

## **SPOEDAPPELDAGVAARDING**

Vandaag, de **vijfentwintigste februari** tweeduizendzestien,  
op verzoek van

1. de publiekrechtelijke rechtspersoon **gemeente Aa en Hunze**, zetelende in (9461 BH) Gieten aan de Spiekersteeg 1, en
2. de publiekrechtelijke rechtspersoon **gemeente Borger-Odoorn**, zetelende in (7875 AD) Exloo, beiden woonplaats kiezende op het kantoor van mr. J. Veltman, Borgesiuslaan 25 te (3818 JV) Amersfoort, die voor hen als advocaat zal worden gesteld en als zodanig zal optreden,

Heb ik, VANESSA MIRELLA CARINA PEREIRA DO NASCIMENTO, als toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder werkzaam ten kantore van Rudi Cornelis Marinus Treffers, gerechtsdeurwaarder te Breda, kantoorhoudende aldaar aan de Heilaar Noordweg 2a;

### **AAN**

de **STAAT DER NEDERLANDEN**, meer in het bijzonder **ministerie van Economische Zaken** en **ministerie van Infrastructuur en Milieu**, zetelende te 's-Gravenhage, laatstelijk ter zake woonplaats gekozen hebbende aan het kantoor van de advocaat mr E.C.M. Schippers als advocaat verbonden aan Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V., kantoorhoudende aan het adres Bezuidenhoutseweg 57 te (2594 AC) Den Haag, aldaar aan die gekozen woonplaats ex artikel 63 Rv. mijn exploit doende en afschrift dezès latende aan:

De heer G.W. van Dijke

, aldaar werkzaam;

### **AANGEZEGD**

Dat appellanten in hoger beroep komen van het vonnis in kort geding van 3 februari 2016 van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag, Team handel, gewezen in de zaak met nummer C/09/500756/KG ZA 15/1822, tussen appellanten als eisende partijen en geïntimeerde als gedaagde in kort geding;

Voorts heb ik, deurwaarder, voornoemde geïntimeerde,

### **GEDAGVAARD**

Om op dinsdag **8 maart** tweeduizend zestien, om 10.00 uur in de voormiddag, niet in persoon, maar vertegenwoordigd door een advocaat te verschijnen op de zitting van het Gerechtshof Den Haag, die dan gehouden zal worden in een der zittingszalen van het gerechtsgebouw aan de Prins Clauslaan 60, 2595 AJ Den Haag (postadres: postbus 20302, 2500 EH Den Haag).

### **MET VERMELDING**

- (a) dat als geïntimeerde in hoger beroep advocaat stelt, maar het hierna te noemen griffierecht niet tijdig betaalt, terwijl de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, het gerechtshof verstek tegen hem zal verlenen en zijn in hoger beroep gevoerd verweer buiten beschouwing zal laten;
- (b) dat bij verschijning in het geding van geïntimeerde een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken na het tijdstip van verschijning.
- (c) dat de hoogte van het griffierecht is vermeld in de meest recente bijlage behorende bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder andere is te vinden op de website: [www.kbvg.nl/griffierechtentabel](http://www.kbvg.nl/griffierechtentabel), en
- (d) dat van een persoon die onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen zal worden geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven, heeft overgelegd:
  - een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag als bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de Rechtsbijstand; dan wel
  - een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand als bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens, bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet.

### **EN MET DE UITDRUKKELIJKE VERMELDING**

dat door appellanten op de voet van artikel 9.1.3 van het Landelijk Procesreglement voor civiele dagvaardingszaken bij de gerechtshoven zal worden verzocht het onderhavige appel als een spoedappel te behandelen, waarbij aan geïntimeerde op de aangezegde rechtsdag een eenmalig

ambtshalve peremptoir uitstel van twee weken zal worden verleend voor het indienen van een memorie van antwoord.

## **1. Inleiding**

1.1 Het geschil dat appellanten (hierna ook wel: de gemeenten, of: Aa en Hunze en Borger-Odoorn) en de Staat (hierna ook wel: de Ministers) verdeeld houdt betreft de vraag welk bestuursorgaan bevoegd is om de wettelijk vereiste besluiten te nemen voor de oprichting van enkele voorgenomen windturbineparken op het grondgebied van Aa en Hunze en Borger-Odoorn. Kort gezegd gaat het om de vraag of de Ministers bevoegd zijn om planologische medewerking aan de betrokken windturbineparken te verlenen door daarvoor een rijksinpassingsplan vast te stellen en de verlening van de overigens benodigde besluiten te coördineren dan wel of met uitsluiting van de Staat de provincie en de gemeenten gelijkelijk bevoegd zijn om de benodigde besluiten te nemen.

1.2 Appellanten hebben in kort geding gevorderd om de Staat te verbieden verdere planologische medewerking te verlenen aan de windparken en meer in het bijzonder te verbieden een ontwerp van het rijksinpassingsplan ter inzage te leggen en/of vast te stellen. De voorzieningenrechter heeft bij vonnis van 3 februari 2016 de vorderingen van appellanten afgewezen.

1.3 Appellanten verzoeken al hetgeen zij in eerste aanleg hebben gesteld als hier herhaald en ingelast te beschouwen. Zij houden al hun producties in het geding. Appellanten handhaven al hun stellingen, ook die waarop in het vonnis niet is ingegaan en welke in de grieven niet worden besproken.

Appellanten leggen het procesdossier in eerste aanleg over, bestaande uit:

- a) de dagvaarding in eerste aanleg van 8 december 2015 met inbegrip van de daarbij behorende producties 1 t/m 12;
- b) de brief van de Staat van 14 januari 2016 met de bijbehorende producties 1 t/m 18;
- c) de brief van appellanten van 18 januari 2016 met de bijbehorende producties 13 t/m 15;
- d) de pleitnota van appellanten van 20 januari 2016;
- e) de pleitnota van de Staat van 20 januari 2016, en
- f) het vonnis van 3 februari 2016, waarvan beroep.

1.4 Hierna volgt eerst een beschrijving van de inhoud van het geschil en een toelichting op het verzoek om het beroep als een spoedappel te behandelen. Daarna volgt een beschrijving van de grieven tegen het vonnis

## **2. Het geschil tussen de gemeenten en de Staat**

2.1 Al een aantal jaren bestaan er bij verschillende initiatiefnemers plannen om op het grondgebied van Aa en Hunze en Borger-Odoorn windturbineparken op te richten. Rond 2010 resulteerden al die plannen bij elkaar opgeteld in een totale capaciteit tot mogelijk 600 MW, maar de huidige plannen betreffen een totale productiecapaciteit van 150 MW. Deze plannen zijn in ieder geval voor een deel in strijd met het beleid van appellanten en dat van de provincie en vormen naar het oordeel van appellanten een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat.

2.2 Op grond van artikel 9b, lid 1, aanhef en onder a, van de Elektriciteitswet zijn de Ministers bevoegd om met toepassing van de rijkscoördinatieregeling een rijksinpassingsplan (een door de Ministers vastgesteld bestemmingsplan; artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening, Wro) vast te stellen voor productie-installaties voor de opwekking van windenergie met een vermogen van 100 MW of meer. Toepassing van de rijkscoördinatieregeling (artikel 3.35 van de Wro) houdt in dat de Ministers de verlening van de voor het overige benodigde besluiten zoals de omgevingsvergunning bouwen en milieu coördineren en, zo nodig, als het betrokken bevoegd gezag deze vergunningen niet wenst te verlenen, zelf de vergunningverlening op zich nemen.

2.3 Bij productie-installaties met een capaciteit van tenminste 5 MW, maar minder dan 100 MW, zijn ingevolge de artikelen 9e en 9f van de Elektriciteitswet Provinciale Staten respectievelijk Gedeputeerde Staten van de betrokken provincie bevoegd om daarvoor met toepassing van de provinciale coördinatieregeling een provinciaal inpassingsplan vast te stellen en de overigens benodigde besluiten te (laten) nemen. Dit is niet een exclusieve bevoegdheid, zo heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak uitgemaakt in haar uitspraak van 27 mei 2015<sup>1</sup>. Ook de gemeentebesturen blijven bevoegd om medewerking te verlenen aan de oprichting van productie-installaties met de genoemde capaciteit door het vaststellen van een bestemmingsplan en de verlening van de benodigde omgevingsvergunning.

2.4 Het geschil tussen appellanten en geïntimeerde betreft de vraag of de verschillende initiatieven voor windturbineparken tezamen moeten worden aangemerkt als één productie-installatie met een vermogen van 100 MW of meer als bedoeld in artikel 9b, lid 1, van de Elektriciteitswet. De initiatieven waar het hier om gaat zijn afkomstig van drie bedrijven, te weten Duurzame Energieproductie Exloërmond BV, Raedthuys Windenergie BV en Windpark Oostermoer BV. Deze bedrijven wensen de volgende windturbineparken te verwezenlijken:

---

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2015:1702, rechtsoverweging 4.2 (bestemmingsplan Windpark Autena).

- (1) 16 windturbines in de vorm van twee lijnopstellingen bij Eerste Exloërmond en Tweede Exloërmond (gemeente Borger-Odoorn), aangevraagd door Duurzame Energie Exloërmond BV;
- (2) 17 windturbines in de vorm van drie lijnopstellingen bij Nieuw-Buinen en Drouwenermond (gemeente Borger-Odoorn), aangevraagd door Raedthuys Windenergie BV
- (3) 1 solitaire turbine bij Gasselternijveen (gemeente Borger-Odoorn), aangevraagd door Duurzame Energie Exloërmond BV, en
- (4) 16 windturbines in de vorm van twee lijnopstellingen bij Gasselternijveenschemond en Gasselterboerveenschemond (gemeente Aa en Hunze), aangevraagd door Windpark Oostermoer BV.

2.5 De Ministers stellen zich op het standpunt dat deze verschillende initiatieven samen één productie-installatie van 100 MW of meer vormen en dat zij daarom bevoegd zijn om hierover te besluiten. Bij brief van 11 september 2015 hebben zij in lijn met dit standpunt en ter voldoening aan de in artikel 3.28, lid 2, neergelegde hoorplicht en met het oog op het ingevolge artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening voorgeschreven bestuurlijk overleg aan appellanten een voorontwerp van het rijksinpassingsplan vorgelegd.

2.6 Appellanten daarentegen stellen zich op het standpunt dat tussen de verschillende voorgenomen windparken niet of nauwelijks samenhang bestaat en dat daardoor niet kan worden gesproken van één productie-installatie in de zin van artikel 1, onder ah, van de Elektriciteitswet. In dit artikel wordt het begrip 'productie-installatie' gedefinieerd als:

*'een installatie, bestaande uit één of meer productie-eenheden, voor de opwekking van elektriciteit;'*

2.7 In de memorie van toelichting is dit als volgt uitgewerkt:

*'Een productie-installatie kan bestaan uit meerdere productie-eenheden. Een productie-eenheid kan worden omschreven als de kleinst mogelijke entiteit waarmee zelfstandig elektriciteit kan worden opgewekt. Een aantal van die productie-eenheden die geografisch, technisch, functioneel of organisatorisch met elkaar samenhangen kunnen een productie-installatie vormen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een windmolenpark dat door één exploitant wordt beheerd of waarbij tussen de windmolens technische verbindingen bestaan. Elke windmolen is dan een productie-eenheid, terwijl het windmolenpark als geheel de productie-installatie is.'*<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2007-2008, 31 326, nr. 3, blz. 15.

Uit dit citaat blijkt dat van een productie-installatie sprake kan zijn als de productie-eenheden die daarvan deel uitmaken (lees: de afzonderlijke windturbines) geografisch, technisch, functioneel of organisatorisch met elkaar samenhangen.

2.8 Tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot het opnemen van artikel 9b in de Elektriciteitswet, stelde de SP-fractie de vraag hoe de regering zou omgaan met 'bijvoorbeeld grootschalige windparken die in totaal een vermogen van meer dan 100 MW beslaan, maar in de praktijk bestaan uit meerdere kleine productie-installaties, al dan niet van verschillende exploitanten'. De regering beantwoordde deze vraag als volgt:

*'Het criterium is of de productie-eenheden zodanig geografisch, technisch, functioneel of organisatorisch met elkaar samenhangen dat sprake is van één productie-installatie. Deze eisen zijn niet cumulatief. Dat een aantal productie-eenheden door dezelfde exploitant wordt beheerd, is een belangrijke indicatie dat sprake is van één productie-installatie, maar is niet doorslaggevend. Ook als de productie-eenheden door meerdere exploitanten beheerd worden, kan sprake zijn van één productie-installatie. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als tussen de productie-eenheden technische verbindingen bestaan, zoals een gezamenlijke aansluiting op een net. Anderzijds zullen door dezelfde exploitant beheerde productie-eenheden geen productie-installatie zijn als die productie-eenheden op grote afstand van elkaar zijn gelegen en er tussen die eenheden geen technische of functionele verbindingen bestaan.'*<sup>3</sup>

2.9 Appellanten concluderen uit de wettekst en de bijbehorende parlementaire stukken dat van een productie-installatie alleen sprake is, als er een voldoende mate van samenhang bestaat tussen de productie-eenheden. Daarvan is in dit geval geen sprake. Er zijn drie initiatiefnemers/exploitanten, de productie-eenheden (de afzonderlijke windturbines) – althans de lijnopstellingen waarvan zij deel uitmaken – liggen op (soms) grote afstand van elkaar, er zijn aanzienlijke verschillen in situering van de lijnopstellingen, er is tussen de lijnopstellingen geen sprake van technische, organisatorische of functionele verbindingen en ook het uiterlijk aanzien van de opstellingen kan per lijnopstelling in zeer grote mate verschillen. Door de ontbrekende samenhang is sprake van verschillende productie-installaties, elk kleiner dan 100 MW. Daarom zijn voor deze installaties de provincie Drenthe en de gemeenten ieder gelijkelijk bevoegd.

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2007-2008, 31 326, nr. 6, blz. 5

### **3. De redenen voor het verzoek om een behandeling als spoedappel**

3.1 De Ministers hebben het voornemen te kennen gegeven om het ontwerp van het rijksinpassingsplan op 4 maart 2016 gedurende zes weken ter inzage te leggen. Vanaf dat moment zijn appellanten gelet op het bepaalde in artikel 3.28, lid 5, van de Wro niet langer bevoegd om voor de betrokken percelen een bestemmingsplan vast te stellen. Zij hebben aldus een spoedeisend belang bij het treffen van de door hen gevorderde voorziening, te weten een verbod voor de Staat op het in procedure brengen van het rijksinpassingsplan door dit ter inzage te leggen.

3.2 Indien hangende dit hoger beroep de Staat overgaat tot het ter inzage leggen van het ontwerp-rijksinpassingsplan, hebben appellanten vervolgens een spoedeisend belang bij het vorderen van een verbod op het vaststellen ervan. Is het rijksinpassingsplan eenmaal vastgesteld en inwerking getreden, en zijn tegelijk daarmee als gevolg van de toepassing van de rijkscoördinatieregeling de benodigde vergunningen verleend, dan kunnen de initiatiefnemers starten met de bouw van de windturbines. Artikel 3.8, lid 1, onder d, dat in artikel 3.28 van de Wro van overeenkomstige toepassing is verklaard op rijksinpassingsplannen, bepaalt dat het plan wordt vastgesteld binnen twaalf weken na de termijn van terinzagelegging. Uitgaande van deze termijn en van een start van de terinzagelegging opp 4 maart a.s. zullen de Ministers het rijksinpassingsplan voor 24 juni a.s. vaststellen. Alleen door middel van dit spoedappel kunnen appellanten dit voorkomen.

3.3 Appellanten hebben daarnaast een spoedeisend belang bij het treffen van de gevraagde voorziening, omdat zij op de kortst mogelijke termijn en in samenspraak met de provincie uitvoering wensen te geven aan eigen duurzaamheidsbeleid, waarin ook ruimte bestaat voor de oprichting van windturbineparken, zij het op een in vergelijking met het rijksinpassingsplan bescheidener schaal en, eveneens anders dan het rijksinpassingsplan, zodanig ingepast dat een goed woon- en leefklimaat gewaarborgd blijft. Het in procedure gebrachte rijksinpassingsplan doorkruist de uitvoering van dit eigen beleid, en ondergraaft in ernstige mate het draagvlak bij de inwoners voor welk duurzaamheidsbeleid dan ook. Toewijzing van de gevraagde voorziening kan een verdere afkalving van dit draagvlak voorkomen en stelt appellanten in staat om voortvarend uitvoering te geven aan het eigen duurzaamheidsbeleid.

3.4 Op deze gronden verzoeken appellanten het Hof om dit appel als een spoedappel te behandelen.

#### **4. De grieven tegen het vonnis**

##### **Grief I**

4.1 Ten onrechte heeft de voorzieningenrechter in eerste aanleg in rechtsoverweging 5.4 overwogen dat het inrichtingenbegrip uit de Wet milieubeheer niet van betekenis is voor de uitleg van het begrip 'productie-installatie'.

4.2 Appellanten hebben in de kort geding dagvaarding, onder 5.4 e.v., en ter zitting (pleitnotie, onder 3.1 e.v.) betoogd dat de regering in haar toelichting op het begrip 'productie-installatie' aansluiting heeft gezocht bij het begrip 'inrichting' zoals omschreven in artikel 1.1, lid 4, van de Wet milieubeheer en dat dit begrip dus van betekenis is voor de vraag of in het onderhavige geval sprake is van een productie-installatie. Als één inrichting in de zin van artikel 1.1, lid 4, van de Wet milieubeheer worden beschouwd:

*'(...) de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.'*

4.3 Er kan geen twijfel over bestaan dat de hierboven, onder 2.7 en 2.8, aangehaalde passages uit de memorie van toelichting respectievelijk de nota naar aanleiding van het verslag waarmee de regering het begrip 'productie-installatie' toelichtte, zijn ontleend aan het inrichtingenbegrip. Waar artikel 1.1, lid 4, van de Wet milieubeheer spreekt over onderlinge technische, organisatorische of functionele bindingen, spreekt de regering in de genoemde passages over technische, functionele of organisatorische samenhang tussen de verschillende productie-eenheden en ook wel over technische en functionele verbindingen. Het criterium van de geografische samenhang dat de regering in de aangehaalde passages noemt, laat zich vergelijken met het vereiste van 'onmiddellijke nabijheid' in artikel 1.1, lid 4, van de Wet milieubeheer.

4.4 Gelet hierop is het oordeel van de voorzieningenrechter in rechtsoverweging 5.4 dat 'de wetsgeschiedenis noch jurisprudentie aanknopingspunten (bieden)' voor de stelling van appellanten dat voor de beantwoording van de vraag of sprake is van één productie-installatie, aansluiting moet worden gezocht bij het inrichtingenbegrip, onbegrijpelijk. Dit oordeel is des te meer onbegrijpelijk, nu de rechter zelf in de hier gewraakte overweging 5.4 een passage uit de memorie van toelichting aanhaalt (een passage die ook in de dagvaarding, onder 5.4 en hierboven, onder 2.7 is aangehaald) die nu juist klip en klaar laat zien hoe zeer de regering bij haar uitleg van het



begrip 'productie-installatie' leunde op het inrichtingenbegrip. De wetsgeschiedenis (jurisprudentie over het begrip 'productie-installatie' ontbreekt ) van de Elektriciteitswet knoopt derhalve direct aan bij het inrichtingenbegrip, zodat dit begrip en de uitleg die daaraan in de rechtspraak van de bestuursrechter wordt gegeven, relevant is voor de beantwoording van de vraag of in het onderhavige geval van één of juist van verschillende productie-installaties moet worden gesproken. De voorzieningenrechter heeft dit miskend.

## **Grief II**

4.5 Ten onrechte heeft de voorzieningenrechter in rechtsoverweging 5.5 geoordeeld dat van één productie-installatie sprake is, als tussen de productie-eenheden (de windturbines) op één punt samenhang bestaat.

4.6 Appellanten hebben in eerste aanleg betoogd dat het feit dat de regering bij haar uitleg van het begrip 'productie-installatie' sterk leunt op de wettelijke omschrijving van het begrip 'inrichting', doet vermoeden dat de wetgever een zekere overeenkomst ziet tussen beide begrippen in die zin dat min of meer dezelfde criteria naar de opvatting van de wetgever bepalen of meerdere productie-eenheden (windturbines) tezamen één productie-installatie vormen en of meerdere in potentie milieuhinderlijke activiteiten tezamen één inrichting vormen. Deze benadering in de wetsgeschiedenis heeft tot gevolg dat voor de vraag of in het onderhavige geval sprake is van één productie-installatie de rechtspraak over de vraag wanneer van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer sprake is, van betekenis is. Over die rechtspraak merk ik het volgende op.

4.7 Volgens de hiervoor, onder 4.2, aangehaalde letter van de wettekst van artikel 1.1, lid 4, van de Wet milieubeheer geldt het criterium van de onmiddellijke nabijheid (dat zich zoals gezegd laat vergelijken met het criterium geografische samenhang in de hierboven aangehaalde wetsgeschiedenis van de Elektriciteitswet) steeds en moet daarnaast minstens een van de genoemde bindingen aanwezig zijn. Dat volgt uit het gebruik van het woord 'of'. Wil daarentegen volgens de rechtspraak van de bestuursrechter van een inrichting sprake zijn, dan geldt dat er in zijn totaliteit sprake moet zijn van een voldoende mate van binding. Zo oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak in haar uitspraak van 2 oktober 2013:

*Ingevolge artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer worden als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.*

*Voor het bestaan van voldoende bindingen, als bedoeld in dit artikellid, is het niet noodzakelijk dat alle vermelde bindingen aanwezig zijn.*<sup>4</sup>

4.8 Van een voldoende mate van binding en dus van één inrichting is blijkens de rechtspraak doorgaans sprake als twee van de drie bindingen aanwezig zijn. In het in opdracht van het toenmalige Ministerie van VROM opgestelde onderzoeksrapport 'Het begrip 'inrichting' in de Wet milieubeheer' is deze rechtspraak onder verwijzingen naar vindplaatsen als volgt beschreven:

*'Uit het woord 'of' blijkt dat niet alle drie de bindingen aanwezig hoeven te zijn. De uitspraken overziende, kan worden vastgesteld dat in zijn totaliteit bezien sprake moet zijn van een voldoende mate van binding. Hiervan is doorgaans sprake als aan twee van de drie bindingen is voldaan. Bovendien acht de Afdeling de aanwezigheid van een bepaalde mate waarin een binding aanwezig is van belang voor de mate waarin een andere binding aanwezig dient te zijn (zodat in totaliteit sprake is van een voldoende mate van binding).*<sup>5</sup>

4.9 Dit vindt bevestiging in de toelichting op artikel 1.1, lid 4, van de hand van mw. prof. mr. R. Uylenburg in Tekst & Commentaar:

*'Niet alle drie de bindingen hoeven aanwezig te zijn. Twee van de drie bindingen is voldoende. Doorgaans moet er wel organisatorische binding bestaan (zie bijv. ABRvS 24 december 2002, AB 2003, 88; ABRvS 21 juli 2004, nr. 200304680/1). Van organisatorische binding is sprake als (reële) zeggenschap over (de bedrijfsvoering) van alle activiteiten die worden verricht bij dezelfde persoon of personen berust (zie bijv. ABRvS 29 januari 2003, JM 2003/73; ABRvS 21 juli 2004, nr. 200304680/1).*<sup>6</sup>

4.10 Hiervoor is al opgemerkt dat de wetgever een zekere overeenkomst ziet tussen 'productie-installatie' enerzijds en 'inrichting' anderzijds in die zin dat min of meer dezelfde criteria naar de opvatting van de wetgever bepalen of meerdere productie-eenheden (windturbines) tezamen één productie-installatie vormen en of meerdere in potentie milieuhinderlijke activiteiten tezamen één inrichting vormen. De uitleg van de voorzieningenrechter die er op neerkomt dat zodra maar op

---

<sup>4</sup> ECLI:NL:RVS:2013:1325, r.o. 3.

<sup>5</sup> V.M.Y. van 't Lam, G.T.J.M. Jurgens en F.C.M.A. Michiels, Het begrip 'inrichting' in de Wet milieubeheer, een onderzoek naar het begrip 'inrichting' als aangrijpingspunt voor milieuregelgeving', juni 2002, blz. 49, te vinden op [www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/begrip-inrichting/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/begrip-inrichting/)

<sup>6</sup> Tekst & Commentaar Milieurecht, Deventer 2014, commentaar bij artikel 1.1, blz. 29.

één punt sprake is van een zekere mate van samenhang, gesproken moet worden van één productie-installatie doet hieraan geen recht. Daarmee heeft de voorzieningenrechter miskend dat de rechtspraak over het inrichtingenbegrip naar analogie kan en bezien vanuit een oogpunt van een consistente en systematische wetsuitleg ook moet worden toegepast bij de uitleg van het begrip 'productie-installatie'.

4.11 Voor een andere benadering kan alleen reden zijn, als doel en strekking van de Elektriciteitswet daartoe nopen. Dat is wat de Staat ter zitting bij de voorzieningenrechter heeft bepleit, Volgens de Staat voorkomt toepassing van de rijkscoördinatieregeling procedurele vertraging van grootschalige windenergieprojecten. Dit belang zou daarom een ruime uitleg van het begrip 'productie-eenheid' en daarmee van de aan de Staat in artikel 9b gegeven bevoegdheid, rechtvaardigen. Dit betoog van de Staat snijdt echter geen hout. De artikelen 9b t/m 9f waar het hier om gaat, maken deel uit van hoofdstuk 2A, paragraaf 2, van de Elektriciteitswet. Deze paragraaf draagt als opschrift 'Coördinatie van de aanleg of uitbreiding van produktie-installaties' en heeft tot doel om te komen tot een voortvarende besluitvorming over de verwezenlijking van nieuwe of de uitbreiding van bestaande installaties voor de productie van energie, waaronder ook windenergie. Met het oog daarop bepaalt deze paragraaf dat de Ministers respectievelijk Provinciale Staten, afhankelijk van de omvang van de betrokken installatie (waarbij de grens ligt bij 100 MW), bevoegd zijn om daarop de rijkscoördinatieregeling (artikel 3.35 van de Wro) respectievelijk de provinciale coördinatieregeling (artikel 3.33 van de Wro) toe te passen. De planologische besluitvorming vindt dan plaats in de vorm van een rijksinpassingsplan (artikel 3.28 van de Wro) respectievelijk een provinciaal inpassingsplan (artikel 3.26 van de Wro).

4.12 Bezien vanuit het doel van de wettelijke regeling in de Elektriciteitswet, het bewerkstelligen van een voortvarende besluitvorming over productie-installaties, is het dus niet nodig om een ruime uitleg te geven aan het begrip productie-installatie in die zin dat, zoals de voorzieningenrechter heeft gedaan, al heel snel een voldoende mate van samenhang aanwezig wordt geacht. Immers, als verschillende (groepen van) windturbines onderling onvoldoende samenhangen om te kunnen spreken van één productie-installatie van 100 MW of meer, zal sprake zijn van meerdere productie-installaties van minder dan 100 MW. Het enige verschil is dan dat over de betrokken initiatieven wordt besloten door het provinciebestuur. Dat bestuur beschikt gelet op de artikelen 9e en 9f van de Elektriciteitswet over precies dezelfde procedurele instrumenten als de Ministers om de besluitvorming te coördineren en te versnellen en een voortvarende besluitvorming is bij dit bestuur dus evenzogoed gewaarborgd. Opmerking verdient nog dat de provincie de besluitvorming ook kan overlaten aan de betrokken gemeentebesturen, maar alleen

als de provincie al heeft voldaan aan de minimum-realisatienorm<sup>7</sup> of als de gemeenten de besluitvorming eveneens voortvarend ter hand zullen nemen.<sup>8</sup>

4.13 Gezien het voorgaande had de voorzieningenrechter niet mogen afzien van een analoge toepassing van de criteria die bepalend zijn voor de vraag of sprake is van een inrichting. Analoog aan de rechtspraak over dit begrip, waarbij een voldoende mate van binding wordt geëist, zonder dat aan alle criteria hoeft te zijn voldaan, hoort ook bij het begrip 'productie-installatie' de eis te worden gesteld van een voldoende mate van samenhang, zonder dat samenhang hoeft te bestaan op alle in de wetsgeschiedenis onderscheiden aspecten.

4.14 Op de keper beschouwd is het vonnis van de voorzieningenrechter uitsluitend gebaseerd op het gebruik van het woord 'of' in de door hem in het vonnis aangehaalde passage uit de memorie van toelichting. De betrokken volzin luidt:

*'Een aantal van die productie-eenheden die geografisch, technisch, functioneel of organisatorisch met elkaar samenhangen kunnen een productie-installatie vormen.'*

4.15 Anders dan de voorzieningenrechter heeft gedaan mag uit deze passage echter niet worden afgeleid dat zodra op één van de onderscheiden punten sprake is van samenhang, *moet* worden gesproken van een productie-installatie. Het gebruik van het woord 'kunnen' maakt duidelijk dat dit niet zo is. In zoverre berust het vonnis op een verkeerde lezing van de betrokken volzin in die zin dat de rechter de volzin kennelijk heeft begrepen als: 'Een aantal van die productie-eenheden die geografisch, technisch, functioneel of organisatorisch met elkaar samenhangen, *vormen* een productie-installatie'.

4.16 De voorzieningenrechter is er verder ten onrechte aan voorbij gegaan dat ook uit het gebruik in de wettekst van het woord 'installatie' voortvloeit dat het moet gaan om een aantal onderdelen/eenheden die op elkaar gericht zijn en in onderling verband functioneren. In Van Dale wordt dit woord voor zover hier van belang omschreven als 'circuit van technische toestellen'. Daarvan is hier geen sprake, nu zoals in eerste aanleg ook uitvoerig is betoogd (dagvaarding, onder 5.7 t/m 5.18, en pleitnota, onder 4) van onderlinge functionele, technische en organisatorische bindingen tussen de verschillende windparken geen sprake is. Het gaat om drie

---

<sup>7</sup> Art. 9e, lid 5. De minimumrealisatienorm wordt ingevolge art. 9e, lid 6. Bij Algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Dat is tot nu toe niet gebeurd. In de (niet-bindende) Structuurvisie Wind op Land bedraagt de norm voor Drenthe 285,5 MW (tabel 2).

<sup>8</sup> Ook de gemeenten beschikken in art. 3.30 Wro over een coördinatieregeling.

windparken (en één solitaire turbine) die door de respectievelijke initiatiefnemers in volledige onafhankelijkheid van elkaar zullen worden gebouwd en geëxploiteerd.

4.17 Tot slot, de benadering van de voorzieningenrechter heeft tot gevolg dat de ministers al heel snel bevoegd zijn om de besluitvorming over een of meer initiatieven voor een windpark aan zich te trekken. Zoals ook in eerste aanleg is betoogd door appellanten (dagvaarding, onder 2.12, en pleitnota, onder 5) past dit niet bij het uitzonderingskarakter van de bevoegdheidstoedeling in de Elektriciteitswet. Deze bevoegdheidstoedeling vormt immers een uitzondering op de hoofdregel van de Wro, inhoudende dat het gemeentebestuur primair verantwoordelijk is voor de ruimtelijke ordening van het eigen grondgebied. Die hoofdregel geeft gestalte aan wat de regering in de memorie van toelichting bij de Wro 'het beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan' heeft genoemd. De regering omschreef dit beginsel als volgt<sup>9</sup>:

*"(..) het betreft het binnen de democratische rechtsstaat levende beginsel dat normstelling geschiedt door het meest geschikte overheidsorgaan. Het meest geschikte niveau is in beginsel het laagste overheidsniveau. De voorkeur voor decentrale normstelling binnen de democratische rechtstaat houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij normstelling rekening te houden met relevante feiten en omstandigheden. De keuze voor normstelling op een hoger bestuursniveau kan aangewezen zijn indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door een lager decentraal orgaan kan worden behartigd gezien de aard van de betrokken taak, of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld."*

4.18 Uit deze passage spreekt de gedachte dat de overheden die het dichtst bij de burger staan, het beste in staat zijn om rekening te houden met de lokale belangen en de lokale situatie. Dat is ook hier zo. Het is niet voor niets dat het voorgenomen rijksinpassingsplan tot grote commotie leidt onder de inwoners van de gemeenten en dat er voor dit plan geen draagvlak is. Het plan gaat voorbij aan het gemeentelijk beleid en ook aan het provinciale beleid<sup>10</sup>. Appellanten zijn alleszins bereid om aan de slag te gaan met de verduurzaming van de energievoorziening en ook om daarbij te koersen op het nationale doel van 14% in 2020, maar zij wensen daarbij een eigen beleid te voeren dat voldoende rekening houdt met de wensen en belangen van de eigen inwoners en dat dus ook op draagvlak kan rekenen.

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 28 916, nr. 3, blz. 11; in vergelijkbare zin: Nota n.a.v. het verslag, 28 916, nr. 12, blz. 7 e.v. en blz. 11 e.v.

<sup>10</sup> Vgl. ook dagvaarding, onder 2.4 t/m 2.12.

4.19 De voorzieningenrechter heeft gelet op al het voorgaande ten onrechte geoordeeld dat samenhang op één punt volstaat om de verschillende initiatieven als één productie-installatie aan te merken. Aldus heeft hij miskend dat van één productie-installatie alleen sprake kan zijn als er een voldoende mate van samenhang bestaat tussen de verschillende initiatieven en de daarvan deel uitmakende productie-eenheden. Dat is hier niet het geval.

### **Grief III**

4.20 Ten onrechte heeft de voorzieningenrechter geoordeeld dat sprake is van een geografische samenhang. Hij motiveert dit oordeel door te overwegen dat de windturbines in lijnen worden opgesteld, parallel aan de bebouwingslinten en de kanalen, en dat het gebied waar het om gaat een logisch afgebakend geheel vormt. Vanuit ruimtelijk perspectief zou daardoor sprake zijn van één windpark.

4.21 De stelling dat vanuit ruimtelijk perspectief gezien sprake zou zijn van één park, kan niet worden gevolgd. De verschillende initiatieven tellen zeven lijnopstellingen en één solitaire turbine. De onderlinge afstand tussen de meest noordelijke en de meest zuidelijke lijnopstelling bedraagt ca. 15 tot 20 kilometer. De beschouwer zal de lijnopstellingen alleen al daardoor niet als één samenhangend geheel ervaren. Vanuit ruimtelijk perspectief is in zoverre dus geen sprake van één windpark<sup>11</sup>. Daar komt bij dat door de uiteenlopende richtingen waarin de windturbines zijn gesitueerd, van een interne ordening waarin de windturbines op elkaar zijn gericht en daardoor samenhangen, geen sprake is.

4.22 De voorzieningenrechter is er verder aan voorbij gegaan dat zoals ter zitting ook is betoogd (pleitnota, onder 4.1 en 4.2), het voorontwerp-rijksinpassingsplan het mogelijk maakt dat de hoogte van de turbines en het uiterlijk aanzien ervan per lijnopstelling aanmerkelijk verschillen. In de plantoelichting valt hierover te lezen:

*'Teneinde per lijnopstelling dezelfde soort windturbines te krijgen dienen de rotordiameter en de ashoogte van alle windturbines binnen die lijnopstelling hetzelfde te zijn. Tevens dient de draairichting van de rotorbladen van de windturbines gelijk te zijn.'*

---

<sup>11</sup> Vgl. ook Afdeling Bestuursrechtspraak 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3088, r.o.6.2, waarin de Afdeling oordeelde dat er sprake was van 'onvoldoende ruimtelijke samenhang' tussen enkele windturbines 'gelet op de onderlinge afstanden van 600 en 1180 meter'.

4.23 Tussen de lijnopstellingen onderling zijn daarentegen forse verschillen mogelijk. De tiphoogtes (ashoogte + wieklengte) van de turbines mogen uiteenlopen van 175 tot 210,5 meter. Ook qua uiterlijk aanzien kunnen de turbines sterk van elkaar verschillen. Dat blijkt bijvoorbeeld wel uit de variabele maatvoering van de gondel (het deel van de turbine dat zich op de mast bevindt en waaraan de wieken zijn bevestigd; het bevat onder andere de generator). Die is blijkens de planregels in het voorontwerp minimaal 7m bij 3m bij 3m en maximaal 30m bij 15m bij 15m. In combinatie met een andere draairichting en een keuze voor een andere fabrikant (de windparken en mogelijk ook de lijnopstellingen worden afzonderlijk aanbesteed) kunnen zo dus aanmerkelijke verschillen ontstaan in het uiterlijk aanzien van de opstellingen. Ook daardoor zal, anders dan de voorzieningenrechter heeft geoordeeld, vanuit ruimtelijk perspectief geen sprake zijn van één windpark.

4.24 De voorzieningenrechter heeft zijn oordeel dat sprake is van geografische samenhang tot slot gefundeerd op de stelling van de Staat, ingenomen bij pleidooi, dat de turbines worden geplaatst in een logisch afgebakend gebied en dat ook daarom sprake zou zijn van één windpark. De betrokken stelling van de Staat luidde:

*'Ruimtelijk gezien is sprake van één windpark. Er is sprake van een logisch afgebakend gebied. De zuidkant wordt begrensd door de laagvliegroute van Defensie. De oostkant door het kanaal, de grotere woonkernen (Stadskanaal en Musselkanaal) en de provinciegrens. De noordkant door een veranderend landschappelijk beeld (minder typische veenkoloniale verkaveling) en de westkant door de Hondsrug.'*

4.25 Appellanten betwisten dat sprake is van een logisch afgebakend gebied. Indien daarvan werkelijk sprake zou zijn, zou het mogelijk moeten zijn om in het betrokken gebied de windturbines volgens een herkenbare interne ordening, dus ruimtelijk op elkaar afgestemd, te situeren. Dat is nu juist niet mogelijk, zoals een blik op het geheel van lijnopstellingen ook laat zien.

4.26 Zo zou bij een logische afbakening van het plangebied de meest noordelijke lijnopstelling zijn geschrapt. Deze lijnopstelling staat haaks op de andere lijnopstellingen, omdat in het meest noordelijk deel van het gebied de richting van de verkaveling (en dus van de bebouwing en van de kanalen) afwijkt van de verkavelingsrichting die het zuidelijke deel van het betrokken gebied kent. In hun advies van 25 maart 2014 schrijft het College van Rijksadviseurs over het verschil in karakter tussen het noordelijke en het zuidelijke deel:

*'Ten zuiden van het lint van Gasselternijveen en Gasselternijveensemond is sprake van een typisch veenkoloniale, orthogonale topografie van enkelvoudige en dubbele dorpslinten van boerderijen, winkels, kleine bedrijven en burgerwoningen. De maatvoering van tussenliggende agrarische kavels omvat steeds enige kilometers. Ten noorden van Gasselternijveen en de parallelle boszone ter plaatse is de structuur gevarieerder en kleinschaliger en is de ritmiek en de richting van de lintbebouwing subtieler. In het meest noordelijke deel van het zoekgebied wordt die subtiliteit bevestigd en gekoesterd door de status van Beschermd Dorps- en Stadsgezicht.'*

4.27 Dit verschil in karakter leidt het College tot de conclusie dat het meest noordelijke deel zich niet leent voor de plaatsing van windturbines:

*'Er zijn naar onze mening maximaal negen structuurlijnen, die in aanmerking komen als ruimtelijke dragers voor windturbines. De meest zuidelijke ligt ten zuiden van Tweede Exloërmond en de meest noordelijke aan de noordzijde van het Gasselternijveense Bos. Ten noorden daarvan is naar onze mening geen goede landschappelijke aanleiding te vinden om de turbines te ankeren. De ruimte is daar te beperkt. Een tweede belangrijke overweging om af te zien van de plaatsing in het noordelijke deel is de ongewenste ruimtelijke interferentie in het landschapsbeeld die zal optreden met de beoogde opstelling langs de N33, noordelijker bij Veendam.'*

4.28 Ook de meest zuidelijke lijnopstelling (ten zuidoosten van Tweede Exloërmond) zou bij een logische afbakening van het gebied zijn geschrapt. Deze lijnopstelling loopt niet parallel aan de lintbebouwing, maar staat daar schuin op en komt daardoor dichterbij de woonbebouwing dan appellanten wenselijk achten. De reden voor deze afwijkende situering ligt in de laagvliegroute van Defensie. Hoewel het onmiskenbaar logisch is om windturbines niet in een laagvliegroute te plaatsen, doet dit sterk afbreuk aan de samenhang tussen de lijnopstellingen. In een vanuit ruimtelijke motieven logisch afgebakend gebied zou daarom de aanwezigheid van de laagvliegroute hebben geleid tot een andere begrenzing van het gebied, namelijk ten noordwesten van Tweede Exloërmond. De betrokken lijnopstelling zou dan dus zijn geschrapt. Dit is ook wat het College van Rijksadviseurs<sup>12</sup> in zijn advies van 25 maart 2014 aan de Minister van EZ heeft geadviseerd voor het geval de vliegroute niet zou kunnen worden verplaatst:

---

<sup>12</sup> Kenmerk RBM-20140325, blz. 6. Het College van Rijksadviseurs ([collegevanrijksadviseurs.nl](http://collegevanrijksadviseurs.nl)) is een onafhankelijk adviescollege dat het kabinet gevraagd en ongevraagd adviseert over ruimtelijke kwaliteit. Het college bestaat uit de Rijksbouwmeester, ir. F. Alkemade, de Rijksadviseur Landschap en Water, prof. ir. E. Luiten en de Rijksadviseur Infrastructuur en Stad, prof. ir. R. Dijkstra.



*'Wij zijn van mening dat wanneer het verschuiven van de contour (bedoeld is: de contour van de laagvliegzone, JV) geen optie is, de zuidelijke lijnen beter kunnen komen te vervallen. Het slechts gedeeltelijk aanzetten van de structuurlijn, het projecteren van een schuine lijn of het opvullen van de restruimte tussen de huidige vliegcontour en de aanwezige lintbebouwing met een cluster (zoals voorgesteld door de gemeente Borger-Odoorn) levert een laagwaardig, moeilijk te begrijpen landschappelijk resultaat op.'*

4.29 Van een logisch afgebakend gebied, waarin de windturbines in onderlinge samenhang geplaatst kunnen worden, en waardoor het geheel als één windpark kan worden ervaren, is dus geen sprake.

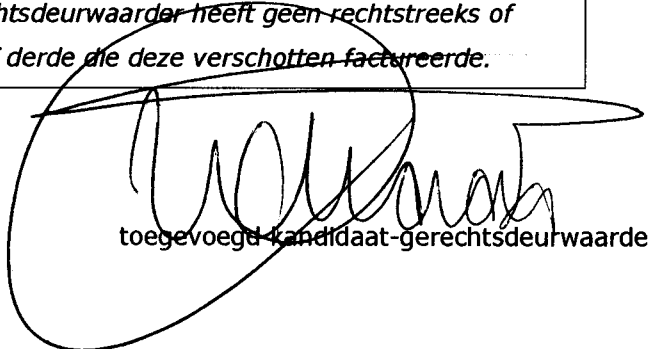
#### **MITSDIEN**

Het gerechtshof bij arrest, uitvoerbaar bij voorraad, het vonnis waarvan beroep zal vernietigen, opnieuw recht doet en alsnog:

1. de Staat zal verbieden om verdere planologische medewerking te verlenen aan de windparken 'Oostermoer', 'Cluster DEE', 'Raedthuys' en 'DEE' en meer in het bijzonder zal verbieden een ontwerp van het rijksinpassingsplan ter inzage te leggen dan wel, indien dit op het moment van het wijzen van het arrest reeds zal zijn gebeurd, zal verbieden het rijksinpassingsplan vast te stellen, en
2. de Staat zal veroordelen in de kosten van dit geding in eerste en in tweede aanleg vermeerderd met de wettelijke rente daarover vanaf 14 dagen na het arrest voor het geval de betaling van het bedrag niet binnen 14 dagen na het arrest plaatsvindt.

De kosten van dit exploit zijn € 77,75, vermeerderd met € 9,58 aan verschotten (2 x KvK informatie), derhalve totaal € 87,33

*de hierboven genoemde verschotten zijn voor de goede verrichting van de ambtshandeling noodzakelijk. De gerechtsdeurwaarder heeft geen rechtstreeks of middellijk belang in de onderneming of derde die deze verschotten factureerde.*

  
toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder