

Aan: Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal  
t.a.v. de griffies

per email verzonden: griffier@tweedekamer.nl , griffier@eerstekamer.nl

Betreft: Controversieel verklaren planvorming en uitrol windturbines op land

Datum: 20 januari 2021

Geachte leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal,

Nu het kabinet Rutte III is gevallen en demissionair is, gaat u binnenkort vaststellen welke onderwerpen tijdens deze demissionaire periode controversieel zullen worden verklaard.

Evenals bij de kinderopvangtoeslag affaire hebben de Raad van State en de minister van EZK de burger volkomen genegeerd in het windturbine dossier.

Hierbij verzoeken wij u om planvorming en uitrol van windturbines op land controversieel te verklaren, omdat dit onderwerp zowel politiek, juridisch als maatschappelijk controversieel is.

## **1. Politiek controversieel**

- a) De nu demissionaire vicepremier van D66 heeft recentelijk aangegeven, dat windturbines alleen nog op zee moeten worden geplaatst. Een zienswijze, die steeds breder ook door andere leden van uw Kamers wordt onderschreven.
- b) De ontwikkeling van windturbines op land volgens de huidige SDE++ subsidieregeling betekent in de praktijk een miljardentransfer van burgers naar grote, veelal buitenlandse, energiebedrijven, waardoor de winsten naar het buitenland vloeien en daardoor niet in onze Nederlandse economie terugvloeien. De SP heeft hier grote bezwaren tegen aangetekend. Ook het verzet tegen deze gang van zaken wordt steeds breder door leden van uw Kamers gedeeld.
- c) De Partij van de Dieren maakt zich zorgen over de schade die windturbines aanrichten bij o.a. vogels en vleermuizen.
- d) PVV, FvD, JA21 en GO hebben zich expliciet uitgesproken tegen windenergie en daarmee dus ook tegen windturbines op land.
- e) VVD, CDA, D66, PvdA en GroenLinks zijn er voorstander van dat de zaken, die nu Europees zijn geregeld, Europees geregeld blijven. Een Europese richtlijn beschermt de burger tegen de nadelige gevolgen van windturbines op land. De Raad van State blokkeert toepassing van deze richtlijn in Nederland (zie "juridisch controversieel" hieronder). Juist VVD, CDA, D66, PvdA en GroenLinks zouden er dus logischerwijs voorstander van moeten zijn, dat de uitrol van wind op land wordt opgeschort totdat de Europese richtlijn in Nederland geldt.

- f) Voor alle partijen geldt het volgende: Door de recent sterke daling van de kosten voor de overheid van wind-op-zee ten opzichte van wind-op-land kan de overheid honderden miljoenen sparen door de huidige nog in te vullen wind-op-land ambitie naar zee te verplaatsen. De overheid is het dan ook aan de belastingbetaler verplicht om de afspraken zoals die in het klimaatakkoord (buiten de burger om) zijn gemaakt te herzien.

## **2. Juridisch controversieel**

- a) Volgens het Europees recht en uitspraken van het Europees Hof zijn verleende en te verlenen vergunningen in de huidige Nederlandse context illegaal. De Raad van State heeft op 3 april 2019 artikel 267 van het Verdrag op de Werking van de Europese Unie overtreden door geen prejudicieel advies aan het EU Hof van Justitie te vragen. De vorige minister van EZK, de heer Wiebes, heeft ons in een brief (zie bijlage) duidelijk gemaakt, dat het windturbinebeleid is gebaseerd op deze wetsovertreding van de Raad van State.
- b) De huidige naar Europees recht illegale situatie in Nederland leidt tot illegale vergunning verlening door de Rijksoverheid en zet lagere overheden ook aan tot illegale vergunning verlening.
- c) De Regionale Energie Strategieën, waarin wind op land een essentiële rol speelt, hebben geen wettelijke basis volgens prof.mr. Elzinga (staatsrecht – Rijks Universiteit Groningen) (zie bijlage).
- d) Het proces van het Klimaatakkoord, waarin de grote energiebedrijven hun miljardensubsidies mochten veiligstellen, maar waarin wij, de organisaties in het NederWind netwerk, niet mochten deelnemen en de burger dus buitenspel stond, is in strijd met het ook door Nederland getekende Verdrag van Aarhus. De Regionale Energie Strategieën (RES) zijn een rechtstreeks vervolg hierop. Ook bij de RES mogen financieel belanghebbenden aanschuiven bij de besluitvorming, maar burgerorganisaties niet. Ook dat is in strijd met het Verdrag van Aarhus.

## **3. Maatschappelijk controversieel**

- a) De plannen voor wind op land kunnen rekenen op grote en stijgende maatschappelijke weerstand. De organisaties in het NederWind netwerk verzetten zich sterk tegen windturbines op land en bedienen een grote en groeiende achterban in heel Nederland.
- b) Windturbines veroorzaken overlast, zoals de zaken in de volgende lijst, welke niet uitputtend is:
  - i. Het vernietigen van de leefomgeving, doordat landelijke waarden worden vervangen door een industriële omgeving.
  - ii. Het vernietigen van natuurwaarden.
  - iii. Het schaden van de gezondheid van mens en dier door slagschaduw, geluidsoverlast en laagfrequent geluid. Dit laatste zorgt zelfs voor ernstige medische klachten.
  - iv. Sterfte van dieren, zoals vogels en vleermuizen, door contact met de windturbines.
  - v. Waardedaling van woningen
- c) Windturbines op land brengen schade toe aan het draagvlak voor een energietransitie. Het verzet tegen windturbines op land wordt steeds breder, ook in groeiende mate in kringen van diegenen, die een energietransitie een warm hart toedragen.

- d) Het laten participeren van lokale burgers en windenergie coöperaties als concept voor het creëren van draagvlak blijkt niet te werken. De voordelen voor enkelen staan in geen verhouding tot de nadelen voor het overgrote deel van de bewoners. Het zet burgers tegen elkaar op.

Het controversieel verklaren moet o.i. het volgende inhouden:

- A. Het opschorten van voorgenomen Rijks Inpassings Plannen, waarin windturbines op land een rol spelen.
- B. Het opschorten van het verlenen van vergunningen, die direct of indirect de bouw van windturbines op land mogelijk maken.
- C. Het opschorten van alle planvorming, waarin windturbines op land een rol spelen. Omdat wind op land een essentieel onderdeel vormt van de Regionale Energie Strategieën, betekent dit dat planvorming van deze RES en daarmee het programma NP-RES (Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën) wordt opgeschort.
- D. Het opschorten van subsidie toekenning voor wind op land via de SDE++ regeling. Op 24 november jl. is het loket voor de SDE++ geopend, o.a. voor subsidiering van wind op land. Dit ondanks onze brief aan de minister van EZK (bijgevoegd als bijlage), waarin wij de minister waarschuwen, dat deze subsidies zullen worden toegekend voor windturbines, die in juridisch opzicht niet mogen worden gebouwd, en kunnen leiden tot schadeclaims jegens de staat. Toekenning van lopende aanvragen door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland zal moeten worden opgeschort, als het daarvoor nog niet te laat is.
- E. Het opschorten van alle andere besluiten van uw Kamers, die de planvorming en bouw van windturbines op land bevorderen.

Met belangstelling vernemen wij waartoe u heeft besloten.

Namens alle hieronder vermelde organisaties,

Hoogachtend,

ir. Kees Pieters - NederWind

Bijlagen:

1. Brief van het NederWind netwerk aan minister Wiebes op 19 november jl., waarin wordt aangedrongen op de sluiting van het SDE++ loket voor wind op land wegens illegale vergunningen.

2. Brief van minister Wiebes aan het NederWind netwerk van 10 december jl., waarin hij zijn beleid baseert op de wetsovertreding van de Raad van State op 3 april 2019.
3. Rapport “Regionale Energie Strategie zonder wettelijke basis” van prof. Elzinga.

**Dit schrijven wordt mede aan u gericht namens de volgende organisaties:**

1. Nationaal Kritisch Platform Windenergie (landelijk) - Dr. J H F Jansen
2. Stichting Laagfrequent Geluid (landelijk)
3. Stichting Windmolenklachten (Landelijk)
4. Stichting Leven met de Aarde (landelijk)
5. Landelijk Netwerk Bossen- en Bomenbescherming (landelijk)
6. Tegenwind N33 (Groningen)
7. Tegenwind Veenkoloniën (Drenthe/Groningen)
8. Stichting Burgerinitiatief Zuidelijke Dorpen Delfzijl (Groningen)
9. Stichting WindNEE (Veenkoloniën, Drenthe/Groningen)
10. Stichting Platform Storm (Veenkoloniën, Drenthe)
11. Vereniging Tegenwind Weijerswold (Coevorden, Drenthe)
12. Stichting de Woudreus (Dwingeloo, Drenthe)
13. Stichting Windbrekers Swifterbant (Flevoland)
14. Realistisch Duurzaam Bergentheim (Overijssel)
15. Stichting Ekos (Kloosterhaar, Overijssel)
16. Stichting De Twickelrand (Borne, Overijssel)
17. Actiegroep BurenTegenWindmolens (Ambt Delden, Overijssel)
18. Bewonersgroep Noaberschap Buren (Ambt Delden, Overijssel)
19. Actiegroep Geen Windmolens in de Hof van Twente (Overijssel)
20. Stichting Landschapsbelangen Harculo - Herxen - Windesheim (Overijssel)
21. Stichting behoud Twents Landschap (SBTL) (Twente, Overijssel)
22. Stichting Eefde Tegen-wind (Gelderland)
23. Actiecomité Op en Um 't Hengels Zand (Bronckhorst - Gelderland)
24. Stichting Natuurlijk Achterhoek (Gelderland)
25. Bomenstichting Achterhoek (Gelderland)
26. Behoud Buitengebied Klarenbeek (Gelderland)
27. Natuurlijk Landschap Heidenhoek | Actiecomité voor bescherming van natuur en leefbaarheid (Bronckhorst, Gelderland)
28. GeenWindmolensHier (Doetinchem, Gelderland) – Coen Heveling
29. Stichting Behoud Kemnade en Waalse Water (Etten, Gelderland)
30. Stichting Omwonenden Versus Windturbines (Berkelland, Gelderland)
31. Stichting Tegenwind Keppel en Eldrik (Achterhoek, Gelderland)
32. Stichting tot Behoud van het Woud (Gelderland)
33. Bewonersgroep de Huet en Langerak (Doetinchem, Gelderland)
34. Bewonersplatform Voor de Wind West-Brabant (Noord-Brabant)
35. Behoud Lithsepolder (Oss, Noord-Brabant)
36. Behoud de Polder – Geffen (Noord-Brabant)
37. Sylvia van Manen, Huisartsenpraktijk (Engelen, Noord-Brabant)
38. Actiecomité Windpark Rietvelden NEE ('s-Hertogenbosch, Noord-Brabant)
39. Stichting Behoud Leefmilieu Limburg
40. Stichting Kritisch Platform Ontwikkeling de Zijpe (Noord-Holland Noord)

41. Natuurlijk Krabbendam (Noord-Holland Noord)
42. Werkgroep Polder F. (Schagen, Noord-Holland)
43. Lotgenotengroep LFG Amsterdam e.o. o.l.v. Maya Bisessar (Noord-Holland)
44. Amsterdamse lotgenotengroep laagfrequent geluid o.l.v. Mirjam Niemans (Noord-Holland)
45. Windalarm Amsterdam (Noord-Holland)
46. Vereniging Vrij Polderland (Soest, Utrecht)
47. Stichting Gigawiek (Houten, Utrecht) - Maurice Bakker BSc MBA
48. Bewonersgroep Zuidzijderpolder (Lopik – Utrecht)
49. Buren van Rijnenburg en Reijersop (Utrecht)
50. Tegenwind Culemborg (Utrecht)
51. Stichting Redichem de Geeren (Culemborg, Utrecht)
52. Actiegroep Culemborg/Wijk bij Duurstede Geenwindpark Goyerbrug (Utrecht)
53. Stichting Belangen Wijkersloot - Wijk bij Duurstede (Utrecht)
54. Stichting Wind van Voren (Barendrecht, Zuid-Holland)
55. Politieke vereniging "Echt voor Barendrecht" (Barendrecht, Zuid-Holland)
56. Dorpsvereniging Filopopers (Piershil - Zuid-Holland)
57. Stichting Bewonerscomité LindtWind (Zwijndrecht, Zuid-Holland)
58. Stichting Mallemolens (Oude Tonge, Zuid-Holland)
59. Stichting Vaanplein Windturbinevrij (Rotterdam, Zuid-Holland)
60. Stichting ICIP duurzame transitie (Hoeksche Waard, Goeree-Overflakkee, Zuid-Holland)
61. Bewonersgroep Compensatie Plan Groep (CPG) (Hoeksche Waard, Nissewaard, Zuid-Holland)
62. Hoeksche Waards Behoud (Zuid-Holland)
63. Vereniging Dorp Mijnsheerenland (Zuid-Holland)
64. Stichting Windmolens N57 Nee (Hellevoetsluis, Zuid-Holland)
65. een groep Windturbinevluchtelingen, die Piershil (Zuid-Holland) zijn ontvlucht

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
t.a.v. dhr. ir. E.D. Wiebes  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Betreft: dringend verzoek tot gesloten houden loket SDE++ voor wind op land vanaf 24 november a.s.**

**Datum: 19 november 2020**

Geachte heer Wiebes,

### **Opening SDE++ loket**

Op 24 november bent u voornemens het SDE++ subsidieloket te openen voor een volgende ronde. Onderdeel van deze subsidieronde zijn subsidies voor windenergie op land.

### **Vergunningen windturbines mogen niet worden gebruikt**

In een arrest inzake windturbines in het Waals Gewest heeft het Europees Hof bepaald dat algemene milieu- en veiligheidsregels, die van toepassing zijn op windturbines, niet mogen worden gebruikt voordat deze wetenschappelijk zijn getoetst. (bron ECLI:EU:C:2016:816, uitspraak 27-10-2016, ook wel genoemd "de zaak d' Oultremont", zie ook deze link: <https://www.commissiener.nl/jurisprudentie/C-290.15>)

In een arrest inzake windturbines in het Vlaams Gewest heeft het Europees Hof bovengenoemd arrest bevestigd. Tevens heeft het Europees Hof in dit arrest uitdrukkelijk bepaald, dat regionale of nationale overheden hiervan niet mogen afwijken. (bron ECLI:EU:C:2020:503), uitspraak 25-6-2020, zie ook deze link: <https://www.commissiener.nl/jurisprudentie/C+24.19>)

Vergunningen voor windturbines in Nederland worden getoetst aan het Activiteitenbesluit. De normen in dit besluit zijn niet getoetst. Derhalve mogen vergunningen voor windturbines in Nederland op dit moment niet worden gebruikt volgens Europese wetgeving.

### **Claims van honderden miljoenen**

Als het SDE++ loket wordt geopend voor windenergie op land, dan zal dit leiden tot toezeggingen van subsidie door de Nederlandse Staat aan de initiatiefnemers van windturbineparken. Naar verwachting zal de Nederlandse Staat zich hiermee binden voor honderden miljoenen euro's aan subsidie.



Gezien de uitspraken van het Europees Hof moet ervan worden uitgegaan, dat de vergunningen om de subsidies te realiseren niet zullen mogen worden gebruikt. Initiatiefnemers zullen dan een grond hebben om de Nederlandse Staat aansprakelijk te stellen voor de schade. Deze claims kunnen mogelijk oplopen tot bedragen in dezelfde orde van grootte als de misgelopen subsidies.

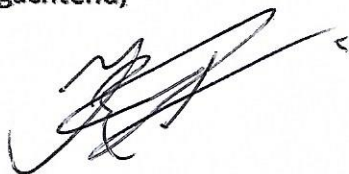
### **Onbehoorlijk bestuur**

Het verlenen van toezeggingen tot subsidies, in de wetenschap dat deze niet kunnen worden uitgekeerd omdat de te verlenen vergunningen niet mogen worden gebruikt, is financieel roekeloos en moet derhalve worden bestempeld als onbehoorlijk bestuur.

### **Dringend verzoek**

Op grond van het bovenstaande verzoeken wij u dringend om het SDE++ loket voor wind op land op 24 november a.s. en daarna gesloten te houden.

Hoogachtend,



ir. Kees Pieters - NederWind

**Dit dringende verzoek wordt mede aan u gericht namens de volgende organisaties:**

1. Nationaal Kritisch Platform Windenergie (landelijk) - Dr. J H F Jansen
2. Stichting Laagfrequent Geluid (landelijk)
3. Stichting Windmolenklachten (Landelijk)
4. Stichting Leven met de Aarde (landelijk)
5. Tegenwind Veenkoloniën (Drenthe/Groningen)
6. Stichting WindNEE (Veenkoloniën, Drenthe/Groningen)
7. Stichting Platform Storm (Veenkoloniën, Drenthe)
8. Vereniging Tegenwind Weijerswold (Coevorden, Drenthe)
9. Stichting de Woudreus (Dwingeloo, Drenthe)
10. Stichting Windbrekers Swifterbant (Flevoland)
11. Realistisch Duurzaam Bergentheim (Overijssel)
12. Stichting Ekos (Kloosterhaar, Overijssel)
13. Stichting De Twickelrand (Borne, Overijssel)
14. Actiegroep BurenTegenWindmolens (Ambt Delden, Overijssel)
15. Bewonersgroep Noaberschap Buren (Ambt Delden, Overijssel)
16. Actiegroep Geen Windmolens in de Hof van Twente (Overijssel)
17. Stichting Landschapsbelangen Harculo - Herxen - Windesheim (Overijssel)

18. Stichting behoud Twents Landschap (SBTL) (Twente, Overijssel)
19. Stichting Eefde Tegen-wind (Gelderland)
20. Actiecomité Op en Um 't Hengels Zand (Bronckhorst - Gelderland)
21. Stichting Natuurlijk Achterhoek (Gelderland)
22. Bomenstichting Achterhoek (Gelderland)
23. Behoud Buitengebied Klarenbeek (Gelderland)
24. Natuurlijk Landschap Heidenhoek | Actiecomité voor bescherming van natuur en leefbaarheid (Bronckhorst, Gelderland)
25. GeenWindmolensHier (Doetinchem, Gelderland) – Coen Heveling
26. Stichting Behoud Kemnade en Waalse Water (Etten, Gelderland)
27. Stichting Omwonenden Versus Windturbines (Berkelland, Gelderland)
28. Stichting Tegenwind Keppel en Eldrik (Achterhoek, Gelderland)
29. Stichting tot Behoud van het Woud (Gelderland)
30. Bewonersplatform Voor de Wind West-Brabant (Noord-Brabant)
31. Behoud Lithsepolder (Oss, Noord-Brabant)
32. Behoud de Polder – Geffen (Noord-Brabant)
33. Sylvia van Manen, Huisartsenpraktijk (Engelen, Noord-Brabant)
34. Actiecomité Windpark Rietvelden NEE ('s-Hertogenbosch, Noord-Brabant)
35. Stichting Kritisch Platform Ontwikkeling de Zijpe (Noord-Holland Noord)
36. Natuurlijk Krabbendam (Noord-Holland Noord)
37. Werkgroep Polder F. (Schagen, Noord-Holland)
38. Lotgenotengroep LFG Amsterdam e.o. o.l.v. Maya Bisessar (Noord-Holland)
39. Amsterdamse lotgenotengroep laagfrequent geluid o.l.v. Mirjam Niemans (Noord-Holland)
40. Vereniging Vrij Polderland (Soest, Utrecht)
41. Stichting Gigawiek (Houten, Utrecht) - Maurice Bakker BSc MBA
42. Bewonersgroep Zuidzijderpolder (Lopik – Utrecht)
43. Buren van Rijnenburg en Reijersop (Utrecht)
44. Stichting Wind van Voren (Barendrecht, Zuid-Holland)
45. Politieke vereniging "Echt voor Barendrecht" (Barendrecht, Zuid-Holland)
46. Dorpsvereniging Filopopers (Piershil - Zuid-Holland)
47. Stichting Bewonerscomité LindtWind (Zwijndrecht, Zuid-Holland)
48. Stichting Mallemolens (Oude Tonge, Zuid-Holland)
49. Stichting Vaanplein Windturbinevrij (Rotterdam, Zuid-Holland)
50. Stichting ICIP duurzame transitie (Hoeksche Waard, Goeree-Overflakkee, Zuid-Holland)
51. Bewonersgroep Compensatie Plan Groep (CPG) (Hoeksche Waard, Nissewaard, Zuid-Holland)
52. Hoeksche Waards Behoud (Zuid-Holland)
53. Vereniging Dorp Mijnsheerenland (Zuid-Holland) - mr. E. Harinck
54. een groep Windturbinevluchtelingen, die Piershil (Zuid-Holland) zijn ontvlucht



Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Nederwind  
T.a.v. dhr. ir. K. Pieters  
Mozartstraat 88  
2992 RH BARENDRECHT

Per e-mail verzonden: kpieters@gmail.com

Datum 10 december 2020  
Betreft Reactie op uw brief van 19 november 2020 over de openstelling van  
de SDE++ voor windenergie op land

Geachte heer Pieters,

Dank u wel voor uw brief van 19 november jl. In uw brief verzoekt u de SDE++ regeling op 24 november 2020 gesloten te houden voor windenergie op land. Met de energietransitie staat Nederland voor een enorme opgave. We werken aan de collectieve klimaatdoelen waar iedereen baat bij heeft. Het streven van het kabinet is om 49% CO<sub>2</sub>-reductie te behalen in 2030 ten opzichte van 1990. In het Klimaatakkoord is daarom de doelstelling van tenminste 35 TWh hernieuwbaar geproduceerde elektriciteit op land (wind en zon) in 2030 opgenomen. Windenergie op land is essentieel om de klimaatdoelen te halen. De SDE++ regeling levert een belangrijke bijdrage aan het kosteneffectief realiseren van de klimaatdoelstellingen. Ik zie daarom geen reden om de SDE++ regeling op 24 november jl. niet open te stellen voor windenergie op land.

U verwijst in uw brief naar twee arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ-EU), namelijk het arrest van 27 oktober 2016 (zaak C-290/15) en het arrest van 25 juni 2020 (zaak C-24/19). U stelt dat vergunningen voor windturbines als gevolg van deze arresten niet gebruikt mogen worden, wat niet het geval is.

Het arrest van 27 oktober 2016 heeft betrekking op een specifiek besluit van het Waals gewest. Het arrest van 25 juni 2020 heeft onder meer betrekking op een specifiek besluit van de Vlaamse regering. In beide gevallen ging het om een besluit dat voorschriften voor de bouw en exploitatie voor windturbines bevat. In deze arresten heeft het HvJ-EU geoordeeld dat beide besluiten kwalificeren als een 'plan of programma' in de zin van EU richtlijn 2001/42/EG, waarvoor op grond van die richtlijn een milieueffectrapportage dient te worden uitgevoerd. In de arresten wordt niet ingegaan op de Nederlandse algemene regels voor windturbines in het Activiteitenbesluit milieubeheer.

In Nederland heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 3 april 2019 geoordeeld dat uit de jurisprudentie van het HvJ-EU niet kan worden afgeleid dat de Nederlandse algemene regels voor windturbines in het Activiteitenbesluit milieubeheer een 'plan of programma' vormen in de zin van EU richtlijn 2001/42/EG. Deze algemene regels hebben geen planmatig karakter.

**Directoraat-generaal Klimaat  
en Energie**

Directie Elektriciteit

**Bezoekadres**

Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**

Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Overheidsidentificatienr**

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

[www.rijksoverheid.nl/ezk](http://www.rijksoverheid.nl/ezk)

**Behandeld door**

A.M. Post

T 070 379 6366

[A.M.Post@minezk.nl](mailto:A.M.Post@minezk.nl)

**Ons kenmerk**

DGKE-E / 20296359

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**

Voor deze Nederlandse algemene regels geldt dan ook geen verplichting een milieueffectrapportage uit te voeren.<sup>1</sup>

In het arrest van 25 juni 2020 komt het HvJ-EU niet met nieuwe elementen of gewijzigde inzichten over de reikwijdte van EU richtlijn 2001/42/EG. Er is derhalve geen reden te veronderstellen dat de Nederlandse algemene regels voor windturbines in het Activiteitenbesluit milieubeheer thans wel kwalificeren als 'plan of programma' in de zin van EU richtlijn 2001/42/EG, waarvoor op grond van die richtlijn een milieueffectrapportage moet worden uitgevoerd. De Nederlandse algemene regels voor windturbines blijven dan ook onverminderd van toepassing.

Ik hoop uw brief hiermede voldoende te hebben beantwoord.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,  
namens deze:



Ernst-Paul Nas  
Directeur Elektriciteit

---

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2019:1064.

# REGIONALE ENERGIESTRATEGIE ZONDER WETTELIJKE BASIS

Verplicht-vrijwillige samenwerking met risico's

Beantwoording van vragen op verzoek van de fractie Integer  
Liberaal van het bestuur van het waterschap Delfland

Prof. mr. D.J. Elzinga

Mr. dr. Jan R. Lunsing



## Inhoudsopgave

|     |                                                       |   |
|-----|-------------------------------------------------------|---|
| 1   | Inleiding.....                                        | 3 |
| 2   | Beantwoording van vragen .....                        | 4 |
| 2.1 | Deelvragen groep 1.....                               | 4 |
| 2.2 | Deelvragen groep 2.....                               | 5 |
| 2.3 | Zoals nu lijkt te zijn voorgenomen .....              | 5 |
| 3   | Conclusie: de verplicht vrijwillige samenwerking..... | 7 |
|     | Bijlagen.....                                         | 8 |
|     | Afkortingen .....                                     | 8 |
|     | Geraadpleegde stukken .....                           | 8 |

# 1 Inleiding

De RES-regio's of Regionale Energietransitie regio's zijn ingesteld door het Rijk om de energietransitie te bevorderen. Het zijn samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, een provincie en waterschappen. Soms zijn waterschappen zelfs aan twee regio's toebedeeld. De RES-regio's zijn volgens de VNG ingesteld met als doel te komen 'tot meerjarige programmatische nationale aanpak met lands-dekkend integrale regionale energie strategieën'.

Naar aanleiding van de instelling van de RES-regio's heeft u de volgende vragen gesteld:

## Vraag 1

De overkoepelende vraag betreft de staatsrechtelijk-juridische status en wettelijke grondslag van de energieregio (RES-regio), zoals nu lijkt te zijn voorgenomen. Wat is die staatsrechtelijk-juridische status en is er een wettelijke grondslag?

### Deelvragen groep 1:

- Zijn de RES-regio's juridisch gebonden aan het halen van landelijke energiedoelen op het gebied van elektriciteit?
- Als de RES-regio's de landelijke energiedoelen niet halen, kan het rijk Europese boetes dan verhalen op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen (en provincies) op basis van de wet NERpe (zie o.a. art. 7)?
- Zijn gemeenten en waterschappen verplicht deel te nemen aan een RES-regio? Zo ja, op basis van welke wet?
- Welke bevoegdheden hebben RES-regio's? Op basis van welke wet?
- Wat is de democratische legitimatie van RES-regio's?
- Wat is de speelruimte in de nu gedachte opzet van RES-regio's voor de gekozen gemeenteraden, staten en algemene besturen van de waterschappen? Komt een regierol toe aan gemeenten/gemeenteraden? Aangezien de decentrale overheden de regie hebben over de ruimtelijke inpassing van grootschalige energie. (Afspraak in Interbestuurlijk Programma en Investerings-agenda 'Naar en duurzaam Nederland').

### Deelvragen groep 2:

- Op basis van welke bevoegdheid kunnen provincies de regie nemen als de regiovorming van onderop niet slaagt?
- De provincies maken kennelijk deel uit van de RES-regio's. Leidt dat tot een dubbele, niet transparante positie voor de provincies?



## 2 Beantwoording van vragen

Het algemene antwoord kan kort zijn. Er is geen wettelijke grondslag voor de RES-regio's. Het instellen van de RES-regio's kan dus worden gezien als een verzoek van de Rijksoverheid aan de andere overheden om werk te maken van de energietransitie en dat te doen in door de Rijksoverheid aangewezen regionale verbanden.

In de paragrafen 2.1 en -o worden de deelvragen behandeld.

In de overkoepelende vraag staat een kleine tussenzin: zoals nu lijkt te zijn voorgenomen. Dit tussenzinnetje is heel belangrijk, omdat het niet alleen verwijst naar de huidige juridische stand van zaken, maar ook naar een te verwachten voornemen van de minister van Economische Zaken en Klimaat. Dit tussenzinnetje maakt paragraaf 2.3 noodzakelijk. In deze paragraaf wordt het meest belangrijke deel van het antwoord gegeven.

### 2.1 Deelvragen groep 1

- Zijn de RES-regio's juridisch gebonden aan het halen van landelijke energiedoelen op het gebied van elektriciteit?
  - o De RES-regio's zijn niet juridisch gebonden aan het halen van landelijke energiedoelen.
- Als de RES-regio's de landelijke energiedoelen niet halen, kan het rijk Europese boetes dan verhalen op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen (en provincies) op basis van de wet NERpe (zie o.a. art. 7)?
  - o Er is geen aansprakelijkheid bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen en provincies zonder wettelijke grondslag.
- Zijn gemeenten en waterschappen verplicht deel te nemen aan een RES-regio? Zo ja, op basis van welke wet?
  - o Nee. Er is geen wettelijke grondslag.
- Welke bevoegdheden hebben RES-regio's? Op basis van welke wet?
  - o De RES-regio's hebben niet meer bevoegdheden dan de bevoegdheden van de bij de regio aangesloten overheden.
- Wat is de democratische legitimatie van RES-regio's?
  - o De Tweede Kamer zou de ontwikkeling van RES-regio's kunnen beïnvloeden, maar lijkt vooralsnog geen enkele invloed te hebben gehad.  
De minister van EZK beantwoordt een gelijklopende Kamervraag als volgt: *'Gemeenten, provincies en waterschappen bepalen gezamenlijk de contouren van de regio's. De officiële ontwikkeling van de RES start na het ondertekenen van het Klimaatakkoord. Uitgangspunt daarbij is dat gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschapsbesturen in 2019 een startnotitie vaststellen. Dit vormt ook het formele mandaat voor de regio's om aan de gang te gaan met de RES.'*

*Wanneer de concept RES is gevormd moet deze ook formeel worden goedgekeurd via het omgevingsbeleid van de decentrale overheden.*<sup>1</sup>

Aangezien de Tweede Kamer dit antwoord heeft geaccepteerd, volgt hieruit dat niet te verwachten is dat de Tweede Kamer een rol gaat spelen.

- Wat is de speelruimte in de nu gedachte opzet van RES-regio's voor de gekozen gemeenteraden, staten en algemene besturen van de waterschappen? Komt een regierol toe aan gemeenten/ gemeenteraden? Aangezien de decentrale overheden de regie hebben over de ruimtelijke inpassing van grootschalige energie.
  - o Aangezien het op dit moment nog vrijwillig is, is de speelruimte maximaal. De regierol kan op dit moment door elke 'vrijwilliger' worden opgepakt, mits de andere 'vrijwilligers' daarmee akkoord gaan. RES-regio's zijn vooralsnog een interbestuurlijk instituut.

## **2.2 Deelvragen groep 2**

- Op basis van welke bevoegdheid kunnen provincies de regie nemen als de regiovorming van onderop niet slaagt?
  - o De provincies hebben geen bevoegdheid.
- De provincies maken kennelijk deel uit van de RES-regio's. Leidt dat tot een dubbele, niet transparante positie voor de provincies?
  - o De deelname van provincies ligt enerzijds voor de hand, aangezien ze ook eigen ruimtelijke taken heeft. Aan de andere kant, heeft de provincie ook een toezichthoudende rol op de gemeenten. Dat kan inderdaad leiden tot onduidelijkheden.

## **2.3 Zoals nu lijkt te zijn voorgenomen**

De RES-regio's zijn ingesteld door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Op 22 mei 2016 is de *Deal Pilots Regionale Energiestrategie* ondertekend door de ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, de VNG, UvW en het IPO. De RES-regio's stelen verder op een paragraaf uit het regeerakkoord *Vertrouwen in de Toekomst* (2017). In dit akkoord wordt aangegeven dat *'met gemeenten, provincies, waterschappen en netbeheerders (het Rijk) per regio een plan (maakt) voor verduurzaming van de gebouwde omgeving om te komen tot een programmatische aanpak met een optimale mix van energiebesparing, duurzame warmte en duurzame opwekking'*. De pilots en het regeerakkoord hebben geleid tot de RES-regio's die in het *Voorstel voor Hoofdpijnen van het Klimaatakkoord* van 10 juli 2018 worden genoemd. Het voorlopige akkoord op hoofdpijnen is hierna verder uitgewerkt in het *Concept Integraal Nationaal Energie- en Klimaatsplan 2021-2030* van 6 november 2018. De regionale indeling is overigens in het voorstel en in het concept niet terug te vinden. Toch is de indeling bekend.

---

<sup>1</sup> Beantwoording Kamervragen over kabinetsappreciatie voorstel hoofdpijnen Klimaatakkoord door minister van Economische Zaken en Klimaat, 31 oktober 2018.

Er is dus geen formeel besluit, er is geen aanwijzing van een minister en er is geen wettelijke grondslag voor de RES-regio's.

Dat betekent niet dat hier sprake is van een proefballon die door gemeenten, provincies en waterschappen niet serieus hoeft te worden genomen. Indien gekeken wordt naar andere processen waarmee de Rijksoverheid bepaalde taken bij decentrale overheden heeft neergelegd, blijkt dat er eerder sprake is van verplichte vrijwilligheid en dus zeker niet van vrijblijvendheid. Het proces ziet er als volgt uit:

1. Definiëren van een takenpakket.
2. Definiëren van regio's met decentrale overheden van wie verwacht wordt om het takenpakket gezamenlijk op te pakken.
3. Definiëren van de formele organisatie waarmee de decentrale overheden het pakket moeten oppakken.
4. Het dreigen met ministeriële aanwijzingen indien bepaalde decentrale overheden weigeren vrijwillig mee te werken op de wijze waarop de Rijksoverheid dat heeft bepaald.
5. Het maken van een wet, die het takenpakket neerlegt bij de nieuw gecreëerde organisaties.

Als voorbeeld kan de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) worden genoemd. De RUD's hadden aanvankelijk dezelfde status als de RES-regio's op dit moment. De start van de RUD lag in het rapport van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM – ook wel Commissie Mans genoemd. Gaandeweg werd via ministerieel schrijven duidelijk dat de vorm toch vast lag: samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). De Eerste Kamer voorkwam dat de instelling van de RUD wettelijke verplicht was. De facto bleek uiteindelijk dat er weinig verschil was. Nadat eerst mondeling druk was uitgeoefend, schreef de staatssecretaris brieven aan die gemeenten die hun autonomie op dit beleidsterrein weigerden op te geven. Hierin werd aangegeven dat als er niet vrijwillig werd meegewerkt, de Rijksoverheid zou kunnen komen met aanwijzingen. Hoewel de staatssecretaris door de wetgever niet bevoegd was om op dit punt aan gemeenten aanwijzingen te geven, was dit voor veel gemeenten voldoende om aan de wensen van de staatssecretaris tegemoet te komen (Lunsing 2011). Uiteindelijk leidde het tot een wetswijziging, waarin de door het Rijk bevolen verplaatsing van gemeentelijke bevoegdheden naar samenwerkingsverbanden wettelijk werd vastgelegd. Volgens de Raad voor het openbaar bestuur was 'in de feitelijke uitwerking van het wetsvoorstel (...) *sprake van een versterking van de sturingsmogelijkheden van het Rijk en van verstrekkende, verplichte overdracht van gemeentelijke taken aan de Veiligheidsregio*' (De Greef, 2009).

De aanvankelijk schijnbaar vrijblijvende aanpak van het Rijk na de publicatie van het rapport van de commissie Mans bleek uiteindelijk dwingend en een vermindering van de beleidsvrijheid van gemeentebesturen. Het Rijk bepaalde welke taken minimaal moesten

worden ondergebracht bij de RUD's, het Rijk bepaalde bij welke RUD elke overheid was aangesloten en het Rijk bepaalde welke juridische vorm de RUD's hadden.

### **3 Conclusie: de verplicht vrijwillige samenwerking**

De overkoepelende vraag naar de staatsrechtelijke-juridische status en de wettelijke grondslag van de energieregio (RES-regio) kan kort worden beantwoord. Er is geen staatsrechtelijk-juridische status of wettelijke grondslag.

De zinsnede – zoals nu lijkt te zijn voorgenomen – moet echter in het licht worden gezien van andere vergelijkbare processen die het Rijk eerder heeft geïnitieerd. Net als bij de GHOR, de Veiligheidsregio en de RUD werden lagere overheden door het Rijk gevraagd om mee te werken aan de totstandkoming van samenwerkingsverbanden. Aanvankelijk leken die een vrijblijvend karakter te dragen. Toch werden de samenwerkingsverbanden al vrij vroeg als tamelijk dwingend ervaren door bestuurders en volksvertegenwoordigers van decentrale overheden. Uiteindelijk heeft dat geleid tot verplicht vrijwillige samenwerking.

Het heeft er alle schijn van dat dit ook nu zal gaan gebeuren. De wetgever zal dan een *lex specialis* opstellen. Deze *lex specialis* zal bevoegdheden van de decentrale overheden overdragen aan de nieuwe samenwerkingsverbanden – de RES-regio's. Zoals bekend vermindert dat de sturingsmogelijkheden van volksvertegenwoordigers van de decentrale overheden, zeker als de Rijksoverheid ook nog normen gaat toevoegen aan de verplicht vrijwillige samenwerking. Verzet van de Raad van State en de Eerste Kamer heeft in het verleden niet geholpen. Het stelsel van regionale samenwerking tussen overheden wordt in beginsel genormeerd door de Wet gemeenschappelijke regelingen. In die wet is vrijwillige samenwerking de maatstaf. Nu echter met grote regelmaat de *lex specialis* het algemene stelsel van de Wgr doorbreekt, is de betekenis van deze organieke wet sterk tanende. Dit gaat met regelmaat ook ten koste van de controle- en verantwoordingsmechanismen die in de Wgr zijn opgenomen. Op het regionale niveau functioneren geen bestuurlijke organen die direct democratisch zijn gelegitimeerd en dat impliceert dat deze figuur voor vakdepartementen interessant is. In naam blijft er een koppeling aan gemeente, provincie en waterschap, in de praktijk is er een hoge mate van nationale sturing.

## Bijlagen

### Afkortingen

|       |                                                         |
|-------|---------------------------------------------------------|
| GHOR  | Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties                |
| IPO   | Interprovinciaal Overleg                                |
| NErpe | Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (wet) |
| RES   | Regionale EnergieStrategie                              |
| RUD   | Regionale Uitvoeringsdienst                             |
| UvW   | Unie van Waterschappen                                  |
| VNG   | Vereniging Nederlandse Gemeenten                        |
| VROM  | Verkeer Ruimtelijke Ordening en Milieu (ministerie)     |
| Wgr   | Wet gemeenschappelijke regeling                         |

### Geraadpleegde stukken

- Beantwoording Kamervragen over kabinetsappreciatie voorstel hoofdlijnen Klimaatakkoord door minister van Economische Zaken en Klimaat, 31 oktober 2018
- Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM, 2008: *De tijd is rijp*.
- Elzinga, D.J., R.J.M.H. de Greef, S.A.J. Munneke, 2014: *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep*
- EZK, 2018: *Concept Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030*
- EZK, 2018: *Hoofdlijnen van het Klimaatakkoord*
- Greef, R.J.M.H. de, 2009: De Gemeentestem, 7324. Pp. 449-457, *Veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur of toch functioneel bestuur?*
- Greendeal, 2016: *Deal Pilots Regionale Energiestrategie*
- Kamerstukken I 2009/10, 31 953, nr. I.
- Lunsing, J.R., 2011: *Dit bottom up proces moet van harte worden toegejuicht - Onderzoek naar verweermogelijkheden tegen een mogelijke top down benadering*.
- Regeerakkoord 2017: *Vertrouwen in de Toekomst*



Stichting voor Beleidsanalyse  
en Bestuursondersteuning

Hoekje 11

9881 TA Kommerzijl

Tel: 06 122 811 94

[info@stibabo.nl](mailto:info@stibabo.nl)