroepen en daarmee de referendumprocedure te hervatten;
3. de inwerkingtreding van de verruimde regels over windmolens met terugwerkende kracht op te schorten;
4. aan de voorzitter mandaat te verlenen om dit besluit uit te werken in een gemotiveerde beslissing op bezwaar en vast te stellen namens PS;
5. aan gedeputeerde staten mandaat te verlenen voor het voeren van verweer in een eventuele beroepsprocedure.

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

Haarlem,

Provinciale Staten voornoemd,

voorzitter,



statengriffier,