

Managementsamenvatting / beantwoording vraag

Gedeputeerde staten van Zuid-Holland hebben gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om hun bevoegdheid tot het vaststellen van een projectbesluit voor het windturbineproject over te dragen aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Barendrecht. Uit de rechtspraak volgt dat gedeputeerde staten deze bevoegdheid weer kunnen terugnemen, zodra de besluitvorming door het college niet langer bijdraagt aan het versnellen van het windturbineproject en er ook anderszins geen aanmerkelijke voordelen zijn verbonden aan besluitvorming door het college. Deze situatie lijkt zich hier voor te doen. Nadat gedeputeerde staten hun bevoegdheid hebben teruggenomen, kunnen zij zelfstandig of op verzoek van Statkraft een projectbesluit vaststellen voor de realisering van het windturbineproject.

Gedeputeerde staten mogen een projectbesluit vaststellen zonder dat daarvoor een voorafgaande instemming nodig is van het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad van Barendrecht. Gedeputeerde staten zijn uitsluitend verplicht om het college van burgemeester en wethouders te vragen om advies bij de voorbereiding van een projectbesluit. Gedeputeerde staten zijn vervolgens niet gehouden om dit advies over te nemen. Ook als het college van burgemeester en wethouders een negatief advies zou afgeven, kunnen gedeputeerde staten een projectbesluit dus vaststellen.

1 INLEIDING

- 1.1 Statkraft heeft AKD om advies gevraagd over het te realiseren windturbineproject 'Vaanplein'. Het windturbineproject Vaanplein zal een capaciteit hebben van ten minste 12 MW. Hiervoor is een besluit nodig van een overheid. In beginsel zouden dit gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland (hierna: "**gedeputeerde staten**") zijn. De bevoegdheid om de realisering van dit windturbineproject door middel van een projectbesluit mogelijk te maken is namelijk wettelijk toegekend aan gedeputeerde staten als het gaat om een project met een capaciteit zoals beoogd.¹
- 1.2 Gedeputeerde staten hebben evenwel gebruikt gemaakt van de mogelijkheid om hun bevoegdheid om het projectbesluit te nemen voor het windturbineproject over te dragen aan het college van burgemeester en wethouders van Barendrecht (hierna: "**het college**"), nadat het college had

¹ De bevoegdheid van gedeputeerde staten om een projectbesluit vast te stellen is opgenomen in artikel 9c, eerste lid, van de [Elektriciteitswet 1998](#) voor "de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie met een capaciteit van ten minste 5 MW maar minder dan 100 MW, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net".

In Nederland wordt de praktijk uitgevoerd door AKD N.V., statutair gevestigd in Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de algemene voorwaarden van AKD N.V. van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 22/2023 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op <https://www.akd.eu/>.

aangegeven het project mogelijk te willen maken.² Dat lijkt niet langer aan de orde te zijn. Nu het college niet langer bereid lijkt om positief te besluiten over het windturbineproject, heeft Statkraft ons de vraag voorgelegd of gedeputeerde staten hun bevoegdheid kunnen terugnemen.

- 1.3 Wij concluderen dat dit is toegestaan. In dit memorandum lichten wij deze conclusie verder toe. Ook gaan wij in op de procedure die volgt als gedeputeerde staten ervoor kiezen om hun bevoegdheid terug te nemen en gaan wij in op de – beperkte – rol die het college en de gemeenteraad (hierna: “**de raad**”) van Barendrecht hebben in die procedure.

2 GEDEPUTEERDE STATEN KUNNEN HUN BEVOEGDHEID TOT HET VASTSTELLEN VAN EEN PROJECTBESLUIT TERUGNEMEN, INDIEN DE BESLUITVORMING DOOR HET COLLEGE NIET LANGER BIJDRAAGT AAN HET VERSNELLEN VAN HET WINDTURBINEPROJECT OF ER NIET ANDERSZINS AANMERKELIJKE VOORDELEN ZIJN VERBONDEN AAN BESLUITVORMING DOOR HET COLLEGE.

- 2.1 De mogelijkheid van gedeputeerde staten om hun bevoegdheid terug te nemen volgt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: “**de Afdeling**”) over het Windpark Karolinapolder.³ In rechtsoverweging 16.4 van deze uitspraak heeft de Afdeling verduidelijkt dat de bevoegdheid van Gedeputeerde staten om hun bevoegdheid over te dragen, mede impliceert dat zij hun bevoegdheid ook weer kunnen terugnemen.
- 2.2 Gedeputeerde staten kunnen hun bevoegdheid op grond van de aangehaalde uitspraak terugnemen in het geval dat de realisering van het windturbineproject niet meer versneld wordt doordat de bevoegdheid is overgedragen aan het college en er ook anderszins geen aanmerkelijke voordelen zijn verbonden aan besluitvorming door het college. Dat zijn de voorwaarden waaronder gedeputeerde staten hun bevoegdheid kunnen overdragen aan het college en dat zijn ook de voorwaarden waaraan wordt getoetst om te bepalen of gedeputeerde staten hun bevoegdheid kunnen terugnemen. Hierbij geldt volgens de Afdeling dat de enkele omstandigheid dat een project vertraging oploopt, op zichzelf al kan rechtvaardigen dat gedeputeerde staten hun bevoegdheid terugnemen – zo leiden wij af uit de uitspraak van de Afdeling over Windpark Karolinapolder.
- 2.3 Het lijkt niet langer aannemelijk dat het windturbineproject Vaanplein wordt versneld doordat de bevoegdheid is overgedragen aan het college. Wij zien ook anderszins geen aanmerkelijke voordelen aan besluitvorming door het college. Gelet hierop zien wij geen reden waarom gedeputeerde staten hun bevoegdheid tot het vaststellen van een projectbesluit *niet* zouden mogen

² Op grond van artikel 9c, vierde lid, van de Elektriciteitswet kunnen gedeputeerde staten besluiten geen projectbesluit vast te stellen “*als naar hun oordeel besluitvorming door een bestuursorgaan van een gemeente het project kan versnellen of daaraan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden, en het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente daarmee instemmen*”. Gedeputeerde staten hebben voor het windturbineproject ‘Vaanplein’ van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De kennisgeving van dit besluit is gepubliceerd in het [Provinciaal blad](#) op 19 februari 2021 (2021, 1307). Wij nemen voor dit advies aan dat het besluit sindsdien niet is gewijzigd.

³ De uitspraak van de Afdeling dateert van 12 april 2023, is bekend onder het ECLI-nummer ECLI:NL:RVS:2023:1446 en is online terug te vinden via deze [link](#). AKD stond (voor de goede orde) de gemeente Steenberg bij in die procedure. 1.1 Deze uitspraak zag op de regelgeving vóór de invoering van de Omgevingswet d.d. 1 januari 2024. Wij zien echter in de tekst van de gewijzigde Elektriciteitswet, de Omgevingswet zelf of anderszins geen aanleiding om aan te nemen dat de aangehaalde uitspraak niet toegepast kan worden op de onderhavige situatie.

terugnemen. Zodra gedeputeerde staten hun bevoegdheid terugnemen, zullen zij bevoegd zijn om te beslissen over de vaststelling van een projectbesluit en het lijkt ons dat gedeputeerde staten alsnog kunnen zorgen voor de besluitvorming die het project toelaat – in ieder geval sneller dan het college.

3 DE BESTUURSOVEREENKOMST TUSSEN DE PROVINCIE EN DE GEMEENTE LIJKT ER NIET AAN IN DE WEG TE STAAN DAT GEDEPUTEERDE STATEN HUN BEVOEGDHEID KUNNEN TERUGNEMEN.

- 3.1 Wij hebben gezien dat de provincie Zuid-Holland en de gemeente Barendrecht op 28 februari 2021 een bestuursovereenkomst hebben gesloten in het kader van de besluitvorming over het windturbineproject Vaanplein.⁴ In deze overeenkomst zijn afspraken gemaakt over de overdracht van de bevoegdheid van gedeputeerde staten aan het college om besluiten te nemen over het windturbineproject. De overeenkomst gaat ervan uit dat het college in beginsel de benodigde besluiten zal nemen over het mogelijk maken van het windturbineproject. Evenwel lijkt het ons dat de overeenkomst er niet in de weg aan staat dat gedeputeerde staten hun bevoegdheid terugnemen.

Artikel 3, onder b, van de overeenkomst biedt namelijk de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om hun bevoegdheid terug te nemen wanneer er door het college niet is voldaan aan de inspanningsverplichtingen die zijn opgenomen in artikel 2 van de overeenkomst. Volgens deze inspanningsverplichtingen was het college gehouden om uiterlijk op 31 juni 2021 een ontwerpbestemmingsplan voor het windturbineproject ter inzage te leggen en had het project uiterlijk op 31 december 2023 gerealiseerd moeten zijn. Hoewel wij niet goed kunnen inschatten welke inspanningen het college heeft verricht, nemen wij aan dat de bestuurlijke draai ten aanzien van het toestaan van het windturbineproject al betekent dat de inspanningen niet op juiste wijze zijn uitgevoerd. Anders gezegd zien wij niet in waarom het college wél zou hebben voldaan aan voornoemde inspanningsverplichtingen. Gelet hierop lijkt het ons dat de bestuursovereenkomst geen belemmering is voor het terugnemen van de bevoegdheid door het college. Eerder zien wij in het uitblijven van besluitvorming een extra reden voor gedeputeerde staten om in te grijpen.

4 STATKRAFT KAN GEDEPUTEERDE STATEN VERZOEKEN EEN PROJECTBESLUIT TE NEMEN.

- 4.1 De procedure voor een projectbesluit is opgenomen in afdeling 5.2 van de Omgevingswet. In de wettelijke bepalingen over het projectbesluit wordt ervan uitgegaan dat gedeputeerde staten ambtshalve – en dus uit zichzelf – de vaststelling van een projectbesluit voorbereiden. De tekst van de Elektriciteitswet lijkt dat ook aan te nemen. Echter kan volgens ons ook een verzoek worden ingediend bij gedeputeerde staten tot het vaststellen van een projectbesluit.
- 4.2 Die mogelijkheid is niet specifiek opgenomen in de Omgevingswet, maar lijkt wel impliciet te volgen uit artikel 16.73 van de Omgevingswet. Daarin is een bepaling opgenomen over de procedure bij een afwijzing van een aanvraag om een projectbesluit. Op basis van deze bepaling, en de wetsgeschiedenis over deze bepaling⁵, concluderen wij dat de wetgever ervan uitgaat dat een

⁴ Deze bestuursovereenkomst is onder meer terug te vinden op de [openbare website](#) van de gemeenteraad als één van de stukken behorend raadsvergadering van 3 oktober 2023 ([link](#)).

⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 571*

belanghebbende kan verzoeken om een projectbesluit vast te stellen. Er is ons ook geen rechtsregel bekend die daaraan in de weg staat.

- 4.3 Gelet hierop menen wij dat het voor Statkraft mogelijk is om gedeputeerde staten (rechtstreeks) te verzoeken om een projectbesluit vast te stellen voor de realisering van het windturbineproject Vaanplein.

5 GEDEPUTEERDE STATEN KUNNEN EEN PROJECTBESLUIT VASTSTELLEN ZONDER VOORAFGAANDE INSTEMMING VAN DE RAAD EN HET COLLEGE.

- 5.1 Gedeputeerde staten zijn niet gehouden om instemming te verkrijgen van het college of de raad ten behoeve van de voorbereiding en de besluitvorming inzake de vaststelling van een projectbesluit. Dat komt omdat het windturbineproject Vaanplein kwalificeert als een “werk van provinciaal belang”.⁶ Bij een omgevingsplanactiviteit van provinciaal belang is geen instemming vereist van het college of de raad.⁷ Voor het college geldt wel dat zij een adviesrecht hebben in het kader van de voorbereiding van het projectbesluit.⁸ Een advies hoeft niet opgevolgd te worden.

- 5.2 Mocht het college negatief adviseren over het vaststellen van een projectbesluit voor het windturbineproject, dan zijn gedeputeerde staten niet gehouden om dit advies op te volgen. Ook bij een negatief advies mogen gedeputeerde staten een projectbesluit vaststellen. Na een negatief gemeentelijk advies zullen gedeputeerde staten bij de vaststelling van het projectbesluit evenwel gemotiveerd moeten toelichten waarom zij afwijken van dit advies.⁹ Zonder een deugdelijke motivering waarom met het projectbesluit van een gemeentelijk advies is afgeweken, zal het projectbesluit de toets der kritiek van de bestuursrechter niet kunnen doorstaan.

6 CONCLUSIE

- 6.1 Kort en goed, concluderen wij dat gedeputeerde staten hun bevoegdheid tot het vaststellen van een projectbesluit voor de realisering van het windturbineproject Vaanplein kunnen terugnemen, mits gemotiveerd kan worden dat de besluitvorming door het college niet langer bijdraagt aan het versnellen van het windturbineproject en er ook anderszins geen aanmerkelijke voordelen zijn verbonden aan besluitvorming door het college. Deze situatie lijkt zich hier voor te doen omdat het college het project niet meer lijkt te willen toestaan. Statkraft kan gedeputeerde staten volgens ons verzoeken om een projectbesluit vast te stellen. Er is vervolgens geen instemming nodig van het college of de raad, voordat gedeputeerde staten een projectbesluit kunnen vaststellen.

- AKD -

⁶ Dit volgt uit artikel 6c, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998.

⁷ Deze uitzonderingsgrond is opgenomen in artikel 4.20, tweede lid, van het [Omgevingsbesluit](#).

⁸ Dit adviesrecht is opgenomen in artikel 4.20, eerste lid, van het Omgevingsbesluit.

⁹ Deze motiveringsplicht is opgenomen in artikel 3:50 van de [Algemene wet bestuursrecht](#).