TBR 2024/44

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 15 november 2023, No. 202101244/1/R2, ECLI:NL:RVS:2023:4240 (Toepassing voorzorgsbeginsel bij elektromagnetische velden)

(Mr. H.C.P. Venema, mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. G.O. van Veldhuizen)

Wro: art. 3.1 lid 1; Ow: art. 2.4; VwEU: art. 191 lid 2

Voorzorgsbeginsel. Planologische besluitvorming. Wetenschappelijke onzekerheid. Voorzorgsbeleid. Elektromagnetische velden. Hoogspanningsverbinding. Beleidsruimte. Beoordelingsruimte. Bestemmingsplan

Met gastnoot P.M. Smits, Red.[1]

Inleiding

1. Het plan voorziet in de aanleg van een ondergrondse hoogspanningsverbinding tussen de 150 kV-hoogspanningsstations in Tilburg Noord en Best en de verwijdering van de bestaande bovengrondse hoogspanningsverbinding in de nabijheid van hetzelfde tracé. Het ondergrondse tracé volgt grofweg de zuidzijde van de A58. Het plan heeft alleen betrekking op gronden binnen de gemeente Tilburg.

[appellante] exploiteert een melkveehouderij aan de [locatie 1] in Berkel-Enschot, gemeente Tilburg. De woning van [appellante] is gelegen aan de [locatie 2], in de nabijheid van het ondergrondse hoogspanningstracé. Hij maakt zich ernstig zorgen over de gezondheid van zichzelf en zijn gezin en vreest dat het plan leidt tot onaanvaardbare gezondheidsrisico's. Ook vreest hij door de aanleg van de ondergrondse hoogspanningsverbinding in zijn bedrijfsvoering te worden beperkt en stelt dat het bestemmingsplan om die redenen vernietigd moet worden.

(…)

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beoordeling van het beroep

Onderzoek naar gezondheidsrisico's

4. [appellante] betoogt dat het plan en de daarmee verbonden elektromagnetische straling leidt tot onaanvaardbare gezondheidsrisico's op zijn perceel. De raad heeft volgens [appellante] daarnaar ten onrechte geen specifiek onderzoek verricht. Op zijn perceel vlakbij zijn woning bevindt zich al een bestaande bovengrondse 380 kV-hoogspanningsverbinding. Hij en zijn gezin ondervinden de afgelopen tijd ernstige gezondheidsproblemen, waaronder kanker, en vrezen dat deze zullen verergeren door de aanleg van nog een hoogspanningsverbinding nabij hun woning. [appellante] stelt daarom dat het plan onzorgvuldig is voorbereid en een deugdelijke en daadkrachtige motivering ontbreekt. De ondergrondse hoogspanningsverbinding is op minder dan 35 meter van zijn bedrijfswoning voorzien en deze woning bevindt zich al binnen de magneetveldzone van 0,4 micro-Tesla (hierna: μT) van de bestaande bovengrondse 380 kV-hoogspanningsverbinding. Het jaargemiddelde is hier dus al hoger dan 0,4 μT. Nader onderzoek moet dan ook worden verricht naar de bijkomende gezondheidsgevolgen door de aanleg van de ondergrondse hoogspanningsverbinding. De ondergrondse en bovengrondse hoogspanningsverbindingen zullen elkaar immers op korte afstand van de bedrijfswoning van [appellante] kruizen. De cumulatieve lange termijn effecten daarvan hadden moeten worden onderzocht. De raad heeft volgens [appellante] dan ook niet kunnen volstaan met de verwijzing naar het voorzorgbeleid uit 2005 en 2011 met betrekking tot hoogspanningslijnen en had in het kader van het vaststellen van het plan locatiespecifiek onderzoek moeten laten uitvoeren. Volgens [appellante] komt de raad ten onrechte tot de conclusie dat er geen gevoelige bestemming binnen de 0,4 μT-contour van de ondergrondse hoogspanningsverbinding aanwezig is.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:238), 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 de omstandigheid van belang of de hoogspanningsverbinding bovengronds of ondergronds wordt aangelegd.

Om korte termijn effecten te voorkomen wordt op grond van de laagste blootstelling waarbij effecten kunnen optreden een referentieniveau van

1 Pepijn Smits is werkzaam als advocaat bestuursrecht en omgevingsrecht bij Houthoff.

100 µT gehanteerd, welke waarde in Nederland op maaiveldniveau nergens wordt overschreden, ook niet direct onder bovengrondse hoogspanningsverbindingen. Voor de effecten op de gezondheid voor de lange termijn is op rijksniveau beleid ontwikkeld. Dit beleid is gebaseerd op het Europese voorzorgbeginsel.

4.2. Uit de toelichting bij het bestemmingsplan kan worden afgeleid dat de raad bij dit voorzorgbeleid aansluiting heeft gezocht. In de plantoelichting staat hierover het volgende. Op advies van de Gezondheidsraad is in 2005 een advies uitgebracht voor bovengrondse hoogspanningsverbindingen waarin wordt geadviseerd zoveel als redelijkerwijs mogelijk te voorkomen dat er nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig worden blootgesteld aan magnetische velden met een jaargemiddelde veldsterkte van meer dan 0,4 µT. Het advies komt erop neer om bij nieuwe situaties gevoelige bestemmingen (woningen, scholen, crèches en kinderopvangplaatsen) zo veel als redelijkerwijs mogelijk buiten de magneetveldzone van 0,4 µT te plaatsen. Om een magneetveldzone voor hoogspanningskabels en hoogspanningsstations te kunnen berekenen is door het RIVM op 26 oktober 2015 de "Handreiking voor het berekenen van de specifieke magneetveldzone bij bovengrondse hoogspanningslijnen" opgesteld. De berekeningsmethodiek voor de magneetveldzone van ondergrondse hoogspanningsverbindingen is neergelegd in de notitie "Afspraken over de rekenmethodiek voor de magneetveldzone bij ondergrondse kabels en hoogspanningsstations behorende tot de Randstad 380 kV verbinding" van 3 november 2011 van het RIVM.

In 2018 heeft de Gezondheidsraad een nieuw advies uitgebracht over mogelijke gezondheidseffecten van magneetvelden. Hierbij geeft de Gezondheidsraad de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (voorheen VROM) in overweging om het voorzorgsbeleid rondom bovengrondse hoogspanningslijnen uit te breiden naar ondergrondse elektriciteitskabels en andere bronnen die oorzaak kunnen zijn van langdurige blootstelling aan magnetische velden uit het hoogspanningsnet. Door de minister wordt verkend of een verbreding van het voorzorgsbeleid naar andere bronnen in het hoogspanningsnet wenselijk is.

Naar aanleiding van voornoemd onderzoek en beleid is in opdracht van TenneT de magneetveldcontour voor de aan te leggen ondergrondse 150 kV-kabelverbinding tussen de 150 kV-stations Tilburg Noord en Best berekend en onderzocht. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport "Berekening magneetveldzone. Kabelverbinding Tilburg Noord - Best" van 4 december 2020, opgesteld door adviesbureau Movares (bijlage 8 bij de plantoelichting). Daarbij wordt de magneetveldsterkte als gevolg van de ondergrondse kabelverbinding berekend op 1 meter boven maaiveld. Uit de berekeningen blijkt volgens de plantoelichting dat ruimschoots wordt voldaan aan de aanbeveling voor de magneetveldsterkte van maximaal 100 µT uit de Europese Richtlijn 1999/519/EC, maar ook dat er geen gevoelige bestemmingen binnen de contour van maximaal 0,4 µT komen te liggen. In de plantoelichting staat dat de breedte van de magneetveldzone afhankelijk is van de diepte van de kabels en van het feit of er sprake is van een gestuurde boring of open ontgraving. Uit de berekeningen in het rapport van Movares is volgens de plantoelichting gebleken dat de maximale breedte van de 0,4 µT-zone 10 meter is, uitgaande van gestuurde boringen. Binnen deze afstand zijn geen gevoelige functies aanwezig, zoals woningen. Verder staat in het rapport van Movares dat de magneetveldzone van de kruisende bovengrondse 380 kV-hoogspanningsverbinding niet in de berekeningen is meegenomen.

4.3. Op verzoek van de Afdeling heeft de STAB een deskundigenbericht uitgebracht. Verzocht is om de gevolgen van het plan te beschrijven ten aanzien van de eventuele cumulatie van elektronische magnetische velden van de bovengrondse en ondergrondse hoogspanningsverbinding voor zover van belang voor de behandeling van het beroep van [appellante].

In het deskundigenbericht staat dat de gronden van [appellante] niet alleen liggen in de directe omgeving van de bestaande bovengrondse 380 kV-hoogspanningsverbinding, maar ook van de in het plan voorziene ondergrondse 150 kV-hoogspanningsverbinding. Door de STAB is geconstateerd dat de woning van [appellante] op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied De Voorste Stroom" nagenoeg geheel staat binnen de dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanningsverbinding" van de bestaande 380 kV-hoogspanningsverbinding en tevens is gelegen binnen de specifieke 0,4 µT-magneetveldzone van die verbinding. Verder blijkt volgens de STAB dat de woning zich bevindt op circa 34 meter van de in het plan toegekende bestemming "Leiding - Hoogspanning" ten behoeve van de ten tijde van het bestreden besluit voorziene ondergrondse 150 kV-hoogspanningsverbinding.

4.4. Zoals de Afdeling in onder meer de hiervoor genoemde uitspraak heeft overwogen, kan bij de aanleg van een bovengrondse hoogspanningsverbinding in redelijkheid bij het voorzorgbeleid van een magneetveldzone van 0,4 µT voor nieuwe situaties, worden aangesloten.

De Afdeling ziet geen aanleiding om daarover in dit geval anders te oordelen nu het over deze ondergrondse verbinding gaat.

Voor zover [appellante] stelt dat zijn woning is gelegen binnen de magneetveldzone van 0,4 µT van de ondergrondse hoogspanningsverbinding, overweegt de Afdeling als volgt. In het deskundigenbericht staat dat ter hoogte van de woning van [appellante] is gebleken dat de ondergrondse hoogspanningsverbinding zowel bij de voorgenomen aanlegdiepte van 15 m-mv als de geotechnische mi-

nimale diepte van 13,2 m-mv, niet leidt tot een 0,4 µT-magneetveldzone boven het maaiveld. Vanwege die omstandigheid en de afstand van ongeveer 35 m van de woning van [appellante] tot de dichtstbijzijnde en reeds aangelegde kabels van de ondergrondse hoogspanningsverbinding, concludeert de STAB dat ter plaatse van de woning van [appellante] geen sprake is van een 0,4 µT-magneetveldzone als gevolg van de ondergrondse hoogspanningsverbinding die het plan mogelijk maakt. Deze conclusie van de STAB heeft [appellante], ondanks zijn stellingname in zijn aanvullend beroepschrift dat aan het onderzoek van de STAB voorafging, verder niet bestreden. In het onderzoek van Movares is daar ook van uitgegaan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellante] met wat hij heeft aangevoerd onvoldoende twijfel gezaaid over het standpunt van de raad dat de woning van [appellante] niet ligt binnen de magneetveldzone van 0,4 µT van de ondergrondse hoogspanningsverbinding.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

4.5. Ten aanzien van de invloed van de ondergrondse hoogspanningsverbinding op de magneetveldzone van de al bestaande bovengrondse hoogspanningsverbinding, overweegt de Afdeling als volgt. In het deskundigenbericht van de STAB staat dat in het landelijk beleid geen goedgekeurde rekenmethode voor de gecumuleerde effecten van bovengrondse en ondergrondse hoogspanningsverbindingen is beschreven en dat daarom door de raad en TenneT geen onderzoek naar cumulatieve effecten is gedaan. Omdat de woning van [appellante] is gelegen binnen de 0,4 µT magneetveldzone van de al bestaande bovengrondse 380 kV-hoogspanningsverbinding, zou de beïnvloeding van de ondergrondse hoogspanningsverbinding volgens de deskundige van de STAB echter een (geringe) bijdrage kunnen leveren aan de gezamenlijke magneetveldsterkte en had deze bijdrage wel moeten worden berekend. In beginsel zou de berekeningsmethode voor cumulatieve effecten bij bovengrondse hoogspanningsverbindingen ook kunnen worden toegepast bij ondergrondse verbindingen. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van de bevindingen van de STAB te twijfelen. Naar het oordeel van de Afdeling had het uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening op de weg van de raad gelegen om naar de cumulatieve effecten op dit perceel nader locatiespecifiek onderzoek te (laten) doen. Dat een goedgekeurde rekenmethode (nog) niet beschikbaar is voor de cumulatie van magneetveldsterktes van bovengrondse en ondergrondse hoogspanningslijnen, is in het licht van het STAB-advies onvoldoende voor de conclusie dat een goede ruimtelijke ordening zich daarom niet tegen de aanleg van de ondergrondse 150 kV-verbinding op dit perceel verzet. Dit betekent dat de raad onder verwijzing naar het rapport van Movares onvoldoende heeft gemotiveerd dat in dit geval geen onderzoek naar de beïnvloeding van de ondergrondse hoogspanningsverbinding op de magneetveldzone van de bovengrondse hoogspanningsverbinding behoefde te worden gedaan. Nu de raad ten onrechte geen onderzoek hiernaar heeft gedaan, is het plan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Overigens heeft TenneT zich ter zitting naar aanleiding van de grote zorgen van [appellante] over zijn gezondheid en die van zijn gezin bereid verklaard ter plaatse van zijn woning metingen te verrichten die een beeld kunnen geven van de feitelijke situatie.

Het betoog slaagt. (…)

Conclusie

8. Gelet op hetgeen onder 4.5 van deze uitspraak is overwogen, is het besluit tot vaststelling van het plan in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

9. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit moet worden vernietigd.

Finale geschilbeslechting

10. In het deskundigenbericht heeft de STAB in analogie met de berekeningsmethode voor kruisingen en parallelle bovengrondse hoogspanningsverbindingen de bijdrage van de ondergrondse hoogspanningsverbinding aan de gezamenlijke magneetveldsterkte op het perceel beoordeeld.

De Afdeling zal uit een oogpunt van finale geschilbeslechting beoordelen of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb, in stand kunnen worden gelaten.

11. In het deskundigenbericht van de STAB wordt ten aanzien van gezondheidsgevolgen door de zich hier voordoende cumulatie het volgende geconcludeerd: "Vanwege de voorgenomen aanlegdiepte en de afstand tot de woning van appellanten is daarom ter plaatse van hun woning slechts sprake van een zeer geringe bijdrage aan de veldsterkte van het magneetveld van de nieuwe ondergrondse hoogspanningsverbinding. De berekende 0,01 µT is vele malen kleiner dan het ter plaatse al aanwezige magneetveld van de bovengrondse hoogspanningsverbinding. De extra bijdrage is praktisch verwaarloosbaar zodat geen sprake is van een relevante beïnvloeding/cumulatie". Gelet op de ligging van de indicatieve 0,4 µT-magneetveldzone op 100 meter van de hartlijn van die bovengrondse verbinding zal die bijdrage ter plaatse van de woning van [appellante] volgens de STAB zeer conservatief ingeschat meer dan 40 keer kleiner zijn dan het toegestane maximum van 0,4 µT-magneetveldzone waarin ook al een marge op grond van het voorzorgsbeginsel is opgenomen. De Afdeling ziet in wat [appellante] heeft aangevoerd geen aanleiding om aan de juistheid van de bevindingen van

de STAB te twijfelen. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat met het plan vanwege het magneetveld dat ontstaat door verwezenlijking van het plan niet wordt voldaan aan het door de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening toegepaste voorzorgbeleid.

12. Gelet op het voorgaande is het hiervoor onder 4.5 van deze uitspraak geconstateerde gebrek hersteld. En omdat het plan ook anderszins niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening kunnen de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand blijven. *(Enz., enz., Red.)*

NOOT

Inleiding

1. Centraal in deze uitspraak staat de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de aanleg van een ondergrondse hoogspanningsverbinding. Dit bestuurlijke beginsel is ontstaan door het groeiende besef in de maatschappij dat sommige handelingen kunnen leiden tot ernstige en onomkeerbare (milieu)schade. Het voorzorgsbeginsel heeft tot doel om een handvat te bieden in situaties waarin (nog) wetenschappelijke onzekerheid heerst over de milieueffecten, maar waarin het gewenst is om vroegtijdig preventief in te grijpen om onacceptabele milieueffecten zoals dreigende gezondheidsschade te voorkomen.[2]

2. Een omwonende, die eveneens een melkveehouderij exploiteert in de nabijheid van het ondergrondse hoogspanningstracé, heeft beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan 'Tilburg, hoogspanningsverbinding 150 kV Tilburg Noord-Best'.[3] Dit bestemmingsplan voorziet in de mogelijkheid om een ondergrondse hoogspanningsverbinding tussen de 150 kV-hoogspanningsstations in Tilburg Noord en Best aan te leggen.[4] De bestaande bovengrondse hoogspanningsverbinding in de nabijheid van hetzelfde tracé zal worden verwijderd. De woning van appellante is gelegen in de nabijheid van het ondergrondse hoogspanningstracé. Het in gebruik nemen van een hoogspanningsverbinding brengt onder meer met zich dat daaromheen een elektromagnetisch veld ontstaat (zie ook: ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:238, ro. 17). Om deze reden vreest appellante dat het plan leidt tot onaanvaardbare gezondheidsrisico's. Ter ondersteuning van haar beroep stelt appellante dat de gemeenteraad ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de (cumulatie van de) gezondheidsrisico's. Om deze reden is het bestemmingsplan volgens haar onzorgvuldig voorbereid. Louter een verwijzing naar het op rijksniveau ontwikkelde voorzorgsbeleid is in de ogen van appellante onvoldoende.

Voorzorgsbeginsel

3. De bakermat van het op rijksniveau ontwikkelde voorzorgsbeleid waarnaar appellante refereert is gelegen in de toepassing van het voorzorgsbeginsel. Een beginsel dat expliciet onderdeel uitmaakt van de Europese en nationale rechtsorde, maar dat oorspronkelijk is ontstaan in het internationale milieurecht. Op grond van dit Europeesrechtelijk ingestoken voorzorgsbeginsel heeft de Raad van de Europese Unie in Richtlijn 1999/519/EC aanbevolen om wegens de nadelige gevolgen voor de gezondheid de blootstelling aan elektromagnetische velden te beperken. Deze aanbeveling heeft geleid tot de totstandkoming van het in deze uitspraak ter discussie gestelde voorzorgsbeleid.

4. Alvorens nader wordt ingegaan op dit voorzorgsbeleid, is het van belang om kort stil te staan bij de werking van het Europeesrechtelijk ingestoken voorzorgsbeginsel. Dit beginsel verplicht de betrokken autoriteiten namelijk om bij de uitoefening van hun bevoegdheden passende maatregelen te nemen, zodat potentiële gevaren voor de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu voorkomen kunnen worden (HvJ EU 17 mei 2018, T-584/13, ECLI:EU:T:2018:279, ro. 58; HvJ EU 12 april 2013, T-31/07, ECLI:EU:T:2013:167, ro. 134). Als sprake is van zulke potentiële gevaren, dan biedt het voorzorgsbeginsel een rechtvaardiging voor het nemen van beperkende maatregelen mits deze objectief en niet discriminerend zijn. Op het moment dat een autoriteit zoals bijvoorbeeld de Nederlandse Staat besluit tot het treffen van beperkende maatregelen, dan heeft deze autoriteit beleidsruimte ten aanzien van de te nemen maatregelen. Alhoewel een hoog beschermingsniveau verzekerd dient te worden, hoeft dit niet het hoogst mogelijke beschermingsniveau te zijn dat technisch mogelijk is (HvJ EU 17 mei 2018, T-584/13, ECLI:NL:T:2018:279, ro. 68-72; HvJ EU 12 april 2013, T-31/07, ECLI:EU:T:2013:167, ro. 142-146).

5. Aangezien het Europese recht rechtstreeks doorwerkt in het Nederlandse recht, heeft het Europeesrechtelijk ingestoken voorzorgsbeginsel ook gelding gekregen in de nationale rechtsorde. Een voorbeeld hiervan is dus het op rijksniveau ontwikkelde voorzorgsbeleid dat in Nederland geldt ten aanzien van elektromagnetische velden.[5] Het voorzorgsbeginsel komt - zoals ook te zien is in de onderhavige uitspraak - dan ook aan bod in de Nederlandse jurisprudentie rondom elektromagnetische velden. Appellante stelt in de onderhavige uitspraak in feite dat het voorzorgsbeginsel op een verkeerde manier is toegepast.

2 Zie ook: P.M. Smits, 'Een steeds bredere toepassing van het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht', *TBR* 2023/42.

3 Het bestemmingsplan 'Tilburg, hoogspanningsverbinding 150 kV Tilburg Noord Brabant' is bij besluit van 14 december 2020 vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Tilburg.

4 Bij het toelaten van een hoogspanningsverbindingen van 220 kV of hoger is het Rijk het bevoegd gezag (art. 20a Elektriciteitswet 1998). Voor verbindingen van 110 kV en 150 kV geldt echter dat de gemeente het bevoegd gezag is, tenzij er sprake is van een provinciaal belang. Bij het ontbreken van een provinciaal belang - zoals in onderhavige zaak - kan de gemeente de hoogspanningsverbinding planologisch mogelijk maken door een wijziging van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Aangezien ten tijde van de uitspraak de Omgevingswet nog niet in werking was getreden, is in deze zaak de hoogspanningsverbinding nog planologisch mogelijk gemaakt door middel van het vaststellen van een bestemmingsplan.

5 Zie hierover o.m. *Kamerstukken II* 2022/23, 29 023, nr. 356 en de Brief van de minister voor Klimaat en Energie van 21 april 2023, DGKE-DRE / 26746813 (te raadplegen via <www.rivm.nl/documenten/informatiebrief-herijking-voorzorgbeleid-21-april-2023>).

Voorzorgsbeleid rondom hoogspanningsverbindingen

6. Zoals gesteld is er in Nederland op rijksniveau voorzorgsbeleid ontwikkeld. Dit beleid heeft tot doel om gezondheidseffecten op de lange termijn zo veel als mogelijk te voorkomen, dan wel te beperken. Uit wetenschappelijk onderzoek volgt namelijk dat er een correlatie lijkt te zijn tussen hoogspanningslijnen en leukemie. Personen die langdurig in de buurt van een bovengrondse hoogspanningslijn verblijven, lijken een verhoogd risico te lopen op leukemie. Het is alleen nog niet volledig duidelijk of dit verhoogde risico te wijten is aan de elektromagnetische velden. Nu sprake is van wetenschappelijke onzekerheid kan aan de hand van het voorzorgsbeginsel beleid worden ontwikkeld. Om de langetermijneffecten te voorkomen, is dit dan ook aan de hand van adviezen van de Gezondheidsraad op rijksniveau gedaan.[6] Ook in gevallen waar de gemeente het bevoegd gezag is, dient rekening gehouden te worden met dit rijksbeleid. Uit dit beleid volgt waar hoogspanningsverbindingen moeten komen en wordt tevens de noodzaak daarvan bepaald. Ook houdt het beleid rekening met de impact op de omgeving en de benodigde afstand tot woningen vanwege de elektromagnetische velden. Zo dient zoveel als redelijkerwijs mogelijk is vermeden te worden dat er nieuwe situaties ontstaan waarbij burgers langdurig verblijven in een gebied waarin zij worden blootgesteld aan elektromagnetische velden met een jaargemiddelde veldsterkte van meer dan 0,4 µT (microtesla). Gevoelige bestemmingen (zoals woningen, scholen, crèches, verpleeghuizen en kinderopvangplaatsen) dienen daarom zoveel als redelijkerwijs mogelijk is buiten de magneetveldzone van 0,4 µT te worden geplaatst (vgl. ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1118, ro. 2.4).

7. Om te voorkomen dat er kortetermijneffecten optreden rondom hoogspanningsverbindingen (zoals bijvoorbeeld tintelingen in de armen en het zien van lichtflitsen) wordt, op grond van de laagste blootstelling waarbij effecten kunnen optreden, een referentieniveau van 100 µT gehanteerd. Dit niveau is aanbevolen in Richtlijn 1999/519/EC en wordt ook in Nederland gebruikt als het aanbevolen niveau voor magnetische veldsterkte. Bij elektromagnetische velden onder deze advieswaarde treden de kortetermijneffecten niet op. In Nederland wordt de advieswaarde van 100 µT op maaiveldniveau nergens overschreden, zelfs niet direct onder bovengrondse hoogspanningsverbindingen (vgl. ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:238, ro. 17.1).

8. Uit de toelichting bij het in deze uitspraak ter discussie gestelde bestemmingsplan volgt dat wordt voldaan aan het voorzorgsbeleid. Naar aanleiding van dit beleid zijn namelijk de magneetveldcontouren berekend. Uit de berekeningen volgt dat wordt voldaan aan de aanbeveling uit Richtlijn 1999/519/EC, maar ook dat er geen nieuwe gevoelige bestemmingen binnen de contour van maximaal 0,4 µT komen te liggen.

Onderzoek STAB

9. Op verzoek van de Afdeling heeft ook de STAB een deskundigenbericht uitgebracht over de gevolgen ten aanzien van de eventuele cumulatie van elektromagnetische velden van de bovengrondse en ondergrondse hoogspanningsverbinding. Alhoewel uit het deskundigenbericht volgt dat de woning van appellante is gelegen binnen de specifieke 0,4 µT-magneetveldzone van de al bestaande bovengrondse 380 kV-hoogspanningsverbinding (die op grond van het bestemmingsplan verwijderd zal worden), concludeert de STAB dat ter plaatse van de woning geen sprake is van een 0,4 µT-magneetveldzone als gevolg van de nog aan te leggen ondergrondse hoogspanningsverbinding. Deze conclusie is door appellante niet bestreden, waardoor de gemeenteraad volgens de Afdeling bij de vaststelling van het bestemmingsplan in redelijkheid mocht aansluiten bij het voorzorgsbeleid.

10. Wel is de Afdeling het met appellante eens dat de gemeenteraad onderzoek had moeten doen naar de gecumuleerde effecten van de bovengrondse en ondergrondse hoogspanningsverbinding. Nu niet gemotiveerd is waarom er geen onderzoek naar de cumulatieve effecten is gedaan, is het bestemmingsplan, ondanks dat is voldaan aan het voorzorgsbeleid, niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Hoewel het beroep als gevolg daarvan gegrond wordt verklaard, en de Afdeling het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan vernietigt, blijven de rechtsgevolgen van het bestemmingsplan in stand. Dit komt omdat de STAB in haar deskundigenbericht ook concludeert dat ter plaatse van de woning van appellante de magneetveldzone slechts in zeer geringe mate zal toenemen. De berekende waarde is vele malen kleiner dan het ter plaatse al aanwezige magneetveld van de bovengrondse hoogspanningsverbinding, waardoor de toename in feite verwaarloosbaar is. Er is geen sprake van een relevante cumulatie. Er wordt ook voldaan aan het voorzorgsbeleid als rekening wordt gehouden met de gecumuleerde effecten. Dit leidt ertoe dat er (nog steeds) sprake is van een goede ruimtelijke ordening en de Afdeling aanleiding ziet om de rechtsgevolgen van het bestemmingsplan in stand te laten.

Beleidsruimte bij vaststelling bestemmingsplan

11. Deze conclusie van de Afdeling is logisch en ook in lijn met eerdere jurisprudentie. Dit komt doordat de gemeenteraad bij het vaststellen van een bestemmingsplan beleidsruimte heeft (zie bijv. ABRvS 10 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:45, ro. 3). Hetzelfde geldt voor het vaststellen van het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Dit betekent dat de gemeenteraad bestuurlijke afwegingsruimte heeft, waardoor het aan de gemeenteraad is om de betrokken belangen af te wegen. De bestuursrechter beoordeelt deze belangenafweging slechts terughoudend, omdat de gemeenteraad de verantwoordelijkheid en bevoegdheid heeft om vast te stellen wat in een bepaald plangebied be-

6 Zie nader over deze adviezen en het rijksbeleid: L.J. Smale & J.P. van der Sluijs, 'Magnetische velden van hoogspanningslijnen en kinderleukemie: het voorzorgsbeginsel in het Nederlandse omgevingsrecht en in het aansprakelijkheidsrecht', *TMA* 2010-4, p. 143-147 en de eerdergenoemde Brief van de minister van Klimaat en Energie.

nodigd óf juist niet benodigd is. Zeker als sprake is van wetenschappelijke onzekerheid en er geen goed wetenschappelijk onderbouwd toetsingskader bestaat. Met name in die gevallen beschikt het bevoegd gezag, in tegenstelling tot de bestuursrechter, over de benodigde expertise en informatie om de betrokken belangen grondig tegen elkaar af te wegen. De bestuursrechter zal slechts toetsen of de nadelige gevolgen van het bestemmingsplan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

12. De kwalificatie van de discretionaire ruimte die het bevoegd gezag heeft is ook van belang in het kader van de toepassing en de reikwijdte van het voorzorgsbeginsel. Er zijn ten aanzien van het voorzorgsbeginsel namelijk twee jurisprudentielijnen te onderscheiden. Als het bevoegd gezag *beleidsruimte* heeft, zoals het geval is bij planologische besluiten als de vaststelling van een bestemmings-/omgevingsplan en de verlening van een omgevingsvergunning, dan is het bevoegd gezag in staat om bepaalde ontwikkelingen uit voorzorg niet toe te laten als er wetenschappelijke onzekerheid bestaat over de mogelijke gevolgen. In deze gevallen is het bevoegd gezag in beginsel niet verplicht om het voorzorgsbeginsel ook daadwerkelijk te laten prevaleren in de belangenafweging. Het voorzorgsbeginsel biedt in deze gevallen een rechtvaardiging tot het nemen van beperkende maatregelen, maar verplicht daar niet toe. Het is aan het bevoegd gezag voorbehouden om te bepalen of zij het voorzorgsbeginsel aan bepaalde planologische besluiten ten grondslag wil leggen. Hiervoor is niet vereist dat er sprake is van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten in de zin van aangetoonde of waarschijnlijke oorzakelijke verbanden. De belangenafweging mag in dat geval volledig worden ingekleurd door het voorzorgsbeginsel (vgl. ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, ro. 4.2; ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2791, ro. 4.3). Dit is dan ook de reden waarom de gemeenteraad in de onderhavige uitspraak volledig mocht aansluiten bij het voorzorgsbeleid dat op rijksniveau is ontwikkeld.

13. Dit was anders geweest als het bevoegd gezag bij de besluitvorming slechts *beoordelingsruimte* had, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de verlening van een omgevingsmilieuvergunning. In dergelijke gevallen mag een bepaalde ontwikkeling slechts uit voorzorg geweigerd worden als dit in het belang van de bescherming van het milieu noodzakelijk is. In dit toetsingskader is er slechts ruimte om uitsluitend te varen op basis van het voorzorgsbeginsel als sprake is van een algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht. In die gevallen mag slechts rekening worden gehouden met belangen waarover voldoende duidelijkheid bestaat. Dat is dus een veel hogere toetsingsmaatstaf (vgl. ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, ro. 4.3; ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:164, ro. 8.1).

Conclusie

14. De onderhavige uitspraak bevestigt dan ook wederom dat het voorzorgsbeginsel een bestuurlijk beginsel is. Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen wat voor haar grondgebied een maatschappelijk aanvaardbaar risico is. Zolang een bepaalde bestuurlijke keuze niet onredelijk is in verhouding tot de met het plan te dienen doelen, biedt het voorzorgsbeginsel in gevallen waarin sprake is van wetenschappelijke onzekerheid - zoals het geval is bij elektromagnetische velden - een rechtvaardiging tot het nemen van deze bestuurlijke keuze.

15. Volledigheidshalve merk ik op dat door de inwerkingtreding van de Omgevingswet de rol van het voorzorgsbeginsel bij het ontstaan van elektromagnetische velden naar verwachting zal toenemen. Uit de Omgevingswet volgt namelijk de opdracht om bij de planologische besluitvorming het voorzorgsbeginsel af te wegen tegen de andere belangen. Als gevolg daarvan is het voorzorgsbeginsel voortaan prominenter aanwezig bij de totstandkoming van beleid en regelgeving. Dit komt doordat de Omgevingswet de autoriteiten verplicht om op alle bestuurlijke niveaus (Rijk, provincie en gemeente) een omgevingsvisie vast te stellen en daarbij onder meer rekening te houden met het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen (zie art. 3.3 Ow). Hierdoor kan het bevoegd gezag bij bijvoorbeeld de vaststelling van een omgevingsplan of het verlenen van een vergunning rekening houden met het voorzorgsbeginsel door te verwijzen naar de omgevingsvisie.

P.M. Smits