

Het rijksinpassingsplan Zuidring: de 380 kV hoogspanningslijn van Wateringen tot Zoetermeer. De planologische inpassing van het voorzorgsbeginsel

MR. L.J. SMALE EN DR. J.P. VAN DER SLUIJS

Op 29 december 2010 heeft de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State een uitspraak gedaan over het rijksinpassingsplan Zuidring Wateringen-Zoetermeer. Deze ziet op de aanleg van een 380 kV-hoogspanningsverbinding van ongeveer 20 kilometer tussen Wateringen en Zoetermeer en bestaat uit stralingsarme Wintrackmasten (hierna ook: de Zuidring).

Inleiding

In ons artikel in *TMA* 2010, nummer 4 over de onzekere risico's op kinderleukemie bij hoogspanningslijnen kondigden wij aan dat er een uitspraak over de Zuidring zou komen.³ In dat artikel hebben wij het onderwerp zowel vanuit natuurwetenschappelijk als juridisch oogpunt besproken. In dit artikel is voor dezelfde aanpak ter bespreking van de uitspraak gekozen en komen eveneens recente uitkomsten van natuurwetenschappelijk onderzoek naar de effecten van extreem laagfrequente (ELF) magnetische velden bij hoogspanningslijnen aan bod. Hoewel deze uitspraak vanwege een veelheid van onderwerpen interessant is, komen hierna alleen de volgende onderwerpen aan de orde:

- de behoefte en de doelstelling van het rijksinpassingsplan;
- de kortetermijneffecten en de langetermijneffecten tegen

de achtergrond van de Aanbeveling van de Raad betreffende de beperking van blootstelling aan elektromagnetische velden, het Europees voorzorgsbeginsel en het beleid van VROM over hoogspanningslijnen (hierna: hoogspanningsvoorzorgsbeleid, reeds besproken in ons vorige artikel in *TMA*);

- de planologische uitwerking van het hoogspanningsvoorzorgsbeleid en de verhouding tussen het rijksinpassingsplan en het bestemmingsplan;
- de schaderegeling van TenneT, en;
- of sprake is van schending van artikel 8 EVRM.

Deze uitspraak is met name interessant omdat daaruit voor het eerst de hoofdregels volgen hoe het op het voorzorgsbeginsel gebaseerde hoogspanningsvoorzorgsbeleid in een rijksinpassingsplan moet worden uitgewerkt en welke rol nog toekomt aan gemeenteraden bij de vaststelling van bestemmingsplannen.

Het rijksinpassingsplan de Zuidring – context

Met de planologische kernbeslissing 'Pkb Randstad 380 kV verbinding', vastgesteld op 7 januari 2008, is het Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening uit 1994 gewijzigd en aangevuld met het oog op de Zuidring. Ten behoeve van de Zuidring is een milieu-effectrapportage MER opgesteld,⁴ evenals het rijksinpassingsplan met bijbehorende uitvoeringsbesluiten. Naast de Zuidring is ook de Noordring in de pkb opgenomen. Deze maken beide onderdeel uit van het landelijk hoogspanningsnet, dat op grond van de Elektriciteitswet beheerd wordt door TenneT.

Aan de behoefte aan en de doelstelling van het rijksinpassings-

1 Mr. L.J. Smale is advocaat bij Advocatenkantoor Smale te Leiden (info@LJSmale.nl) en dr. J.P. van der Sluijs is als senior onderzoeker verbonden aan de Afdeling Natuurwetenschap en Samenleving van de Universiteit Utrecht en gasthoogleraar aan de Universiteit Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (j.p.vandersluijs@uu.nl)

2 ABRvS 29 december 2010, nr. 200908100/1/R1, over het besluit van 28 augustus 2009 van de minister van Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot vaststelling van het Inpassingsplan Zuidring Wateringen-Zoetermeer (380 kV Leiding)

3 L.J. Smale en 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. 143-153.

4 Art. 7.2 lid 1 onder A Wet milieubeheer jo art. 2 lid 1 Besluit milieu-effectrapportage en onderdeel C.24 van de bijlage.



Stralingsarme Wintrackmasten © L.J. Smale, Leiden

plan twijfelt de Afdeling niet. Een nieuwe hoogspanningsverbinding is nodig om in de toekomst voldoende capaciteit te bieden voor elektriciteitstransport in de Randstad. Daarnaast zijn transportnetten nodig met voldoende capaciteit voor aan- en afvoer vanuit de Randstad, evenals geplande grootschalige productielocaties op de Maasvlakte en bij Velsen, met voldoende doorvoercapaciteit ten behoeve van de in de Noordzee voorziene windparken en ten behoeve van de op de Maasvlakte aan te sluiten hoogspanningsverbinding met Groot-Brittannië. Ook biedt deze extra waarborgen in geval van grootschalige calamiteiten in verbindingen of stations. Verder zijn er knelpunten in het huidige net in Zuid-Holland, waardoor onderhoud niet meer mogelijk is zonder additionele maatregelen te nemen, zoals de aanleg van de Zuidring.

De korte- en langetermijneffecten op de gezondheid

Het in gebruik nemen van een hoogspanningsverbinding brengt met zich dat daar omheen een extreem laagfrequent magnetisch veld ontstaat. De sterkte van een magnetisch veld op een be-

paalde 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 hoogspanningslijn des te sneller neemt de fluxdichtheid van het magnetisch veld af. Het is van belang de korte- en de langetermijneffecten op de gezondheid van elektromagnetische velden te onderscheiden. Zo meteen meer over de normen voor de korte- en de langetermijneffecten. Eerst over het Europese wettelijk kader.

De Europese Aanbeveling over de kortetermijneffecten bij blootstelling aan elektromagnetische velden ex artikel 152 lid 4 EG-verdrag

Voor het omgaan met de gezondheidsrisico's van magnetische velden specifiek van hoogspanningsleidingen gelden geen Europese regels. Wel heeft de Raad van de Europese Unie aan de lidstaten een algemene aanbeveling gedaan voor blootstelling van de bevolking aan elektromagnetische velden van 0 Hz- 300 Ghz. Ter bescherming tegen de kortetermijneffecten is daarin aanbevolen van 50 Hz een referentiewaarde van 100 μ Tesla aan te houden.

Deze aanbeveling van de Raad is gebaseerd op het toenmalige artikel 152, lid 4, tweede alinea, van het EG-verdrag, dat onderdeel uitmaakte van het hoofdstuk 'Gezondheid' van het EG-verdrag (thans: artikel 168 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Het doel van artikel 152 EG-verdrag (en artikel 168 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) is het verzekeren van een hoog beschermingsniveau van de menselijke gezondheid. Het vierde lid van artikel 152 heeft betrekking op aanneming van maatregelen en stimuleringsmaatregelen die gericht zijn en op de bescherming en de verbetering van de gezondheid, *"met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten"*.⁵ Er geldt dus een harmonisatieverbod, behalve voor aanbevelingen van de Raad, op voorstel van de Commissie, zoals de Aanbeveling over de beperking van blootstelling aan elektromagnetische velden is.⁶ De lidstaten hebben voor volksgezondheid hun vrijheid behouden.⁷

Het voorzorgsbeginsel ex artikel 191 lid 2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Naar aanleiding van wetenschappelijk onderzoek waaruit bleek dat hoogspanningslijnen op lange termijn kinderleukemie zou-

5 Thans: art. 168 lid 5 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

6 Deze kunnen met een gekwalificeerde meerderheid worden genomen.

7 Deze bepaling houdt overigens niet in dat harmonisatiemaatregelen die vastgesteld zijn op basis van andere verdragsrechtelijke bepalingen geen invloed kunnen hebben op bescherming van de volksgezondheid.

den kunnen veroorzaken, zijn er adviezen opgesteld door de staatssecretaris van VROM om te voorkomen dat kinderen langdurig blootgesteld worden aan magneetvelden van bovengrondse hoogspanningslijnen (het hoogspanningsvoorzorgsbeleid).⁸ Deze adviezen over de gezondheidsrisico's op de lange termijn zijn gebaseerd op het Europese voorzorgsbeginsel.

Het voorzorgsbeginsel staat in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie onder het hoofdstuk XX 'Milieu'. Artikel 191, lid 1, tweede streepje, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geeft aan dat het beleid van de Unie op milieugebied bijdraagt tot het nastreven van: "*bescherming van de gezondheid van de mens*".⁹ Krachtens het tweede lid wordt op milieugebied een hoog niveau van bescherming nagestreefd.¹⁰ Haar milieubeleid berust volgens het tweede lid op het voorzorgsbeginsel, maar ook op andere milieugemeenschapsbeginselen.¹¹ Voor de risico's verbonden aan hoogspanningslijnen is er geen harmonisatiemaatregel op grond van artikel 191, lid 2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie tot stand gekomen.

Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel

Het voorzorgsbeginsel beperkt zich niet tot het milieubeleid en speelde al bij het EU-voedselbeleid dat gebaseerd is op het voorzorgsbeginsel.¹² In februari 2000 is als sluitstuk van verschillende ontwikkelingen de Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel verschenen.¹³ Eén van de doelen van

de Mededeling is richtsnoeren vast te stellen voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel.¹⁴

Het voorzorgsbeginsel is volgens de Mededeling vooral van belang voor de bescherming van het milieu en de gezondheid van mensen, dieren en planten. Toepassing van het voorzorgsbeginsel is een essentieel onderdeel van haar beleid en besluiten van de Gemeenschap hiertoe zullen van invloed blijven op de standpunten die zij op internationaal niveau over de toepassing van het voorzorgsbeginsel zal verdedigen. Het voorzorgsbeginsel is vooral van belang voor risicobeheer. Het voorzorgsbeginsel moet bezien worden binnen een gestructureerde aanpak van een uit drie stappen bestaande risicoanalyse: risico-evaluatie, risicobeheer en risicomelding. Toepassing veronderstelt volgens de Mededeling dat het risico door een wetenschappelijke evaluatie met onvoldoende zekerheid kan worden bepaald.

Indien moet worden gehandeld, dienen maatregelen op grond van het voorzorgsbeginsel *onder meer*:

- *in verhouding te staan* tot het gekozen beschermingsniveau;
- bij toepassing *niet tot discriminatie* te leiden;
- *samen te hangen* met eerdere soortgelijke maatregelen;
- *te berusten op een onderzoek naar de mogelijke voordelen en kosten* van wel of niet handelen (waaronder indien wenselijk en uitvoerbaar een economische kosten-batenanalyse);
- in het licht van nieuwe wetenschappelijke gegevens *opnieuw te worden bekeken*, en;
- *aan te geven wie de taak heeft om het wetenschappelijke bewijs te verstrekken* dat voor een volledig risico-evaluatie nodig is.

Met 'in verhouding staan' wordt bedoeld dat de maatregelen op het gekozen beschermingsniveau moeten worden afgestemd. Het nulrisico is zelden haalbaar. Het beoordelen van voor de maatschappij aanvaardbare risico's is volgens de Mededeling een politieke zaak.¹⁵ De bijgesloten lijst van juridische grondslagen voor het voorzorgsbeginsel verwijst naar de artikelen 174, 6, 95 lid 3 en 152 lid 1 van het EG-verdrag (nu: artikel 191 (milieu), 11 (integratie van eisen van milieubescherming), 168 lid 1 (volksgezondheid) Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Dit als achtergrond van het Europese voorzorgsbeginsel.

8 Brief van 3 oktober 2005, TK 2005-2006, 28089, nr. 12. Advies met betrekking tot hoogspanningslijnen, kenmerk SAS/2005183118. Brief van de minister van VROM van 4 november 2008. Verduidelijking van het advies met betrekking tot hoogspanningslijnen, kenmerk DGM\2008105664. Zie ook: R.J.J. Aerts en E.H.P. Brans, 'Het voorzorgsbeginsel en de risico's van gezondheidsschade door bovengrondse hoogspanningslijnen', *M&R* 2009, nr. 3, p. 144-150, en ons eerdere artikel in *TMA*.

9 Eerst: art. 174, lid 2, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

10 Zo moet de Habitatrichtlijn als EG-richtlijn tegen de achtergrond van het voorzorgsbeginsel en het streven naar een hoog beschermingsniveau volgens het Hof van Justitie worden uitgelegd. Als niet uitgesloten kan worden dat zich significante effecten voordoen moet een passende beoordeling worden gemaakt, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake. Alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar kunnen brengen moeten worden geïnventariseerd. Er wordt slechts toestemming verleend wanneer zekerheid is gekregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, HvJ 7 september 2004, C-127/02 (*Kokkelvisserij*), AB 2004, 365, m.nt. Backes.

11 Dit zijn: het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

12 Deze ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan het EU-voedselbeleid, COM (97) 183 def., Mededeling van de Commissie – Gezondheid van de consument en voedselveiligheid.

13 Zie over de 'spill-over' van de toepassing van het voorzorgsbeginsel, M. Faure en E. Vos, *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, 2003, p. 120 en 121.

14 Het oogmerk van de mededeling is:

- de opvatting van de Commissie over de toepassing van het voorzorgsbeginsel uiteen te zetten;
- richtsnoeren voor de toepassing hiervan vast te stellen;
- consensus te creëren over de wijze waarop risico's die de wetenschap nog niet volledig heeft kunnen beoordelen, geëvalueerd, geschat, beheerst en gemeld moeten worden;
- te voorkomen dat toepassing van het voorzorgsbeginsel wordt gebruikt als vorm van verkapt protectionisme.

15 Mededeling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over het voorzorgsbeginsel (Brussel, 2-2-2000, COM (2000)1), p. 3.

Het hoogspanningsvoorzorgsbeleid van VROM en gevoelige bestemmingen

Wat houden de adviezen van de staatssecretaris van VROM ook al weer in en wanneer moeten deze worden toegepast? Het hoogspanningsvoorzorgsbeleid moet worden gehanteerd bij “*de vaststelling van streek- en bestemmingsplannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen, dan wel bij wijzigingen in bestaande plannen of van bestaande hoogspanningslijnen*”. Voor deze nieuwe situaties wordt geadviseerd “*zo veel als redelijkerwijs mogelijk is te vermijden dat er nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig verblijven in het gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld hoger is dan 0,4 microtesla (de magneetveldzone).*”

Plaatsen waar kinderen jonger dan 15 jaar langdurig verblijven zijn gevoelige bestemmingen. Dit zijn onder meer: scholen, crèches, kinderopvangplaatsen en tuinen bij woningen. In deze uitspraak spreekt de Afdeling zowel over ‘gevoelige objecten’ als over ‘gevoelige bestemmingen’. Het gaat hier om de planologische bestemming en niet om de feitelijke situatie of de nog planologisch mogelijk te maken bestemming. Bestemmingen die (tijdelijk) gedoogd worden vallen daar dus ook niet onder. Eerder werden sportvelden, speeltuinen en zwembaden al niet als gevoelige bestemming aangemerkt. Dat geldt volgens deze uitspraak ook voor: glastuinbouwbedrijven, bedrijven waar kinderen (in de weekenden en vakanties) en zwangere vrouwen werken, hotels, en kinderboerderijen.

Nu verder met de korte- en langetermijneffecten. De Afdeling begint met de kortetermijneffecten.

De kortetermijneffecten – de norm van 100 μ T

Aan de hand van het onderzoek dat in het kader van de milieueffectrapportage is gedaan, oordeelt de Afdeling dat nergens de kortetermijnnorm van 100 μ T wordt overschreden:

“2.16.1. Om kortetermijneffecten te voorkomen wordt, op grond van de laagste blootstelling waarbij effecten kunnen optreden, een referentieniveau van 100 microtesla (hierna: μ T) 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 de advieswaarde van 100 μ T op maaiveldniveau nergens overschreden, ook niet direct onder bovengrondse hoogspanningsverbindingen.”

In de Aanbeveling van de Raad betreffende de beperking van blootstelling van elektromagnetische velden van 1999¹⁶ wordt

16 Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 12 juli 1999, Pb L 199/59,

een referentieniveau van 100 μ T gehanteerd voor bescherming tegen kortetermijneffecten. Deze vindt haar grondslag in de in 1998 door de International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP) gepubliceerde richtlijnen.¹⁷

Een nieuwe ICNIRP-richtlijn over de kortetermijneffecten

In december 2010 publiceerde ICNIRP een nieuwe richtlijn gebaseerd op de nieuwste natuurwetenschappelijk kennis en verbeterde berekeningsmethoden.¹⁸ Het referentieniveau voor de bevolking voor blootstelling aan magnetische velden van 50 Hz dat ziet op kortetermijneffecten is daarbij van 100 μ T gewijzigd in 200 μ T. De nieuwe referentiewaarde is soepeler. Volgens de MER is bij de gebruikte Wintrackmasten zelfs recht onder de hoogspanningslijn op maaiveldniveau de veldsterkte maximaal ongeveer 3 μ T en dat ligt zeer ruim beneden de 200 μ T referentiewaarde. Voor zover ons bekend heeft de Europese Unie de referentiewaarde voor kortetermijneffecten uit de nieuwe ICNIRP-richtlijn nog niet overgenomen.

De langetermijneffecten en de risico's beneden 0,4 μ T

Dan over naar de langetermijneffecten en het oordeel van de Afdeling. Een groep appellanten had betoogd dat de norm van 0,4 μ T arbitrair is, omdat uit onderzoek kan worden geconcludeerd dat het risico op kinderleukemie mogelijk is verhoogd bij magneetveldsterkten tussen 0,2 en 0,5 μ T. Er zou niet van het beste beschikbare wetenschappelijke onderzoek zijn uitgegaan. Verder is gesteld dat uit het voorzorgsbeginsel voortvloeit dat de gezondheid van de mens op geen enkele wijze risico mag lopen.

In het verweer van de ministers hierop is verwezen naar het Achtergrondenbeleid bovengrondse hoogspanningslijnen van het RIVM van 2007 (hierna: het Achtergrondenbeleid) en het BAHLOO-rapport.¹⁹ Beargumenteerd is verder dat natuurwetenschappelijk de *pooled* analyses van Ahlbom *et al* en Greenland *et al* een beter uitgangspunt vormen voor beoordeling van het langetermijnrisico.

De Afdeling oordeelt aan de hand van diverse stukken en onderzoeken dat terecht de norm van 0,4 μ T als uitgangspunt is geno-

1999 betreffende de beperking van blootstelling van de bevolking aan elektromagnetische velden van 0 Hz-300 GHz.

17 International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP), 1998. Guidelines for Limiting Exposure to Time-Varying Electric, Magnetic, and Electromagnetic Fields (up to 300 GHz), *Health Physics*, 74 (4) 494-522.

18 International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection Health Physics, 2010. Guidelines for Limiting Exposure to Time-Varying Electric and Magnetic Fields (1 Hz to 100 kHz), *Health Physics*, 99 (6) 818-836.

19 Beleidsalternatieven Hoogspanningslijnen Onderling Overlegd, VROM 1 oktober 2004, TK 2004-2005, 28 089, nr. 7.

men. Ook de wetenschappelijke studies die van belang zijn komen aan bod. Zo overweegt de Afdeling dat ook de Gezondheidsraad er in zijn advies van 21 februari 2008 van uit is gegaan dat de *pooled analyses* van Ahlbom *et al* en Greenland *et al* de best beschikbare onderzoeken zijn en dat de resultaten van latere epidemiologische onderzoeken in overeenstemming zijn met deze *pooled analyses*. Niet aannemelijk is gemaakt dat niet van het best beschikbare wetenschappelijk onderzoek is uitgegaan en op basis daarvan gekozen zou moeten worden voor een magneetveldzone van 0,2 μT . Het gaat echter niet alleen om de uitkomsten van het best beschikbare wetenschappelijk onderzoek, ook moeten de financiële en maatschappelijk gevolgen worden betrokken bij toepassing van het voorzorgsbeginsel.

De Afdeling overweegt:

“2.17.3. Vervolgens hebben de staatssecretaris en de minister van VROM gelet op voormelde onderzoeken en rekening houdend met de financiële en maatschappelijk gevolgen op basis van het voorzorgsbeginsel de keuze gemaakt om in het advies van VROM uit te gaan van een magneetveldzone van 0,4 μT .

In het hiervoor genoemde BAHLOO-rapport staat dat een referentiewaarde van 0,4 μT door alle partijen, die bij het overleg betrokken waren, als politieke keuze van het rijk is geaccepteerd. Hierbij is meegewogen dat een lagere veldsterkte ingrijpende (ruimtelijke) gevolgen kan hebben. Over het BAHLOO-project en de uitkomsten daarvan, zoals neergelegd in het rapport, is de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van de staatssecretaris van VROM van 24 december 2004 (TK, 2004.2005, 28 089, nr. 7) geïnformeerd.”

Het BAHLOO-rapport vormt volgens de Afdeling geen wetenschappelijke onderbouwing voor de gemaakte keuze. Dit project is bedoeld om op basis van de beschikbare wetenschappelijke informatie beleid te ontwikkelen dat uitvoerbaar is en kan rekenen op een breed draagvlak bij publieke en maatschappelijke instellingen. Met het hanteren van een referentiewaarde van 0,4 μT ter berekening van de magneetveldzone voor nieuwe situaties is een volgens de Afdeling beleidsmatige keuze gemaakt op basis van de resultaten van een evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens en in aanmerking genomen de onzekerheden van de uitkomsten van de relevante wetenschappelijke onderzoeken. Zoals onder meer in het advies van de Gezondheidsraad van 21 februari 2008 is aangegeven, bevatten de uitgevoerde onderzoeken een groot aantal onzekerheden en zijn er geen aanwijzingen voor een oorzakelijk mechanisme bij het ontstaan van leukemie bij kinderen en het wonen in de nabijheid van hoogspanningslijnen. Volgens dit advies valt, aldus de Afdeling, niet uit te sluiten dat een andere factor dan blootstelling aan een laagfrequent magnetisch veld de verklaring vormt voor het in epidemiologisch onderzoek gevonden verband. In het deskundigenbericht wordt nog gewezen op een rapport van

de Wereld Gezondheidsorganisatie van juni 2007 (*Monografie 238*), waarin na vergelijking van onder meer laboratoriumonderzoeken evenmin een oorzakelijk verband is gevonden wat blootstelling aan magnetische velden en het ontstaan van leukemie betreft. En vervolgens:

“De ministers hebben bij de uitleg van het voorzorgsbeginsel aangesloten bij de Mededeling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over het voorzorgsbeginsel (Brussel, 2.2.2000, COM (2000) 1), waarin staat dat de besluitvormers moeten weten in hoeverre de resultaten van de evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke informatie onzeker zijn. Indien moet worden gehandeld, zo staat in voornoemde Mededeling, dienen de maatregelen op grond van het voorzorgsbeginsel onder meer in verhouding te staan tot het gekozen beschermingsniveau en geen nubilrisico, dat zelden wordt bereikt, ten doel te hebben. Appellanten hebben niet gemotiveerd bestreden waarom de ministers niet bij de Mededeling van de Commissie hebben kunnen aansluiten.”

Gelet hierop komt de Afdeling tot de conclusie dat een dergelijke beleidsmatige keuze niet in strijd is met het voorzorgsbeginsel en hebben de ministers in redelijkheid niet hoeven kiezen voor een magneetveldzone met een referentiewaarde van 0,3 μT . De wetenschappelijke basis voor het hoogspanningsbeleid om ter voorkoming van mogelijke langetermijneffecten nieuwe situaties met blootstelling boven de 0,4 μT te voorkomen is inderdaad niet arbitrair. Deze is via de onderliggende beleidsdocumenten en RIVM studies te herleiden tot de *pooled analyse* van Ahlbom *et al* (2000), die vanaf 0,4 μT een verhoogd risico vonden. Uit een berekening door RIVM bleek dat het door Ahlbom *et al* gevonden risico toegepast op kinderen in Nederland 30 keer boven de in Nederland gestelde MTR zou liggen.²⁰ Een en ander is beschreven in bijlage 5 van het RIVM-rapport 2003.²¹ VROM heeft in ‘Nuchter omgaan met risico’s’ op basis van die overschrijding met een factor 30 aangegeven dat het wenselijk is dat geen nieuwe situaties ontstaan waarin kinderen aan dat risico zouden kunnen worden blootgesteld en daaruit is het hoogspanningsvoorzorgsbeleid met 0,4 μT gekomen.²² Opmerkelijk is dat historisch gezien het door VROM in 2005 ingezette voor-

20 VROM 2004, ‘Nuchter Omgaan met Risico’s’, VROM -04-88, 30 januari 2004, p. 33.

21 RIVM rapport 2003 609026003, te vinden op: <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/609026003.pdf> “Ligt het gezondheidsrisico boven het niveau dat (in het milieubeleid) wordt aangeduid met toelaatbaar? Het toegevoegde individuele risico op het krijgen van leukemie in gebieden waar de veldsterkte hoger is dan 0,4 microtesla, is voor kinderen gemiddeld circa 3×10^5 per jaar. Dit risico neemt toe bij oplopende blootstelling. Wanneer wordt verondersteld dat mensen boven de 15 jaar geen extra risico lopen, bedraagt het toegevoegde risico voor de gehele populatie gemiddeld circa 6×10^6 per jaar. In beide gevallen ligt het risico boven het maximaal toelaatbaar risico (MTR) van 1×10^6 per jaar. Er wordt verschillend gedacht over de toepasbaarheid van het maximaal toelaatbaar risico voor subgroepen blootgestelden.”

22 De Afdeling verwijst ook naar ‘Nuchter omgaan met risico’s’.

zorgsbeleid hoogspanningslijnen gemotiveerd is door de overschrijding van het MTR (met een factor 30) voor de gevoelige groep 'kinderen tot 15 jaar', terwijl dat MTR in de 'Nota Omgaan met Risico's' gesteld is voor de gemiddelde bevolking.²³

Nieuwe uitkomsten wetenschappelijke onderzoek

Eind september 2010 is een nieuwe *pooled* analyse naar de relatie tussen magnetische velden en kinderleukemie verschenen.²⁴ De oorspronkelijke onderzoeksgegevens van zeven afzonderlijke studies die na het jaar 2000 zijn gepubliceerd zijn daarin samengevoegd. De samengevoegde gegevensverzameling omvat 10865 cases en 12853 controls. Gekeken is naar de relatie tussen kinderleukemie en het 24uurs gemiddelde magnetisch veld. In sommige studies is dit gemeten. In andere studies is dit berekend uit de afstand tot de hoogspanningslijn.

Men heeft de volgende relatieve risico's voor verschillende veldsterkte-intervallen gevonden (tussen haakjes het 95% betrouwbaarheidsinterval):

0,1-0,2 μT :1,07 (0,81-1,41)

0,2-0,3 μT :1,16 (0,69-1,93)

> 0,3 μT :1,44 (0,88-2,36)

Alles ten opzichte van de controlegroep van < 0.1 μT , waar het relatief risico op 1 is gesteld. De auteurs concluderen dat de gevonden associatie overeenstemt met die uit de eerdere *pooled* analyses van Ahlbom *et al* (2000). De associatie in deze nieuwe studie lijkt weliswaar iets zwakker, maar de nieuwe studies zijn relatief klein en hebben nog teveel methodische gebreken om met zekerheid te kunnen stellen dat de associatie ook echt zwakker is dan uit de Ahlbom studie bleek. Wel blijkt uit deze studie dat 0,4 μT niet als drempelwaarde voor het optreden van significante effecten kan gelden en er al een verhoogd risico op kinderleukemie is vanaf 0,1 μT .

Als de berekening die RIVM losliet op de uitkomsten van Ahlbom wordt herhaald met de uitkomsten van Kheifets *et al* om te toetsen of deze risico's aanvaardbaar zijn, waarbij wordt uitgegaan van $4,5 \times 10^{-5}$ ²⁵ voor alle niet-hoogspanningslijn oorzaken samen voor <0.1 μT in Nederland, dan zijn de berekende overschrijdingen van het individueel MTR (van 1×10^{-6} per jaar)²⁶

per blootstellinginterval als volgt (tussen haakjes het 95% betrouwbaarheidsinterval):

0,1-0,2 μT :3 keer MTR (1-18)

0,2-0,3 μT :7 keer MTR (1-42)

> 0,3 μT :20 keer MTR (1-61)

Dat betekent dat kinderen tot 15 jaar al vanaf 0,1 μT een 3 keer hoger risico lopen (en vanaf 0,3 μT een 20 keer hoger risico) dan wat in het Nederlandse milieubeleid²⁷ geldt als maximaal toelaatbaar voor de gemiddelde bevolking.

Op basis van deze nieuwe uitkomsten is het de vraag of het hoogspanningsvoorzorgsbeleid moet worden gewijzigd en, of het vol te houden is dat er bij een magneetveldzone beneden de 0,4 μT geen onaanvaardbare risico's kunnen optreden. Als precies dezelfde natuurwetenschappelijke uitgangspunten en redenering zou worden gevolgd zoals is gedaan in het hoogspanningsvoorzorgsbeleid, dan zou dat op basis van de bevindingen van Kheifets *et al* niet het geval zijn. Bij een consistente toepassing daarvan zou dat vanwege de forse mogelijke overschrijding van het MTR voor de langetermijnrisico's voor kinderen tot 15 jaar moeten leiden tot een bredere magneetveldzone dan waar nu vanuit wordt gegaan.

De nieuwe ICNIRP-richtlijn en langetermijneffecten

Eerder werd al aangegeven dat er een nieuwe ICNIRP-richtlijn is. Ten aanzien van de langetermijneffecten stelt de nieuwe ICNIRP-richtlijn dat er nog te weinig kennis over die effecten is om een wetenschappelijk gefundeerd referentieniveau vast te kunnen stellen. Voor risicobeleid voor langetermijneffecten verwijst ICNIRP naar een WHO-advies uit 2007 en naar het voorzorgsprincipe,²⁸ maar geeft daar verder geen invulling aan.²⁹

gesteld, er maximaal één persoon mag komen te overlijden ten gevolge van dat risico. De vraag is of het individueel MTR dat is gesteld als maximaal toelaatbaar risico voor een gemiddeld persoon van de bevolking toepasbaar is voor gevoelige subgroepen blootgestelden, in dit geval kinderen tot 15 jaar.

27 VROM 1989, 'Omgaan met Risico's, De risicobenadering in het milieubeleid', TK 1988-1989, 21 137, nr. 5.

28 World Health Organization, 'Environmental Health Criteria 238. Extremely low frequency (ELF) fields. Geneva: World Health Organization'; 2007a.

29 Zouden de resultaten van Kheifets *et al* eerder bekend zijn geworden dan zou dat niets hebben gewijzigd aan de ICNIRP-richtlijn. De ICNRP stelt zich namelijk op het standpunt dat het vinden van een associatie op zichzelf nog geen wetenschappelijk bewijs is. De studie van Kheifets *et al* heeft alleen maar uitgewezen dat opnieuw de associatie is gevonden. Er is nog steeds geen bewijs gevonden voor een oorzakelijk verband tussen elektromagnetische velden en kinderleukemie. Het INCIRP stelt over de lange termijneffecten: "CONSIDERATIONS REGARDING POSSIBLE LONG-TERM EFFECTS As noted above, epidemiological studies have consistently found that everyday chronic low-intensity (above 0.3- 0.4 T μT) power frequency magnetic field exposure is associated with an increased risk of childhood leukemia. IARC has classified such fields as possibly carcinogenic. However, a causal relationship between magnetic fields and childhood leukemia has not been established nor have any other long term effects been established. The

23 VROM 1989, 'Omgaan met Risico's, De risicobenadering in het milieubeleid', TK 1988-1989, 21 137, nr. 5.

24 L. Kheifets, A. Ahlbom, C.M. Crespi, G. Draper, J. Hagihara, R.M. Lowenthal, G. Mezei, S. Oksuzyan, J. Schüz, J. Swanson, A. Tittarelli, M. Vinceti and V. Wunsh Filho, 2010, 'Pooled analysis of recent studies on magnetic fields and childhood leukaemia', *British Journal of Cancer*, September (2010) 103 (7), 1128-1135.

25 Voor de herkomst van dit getal, zie Smale en Van der Sluijs, *a.w.*

26 Het referentieniveau voor het individueel MTR is gesteld op 1×10^{-6} . Dit houdt in dat indien één miljoen mensen gedurende één jaar aan het MTR worden bloot-

Planologische inpassing van het hoogspanningvoorzorgsbeleid

De wetenschappelijke studies naar een veilige referentiewaarde voor de langetermijnrisico's bepalen de te hanteren magneetveldzone in het voorzorgsbeleid. Maar hoe moet het hoogspanningvoorzorgsbeleid planologisch worden ingepast? Deze vervolgvraag is vanuit verschillende invalshoeken aan de orde gekomen. Zo stelden bewoners die er vanuit gingen dat hun woningen binnen de magneetveldzone zijn komen te liggen, dat de hoogspanningsverbinding zo moet worden gerealiseerd dat er geen enkele gevoelige bestemming binnen de magneetveldzone ligt.

Vanuit de gemeenten Midden-Delfland en Lansingerland, het Bedrijvenschap en een aantal bewoners werd gesteld dat de magneetveldzone op de verbeelding van het rijksinpassingsplan moet worden vastgelegd om te voldoen aan het hoogspanningvoorzorgsbeleid. Dit omdat er nu niets aan in de weg staat om gevoelige objecten binnen de magneetveldzone op te richten. De gemeenten stelden bovendien dat vanwege het risico van planschade er een plicht tot wegbestemmen van gevoelige objecten is. Als deze niet in het rijksinpassingsplan zouden zijn wegbestemd zou dat alsnog in de bestemmingsplannen moeten worden gedaan, met als gevolg dat de gemeenten de planschaderisico's daarvan zouden moeten dragen, aldus de gemeenten.³⁰

Zoveel mogelijk voorkomen

De Afdeling oordeelt in rechtsoverweging 2.20.1 dat uit het hoogspanningvoorzorgsbeleid niet volgt dat bij het realiseren van een nieuwe hoogspanningsverbinding geen enkele gevoelige bestemming binnen de magneetveldzone mag liggen. In het hoogspanningvoorzorgsbeleid staat dat *“zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, voorkomen dient te worden dat gevoelige bestemmingen binnen de magneetveldzone komen te liggen.”*

Voor de woningen staat de Afdeling stil bij het tracé zoals beschreven in de MER en beoordeelt of er alternatieven zijn waardoor de woningen buiten de magneetveldzone zouden vallen.

Voor een aantal woningen was verplaatsing geen redelijk alternatief omdat in dat geval de bundeling met de A4 zou moeten worden losgelaten en de ruimtelijke aantasting van het bedrijventerrein Harnaschpolder en het recreatiegebied Kerkpolder groter zou zijn. Ook zouden er bij een door de bewoners voorgestane tracé juist meer woningen binnen de magneetveldzone

komen te liggen.³¹ Een andere voorgestelde oplossing zou weer leiden tot meer knikken in het tracé, waaronder andere gevoelige bestemmingen binnen de zone komen te liggen en de aantasting van het landschap groter is. De Afdeling komt aan de hand van de MER die een beschrijving moet bieden van de alternatieven (artikel 7.7 lid 1 sub b Wm) tot de conclusie dat er geen redelijke alternatieven bestaan om het tracé zo te leggen dat de woningen buiten de magneetveldzone zouden blijven.

Planschade en wegbestemmen

Dat er een plicht tot wegbestemmen is met het oog op planschade, is door de ministers bestreden, waarbij is gewezen op het schadebeleid van TenneT. Daarin staat (anders dan in artikel 6.1 lid 2 sub a Wro) dat het ministerie van Economische Zaken over de schadeoorzaak 'wijziging planologisch regime' gaat en dus over planschade.³² De gemeenten zullen dan ook geen financiële lasten dragen in verband met de ligging van gevoelige bestemmingen in de magneetveldzone.

De magneetveldzone op de verbeelding?

De Afdeling constateert met de appellanten dat de magneetveldzone niet op de verbeelding van het rijksinpassingsplan is ingetekend. Op de bij het rijksinpassingsplan behorende verbeelding is de hoogspanningsverbinding aangegeven met een dubbelbestemming. Dit betekent volgens de Afdeling dat de bestemmingen die de aanleg van de hoogspanningsverbinding mogelijk maken van toepassing zijn naast de reeds ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan van toepassing zijnde bestemmingen. De bestemmingen die voorzien in de hoogspanningsverbinding beslaan een oppervlakte die ongeveer gelijk is aan de zakelijk rechtstrook die noodzakelijk is voor de aanleg van de hoogspanningsverbinding. De zakelijk rechtstrook is grotendeels gelijk aan de plangrens en is smaller dan de magneetveldzone.

Volgens de Afdeling is er geen wettelijke plicht om de magneetveldzone op de verbeelding in te tekenen. De gronden van een aantal bewoners, het Bedrijvenschap, Midden-Delfland en Lansingerland, welke zijn opgevat als gericht tegen de plangrens, gaan dan ook niet op. Ook is er geen wettelijk voorschrift waaruit een plicht volgt tot het wegbestemmen van gevoelige objecten. Doorslaggevend is dat het hoogspanningvoorzorgsbeleid de status van beleidsregels heeft en niet een wettelijk voorschrift is.

Bij het al dan niet intekenen van de magneetveldzone op de verbeelding gaat het om het typische spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Door de magneetveldzone op de verbeel-

absence of established causality means that this effect cannot be addressed in the basic restrictions. However, risk management advice, including considerations on precautionary measures, has been given by WHO (2007a and b) and other entities.”

³⁰ Dat het planschaderisico volgens de wet voor gemeenten is volgt uit art. 6.1 lid 2 sub a Wro.

³¹ Eén bewoner had het ook mis voor wat betreft de ligging van de woning en tuin in de magneetveldzone. Vanwege de aanwezigheid van een waterleiding was verplaatsing van het tracé voor een andere woning geen optie.

³² 'Randstad 380 Kv en schadevergoeding', p. 10.

ding in te tekenen en daar een voorschrift in het bestemmingsplan aan te koppelen, zou deze (onderdeel van) een wettelijk voorschrift (nl. het rijksinpassingsplan) zijn geworden. Dat een wettelijk voorschrift niet voorschrijft de zone in te tekenen sluit overigens niet uit dat de magneetveldzone kan worden ingetekend, net zoals bijvoorbeeld bij geurcirkels gebeurt. Vaste rechtspraak is evenwel dat een enkele aanduiding – als magneetveldzone dan – zonder verwijzing in de voorschriften geen enkele juridische betekenis heeft.³³ Deze zou dan wel als indicatief of als (historische) motivering kunnen worden gezien. De Afdeling heeft de magneetveldzone in ieder geval niet de status van wettelijk voorschrift willen geven.

Dit hangt samen met het feit dat de magneetveldzone geen plicht tot wegbestemmen met zich brengt en dat zoveel als redelijkerwijs mogelijk gevoelige objecten binnen de magneetveldzone moeten worden vermeden. Door een goede motivering te geven kan er van de hoofdregel worden afgeweken. Dat de magneetveldzone van planologische betekenis is, staat niettemin buiten kijf.

Het voorzorgsbeginsel brengt met zich dat als daar natuurwetenschappelijk en maatschappelijk aanleiding toe zou bestaan, het hoogspanningsvoorzorgsbeleid en de daaruit volgende magneetveldzone kan worden gewijzigd. Bijvoorbeeld als er voorschrijdend inzicht is over de gezondheidsrisico's. Voortschrijdend inzicht zal zich hier eerder voordoen dan bij andere milieucompartimenten (zoals bij geluid en geur). Het hoogspanningsvoorzorgsbeleid als beleid biedt meer flexibiliteit om daar op in te spelen dan wanneer de magneetveldzone op de verbeelding zou zijn opgenomen. Zou de magneetveldzone middels het rijksinpassingsplan wettelijk voorschrift zijn geworden, dan is van belang dat bij nieuwe situaties een conflict ontstaat tussen de magneetveldzone zoals vastgelegd in het rijksinpassingsplan als wettelijk voorschrift en het eventueel inmiddels gewijzigde hoogspanningsvoorzorgsbeleid, nog steeds zijnde beleidsregels. De status van wettelijk voorschrift gaat dan voor, wat hier vanuit het perspectief van het voorzorgsbeginsel niet de bedoeling kan zijn.³⁴

Een zorgvuldige voorbereiding gaat verder

Volgens de Afdeling hebben de ministers bij het bepalen van het tracé voor zover redelijkerwijs mogelijk was vermeden dat gevoelige bestemmingen binnen het tracé komen te liggen. Daar-

mee houdt een zorgvuldige voorbereiding nodig voor de belangenafweging van betrokkenen volgens de Afdeling echter niet op. Het hoogspanningsvoorzorgsbeleid houdt tevens in dat een afweging moet worden gemaakt of de gevoelige bestemmingen die niet kunnen worden vermeden redelijkerwijs ter plaatse kunnen worden gehandhaafd. De Afdeling overweegt:

“Nu het rijksinpassingsplan ingevolge artikel 3.28, derde lid, van de Wro geacht wordt deel uit te maken van de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft, ligt het op de weg van de ministers om zelf de afweging te maken of de gevoelige bestemmingen, die binnen de magneetveldzone komen te liggen, redelijkerwijs ter plaatse gehandhaafd kunnen worden.”

Het rijksinpassingsplan is dus krachtens artikel 3.28 lid 3 Wro de plaats om vast te stellen of gevoelige bestemmingen al dan niet kunnen worden gehandhaafd en niet de gemeentelijke bestemmingsplannen.³⁵ Dat is te begrijpen, onder meer vanwege het feit dat de MER aan het rijksinpassingsplan is gekoppeld en de MER de activiteiten beschrijft die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu en de denkbare alternatieven. De effecten en noodzaak moeten in samenhang met elkaar worden beoordeeld. Gelet op het nationaal belang van de elektriciteitsverbinding hoort die verantwoordelijkheid niet primair bij de gemeenteraden thuis.

In rechtsoverweging 2.85.1 van de uitspraak herhaalt de Afdeling voor de gronden binnen de magneetveldzone over de gebruiks- en bouw mogelijkheden in bestemmingsplannen nog eens dat er geen taak is voor de gemeenten voor wat betreft de gevoelige bestemmingen binnen de magneetveldzone. Bouwbeperkingen die gelden ter plaatse van de zakelijk rechtstrook zijn in het rijksinpassingsplan opgenomen, welk plan deel van de bestemmingsplannen gaat uitmaken. Deze bouwbeperkingen hoeven gemeenten niet meer in hun bestemmingsplan op te nemen. Dit is alleen anders als gemeenten een stringenter beleid dan in het hoogspanningsvoorzorgsbeleid zouden willen hantieren. Dan komt de planschade wel voor rekening van de betreffende gemeente.

De Afdeling verwijst aan het eind naar haar uitspraak over het Uitwerkingsplan Harnaspolder Weteringzone van dezelfde dag.³⁶ Daarin overwoog zij uitdrukkelijk dat het feit dat het rijksinpassingsplan volgens de wet in de plaats treedt van een bestemmingsplan niet ontslaat van de verplichting van een gemeente om aan het rijksinpassingsplan te toetsen. Aan het uitwerkingsplan had geen goedkeuring kunnen worden gegeven

33 ABRvS 30 mei 1997, AB 1997, 363 en ABRvS 6 augustus 1998, AB 1998, 413.

34 Wij vinden niet dat hier in het algemeen voor situaties waarop het voorzorgsbeginsel van toepassing is een argument aan kan worden ontleend om te betogen dat het voorzorgsbeginsel niet als wettelijk voorschrift zou moeten worden vastgelegd. Zie over dit onderwerp: G.H. de Vries en I. Verhoeven, 'Het voorzorgsbeginsel, het voorzorgsbeginsel hoort in de Grondwet thuis', *THEMIS* 2009-3, p. 96-98. Het bestek van dit artikel leent zich er niet voor dit verder uit te werken.

35 Art. 3.28 lid 3 Wro luidt: 'Het inpassingsplan wordt geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft.'

36 ABRvS 29 december 2010, 200908691/1/R1 (uitwerkingsplan Harnaspolder). Dit uitwerkingsplan was krap een maand vastgesteld na het rijksinpassingsplan.

nu daarin geen rekening is gehouden met het rijksinpassingsplan en het hoogspanningvoorzorgsbeleid. Door in het uitwerkingsplan gevoelige bestemmingen toe te staan zonder daarbij rekening te houden met de voorziene 380kV-verbinding, is niet zoveel als redelijkerwijs mogelijk voorkomen dat nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig in de magneetveldzone rond bovengrondse hoogspanningslijnen verblijven. Uit het oogpunt van een goede ruimtelijke onderbouwing had het een en ander moeten worden onderzocht.

Gemeenten moeten zich dus iedere keer vergewissen wat het rijksinpassingsplan en het hoogspanningvoorzorgsbeleid betekenen voor nieuwe situaties. Zou het hoogspanningvoorzorgsbeleid in de toekomst wijzigen en een andere magneetveldzone met zich brengen dan moeten gemeenten die ons inziens tot uitgangspunt nemen en niet van de gehanteerde magneetveldzone in het rijksinpassingsplan uitgaan. Dat kan ook nu deze niet op de verbeelding van het rijksinpassingsplan is ingetekend en dus niet de status van wettelijk voorschrift heeft.

Beoordeling gezondheidsrisico's

Na het punt over de verhouding tussen het rijksinpassingsplan en het bestemmingsplan te hebben gemaakt, komt de Afdeling aan de beoordeling van de gezondheidsrisico's toe.

“Uit het onderzoek ter voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het rijksinpassingsplan is gebleken dat elf gevoelige bestemmingen en enkele nog niet gerealiseerde bouwmogelijkheden voor gevoelige bestemmingen, binnen de magneetveldzone aanwezig zullen blijven. Met betrekking tot deze gevoelige bestemmingen hebben de ministers evenwel niet beoordeeld of deze redelijkerwijs gehandhaafd kunnen blijven. Uit het vorenoverwogene volgt dat de ministers deze beoordeling ten onrechte achterwege hebben gelaten.”

Voor elf gevoelige bestemmingen en enkele niet gerealiseerde bestemmingen binnen de magneetveldzone heeft dus geen voldoende beoordeling plaatsgehad. De bewoners, het Bedrijfschap, Midden-Delfland en Lansingerland krijgen voor wat betreft de plangrens gelijk. Ook het betoog van de gemeenten over het planschaderisico slaagt daarom.

De Afdeling vernietigt op dit punt het rijksinpassingsplan op grond van artikel 3:2 Awb vanwege een onzorgvuldige voorbereiding voor wat betreft de plangrens en draagt de ministers op om een herziening van het plan vast te stellen. De rechtsgevolgen van het rijksinpassingsplan blijven voor het overige in stand.

In het vervolg van dit artikel meer daarover in verhouding tot het voorzorgsbeginsel.

Eerst meer over de overwegingen van de Afdeling over de technisch denkbare alternatieven en de rol van het schadebeleid van

elektriciteitsbeheerder TenneT.

Langere ondergrondse aanleg als alternatief

De Afdeling gaat per gevoelig object na of er een alternatief tracé mogelijk is. Vanuit technisch denkbare mogelijkheden was opgeworpen dat voor een langere ondergrondse kabel dan 20 kilometer had moeten worden gekozen. De grens van 20 kilometer zou willekeurig zijn. Ook 40 kilometer ondergronds zou mogelijk zijn. Ondergronds is volgens appellanten te verkiezen vanuit het oogpunt van gezondheid, landschap en natuur.

De Afdeling oordeelt dat de grens van 20 kilometer echter niet willekeurig is gekozen. Diverse adviezen en onderzoeken onderbouwen deze keuze voldoende en ook de buitenlandse ‘state of the art’ in met name Japan is meegewogen. In Nederland zal een groter vermogen worden getransporteerd. TU Delft benadrukt dat ervaring met de stabiliteit in het Nederlandse bodemtype ontbreekt en er een grotere kans op storingen kan zijn. De Afdeling oordeelt dat meer dan 20 kilometer ondergronds daarom niet verantwoord is, ook gezien in de voordelen van een ondergrondse aanleg en gelet op de grote belangen van continuïteit van de elektriciteitsvoorziening. Daarbij is volgens de Afdeling niet gebleken dat het kostenaspect voor de keuze van een verbinding van 20 kilometer doorslaggevend is geweest.

Gelijkstroom als alternatief

Het in gelijkstroom uitvoeren van de Zuidring kan volgens de Afdeling ook niet als gelijkwaardig alternatief worden aangemerkt. De ministers namen het standpunt in dat gelijkstroom niet geschikt is vanwege de aanwezigheid van vele koppelpunten met de onderliggende regionale netten, waar dan omvormers van gelijkstroom naar wisselstroom moeten komen. Het ruimtebeslag zou alsnog groot worden, oordeelt de Afdeling. Gelijkstroom is meer geschikt voor ‘punt tot punt’-verbindingen van grote lengte.

Zoals al in ons vorige artikel is aangegeven, is technisch en gezondheidkundig gelijkstroom een betere oplossing. Voor de Zuidring stuit het kennelijk op praktische bezwaren vanwege de vele koppelpunten naar wisselstroomnetten. Er is hier sprake van een technologische *lock-in*³⁷ op wisselstroom. Door gelijkstroomverbindingen op de lange termijn in te passen in het elek-

³⁷ De term *lock-in* komt uit de literatuur over technologieontwikkeling en geeft aan dat technologische ontwikkeling pad-afhankelijk is, en verklaart hoe de samenleving door een eenmaal ingeslagen weg aan een technologisch inferieure technologie vast kan komen te zitten ondanks dat (inmiddels c.q. met de kennis van nu) betere technologieën beschikbaar zijn. Zie: W.B. Arthur, ‘Competing Technologies: an overview’, in: G. Dosi, Ch. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg en L. Soete, *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, London, 1988, p. 590-607.

tricitetsnet kunnen de kansen op een gezondere en betere technologie worden bewerkstelligd.³⁸

Schaderegeling en uitvoerbaarheid

Het schadebeleid van TenneT dat onderdeel uitmaakt van het rijksinpassingsplan is verder niet als onredelijk beoordeeld. Dit beleid onderscheidt vier mogelijke schadeoorzaken: de vestiging van een zakelijk recht ten behoeve van de aanleg en instandhouding van de hoogspanningsverbinding,³⁹ de verwerving van een object, uitvoeringswerkzaamheden⁴⁰ en planschade.

In het kader van het magneetveldvoorzorgsbeleid biedt TenneT de gelegenheid eigenaren en overige zakelijk gerechtigden van woningen binnen de magneetveldzone aan om op vrijwillige basis hun object aan TenneT te verkopen tegen een schadeloosstellingsbedrag overeenkomstig het uitgangspunt van de Ontheeningswet dat de vermogens- en inkomenspositie van de betrokkenen voor en na de aankoop van het object gelijk moet blijven.

De Afdeling oordeelt dat uit het tegen het schadebeleid aangevoerde niet volgt dat het schadebeleid betrekking hebbende op de gevoelige bestemmingen in de magneetveldzone onredelijk is. Dit beleid is slechts van toepassing als op grond van het magneetveldvoorzorgsbeleid volgt dat een gevoelige bestemming in de magneetveldzone kan worden gehandhaafd. Immers, als met toepassing van dat advies wordt geoordeeld dat de gevoelige bestemming ter plaatse niet kan worden gehandhaafd moet in het rijksinpassingsplan de gevoelige bestemming worden wegbestemd. Dan is niet het schadebeleid van toepassing, maar de Ontheeningswet.

Daarbij moet worden betrokken dat in het schadebeleid aangeboden wordt om betrokkenen in de gelegenheid te stellen hun woning of zakelijk recht op vrijwillige basis te verkopen tegen een schadeloosstellingsbedrag overeenkomstig het Ontheeningsrecht, ondanks dat het hoogspanningvoorzorgsbeleid

maakt dat de gevoelige bestemming kan worden gehandhaafd. Als men niet tot verkoop overgaat is verder aanspraak te maken op een planschadevergoeding op grond van Afdeling 6.1 van de Wro. Het schadebeleid voor niet gevoelige bestemmingen in de magneetveldzone en functies buiten de magneetveldzone wordt niet onredelijk geoordeeld. Ook glasschade (bij tuinbouwbedrijven) valt daar onder. Verder bestaat de mogelijkheid om planschadevergoeding te verzoeken.

Voor bestemmingen die niet als gevoelig worden aangemerkt is er volgens de Afdeling geen sprake van een gezondheidsrisico en dus ook geen risico op schade. Opmerking verdient dat op het moment van het vaststellen van het rijksinpassingsplan er uit planologisch oogpunt vanuit moet worden gegaan dat de stand van de techniek meebrengt dat het risico op schade maatschappelijk en statistisch aanvaardbaar is. Daarmee is echter nog niets gezegd over eventuele gezondheidsaanspraken op grond van het civiele aansprakelijkheidsrecht in de (verre) toekomst. Het rijksinpassingsplan behoort, ook al wordt van de laatste stand van de wetenschappelijke techniek uitgegaan en een benadering overeenkomstig het voorzorgsbeginsel gehanteerd, naar onze mening niet zonder meer te vrijwaren van eventuele succesvolle gezondheidsclaims in de toekomst.⁴¹

Voor wat betreft schade als gevolg van negatieve publiciteit voor woningen gelegen in de indicatieve magneetveldzone – zo deze al bestaat – is deze volgens de Afdeling niet zodanig dat het rijksinpassingsplan niet had mogen worden vastgesteld zonder dat een regeling voor de schade met een van appellanten was getroffen. Zo ver hoeft de schaderegeling voor een maatschappelijk uitvoerbaar rijksinpassingsplan dus volgens de Afdeling niet te gaan.

De hoofdregels voor gevoelige objecten binnen de magneetveldzone

Samengevat volgen uit de uitspraak voor gevoelige objecten binnen de magneetveldzone voor het rijksinpassingsplan de volgende hoofdregels:⁴²

- het voorzorgsbeginsel en het hoogspanningvoorzorgsbeleid behelzen geen plicht tot het wegbestemmen van gevoelige bestemmingen en ook geen absoluut verbod om gevoelige bestemmingen in de magneetveldzone op te mogen nemen;
- er is geen plicht om de magneetveldzone op de verbeelding van het rijksinpassingsplan in te tekenen;
- er is een plicht om in het rijksinpassingsplan zo veel als re-

38 De Wro biedt hiervoor de figuur van de Rijksstructuurvisie. De planologische kernbeslissing is onder de Wro komen te vervallen. Het overgangsrecht stelt een pkb gelijk aan een structuurvisie ex art. 2.3. Wro. Overigens is de pkb Randstad 380 KV verbinding reeds gewijzigd als structuurvisie vastgesteld, voor zover betrekking hebbende op de natuurbescherming in de Noordring en op de 'Beslissing van wezenlijk belang 2'. Zie hierover TK 2009-2010, 31 574, nr. 12.

39 Het schadebeleid voor het sluiten van zakelijk rechtsovereenkomsten met eigenaren, zakelijk of persoonlijk gerechtigden houdt in dat deze voor en na de vestiging van het zakelijk recht in geen gelijkwaardige vermogens- en inkomenspositie dienen te verkeren. Als het noodzakelijke gebruik van de grond voor de aanleg en realisering van de hoogspanningslijn leidt tot een inbreuk op het exclusieve gebruiksrecht die de functionaliteit van het object voor het actuele gebruik wezenlijk aantast, kan niet worden volstaan met de vestiging van een zakelijk recht. De belangen van de rechthebbenden vorderen dan dat het object door TenneT wordt verworven.

40 Dit ziet op feitelijke schade veroorzaakt ondanks dat voorzorgsmaatregelen worden genomen. Deze werkschade bestaat uit bouwwerkschade en gewassenschade.

41 Zie Smale en Van der Sluijs, a.w. Ook het bestek van dit artikel leent zich er niet voor dit verder uit te werken.

42 Hetzelfde geldt voor het beperken van de gebruiks- en bouw mogelijkheden.

delijkerwijs mogelijk te vermijden dat gevoelige objecten in de magneetveldzone komen te liggen. Per gevoelig object moet zijn beoordeeld en gemotiveerd of er redelijke en gepaste alternatieven zijn c.q. een alternatief tracé mogelijk is. Ook voor wat betreft de technische uitvoering van de elektriciteitsverbinding moet worden beoordeeld of er alternatieven zijn;

- indien er geen alternatieven zijn dan dient te worden beoordeeld of gevoelige bestemmingen gelegen binnen de magneetveldzone kunnen worden gehandhaafd of niet;
- gemeenteraden dienen in de eigen bestemmingsplannen rekening te houden met in het rijksinpassingsplan voorziene hoogspanningsverbindingen en het hoogspanningvoorzorgsbeleid en zoveel als redelijkerwijs mogelijk te voorkomen dat nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig in de magneetveldzone rond bovengrondse hoogspanningslijnen verblijven, en;
- het schadebeleid van de elektriciteitsbeheerder maakt mede dat sprake is van een maatschappelijk uitvoerbaar rijksinpassingsplan.

De toetsing aan het voorzorgsbeginsel nader bekeken

Anders dan in haar uitspraak van 30 juni 2000 is de beleidsmatige vertaling van het voorzorgsbeginsel niet uitgewerkt in de bijbehorende pkb (hier: pkb Randstad 380 kV verbinding).⁴³ In de pkb stond alleen dat een van de uitgangspunten is dat de verbindingen in het vervolg aan de hand van het op het voorzorgsbeginsel gebaseerde advies van de staatssecretaris van VROM (zijnde het begin van het hoogspanningvoorzorgsbeleid) zullen worden uitgewerkt.⁴⁴ De beleidsmatige keuze is vastgelegd in het hoogspanningvoorzorgsbeleid en staat daarom hier centraal.

De Afdeling toetst voor wat betreft de norm voor de langetermijneffecten van 0,4 μ T in het hoogspanningvoorzorgsbeleid direct aan het voorzorgsbeginsel (rechtsoverweging 2.17). Dat kan ook niet anders nu er voor elektromagnetische velden bij hoogspanningslijnen geen EG-richtlijn op grond van het voorzorgsbeginsel is en het hoogspanningvoorzorgsbeleid meer bescherming biedt dan de kortetermijnnorm die is opgenomen in de Aanbeveling van de Raad betreffende de beperking van blootstelling aan elektromagnetische velden van 0 Hz-300 Ghz.⁴⁵

43 ABRvS 30 juni 2000, AB 2000, 396, m.nt. F.C.M. Michiels (Wvo-vergunning voor lozen van afvalwater, pkb – Waddenzee). Vgl. ABRvS 12 mei 2000, AB 2000, 395, m.nt. Freriks (WM-vergunning). Vgl. HvJ 7 september 2004, C-127/02 (*Kokkelvisserij*), AB 2004, 365, m.nt. Backes.

44 Pkb Randstad 380 kV verbinding, p. 6.

45 Het arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2010, C-77/09 over de toelating van ferinamol leert dat toetsing aan het voorzorgsbeginsel ook is aangegeven als 1) er een EG-richtlijn zou zijn opgesteld waarin geen verwijzing is

Duidelijk herkenbaar is dat de Afdeling eerst de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens ten aanzien van de onzekere risico's voorop stelt,⁴⁶ vervolgens de beleidsmatige keuzes tegen het licht houdt van denkbare alternatieven en daarbij rekening houdt met de maatschappelijke en financiële gevolgen van de hoogspanningsverbinding. Het is niet uitsluitend de natuurwetenschappelijke stand van de techniek die de dienst uitmaakt. Dit sluit aan bij de Mededeling van de Commissie, waarin staat dat de maatregelen op grond van het voorzorgsbeginsel in verhouding moeten staan tot het gekozen beschermingsniveau en dat deze geen nulrisico inhoudt.

Voor wat betreft de toepassing van het voorzorgsbeginsel hebben appellanten niet gemotiveerd bestreden waarom niet bij de Mededeling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over het voorzorgsbeginsel kon worden aangesloten. Om die reden komt geen beroep op het voorzorgsbeginsel toe. De zaak is afgedaan op grond van artikel 3:2 Awb vanwege een onzorgvuldige beoordeling. In dat verband spreekt men van een indirecte toetsing aan het voorzorgsbeginsel.⁴⁷

In verhouding tot het evenredigheidsbeginsel

Hoewel dat niet met zoveel woorden is benoemd, sijpelt het evenredigheidsbeginsel als (gemeenschaps)beginsel in de uitspraak door. Het evenredigheidsbeginsel noemt men meestal in één adem met het voorzorgsbeginsel. Een evenredigheidstoets ligt deels al besloten in de geciteerde passage uit de Mededeling waar staat dat *“de maatregelen op grond van het voorzorgsbeginsel in verhouding moeten staan tot het gekozen beschermingsniveau.”* Het Hof van Justitie formuleert de verhouding in haar arrest van 28 januari 2010 als volgt:⁴⁸

“Bij de beoordeling die de lidstaat moet maken, kan blijken dat hieromtrent in wetenschappelijke kringen en in de praktijk grote

gemaakt naar het voorzorgsbeginsel, en/of 2) een EG-richtlijn op een andere grondslag dan milieu of volksgezondheid zou rusten (zoals bijvoorbeeld op gemeenschappelijk landbouwbeleid). Art. 168 van Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vereist namelijk dat het voorzorgsbeginsel in andere beleidsterreinen van de Unie wordt geïntegreerd.

46 Zie HvJ 28 januari 2010, C-333/08, punt 92: *“Voor een juiste toepassing van het voorzorgsbeginsel is in de eerste plaats vereist dat wordt vastgesteld welke negatieve gevolgen het voorgestelde gebruik van technische hulpstoffen voor de gezondheid kan hebben, en in de tweede plaats dat op basis van de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens en van de meest recente resultaten van internationaal onderzoek een globale beoordeling van het risico voor de gezondheid wordt gemaakt.”* Verwezen wordt onder meer naar de arresten *Monsanto Agricoltura Italia e.a.*, 9 september 2003, C-236/01, punt 113, en *Commissie/Nederland*, 2 december 2004, C-41/02, punt 53.

47 Art. 3:2 Awb: *“Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.”* ABRvS 28 januari 1999, AB 1999, 177, m.nt. Backes (impliciete toetsing voorzorgsbeginsel, geen inzicht in de gevolgen van de inrichtingen voor de natuurwetenschappelijke en ecologische waarden ter plaatse), ABRvS 12 mei 2000, AB 2000, 395, m.nt. A.A. Freriks.

48 HvJ 28 januari 2010, C-333/08 (*Commissie/Frankrijk*), punt 91.

onzekerheid heerst. Een dergelijke onzekerheid, die niet los kan worden gezien van het begrip voorzorg, is van invloed op de omvang van de beoordelingsbevoegdheid van de lidstaat en werkt aldus door in de wijze van toepassing van het evenredigheidsbeginsel.”

Voor de Zuidring is door de Afdeling allereerst beoordeeld of het hoogspanningsvoorzorgsbeleid geschikt is om het rijksinspanningsplan op te baseren. Dit door bijvoorbeeld na te gaan of de langetermijnnorm van 0,4 μT kon worden gehanteerd. Daarmee is aan eis 1 van het evenredigheidsbeginsel getoetst of er sprake is van geschiktheid. Ook de alternatieven van het tracé en de hoogspanningsverbinding komen aan bod, waarmee aan eis 2 is getoetst, die inhoudt dat het beleid noodzakelijk moet zijn en er gekozen is voor het minst belemmerende alternatief. Eis 3 houdt in dat de maatregel (of hier beter: het beleid) proportioneel moet zijn. De veroorzaakte nadelen mogen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel en niet verder gaan dan daartoe noodzakelijk. De Afdeling meent daarom wellicht onder meer dat het hoogspanningsvoorzorgsbeleid zo moet worden uitgelegd dat er geen absolute plicht is tot wegbestemmen.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de Commissie als wetgever van de EU bij het nemen van voorzorgsmaatregelen volgens het evenredigheidsbeginsel een ruime discretionaire bevoegdheid heeft:

*“Op dit gebied wordt immers van haar met name politieke keuzes en ingewikkelde beoordelingen verlangd. Een op dit gebied vastgestelde maatregel is slechts onrechtmatig, wanneer hij kennelijk ongeschikt is.”*⁴⁹

De Afdeling neemt voor de ministers ook tot uitgangspunt dat zij een (ruime) discretionaire bevoegdheid hebben.

Appellanten stelden eerder dat uitgegaan moet worden van 0,2 μT voor de langetermijneffecten. Het zou interessant zijn te weten wat het verschil in ruimtebeslag is als zou worden uitgegaan van een magneetveldzone van 0,2 μT voor de langetermijneffecten. Dat wordt in de uitspraak niet vermeld.⁵⁰ Bij gelijkstroom als technisch alternatief spreekt de Afdeling dat onder meer sprake zal zijn van “een groot ruimtebeslag” (rov. 2.33.9).⁵¹

De vraag wanneer sprake is van een (on)acceptabel ruimtebeslag is kennelijk net zo'n vraag die onder de discretionaire bevoegdheid van de ministers valt.

Schending van artikel 8 EVRM?

Een evenredigheidstoets komt ook in het kader van het beroep op het EVRM terug (zijn de maatregelen redelijk en gepast?). Het beroep van de Groene Landscheiding op artikel 8 van het EVRM (recht op respect privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie) vanwege hun vrees voor gezondheidsproblemen in de omgeving van de hoogspanningsverbinding is niet gegrond. Allereerst merkt de Afdeling op dat het nog maar de vraag is of sprake is van een inmenging in de door artikel 8 EVRM beschermde rechten. Voor zover dat het geval zou zijn vindt deze haar grondslag in de Wro en is deze bij wet voorzien.

Eerder heeft de Afdeling al in haar jurisprudentie aangegeven dat de WRO een grondslag kan bieden voor inmenging in de het EVRM beschermde rechten, en de op grond van die wet nader vastgestelde regelgeving, zoals een bestemmingsplan in de zin van art 10 WRO is.⁵² Na deze standaardoverweging volgen dan meestal de in het geding zijnde zwaarwegende belangen die met inmenging zijn gemoeid, waarbij getoetst wordt of sprake is van een ernstige inbreuk en of redelijke en gepaste maatregelen zijn genomen. Dat doet de Afdeling hier ook voor de Zuidring aan de hand van het hoogspanningsvoorzorgsbeleid, dat zelf geen wettelijk voorschrift is maar – zoals gezegd – beleid.⁵³

“Deze moet gelet op de grote belangen die zijn gemoeid met realisering van de hoogspanningsverbinding en de te verwachten problemen die ontstaan bij discontinuïteit van de stroomvoorziening, worden aangemerkt als noodzakelijk in het belang van de bescherming van de openbare veiligheid en het economisch welzijn van het land. In aanmerking genomen dat bedrijven niet als gevoelige bestemmingen in de zin van het advies van VROM worden aangemerkt en de woningen van deze appellanten buiten de magneetzone zijn gelegen en dus evenmin als gevoelige bestemmingen worden beschouwd, heeft een eerlijke afweging plaatsgevonden tussen de be-

49 HvJ 22 december 2010, c-77/09, rov 82 (fenarimol). Zie ook rov. 46 in HvJ 8 juli 2010, C-343/09 (Afton), TGMA 2011, 1, p. 36-43 m. nt. M.M. Boogaart, JM 2010, 90 m. nt. Douma.

50 Het ruimtebeslag zal op basis van de vuistregel dat de fluxdichtheid van het magnetisch veld kwadratisch afneemt met de afstand tot de bron veranderen van 100 meter (bij een magneetveldzone van 0,4 μT) in circa 150 meter (bij een magneetveldzone van 0,2 μT).

51 In het BAHLOO-rapport, p. 8, staat: “Daarbij dient te worden bedacht dat een klein verschil in veldsterkte vaak correspondeert met een groot verschil in ruimtebeslag.” Het ruimtebeslag zal op basis van de vuistregel dat de fluxdichtheid van het magnetisch veld kwadratisch afneemt met de afstand tot de bron ruwweg een factor 2 groter zijn.

52 ABRvS 28 mei 2009, 200706809/1 (inzake art. 9 lid 1 EVRM), ABRvS 24 maart 2004, 200306212/1 (inzake art. 8 EVRM), ABRvS 6 april 2005, 200406278/1 (inzake art. 9 EVRM).

53 Onder 'bij wet voorzien' wordt onder het EVRM niet alleen een wet in formele zin verstaan. De beperking moet zijn grondslag vinden in het nationale recht en in overeenstemming zijn met het EVRM en de daarin vastgelegde rechtsbeginselen. Verder worden als eisen gesteld dat het recht voldoende kenbaar moet zijn voor burgers en voldoende precies, zodat de burger er zijn gedrag op af kan stemmen. Verder is vereist dat er voorzien moet zijn in adequate en effectieve waarborgen tegen misbruik en willekeur. EHRM 26 april 1979 (*Sunday Times*), NJ 1980, 146, m.nt. A.E. Alkema, EHRM 2 augustus 1984 (Malone), NJ 1988, 534, m. nt. Van Dijk, EHRM 29 augustus 1997 (*Worms*), NJ 1999, 710, m.nt. EJD, ABRvS 10 januari 1983 (*Paspoortinstructie*), AB 1983, 306, waarin beleidsregels worden gezien als beperking bij wet voorzien.

langen van de individuen enerzijds en die van de gemeenschap als geheel anderzijds. Aldus bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van een schending van de door artikel 8 van het EVRM beschermde rechten van de Groene Landscheiding, [appellant sub 39] en [appellant sub 38]. Voor zover sprake is van op de ministers rustende positieve verplichting om redelijke en gepaste maatregelen te nemen ter bescherming van de in artikel 8, eerste lid, van het EVRM neergelegde rechten, kan niet worden geoordeeld dat zij daarin te kort zijn geschoten.”

Voorop staat de maatschappelijke wenselijkheid van de hoogspanningslijn. Dat het voorzorgsbeleid is, hoeft er dus niet aan in de weg te staan om een beperking op de rechten uit artikel 8 EVRM toe te staan. Helaas komt niet met zoveel woorden aan de orde of het beleid voldoende kenbaar is voor burgers en voldoende precies, zodat de burger zijn gedrag daar op aan kan passen, en of er voldoende adequate en effectieve waarborgen tegen misbruik en willekeur zijn.⁵⁴

Slotsom

Het rijksinpassingsplan de Zuidring is naar aanleiding van de ingestelde beroepen uitvoerig door de Afdeling beoordeeld. De uitspraak is uitgebreid gemotiveerd en wel overwogen. Dat doet recht aan het Europese voorzorgsbeginsel. Of het nou om een beroep op het voorzorgsbeginsel gaat, artikel 8 van het EVRM dan wel een zorgvuldige voorbereiding, uiteindelijk is beslissend of er sprake is van een evenredige verhouding tussen maatregel en doel, gelet op de onzekere risico's, zoals deze eerder wetenschappelijk in beeld zijn gebracht. Dan komt het evenredigheidsbeginsel om de hoek kijken.

⁵⁴ Zie vorige noot. Vermoedelijk wordt dit door de Afdeling aangenomen omdat het beleid op de Wro is gebaseerd. De uitspraak maakt helaas ook niet expliciet of, en, zo ja, in hoeverre van belang is dat er een schaderegeling is.