

aan de 'dwingende reden van groot openbaar belang' zou moeten worden getoetst. Schade zal dan moeten worden gecompenseerd.

L. Boerema

Ruimtelijke ordening

39

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

1 februari 2017, nr. 201603535/1/R6,
ECLI:NL:RVS:2017:238

(mr. Hagen, mr. Pans, mr. Jurgens)

Noot J.S. Haakmeester

Provinciaal inpassingsplan. Ruimtelijke onderbouwing. Microtesla. Voorzorgsbeleid. Cumulatie magneetveld. Reflexwerking relativiteit. Volksgezondheid. Lange termijneffect. Korte termijneffect. Magneetveld. Ondergrondse hoogspanningsverbinding.

[Wro art. 3.26; Chw bijlage I, onderdeel 1, onder 1.6. en onder 2.1; Awb art. 3:12, 8:69a]

Provinciale Staten van de provincie Noord-Holland hebben op 4 april 2016 het inpassingsplan "Netuitbreiding Kop van Noord-Holland" vastgesteld. Het plan voorziet in de aanleg van een nieuwe ondergrondse hoogspanningsverbinding tussen een nieuw transformatorstation en vier bestaande transformatorstations. De hoogspanningsverbinding dient om de stroomproductie van een windpark in te passen in het elektriciteitsnet. In de Kop van Noord-Holland. Het tracé van deze verbinding hebben PS Noord-Holland in een inpassingsplan vastgelegd.

Appellanten vrezen voor gezondheidsschade als gevolg van elektromagnetische velden rond de hoogspanningsverbinding. In dit geval is aangetoond dat de sterkte van het magnetisch veld onder de EU-aanbevolen waarde blijft. Korte termijneffecten voor de gezondheid zijn derhalve niet te verwachten. Over eventuele langetermijneffecten heeft het Rijk voor bovengrondse verbindingen beleid ontwikkeld: het "magneetveldvoorzorgbeleid". Dat beleid is ook toegepast op de ondergrondse verbindingen, hetgeen de Afdeling een juiste toepassing vindt met het oog op een goede ruimtelijke orde-

ning. Wel dient provinciale staten de cumulatieve effecten van de ondergrondse en bovengrondse hoogspanningsleidingen te beoordelen.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
 2. Hofsteestichting, gevestigd te Alkmaar,
 3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
 4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],
 5. [appellant sub 5], wonend te [woonplaats],
 6. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], beiden wonend te [woonplaats],
 7. [appellant sub 7], wonend te [woonplaats],
 8. [appellante sub 8], gevestigd te [plaats],
 9. Farm Field Onroerend Goed B.V., gevestigd te 't Veld, gemeente Hollands Kroon,
 10. [appellant sub 10] en anderen, allen wonend te [woonplaats],
 11. [appellant sub 11] en anderen, allen gevestigd te [plaats],
 12. [appellant sub 12] en anderen, allen wonend te [woonplaats],
 13. [appellante sub 13] en anderen, allen gevestigd te [plaats],
 14. [appellante sub 14] en anderen, allen gevestigd dan wel wonend te [plaats];
 15. [appellant sub 15], wonend te [woonplaats], en
- provinciale staten van Noord-Holland, verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 4 april 2016 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Netuitbreiding Kop van Noord-Holland" (hierna: het plan) vastgesteld. Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 december 2016, waar (...; red.).

Overwegingen

Inleiding

1. Bij de vaststelling van een inpassingsplan moeten provinciale staten bestemmingen aanwijzen en regels geven die provinciale staten uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. Provinciale staten hebben daarbij beleidsruimte en moeten de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling

van het inpassingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

2. TenneT is krachtens de Elektriciteitswet 1998 aangewezen als beheerder van het landelijke elektriciteitsnet. Daartoe behoren de 150 kV-hoogspanningsverbindingen (150 kilo Volt, oftewel 150.000 Volt). Liander is beheerder van het regionale elektriciteitsnet. Daartoe behoren de 20 kV-middenspanningsverbindingen.

Het plan voorziet in de aanleg van een nieuwe ondergrondse hoogspanningsverbinding tussen een nieuw transformatorstation en vier bestaande transformatorstations. De ondergrondse hoogspanningsverbinding krijgt een voltage van maximaal 150 kV. In de transformatorstations vindt omzetting plaats van 150 Kv naar 20 Kv en andersom. De bestaande transformatorstations worden aangeduid als Anna Paulowna (APL), De Weel (DWL), Oterleek (OTL) en Westwoud (WWD). Het nieuwe transformatorstation is voorzien in de Wieringermeer en wordt aangeduid als transformatorstation Middenmeer (MDM).

2.1. Via de landelijke 150 kV-hoogspanningsverbinding worden tekorten en overschotten op de regionale 20 kV-middenspanningsverbinding op landelijke schaal herverdeeld. Door een toename van het verbruik en de productie van elektriciteit in de afgelopen jaren is de druk op het elektriciteitsnetwerk gestegen. De bestaande capaciteit is volgens provinciale staten niet meer toereikend om te voldoen aan de eisen die zijn opgesteld om de leveringszekerheid in de Kop van Noord-Holland te garanderen. Het plan vergroot de capaciteit van de landelijke 150 kV-hoogspanningsverbinding en de connectie met het regionale 20 kV-middenspanningsverbinding. Dit strekt tot uitvoering van de normen uit artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998, zoals uitgewerkt in de Netcode Elektriciteit. Daarnaast wordt bij de mate waarin de capaciteit wordt verhoogd rekening gehouden met de druk op het elektriciteitsnetwerk vanwege de realisatie van het windpark Wieringermeer.

3. Na bespreking van de ingebrachte procedurele bezwaren zal de Afdeling ingaan op tegen het plan naar voren gebrachte beroepsgronden over onderwerpen van algemene aard, zoals bijvoorbeeld de noodzaak, gezondheid en algemene aspecten over de tracékeuze en de afhandeling van schade. Daarna worden de beroepsgronden besproken die zien op de effecten die appellanten in hun specifieke situatie ondervinden...

...Procedurele aspecten

Publicatie en kennisgeving

7. [appellante sub 13] en anderen en [appellante sub 14] en anderen betogen dat zich onregelmatigheden hebben voorgedaan bij de kennisgeving van de twee ontwerpbesluiten. Niet is gebleken dat de ontwerpbesluiten in het hele plangebied in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen bekend zijn gemaakt.

7.1. Ingevolge artikel 3:12, eerste lid, van de Awb geeft het bestuursorgaan, voorafgaand aan de terinzagelegging, in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud. Ingevolge artikel 8:69a vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

7.2. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant. Daargelaten of de ontwerpbesluiten in het hele plangebied in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen bekend zijn gemaakt, volgt uit de publicaties dat de kennisgevingen in elk geval hebben plaatsgevonden ter plaatse van de gronden van [appellante sub 13] en anderen en [appellante sub 14] en anderen. De ingeroepen procedurele norm strekt derhalve kennelijk niet tot bescher-

ming van de belangen van appellanten, zodat artikel 8:69a Awb er aan in de weg staat dat het besluit om die reden wordt vernietigd...

...Crisis- en herstelwet (hierna: Chw)

11. [appellante sub 8], [appellant sub 10] en anderen en Farm Field Onroerend Goed betogen dat provinciale staten ten onrechte de Chw op het plan van toepassing hebben verklaard, nu het project niet valt onder de bijlagen bij de Chw. [appellante sub 13] en anderen en [appellante sub 14] en anderen betogen dat provinciale staten niet in redelijkheid de Chw op het plan van toepassing hebben kunnen verklaren. Hierbij voeren zij aan dat blijkens het langdurige verloop van de planprocedure geen sprake is van spoed. Voorts is het plan dermate omvangrijk en gecompliceerd dat het onredelijk is om de uit de Chw voortvloeiende eis te stellen dat alle beroepsgronden binnen de beroepstermijn moeten zijn aangevoerd. Voorts hebben provinciale staten volgens hen ten onrechte een informatieachterstand bij belanghebbenden gecreëerd door na te laten om tussentijds nieuwe of gewijzigde informatie ter beschikking te stellen. Door dit na te laten is de gevoerde planprocedure in strijd met het beginsel van fair play, aldus [appellante sub 13] en anderen en [appellante sub 14] en anderen.

11.1. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, onder a, van de Chw is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing op alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel voor de in bijlage II bij deze wet bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten.

Bijlage I, onderdeel 1, onder 1.6, vermeldt de ontwikkeling en verwezenlijking van overige ruimtelijke en infrastructurele projecten ten behoeve van het transport of het leveren van duurzame energie.

Onderdeel 2, onder 2.1 vermeldt de ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.5 van de Wro, hetgeen de bevoegdheid tot het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan omvat.

Ingevolge artikel 1.6a van de Chw kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

11.2. In de plantoelichting staat dat de voorziene uitbreiding van het midden- en hoogspanningsnet in de Kop van Noord-Holland onder meer noodzakelijk is voor de aansluiting van windpark Wieringermeer op het elektriciteitsnet zodat dit park operationeel kan worden. Gelet hierop is het plan een besluit dat vereist is voor de ontwikkeling van een ruimtelijk project ten behoeve van het transport van duurzame energie als bedoeld in bijlage I, onderdeel 1, onder 1.6, van de Chw. Daarnaast is sprake van een inpassingsplan als bedoeld in bijlage I, onderdeel 1, onder 2.1. Derhalve is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing op het plan.

Anders dan [appellante sub 13] en anderen en [appellante sub 14] en anderen mogelijk veronderstellen is de toepassing van de Chw geen door provinciale staten gemaakte keuze. De toepasselijkheid van de Chw vloeit van rechtswege voort uit artikel 1.1, eerste lid, van de Chw en de aard van het bestreden besluit. In het door [appellante sub 13] en anderen en [appellante sub 14] en anderen aangevoerde bestaat evenmin aanleiding voor het oordeel dat de Chw in dit geval buiten toepassing had moet blijven.

Overigens kon het dossier tussen de terinzagelegging van het tweede ontwerp op 22 oktober 2015 en het einde van de beroepstermijn op 30 mei 2016 worden bestudeerd. De voor [appellante sub 13] en anderen en [appellante sub 14] en anderen relevante wijzigingen bij de vaststelling van het plan zijn beperkt van omvang. Verder hebben zij ter zitting desgevraagd aangegeven geen nadere beroepsgronden te hebben die zij zonder toepasselijkheid van de Chw hadden willen indienen. Voorts konden ingevolge artikel 1.6a van de Chw na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd. Dit laat onverlet dat de reeds aangevoerde beroepsgronden nog wel konden worden voorzien van nieuwe argumenten. Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4003. De betogen falen...

...Algemene inhoudelijke aspecten

Samenhang met windpark Wieringermeer ten aanzien van de noodzaak, de besluitvorming en de milieueffectrapportage

13. [appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellant sub 10] en anderen en Farm Field Onroerend Goed betogen dat afgezien van het windpark

Wieringermeer onvoldoende noodzaak bestaat voor de uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk. Ook de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie biedt geen aanknopingspunten om van een algemeen belang te kunnen spreken. Slechts de commerciële belangen van onder meer de eigenaren van het windpark worden gediend. Volgens hen is derhalve geen sprake van een werk van openbaar belang. Hieruit volgt dat de aanleg van het tracé niet op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht aan de grondeigenaren en -gebruikers kan worden opgelegd.

Voorts betogen [appellant sub 4], [appellant sub 1], [appellante sub 8] en Farm Field Onroerend Goed dat voor hen ten onrechte een slechtere regeling wordt getroffen dan voor agrariërs op de gronden waarvan een windturbine voor het windpark Wieringermeer zal komen. Deze grondeigenaren/opstalgevers hebben op basis van minnelijk overleg een geschikte locatie, een looptijd en een vergoeding voor de opstal (de windturbine) kunnen overeenkomen.

13.1. Artikel 20, eerste lid van de Elektriciteitswet 1998 bepaalt dat een net dat door een netbeheerder is of wordt aangelegd, voor de toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht wordt aangemerkt als openbaar werk van algemeen nut.

13.2. Gelet op artikel 20, eerste lid van de Elektriciteitswet 1998 is het algemeen nut van de hoogspanningsverbinding uitdrukkelijk bij wet erkend als bedoeld in artikel 1 van de Belemmeringenwet Privaatrecht. De wetgever heeft aldus geen ruimte meer gelaten voor een beoordeling van het openbare belang van de hoogspanningsverbinding. Het betoog dat het plan geen werk is van openbaar belang faalt.

13.3. Voorts bestaat in de gestelde omstandigheid, dat met de eigenaren van gronden waar een windturbine komt een gunstigere regeling is getroffen waarbij de eigenaren delen in de opbrengsten, geen aanleiding voor het oordeel dat thans niet kan worden volstaan met de regeling uit de Belemmeringenwet Privaatrecht, dan wel het aanbieden van een daarmee vergelijkbare overeenkomst. Voor zover bij windpark Wieringermeer al dezelfde initiatiefnemers en overheden betrokken zijn, hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de bouw van een windturbine niet vergelijkbaar is met de aanleg van een hoogspanningsverbinding. Het betoog faalt.

14. [appellante sub 13] en anderen en [appellante sub 14] en anderen betogen dat los van het windpark Wieringermeer onvoldoende noodzaak bestaat voor de uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk. Volgens hen is sprake van een nationaal belang en onverbreekelijke samenhang tussen het plan en windpark Wieringermeer. De uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk had tegelijk met het windpark moeten worden voorzien in een Rijks-inpassingsplan. Door dit na te laten is sprake van gefragmenteerde besluitvorming, welke niet anders dan onzorgvuldig en willekeurig kan uitvallen, aldus [appellante sub 13] en anderen en [appellante sub 14] en anderen.

14.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat geen sprake is van onlosmakelijke samenhang met het windpark nu de netuitbreiding ook een regionale doelstelling dient. De uitbreiding is ook van belang vanwege een goede leveringszekerheid in de Kop van Noord-Holland.

14.2. Vast staat dat de realisatie van het windpark Wieringermeer de urgentie vergroot om de ontoreikende capaciteit van het elektriciteitsnetwerk op te lossen. Het plan voorziet echter ook in het oplossen van een bestaand tekort aan capaciteit. Het vergroten van de capaciteit is ook nodig om de leveringszekerheid in de Kop van Noord-Holland te garanderen en om te voldoen aan de normen uit artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998, zoals uitgewerkt in de Netcode Elektriciteit. Derhalve zijn bij het plan ook belangen betrokken die niet samenhangen met windpark Wieringermeer.

14.3. Ingevolge artikel 3.26, eerste lid, van de Wro kunnen provinciale staten indien sprake is van provinciale belangen, de betrokken gemeenteraad gehoord, voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen.

14.4. In de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wro (EK 2005-2006, 28 916, C, blz. 3, 4) is hierover onder meer aangegeven dat de vele streekplannen van de afgelopen decennia hebben laten zien dat de provinciale besturen naar regio en tijd heel goed in staat zijn geweest om vanuit het algemene begrip "provinciaal belang" aan te geven voor welke vraagstukken zij zich verantwoordelijk achtten en aan te geven welke beleidsinstrumenten zij inzetten ter behartiging of ter borging van de daarbij betrokken belangen. Overigens is het van belang te onderkennen, dat we in formele zin in Nederland één overheid kennen, in weerwil van het spraakge-

bruik waarbij termen als «andere overheden» worden gehanteerd. Die ene overheid is territoriaal gelaagd. Voor veel vraagstukken is het ook volstrekt onmogelijk om verantwoordelijkheden exclusief toe te delen naar één overheidsniveau. Denk als voorbeeld aan het energiebeleid of het waterkwantiteitsbeleid. De maatschappelijke taken die de verschillende overheidsniveaus op die twee genoemde terreinen hebben zijn dikwijls complementair.

14.5. Gelet op het bepaalde in artikel 3.26, eerste lid, van de Wro en onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wro valt niet in te zien dat het provinciebestuur zich niet in redelijkheid de belangen die gemoeid zijn met de aansluiting van windpark Wieringermeer op het elektriciteitsnet en de leveringszekerheid in de Kop van Noord-Holland als provinciaal belang heeft kunnen aantrekken. De enkele omstandigheid dat het windpark met een Rijksinpassingsplan is voorzien maakt dat niet anders. Het betoog faalt...

...Gezondheid

16. Verschillende appellanten vrezen dat de elektromagnetische velden vanwege het voorziene tracé voor de ondergrondse 150 kV- hoogspanningsverbinding leiden tot schade aan hun gezondheid. Volgens hen bestaat hierover onvoldoende zekerheid.

17. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9217, brengt het in gebruik nemen van een hoogspanningsverbinding onder meer met zich dat daar omheen een magnetisch veld ontstaat. De sterkte van een magnetisch veld op een bepaalde plaats is afhankelijk van de hoeveelheid stroom die wordt getransporteerd of gebruikt, maar is ook sterk afhankelijk van de afstand van de bron die het veld veroorzaakt. Hoe groter de afstand tot de hoogspanningsverbinding, des te sneller neemt de veldsterkte af. Verder is voor de sterkte van het magneetveld van belang de omstandigheid of de hoogspanningsverbinding bovengronds of ondergronds wordt aangelegd. Voorts staat in die uitspraak dat bij effecten op de gezondheid onderscheid wordt gemaakt tussen korte termijn effecten (directe effecten) en lange termijn effecten. De korte termijn effecten worden veroorzaakt door de opgewekte elektrische stroom in het lichaam. Voor de gesignaleerde lange termijn effecten is geen aannemelijk biologisch me-

chanisme vastgesteld. Er zijn in Nederland geen wettelijke normen gesteld voor de blootstelling van de bevolking aan deze velden.

17.1. Om korte termijn effecten te voorkomen wordt, op grond van de laagste blootstelling waarbij effecten kunnen optreden, een referentieniveau van 100 microtesla (hierna: μT) gehanteerd. Dit is het door de Europese Unie aanbevolen niveau voor magnetische veldsterkte, welke waarde ook in Nederland wordt gehanteerd. In Nederland wordt volgens het achtergrondrapport leefomgevingskwaliteit de advieswaarde van 100 μT op maaiveldniveau nergens overschreden, ook niet direct onder bovengrondse hoogspanningsverbindingen.

17.2. Met betrekking tot de lange termijn effecten is op rijksniveau beleid ontwikkeld. Dit beleid is gebaseerd op het Europese voorzorgbeginsel. Bij brief van de toenmalige staatssecretaris van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (hierna: VROM) van 3 oktober 2005, kenmerk SAS/2005183118, nadien bevestigd en verduidelijkt in een brief van de toenmalige minister van VROM van 4 november 2008, kenmerk DGM2008105664 (www.rijksoverheid.nl), is een advies aan gemeenten en provincies gezonden met betrekking tot de aanwezigheid van hoogspanningsverbindingen in de nabijheid van gevoelige bestemmingen in verband met gezondheidsrisico's (hierna: het magneetveldvoorzorgsbeleid). Het advies houdt in bij de vaststelling van streek- en bestemmingsplannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen zoveel als redelijkerwijs mogelijk te vermijden dat er nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig verblijven in het gebied onder bovengrondse hoogspanningsverbindingen waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld hoger is dan 0,4 15T (de magneetveldzone). In de brief wordt geadviseerd zo weinig mogelijk gevoelige bestemmingen, zoals woningen, crèches en kinderopvangplaatsen, te situeren in de specifieke zone. Volgens de brief is de reden hiervan dat mogelijk een statistisch significante associatie aanwezig is tussen het optreden van leukemie bij kinderen en de magnetische velden van bovengrondse hoogspanningsverbindingen. Gebaseerd op een advies van de Gezondheidsraad van 21 februari 2008 wordt in de bijlage van de brief van 4 november 2008 het begrip "langdurig verblijf" omschreven als verblijf van minimaal 14 tot 18 uur per dag gedurende minimaal één jaar. Het begrip "gevoelige bestemming" wordt in de

bijlage als woning, school, crèche en kinderopvangplaats gedefinieerd. Daarbij is toegelicht dat andere bestemmingen waar kinderen voor kortere tijd en niet dagelijks verblijven, geen gevoelige bestemmingen zijn. Op grond van het voorzorgsbeginsel is er volgens de bijlage geen reden om de toepassing van het advies van de Gezondheidsraad uit te breiden naar bijvoorbeeld sportvelden, kinderspeelplaatsen en recreatiegebieden.

17.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, waaronder in bovengenoemde uitspraak van 29 december 2010, kan bij de aanleg van een bovengrondse hoogspanningsverbinding in redelijkheid bij het magneetveldvoorzorgsbeleid worden aangesloten.

TenneT heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het magneetveldvoorzorgsbeleid niet van toepassing is op ondergrondse hoogspanningsverbindingen. Dit neemt naar het oordeel van de Afdeling niet weg dat de uitgangspunten die aan het magneetveldvoorzorgsbeleid ten grondslag liggen uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening in beginsel ook moeten worden toegepast bij ondergrondse hoogspanningsverbindingen.

17.4. Gelet op de plantoelichting is het vermijden van gevoelige functies zoals woningen niet als traceringsprincipe gehanteerd. Wel is na toepassing van de traceringsprincipes als correctiemechanisme het uitgangspunt gehanteerd dat zoveel als redelijkerwijs mogelijk moet worden voorkomen dat nieuwe gevoelige bestemmingen aan een magnetische veldsterkte boven $0,4 \mu\text{T}$ (jaargemiddelde) worden blootgesteld. In dit verband worden in beginsel afstanden tot gevoelige functies aangehouden van 15 m (horizontaal of verticaal) tot open ontgravingen en 10 m (verticaal) tot gestuurde boringen.

Gelet op het vorenstaande bestaat in het aangevoerde, behoudens locatiespecifieke gevallen, in het algemeen geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten het plan uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen. Het betoog faalt.

17.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bovengenoemde uitspraak van 29 december 2010 is het, gelet op de complexiteit daarvan, niet mogelijk om zekerheid te verkrijgen over alle gevolgen van de voorziene hoogspanningsverbinding op de gezondheid. Het magneetveldvoorzorgsbeleid is aan te merken als een beleidsmatige

keuze, gebaseerd op de resultaten van een evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens en in aanmerking genomen de onzekerheden van de uitkomsten van de relevante wetenschappelijke onderzoeken. Daarom hebben provinciale staten bij de vaststelling van het plan zich in redelijkheid kunnen aansluiten bij het magneetveldvoorzorgsbeleid. Het betoog faalt.

Tracékeuze

18. Verschillende appellanten hebben aangevoerd dat provinciale staten geen goede belangenafweging hebben gemaakt bij het bepalen van het tracé van de hoogspanningsverbinding. Voorts is de tracékeuze onvoldoende gemotiveerd. Ook voeren appellanten aan dat zij onvoldoende zeggenschap hebben gehad bij de tracékeuze. Overleg heeft niet of pas in een laat stadium plaatsgevonden en alternatieven konden in onvoldoende mate worden aangedragen. Volgens appellanten is teveel gewicht toegekend aan de belangen van TenneT en te weinig gewicht toegekend aan de belangen van de individuele grondeigenaren en -gebruikers. Het plan dient vooral de belangen van TenneT om het doel tegen zo min mogelijk kosten te verwezenlijken. Met de negatieve gevolgen voor agrarische functies is onvoldoende rekening gehouden, aldus appellanten.

18.1. In het rapport 'Toelichting afwegingscriteria ten aanzien van de traceringsprincipe' van Arcadis van 15 september 2015 staan de gehanteerde traceringsprincipes. Zo is getracht om de lengte van het tracé te beperken om onnodige kosten en ruimtebeslag te voorkomen. Voorts is getracht om doorsnijding te voorkomen van gronden met beschermenswaardige natuur, landschappen en aardkundige waarden. Verder zijn de tracés zoveel mogelijk buiten zeer zettingsgevoelige gebieden bepaald. Voorts is vanuit duurzaam ruimtegebruik bundeling met bestaande infrastructuur gezocht, nu dat leidt tot vermindering van doorsnijding van agrarische percelen. Uitgangspunt is dat kabels zoveel mogelijk gebundeld worden met bestaande infrastructuur, maar wel buiten het beheergebied van de provincie blijven en een minimaal aantal kruisingen met infrastructuur maken. Kruisingen met waterwegen en infrastructuur vergen gestuurde boringen. Voorts is de bufferzone rond windturbines vermeden om schade aan hoogspanningsinfrastructuur te voorkomen. Hierbij is de maximale werpafstand bij nominaal toerental aangehouden zoals beschreven in tabel

2 van het Handboek Risicozonering Windturbines. Ook is rekening gehouden met negatieve effecten voor de agrarische bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door verstoring van de bodem en aantasting van drainagesystemen, door zoveel als mogelijk doorsnijding van agrarische percelen te voorkomen. Waar toch voor doorsnijding van agrarische percelen is gekozen, is getracht deze doorsnijding zoveel mogelijk aan de randen van de percelen te leggen. Verder zijn boom- en fruitkwekerijen vermeden omdat wortels de kabels kunnen aantasten. Voorts zijn bollenconcentratiegebieden en gebieden van de beschermde Opperdoezer aardappel zo mogelijk vermeden. Binnen een bepaalde afstand en door middel van bepaalde parallelloop kunnen kabels en leidingen voor gas, hoog- en middenspanning en gevaarlijke stoffen invloed hebben, zodat die waar mogelijk vermeden zijn. Onderscheiden worden capacatieve, inductieve en weerstandsbeïnvloeding. Verder zijn gebieden waar plannen liggen om kernen uit te breiden vermeden.

Gelet op hetgeen onder 17.4 is overwogen, is het vermijden van gevoelige functies zoals woningen niet als traceringsprincipe gehanteerd, maar wordt wel in het algemeen voldaan aan de uitgangspunten uit het magneetveldvoorzorgsbeleid.

18.2. Vast staat dat provinciale staten en TenneT bij de voorbereiding van de ontwerpplannen en het vastgestelde plan niet structureel overleg hebben gevoerd met de (agrarische) grondeigenaren en -gebruikers. Het tracé is op basis van de traceringsprincipes bepaald. Tegen de uitwerking in het eerste ontwerpplan konden belanghebbenden zienswijzen indienen. Omdat het aantal wijzigingen naar aanleiding van de zienswijzen en ambtshalve wijzigingen groot was, is een tweede ontwerpplan ter inzage gelegd. Ook daartegen konden belanghebbenden zienswijzen indienen. Die zienswijzen zijn bij het vaststellen van het plan met het definitieve tracé betrokken.

In het aangevoerde bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet hebben voldaan aan de in de Wro en de Awb voorgeschreven vorm van zeggenschap van belanghebbenden over de tracékeuze. De omstandigheid dat vooraf in ruimere mate overleg had kunnen plaatsvinden, maakt niet dat provinciale staten het plan in strijd met het recht hebben vastgesteld. Het betoog faalt.

18.3. Op grond van artikel 10, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 is TenneT aangewezen als beheerder van het landelijk hoogspanningsnet.

Derhalve doet de liberalisering geen afbreuk aan haar positie als beheerder. Voorts is thans geen commercieel belang van TenneT in het geding. Op grond van artikel 16 van de Elektriciteitswet 1998 rust op TenneT de wettelijke taak om haar netten in werking te hebben, te onderhouden en de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de netten op de meest doelmatige wijze te waarborgen. Gelet hierop hebben provinciale staten in redelijkheid een belangrijk gewicht kunnen toekennen aan het algemene belang om dat doel op de meest doelmatige wijze te verwezenlijken.

18.4. Voor zover TenneT invloed heeft gehad op de traceringsprincipes met toepassing waarvan de tracés zijn vastgesteld, is dat gebeurd in het kader van het hiervoor bedoelde algemene belang. Ook voor het overige bestaat in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich bij het vaststellen van de tracés niet in redelijkheid op deze traceringsprincipes hebben kunnen baseren. Het betoog faalt.

18.5. Gelet op het hiervoor overwogene is het tracé bepaald op basis van objectieve traceringsprincipes. Daarbij is zoveel als mogelijk rekening gehouden met de belangen van de individuele grondeigenaren en -gebruikers, door onder meer zoveel mogelijk te voorkomen dat agrarische percelen ingrijpend worden doorsneden. Uit de omstandigheid dat dit niet in alle gevallen is gelukt, volgt op zichzelf niet dat te weinig gewicht is toegekend aan de belangen van de individuele grondeigenaren en -gebruikers.

Daargelaten de toepassing van de traceringsprincipes in concrete gevallen, bestaat in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten bij de afweging van de belangen onvoldoende gewicht hebben toegekend aan de belangen van agrarische grondeigenaren en -gebruikers. Voorts is voldoende gemotiveerd hoe tot het vastgestelde tracé is gekomen. Het betoog faalt.

18.6. Dit laat onverlet dat voor de locatiespecifieke gevallen waarin belangen van grondeigenaren en -gebruikers worden geraakt een belangenafweging dient te worden gemaakt. Daarbij spelen de volledige schadeloosstelling en de gevolgen van het plan voor de grondeigenaren en -gebruikers een

rol. De volledige schadeloosstelling enerzijds en de locatiespecifieke gevallen anderzijds komen afzonderlijk in deze uitspraak aan de orde...

...Gestuurde boring

20. Verschillende appellanten betogen dat de ondergrondse hoogspanningskabel in plaats van met een open ontgraving door middel van een gestuurde boring zou moeten worden aangelegd. Hiermee worden diverse vormen van hinder en schade voor rechthebbenden voorkomen. Voorts achten zij het plan in zoverre in strijd met het gelijkheidsbeginsel, nu ter plaatse van natuurgebieden, wegen en waterlopen wel voor een gestuurde boring is gekozen.

20.1. Gelet op de plantoelichting en het verweerschrift wordt de hoogspanningskabel in principe via een open ontgraving aangelegd. Bij kruisingen van wegen, watergangen, bepaalde natuurgebieden en anderszins waardevolle gronden met bijvoorbeeld cultuurhistorische waarden kan ervoor gekozen worden om de hoogspanningsverbinding door middel van een gestuurde boring aan te leggen.

20.2. Nu niet of nauwelijks andere opties denkbaar zijn, is een gestuurde boring een doelmatige wijze om provinciale wegen, Rijkswegen en watergangen te kruisen. Voorts is het doorkruisen van bepaalde natuurgebieden gelet op beschermende wetgeving niet toegestaan. In die gevallen is een gestuurde boring de enige toegestane mogelijkheid.

Op locaties waar het tracé onder meer door agrarische gronden gaat, is gekozen voor een open ontgraving. In dit verband hebben provinciale staten van belang kunnen achten dat een open ontgraving de aanleg en het onderhoud vereenvoudigt en daarmee samenhangend de leveringszekerheid versterkt. Een boring is technisch complex en moeilijk te beheersen. Er bestaat geen zicht op de grond die de mantelbuis zal dragen. Daarnaast zouden gestuurde boringen door agrarische gronden een aanmerkelijke afstand aan gestuurde boringen met zich brengen. Provinciale staten hebben zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat dit gelet op de meerkosten geen doelmatige wijze van verwezenlijken is als bedoeld onder 18.3.

Gelet op het vorenstaande hebben provinciale staten in redelijkheid kunnen kiezen voor een gestuurde boring bij het kruisen van wegen, watergangen en bepaalde natuurgebieden en in rede-

lijkheid kunnen kiezen voor een open ontgraving ter plaatse van agrarische gronden. Het betoog faalt....de betogen falen.

...Gevolgen open ontgraving voor de kwaliteit van de agrarische gronden en de drainage

22. Verschillende appellanten hebben aangevoerd dat provinciale staten bij de vaststelling van het plan onvoldoende gewicht hebben toegekend aan de negatieve gevolgen van een open ontgraving voor de kwaliteit van de bovengrond van de agrarische gronden. De bodemstructuur is thans optimaal. Door de grondvermenging worden die kwaliteiten verminderd. Ook zal de vruchtbaarheid van de bouwvoor afnemen. De vruchtwisseling wordt verstoord en percelen worden ongeschikt voor meerjarige teelten. Verder wordt de bodemstructuur door zwaar materieel aangetast. [appellante sub 13] en anderen en [appellante sub 14] en anderen betogen voorts dat zich via het materieel van TenneT ziektes en plagen voor gewassen kunnen verspreiden. Ook betogen zij dat bronbemaling kan leiden tot de aanzuiging van een zoutwaterkwel en daarmee tot verzilting van de bovenlaag. Verder zal de hoogspanningsverbinding leiden tot warmteafgifte, met als gevolg een verschil in gewasstand en verschil in afrijpen van het gewas.

Voorts hebben verschillende appellanten aangevoerd dat provinciale staten bij de vaststelling van het plan onvoldoende gewicht hebben toegekend aan de negatieve gevolgen van een open ontgraving voor de drainageleidingen en de gewasschade die hiervan het gevolg zal zijn. In enkele gevallen worden over de volledige lengte van het perceel alle hoofdleidingen geraakt. Zonder goede drainage zal op het volledige perceel gewasschade optreden. Voorts is een plaatselijke reparatie van de drainage niet toereikend in verband met de grillige grondstructuur en de verschillende zettingsgevoeligheid. Het is noodzakelijk om een geheel nieuwe drainage aan te leggen na het aanbrengen van het tracé. Deze zal na een zettingsperiode van 3 tot 10 jaar opnieuw vervangen moeten worden vanwege de zettingsverschillen, aldus appellanten.

22.1. Provinciale staten hebben in het verweerschrift en ter zitting toegelicht dat zij bij de open ontgraving een aantal maatregelen treffen om de kwaliteit van de bodem zoveel mogelijk te behouden. In de eerste plaats worden de verschillende bodemlagen afzonderlijk afgegraven en bij het dichten van de sleuf weer in de oorspronkelijke

volgorde terug gelegd. Voorts zal een cultuuroezichthouder aanwezig zijn die erop toeziet dat eventueel benodigde andere maatregelen worden genomen om de kwaliteit van de bodem zoveel mogelijk te behouden, zoals het vermijden van zwaar materieel onder bepaalde weersomstandigheden en het zoveel mogelijk vermijden van andere door appellanten genoemde schadeoorzaken. Voorts zal, waar bij de aanleg van de hoogspanningsverbinding een drainage wordt doorsneden, eerst een tijdelijke reparatie plaatsvinden. Afhankelijk van de zettingsgraad van de desbetreffende gronden wordt na een bepaalde periode de drainage voor zover nodig definitief vervangen.

22.2. Gelet op het vorenstaande kan worden vastgesteld dat, gegeven het tracé en de keuze voor een open ontgraving, alle maatregelen worden getroffen die in redelijkheid kunnen worden gevergd om de kwaliteit van de bodem te behouden. Gelet op de door appellanten aangevoerde redenen is aannemelijk dat het plan in specifieke gevallen toch kan leiden tot negatieve effecten voor de kwaliteit van de agrarische gronden en de drainage. In die gevallen worden grondeigenaren en -gebruikers evenwel volledig schadeloos gesteld. Anders dan appellanten ter zitting hebben aangevoerd, behoort daartoe ook toekomstige schade zoals een verminderde opbrengst van de gronden, die op het moment van aanleg nog niet kon worden voorzien en/of worden bepaald. Voor het overige wordt verwezen naar overweging 21 tot en met 21.4. Het betoog faalt.

Gebruiksbeperkingen uit het aanlegvergunningstelsel

23. [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 12] en anderen betogen dat de beperkingen uit het aanlegvergunningstelsel niet in een inpasingsplan thuishoren omdat ze reeds anderszins zijn uitgesloten zoals door de Wet informatiewisseling 2008 (WION). Deze wet is speciaal bedoeld ter bescherming van ondergrondse leidingen en biedt volgens hen voldoende waarborgen. Zij verwijzen in dit verband naar de uitspraak de Afdeling van 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1070.

23.1. De beperkingen vanwege de dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanning" zijn neergelegd in artikel 4 van de planregels zoals weergegeven in de bijlage bij deze uitspraak. De beperkingen van de bouw mogelijkheden komen aan de orde bij de locatiespecifieke bespreking van de beroe-

pen. De beperkingen van de gebruiksmogelijkheden zijn neergelegd in het aanlegvergunningstelsel uit artikel 4, lid 4.4, van de planregels. Het uitvoeren van de in lid 4.4.1 genoemde werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden is verboden behoudens een omgevingsvergunning. Lid 4.4.1 heeft de volgende onderdelen:

- a. het aanbrengen van beplantingen en bomen;
- b. het aanleggen van wegen of paden en het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen;
- c. het indrijven van voorwerpen in de bodem;
- d. het uitvoeren van groundbewerkingen, waartoe in ieder geval worden gerekend afgraven, ontginnen, drainage en ophogen;
- e. het aanleggen, vergraven, verruimen of dempen van sloten, vijvers en andere wateren;
- f. het permanent opslaan van goederen.

23.2. Ingevolge lid 4.4.2 is lid 4.4.1 niet van toepassing op werken en/of werkzaamheden die:

- a. verband houden met de aanleg van de betreffende hoogspanningsverbinding;
- b. reeds in uitvoering zijn of vergund zijn op het tijdstip van de inwerkingtreding van het inpasingsplan;
- c. het normale onderhoud van de hoogspanningsverbinding en belemmeringenstrook of van de functies van de andere voorkomende bestemming(en) betreffen.

23.3. In de door [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 12] en anderen aangehaalde uitspraak van 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1070, is overwogen dat de raad niet verplicht is om een omgevingsvergunning te vereisen voor het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van het onderhoud of beheer van de aanwezige leidingen en het aanleggen van drainage. Daarbij is overwogen dat de veiligheid van de ondergrondse 150 kV-verbinding voldoende gewaarborgd blijft. Op basis van het bestemmingsplan (hier: inpasingsplan) en het vestigen van zakelijke rechten mag de ligging voldoende bekend worden verondersteld. Voorts dient in geval van mechanische graafwerkzaamheden een KLIC-melding op grond van de Wet informatiewisseling ondergrondse netten (hierna: WION) te worden gedaan, waarbij ook een rol is weggelegd in voor de netbeheerder.

Gelet op het vorenstaande zijn provinciale staten niet gehouden om een aanlegvergunningstelsel op te nemen voor mechanische graafwerkzaamheden als bedoeld in de WION. Het aanlegvergunningstelsel geldt daarentegen voor meer werken

en werkzaamheden dan alleen mechanische graafwerkzaamheden. Gelet hierop bestaat in de bescherming door de WION op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten met het oog op het doelmatig en veilig functioneren van de hoogspanningsverbinding niet in redelijkheid hebben kunnen voorzien in een aanlegvergunningstelsel. Het betoog faalt.

24. [appellante sub 13] en anderen, [appellante sub 14] en anderen, [appellant sub 11] en anderen, [appellant sub 12] en anderen, [appellante sub 8], [appellant sub 10] en anderen en Farm Field Onroerend Goed betogen dat de beperkende dubbelbestemming voor de ondergrondse hoogspanningsverbinding teveel afbreuk doet aan de agrarische gebruiksmogelijkheden. Volgens hen is het aanlegvergunningstelsel te streng, nu uitzonderingen ontbreken voor werken of werkzaamheden die zijn aan te merken als normaal agrarisch gebruik.

[appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 12] en anderen betogen dat de beperking met betrekking tot het aanleggen van wegen of paden en het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen te streng is. De Algemene bepalingen opstalregelingen TenneT beperkten slechts gesloten verhardingen. De in de planregels van het PIP beschreven bepaling is dus veel strenger, nu ook een weg met een semi-verharding (puin) onder het aanlegvergunningstelsel valt.

24.1. Ter zitting hebben provinciale staten en Tennet zich op het standpunt gesteld dat het aanlegvergunningstelsel gedeeltelijk strenger is geformuleerd dan nodig is. De verboden uit artikel 4, lid 4.4.1, onder a, c en d, van de planregels hoeven niet te gelden voor zover het betreft werken en werkzaamheden tot 0,8 m diep. Daarnaast hoeft het verbod niet te gelden voor het aanleggen van drainage tot 1 m diep.

Nu provinciale staten zich in zoverre op een ander standpunt stellen dan zij in het bestreden besluit hebben gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. De betogen slagen.

26. [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 12] en anderen betogen dat het plan ten onrechte voorziet in een bredere planologische belemmeringenstrook dan de strook van 7 m breed waar TenneT een zakelijk recht zal vestigen. Voorts is de strook breder dan gebruikelijk. Ver-

der is de breedte van de belemmeringenstrook mede afhankelijk van het begrip 'kabelbed', waarvan de breedte onbepaald is. Verder maakt de wijzigingsbevoegdheid een strook van 50 m breed mogelijk.

26.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat de dubbelbestemming een breedte van 12 m heeft. Dit omdat het ruimtebeslag tijdens de beheerfase tussen de 7 en 12 m bedraagt. Voorts maakt de wijzigingsbevoegdheid geen verbreding maar slechts een verschuiving mogelijk.

26.2. Ingevolge artikel 1, onder 1.20, van de planregels wordt onder 'kabelbed' verstaan het ruimtebeslag dat door een gemeenschappelijk tracé van één of meer kabels, die toebehoren aan één netwerkbeheerder, wordt gevormd.

Ingevolge artikel 1, onder 1.8, wordt onder belemmeringenstrook verstaan een strook grond of water waaraan beperkingen kunnen worden opgelegd in verband met de veiligheid van ondergrondse en/of bovengrondse kabels en leidingen. Ingevolge artikel 4, lid 4.1, zijn de voor "Leiding - Hoogspanning" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor:

- a. een ondergrondse hoogspanningsverbinding met een spanning van maximaal 150 kV; met de daarbij behorende;
- b. belemmeringenstrook van ten hoogste 5 m ter weerszijden van het kabelbed.

26.3. In de plantoelichting onder 2.2.2 staat dat het totale ruimtebeslag tijdens de aanlegfase ongeveer 30 m bedraagt. Deze werkstrook omvat niet alleen de kabelsleuf, maar ook de werkweg en ruimte voor de tijdelijke opslag van de grond en materiaal. De ruimte die alleen nodig is voor de tijdelijke activiteiten wordt niet voorzien van de dubbelbestemming 'Leiding - Hoogspanning'. Omdat dit tijdelijke activiteiten betreft wordt dit niet in de dubbelbestemming verankerd. Hiervoor worden – voor zover noodzakelijk – tijdelijke (omgevings)vergunningen aangevraagd.

Het totale ruimtebeslag tijdens de beheerfase (na aanleg) bedraagt circa 7 tot 12 m. Hierbij wordt uitgegaan van een breedte van het kabelbed (1 circuit, 3 kabels) van iets meer dan 1 m, een breedte voor de beschermingszone van 3 m aan weerszijden bij open ontgravingen en een breedte van 5 m aan weerszijden bij boringen. Voor de dubbelbestemming van de hoogspanningsverbin-

ding zoals opgenomen in dit plan is dan ook een breedte opgenomen van 12 m, aldus de plantoelichting.

26.4. Op zichzelf hebben provinciale staten met het oog op het doelmatig en veilig functioneren van de hoogspanningsverbinding in redelijkheid kunnen voorzien in een beschermingszone aan weerszijden van het kabelbed. Daar zijn de verboden uit het aanlegvergunningstelsel van toepassing.

Onduidelijk is echter hoe de (totale) breedte van de belemmeringsstrook, als gedefinieerd in artikel 1, onder 1.8, van de planregels, wordt bepaald. Indien het de bedoeling is dat de locatie van de belemmeringsstrook, waar het aanlegvergunningstelsel van toepassing zal zijn, nader wordt ingevuld door het vestigen van een zakelijk recht of een gedoogplicht, dan gaat het om de smallere strook die bij de uitvoering van het plan daadwerkelijk nodig blijkt.

Indien het de bedoeling is dat de belemmeringsstrook gelijk is aan de breedte van de dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanning" of gelijk is aan een andere breedte, dan is het plan onvoldoende rechtszeker geformuleerd. Daarnaast is in dat geval onvoldoende gemotiveerd waarom de belemmeringsstrook, waar het aanlegvergunningstelsel van toepassing zal zijn, in een groot aantal gevallen breder zal zijn dan de stroken grond waar een zakelijk recht of een gedoogplicht zal worden gevestigd.

Gelet hierop zijn artikel 1, onder 1.8, en artikel 4, lid 4.4.1, van de planregels onvoldoende rechtszeker geformuleerd en onvoldoende gemotiveerd. De betogen slagen.

...Het beroep van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B]

43. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] wonen aan de [locatie 3] te Heerhugowaard en exploiteren op de aangelegen gronden een manege. Een deel van hun beroepsgronden is hiervoor in het algemene deel van de uitspraak aan de orde geweest. Dat betreft in elk geval de tracékeuze in het algemeen, de risico's voor de gezondheid in het algemeen en de schadeloosstelling. Deze beroepsgronden falen.

44. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] betogen dat de cumulatie van het magneetveld van de bestaande bovengrondse 150 kV hoogspanningsverbinding met het magneetveld van het voorziene

ondergrondse tracé op 7 m van hun woning zal leiden tot onverantwoorde gezondheidsrisico's en een onhoudbaar woon- en leefklimaat.

Verder is niet onderzocht of de beoogde diepte van 10 m van het tracé ter plaatse voldoende is om een versterking van het bestaande magneetveld te voorkomen. Zij twijfelen hierover nu de effecten afhankelijk zijn van de diepte, de configuratie van de kabels en de bodemgesteldheid. Mogelijk heeft het tracé pas bij 15 m diepte geen effect op de magneetveldzone, aldus [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B].

44.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat de hoogspanningsverbinding ter hoogte van de woning van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] op 10 m diepte zal worden aangelegd. Op die diepte heeft het tracé geen invloed op de magneetzone, aldus provinciale staten.

44.2. Voor de algemene aspecten over elektromagnetische straling wordt verwezen naar het kopje 'Algemene inhoudelijke aspecten' onder 'Gezondheid'.

44.3. De woning en gronden van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] liggen in de magneetveldzone van de bestaande bovengrondse 150 kV hoogspanningsverbinding. Derhalve staat vast dat zij reeds worden blootgesteld aan een veldsterkte groter dan 0,4 μ T. De veldsterkte ter plaatse van hun woning is onbekend.

Zoals onder 17.4 is overwogen hebben provinciale staten zoveel als redelijkerwijs mogelijk getracht om te voorkomen dat nieuwe gevoelige bestemmingen aan een magnetische veldsterkte boven 0,4 μ T (jaargemiddelde) worden blootgesteld. In dit verband hebben provinciale staten afstanden tot gevoelige functies aangehouden van 15 m (horizontaal of verticaal) bij open ontgravingen en 10 m (verticaal) bij gestuurde boringen. Deze afstanden zijn niet in geschil, voor zover daarmee maximaal de veldsterkte van 0,4 μ T ter plaatse van de grens van de magneetzone wordt aangegeven.

44.4. In dit geval is de veldsterkte van de bestaande bovengrondse hoogspanningsverbinding ter plaatse van de woning van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] reeds hoger dan 0,4 μ T. Dat is hoger dan wenselijk uit het oogpunt van het magneetveldvoorzorgsbeleid, dat op de bestaande bovengrondse hoogspanningsverbinding van toepassing is.

Onder die omstandigheid kunnen provinciale staten niet volstaan met de motivering dat de veldsterkte van de voorziene ondergrondse hoogspanningsverbinding ter plaatse van de woning niet hoger is dan 0,4 μ T. Cumulatie met het magneetveld van de bestaande bovengrondse hoogspanningsverbinding is niet uitgesloten en onbekend is hoe groot de veldsterkte ter plaatse van de woning dan zou worden.

Voor zover provinciale staten ter zitting hebben gesteld dat recht boven een tracé op 10 m diepte geen magneetveld aanwezig is – ook niet met een veldsterkte lager dan 0,4 μ T – hebben zij geen onderzoeken overgelegd waarmee dit standpunt kan worden onderbouwd.

Gelet op het vorenstaande is het plan in zoverre onzorgvuldig vastgesteld. Het betoog slaagt.

45. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] betogen dat de beoogde aanleg met een gestuurde boring op de benodigde diepte niet in het plan is gewaarborgd. Een open ontgraving op 1,8 of 1,2 m diepte is niet uitgesloten. In zoverre achten zij het plan rechtsonzeker.

45.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat kan worden volstaan met de toezegging van TenneT dat de hoogspanningsverbinding ter hoogte van de woning van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] op de benodigde diepte zal worden aangelegd. Ook achten zij de wijze van aanleg (lees: de diepteligging) niet ruimtelijk relevant, zodat dit niet in het plan hoeft te worden vastgelegd.

45.2. Naar het oordeel van de Afdeling is de diepteligging in dit specifieke geval ruimtelijk relevant, nu de benodigde diepte een noodzakelijke maatregel is, zonder welke het plan in strijd zou zijn met een goede ruimtelijke ordening. In het plan is geen voorwaardelijke verplichting opgenomen waarmee de diepte van 10 m, dan wel de grotere benodigde diepte gelet op overweging 44.4 – wordt gegarandeerd. Het plan is in zoverre onzorgvuldig vastgesteld. Het betoog slaagt.

46. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] betogen dat een versterking van het magneetveld in strijd is met het verbod het bestemmingsplan "Buitengebied 2014", van de gemeente Heerhugowaard, tot verbreding van de veiligheidszone.

46.1. Gelet op artikel 4, lid 4.1, van de planregels, zoals bijgevoegd bij deze uitspraak, gaan de planregels van het inpassingsplan voor op de planregels van het bestemmingsplan Buitengebied 2014. Het betoog faalt.

46.2. In hetgeen [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, voor zover het betreft het plandeel in het verlengde van de voorste en achterste perceelsgrenzen van de gronden van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] aan de [locatie 3] te Heerhugowaard. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd...

...Opdracht en proceskosten

65. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder b, van de Awb provinciale staten op te dragen om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak en met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen.

66. Provinciale staten dienen ten aanzien van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7], [appellante sub 8], [appellant sub 11] en anderen, [appellant sub 12] en anderen, [appellante sub 13] en anderen en [appellante sub 14] en anderen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 15] niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 5], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7], [appellante sub 8], Farm Field Onroerend Goed B.V., [appellant sub 10] en anderen, [appellant sub 11] en anderen, [appellant sub 12] en anderen, [appellante sub 13] en anderen en [appellante sub 14] en anderen, gegrond;

III. vernietigt het bij besluit van 4 april 2016 door provinciale staten van Noord-Holland vastgestelde inpassingsplan "Netuitbreiding Kop van Noord-Holland" voor zover het betreft:

a. artikel 4, lid 4.4.1, onder a, c en d, van de planregels en voor zover het aanlegvergunningstelsel geen uitzondering kent voor het aanleggen van drainage tot 1 m diep;

b. het aanlegvergunningstelsel wat betreft artikel 4, lid 4.4.1, aanhef, van de planregels;...

...IV. draagt provinciale staten van Noord-Holland op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een herstelbesluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. treft de voorlopige voorzieningen:

a. dat de rechtsgevolgen van artikel 4, lid 4.4.1, onder a, c en d, van de planregels in stand blijven, met dien verstande dat deze planregels niet gelden voor zover het betreft werken en werkzaamheden tot 0,8 m diep en het aanleggen van drainage tot 1 m diep;

b. dat de rechtsgevolgen van artikel 4, lid 4.4.1, aanhef, van de planregels in stand blijven, met dien verstande dat het betrekking heeft op de strook grond waar ten behoeve van TenneT een zakelijk recht dan wel een gedoogplicht kan worden gevestigd, met dien verstande dat na de vestiging daarvan het aanlegvergunningstelsel uitsluitend betrekking heeft op de strook grond waar het zakelijk recht dan wel de gedoogplicht is gevestigd;

VI. bepaalt dat de onder V opgenomen voorlopige voorzieningen vervallen op het moment van inwerkingtreding van het door provinciale staten van Noord-Holland nieuw te nemen besluit; (red.)

NOOT

De uitspraak is gelet op het grote aantal appellanten en aangevoerde argumenten erg lang, reden waarom de uitspraak is ingekort.

Het plan voorziet in de aanleg van een nieuwe ondergrondse hoogspanningsverbinding tussen een nieuw transformatorstation en vier bestaande transformatorstations. De ondergrondse hoogspanningsverbinding krijgt een voltage van maximaal 150 kV. In de transformatorstations vindt omzetting plaats van 150 kV naar 20 kV en andersom. Via de landelijke 150 kV-hoogspanningsverbinding worden tekorten en overschotten op de regionale 20 kV-middenspanningsverbinding op landelijke schaal herverdeeld. Door een toename van het verbruik en de productie van elektriciteit in de afgelopen jaren is de druk op het elektriciteitsnetwerk gestegen. De bestaande capaciteit is volgens provinciale staten niet meer toereikend om te voldoen aan de eisen die zijn opgesteld om de leveringszekerheid in de

Kop van Noord-Holland te garanderen. Het plan vergroot de capaciteit van de landelijke 150 kV-hoogspanningsverbinding en de connectie met de regionale 20 kV-middenspanningsverbinding, een en ander ter uitvoering van de normen uit artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998, zoals uitgewerkt in de Netcode Elektriciteit. In de plantoelichting staat dat de voorziene uitbreiding van het midden- en hoogspanningsnet in de Kop van Noord-Holland onder meer noodzakelijk is voor de aansluiting van windpark Wieringermeer op het elektriciteitsnet zodat dit park operationeel kan worden.

Gelet hierop stelt de Afdeling in r.o. 11.2 dat het plan een besluit is dat vereist is voor de ontwikkeling van een ruimtelijk project ten behoeve van het transport van duurzame energie als bedoeld in bijlage I, onderdeel 1, onder 1.6, van de Chw, ondanks dat de ondergrondse hoogspanningsverbinding ook andere doelen dient. Nu het besluit een inpassingsplan is, is eveneens op grond van bijlage I, onderdeel 1, onder 2.1. Chw de Chw op dit besluit van toepassing. Vervolgens wordt aangevoerd dat de hoogspanningsverbinding geen provinciaal belang dient, omdat het windpark Wieringermeer met een Rijksinpassingsplan mogelijk is gemaakt. In r.o. 14.4. verwijst de Afdeling naar de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wro (EK 2005-2006, 28 916, C, p. 3, 4) en stelt dat het voor veel vraagstukken volstrekt onmogelijk is om verantwoordelijkheden exclusief toe te delen aan één overheidsniveau. De maatschappelijke taken die de verschillende overheidsniveaus op die twee genoemde terreinen hebben zijn dikwijls complementair. Om die reden overweegt de Afdeling dat het provinciebestuur zich in redelijkheid de belangen die gemoeid zijn met de aansluiting van windpark Wieringermeer op het elektriciteitsnet en de leveringszekerheid in de Kop van Noord-Holland als provinciaal belang heeft kunnen aantrekken.

Verder zijn de overwegingen over de tracé-keuze interessant, deze zijn opgenomen in r.o. 18 ev. Enkele agrariërs vinden dat het tracé teveel de belangen van TenneT dient en te weinig rekening houdt met de gevolgen voor de agrarische bedrijfsvoering. Uitgebreid worden de uitgangspunten die ten grondslag hebben gelegen aan de tracé-keuze besproken. De Afdeling komt tot

de conclusie dat deze uitgangspunten objectief zijn en zoveel als mogelijk rekening is gehouden met de belangen van de individuele grondeigenaren en -gebruikers, door onder meer zoveel mogelijk te voorkomen dat agrarische percelen ingrijpend worden doorsneden. Uit de omstandigheid dat dit niet in alle gevallen is gelukt, volgt op zichzelf niet dat te weinig gewicht is toegekend aan de belangen van de individuele grondeigenaren en -gebruikers.

Ook wijs ik op de overweging onder r.o. 26 e.v. waaruit valt op te maken dat de Afdeling van mening is dat in het plan onvoldoende de totale breedte van de belemmeringsstrook is vastgelegd. In deze strook gelden verbodsbepalingen uit een aanlegvergunningstelsel, die beperkend zijn voor de agrarische bedrijfsvoering. Uit rechtsoverweging 26.4 wordt duidelijk dat de Afdeling van mening is dat deze belemmeringsstrook zo beperkt mogelijk dient te blijven en in principe dient samen te vallen met de stroken grond waar een zakelijk recht of een gedoogplicht zal worden gevestigd. Indien provinciale staten voor een bredere strook een aanlegvergunningstelsel willen opnemen, dienen zij dat beter te motiveren.

Opmerkelijk zijn de overwegingen van de Afdeling over de stelling van enkele appellanten dat de kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerp-inpassingsplan niet in het gehele plangebied op de voorgeschreven wijze is gebeurd. De Afdeling controleert niet of appellanten op dit punt gelijk hebben, maar beperkt zich in r.o. 7.2 tot de constatering dat de kennisgevingen in elk geval wel hebben plaatsgevonden ter plaatse van de gronden van de betrokken appellanten. Het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht) brengt dan mee, zo oordeelt de Afdeling, dat deze beroepsgrond niet tot vernietiging van het besluit kan leiden. Omdat het gebrek betrekking heeft op andere percelen en appellanten daartegen geen beroepsgronden hebben aangevoerd, zijn appellanten niet geschaad in hun belangen. Een mooi voorbeeld van de reflexwerking van het relativiteitsvereiste, zie voor vergelijkbare overwegingen ook ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1359 en ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3992, AbRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:96 en ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2838.

Ook de overwegingen over de gezondheidsaspecten in r.o. 16 en 17 zijn lezenswaardig. Verschillende appellanten vrezen dat de elektromagnetische velden vanwege het voorziene tracé voor de ondergrondse 150 kV-hoogspanningsverbinding leiden tot schade aan hun gezondheid.

De Afdeling verwijst daarvoor naar de uitspraak van 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9217 (Zuidring), waarin is bevestigd dat het in gebruik nemen van een hoogspanningsverbinding onder meer met zich mee brengt dat daar omheen een magnetisch veld ontstaat. Vergelijkbare overwegingen zijn ook te lezen in de uitspraak van 5 juni 2013, in zaak nr. ECLI:NL:RVS:2013:CA2050 (Noordring) en 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:465 (380 KV Doetichem - Voorst). De sterkte van een magnetisch veld op een bepaalde plaats is afhankelijk van de hoeveelheid stroom die wordt getransporteerd of gebruikt, maar is ook sterk afhankelijk van de afstand van de bron die het veld veroorzaakt. Hoe groter de afstand tot de hoogspanningsverbinding, des te meer neemt de veldsterkte af.

Voorts staat in die uitspraak, zo stelt de Afdeling, dat bij effecten op de gezondheid onderscheid wordt gemaakt tussen korte termijn effecten (directe effecten) en lange termijn effecten. De korte termijn effecten worden veroorzaakt door de opgewekte elektrische stroom in het lichaam. Om korte termijn effecten te voorkomen wordt, op grond van de laagste blootstelling waarbij effecten kunnen optreden, een referentieniveau van 100 microtesla (hierna: μT) gehanteerd. In Nederland wordt volgens het achtergrondrapport leefomgevingskwaliteit de advieswaarde van 100 μT op maaiveldniveau nergens overschreden, ook niet direct onder bovengrondse hoogspanningsverbindingen.

Met betrekking tot de lange termijn effecten is op rijksniveau beleid ontwikkeld voor bovengrondse hoogspanningsverbindingen. De Afdeling verwijst naar brieven van de toenmalige staatssecretaris en minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu waarin een advies aan gemeenten en provincies is gezonden met betrekking tot de aanwezigheid van hoogspanningsverbindingen in de nabijheid van gevoelige bestemmingen in verband met gezondheidsrisico's (hierna: het magneetveldvoorzorgsbeleid). Het advies houdt in bij de vaststelling

van streek- en bestemmingsplannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen zoveel als redelijkerwijs mogelijk te vermijden dat er nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig verblijven in het gebied onder bovengrondse hoogspanningsverbindingen waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld hoger is dan 0,4 μ T (de magneetveldzone). In de brief wordt geadviseerd zo weinig mogelijk gevoelige bestemmingen, zoals woningen, crèches en kinderopvangplaatsen, te situeren in de specifieke zone. Volgens de brief is de reden hiervan dat mogelijk een statistisch significante associatie aanwezig is tussen het optreden van leukemie bij kinderen en de magnetische velden van bovengrondse hoogspanningsverbindingen. Gebaseerd op een advies van de Gezondheidsraad van 21 februari 2008 wordt in de bijlage van de brief van 4 november 2008 het begrip "langdurig verblijf" omschreven als verblijf van minimaal 14 tot 18 uur per dag gedurende minimaal één jaar. Het begrip "gevoelige bestemming" wordt in de bijlage als woning, school, crèche en kinderopvangplaats gedefinieerd.

Hoewel het magneetveldvoorzorgsbeleid niet van toepassing is op ondergrondse hoogspanningsverbindingen, hebben provinciale staten voor de ondergrondse hoogspanningsverbinding dezelfde uitgangspunten gehanteerd. Deze keuze is volgens de Afdeling niet onredelijk. Eerder vond de Afdeling de toepassing van deze uitgangspunten voor ondergrondse hoogspanningsverbindingen ook niet onredelijk bij inzake het rijksinpassingsplan Randstad 380 kV-verbinding Noordring, ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2050. Provinciale staten hebben op basis van voornoemde uitgangspunten in beginsel als afstand tussen de ondergrondse hoogspanningsverbinding en de gevoelige functies 15 m (horizontaal of verticaal) tot open ontgravingen en 10 m (verticaal) tot gestuurde boringen aangehouden. Ook dat uitgangspunt acht de Afdeling redelijk, behoudens in locatiespecifieke gevallen.

Een van die bijzondere gevallen wordt besproken in r.o. 44.4. In dat geval is de veldsterkte van de bestaande bovengrondse hoogspanningsverbinding ter plaatse van de woning van appellant al hoger dan 0,4 μ T. De Afdeling overweegt, dat is volgens mij voor de eerste keer, dat provinciale staten in een dergelijk geval niet kunnen volstaan met de motivering dat de veldsterkte

van de voorziene ondergrondse hoogspanningsverbinding ter plaatse van de woning niet hoger is dan 0,4 μ T. Cumulatie met het magneetveld van de bestaande bovengrondse hoogspanningsverbinding is niet uitgesloten en onbekend is hoe groot de veldsterkte ter plaatse van de woning dan zou worden. Dat aspect hadden provinciale staten verder dienen uit te zoeken.

De Afdeling stelt overigens in r.o. 45.2 wel vast dat de diepte in dit geval wel als voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan had moeten worden geborgd. De toezegging van TennTt dat de hoogspanningsverbinding op de benodigde diepte zal worden aangelegd is onvoldoende, omdat de hoogteligging vanwege de gezondheidsaspecten ruimtelijk relevant is.

J.S. Haakmeester