

Advies projectbesluit, project: 150 kV trace Eindhoven-Zuid - Hapert

Case-nummer: C2341569

Datum: 11 november 2024

Opsteller advies: Hubert van Hout, Team Projectbesluit provincie Noord-Brabant (PNB).

Inhoud

Samenvatting en belangrijkste aanbevelingen	2
1 Inleiding	2
2 Advies en toelichting	3
2.1 Opgave en afweging inzet projectbesluit	3
2.2 Bevoegd gezag	4
2.2.1 Bevoegd gezag projectbesluit	4
2.2.2 GS bevoegd gezag mer (milieueffectrapportage)	5
2.2.3 GS coördinatieregeling	5
2.3 Afstemming, participatie en projectgroep	5
2.3.1 Provincie	6
2.3.2 Gemeente(n)	6
2.3.3 Participatie	6
2.4 Procedure projectbesluit	6
2.4.1 Wettelijke stappen procedure projectbesluit en voortraject	6
2.4.2 Voorkeursbeslissing	6
2.4.3 Aan te leveren stukken projectbesluit	6
3 Vervolg en contact met Team Projectbesluit	7

Samenvatting en belangrijkste aanbevelingen

Het project betreft de uitbreiding van het bestaande hoogspanningsnet met een nieuwe ondergrondse 150 kV-hoogspanningsverbinding tussen de bestaande 150 kV-hoogspanningsstations Eindhoven-zuid en Hapert, bestaande uit twee circuits. TenneT TSO B.V. (hierna TenneT) heeft een verzoek ingediend bij Gedeputeerde Staten om hiervoor een projectbesluit in te zetten. TenneT is als landelijk netbeheerder verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het landelijk hoogspanningsnet met een spanning van 110 kV en hoger. Voor de leveringszekerheid moet het hoogspanningsnet worden uitgebreid.

Het gebruik van het projectbesluit is hierbij niet verplicht. Op basis van de verstrekte gegevens zijn werkzaamheden nodig waarvoor het instrument projectbesluit kan worden ingezet. Daarbij spelen de volgende overwegingen:

- Het project heeft betrekking op het bouwen van bouwwerken of de totstandkoming van installaties waarbij (ten hoogste) zeven gemeenten zijn betrokken;
- Daarvoor is het noodzakelijk om meerdere omgevingsplannen te wijzigen. Voor wat betreft de motivering (alternatieven) en uitvoerbaarheid is een ruimere afweging noodzakelijk dan een lokale afweging. Daarvoor is toedeling naar één bevoegd gezag een noodzakelijke voorwaarde.
- Het is wat betreft procedure tijd (één procedure projectbesluit i.p.v. zeven procedures die zien op de wijziging van het omgevingsplan of buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (Bopa's), met bijbehorende risico's op beroepsprocedures) en inzet van middelen efficiënter om dit in één hand te houden en één projectbesluit te nemen met één beroepsprocedure.
- Energie-infrastructuur betreft een publiek doel;
- Het project ziet tevens op een provinciaal belang, vastgelegd in meerdere beleidsstukken;

Het Team Projectbesluit van de Provincie Noord-Brabant (hierna PNB) ziet gelet op deze overwegingen aanleiding voor een provinciaal projectbesluit. Hieronder werken wij dat verder uit. Wel vraagt het team aandacht voor een goede (project)organisatie en kostenverhaal.

1 Inleiding

De brief van TenneT TSO B.V. van 27 augustus 2024 bevat voldoende informatie om een afweging te maken omtrent het inzetten van een projectbesluit. In de Omgevingsregeling staan geen relevante aanvraagvereisten voor een dergelijk verzoek. Een initiatiefnemer kan het bestuursorgaan verzoeken om een projectbesluit te nemen. Dan kan het gaan om private initiatieven die samenvallen met het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving. Op het verzoek volgt (altijd) een besluit.

Dit advies is bedoeld om de kennis over de inzet van het projectbesluit te vergroten en specifiek gericht op de centraal staande opgave en overige informatie zoals opgenomen in het ingevulde e-formulier d.d. 19 september 2024 en de daarbij behorende bijlagen. Het advies is opgesteld door het Team Projectbesluit van de PNB, dat bestaat uit ambtenaren van verschillende disciplines en bevoegde gezagen.

In het advies wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op het bevoegd gezag voor het projectbesluit, afstemming en participatie en de procedure. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het vervolg.

2 Advies en toelichting

2.1 Opgave en afweging inzet projectbesluit

Instrumenten nieuwe ontwikkelingen fysieke leefomgeving

De Omgevingswet biedt meerdere manieren om ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken, zoals de wijziging van het omgevingsplan, de verlening van een omgevingsvergunning (voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit) en het projectbesluit.

Het projectbesluit wijzigt, indien nodig, de regels van het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor de uitvoering, het in werking hebben en de instandhouding van een project. Indien er nog geen omgevingsplan is, dan geldt het projectbesluit als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Naast het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen kan met een projectbesluit ook het omgevingsplan gewijzigd worden, bijvoorbeeld ter bescherming van nieuw aan te leggen natuur. Dat is niet mogelijk bij het gebruik van een omgevingsvergunning. Hoewel het projectbesluit een veelzijdig instrument is, kan het niet altijd toegepast worden.

In onderdeel A van de bijlage bij de Omgevingswet staat de volgende definitie van het begrip 'project':

- a) het bouwen van bouwwerken of de totstandkoming van installaties of werken;
- b) andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, inclusief activiteiten voor de winning van delfstoffen.

Hoewel dit projectbegrip zeer ruim is geformuleerd, is het projectbesluit met name bedoeld voor de realisatie van complexe projecten met een publiek belang (Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 174). Ook speelt bij de keuze voor een instrument het subsidiariteitsvereiste een rol. Artikel 2.3 van de Omgevingswet bepaalt dat de uitoefening van de taken en bevoegdheden overgelaten wordt aan gemeenten, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. De provincie oefent een taak of bevoegdheid, zoals het nemen van een projectbesluit, alleen uit als dat nodig is met het oog op het provinciaal belang of te maken heeft met een internationaalrechtelijke verplichting. Het belang mag niet ook op een doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeente(n) kunnen worden behartigd (subsidiariteitsvereiste).

Complex project met publiek belang

TenneT is als landelijk netbeheerder verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het landelijk hoogspanningsnet met een spanning van 110 kV en hoger. Een goede energie-infrastructuur is een publiek belang, dat immers nodig is om belangrijke opgaven te realiseren zoals voldoende woningbouw, industrie voor werkgelegenheid. Voor de leveringszekerheid is het urgent dat het hoogspanningsnet worden uitgebreid. Bovendien betreft het een groot onderzoeksgebied verspreid over zeven gemeenten (zie ook hierna). Dat maakt het een complex project.

Provinciaal belang

Er is een provinciaal belang. Het realiseren van de energietransitie en het tegengaan van netcongestie door verzwaring/uitbreiding van energie infrastructuur is benoemd in de Omgevingsvisie, Beleidskader Energie, Uitvoeringsagenda Energie en het in ontwikkeling zijnde Energie Perspectief. De omslag naar duurzame energievormen en de snelle elektrificering van de samenleving vragen om een uitbreiding van het elektriciteitsnet. Uitbreiding en verzwaring van energie-infrastructuur is een van de pijlers uit het Landelijke actieplan netcongestie (LAN) waar overheden en netbeheerders uitvoering aan geven.

Behartiging door gemeente niet doelmatig en doeltreffend

Het zoekgebied bevindt zich tussen Eindhoven Zuid en Hapert, gelegen binnen de gemeenten Bergeijk, Bladel, Eersel, Eindhoven, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre. Deze gemeenten hebben Gedeputeerde Staten laten weten dat zij instemmen met een projectbesluit van de provincie. De gemeenten geven in de brieven aan dat het niet doelmatig en doeltreffend is om het belang, dat overigens wordt erkend, door alle separate gemeenten te laten behartigen.

1. Het gaat om een publiek en provinciaal belang (netcongestie) dat breder is dan lokale belangen. Dat volgt ook uit de omvang van het project en het daarbij te onderzoeken gebied. Dit belang zou in theorie door de gemeenten kunnen worden behartigd, maar voor de planvorming en uitvoering is het doelmatiger om dit in één hand te houden, in plaats van het te verdelen over zeven gemeenten. Verder is sprake van één project dat voor wat betreft de motivering en uitvoerbaarheid een ruimere afweging noodzakelijk maakt dan sec lokale afwegingen. Voor het in beeld brengen van alternatieven voor het tracé van het hoogspanningsnet worden immers meerdere gemeentegrenzen overschreden. Daarvoor is toedeling naar één bevoegd gezag een noodzakelijke voorwaarde.

2. Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa). In het e-formulier wordt aangegeven dat er voorbeschermingsregels nodig zijn om de assets van TenneT te beschermen. Een omgevingsvergunning (Bopa) kan echter niet een verbod, vergunningplicht of ander beschermingsregime voor het project instellen. Een voorbeeld: een projectbesluit kan wel gelden als omgevingsvergunning voor het aanleggen van een ondergrondse hoogspanningskabel, maar kan niet voorzien in een verbod om zonder omgevingsvergunning te graven of bomen te planten in de grond boven die hoogspanningskabel. Deze noodzakelijke regels zijn niet mogelijk als de gemeenten (sec) een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) zouden verlenen. Een Bopa is daarom geen geëigend instrument om de belangen (afdoende) te behartigen.

2. Omgevingsplan. De gemeenten hebben op dit moment nog het 'tijdelijke' omgevingsplan. Er zou een (tijdelijk) hoofdstuk aan de omgevingsplannen van zeven gemeenten kunnen worden toegevoegd, eventueel met separate TAM-IMRO plannen. Dat betekent dat iedere gemeente afzonderlijk de procedures moet gaan voeren, waarbij de initiatiefnemer TenneT de voorbereiding en uitvoering voor zijn rekening neemt. Het is wat betreft procedure tijd (één procedure projectbesluit i.p.v. zeven procedures wijziging omgevingsplan met bijbehorende risico's op beroepsprocedures) en inzet van middelen efficiënter om dit in één hand te houden en één projectbesluit te nemen met één beroepsprocedure.

In tegenstelling tot de Bopa kan met het projectbesluit een regeling worden opgenomen voor de bescherming van de assets van TenneT, zo kan er een vergunningplicht worden ingesteld door de regels van het omgevingsplan te wijzigen. Nu dat technisch nog niet direct mogelijk is, wordt daarvoor een tijdelijk regelingdeel ingezet. Dit is een setje regels dat 'bovenop' het omgevingsplan komt te liggen en dat voorgaat op de regels uit dat plan.

Grondverwerving

In het e-formulier wordt beschreven dat er geen gronden moeten worden verkregen. TenneT gaat met gedoogplichten werken.

2.2 Bevoegd gezag

2.2.1 Bevoegd gezag projectbesluit

De keuze voor het projectbesluit moet worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten (GS) voordat wordt gestart met de projectprocedure (kennisgeving voornemen en participatie). Hiervoor is het nodig dat het beleidsveld

‘Milieu en Energie’ een GS dossier samenstelt. Uit informatie begrijpen wij dat het de bedoeling is om begin december 2024 dit dossier aan te bieden. De volgende aspecten verdienen daarbij onder meer aandacht:

- a. De reactie (besluit) op het verzoek van TenneT (eventueel met hoofdlijnen voor een af te sluiten samenwerkingsovereenkomst)
- b. Dat de inzet van een projectbesluit voldoet aan de wettelijke vereisten
- c. Dat daarvoor een vrijwillige mer wordt verricht.

Voor wat betreft punten 2 en 3 kan gebruik worden gemaakt van de argumenten zoals die in dit advies zijn beschreven.

2.2.2 GS bevoegd gezag mer (milieueffectrapportage)

De plan-mer of project-mer is gekoppeld aan een mer-plichtig (moeder)besluit. Bij een projectbesluit van de provincie zijn GS het bevoegd gezag voor de mer-(beoordelings)plicht. Dit betekent dat de provincie verantwoordelijk is voor de mer-procedure. Dus voor de kennisgeving, raadpleging van wettelijke adviseurs, de participatie, de kwaliteitsbeoordeling en besluitvorming en een eventuele toetsing door de Commissie-mer. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van het milieueffectrapport en moet de hiervoor nodige onderzoeken laten uitvoeren. Wij adviseren bij dit soort projecten (altijd) een al dan niet vrijwillige mer te verrichten, mede met het oog op de juridische houdbaarheid van het projectbesluit.

Geadviseerd wordt de mer-coördinatoren van de provincie tijdig bij de voorbereidingen met betrekking tot de mer te betrekken (zie paragraaf 2.3.1).

2.2.3 GS coördinatieregeling

Blijkens de verstrekte informatie is het nog niet duidelijk of een integraal danwel een ‘light’ projectbesluit (eventueel met een vorm van coördinatie) wordt gevolgd. Bij een integraal Projectbesluit maken de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering onderdeel uit van het Projectbesluit. GS zijn dan bevoegd gezag, en is ook verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving.

Bij coördinatie blijft het bevoegd gezag zelf verantwoordelijk voor de uitvoeringsbesluiten, en zorgt de provincie ervoor dat die besluiten gezamenlijk door de procedure worden geloodst. Het is niet altijd doelmatig dat alle voor het project benodigde besluiten worden geïntegreerd in het projectbesluit. Vaak zijn gedetailleerde technische gegevens die nodig zijn voor een vergunning, pas beschikbaar in een latere fase van het ontwerpproces van een project. Soms is het ook doelmatiger dat een uitvoeringsbesluit wordt genomen en vervolgens gehandhaafd wordt door het bestuursorgaan dat daar normaliter mee is belast.

Geadviseerd wordt om bij eventuele coördinatie tijdig afstemming te zoeken met het bevoegd gezag. Het is wenselijk voor de coördinatie van de uitvoeringsbesluiten ook tijdig te communiceren met de provincie (zie paragraaf 2.3.1).

2.3 Afstemming, participatie en projectgroep

Wij adviseren een (ambtelijk) projectteam in te stellen. Een projectbesluit van GS moet voldoen aan de Omgevingsverordening Noord-Brabant. Hierin staan bepalingen over water, grond, NNB, en overige ruimtelijke belangen, zoals cultuurhistorie, landschap en natuur. Deze belangen moeten op de juiste wijze worden betrokken en afgewogen en mogen niet onevenredig worden geschaad. Het is daarom van belang dat over ruimtelijke provinciale belangen gedurende het gehele proces afstemming met de provincie plaatsvindt (zie paragraaf 2.3.1).

2.3.1 Provincie/projectteam

GS zijn verantwoordelijk voor de projectprocedure, mer-(beoordelings)plicht en coördinatie van de uitvoeringsbesluiten, als daarvoor wordt gekozen. Dit betekent onder andere dat de provincie ambtelijke capaciteit moet besteden aan het project. Wij raden het volgende aan:

- Stel een projectteam samen, voorbeelden zijn er bij infrastructurele projecten (info Raymundo Pereira RPereira@brabant.nl)
- Sluit een anterieure overeenkomst met TenneT waarin afspraken worden vastgelegd over onder meer de apparaatkosten en de aan te leveren stukken. Ook hier zijn er voorbeelden bij Infra.
- Maak afspraken over de afstemming met betrekking tot ruimtelijke provinciale belangen en beleidsvelden, zoals cultuurhistorie, landschap en natuur, planbegeleiding (programma wonen, werken en leefomgeving) via provinciaal vertegenwoordiger in het projectteam.
- Maak afspraken over de afstemming met betrekking tot planning, voornamelijk als de provincie iets moet doen, zoals voor de Mer-(beoordelingsplicht) (Jos van der Wijst, JvdWijst@brabant.nl of Anine Verbeek AVerbeek@brabant.nl)
- Houd de Omgevingsdienst(en) op de hoogte als er omgevingsvergunningen aangevraagd dienen te worden. Dit is zeker van belang als het een integraal projectbesluit of gecoördineerd projectbesluit betreft.

2.3.2 Gemeente(n)

De betrokken gemeenten hebben ingestemd met een projectbesluit door de provincie, en koersen daar ook op aan. Na de besluitvorming door GS adviseren wij de gemeente in kennis te stellen (voor de kennisgeving van het voornemen) dat door de provincie een projectbesluit wordt voorgenomen en op welke wijze de gemeenten bij het proces worden betrokken.

2.3.3 Participatie

Participatie is altijd van belang, maar zeker bij een projectbesluit, waar het wettelijk verplicht wordt gesteld om participanten al zeer vroeg, in het stadium van de opgave, te betrekken. Wij adviseren om vroegtijdig aandacht te besteden aan de wijze waarop reacties kunnen worden ingediend op de kennisgeving voornemen en participatie, op de NRD én waar informatie over het project kan worden ingezien/wordt ontsloten. Dit speelt temeer omdat GS bevoegd gezag is en TenneT de initiatiefnemer.

2.4 Procedure projectbesluit

2.4.1 Wettelijke stappen procedure projectbesluit en voortraject

De projectprocedure bestaat uit de volgende wettelijke stappen:

1. kennisgeving voornemen
2. kennisgeving participatie
3. verkenning
4. voorkeursbeslissing
5. projectbesluit

Voor meer informatie zie "Hoofddocument Projectprocedure provincie Noord-Brabant", waarin de formele stappen zijn beschreven die doorlopen moeten worden om te komen tot een onherroepelijk projectbesluit. Het betreft een "groeidocument" dat na opgedane ervaring en kennis met enige regelmaat zal worden geactualiseerd.

2.4.2 Voorkeursbeslissing

Een voorkeursbeslissing zal in het algemeen wenselijker zijn naarmate een project meer controversie oproept in de omgeving, meer gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving en/of bestuurlijk gevoelig ligt. Bij de

voorkeursbeslissing gaat het om het uitspreken van een voorkeur door het bestuur. Om dit proces niet te verstoren, is het van belang dat de voorkeursbeslissing in het politiek-bestuurlijke domein blijft en niet in het juridische komt. Indien een voorkeursbeslissing naar verwachting weinig toevoegt, is het de vraag of het zinvol is deze tussenstap te maken, het levert namelijk veel werk op, zeker als er een plan-MER gemaakt moet worden. Uit het e-formulier blijkt overigens dat de meerwaarde van een voorkeursbeslissing (terecht) niet wordt gezien. In het kader van de (vrijwillige) project mer kunnen bovendien op een zorgvuldige wijze alternatieven in beeld worden gebracht en gewerkt worden naar een voorkeursalternatief met participatie van de omgeving.

2.4.3 Van belang voor de aan te leveren stukken voor het projectbesluit

Het ontwerp en vast te stellen projectbesluit moeten voldoen aan de (meest actuele) landelijke standaard: Standaard officiële publicaties en Toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten. De omgevingsdocumenten moeten ook gepubliceerd kunnen worden door de provincie. Dat betekent op dit moment dat het projectbesluit met het door de provincie gebruikte softwarepakket opgesteld dient te worden, oftewel met xxlnc Omgevingsdocumenten/Tercera Go! Daarin staat een format voor het projectbesluit dat aangehouden dient te worden. De provincie kan medewerkers van externe bureaus machtigen tot het werken in deze software.

3 Vervolg en contact met Team Projectbesluit

Wij wensen je veel succes met het verdere verloop van het proces om te komen tot een oplossing voor de opgave met gebruikmaking van het projectbesluit. Wij blijven graag op de hoogte van het verloop van het proces, zodat we waar nodig/wenselijk hulp kunnen bieden. Ook kunnen we zo goede voorbeelden verzamelen waar collega's mee uit de voeten kunnen. Geef ons in ieder geval even een seintje via e-mail

(Projectbesluit@brabant.nl) bij de volgende gebeurtenissen:

- Publicatie kennisgeving voornemen en / of participatie
- Start mer-procedure
- Afronding verkenningsfase/opstellen concept-projectbesluit
- Besluit tot coördinatie uitvoeringsbesluiten, indien aan de orde
- Ter inzage ontwerp-projectbesluit
- Vaststelling projectbesluit

Wij kunnen ons voorstellen dat gedurende het proces (nieuwe) vragen naar voren komen of aanvullend advies nodig/gewenst is. Wij denken graag mee. Ook daarvoor kan contact opgenomen worden via het e-mailadres (Projectbesluit@brabant.nl).