



Delft University of Technology

Commentaar bij uitspraak 'Inpassingsplan 'Zuid-West, 380 kV-west'

Boeve, M.N.

Publication date
2025

Document Version
Final published version

Published in
Bouwrechtpijlers Publiekrecht

Citation (APA)

Boeve, M. N. (2025). Commentaar bij uitspraak 'Inpassingsplan 'Zuid-West, 380 kV-west'. In A. G. A. Nijmeijer, F. A. G. Groothuijse, & H. C. W. M. Moesker (Eds.), *Bouwrechtpijlers Publiekrecht* (pp. 317-337). Instituut voor Bouwrecht (IBR).

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Green Open Access added to [TU Delft Institutional Repository](#)
as part of the Taverne amendment.**

More information about this copyright law amendment
can be found at <https://www.openaccess.nl>.

Otherwise as indicated in the copyright section:
the publisher is the copyright holder of this work and the
author uses the Dutch legislation to make this work public.



17. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum uitspraak: 8 augustus 2018

Vindplaats: ECLI:NL:RVS:2018:2672 (Inpassingsplan 'Zuid-West, 380 kV-west')

Rechters: mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, mr. R.J.J.M. Pans en mr. B.J. Schueler

Commentator: prof. mr. dr. M.N. Boeve*

Geen tegenonderzoek vereist maar slechts twijfel aan onderzoeksgegevens bevoegd gezag. Equality of arms, deskundigenadvies

Procesverloop

Bij besluit van 4 november 2016 hebben de ministers het inpassingsplan 'Zuid-West, 380 kV-west' vastgesteld.

Verweerders hebben ter uitvoering van het rijksinpassingsplan op grond van artikel 3.35 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) in samenhang gelezen met artikel 20a, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 in totaal 12 uitvoeringsbesluiten genomen.

Tegen één of meer van deze besluiten hebben appellanten beroep ingesteld. Verweerders hebben verweerschriften ingediend.

* Marlon Boeve is hoogleraar omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en universitair hoofddocent omgevingsrecht bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. Een aantal appellanten en verweerders hebben een zienswijze daarop naar voren gebracht.

Een aantal appellanten en verweerders hebben nadere stukken ingediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 en 6 februari 2018, waar appellanten in persoon zijn verschenen of zich hebben doen vertegenwoordigen. Een aantal appellanten is niet verschenen en heeft zich evenmin doen vertegenwoordigen. Ook verweerders hebben zich doen vertegenwoordigen. Voorts is TenneT TSO B.V. als partij gehoord.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de minister van Economische Zaken en Klimaat om nadere inlichtingen gevraagd.

Bij brief van 15 maart 2018 heeft de minister aan dit verzoek voldaan. Een aantal appellanten heeft daarop gereageerd.

Partijen zijn opgeroepen voor een nadere zitting op 18 juni 2018, waar een aantal appellanten in persoon is verschenen of zich heeft doen vertegenwoordigen. Een aantal appellanten is niet verschenen en heeft zich evenmin doen vertegenwoordigen. Ook verweerders hebben zich doen vertegenwoordigen. Voorts is TenneT TSO B.V. als partij gehoord.

Overwegingen

ALGEMEEN

Inleiding

1. Het rijksinpassingsplan maakt de aanleg van een nieuwe 380 kV-verbinding van ongeveer 40 kilometer tussen Borssele en Rilland mogelijk. De verbinding loopt over het grondgebied van de gemeenten Borsele, Kapelle en Reimerswaal. Het tracé is onderdeel van een nieuw aan te leggen verbinding tussen Borssele en de landelijke ring bij Tilburg. De hoogspanningsverbinding zoals mogelijk gemaakt met het inpassingsplan bestaat uit twee delen. In deelgebied 1 - tussen Borssele en de Willem Anna Polder - worden twee 380 kV-verbindingen op één mast gecombineerd, waarna dit deel van het tracé van de bestaande 380 kV-verbinding zal worden verwijderd. De nieuwe verbinding volgt in dit deelgebied het tracé van de bestaande 150 kV-verbinding. In deelgebied 2 - tussen de Willem Anna Polder en Rilland - wordt de bestaande 150 kV-verbinding op één mast gecombineerd met een nieuwe 380 kV-verbinding. De nieuwe masten worden naast de bestaande 380 kV-verbinding geplaatst. Het tracé van de bestaande 150 kV-verbinding zal in dit deel van het gebied worden verwijderd. Als gevolg van het plan zullen 107 nieuwe wintrackmasten worden gebouwd en 131 bestaande vakwerkmasten worden afgebroken. De nieuwe hoogspanningsverbinding zal worden geëxploiteerd door TenneT.

1.1. De aanleg van een hoogspanningsverbinding op grond van een rijksinpassingsplan valt onder de in de bijlage I, onder 2.1, van de Crisis- en herstelwet genoemde gevallen. Als gevolg daarvan is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) van toepassing.

(..)

Recht op gelijke proceskansen

7. Verscheidene appellanten voeren aan dat sprake is van strijd met het recht op gelijke proceskansen zoals opgenomen in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna: het EVRM). In dat kader voeren zij aan dat het dossier zeer omvangrijk en technisch ingewikkeld is, terwijl het op grond van artikel 1.6a van de Chw niet mogelijk is om na afloop van de beroepstermijn nog nieuwe beroepsgronden naar voren te brengen, wat er toe leidt dat zij binnen zes weken al hun gronden moeten hebben geformuleerd. Verder betogen zij dat het voor een gemiddelde burger onmogelijk is om de middelen op te brengen om tegenrapporten door deskundigen op te laten stellen die voldoende tegenwicht bieden aan de door verweerders aan de besluiten ten grondslag gelegde gegevens. Nu verweerders wel beschikken over de nodige deskundigheid, financiële middelen en tijd, is volgens appellanten sprake van strijd met artikel 6 van het EVRM.

7.1. Artikel 6, eerste lid, eerste volzin, van het EVRM luidt: 'Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.'

Het recht op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 6 van het EVRM omvat onder meer het recht op gelijke proceskansen (equality of arms). De kern van het beginsel van gelijke proceskansen is erin gelegen dat tussen partijen evenwicht moet bestaan met betrekking tot de mogelijkheid om bewijsmateriaal aan te dragen (vergelijk onder meer het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 8 oktober 2015 in de zaak Korošec tegen Slovenië, ECLI:CE:ECHR:2015:1008JUD007721212).

7.2. Zoals hiervoor is overwogen zijn de bepalingen uit de Chw in de onderhavige procedure van toepassing. Dit betekent onder meer dat op grond van artikel 1.6a van de Chw na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. Wat betreft het betoog van appellanten dat deze beperkte termijn voor het aanvoeren van beroepsgronden zich niet verdraagt met artikel 6 van het EVRM overweegt de Afdeling dat uit de artikelen 93 en 94 van de Grondwet volgt dat een wet in formele zin slechts buiten toepassing blijft, indien deze in strijd is met een ieder verbindende bepaling van verdragen of volkenrechtelijke organisaties. De Afdeling zal in dat licht beoordelen of artikel 1.6a van de Chw zich verdraagt met artikel 6 van het EVRM.

Uit de jurisprudentie van het EHRM (onder meer het arrest van 28 mei 1985, Ashingdane tegen het Verenigd Koninkrijk, ECLI:CE:ECHR:1985:0528JUD000822578) volgt dat in artikel 6 van het EVRM niet een absoluut recht op toegang tot de rechter is neergelegd. Aan de verdragsstaten komt een zekere beoordelingsvrijheid toe tot het stellen van regels die zekere beperkingen inhouden, mits daardoor het recht op toegang tot de rechter niet in zijn kern wordt aangetast, de gestelde beperkingen een rechtmatig doel dienen en aan de evenredigheidsis is voldaan.

Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 17 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4217 heeft overwogen, tast artikel 1.6a van de Chw het recht op toegang tot de rechter niet in de kern aan. Daarnaast volgt uit deze uitspraak dat het doel van deze bepaling is om vertragingen in de beroepsprocedures zo veel mogelijk te voorkomen en het voor de rechter mogelijk te maken om binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak te doen, een rechtmatig doel is. Voor zover appellanten in dit kader wijzen op de omvang van de aan de besluiten ten grondslag gelegde stukken, overweegt de Afdeling dat de termijn voor het indienen van beroepsgronden weliswaar beperkt is tot de beroepstermijn, maar dat de relevante stukken reeds vanaf het moment waarop de ontwerpbesluiten ter inzage zijn gelegd door appellanten konden worden ingezien. Bovendien laat artikel 1.6a van de Chw onverlet dat de binnen de beroepstermijn ingediende beroepsgronden buiten de beroepstermijn nog konden worden aangevuld met nieuwe argumenten, waaronder een deskundigenrapport. Hetgeen appellanten hebben aangevoerd biedt dan ook geen grond voor het oordeel dat niet aan het gelijkwaardigheidsvereiste is voldaan. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de beperkte termijn voor het aanvoeren van beroepsgronden zoals opgenomen in artikel 1.6a van de Chw zich niet verdraagt met artikel 6 van het EVRM, zodat geen grond bestaat voor het oordeel dat artikel 1.6a van de Chw vanwege strijd met artikel 6 van het EVRM buiten toepassing moet blijven.

7.3. Voor zover appellanten betogen dat sprake is van ongelijke proceskansen omdat zij over onvoldoende middelen beschikken om voldoende tegenwicht te bieden aan de door verweerders aan de besluiten ten grondslag gelegde gegevens, is de Afdeling daarvan niet overtuigd. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat het hen aan voldoende middelen ontbrak. Daarbij is van belang dat in dit geval met het oog op het evenwicht tussen partijen een deskundige is benoemd waarbij de deskundige onder meer is ingegaan op de gevolgen van het plan voor de gezondheid, geluidseffecten en de specifieke gevolgen van het plan voor verschillende appellanten. Bovendien hoeven appellanten geen tegenonderzoek naar voren te brengen om de door hen naar voren gebrachte stellingen te bewijzen, maar hoeven zij enkel aanknopingspunten voor twijfel aan de inhoud van de door verweerders gebruikte gegevens aan te dragen.

Gelet op het voorgaande is naar het oordeel van de Afdeling van een schending van artikel 6 van het EVRM geen sprake.

(..)

Gezondheid

13. Een groot aantal appellanten heeft beroepsgronden naar voren gebracht over diverse gezondheidsaspecten met betrekking tot de magneetveldzones van hoogspanningsverbindingen. Net als bij andere beroepsgronden zal de Afdeling als eerste de bezwaren behandelen die algemeen van aard zijn. Daarna zullen de bezwaren van appellanten over de omvang van de magneetveldzone in de buurt van hun woningen, gronden of bedrijfsgebouwen afzonderlijk worden besproken. De bezwaren over voedselveiligheid en de mogelijke invloed van de magneetveldzone op vee komt elders in deze uitspraak - onder het kopje 'landbouw' - aan de orde.

Voorzorgsbeginsel

14. Een groot aantal appellanten stelt dat grote ongerustheid is ontstaan over de gezondheidsrisico's van het magnetisch veld dat wordt veroorzaakt door de nieuwe hoogspanningsverbinding. Hierbij wijzen appellanten op het statistische verband dat in wetenschappelijke literatuur is gelegd tussen hoogspanningsverbindingen en ziektes zoals kinderleukemie en Alzheimer. Zij betogen dat het zogenoemde 'voorzorgsbeginsel' dat de ministers hanteren onvoldoende tegemoetkomt aan hun zorgen voor de gezondheid van zichzelf en hun gezinnen. Daarbij betogen zij dat het uitkopen van bestaande bewoners en het vervolgens verkopen van dezelfde woningen niet valt te verklaren gelet op het voorzorgsbeginsel.

[appellanten sub 19] voeren aan dat uit een rapport van Stichting Gezondheid & Milieu van 30 april 2011 blijkt dat er twijfel is over de grens van 0,4 microtesla (hierna: μT) die op basis van het voorzorgsbeginsel wordt aangehouden.

Voorts betogen [appellant sub 26] en anderen dat de ministers met de vaststelling van het plan hadden moeten wachten op het in 2017 verwachte rapport van de Gezondheidsraad over de gezondheidsrisico's van hoogspanningsverbindingen, aangezien dit voor het laatst in 2000 is onderzocht door de Gezondheidsraad.

14.1. Onder verwijzing naar de uitspraken van 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9217 en van 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:465, overweegt de Afdeling dat bij effecten van elektromagnetische velden op de gezondheid onderscheid wordt gemaakt tussen korte termijn effecten (directe effecten) en lange termijn effecten en dat in Nederland geen wettelijke normen zijn vastgesteld voor de blootstelling van de bevolking aan dergelijke velden. Om korte termijn effecten te voorkomen wordt, op grond van de laagste blootstelling waarbij effecten kunnen optreden, een referentieniveau van 100 μT gehanteerd. Dit is in overeenstemming met het door de Europese Unie aanbevolen niveau voor magnetische veldsterkte (aanbeveling 1999/591/EG van de Raad van 12 juli 1999, PB 1999, L 199/59).

Met betrekking tot de lange termijn effecten is op rijksniveau beleid ontwikkeld. Dit beleid is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel zoals opgenomen in artikel 174, tweede lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, thans, artikel 191, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In de nota 'Nuchter omgaan met risico's. Beslissen met gevoel voor onzekerheden' van het voormalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) staat dat uit onderzoek naar de mogelijke effecten op de gezondheid van magnetische velden van bovengrondse hoogspanningslijnen een zwakke, maar statistisch significante associatie blijkt tussen het optreden van leukemie bij kinderen met leeftijden tot 15 jaar en de magnetische velden van deze hoogspanningslijnen. Zowel de Gezondheidsraad als het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: het RIVM) zijn om advies gevraagd over deze analyses en beide instanties komen tot de conclusie dat het gedegen analyses zijn, maar dat er ondanks veel onderzoek daarnaar, geen aanwijzingen zijn gevonden voor een oorzakelijk verband tussen blootstelling aan magnetische velden van hoogspanningslijnen en het ontstaan van leukemie bij kinderen.

Het rijksbeleid is nader ingevuld bij brief van 3 oktober 2005 van de toenmalige staatssecretaris van het Ministerie van VROM. In deze brief heeft de staatssecretaris van VROM de colleges van burgemeester en wethouders en van gedeputeerde staten geadviseerd om bij de vaststelling van bestemmings- en streekplannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen, dan wel bij wijzigingen in bestaande plannen of van bestaande hoogspanningslijnen, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is te vermijden dat er nieuwe situaties ontstaan, waarbij kinderen langdurig in een gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen verblijven, waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld hoger is dan $0,4 \mu\text{T}$ (de magneetveldzone).

Dit advies is aan de hand van een advies van de Gezondheidsraad van 21 februari 2008 bevestigd en verduidelijkt bij de brief van de toenmalige minister van VROM van 4 november 2008. Volgens die brief worden tot 'gevoelige bestemmingen' woningen, scholen, crèches en kinderopvangplaatsen met de daarbij behorende erven gerekend. Sportvelden, speeltuinen en zwembaden worden daaronder niet verstaan. Voor de omschrijving van het begrip erf wordt in de brief aangesloten bij de definitie van de term in het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken, zodat gronden, aansluitend op een woning die ingericht zijn ten dienste van de woning, beschouwd worden als erf. Als 'langdurig verblijf' wordt verblijf van minimaal 14 tot 18 uur per dag gedurende minimaal één jaar beschouwd, aldus de brief.

Bij het voorliggende inpassingsplan zijn het advies van de staatssecretaris van VROM van 3 oktober 2005 en de daarop betrekking hebbende brief van de minister van VROM van 4 november 2008 inzake hoogspanningslijnen en de gevolgen daarvan voor de volksgezondheid tot uitgangspunt genomen. In eerdergenoemde uitspraak van 29 december 2010 heeft de Afdeling - kort samengevat - overwogen dat, gegeven de bestaande onzekerheden over de mogelijke gezondheidsrisico's, met de beleidskeuze voor een magneetveldzone van $0,4 \mu\text{T}$ voor nieuwe situaties niet op onjuiste wijze invulling is gegeven aan het voorzorgsbeginsel.

14.2. Met betrekking tot de betogen van appellanten dat het uitkopen van bestaande woningen binnen de magneetveldzone en het vervolgens verkopen van dezelfde woningen zich niet verdraagt met het voorzorgsbeginsel, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals in bijlage 17 bij de plantoelichting is vermeld en ter zitting namens de ministers is toegelicht, worden eigenaren en huurders van woningen in een magneetveldzone op basis van vrijwilligheid en door middel van een schadeloosstelling in de gelegenheid gesteld om te verhuizen als zij dat wensen. Dit is uit gezondheidsoogpunt niet noodzakelijk, maar het is een beleidsmatige keuze om bestaande bewoners de mogelijkheid te bieden om niet in een magneetveldzone te hoeven wonen. Deze aangekochte woningen worden door TenneT opnieuw te koop aangeboden. In de bijlage 17 is ook vermeld dat dit niet geldt voor woningen die direct onder de hoogspanningslijnen staan. Als de eigenaar van een dergelijke woning gebruik maakt van het aanbod tot uitkoop van TenneT, dan wordt die woning wegbestemd en gesloopt. Dit is evenmin noodzakelijk gezien het voorzorgsbeginsel, maar ook een beleidsmatige keuze.

In eerdergenoemde uitspraak van 29 december 2010 is overwogen dat de ministers zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat uit het voorzorgsbeginsel, zoals dat is opgenomen in de brieven van 3 oktober 2005 en 4 november 2008,

niet volgt dat bij het realiseren van een nieuwe hoogspanningsverbinding geen enkele gevoelige bestemming binnen de magneetveldzone mag liggen. De Afdeling voegt daaraan toe dat de toepassing van het voorzorgsbeginzel zich dan ook niet verzet tegen het opnieuw verkopen door TenneT van bestaande woningen die binnen de magneetveldzone komen te staan.

Het voorgaande neemt niet weg dat de Afdeling in eerdergenoemde uitspraak van 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9217, heeft overwogen dat dit rijksbeleid ook inhoudt dat een afweging moet worden gemaakt of gevoelige bestemmingen die binnen de magneetveldzone komen te liggen en die redelijkerwijs niet vermeden kunnen worden, ter plaatse kunnen worden gehandhaafd. In die uitspraak is daarbij tevens overwogen dat het op de weg van de ministers ligt om zelf die afweging te maken. Bij de vaststelling van het voorliggende inpassingsplan is door de ministers voor elke gevoelige bestemming ook een afzonderlijke afweging gemaakt en de uitkomsten daarvan zijn opgenomen in bijlage 17 bij de plantoelichting. Bij die afweging wordt door de ministers betrokken of sprake is van een zodanige stapeling van milieufactoren dat de woning en de woonbestemming als gevolg daarvan redelijkerwijs niet kunnen worden gehandhaafd. In overeenstemming met die eerdere uitspraak hebben de ministers voor alle bestaande woningen die binnen de magneetveldzone zullen komen te staan ook de afweging gemaakt of het laten voortduren van de woonbestemming wenselijk is. 14.3. Met betrekking tot de mogelijke gezondheidsrisico's van hoogspanningslijnen - zoals het optreden van ziektes zoals kinderleukemie of Alzheimer - zijn sinds het geldende rijksbeleid uit 2005 en 2008 geen wetenschappelijke onderzoeken verschenen waaruit duidelijk andere conclusies kunnen worden getrokken over een verband daartussen. In eerdergenoemde uitspraak van 29 december 2010 is over het Zwitserse onderzoek van A. Huss uit 2008 naar het mogelijke verband tussen het voorkomen van Alzheimer - en andere neurodegeneratieve ziektes zoals ALS, Parkinson en MS - bij mensen die in de buurt van hoogspanningskabels wonen reeds geoordeeld dat dit onderzoek geen aanleiding geeft om verdergaande eisen te stellen aan magneetveldzones. Voorts hebben de ministers erop gewezen dat in een Deens onderzoek van A. Frei et al uit 2013, gepubliceerd in het 'American Journal of Epidemiology' van 9 april 2013, de eerdere bevindingen van Huss niet worden bevestigd.

In de verwijzing van [appellanten sub 19] naar het rapport van Stichting Meldpunt Gezondheid en Milieu van 30 april 2011 hebben de ministers geen aanleiding hoeven zien om het plan aan te passen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de conclusies in deel II van dit rapport - gebaseerd op meldingen van gezondheidsklachten van burgers over hoogspanningslijnen in de periode 1999-2009 - expliciet is vermeld dat als gevolg van te weinig meldingen geen conclusies kunnen worden getrokken over de magneetveldzones bij 380 kV-lijnen.

Door [appellant sub 24] en [appellant sub 26] en anderen is verwezen naar een artikel van B. Hubbard op de website www.medischdossier.org, getiteld 'Dossier Elektromagnetische velden: ziekte onder hoogspanning'. Dit artikel bevat een vertaling van een Engelstalig artikel op de website www.wddty.com (What Doctors Don't Tell You). De stellige conclusies die in het artikel van B. Hubbard worden getrokken over de gezondheidsrisico's van magnetische velden zijn niet wetenschappelijk onderbouwd en vormen een onvolledige en onjuiste weergave

van de publicaties waarnaar wordt verwezen. Dit artikel geeft dan ook geen aanleiding om de wetenschappelijke onderzoeken waarop de ministers zich hebben gebaseerd in twijfel te trekken.

Voor zover [appellant sub 26] en anderen verwijzen naar een publicatie op de Belgische website www.gezondheid.be van augustus 2015, stelt de Afdeling vast dat daarin expliciet wordt gesteld dat een oorzakelijk verband tussen de aanwezigheid van hoogspanningslijnen en de gezondheid van omwonenden niet is bewezen. Verder wordt daarin gesteld dat kinderen mogelijk extra gevoelig zijn voor magnetische velden en daardoor een verhoogd risico lopen op leukemie. Die wetenschappelijke bevinding is niet nieuw en daarmee is reeds rekening gehouden in het hiervoor vermelde rijksbeleid, aangezien daarin als uitgangspunt geldt dat voorkomen dient te worden dat nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig verblijven in magneetvelden hoger dan 0,4 μ T.

Anders dan [appellant sub 26] en anderen stellen, betekent het feit dat in 2014 een aanvraag bij de Gezondheidsraad is ingediend voor actualisatie van het eerdere advies uit 2000 niet dat aan de zijde van de ministers bezorgdheid is ontstaan over de mogelijke gezondheidsrisico's van magnetische velden van hoogspanningskabels. Ter zitting is namens de ministers toegelicht dat er nieuwe rapporten over dit onderwerp verschijnen en dat de adviesaanvraag slechts is bedoeld als een actualisatie met inachtneming van deze nieuwe rapporten en ter ijking van het huidige beleid. Gezien het voorgaande hebben de ministers naar het oordeel van de Afdeling met de vaststelling van het plan niet hoeven wachten op het nieuwe advies van de Gezondheidsraad.

Overigens is dat nieuwe advies op 18 april 2018 verschenen. De conclusie van de Gezondheidsraad in dat nieuwe advies, die voor deze procedure het meest relevant is, houdt in dat in de huidige stand van wetenschap geen aanleiding wordt gezien om de minister te adviseren het huidige beleid met betrekking tot bovengrondse elektriciteitslijnen te heroverwegen.

(..)

Tussenconclusie

19. De Afdeling heeft de zorgen van een aantal appellanten over mogelijke gezondheidsrisico's van de nieuwe hoogspanningsverbinding onder ogen gezien, maar de huidige stand van zaken in het wetenschappelijk onderzoek naar dit onderwerp bevat geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de ministers op onjuiste wijze invulling hebben gegeven aan het voorzorgsbeginsel en dat zij strengere eisen hadden moeten stellen aan magneetveldzones. De algemene betogen over de gezondheidsrisico's van de nieuwe 380 kV-verbinding slagen dan ook niet. (..)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 29] en anderen, voor zover het is ingesteld door [8 appellanten sub 29], niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellante sub 8] en Stichting Dorpsraad Borssele, gericht tegen het besluit van de minister van Economische Zaken (thans de mi-

nister van Economische Zaken en Klimaat) en de minister van Infrastructuur en Milieu (thans: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) van 4 november 2016 tot vaststelling van het inpassingsplan, gegrond;

III. vernietigt het besluit van de minister van Economische Zaken (thans de minister van Economische Zaken en Klimaat) en de minister van Infrastructuur en Milieu (thans: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) van 4 november 2016 tot vaststelling van het inpassingsplan, voor zover:

a. in het bij de planregels behorende Landschapsplan is voorzien in de aanplant van knotwilgen nabij de weel aan de [locatie 6], en

b. in het bij de planregels behorende Landschapsplan niet is voorzien in een compensatieopgave van 2,57 ha ten behoeve van 't Sloe;

IV. draagt de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op om binnen 12 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van het hiervoor onder III, onder b, vermelde onderdeel;

V. draagt de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het onder III, onder a, vermelde onderdeel wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. verklaart het beroep van [appellant sub 29] en anderen voor het overige en de andere beroepen geheel ongegrond;

VII. veroordeelt de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot vergoeding van bij [appellante sub 8] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1002,00 (zegge: duizendentwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan:

a. [appellante sub 8], en

b. de Stichting Dorpsraad Borssele,

het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt, ten bedrage van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) elk.

// - //

Commentaar

Inleiding

1. Bij de voorbereiding van een besluit moet het bestuursorgaan op grond van art. 3:2 Awb zorgvuldig onderzoek doen naar de relevante feiten en de af te wegen belangen. Dit onderzoek ziet bij omgevingsrechtelijke besluiten veelal op allerlei technische aspecten op het gebied van geluid, stikstof, geur, externe veiligheid, luchtkwaliteit, verkeer etc. Denk bijvoorbeeld aan een akoestisch onderzoek naar de vraag hoeveel extra geluidbelasting een wegverbreding met zich meebrengt of een berekening van de risico's van de opslag van gevaarlijke stoffen voor de omgeving of de te verwachten gevolgen van de aanleg van een windpark voor vogels. Daarvoor is specifieke deskundigheid vereist en bestuursorganen schakelen hiervoor vaak (externe) deskundigen in. De onderzoeken of adviezen van deze deskundigen spelen bij de onderbouwing en motivering van omgevingsrechtelijke besluiten dan ook veelal een grote rol. Ook in procedures bij de bestuursrechter zijn deskundigenrapporten van belang. De uitkomsten van het onderzoek worden in beroepsprocedures dikwijls bediscussieerd. Appellanten voeren bijvoorbeeld aan dat het onderzoek onjuist is en dat het besluit daarmee ten onrechte op dit onderzoek is gebaseerd. Dat er sprake is van onjuist onderzoek zal dan wel aannemelijk moeten worden gemaakt. Bij het aannemelijk maken van deze stelling kan de positie van een appellant echter kwetsbaar zijn, zeker wanneer hij niet over de middelen beschikt om de onderzoeken te weerleggen door middel van een tegenonderzoek of deskundigenadvies. Appellant zou dan al met 1-0 achterstaan ten opzichte van het bestuur. Daarbij komt dat de bestuursrechter vaak zwaar moet leunen op deskundigenrapporten om tot haar oordeel te komen. De technische aspecten die spelen bij de beoordeling van het omgevingsrechtelijke besluit zijn immers niet de expertise van de rechter.¹

2. De hier opgenomen uitspraak is relevant voor de bewijslast van de (kwetsbare) burger in bestuursrechtelijke procedures en is ook illustratief voor de doorwerking van het *equality of arms* beginsel voortvloeiend uit art. 6 EVRM in het nationale omgevingsrecht. Kernoverweging is dat appellanten geen tegenonderzoek hoeven te overleggen om de door hen naar voren gebrachte stellingen te bewijzen, maar dat er enkel aanknopingspunten voor twijfel hoeven te worden aangedragen over de inhoud van de door het bestuursorgaan gebruikte gegevens (r.o. 7.3).

3. In dit commentaar ga ik achtereenvolgens in op het *equality of arms* beginsel zoals dat voortvloeit uit art. 6 EVRM, waarbij wordt ingegaan op het inschakelen van deskundigen door het bestuursorgaan en de rechter (2). Vervolgens komen de

1 Zie hierover in de context van de toegenomen toetsingsintensiteit van de bestuursrechter: A.G.A. Nijmeijer, 'Toenemende toetsingsintensiteit en de uitdijende rol van de deskundige', *TBR* 2022/1.

overwegingen over deskundigenonderzoek- en advisering in de uitspraak 'Zuid-West, 380 kV-west' nader aan de orde, waarbij ook aandacht wordt besteed aan het voorzorgsbeginsel in relatie tot onderzoeksgegevens (3), waarna nog enige beschouwingen volgen over relevante ontwikkelingen onder de Omgevingswet (4) en tot slot in het algemene bestuursprocesrecht (5).

Achtergrond: equality of arms

4. In art. 6 EVRM is het recht op een eerlijk proces neergelegd. Hieruit leidt het Europese Hof voor de Rechten van de Mens verschillende eisen af, waaronder het recht op gelijke proceskansen, ofwel 'equality of arms'.² In het Nederlands wordt dit ook wel geduid als 'gelijkheid der wapenen'. Procespartijen moeten eerlijk en gelijkwaardig worden behandeld. Dit betekent onder meer dat er een gelijke toegang voor partijen (burger en overheid) moet zijn tot processtukken en dat partijen de mogelijkheid moeten hebben om effectief te reageren op ingebrachte deskundigenrapporten en om eventueel (tegen)bewijs te leveren. De Afdeling formuleert het in de uitspraak 'inpassingsplan Zuid-West, 380 kV-west' als volgt: 'de kern van het beginsel van gelijke proceskansen is erin gelegen dat tussen partijen evenwicht moet bestaan met betrekking tot de mogelijkheid om bewijsmateriaal aan te dragen' (r.o. 7.1). Dit (tegen)bewijs kan bijvoorbeeld vorm krijgen doordat de rechter nog de mogelijkheid biedt tot het aanleveren van stukken, zoals een deskundigenrapport.³ En eventueel kan de bestuursrechter zelf een deskundige inschakelen als er sprake is van ongelijkwaardigheid van partijen.

5. Bij de inschakeling van deskundigen kan een onderscheid worden gemaakt tussen deskundigen die door partijen worden ingeschakeld en deskundigen die door de rechter worden benoemd. Op deze plaats is het goed te vermelden dat deskundigen zowel door partijen als door de bestuursrechter kunnen worden inge-

2 Zie bijvoorbeeld EHRM 23 juni 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0623JUD001295287 (Ruiz-Mateos vs Spain), EHRM 15 maart 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0315JUD003996609 (Gillissen vs The Netherlands) en EHRM 8 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1008JUD007721212 (Korošec vs Slovenië).

3 Zie ook r.o. 7.2 uitspraak.

schakeld.⁴ Het bestuursorgaan⁵ zal in de praktijk vaak al in de besluitvormingsfase deskundigen inschakelen om de gevolgen van het omgevingsrechtelijke besluit op de fysieke leefomgeving in kaart te kunnen brengen en daarmee te kunnen voldoen aan de vereisten van een zorgvuldige voorbereiding en een deugdelijke motivering van het besluit. Mede met behulp van de deskundigenrapporten kan vervolgens door het bestuursorgaan een belangenafweging worden gemaakt. Er bestaan in het omgevingsrecht overigens weinig expliciete verplichtingen voor het bestuursorgaan om een deskundige in te schakelen bij de voorbereiding van een besluit.⁶ Wel bevatten de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving, in het bijzonder het Besluit kwaliteit leefomgeving, regels die onderzoeksverplichtingen met zich meebrengen, zoals de passende beoordeling bij Natura 2000 gebieden of onderzoek naar een aanvaardbaar geurhinderniveau of naar het kunnen voldoen aan de normen voor geluidhinder. Als het bestuursorgaan onvoldoende expertise heeft op deze onderwerpen (of wellicht in de praktijk soms ook onvoldoende capaciteit) zal voor dit onderzoek een deskundige (moeten) worden ingezet.

6. De tegenpartij kan deskundigen inschakelen om het onderzoek dat als basis heeft gediend voor het besluit, te weerleggen. In dit verband kan overigens worden gewezen op een overzichtsuitspraak van 17 juli 2024 waarin de Afdeling overigens heeft verduidelijkt dat procespartijen gedurende de bezwaar-, beroeps- en hoger beroepsfase nieuwe bewijsmiddelen mogen inbrengen.⁷ De Afdeling past niet meer de lijn uit eerdere rechtspraak toe, waarin werd geoordeeld dat een appellante in beroep onder bepaalde omstandigheden geen bewijsstukken meer mocht indienen die hij niet in de bestuurlijke fase had ingediend.⁸ Als één van de

4 Zie hierover o.a. N.H. van Amerongen & R. Kegge, 'De gedragscode voor deskundigen in het omgevingsrecht', *TBR* 2019/30. Zie over de 'deskundige' in het recht o.a. R. Koenraad, Deskundigen in het Nederlands bestuursrecht. Rechterlijke controle van bestuursoptreden dat op deskundigenadviesing is gebaseerd', in: *Preadviezen 2017 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom Juridisch 2017 en de proefschriften van M. Visser, *De deskundige in het recht. Een interne rechtsvergelijking naar de normering van deskundigeninbreng in straf-, privaatrecht en bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch, 2023, S. Schuite, *De (bijzondere) positie van onteigenings- en nadeelcompensatiedeskundigen. Een juridisch dogmatisch onderzoek naar de inzet en rol van deskundigen die door de rechter of het bevoegd gezag worden ingeschakeld wegens de schadebegroting*, 2023, I.S. Ouwehand, *Toetsing van deskundigenadviezen door de bestuursrechter*, Zutphen: Uitgeverij Paris, 2024.

5 Of de initiatiefnemer van een project ter onderbouwing van de aanvraag.

6 Zie voor een voorbeeld art. 17.9 Ow op grond waarvan een gemeentelijke adviescommissie moet worden ingesteld die adviseert over de vergunningverlening voor rijksmonumenten. Binnen de commissie zijn 'enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg' (art. 17.9 lid 1 Ow).

7 ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2853. De overzichtsuitspraak gaat daarnaast in op de mogelijkheden om nieuwe gronden aan te voeren in beroep en hoger beroep.

8 Als voorbeeld hiervan verwijst de Afdeling naar een uitspraak van 4 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2247.

redenen hiervoor noemt de Afdeling expliciet het beginsel van equality of arms.⁹ De inbreng van nieuw bewijs wordt wel begrensd door de goede procesorde, waarbij de Afdeling twee 'oriëntatiepunten' hanteert: 1) of er voor de overige partijen nog voldoende tijd om zich inhoudelijk over het bewijsmiddel uit te laten resteert en 2) of er een onwenselijke of onaanvaardbare vertraging van de procedure optreedt als gevolg van het nieuwe bewijsmiddel.¹⁰ Gedurende de procedure is dus in beginsel veel ruimte voor procespartijen om nieuwe bewijsmiddelen (zoals deskundigenrapporten) in te brengen. Voor de minder deskundige burger zal het echter niet altijd eenvoudig in te schatten zijn wanneer wordt *verwacht* dat bewijsmiddelen worden ingebracht (nog los van de vraag of zij over de middelen hiertoe beschikken).¹¹

7. Daarnaast kan de bestuursrechter zelf deskundigen benoemen (de gerechtelijke deskundige). Hiervoor biedt art. 8:47 Awb de grondslag. De bestuursrechter maakt dan dus niet alleen gebruik van deskundigeninformatie aangeleverd door procespartijen, maar schakelt een eigen (onafhankelijke) deskundige in. Voor omgevingsrechtelijke zaken kan de bestuursrechter een bijzondere adviseur inschakelen, de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke ordening (StAB). De StAB heeft als taak om op verzoek van de bestuursrechter onafhankelijk en onpartijdig deskundigenbericht uit te brengen over beroepen tegen omgevingsrechtelijke besluiten (art. 17.10 Ow). Het gaat daarbij om advies over de technische inhoudelijke aspecten van de zaak (en niet de juridische). De StAB heeft daartoe eigen adviseurs die deskundig zijn op de verschillende vooral technische aspecten van het omgevingsrecht. In voorkomende gevallen kan de StAB ook externe deskundigen bij het onderzoek betrekken.¹² De StAB wordt in de praktijk door de Afdeling overigens maar in een beperkt aantal zaken ingeschakeld.¹³ Eén van de belangrijkste redenen om daartoe over te gaan lijkt de (milieu) technische complexiteit van de onderwerpen, waarbij het de rechter aan eigen deskundigheid ontbreekt.¹⁴

Sinds 2021 biedt de Awb de hoogste bestuursrechters overigens ook de mogelijkheid om via het instrument van de zogenoemde 'amicus curiae', *anderen* dan procespartijen te vragen mee te denken in een concrete rechtszaak (art. 8.12b

9 ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2853, r.o. 4. Als andere redenen noemt de Afdeling (r.o. 4): '(b) de ontwikkeling dat de bestuursrechter meer belang hecht aan materiële waarheidsvinding, en (c) de rechtseenheid ten opzichte van de andere hoogste bestuursrechters'.

10 ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2853, r.o. 5.

11 Zie ook Kegge in zijn noot bij de overzichtsuitspraak van 17 juli 2024 in *TBR* 2024/130.

12 Zie <stab.nl/expertise-en-producten/deskundigheid/>.

13 Ouwehand noemt een percentage van minder dan 5 % van de zaken, I.S. Ouwehand, Wanneer schakelt de bestuursrechter een deskundige in?, *NTB* 2023/247, par. 4.2.

14 Zo volgt uit interviews van Ouwehand met staatsraden, I.S. Ouwehand, Wanneer schakelt de bestuursrechter een deskundige in?, *NTB* 2023/247, par. 4.2.

Awb).¹⁵ Dit ‘meedenken’ heeft vooral als doel om derden te laten bijdragen aan de rechtsontwikkeling en stelt de rechter in staat ‘een beter, breder, zicht te krijgen op mogelijke maatschappelijke gevolgen van een te nemen beslissing’.¹⁶ De Awb kadert niet nader in wie deze meedenkers zijn, dat kan eenieder zijn, maar ook bijvoorbeeld specifieke belangengroepen of (onafhankelijke) deskundigen. Hoewel de inzet van het instrument ‘amicus curiae’ dus niet zozeer feitenvaststelling met het oog op rechtsbescherming en/of conflictbeslechting tot doel heeft,¹⁷ kan de inbreng van derden, zoals deskundigen, in een concrete zaak bijdragen aan de *equality of arms*¹⁸ als de appellant bijvoorbeeld over weinig technische kennis beschikt en derden deze kennis inbrengen.¹⁹

8. Een veelbesproken arrest van het EHRM over deskundigenbewijs in de bestuursrechtelijke procedure is het arrest Korošec/Slovenie.²⁰ Dit arrest wordt ook in de uitspraak ‘inpassingsplan Zuid-West, 380 kV-west’ aangehaald. In Korošec/Slovenie oordeelde het EHRM dat er sprake was van schending van het beginsel van *equality of arms*, omdat de bestuursrechter zijn oordeel op het rapport van een door het bestuursorgaan benoemde (medische) deskundige had gebaseerd, en het verzoek van betrokkene om een onafhankelijke deskundige te benoemen had afgewezen. Daarbij was van belang dat het advies van de deskundige van doorslaggevende betekenis was voor de beslissing van de rechter. Dit arrest leverde de nodige discussie op over de vraag of de bestuursrechter in het licht van de

15 Het moet gaan om een zaak die wordt behandeld door een meervoudige of grote kamer (art. 8.12b lid 1 Awb). Dit instrument is met de inwerkingtreding van de Wet amicus curiae en kruisbenoemingen aan de Awb toegevoegd. Eerder werd er door ABRvS al geëxperimenteerd met de amicus curiae, zie hierover J.C.A. de Poorter, L.A. van Heusden & C.J. de Lange, *De amicus curiae geëvalueerd. Over de eerste indrukken van de inzet van het instrument van de amicus curiae in procedures voor de Afdeling bestuursrechtspraak*, Den Haag: Raad van State, 2018.

16 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 550, nr. 3, p. 1. Daarnaast worden als doelstellingen ook genoemd het bevorderen van de rechtseenheid en het versterken van de maatschappelijke effectiviteit van (bestuurs)rechtspraak, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 550, nr. 3, p. 4.

17 I.S. Ouwehand, *De amicus curiae en de bijzondere kamer; nieuwe manieren voor de bestuursrechter om deskundigen in de procedure te betrekken*, *NTB* 2022/72. Zie ook o.a. T. Barkhuysen en N. Jak, *De amicus curiae in het bestuursprocesrecht wettelijk verankerd: experimenteren maar!*, *NTB* 2020/171.

18 R. Stolk, Y. Schuurmans, J. Esser, ‘De amicus curiae: een instrument voor rechtsvorming of ook voor rechtsbescherming?’, *AA* 2019/9, p. 17.

19 In 2023 heeft de Afdeling de amicus curiae-procedure voor het eerst ingezet in een omgevingsrechtelijke zaak en inbreng gevraagd over de onderzoeksmogelijkheden naar vleermuizen in spouwmuren (met het oog op het isoleren van de spouwmuren), ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2969. Zie hierover G. van der Veen, *Vleermuizen en de vrienden van de rechter*, *TO* 2023/2-3.

20 EHRM 8 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1008JUD007721212.

equality of arms vaker een onafhankelijke deskundige zal moeten benoemen.²¹ In twee, afgestemde uitspraken hebben de ABRvS en de Centrale Raad van Beroep in 2017 het arrest als het ware 'vertaald' naar de Nederlandse rechtspraak en een stappenplan geïntroduceerd voor zaken waarin het bestuursorgaan zich beroept op het advies van de eigen deskundige om zo mede te kunnen beoordelen of er aanleiding is een gerechtelijke deskundige in te schakelen.²² Onderdeel van het stappenplan is de vraag of de door appellant overgelegde (bewijs)stukken een redelijke mogelijkheid bieden om de rechter van zijn standpunt te overtuigen. Als dat niet zo is, zal de rechter ingevolge het *equality of arms* beginsel moeten overwegen een deskundige in te schakelen. Hoewel Korošec/Slovenië over een medische deskundige ging, kan de vraag naar de inschakeling van een onafhankelijke deskundige vanzelfsprekend ook spelen in omgevingsrechtsrechtelijke zaken in het licht van het beginsel van *equality of arms* (zie hierna onder 11).

Deskundigenonderzoek- en advisering bij omgevingsrechtelijke besluiten

9. Ook in de procedure over het rijksinpassingsplan 'Zuid-West, 380 kV-west' waarbij de aanleg van een hoogspanningsverbinding tussen Borssele en Rilland wordt mogelijk gemaakt, speelt het beginsel van *equality of arms* in relatie tot technische deskundigenonderzoeken van het bestuursorgaan. Het rijksinpassingsplan is een instrument uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) zoals die gold tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Een inpassingsplan kon worden vastgesteld voor ruimtelijke ontwikkelingen van nationaal belang.²³ Het is vergelijkbaar met het bestemmingsplan, maar dan vastgesteld door de betrokken ministers in plaats van de gemeenteraad en maakt in casu de hoogspanningsver-

-
- 21 Zie o.a. B.J. van Ettekoven, 'De betekenis van de uitspraak Korošec tegen Slovenië voor het Nederlandse bestuursrecht', *Overheid en Aansprakelijkheid* 2016/29 en T. Barkhuysen en M. Van Emmerik, *Equality of arms* en de Algemene wet bestuursrecht, in: T. Barkhuysen e.a. (red), *25 Jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer, 2019, p. 245-251.
 - 22 ABRvS 30 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1674 en CRvB 30 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2226. Zie hierover bijv. uitgebreid de annotatie van K.J. de Graaf & A.T. Marseille, 'Equality of arms en de medische deskundige in de bestuursrechtspraak', AA 2017/0723 en I.S. Ouwehand, *Equality of arms* bij de bestuursrechter, *JBplus* 2019/4.
 - 23 Art. 3.28 Wro. Op provinciaal niveau bestond een vergelijkbare bevoegdheid voor PS voor ruimtelijke ontwikkelingen van provinciaal belang (art. 3.26 Wro). Zie over het inpassingsplan onder de Wro onder meer P.J.J. van Buuren, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2017, par. 12.5 en M.N. Boeve, F.A.G. Groothuijse (red), *Omgevingsrecht*, Amsterdam: EuropaLawPublishing, 2019, par. 6.5.5.

binding planologisch mogelijk.²⁴ Aan de besluitvorming over de aanleg van de hoogspanningsverbinding ligt het nodige onderzoek ten grondslag. Daarbij gaat het onder meer over de gevolgen van de hoogspanningsverbinding voor de gezondheid vanwege door de hoogspanningsverbinding veroorzaakte magnetische velden en over geluidsoverlast vanwege het hoogspanningsstation. Dit zijn ingewikkelde milieutechnische onderwerpen.

10. Appellanten betogen in deze zaak dat er geen sprake is van gelijke proceskansen in de zin van art. 6 EVRM omdat het ‘voor een gemiddelde burger onmogelijk is om de middelen op te brengen om tegenrapporten door deskundigen op de laten stellen die voldoende tegenwicht bieden aan de door verweerders aan de besluiten ten grondslag gelegde gegevens’ (r.o. 7.1). Daarmee zou er sprake zijn van ongelijkwaardigheid tussen partijen, verweerder beschikt immers wel over ‘de nodige deskundigheid, financiële middelen en tijd’.²⁵ De Afdeling is daarvan echter niet overtuigd en oordeelt dat partijen niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij over onvoldoende middelen beschikken (r.o. 7.3). Daarvoor draagt de Afdeling twee argumenten aan.

11. Het eerste ziet op de benoeming in deze zaak van een gerechtsdeskundige, in dit geval de StAB. De Afdeling wijst erop dat in het door de StAB uitgebrachte deskundigenrapport is ingegaan op de gevolgen voor de gezondheid, geluidseffecten en de specifieke gevolgen van het plan voor appellanten. Opvallend is dat de Afdeling expliciet aangeeft dat ‘in dit geval *met het oog op het evenwicht tussen partijen* een deskundige is benoemd (cursivering door auteur)’ (r.o. 7.3.) Deze expliciete verwijzing naar het herstellen van de ongelijkheid tussen partijen als reden voor inschakeling van een deskundige door de rechter lijkt tamelijk bijzonder/uniek. Uit onderzoek van Ouwehand blijkt dat ongelijkheidscompensatie in omgevingsrechtelijke zaken voor staatsraden wel een overweging is om de StAB in te schakelen, maar dat deze reden slechts zelden in de uitspraak wordt vermeld.²⁶ Zij merkt mijns inziens terecht op dat niet goed is in te zien waarom de rechter dit niet zou kunnen aangeven. Dit kan immers helpen inzicht te bieden in de toepassing van het beginsel van equality of arms bij het benoemen van gerechtelijke deskundigen in het omgevingsrecht.

12. Met het tweede argument van de Afdeling in het kader van het beroep van appellanten op de ongelijke proceskansen zoals voortvloeiend uit art. 6 EVRM,

24 Daarbij worden de benodigde uitvoeringsbesluiten van gemeenten en provincies gezamenlijk voorbereid en gecoördineerd met het inpassingsplan en worden voor beroep aangemerkt als één besluit. Ingevolge art. 20a lid 1 Elektriciteitswet 1998 (oud) was de rijkscoördinatie-regeling (art. 3.35 Wro) van toepassing op de aanleg of wijziging van hoogspanningsnetwerk.

25 R.o. 7.1 uitspraak. In dit commentaar blijft buiten beschouwing het betoog van appellanten dat de beroepstermijn voor het aanvoeren van beroepsgronden te beperkt was en daarmee in strijd met het equality of arms beginsel van art. 6 EVRM.

26 I.S. Ouwehand, ‘Wanneer schakelt de bestuursrechter een deskundige in?’, *NTB* 2023/247.

kom ik bij de kern waarom deze uitspraak als pijler in deze bundel is opgenomen. Namelijk dat appellanten slechts twijfel hoeven te zaaien over de inhoud van het door het bestuursorgaan gebruikte onderzoek ten behoeve van de besluitvorming. Er hoeft door appellanten geen tegenonderzoek te worden overgelegd om de door hen naar voren gebrachte stellingen te bewijzen. Daarbij moet het gaan om concrete 'aanknopingspunten voor twijfel' (r.o. 7.3). Dit illustreert dat de bestuursrechter appellanten in het licht van de *equality of arms* dus niet al te gemakkelijk kan tegenwerpen dat het onderzoek van het bestuursorgaan niet is weerlegd met tegenonderzoek.²⁷ Goed gemotiveerd twijfel zaaien is voldoende, zo is vaste rechtspraak.²⁸ Uit jurisprudentie van de Afdeling lijkt te volgen dat die aanknopingspunten voor twijfel wel iets om het lijf moeten hebben. Zo overweegt de Afdeling in een uitspraak van 29 januari 2025:

'8.4. De Afdeling ziet in wat door [appellant] en anderen is aangevoerd geen concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid en volledigheid van de bevindingen en conclusies in de rapporten van Els & Linden. [appellant] en anderen hebben de conclusies uit deze onderzoeken bijvoorbeeld niet aan de hand van een tegenonderzoek of op een andere wijze bestreden. De enkele stelling dat zich beschermde soorten binnen het plangebied voordoen is onvoldoende voor het oordeel dat het wettelijke soortenbeschermingsregime op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat. (...)'.²⁹

En in een uitspraak van 7 maart 2025 overweegt de Afdeling in voorlopige voorziening:

'[verzoeker A] en anderen zijn het niet eens met de conclusies van het onderzoek, maar hebben daar zelf geen ander onderzoek tegenover gezet, noch hebben zij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van de conclusies van het onderzoek naar voren gebracht. Zij hebben, in hun beroepsschrift en op de zitting, gesteld dat TAUW in het ecologisch onderzoek de oorspronkelijke situatie verkeerd in kaart heeft gebracht, de toename in recreatiedruk heeft onderschat, en onterecht heeft geconcludeerd dat het verwijderen van de noordelijke steiger ervoor zorgt dat verstoring van het broedgebied van de rietzanger wordt voorkomen. Geen van deze stellingen hebben zij echter met objectieve gegevens onderbouwd. Deze stellingen kunnen daarom geen aanleiding geven voor twijfel aan het ecologisch onderzoek.'³⁰

Voor appellanten zal mijns inziens niet altijd duidelijk zijn wanneer er sprake is van voldoende aanknopingspunten om twijfel te zaaien over de onderzoeksge-

27 Zie ook D.G.J. Sanderink, T. Barkhuysen e.a. (red.), *Het bestuursprocesrecht*, in: 25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid, Deventer: Wolters Kluwer 2019/42.5.

28 Dat de standpunten van appellanten niet altijd leiden tot de conclusie dat sprake is van twijfel aan de inhoud van het door het bestuursorgaan gebruikte onderzoek of deskundigenadvies spreekt daarbij voor zich. Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:708 en ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS: 2021:171.

29 ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:333.

30 Vz. ABRvS 7 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:935.

gevens van het bestuursorgaan, een ‘enkele stelling’ zal vaak niet volstaan, maar wat dan wel? Dit zal van geval tot geval verschillen. Deze ‘lichtere’ bewijslast betekent mijns inziens dan ook niet altijd dat de ‘bewapening’ nu gelijkwaardig is.³¹ Ontwikkelingen bieden enig perspectief (zie onder punt 16).

13. Niet altijd kan een omgevingsrechtelijk besluit overigens met zekerheid worden gebaseerd op deskundigenonderzoek. Wanneer er nog geen wetenschappelijke zekerheid is over de effecten op de gezondheid en/of fysieke leefomgeving van de activiteit waarop het besluit ziet of de onderzoeksmethoden nog ontoereikend zijn, zullen deskundigenrapporten geen doorslaggevende helderheid kunnen verschaffen. Het bevoegd gezag heeft in beginsel beoordelingsruimte ten aanzien van de vraag welk risico wordt geaccepteerd en kan er voor kiezen om de activiteit toe te staan. Ondanks de onzekerheid kan er echter reden zijn om een activiteit te begrenzen, omdat deze mogelijk ernstige of onomkeerbare risico's voor de gezondheid of het milieu oplevert. Door toepassing van het voorzorgsbeginsel wordt getracht deze risico's te voorkomen. Het voorzorgsbeginsel is een rechtsbeginsel dat voortvloeit uit het Europese en nationale recht. Er is geen wettelijke definitie van het beginsel, maar de belangrijkste elementen zijn wel duidelijk, waarbij het er kort gezegd om gaat dat er dreigende (milieu) schade is, onzekerheid of die schade zal optreden, maar ondanks die onzekerheid actie geboden is.³² Daarbij is complex dat er voor toepassing van het voorzorgsbeginsel enerzijds nog wetenschappelijke onzekerheid over de kans op het intreden van het risico moet zijn, en er anderzijds wel enig bewijs moet zijn dat er significante of onherstelbare schade zal optreden.³³ Het risico daarop mag niet geheel hypothetisch zijn.³⁴ De uitspraak ‘Zuid-West, 380 kV-west’ laat hier een voorbeeld van zien. Hoogspanningsverbindingen veroorzaken een zogenoemd ‘magnetisch veld’. Al lange tijd is er discussie en ongerustheid over de effecten van deze magnetische velden op de gezondheid.³⁵ Onomstotelijk bewijs voor deze effecten is er niet, wel zijn er aanwijzingen voor een verband tussen magneetvelden en leukemie bij kinderen. Deze aanwijzingen (en de maatschappelijke onrust) zijn voor het Rijk aanleiding geweest om op basis van het voorzorgsbeginsel beleid te formuleren waarin kort gezegd wordt geadviseerd zoveel mogelijk te vermijden dat

31 Wellicht mede afhankelijk van de ‘ervarenheid’ van de partij.

32 Zie bijv. A. Trouwborst, ‘De harde kern van het voorzorgsbeginsel’, *M en R* 2007, p. 198 en P.M. Smits, ‘Een steeds bredere toepassing van het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht’, *TBR* 2023/42, p. 318.

33 O.a. R. Kegge en K. De Graaf, Factsheet Voorzorgsbeginsel, Parlement en Wetenschap, 7 oktober 2024.

34 T. Barkhuysen & F. Onrust, De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak, in: M.N. Boeve & R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof.mr. N.S.J. Koeman*, Groningen, 2010.

35 Zie o.a. al R.J.J. Aerts en E.H.P. Brans, ‘Het voorzorgsbeginsel en de risico's van gezondheidsschade door bovengrondse hoogspanningslijnen’, *M en R* 2009/144 en J.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.

er nieuwe situaties ontstaan waarin kinderen langdurig in de magneetveldzone van een bepaalde sterkte van bovengrondse hoogspanningslijnen verblijven. Dit voorzorgsbeleid is ook bij de besluitvorming van het inpassingsplan 'Zuid-West, 380 kV-west' als uitgangspunt gehanteerd. Met de beleidskeuze is volgens de Afdeling gegeven de bestaande onzekerheden over de mogelijke gezondheidsrisico's niet op onjuiste wijze invulling gegeven aan het voorzorgsbeginsel (o.a. r.o. 14.1). Over de conclusies van onderzoeksrapporten over de mogelijke gezondheidsrisico's van hoogspanningslijnen aangedragen door appellanten oordeelt de Afdeling dat deze 'niet wetenschappelijk zijn onderbouwd' en er geen aanleiding is om de onderzoeken waarop de ministers zich hebben gebaseerd in twijfel te trekken.

Gelet op de toenemende onzekerheden over gezondheidsrisico's vanwege onder meer de emissies van potentieel risicovolle stoffen in de fysieke leefomgeving, denk bijvoorbeeld aan de discussie over Pfas,³⁶ zal de aandacht voor toepassing van het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht zeker niet verslappen. Naar verwachting zal dit ook nodige discussies bij de bestuursrechter opleveren (inclusief de inbreng van de nodige deskundigenrapporten).

Omgevingswet

14. Onder de Omgevingswet is het instrument rijksinpassingsplan vervangen door het projectbesluit. Het Rijk kan (en moet in bepaalde gevallen) op grond van art. 5.44 Ow e.v. het projectbesluit inzetten voor complexe projecten van publiek belang, zoals de aanleg van hoogspanningsverbindingen. Vergelijkbaar met het rijksinpassingsplan wordt daarmee, in combinatie met de toepassing van de coördinatieregeling van afd. 3.5 Awb, voorzien in een gecoördineerde en versnelde besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedure voor het project. Het projectbesluit wordt vastgesteld volgens de procedure opgenomen in afd. 5.2. Omgevingswet. Deze procedure kent verschillende fases: voornemen, verkenning, voorkeursbeslissing³⁷ en tot slot het besluit. Daarbij is er bijzondere aandacht voor participatie van betrokkenen, zoals omwonenden en bedrijven. Zo stelt het bevoegd gezag op grond van art. 5.47 lid 3 Ow in de voornemenfase 'een ieder' in de gelegenheid binnen een door hem te stellen termijn mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. Een in de context van deze uitspraak opvallende nieuwe bepaling is vervolgens opgenomen in art. 5.48 lid 2 Ow ten aanzien van de verkenningfase: 'degene die een mogelijke oplossing als bedoeld in artikel 5.47, derde lid, heeft voorgedragen, kan daarbij verzoeken dat het bevoegd gezag daar-

36 Zie voor jurisprudentie waarin het voorzorgsbeginsel naar voren werd gebracht o.a. P.M. Smits, 'Een steeds bredere toepassing van het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht', *TBR* 2023/42, p. 323 en J.K. van de Poel, 'Geen ruimte meer voor toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de omgevingsvergunning milieu', *M en R* 2023/25. Zie over toepassing van het voorzorgsbeginsel bij Q-koorts bijvoorbeeld M. Timmer en N. Van Triet, 'Beheersen en bestrijden - het voorzorgsbeginsel en informatieplichten bij de onzekere risico's van Q-koorts', *TO* 2017/3.

37 In de meeste gevallen is de voorkeursbeslissing overigens niet verplicht.

over advies vraagt aan een onafhankelijke deskundige'.³⁸ Deze bepaling beoogt te stimuleren dat door derden voorgedragen redelijke oplossingen dezelfde aandacht krijgen als die zijn voorgesteld door het bevoegd gezag.³⁹ De Omgevingswet kent geen nadere criteria voor de beslissing van het bevoegd gezag op een dergelijk verzoek. De vraag is dan ook hoe de rechter een afwijzing van dit verzoek zal toetsen. Naar verwachting zal hij mede aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beoordelen of het bevoegd gezag redelijkerwijs tot een afwijzing van dat verzoek kon overgaan.⁴⁰

Deze bepaling voorziet in een versterking van de positie van de burger in de bestuurlijke besluitvormingsfase. Dit kan echter doorwerken in de positie van de burger als procespartij bij de bestuursrechter, waarbij het deskundigenonderzoek immers kan worden gebruikt om een bestuurlijke keuze voor een alternatief aan te vechten.

15. In de context van de *equality of arms* brengt de Omgevingswet weinig andere expliciete wijzigingen ten opzichte van het oude recht. Wel is er door Schueler en Besselink terecht op gewezen dat de beoogde vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte voor het lokale bevoegd gezag onder de Omgevingswet niet alleen gevolgen kan hebben voor de motiveringsplicht van het bestuur, maar ook voor de eisende partij (veelal de burger).⁴¹ Meer afwegingsruimte en daarmee keuzes voor het bestuur⁴² vraagt meer van de motivering en de onderbouwing van het besluit. Dit zal vaak mede met behulp van onderzoeksrapporten gebeuren. Van de partij die deze keuzes betwist zal echter ook meer worden gevraagd, zeker als deze bij de bestuursrechter niet alleen twijfel wil zaaien over de onderbouwing van het besluit, maar ook de door hem gewenste opties binnen de keuzeruimte wil onderbouwen. Daarbij merken Schueler en Besselink op dat 'de rechter de neiging (zal) hebben om – bij gebrek aan rechtsregels die een resultaat aanwijzen – sterk te leunen op wat partijen aanvoeren vóór of tegen de gemaakte keuzes respectievelijk te maken keuzes'.⁴³ Dit maakt de vraag naar een versterking van

38 Het bevoegd gezag kan dit vanzelfsprekend ook ambtshalve doen.

39 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 109, p. 2. In de motivering van het besluit (en in de voorkeursbeslissing voor zover daar sprake van is) zal het bevoegd gezag in ieder geval in moeten gaan op de oplossingen en door deskundigen uitgebrachte adviezen (zie art. 5.5 Omgevingsbesluit en art. 5.51 Omgevingswet).

40 Eerder besproken in: M. Boeve en F. Groothuijse, 'Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?! De juridische waarborging van burgerparticipatie in de Omgevingswet', *Recht der Werkelijkheid* 2019/2, p. 33. Daarbij gaven wij ook aan dat rechter daarvoor mogelijk zal aansluiten bij de jurisprudentie ten aanzien van de m.e.r.-regelgeving over de in het MER te beschrijven redelijke alternatieven, waarbij onder meer ook kosten en geschiktheid van het alternatief een rol mogen spelen.

41 B. Schueler en H. Besselink, De bestuursrechter in een globaler en flexibeler omgevingsrecht, in: C. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, 2024, p. 86-87.

42 Zie in dit verband ook de bijdrage van Copier in deze bundel (pijler 5).

43 B. Schueler en H. Besselink, De bestuursrechter in een globaler en flexibeler omgevingsrecht, in: C. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, 2024, p. 87.

de positie van de burger in het proces, mede in het licht van de *equality of arms*, pregnanter.

Tot slot

16. Dit laatste sluit aan bij mijn laatste opmerkingen. Zoals besproken hoeft de burger als procespartij enkel twijfel te zaaien over de door het bevoegd gezag aangedragen onderzoeksgegevens. Wanneer er geen twijfel kan worden aangenomen aan de gegevens die zijn gebruikt door het bevoegd gezag is er voor de burger echter geen procedurele 'herkansingsmogelijkheid' meer. Voor het bestuursorgaan is dit anders, door middel van toepassing van de bestuurlijke lus kan het bestuur gebreken herstellen.⁴⁴ In dit verband zien we al geruime tijd een ontwikkeling naar een verdere versterking van de procespositie van de 'onderliggende' partij, de burger, in het bestuursrecht. Een ontwikkeling die daarbij in het bijzonder kan worden genoemd is de introductie van de zogenoemde 'burgerlus', waarbij de bestuursrechter een belanghebbende in de gelegenheid kan stellen een door hem ingenomen stelling aannemelijk te maken. Het (concept)wetsvoorstel versterking Awb voorziet inmiddels in de introductie van een dergelijke burgerlus.⁴⁵ Hoewel de nodige kritische kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de functie van de burgerlus als versterking van de 'wapengelijkheid' tussen burger en bestuursorgaan,⁴⁶ kan daarmee op zijn minst partijen meer duidelijkheid worden verschaft over het extra bewijs dat nodig is. Dit kan mogelijk als positief indirect gevolg hebben dat ook al vroegtijdig in de procedure meer aandacht is voor de bewijspositie van de burger. In het licht van de *equality of arms* lijkt mij dit een gewenste ontwikkeling.

M.N. Boeve

44 Art. 8.51a Awb e.v.

45 Aert. 8.51e Awb e.v. wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb.

46 Zie o.a. R. Koenraad en Y. Schuurmans, De burger en zijn dode mus. Een beschouwing over de noodzaak om de burgerlus materieel te duiden, in: B.J. van Ettekoven e.a. (red.), *Evenwichtig bestuursrecht. Voortbouwen op het wetenschappelijke werk van Ben Schueler*, 2024, p. 97 e.v. en C. Blankenstein en A. Verburg, Burgerlus en bestuurlijke lus: een gelijke strijd met andere middelen, in: B.J. van Ettekoven e.a. (red.), *Evenwichtig bestuursrecht. Voortbouwen op het wetenschappelijke werk van Ben Schueler*, 2024, p. 81 e.v.

