

GS Beslisdocument: Besluitvorming GS

GS-Vergaderdatum 23 maart 2021	Bespreking Oriënterend	Vertrouwelijk Ja
Akkoord Concerncontrol Ja	Urgent Nee	Case/documentnummer C2246528/ 4835328
Programma Milieu & Energie	Portefeuillehouder de heer E.J. de Bie	
Opdrachtgever/Programmamanager mevrouw 5.1.2.e	Telefoon/email (5.1.2.e 5.1.2.e @brabant.nl	
Opdrachtnemer mevrouw 5.1.2.e	Telefoon/email (5.1.2.e 5.1.2.e @brabant.nl	
Onderwerp Bepalen rol provincie in Duurzame Polder		

Voorstel

Eerste oriënterende bespreking van de twee opties voor de rol en positie van de provincie in de samenwerking Duurzame Polder, in relatie tot de in het gebied aanwezige provinciale belangen en ambities en gelet op de besluitvorming van de gemeenteraden van Oss en 's-Hertogenbosch. Het advies is optie 2 te kiezen, de optie waarbij de regie voor het planproces en de besluitvorming bij de gemeenten ligt en de provincie beide gemeenten hierbij ondersteunt en daarvoor een bestuursovereenkomst afsluit.

Tekst Openbare Besluitenlijst

Nvt. Bij de uiteindelijke besluitvorming door GS, zal sprake zijn van een actieve persbenadering, afgestemd met de gemeenten Oss en 's-Hertogenbosch.

Aanleiding en doel

Op 10 juli 2020 zijn het "Eindrapport Verkenning Duurzame Polder: Mogelijkheden voor grootschalige windmolenparken en zonnevelden" bijbehorende raadsvoorstellen door gemeenten en provincie openbaar gemaakt. GS hebben op 7 juli 2020 besloten dat de provincie pas een besluit neemt over haar rol in het vervolgproces na besluitvorming in de gemeenteraden van de gemeenten Oss en 's-Hertogenbosch. Beide gemeenten hebben inmiddels een besluit genomen over de Duurzame Polder. Deze oriënterende bespreking dient als voorbereiding op een later te nemen GS-besluit over de provinciale rol en verantwoordelijkheid in het project Duurzame Polder. Voor deze bespreking zijn twee mogelijke opties voor een provinciale rol en verantwoordelijkheid beschreven en zijn de mogelijke consequenties van een keuze voor elke optie aangegeven.

Besluitvorming van de gemeenteraden van Oss en 's-Hertogenbosch

Op 6 oktober 2020 heeft de raad van 's-Hertogenbosch een besluit genomen over de Duurzame Polder, op 28 januari 2021 de raad van Oss. Ten opzichte van het oorspronkelijke, gezamenlijk vastgestelde, raadsvoorstel hebben beide gemeenten een aantal wijzigingen aangebracht, zonder de provincie daarin te consulteren of te betrekken. Deels zijn deze aanpassingen vooraf door de colleges van de gemeenten gemaakt, deels zijn het amendementen van de gemeenteraden (zie bijgevoegde notitie).

Een van de wijzigingen die vooraf door de colleges is aangebracht betreft de aanwijzing van een beperkt zoekgebied voor windmolens binnen de Duurzame Polder. De gemeente 's-Hertogenbosch legt de restrictie op dat de zoekgebieden van windturbines minimaal 1000 meter van de bebouwde kom moeten blijven, de gemeente Oss hanteert een restrictie van 2000 meter. Hiermee is het zoekgebied voor windturbines dusdanig verkleind, dat de locatie van een windpark in wezen al is bepaald.

De wijzigingen die de gemeenten in het oorspronkelijke gezamenlijke voorstel hebben gemaakt, hebben consequenties voor de inhoud en vorm van de planvorming voor de Duurzame Polder. De inperking van het zoekgebied geldt slechts voor windturbines. Er is nog steeds ruimte om, in relatie tot de te plaatsen windturbines, te werken aan integrale gebiedsoplossingen buiten het zoekgebied voor wind. De mogelijkheden om via een integraal open gebiedsproces, meerdere beleids- en gebiedsdoelen in samenhang en in participatie met alle stakeholders en inwoners te realiseren zijn wel afgenomen .

Daarnaast hebben de, door de gemeenteraden, bijgestelde hoeveelheden op te wekken duurzame energie tot gevolg dat de bevoegdheid voor besluitvorming over windmolens (conform de Elektriciteitswet) bij de provincie komt te liggen. (Zie bijgevoegde notitie).

Argumenten

1.1 Op basis van argumenten zoals die zijn beschreven bij de onderstaande punten 1.2 t/m 1.5, lijken er twee opties voor de rol en positie van de provincie in de samenwerking met de beide gemeenten (in bijgevoegde notitie zijn de voor- en nadelen van de verschillende rollen weergegeven). Deze twee opties zijn in hun essentie beschreven in de Uitvoeringsagenda Energie 2021 - 2023: 'De uitvoering ligt (cf. de uitgangspunten in de Omgevingsvisie) primair bij de gemeenten, maar de provincie is bereid gemeenten waar nodig en passend te ondersteunen. In beginsel nemen wij daarbij de uitvoering niet over, tenzij de wetgever ons daartoe verplicht en/of er bovenlokale belangen en effecten een significante rol spelen.

- 1.1.1 Optie 1: Provincie heeft de regie (bevoegdheid over besluitvorming voor de windparken blijft bij de provincie);
 - 1.1.1.1 Tussen provincie en gemeenten kunnen afspraken worden gemaakt welke overheid/welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de verschillende onderdelen van het gezamenlijk te doorlopen proces (naar voorbeeld Wind A16);
 - 1.1.1.2 Als de provincie de regie neemt en de bevoegdheid voor besluitvorming over beide windparken bij zich houdt, zal zij het gehele gebied in de planvorming kunnen betrekken om op basis van een plan-MER tot een brede en evenwichtige belangenafweging te kunnen komen. Zij kan daarbij de raadsbesluiten als zwaarwegend advies meenemen maar niet als uitgangspunt of kader omdat er geen provinciaal planologisch besluit aan ten grondslag ligt;
 - 1.1.1.3 In deze specifieke situatie is de passage uit de Uitvoeringsagenda Energie over een op te stellen 'spelregelkader' niet aan de orde. Immers, de provincie zal vanuit de Elektriciteitswet de formele bevoegdheid krijgen voor besluitvorming over beide afzonderlijke windparken en niet een bevoegdheid overnemen;
 - 1.1.1.4 Bij deze rol en positie is het logisch de coördinerende rol vanuit het college bij de gedeputeerde woon- en leefomgeving te leggen omdat het de start is van een ruimtelijke procedure.

- 1.1.2 Optie 2: Provincie draagt de bevoegdheid voor de besluitvorming over de windprojecten over aan beide gemeenten onder de voorwaarde dat de gemeenten de procedure net zo snel of sneller kunnen doorlopen (Elektriciteitswet). Provincie vervult haar reguliere ondersteunende en formele toetsende rol (Natuurbeschermingswet en Omgevingsverordening) en faciliteert de gemeenten (met name in de contacten en afstemming met rijk, Defensie en netbeheerders);
 - 1.1.2.1 Bij deze rol en positie kan elke gedeputeerde afzonderlijk vanuit zijn/haar portefeuille de provinciale belangen/doelstellingen inbrengen en (zo nodig) de gemeenten op een aantal punten faciliteren met kennis en ervaringen;
 - 1.1.2.2 Bij deze optie is het goed om de ondersteuning, randvoorwaarden en kaders vanuit de provincie bij overdracht van de bevoegdheid samen met de gemeenten vast te leggen in een bestuursovereenkomst.
 - 1.1.2.2.1 Het geeft de gemeenten de zekerheid dat de provincie hen ondersteunt en betrokken blijft bij het project.
 - 1.1.2.2.2 De provincie kan in de toekomst, indien nodig, ingrijpen in het planproces.
- 1.1.3 In beide rollen kan de provincie invulling geven aan de door de gemeenten gewenste inzet (zie 1.3.2).
 Een rol van de provincie als gelijkwaardige partner (inclusief het vaststellen van een gezamenlijk programma) druist inhoudelijk in tegen de provinciale beleidsuitgangspunten en staat op gespannen voet met het bestuursakkoord. Het kan een precedent scheppen voor andere nog te realiseren windparken in Brabant en daarmee mogelijk consequenties voor de RES- en provinciale duurzame energiedoelstellingen (zie argumenten onder 1.2.3). Daarnaast brengt deze optie ook procedurele risico's met zich mee (zie argumenten onder 1.2.4) met kans op grote vertraging en/of een negatieve afloop van een doorlopen proces.

1.2 Eerder (GS-besluiten van 24 maart en 7 juli 2020) is afgesproken dat provincie en gemeenten samen een integraal gebiedsgericht plan gaan maken, waarbij er afspraken worden gemaakt over de onderlinge rolverdeling.

- 1.2.1 Door de besluitvorming van de beide gemeenteraden dient dit besluit te worden heroverwogen. De besluiten wijken namelijk af (met name door inperking van het zoekgebied voor windmolens) van het oorspronkelijke advies dat de basis vormde voor de eerder afgesproken samenwerking tussen de drie partners;
- 1.2.2 Bij deze heroverweging is het van belang om te bepalen of de deelname van de provincie in het vervolgproces een meerwaarde heeft voor de gebiedsgerichte opgave en het behalen van provinciale doelstellingen in het gebied;
- 1.2.3 De eerder gekozen procedure, met als eerste stap het vaststellen van een programma (in het kader van de omgevingswet) door de drie partners, dient te worden heroverwogen;
 - 1.2.3.1 Door het maken en vaststellen van een gezamenlijk programma (binnen de kaders van de raadsbesluiten) bekrachtigt u als college de randvoorwaarden zoals die door de beide gemeenteraden zijn vastgesteld. Dit betreft met name de minimale afstand tot de kernen/woonbebouwing;
 - 1.2.3.2 Het instemmen met deze afstanden kan een precedent scheppen voor andere windprojecten in Brabant die in het kader van de RES worden uitgevoerd. Hierdoor kunnen ook andere gemeenteraden aanleiding zien om grotere

- afstanden vast te leggen tussen een windpark en woonbebouwing dan vanuit milieuwetgeving (een maximale geluidsbelasting op de gevel van een woning) minimaal vereist is;
- 1.2.3.3 Het inperken van de beschikbare gebieden waarin nu, binnen de wettelijke mogelijkheden, windturbines kunnen worden geplaatst in de provincie, kan negatieve consequenties hebben voor het behalen van de RES-doelstellingen en daarmee ook van de provinciale doelstelling van 50% duurzame energie in 2030.
 - 1.2.3.4 De provincie kan geen verantwoordelijkheid nemen voor een plan-MER dat niet aan de wettelijke eisen voldoet (zie punt 1.1.4).
- 1.2.4 De inperking van het gebied voor windturbines in de Duurzame Polder, brengt ook grote procedurele en inhoudelijke risico's met zich mee in de te doorlopen plan-m.e.r. procedure. Dit geldt zowel voor een gezamenlijke plan-m.e.r. procedure als een plan-m.e.r. procedure per afzonderlijk windproject;
- 1.2.4.1 Het zal moeilijk zijn om de door de gemeenteraden vastgestelde energieopgave te realiseren is binnen het ingeperkte gebied. De verwachting is dat een verkenning en vergelijking van verschillende opstellingsvormen en alternatieven in het beperkte gebied nagenoeg niet mogelijk is;
 - 1.2.4.2 Hierdoor wordt het zeer moeilijk om ook andere milieuaspecten en gebiedswaarden op een evenwichtige manier in een belangenafweging te betrekken;
 - 1.2.4.3 In dat geval moet rekening worden gehouden met een negatief advies van de Commissie m.e.r. en daarmee vervolgens ook grote procedurele risico's bij een beroep bij de Raad van State indien niet tegemoet wordt gekomen aan de gemaakte opmerkingen van de Commissie m.e.r.;
 - 1.2.4.4 Het kunnen behalen van de duurzame energiedoelstelling voor 2030 van de RES Noordoost-Brabant en van de provincie, komt daarmee onder druk te staan.
- 1.2.5 Gezien de door de gemeenteraden vastgestelde maximaal op te wekken hoeveelheid duurzame energie welke ook in de RES Noordoost-Brabant zal worden vastgelegd, vervalt de rijksbevoegdheid voor de beide windparken;
- 1.2.5.1 Beide projecten komen elk afzonderlijk onder de 100 MW. Doordat er sprake is van twee verschillende ontwikkelaars, is het rijk wettelijk gezien niet verplicht om de twee parken als één project van meer dan 100 MW te beschouwen (Elektriciteitswet);
 - 1.2.5.2 Hierdoor komt de bevoegdheid voor besluitvorming over beide parken bij de provincie te liggen.
- 1.3 *Uit een uitgebreide interne inventarisatie binnen de provincie is gebleken dat er in potentie veel provinciale doelstellingen en ambities zijn die in het gebied van de Duurzame Polder kunnen worden gerealiseerd.*
- 1.3.1 Er is bereidheid om vanuit de verschillende programma's hier een bijdrage aan te leveren. Naast de duurzame energietransitie liggen er vooral mogelijkheden op het gebied van natuur, klimaat, landbouw en cultuurhistorie.
 - 1.3.1.1 De Duurzame Polder is één van de laatste (grootschalige) open gebieden (met een relatief groot aandeel grasland) in Brabant waar nog een gezonde populatie weide- en akkervogels voorkomt;
 - 1.3.1.2 Deze natuurwaarden zijn locatie gebonden en vallen deels samen met het ingeperkte gebied voor plaatsing van windturbines. De andere ambities zijn meer flexibel in te vullen.

1.4 *Gemeenten hebben in het bestuurlijk overleg op 12 februari jl. aangegeven graag samen met de provincie de planvorming op te pakken.*

- 1.4.1 De gemeenten hebben vooralsnog geen uitspraak gedaan over hun voorkeur voor een rolverdeling bij de planvorming. Conform de Elektriciteitswet ligt de bevoegdheid bij de provincie (zie 1.1.5.2).
- 1.4.2 Zij zien de meerwaarde van de betrokkenheid van de provincie vooral in de afstemming met partijen op landelijke en provinciale schaal (EZK, Defensie en netbeheerders). Daarnaast hebben zij behoefte aan financiële ondersteuning voor het planproces; (in de meerjarenbegroting van de gemeenten is geen rekening gehouden met een dergelijk planproces).
- 1.4.3 Zij willen graag dat de provincie, in de communicatie naar stakeholders, inwoners en in het bijzonder de actiegroepen, zich uitspreekt en committeert aan de plannen voor de Duurzame Polder.

1.5 *Het is belangrijk dat er afspraken worden gemaakt met gemeenten (en eventueel het ministerie van EZK) over de bevoegdheid voor besluitvorming over de windparken;*

- 1.5.1 Door de inperkingen van de gemeenten, zowel als het gaat om de energieopgave als het resterende plaatsingsgebied voor windturbines, komen beide windparken afzonderlijk onder de grens van 100 MW te liggen. Juridisch is het voor *het ministerie van EZK* niet mogelijk om beide projecten als één plan > 100 MW te zien.
- 1.5.2 Daarmee komt de bevoegdheid voor besluitvorming over beide windparken bij de provincie te liggen.
- 1.5.3 Het is dan aan het college van GS om te bepalen of de bevoegdheid bij de provincie blijft of over wordt gedragen aan de beide afzonderlijke gemeenten.
- 1.5.4 Het is noodzakelijk om duidelijkheid te scheppen over ieders taken en verantwoordelijkheden en om de vereiste planologische procedures te kunnen volgen.
- 1.5.5 Bij een eventuele overdracht kan de provincie daarbij met de gemeenten afspraken maken over randvoorwaarden die meegegeven worden aan de deze overdracht van de bevoegdheid (zie 1.1.3).
- 1.5.6 Het is goed om deze afspraken vast te leggen in een bestuursovereenkomst en hierin de volgende aspecten op te nemen:
 - 1.5.6.1 Termijn van realisering;
 - 1.5.6.2 Het overdragen van de bevoegdheid kan, volgens de Elektriciteitswet, alleen als een gemeente de besluitvorming net zo snel, zo niet sneller kan doen als de provincie;
 - 1.5.6.3 Te realiseren hoeveelheid hernieuwbare energie;
 - 1.5.6.4 Kansen benutten om verschillende provinciale ambities te realiseren: natuur, cultuurhistorie, klimaatadaptatie en landbouw;
 - 1.5.6.5 Belangen weide- en akkervogelgebieden;
 - 1.5.6.6 Lokale participatie en sociale innovatie;
 - 1.5.6.7 Afstemming met de ministeries van EZK en Defensie en met de netbeheerders;
 - 1.5.6.8 Provinciale ondersteuning met kennis en expertise (bijvoorbeeld op het gebied van energietransitie, natuur, participatie en sociale innovatie);
 - 1.5.6.9 (Eventuele) provinciale ondersteuning met capaciteit en financiën;
 - 1.5.6.10 Monitoring en evaluatie van de bestuursovereenkomst.

Kanttekeningen

- 1.1 *Indien de provincie ervoor kiest om de regie te nemen voor de planvorming en de raadsbesluiten als zwaarwegend advies te hanteren, zal dit tot onrust leiden bij de gemeenteraden en betrokkenen (bewoners en overige stakeholders).*
- 1.1.1 Gemeenteraden hebben bij hun besluitvorming standpunten van bewoners en belangengroepen betrokken.
 - 1.1.2 Binnen het college van Oss is het besluit over de Duurzame Polder een lastig proces geweest, waarbij het college uiteindelijk een gezamenlijk standpunt heeft ingenomen. Als de provincie dit slechts ziet als een (weliswaar zwaarwegend) advies, heeft dat (mogelijk) ook consequenties voor het college en de raad van Oss.
 - 1.1.3 Dit kan leiden tot een breuk in de samenwerking met gemeenten.
 - 1.1.4 De provincie zal een dergelijk besluit daarom goed moeten onderbouwen en motiveren en hiervoor een specifieke communicatie aanpak richting betrokkenen moeten opzetten.
- 1.2 *De besluiten van de gemeenteraden hebben als consequentie dat met name het provinciaal belang van bescherming en behoud van de weide- en akkervogelpopulatie in het gebied, sterk onder druk komt te staan. Dit gebied is, mede door de financiële investeringen¹ door de provincie, een van de twee hotspots voor weide- en akkervogels in Brabant.*
- 1.2.1 Het huidige weidevogelgebied bestaat bij de gratie van vrijwillige beheersovereenkomsten die met agrariërs voor een bepaalde periode zijn overeengekomen. Heroverweging van de locatie van dit weidevogelgebied biedt de mogelijkheid om, in samenhang met opgaven als klimaat, waterhuishouding en landbouw, een meer structurele oplossing te vinden. Dit kan alleen als een nieuw weidevogelgebied buiten het zoekgebied voor windturbines gevonden kan worden.
 - 1.2.2 Of het mogelijk is de provinciale belangen voor de weide- en akkervogelpopulatie, binnen het project voldoende te beschermen binnen de door de gemeenteraden gestelde kaders, is niet onderzocht en dus onduidelijk. Dit is een risico.
- 1.3 *In het geval van overdracht van bevoegdheid aan de gemeenten, kan het opstellen van een plan-MER voor windenergie binnen de door de gemeenteraden vastgestelde randvoorwaarden, procedurele/juridische risico's met zich mee brengen (zie 1.2.4. Deze kunnen van invloed zijn op de snelheid van besluitvorming (zie 1.5.6.1). Als immers de Raad van State concludeert dat er geen zorgvuldige besluitvorming heeft plaatsgevonden dan dient het hele proces te worden overgedaan.*
- 1.3.1 Om te voorkomen dat er een '2^e Steenberg' ontstaat, zullen er in het af te sluiten bestuursakkoord afspraken moeten worden gemaakt hoe gemeenten zich maximaal inzetten om procedurele/juridische risico's te voorkomen of te verkleinen.

Bevoegdheid

Het nemen van een besluit over de rol van de provincie in het vervolgproces van de Duurzame Polder is een bevoegdheid van GS.

Financiën en relatie met begroting

Voor de voorbereiding van het planproces zijn de totale kosten eerder geschat op 750.000 euro. In maart 2020 is besloten dat de gemeente Oss, de gemeente 's-Hertogenbosch en de provincie ieder 1/3 voor haar rekening neemt. Dat betekent dat wij 250.000 euro bijdragen (GS-besluit d.d. 24 maart 2020).

¹ Voornamelijk in de vorm van beheer- en inrichtingsvergoedingen voor agrariërs.

Het bepalen van de kosten voor het totale traject en de financiering wordt gedaan in de voorbereiding. Hierbij wordt de analogie van Windenergie A16 zoveel mogelijk gevolgd waarbij kosten worden verhaald op de initiatiefnemers. Vanwege het andere regime (Omgevingswet) en het feit dat er integrale gebiedsontwikkeling zal plaatsvinden, is de aanpak mogelijk niet een op een te kopiëren. De financiële bijdrage van de provincie is uiteraard afhankelijk van de rol die we als provincie in het traject gaan vervullen en de afspraken die wij hierover met de gemeenten maken.

Kosten/opbrengsten verbonden aan dit voorstel

Jaar	Bedrag	Ten laste/gunste van post	Product

Risico's en gevolgen

Juridisch:	nvt
Financieel:	nvt
Europees:	nvt
Kennis en Onderzoek:	nvt
Personele capaciteit:	nvt
Concerncontrol:	Akkoord
	Opgesteld in samenwerking met: 5.1.2.e
Actieve communicatie:	nvt
Urgent	Nee

Naam	Corsa stuknummer document	Bijvoegen voor GS
1. Notitie DP GS 16 maart 2021	4840867	Ja