

## NOTITIE

**Voor** : Peter Janssen - provincie Utrecht  
**Datum** : 2 december 2022  
**Dossier** : 309530/52084400.1

**M. Rus - van der Velde**  
**Advocaat | Partner**  
Archimedeslaan 61  
Postbus 85005  
3508 AA Utrecht  
T +31 5521  
F +31 30 2595505  
M +31 62 0440283  
E moniquerus@vbk.nl  
www.vbk.nl

**Betreft** : Provincie Utrecht / advies bezwaar de heer Goldhoorn e.a.

.....

### 1 FEITEN EN VRAAGSTELLING

Op 21 september 2022 is in Provinciale Staten de 'Tussenbalans Regionale Energie Strategieën provincie Utrecht' vastgesteld (hierna: het Besluit).

In het Besluit wordt vastgesteld dat er onvoldoende perspectief is dat de 'boden' van de drie Utrechtse RES'en tijdig worden gehaald en aanvullende inzet op wind noodzakelijk is. Daarom wordt (onder meer) aan Gedeputeerde staten opgedragen om gemeenten aan te moedigen en te ondersteunen om voor 1 december 2022 bestaande windplannen te concretiseren en tot aanvullende windlocaties te komen en hen, waar nodig, te helpen bij het starten van ruimtelijke procedures voor alle in de RES'en opgenomen zoeklocaties. Voorts wordt aan Gedeputeerde Staten opgedragen om begin 2023 een voortgangsrapportage op stellen, waarin inzicht wordt gegeven of het totaal aan windlocaties voldoende is om 1 TWh te realiseren in 2030. Als bij de voortgangsrapportage onvoldoende opwek voor wind is toegevoegd, dient te worden gestart met een projectbesluit- of inpassingsplanprocedure.

De heer A. Goldhoorn heeft tegen de Tussenbalans een bezwaarschrift ingediend. Het bezwaar wordt (mede) ingediend namens een aantal stichtingen en verenigingen.

Via het secretariaat van de Awb-adviescommissie is geprobeerd te bemiddelen tussen de heer Goldhoorn en de provincie. Op 8 november 2022 heeft er, in het kader van deze bemiddelingspoging, een (telefoon)gesprek plaatsgevonden tussen de secretaris van de Awb-adviescommissie en de heer Goldhoorn. De heer Goldhoorn heeft aangegeven dat het gesprek voor hem geen aanleiding was om het bezwaarschrift in te trekken. Naar aanleiding van dit gesprek heeft de heer Goldhoorn een brief geschreven aan mevrouw Krak waarin hij heeft onderbouwd waarom hij van mening is dat het besluit van Provinciale Staten van 21 september 2022 is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Op 8 november 2022 heeft de Awb-adviescommissie een advies uitgebracht. De Awb-adviescommissie adviseert de bezwaren van de heer Goldhoorn e.a. kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren, omdat het bezwaarschrift niet is gericht tegen een appellabel besluit in de zin van de Awb en voor de motivering van de beslissing op bezwaar, met toepassing van artikel 3:49 Awb te verwijzen naar het advies van de commissie.

In de vergadering van de Statencommissie Milieu & Mobiliteit van 30 november jl. is het voorstel aan Provinciale Staten ten aanzien van het bezwaar van de heer Goldhoorn en het advies van de Awb-adviescommissie besproken. Voorafgaand aan deze (openbare) vergadering heeft (o.a.) de heer Goldhoorn zich als inspreker gemeld. De heer Goldhoorn heeft aangegeven dat hij het niet eens is met het advies van de Awb-adviescommissie.

## **2 VRAGEN**

Naar aanleiding van deze vergadering zijn de volgende vragen gesteld:

1. Kan er nog een extra bespiegeling komen op de conclusie van de Awb-adviescommissie dat er daadwerkelijk geen rechtsgevolg voortvloeit uit het besluit van september jl.? Is het wel/niet een appellabel besluit? Wat vindt u van de stelling dat er wel degelijk rechtsgevolg voortvloeit uit het besluit: er is besloten tot een hogere opwekking van windenergie, anders dan een eerder besluit (1) en aan deze wijziging is een bevoegdheid gekoppeld voor GS om de procedure ProjectBesluit (uitgaande van de nieuwe Omgevingswet) te starten zonder besluitvorming door PS (consultatie die is afgesproken in de nieuwe werkwijze van de Omgevingswet is iets anders dan besluitvorming). Daarmee is er rechtsgevolg voor belanghebbenden (2). Omwonenden van voor onderzoek aangewezen gebieden die hieronder vallen zijn dan ook belanghebbend bij dit besluit. (3)
2. Hoe zit het met het hanteren van de term “publieksrechtelijke gevolgen” bij de Verordening bewaarschriften, klachten en administratief beroep provincie Utrecht 2021 en de Awb? Een Statenlid vindt dit een onduidelijke vraag en meent dat de vraag zou moeten zijn: moet de verordening aangepast worden om duidelijkheid te krijgen over de bedoeling of staat er nu juist verwoord dat rechtsgevolg voldoende basis (is) voor een bezwaar op een besluit van PS?
3. Hoe zit het met de juridische mogelijkheden voor dhr. Goldhoorn, mochten PS besluiten om zijn bewaar inderdaad niet-ontvankelijk te verklaren.
4. Hoe zit het met niet alleen juridische mogelijkheden met betrekking tot dit besluit, maar, omdat er onduidelijkheid is over de verdere gevolgen van dit besluit, ook duidelijkheid of er in de toekomst mogelijkheden komen om op de ‘vervolg besluiten’ bezwaar te maken?

## **3 SAMENVATTING ANTWOORDEN**

Het Besluit is géén besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Tegen het besluit staan daarom geen rechtsmiddelen open. De Awb-adviescommissie heeft terecht geadviseerd de heer Goldhoorn e.a. (kennelijk) niet-ontvankelijk te verklaren.

Indien in de toekomst door bestuursorganen besluiten worden genomen die realisatie van bijvoorbeeld windparken wél concreet mogelijk maken, en als zodanig zijn aan te merken als besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb, zoals bijvoorbeeld een provinciaal inpassingsplan, een projectbesluit, een bestemmingsplan of omgevingsvergunning, dan staan tegen die besluiten wel rechtsmiddelen zoals inspraak, bezwaar en beroep open.

## 4 ANTWOORDEN

### 4.1 Vraag 1: is het besluit van Provinciale Staten van 21 september 2022 wel/niet een appellabel besluit? Vloeit er daadwerkelijk geen rechtsgevolg uit voort?

De Regionale Energie Strategieën (RES) vloeien voort uit het Klimaatakkoord. Afspraken uit het Klimaatakkoord worden in de RES in de praktijk gebracht. Dat gebeurt in 30 regio's. In de RES'en werken overheden met maatschappelijke partners, netbeheerders, bedrijfsleven en bewoners samen aan regionaal gedragen keuzes voor de opwekking van duurzame elektriciteit, warmtetransitie, de daarvoor benodigde opslag en energie-infrastructuur. Die keuzes kunnen vervolgens worden omgezet in besluitvorming om die keuzes, projecten etc, ook daadwerkelijk uit te voeren.

Soms worden in bestuursovereenkomsten afspraken gemaakt tussen bestuursorganen over bepaalde onderdelen van een RES. Of een RES is te kenmerken als een inspanningsverplichting om bepaald beleid of een bepaald besluit tot stand te brengen, hangt af van de inhoud van de betreffende RES.

De RES heeft dus geen formeel juridische status, en derhalve heeft een Tussenbalans RES dat ook niet.

Op grond van artikel 1:3 lid 1 Awb is een besluit een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Met het woord 'rechtshandeling' wordt bedoeld: een handeling gericht op rechtsgevolg. Dit betekent dat de beslissing gericht moet zijn op rechtsgevolgen die ontstaan in de verhouding van het bestuursorgaan tot een of meerdere andere (rechts)personen. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat een beslissing rechtsgevolg heeft indien zij erop is gericht een bevoegdheid, recht of verplichting voor een of meer anderen te doen ontstaan of teniet te doen, dan wel de juridische status van een persoon of zaak vast te stellen.<sup>1</sup> Bijvoorbeeld een besluit dat de realisatie van een windpark mogelijk maakt. Daarvan is in dit geval geen sprake. De Tussenbalans RES bevat immers niet meer dan de vaststelling dat het met de voortgang van de RES'en niet goed (genoeg) gaat, dat aanvullende inzet noodzakelijk is. Die aanvullende inzet moet zijn gericht op realisatie van bestaande zoekgebieden en het in beeld brengen van nieuwe windlocaties. Daarmee is dit geen besluit dat de realisatie van een windpark mogelijk maakt. Gedeputeerde Staten moeten gemeenten aanmoedigen en ondersteunen om voor 1 december 2022 bestaande windplannen te concretiseren en tot aanvullende windlocaties te komen en hen waar nodig te helpen met het starten van ruimtelijke procedures. Er moet begin 2023 een voortgangsrapportage komen en als daaruit blijkt dat er 'onvoldoende opwek voor wind is toegevoegd' dan dient er gestart te worden met een projectbesluit- of inpassingsplanprocedure.

Anders dan in de vraag wordt gesteld, hebben Provinciale Staten niet besloten tot (bijvoorbeeld) de realisatie van een concreet windpark, maar worden Gedeputeerde Staten aangemoedigd en opgedragen te zorgen dat de daartoe bevoegde bestuursorganen, voor zover mogelijk, dergelijke besluiten nemen.

Met andere woorden, pas dan (en dus in een later stadium) worden besluitvormingstrajecten ingezet of kunnen besluitvormingstrajecten worden ingezet, die realisatie van een concreet project mogelijk maken en waartegen de wettelijke mogelijkheden van inspraak, bezwaar en beroep openstaan. In een uitspraak van 29 september 2021<sup>2</sup> heeft de rechtbank Noord-Holland het volgende overwogen:

<sup>1</sup> ABRvS 30 januari 20008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3065

<sup>2</sup> ECLI:NL:RBNHO:2021:8411

#### 4.1

*Ingevolge artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht kan alleen dan een voorlopige voorziening worden getroffen indien beroep is ingesteld of bezwaar gemaakt is tegen een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Uit dit vereiste vloeit mede voort dat een te treffen voorlopige voorziening niet mag treden buiten de grenzen van het besluit waartegen het bezwaar of beroep zich richt.*

#### 4.2

*Het bezwaar richt zich niet tegen de vaststelling van de RES 1.0 Noord-Holland Noord en de vaststelling van de RES 1.0 Noord-Holland Zuid, maar tegen het besluit om die vaststelling niet-referendabel te achten.*

#### 4.3

*Het verzoek om een voorlopige voorziening strekt ertoe, de uitvoering van RES 1.0 Noord-Holland Noord en de RES 1.0 Noord-Holland Zuid op te schorten. Toewijzing van het voorliggende verzoek zou dus betekenen dat wordt ingegrepen in de besluitvorming tot vaststelling van de RES 1.0 Noord-Holland Noord en de vaststelling van de RES 1.0 Noord-Holland Zuid, terwijl die besluitvorming hier niet voorligt. Toewijzing van het verzoek zou daarmee de grenzen van het bestreden besluit (dat is genomen in het kader van de uitvoering van de Referendumverordening) te buiten gaan, hetgeen in strijd is met de strekking van het bepaalde in artikel 8:81 van de Awb.*

*5. Daarbij komt dat de vaststelling van de RES 1.0 Noord-Holland Noord en de vaststelling van de RES 1.0 Noord-Holland Zuid, geen besluiten zijn in de zin van artikel 1:3 van de Awb, omdat de vaststelling daarvan geen (externe) rechtsgevolgen met zich meebrengt en geen juridische binding heeft, maar slechts een strategische verkenning is die nog dient te worden geoperationaliseerd in provinciale verordeningen, bestemmings- en omgevingsplannen. De bestuursrechter kan de RES-vaststellingsbesluiten ook daarom niet schorsen.*

Uit het Besluit zelf vloeien geen rechtsgevolgen voort en het Besluit is derhalve geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Er staat dus geen bezwaar tegen open.

#### **4.2 Vraag 2: Hoe zit het met het hanteren van de term “publiekrechtelijke gevolgen” bij de Verordening bewaarschriften, klachten en administratief beroep provincie Utrecht 2021 en de Awb?**

De Verordening Bezwaarschriften, klachten en administratief beroep provincie Utrecht 2021 (hierna: de Verordening) regelt dat de behandeling van (onder meer) bezwaarschriften wordt opgedragen aan een Awb-adviescommissie. In de aanhef wordt verwezen naar de hoofdstukken 6 en 7 en afdeling 9.1.3 van de Awb. De hoofdstukken 6 en 7 van de Awb bevatten bepalingen over bezwaar en beroep.<sup>3</sup> Artikel 7:13 Awb regelt dat voor de behandeling van bezwaarschriften een adviescommissie kan worden ingesteld. Dat is dus gebeurd in de Verordening. De Awb-adviescommissie is belast met de behandeling van en advisering over bezwaarschriften tegen besluiten van (voor zover nu van belang) Provinciale Staten. Premisse daarbij is wel dat het gaat om een *besluit in de zin van de Awb*. En zoals hiervoor is

<sup>3</sup> Afdeling 9.1.3 van de Awb handelt over de klachtadviesprocedure en is hier verder niet van belang.

aangegeven, is het Besluit van Provinciale Staten van 21 september 2021 *geen* besluit is in de zin van de Awb. De Awb-adviescommissie heeft dus gedaan waarvoor zij in het leven is geroepen, namelijk het behandelen van en adviseren over een ingediend bezwaarschrift. De stelling van de heer Goldhoorn e.a. dat het bezwaar voldoet aan artikel 2 van de Verordening is dus niet juist. Er is wel sprake van een besluit van Provinciale Staten, maar niet van een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen bezwaar open staat. Om die reden heeft de Awb-adviescommissie geadviseerd de heer Goldhoorn e.a. niet ontvankelijk te verklaren.

Aanpassing van de Verordening niet is nodig. De Verordening is voldoende duidelijk en doet precies waarvoor hij is bedoeld: het in het leven roepen van een Awb-adviescommissie en het geven van regels over de wijze van behandeling van bezwaarschriften.

#### **4.3 Vraag 3: Hoe zit het met de juridische mogelijkheden voor dhr. Goldhoorn, mochten PS besluiten om zijn bezwaar inderdaad niet-ontvankelijk te verklaren.**

Het op het bezwaarschrift van de heer Goldhoorn e.a. te nemen besluit is een beslissing op bezwaar in de zin van de Awb. Dat de inhoud van de beslissing op bezwaar is dat het besluit van Provinciale Staten van 21 september 2022 géén besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb en de heer Goldhoorn niet-ontvankelijk wordt verklaard, maakt dat niet anders. De heer Goldhoorn e.a. kan dus bij de bestuursrechter in beroep gaan van het besluit waarin hij niet-ontvankelijk is verklaard.

Het beroep bij de bestuursrechter zal dan enkel gaan over de vraag of Provinciale Staten terecht hebben geoordeeld dat het Besluit van 21 september 2021 géén besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb.

Als de bestuursrechter tot het oordeel komt dat Provinciale Staten de heer Goldhoorn e.a. terecht niet-ontvankelijk hebben verklaard, dan zal zijn beroep bij de bestuursrechter ongegrond zijn.<sup>4</sup>

Zou de bestuursrechter tot het oordeel komen, dat Provinciale Staten de heer Goldhoorn ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard hebben, omdat de bestuursrechter van oordeel is, dat het Besluit wél is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, dan zal de bestuursrechter de beslissing op bezwaar vernietigen en Provinciale Staten opdragen alsnog (maar dan wel inhoudelijk) op de bezwaren van de heer Goldhoorn e.a. te beslissen.

#### **4.4 Vraag 4: Hoe zit het met niet alleen juridische mogelijkheden met betrekking tot dit besluit, maar, omdat er onduidelijkheid is over de verdere gevolgen van dit besluit, ook duidelijkheid of er in de toekomst mogelijkheden komen om op de ‘vervolg besluiten’ bezwaar te maken?**

Tegen besluiten die daadwerkelijk de realisatie van (bijvoorbeeld) windparken mogelijk maken, zoals gemeentelijke bestemmingsplannen, buitenplanse omgevingsvergunningen, projectbesluiten of provinciale inpassingsplannen, vergunningen of ontheffingen op grond van de Wet natuurbescherming staan mogelijkheden van inspraak, bezwaar en beroep open. Onder meer de Wro, de Wabo en de Wnb regelen dat tegen besluiten op grond van deze wetgeving rechtsbescherming openstaat. De betreffende besluiten zullen inspraak-, bewaar- en beroepsclausules bevatten, zodat het voor derden duidelijk is of en zo ja welke rechtsmiddelen zij kunnen instellen.

Monique Rus

---

<sup>4</sup> CRvB 8 september 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2113, Rechtbank Amsterdam 18 april 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:2471

