



Uitspraak 201504697/1/R6

Datum van uitspraak: woensdag 24 februari 2016

Tegen: de ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu en andere

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Inpassingsplan

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:465**

201504697/1/R6.

Datum uitspraak: 24 februari 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3], wonend te Wijnbergen, gemeente Montferland,
4. [appellant sub 4A] en [appellante sub 4B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 4]), beiden wonend te Etten, gemeente Oude IJsselstreek,
5. [appellante sub 5] en anderen, gevestigd onderscheidenlijk wonend te [woonplaats],
6. [appellante sub 6] en anderen, gevestigd onderscheidenlijk wonend te Didam, gemeente Montferland,
7. [appellant sub 7], wonend te Etten, gemeente Oude IJsselstreek,
8. [appellant sub 8] en anderen, allen wonend te [woonplaats],
9. [appellant sub 9A] en [appellant sub 9B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 9]), beiden wonend te [woonplaats],
10. [appellant sub 10A] en [appellant sub 10B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 10]), beiden wonend te [woonplaats],
11. [appellant sub 11A] en [appellant sub 11B], beiden wonend te Kilder, gemeente Montferland,
12. de stichting Stichting Achterhoek voor 380 kV ondergronds en anderen (hierna: 380 kV ondergronds en anderen), gevestigd te Breedenbroek, gemeente Oude IJsselstreek, onderscheidenlijk wonend te Wehl, gemeente Doetinchem, Uift, gemeente Oude IJsselstreek, Silvolde, gemeente Oude IJsselstreek, Breedenbroek, gemeente Oude IJsselstreek, Kilder, gemeente Montferland, Voorst, gemeente Oude IJsselstreek, Sinderen, gemeente Oude IJsselstreek, Wijnbergen, gemeente Doetinchem en gemeente Montferland, en Etten, gemeente Oude IJsselstreek,
13. [appellante sub 13] en anderen, gevestigd onderscheidenlijk wonend te Wijnbergen, gemeente Montferland,
14. [appellant sub 14], wonend te Silvolde, gemeente Oude IJsselstreek,
15. [appellant sub 15A] en [appellant sub 15B], beiden wonend te Silvolde, gemeente Oude IJsselstreek,
16. [appellant sub 16A] en [appellante sub 16B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 16A]), beiden wonend te Silvolde, gemeente Oude IJsselstreek,
17. [appellante sub 17], wonend te Wijnbergen, gemeente Montferland,
18. [appellante sub 18], gevestigd te Voorst, gemeente Oude IJsselstreek,
19. [appellant sub 19A] en [appellant sub 19B], beiden wonend te [woonplaats],
20. [appellant sub 20], wonend te Silvolde, gemeente Oude IJsselstreek,

21. de stichtingen Stichting Behoud Kemnade en Waalse Water en Stichting Leven met de Aarde (hierna: Behoud Kemnade en Leven met de Aarde), beide gevestigd te Gendringen, gemeente Oude IJsselstreek,
22. [appellant sub 22A] en [appellante sub 22B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 22]), beiden wonend te Terborg, gemeente Oude IJsselstreek,
23. [appellante sub 23], gevestigd te Etten, gemeente Oude IJsselstreek,
24. [appellante sub 24], gevestigd te Silvolde, gemeente Oude IJsselstreek,
25. [appellante sub 25], gevestigd te Silvolde, gemeente Oude IJsselstreek,
26. [appellant sub 26], handelend onder de naam [bedrijf] en anderen, wonend te Voorst, gemeente Oude IJsselstreek, en [plaats],
27. [appellant sub 27A] en [appellante sub 27B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 27]), beiden wonend te Etten, gemeente Oude IJsselstreek,
28. [appellant sub 28A] en [appellant sub 28B], beiden wonend te Etten, gemeente Oude IJsselstreek,
29. [appellant sub 29A] en [appellant sub 29B], beiden wonend te [woonplaats],

en

1. de ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Montferland,
 3. het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek,
 4. de staatssecretaris van Economische Zaken,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 7 april 2015 hebben de ministers het inpassingsplan "Inpassingsplan DW380 Doetinchem - Voorst" vastgesteld.

Ter uitvoering van dit inpassingsplan hebben het college van burgemeester en wethouders van Montferland en het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek onderscheidenlijk de staatssecretaris van Economische Zaken bij besluiten van 21, 23 en 28 april 2015 een aantal omgevingsvergunningen verleend en een ontheffing als bedoeld in de Flora- en Faunawet verleend.

Tegen het besluit van de ministers hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en anderen, [appellante sub 6] en anderen, [appellant sub 7], [appellant sub 8] en anderen, [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellanten sub 11], 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen, [appellant sub 14], [appellanten sub 15], [appellant sub 16A], [appellante sub 17], [appellante sub 18], [appellanten sub 19], [appellant sub 20], Behoud Kemnade en Leven met de Aarde, [appellant sub 22], [appellante sub 23], [appellante sub 24], [appellante sub 25], [appellant sub 26] en anderen, [appellant sub 27], [appellanten sub 28] en [appellanten sub 29] beroep ingesteld. Een aantal van hen heeft tevens beroep ingesteld tegen één of meer van de overige besluiten.

De ministers en de colleges hebben verweerschriften ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellante sub 5] en anderen, [appellante sub 6] en anderen, [appellante sub 17], Behoud Kemnade en Leven met de Aarde, [appellante sub 24] en de ministers en de staatssecretaris hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellant sub 1], [appellante sub 5] en anderen, [appellant sub 8] en anderen, [appellant sub 10], 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen, [appellant sub 14], [appellanten sub 15], [appellant sub 16A], [appellante sub 17], [appellante sub 18], [appellanten sub 19], Behoud Kemnade en Leven met de Aarde, [appellant sub 26] en anderen, de ministers en TenneT TSO B.V. hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 en 8 december 2015, waar appellanten, met uitzondering van de hierna te noemen personen, zijn verschenen en/of zich hebben doen vertegenwoordigen. Ook verweerders hebben zich doen vertegenwoordigen. Voorts is TenneT TSO als partij gehoord. [appellant sub 7] en [appellant sub 9] zijn niet verschenen.

Overwegingen

ALGEMEEN

Inleiding

1. Het inpassingsplan voorziet in de aanleg van een nieuwe, ongeveer 22 kilometer lange 380 kV-hoogspanningsverbinding tussen Doetinchem en de grens met Duitsland bij Voorst, gemeente Oude IJsselstreek. Een deel van de verbinding zal tevens op een spanning van 150 kV worden bedreven. Verder voorziet het plan in twee ondergrondse 150 kV-aftakkingen met een lengte van onderscheidenlijk ruim 1 kilometer en ruim 300 meter. Het inpassingsplan en de hiervoor genoemde uitvoeringsbesluiten van de colleges en de staatssecretaris zijn voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van de rijkscoördinatieregeling die is vervat in artikel 3.35 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro).

De hoogspanningsverbinding dient ter vervanging van een bestaande, deels min of meer parallel aan het tracé voor de nieuwe verbinding gelegen hoogspanningsverbinding. De bestaande verbinding zal na ingebruikneming van de nieuwe worden ontmanteld.

Het is de bedoeling dat de nieuwe verbinding haar vervolg vindt over Duits grondgebied, tot Wesel. Het Nederlandse deel van het traject van de hoogspanningsverbinding zal worden geëxploiteerd door TenneT TSO. Het Duitse deel zal worden geëxploiteerd door de vennootschap naar Duits recht Amprion GmbH.

De Afdeling zal de beroepen bespreken overeenkomstig onderstaande inhoudsopgave.

ALGEMEEN

GEDEELTELIJKE INTREKKING BEROEPEN

ONTVANKELIJKHEID

INPASSINGSPLAN

TERINZAGELEGGING STUKKEN EN BEKENDMAKING

BESLUIT

TOEPASSINGSBEREIK MER

NUT EN NOODZAAK VAN DE

HOOGSPANNINGSVERBINDING

BOVENGRONDS OF ONDERGRONDS TRACÉ/

WISSELSTROOM OF GELIJKSTROOM

TRACÉKEUZE

INHOUD MER

GELUID

WIJZE VAN BESTEMMEN

GEZONDHEID EN MAGNEETVELDEN

HORIZONVERVUILING EN VISUELE HINDER

VEILIGHEID

LANDSCHAP EN CULTUURHISTORIE

NATUUR

AANKOOP EN SCHADE

OVERIGE BEROEPSGRONDEN

OMGEVINGSVERGUNNINGEN

ONTHEFFING FLORA- EN FAUNAWET

CONCLUSIE

Gedeeltelijke intrekking beroepen

2. Ter zitting hebben 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen en [appellant sub 26] en anderen hun beroepsgrond tegen het inpassingsplan dat de aanleg van de hoogspanningsverbinding niet is getoetst aan de Omgevingsverordening Gelderland en dat de verbinding in strijd is met de natuurregels uit die verordening, ingetrokken.

[appellante sub 13] en anderen hebben ter zitting hun beroep ingetrokken voor zover het ziet op het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Montferland tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor het kappen en snoeien van een aantal bomen aan de Doetinchemseweg te Kilder nabij nr. 5.

Verder hebben 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen ter zitting hun beroepsgrond tegen de ontheffing als bedoeld in de Flora- en faunawet ingetrokken die inhoudt dat niet is geborgd dat bij wijziging van de mastposities ten opzichte van de in het voor de ontheffing verrichte onderzoek aangehouden mastposities, een nadere toets in het kader van genoemde wet zal worden uitgevoerd.

Ontvankelijkheid

3. De ministers hebben in twijfel getrokken of de beroepen van [appellant sub 14], [appellanten sub 15], [appellant sub 16A], [appellanten sub 19], Behoud Kemnade en Leven met de Aarde en [appellanten sub 29] tegen het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan ontvankelijk zijn. Verder hebben zij twijfel uitgesproken over de vraag of het beroep van 380 kV ondergronds en anderen tegen dit besluit ontvankelijk is voor zover het is ingesteld door [6 appellanten sub 12], en of het beroep van [appellant sub 26] en anderen ontvankelijk is voor zover het is ingesteld door [appellant sub 26], handelend onder de naam [bedrijf]. In dat verband hebben zij naar voren gebracht dat de genoemde natuurlijke personen op geruime afstand van de te realiseren hoogspanningsverbinding wonen. In verband daarmee is volgens de ministers niet duidelijk of betrokkenen belanghebbenden zijn bij de genomen besluiten. De ministers achten het voorts twijfelachtig of Behoud Kemnade en Leven met de Aarde gezien hun doelstellingen belanghebbend zijn. De belanghebbendheid van de twee natuurlijke personen die het desbetreffende beroep hebben ingesteld, moet volgens de ministers eveneens worden betwijfeld.

3.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Ingevolge artikel 8:1 kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen.

3.2. De wetgever heeft de eis van belanghebbendheid gesteld om te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang beroep zou kunnen instellen. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

3.3. Ingevolge artikel 10, lid 10.2, onder a, sub 1, van de planregels, gelezen in verbinding met de verbeelding, mag de bouwhoogte van de masten die deel uitmaken van de verbinding, op het tracégedeelte tussen Doetinchem en Silvolde ten hoogste 80 meter bedragen en op het gedeelte tussen Silvolde en de Duitse grens ten hoogste 70 meter. Gelet op deze relatief grote maatvoering en op de omvang van het plan als geheel heeft het plan een aanzienlijke ruimtelijke uitstraling. Onder die omstandigheid dient de kring van belanghebbenden naar het oordeel van de Afdeling betrekkelijk ruim te worden geacht. Het enkele feit dat sommige appellanten vanaf hun perceel geen onbelemmerd zicht op de hoogspanningsverbinding zullen hebben, brengt in dit geval dan ook niet met zich dat zij niet als belanghebbende kunnen worden beschouwd. Dat neemt niet weg dat wanneer de afstand tot de voorziene hoogspanningsverbinding zodanig is dat de ruimtelijke uitstraling van de verbinding te beperkt is om het belang van natuurlijke personen rechtstreeks bij de vaststelling van het plan betrokken te achten, dit aan het aanmerken van natuurlijke personen als belanghebbende in de weg staat. Naar het oordeel van de Afdeling kan dit laatste evenwel niet met vrucht worden gesteld ten aanzien van één of meer van de natuurlijke personen die in beroep zijn. Dit betekent dat in zoverre geen grond bestaat om beroepen geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk te verklaren.

Wat het beroep van Behoud Kemnade en Leven met de Aarde betreft, merkt de Afdeling allereerst op dat de natuurlijke personen die het desbetreffende beroepschrift hebben ondertekend, gezien de bewoordingen van het beroepschrift en de gelijktijdig ingediende motivering daarbij geacht moeten worden dit niet voor zichzelf maar alleen namens Behoud Kemnade en Leven met de Aarde te hebben gedaan. De vraag of bedoelde natuurlijke personen belanghebbenden zijn, behoeft derhalve geen bespreking.

Waar het gaat om Leven met de Aarde heeft de Afdeling in haar uitspraak van 2 december 2009, in zaak nr. 200902211/1/M2 overwogen dat de statutaire doelen van die stichting zo veelomvattend zijn dat deze onvoldoende onderscheidend zijn om op grond daarvan te kunnen oordelen dat het belang van deze stichting rechtstreeks was betrokken bij het destijds bestreden besluit. Voorts was volgens die uitspraak niet gebleken dat Leven met de Aarde feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb verricht waarmee zij rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belangen in het bijzonder behartigt. Gelet hierop is Leven met de Aarde niet als belanghebbende aangemerkt in zaak nr. 200902211/1/M2. De statuten van de stichting zijn sedertdien niet gewijzigd, zo is ter zitting bevestigd. Voorts is niet gebleken dat inmiddels wijziging is opgetreden in de feitelijke werkzaamheden van de stichting. In de omstandigheid dat de voorliggende zaak een inpassingsplan ten behoeve van een hoogspanningsverbinding betreft en dat zaak nr. 200902211/1/M2 zag op het verlenen van een vergunning voor het oprichten en in werking hebben van een varkenshouderij, is geen grond gelegen om ten aanzien van de belanghebbendheid van Leven met de Aarde thans anders te oordelen dan de Afdeling in de uitspraak van 2 december 2009 heeft gedaan. Ook anderszins bestaat daartoe geen aanleiding. Dit betekent dat het beroep van Behoud Kemnade en Leven met de Aarde, voor zover dit is ingesteld door Leven met de Aarde en is gericht tegen het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan, niet-ontvankelijk is.

De Afdeling is van oordeel dat het beroep van Behoud Kemnade en Leven met de Aarde ontvankelijk is voor zover het is ingesteld door Behoud Kemnade. Daarbij is in aanmerking genomen dat die stichting blijkens haar statuten tot doel heeft het in stand houden van agrarisch cultuurlandschap met hoge natuur- en landschapswaarden en conform de statuten feitelijke werkzaamheden verricht die daarop zijn gericht. Genoemde doeleinden moeten worden geacht betrokken te zijn bij het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan. De Afdeling wijst erop dat zij in haar uitspraak in zaak nr. 200902211/1/M2 en in haar uitspraken van 9 maart 2011, in zaak nr. 201003645/1/T1/R2, en van 14 december 2011, in zaak nr. 201003645/1/R2 eveneens beroepen voor zover ingesteld door deze stichting ontvankelijk heeft geacht. In de omstandigheid dat de voorliggende zaak een inpassingsplan ten behoeve van een hoogspanningsverbinding betreft en dat de zaken nrs. 200902211/1/M2 en 201003645/1/T1/R2 en 201003645/1/R2 zagen op het verlenen van een vergunning onderscheidenlijk het vaststellen van een bestemmingsplan voor een varkenshouderij, is geen grond gelegen om ten aanzien van de belanghebbendheid van Behoud Kemnade thans anders te oordelen dan de Afdeling in genoemde uitspraken heeft gedaan. Ook anderszins bestaat daartoe geen aanleiding.

3.4. Het beroep van [appellanten sub 15] moet gezien de strekking daarvan geacht worden mede te zien op het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek voor het kappen van een aantal bomen. Zij hebben, zoals is vermeld in het deskundigenbericht, vanaf hun perceel evenwel geen zicht op de betrokken bomen. [appellanten sub 15] kunnen met betrekking tot dit besluit ook anderszins niet als belanghebbende worden aangemerkt. Hun beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

Het beroep van Behoud Kemnade en Leven met de Aarde ziet eveneens mede op het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek voor het kappen van bomen. Dat beroep is, om dezelfde reden als hiervoor vermeld bij het bespreken van de ontvankelijkheid van het beroep van Behoud Kemnade en Leven met de Aarde inzake het inpassingsplan, ook in dit opzicht niet-ontvankelijk voor zover het is ingesteld door Leven met de Aarde.

INPASSINGSPLAN

Terinzagelegging stukken en bekendmaking besluit

4. [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen hebben aangevoerd dat een aantal stukken ten onrechte niet tezamen met het ontwerp-inpassingsplan ter inzage heeft gelegen en dat een deel van die stukken wederom niet ter inzage heeft gelegen bij de bekendmaking van het besluit tot vaststelling van het plan. [appellanten sub 19] hebben naar voren gebracht dat de bekendmaking van dat besluit zelf niet zorgvuldig heeft plaatsgevonden.

4.1. De ministers hebben gemotiveerd gesteld dat de meeste van de door [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen bedoelde stukken wel tezamen met het ontwerpplan ter inzage hebben gelegen. Het gaat daarbij om het milieueffectrapport (hierna: MER), de achtergrondrapporten bij het MER, akoestische rapportages, het landschapsplan en documenten met betrekking tot de ruimtelijke aanvaardbaarheid. Volgens de ministers heeft alleen geen kostenoverzicht ter inzage gelegen. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van de stelling van de ministers te twijfelen, te minder nu de overige beroepen geen melding maken van het ontbreken van stukken. Voorts hebben de ministers voldoende inzichtelijk gemaakt waarom in dit geval - waarin op voorhand duidelijk was dat voldoende gelden beschikbaar zouden zijn voor de financiering van het plan - geen kostenoverzicht ter inzage behoefde te worden gelegd. Voor zover er is verzuimd om tezamen met het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan stukken ter inzage te leggen, zou dit, wat daarvan overigens zij, een onregelmatigheid van na het nemen van het besluit betreffen die niet tot de conclusie kan leiden dat dit besluit onrechtmatig is. Dat geldt ook voor zover de bekendmaking van het besluit zelf niet correct zou zijn geschied. Een eventuele onregelmatigheid bij de bekendmaking zou wel van belang kunnen zijn bij de beoordeling of, bijvoorbeeld, een eventuele overschrijding van de beroepstermijn verschoonbaar moet worden geacht. Een zodanige overschrijding of andere in aanmerking komende omstandigheid is in deze zaak echter niet aan de orde.

De beroepsgronden falen.

Toepassingsbereik MER

5. 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen, [appellant sub 14], [appellanten sub 15], [appellant sub 16A], [appellante sub 17], [appellante sub 18], [appellanten sub 19] en [appellant sub 26] en anderen hebben aangevoerd dat bij de voorbereiding van het inpassingsplan is verzuimd één MER op te stellen dat zowel het Nederlandse deel van het tracé als het Duitse deel omvat. Naar de mening van een aantal van hen vloeit uit het Nederlandse recht, en in het bijzonder uit artikel 2, zesde lid, van het Besluit milieueffectrapportage, voort dat een grensoverschrijdend MER had moeten worden verlangd. Voorts menen zij dat het achterwege blijven van een zodanig MER op gespannen voet staat met Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB 2001 L 197; hierna: de SMB-richtlijn), Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten zoals die indertijd luidde (PB 2012 L 26; hierna: de MER-richtlijn), het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband van 25 februari 1991 (hierna: het Verdrag van Espoo) en het daarbij behorende, op 21 mei 2003 te Kiëv (Oekraïne) aangenomen Protocol inzake strategische milieubeoordeling (hierna: het SEA Protocol). Zij hebben benadrukt dat de aanleg van de verbinding over Nederlands en Duits grondgebied als één activiteit in de zin van genoemde richtlijnen moet

worden beschouwd. Verder hebben zij betoogd dat de basiseffectenstudie (hierna: BES) die aan het opstellen van het MER is voorafgegaan, gezien de inhoud daarvan niet voldoet aan de eisen die aan een MER worden gesteld. [appellanten sub 29] hebben zich eveneens op het standpunt gesteld dat de besluitvorming zich niet verdraagt met de MER-richtlijn en met het SEA Protocol.

5.1. Het inpassingsplan is voorafgegaan door het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (hierna: SEVIII), dat in werking is getreden op 17 september 2009 en als eerste plan voorzag in de mogelijke aanleg van de hoogspanningsverbinding tussen Nederland en Duitsland. In het kader van dat plan is een MER gemaakt, gedateerd 27 juni 2006. Vervolgens is de BES opgesteld, gedateerd 23 juli 2009. Dit rapport beslaat zowel het Nederlandse als het Duitse deel van de verbinding en heeft de basis gevormd voor de startnotitie ten behoeve van het MER dat aan het inpassingsplan ten grondslag is gelegd. In beroep is op zichzelf met juistheid opgemerkt dat dit MER, gedateerd 12 september 2014, uitsluitend ziet op het Nederlandse deel van het tracé.

Naar het oordeel van de Afdeling is in beroep verder terecht naar voren gebracht dat de aanleg van de totale verbinding één activiteit vormt en dat de BES in diverse opzichten niet voldoet aan de eisen die gelden voor een MER. De ministers hebben dit bij de behandeling van de beroepen ook niet bestreden. Zij hebben zich evenwel op het standpunt gesteld dat ondanks het feit dat één grensoverschrijdende activiteit aan de orde is, voor het Nederlandse deel van het traject met een afzonderlijk MER mocht worden volstaan.

5.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu.

Ingevolge het tweede en derde lid, worden ter zake van deze activiteiten de categorieën van plannen onderscheidenlijk besluiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

5.2.1. Het Besluit milieueffectrapportage is een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van dit Besluit worden, voor zover hier van belang, als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het derde lid, voor zover hier van belang, worden als categorieën van plannen als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de wet, aangewezen de categorieën die in kolom 3 van onderdeel C van de bijlage zijn omschreven, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van het vierde lid, en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

Ingevolge het vierde lid, voor zover hier van belang, worden als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, derde lid, van de wet, aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel C van de bijlage zijn omschreven.

Ingevolge het zesde lid wordt voor de vaststelling of een activiteit valt binnen de in het vijfde lid bedoelde categorieën van gevallen, de totale activiteit beschouwd, inclusief eventuele grensoverschrijdende onderdelen.

Onder categorie C24 is de aanleg, wijziging of uitbreiding van een bovengrondse hoogspanningsleiding genoemd, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een leiding met een spanning van 220 kV of meer en een lengte van 15 kilometer of meer. In een dergelijk geval moet een plan-MER worden opgesteld voor de structuurvisie bedoeld in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Wro. Voorts moet in een dergelijk geval een besluit-MER worden opgesteld voor het plan, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wro dan wel bij het ontbreken daarvan voor het plan, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van die wet.

5.2.2. Zoals hiervoor is vermeld, is in het kader van het SEVIII reeds een MER opgesteld. Nu het SEVIII een structuurvisie is als bedoeld in artikel 2.3 van de Wro, is het bij de voorbereiding daarvan gemaakte MER een plan-MER. Voor het voorliggende inpassingsplan geldt dat gelet op de hiervoor vermelde bepalingen een

besluit-MER is vereist. Ter zitting is van de zijde van de ministers en van TenneT TSO opgemerkt dat ook zij van dit laatste zijn uitgegaan. Derhalve is zowel de gevolgde procedure als de inhoud van het MER daarop toegesneden, met dien verstande dat in het MER tevens aandacht is geschonken aan een aantal aspecten dat aan de orde pleegt te zijn in een plan-MER. Dat laatste maakt echter niet dat het MER van 12 september 2014 geheel of gedeeltelijk als plan-MER moet worden gekwalificeerd.

5.3. De Afdeling beantwoordt de vraag of het nationale recht in een geval als hier aan de orde een grensoverschrijdend MER verlangt ontkennend. In dat verband wordt opgemerkt dat het in beroep aangehaalde artikel 2, zesde lid, van het Besluit milieueffectrapportage alleen ziet op de vraag of en in hoeverre een m.e.r.-plicht aanwezig is en niet op de vraag of aan die plicht uitvoering moet worden gegeven door het opstellen van één dan wel meer dan één MER. Ook anderszins zijn in het nationale recht geen aanknopingspunten te vinden voor de conclusie dat bij een grensoverschrijdende activiteit te allen tijde een grensoverschrijdend MER is vereist. In de door 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen en [appellant sub 26] en anderen aangehaalde jurisprudentie van de Afdeling is ook uitsluitend de vraag aan de orde of en in hoeverre er een m.e.r.-plicht geldt.

5.3.1. Zoals de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak met juistheid heeft opgemerkt in haar deskundigenbericht, heeft het opstellen van afzonderlijke rapporten in dit geval als nadeel dat het punt waarop de hoogspanningsverbinding de landsgrens passeert, in de beide op te stellen rapporten als een vaststaand gegeven wordt beschouwd. Naar het oordeel van de Afdeling behoeft dit echter niet tot de conclusie te leiden dat een grensoverschrijdend MER had moeten worden opgesteld. In dat verband wordt opgemerkt dat ingevolge artikel 7.23, aanhef en onder d, van de Wet milieubeheer alleen die alternatieven beschrijving in een MER behoeven die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen. Ook een MER-richtlijnconforme uitleg noopt niet tot een beschrijving van alle alternatieven. In artikel 5, derde lid, aanhef en onder d, alsmede in bijlage IV, onder 2, van die richtlijn wordt, voor zover hier van belang, immers slechts gesproken van "de voornaamste alternatieven". Het voorgaande brengt met zich dat ook bij volledig binnenlandse projecten bepaalde alternatieven niet behoeven te worden beschreven in een MER. Uit de stukken blijkt dat in het kader van de BES zes zogenoemde principetracés tussen Doetinchem en Wesel zijn onderzocht. Ten aanzien van drie van die tracés is in de BES geconcludeerd dat deze niet in aanmerking komen omdat deze op Duits grondgebied door Natura 2000-gebieden voeren. Een vierde tracé is ongeschikt bevonden omdat het slecht aansluit op bestaande hoogspanningsverbindingen en door de betrekkelijk grote lengte ook een relatief grote aantasting van het landschap met zich zou brengen. Nadere bestudering van de twee resterende mogelijkheden heeft de Nederlandse en Duitse autoriteiten ertoe gebracht te opteren voor een tracé met een grensovergang bij Voorst. Daarbij is mede van belang geacht dat bij een keuze voor het resterende alternatief significante effecten op het Duitse Natura 2000-gebied "Hetter-Millinger Bruch" niet zijn uit te sluiten.

Gelet op het voorgaande hebben de ministers zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt mogen stellen dat in het kader van de m.e.r.-procedure alleen aandacht behoeft te worden besteed aan varianten van het tracé die Voorst als locatie van de grensovergang kennen.

5.3.2. Ter zitting hebben 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen en [appellant sub 26] en anderen nog opgemerkt dat volgens de jurisprudentie van de Afdeling wel één MER voor een bepaald project is vereist wanneer dat project het grondgebied van meer dan één Nederlandse gemeente beslaat. Daarbij hebben zij verwezen naar de uitspraak van 6 mei 2015 in zaak nr. 201409222/1/R6.

De Afdeling merkt daarover allereerst op dat in de genoemde uitspraak niet met zoveel woorden is geconcludeerd dat wanneer een project zich uitstrekt over het grondgebied van meer dan één gemeente nimmer aan de daarvoor geldende m.e.r.-plicht kan worden voldaan door het opstellen van afzonderlijke rapporten. Die conclusie is evenmin getrokken in de uitspraak van de Afdeling van 25 april 2012 in zaak nr. 201108102/1/R2, die evenals zaak nr. 201409222/1/R6 zag op een door de raad van de gemeente Nijmegen vastgesteld bestemmingsplan. In die zaak is weliswaar geoordeeld dat niet aan de m.e.r.-plicht is voldaan, maar daarbij is in aanmerking genomen dat voor een deel van het in geding zijnde project geen MER maar slechts een zogenoemde m.e.r.-beoordeling was opgesteld. Naar het oordeel van de Afdeling is de situatie waarbij een project het grondgebied van meer dan één lidstaat van de Europese Unie beslaat, bovendien niet op één lijn te stellen met de situatie waarbij een project alleen het Nederlandse grondgebied beslaat, zij het dat het gaat om het grondgebied van meer dan één provincie en/of meer dan één gemeente. In dat verband wordt opgemerkt dat de diverse lidstaten verschillende regels kennen inzake de precieze manier waarop

uitvoering wordt gegeven aan de m.e.r.-plicht en dat de MER-richtlijn niet aan dergelijke verschillen in de weg staat. Dergelijke verschillen doen zich ook voor tussen Nederland en Duitsland. Zo wordt in het Duitse recht onderscheid gemaakt tussen het zogenoemde Raumordnungsverfahren en het daarop volgende besluitvormingstraject en ontbreekt een vergelijkbaar onderscheid in het Nederlandse recht. Ter zitting is bevestigd dat zich in de praktijk gevallen voordoen waarin er niettemin voor wordt gekozen om bij een project dat de grens tussen Nederland en Duitsland overschrijdt een MER voor het gehele project op te stellen. Dat laat echter onverlet dat de verschillen in procedure bij het opstellen van een gezamenlijk MER een belangrijke hindernis kunnen vormen. Binnen Nederland bestaan zodanige verschillen niet doordat de desbetreffende materie uitputtend is geregeld door regelgeving op rijksniveau.

5.4. De Afdeling ziet zich vervolgens gesteld voor de vraag of het feit dat het nationale recht niet voorziet in een verplichting tot het opstellen van een grensoverschrijdend MER zich verdraagt met het internationale recht en het recht van de Europese Unie zoals dat in beroep naar voren is gebracht.

Nu het in dit geval gaat om een besluit-MER en niet om een plan-MER, vormen de daarop van toepassing zijnde bepalingen uit de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage in zoverre niet de implementatie van de SMB-richtlijn of het SEA Protocol die immers betrekking hebben op de milieueffectbeoordeling van plannen en programma's, zodat het beroep daarop buiten beschouwing kan blijven.

5.4.1. Ten aanzien van het beroep op het Verdrag van Espoo overweegt de Afdeling dat zowel Nederland als de Europese Unie hierbij partij is. Bij Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB 1997 L 73) is, ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit onder meer artikel 3 van het Verdrag van Espoo waarop in beroep kennelijk wordt gedoeld, de MER-richtlijn aangepast door wijziging van onder meer artikel 7. Aangezien artikel 3 van het Verdrag van Espoo voor zover hier van belang inhoudelijk overeenstemt met artikel 7 van de MER-richtlijn volstaat de Afdeling, daargelaten of aan artikel 3 van het Verdrag van Espoo rechtstreekse werking toekomt, in zoverre met toetsing aan artikel 7 van de MER-richtlijn.

Het beroep op de MER-richtlijn is evenwel niet beperkt tot deze bepaling, zodat de Afdeling ook andere relevante bepalingen van de MER-richtlijn in de overweging zal betrekken.

5.4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 5 september 2007, zaak nr. 200606758/1, kan de vraag naar de rechtstreekse werking van bepalingen van een richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd.

De MER-richtlijn is omgezet in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer, waarbij artikel 7 van de MER-richtlijn is omgezet in paragraaf 7.11 dat betrekking heeft op activiteiten met mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen. De vraag is of het nationale recht in zoverre een onjuiste of onvolledige implementatie vormt van het recht van de Europese Unie door in gevallen als deze niet een grensoverschrijdend MER te eisen.

5.4.3. In de MER-richtlijn is niet met zoveel woorden bepaald of in geval van een grensoverschrijdend project waarbij meer dan één lidstaat is betrokken, een grensoverschrijdend MER moet worden gemaakt dan wel met aparte rapporten mag worden volstaan. Naar het oordeel van de Afdeling vloeit dit ook niet voort uit het feit dat in Bijlage IV, onder 1 en volgende van de MER-richtlijn, de eis is neergelegd dat een MER een beschrijving van "het project" omvat. De regels in de bijlage bepalen immers niet of het is toegestaan de beschrijving van het project in verschillende rapporten te doen plaatsvinden.

Voor de beantwoording van de opgeworpen vraag is het arrest van het Hof van Justitie van 10 december 2009, C-205/08, ECLI:EU:C:2009:767, van belang. De zaak waarop dat arrest zag, betrof de aanleg van een hoogspanningsverbinding die 7,4 kilometer over Oostenrijks grondgebied zou komen te liggen en 41 kilometer over Italiaans grondgebied. Uit het arrest van het Hof volgt dat voor dit totale tracé een m.e.r.-plicht geldt en dat het feit dat het Oostenrijkse gedeelte onder de zogenoemde drempelwaarde van 15 kilometer ligt, niet betekent dat voor dat deel geen MER behoeft te worden opgesteld. Advocaat-Generaal Ruiz-Jarabo Colomer heeft zich in zijn conclusie van 25 juni 2009 in die zaak (ECLI:EU:C:2009:397) op het standpunt gesteld dat wanneer een grensoverschrijdend project voor het beoordelen van de m.e.r.-plicht als één geheel moet worden gezien, dit met zich brengt dat één grensoverschrijdend MER moet worden opgesteld. Anders dan 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen en [appellant sub 26] en anderen betogen, heeft

het Hof dat oordeel evenwel niet overgenomen in zijn arrest. Het Hof heeft in punt 57 van het arrest opgemerkt dat de betrokken lidstaat op zijn eigen grondgebied een milieueffectbeoordeling van een dergelijk project moet uitvoeren en daarbij de concrete gevolgen van het project in aanmerking moet nemen. Hieruit volgt dat wanneer het grensoverschrijdend project in totaliteit als m.e.r.-plichtig moet worden beschouwd, aan beide zijden van de grens een MER moet worden opgesteld, ook indien aan één (of wellicht zelfs beide) zijde(n) het nationale traject afzonderlijk niet m.e.r.-plichtig zou zijn. Aldus wordt recht gedaan aan het nuttig effect van de richtlijn en kan het ontbreken van een grensoverschrijdend MER geen afbreuk doen aan dat nuttig effect. Aan de in het arrest verwoorde eis dat alle onderdelen van een m.e.r.-plichtig project door een MER worden bestreken, wordt in dit geval voldaan doordat zowel voor het Nederlandse als het Duitse deel van het tracé een MER is of wordt opgesteld en die rapporten tezamen het complete project beslaan.

De Afdeling leidt uit de MER-richtlijn af dat voor grensoverschrijdende projecten waarbij meer dan één lidstaat is betrokken, een substantiële mate van samenwerking tussen die lidstaten is vereist. Het eerste lid van artikel 7 van de MER-richtlijn verlangt onder meer dat wanneer een lidstaat constateert dat een project vermoedelijk aanzienlijke milieueffecten zal hebben in een andere lidstaat, de lidstaat op het grondgebied waarvan men het project wil uitvoeren de andere lidstaat zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk wanneer hij zijn eigen publiek informeert, een beschrijving van het project doet toekomen met alle beschikbare informatie over het mogelijke grensoverschrijdende effect ervan alsmede informatie over de aard van de beslissing die kan worden genomen. Verder eist het vierde lid dat de betrokken lidstaten overleg plegen over onder andere de potentiële grensoverschrijdende effecten van het project en de maatregelen die worden overwogen om die effecten te beperken of teniet te doen, en een redelijke termijn overeenkomen waarbinnen het overleg moet plaatsvinden. Er zijn, gelet op het voorgaande, evenwel geen aanknopingspunten om te concluderen dat dit zo ver gaat dat in alle gevallen één grensoverschrijdend MER moet worden opgesteld. Naar het oordeel van de Afdeling is het dan ook niet in algemene zin onrechtmatig te achten dat per land een afzonderlijk MER wordt opgesteld. Alsdan dient in elk van de op te stellen rapporten wel aandacht te worden geschonken aan de eventuele milieueffecten die het project voor zover dat aan de ene zijde van de grens is gesitueerd, kan hebben voor de andere zijde. Voorts moeten eventuele cumulatieve effecten worden beschreven van de projectonderdelen aan weerszijden van de grens.

De omstandigheid dat aan het in geding zijnde project de status van "Project of Common Interest" (PCI) is toegekend in het kader van de Verordening (EU) nr. 347/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013, werpt naar het oordeel van de Afdeling geen ander licht op de vraag of een grensoverschrijdend MER noodzakelijk is. Daarbij is in aanmerking genomen dat deze status weliswaar een indicatie is voor het belang dat aan een project toekomt en aan de snelheid waarmee dit moet worden ontwikkeld, maar dat deze status niet met zich brengt dat een meeromvattende procedure moet worden gevoerd dan bij andere projecten.

Het vorenoverwogene leidt tot de conclusie dat uit het recht van de Europese Unie niet voortvloeit dat bij een project als hier aan de orde altijd een grensoverschrijdend MER dient te worden opgesteld. Derhalve kan niet met vrucht worden gesteld dat het nationale recht in zoverre een onjuiste of onvolledige implementatie vormt van het recht van de Europese Unie door niet een grensoverschrijdend MER te eisen. Nu evenmin is gebleken dat de richtlijn in zoverre niet volledig wordt toegepast, komt 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen, [appellant sub 14], [appellanten sub 15], [appellant sub 16A], [appellante sub 17], [appellante sub 18], [appellanten sub 19] en [appellant sub 26] en anderen, en [appellanten sub 29] een rechtstreeks beroep op de MER-richtlijn niet toe.

Nu in 5.3 reeds is overwogen dat het nationale recht in een geval als hier aan de orde evenmin een grensoverschrijdend MER verlangt, zal de Afdeling ten slotte alleen nog nagaan of de ministers hebben gehandeld in overeenstemming met de in paragraaf 7.11 van de Wet milieubeheer voorgeschreven samenwerking tussen de lidstaten.

5.5. Bij de behandeling van de beroepen hebben de ministers gewezen op de gezamenlijke verklaring inzake de samenwerking bij de uitvoering van grensoverschrijdende milieueffectrapportage in het Nederlands-Duitse grensgebied van maart/april 2013. Partijen bij die verklaring zijn het Ministerie van Infrastructuur en Milieu van Nederland en het toenmalige Bondsministerie van Milieu, Natuurbescherming en Nucleaire Veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland. In de verklaring zijn onder meer afspraken vastgelegd inzake het informeren van autoriteiten en publiek en het anderszins afstemmen van de procedures aan weerszijden van de landsgrens.

Voor zover in beroep is aangevoerd dat de verklaring naar haar aard alleen ziet op projecten die hetzij op Nederlands hetzij op Duits grondgebied worden uitgevoerd en niet op grensoverschrijdende projecten, overweegt de Afdeling dat de tekst van de verklaring niet tot die beperkte uitleg van de werkingssfeer van de verklaring noopt. Verder is niet gebleken dat de in de verklaring vastgelegde regels in dit geval niet in acht zijn genomen. In verband daarmee kan niet met vrucht worden gesteld dat op het procedurele vlak onvoldoende afstemming heeft plaatsgevonden tussen Nederland en Duitsland. Op het inhoudelijke vlak heeft reeds een zekere mate van afstemming plaatsgevonden doordat de BES zowel het Nederlandse als het Duitse deel van het project beslaat. Dat neemt niet weg dat, zoals in het voorgaande reeds is vermeld, vervolgens ook in het kader van de m.e.r.-procedure aandacht diende te worden besteed aan eventuele, al dan niet cumulatieve, effecten in verband met het deel van het project aan gene zijde van de landsgrens. Naar het oordeel van de Afdeling kan in hetgeen in beroep is aangevoerd geen grond worden gevonden voor de conclusie dat de ministers hadden moeten concluderen dat dit in het in geding zijnde Nederlandse MER in onvoldoende mate is gedaan. Daarbij wordt opgemerkt dat in dat MER bijvoorbeeld de effecten op het gebied Unterer Niederrhein in Duitsland aan de orde komen.

5.6. In verband met het voorgaande treft hetgeen is aangevoerd inzake het toepassingsbereik van het MER geen doel. Daardoor faalt ook het betoog van 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen en [appellant sub 26] en anderen dat in strijd met artikel 7.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer tezamen met het ontwerpbesluit geen compleet MER ter inzage is gelegd.

Nut en noodzaak van de hoogspanningsverbinding

6. [appellant sub 9], 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen, [appellant sub 14], [appellanten sub 15], [appellant sub 16A], [appellante sub 17], [appellante sub 18], Behoud Kemnade, [appellante sub 23], [appellante sub 25], [appellant sub 26] en anderen, [appellant sub 27], [appellanten sub 28] en [appellanten sub 29] hebben twijfels geuit omtrent het nut en de noodzaak van het project. Volgens hen zijn er, mede in relatie tot het verwachte verloop van de vraag naar energie, reeds voldoende hoogspanningsverbindingen tussen Nederland en Duitsland aanwezig die zonodig zouden kunnen worden aangepast. 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen en [appellant sub 26] en anderen hebben bestreden dat, zoals de ministers stellen, op die manier niet voldoende interconnectiecapaciteit zou kunnen worden bereikt. Verder hebben zij in twijfel getrokken of de door de ministers gewenste interconnectiecapaciteit wel nodig is in het licht van de ontwikkeling van duurzame energie. Voorts hebben de ministers volgens 380 kV ondergronds en anderen, Behoud Kemnade en [appellant sub 26] en anderen ten onrechte geen rekening gehouden met de mogelijkheid van energiebesparing. Naar de mening van 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen hebben de ministers het project daarnaast ten onrechte niet getoetst aan de zogenoemde ladder van duurzame verstedelijking die is opgenomen in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro).

6.1. In het deskundigenbericht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak is vermeld dat, zoals ook reeds is opgemerkt in de toelichting bij het inpassingsplan en in het verweerschrift van de ministers, het project verband houdt met het internationaliseren en liberaliseren van de Europese energiemarkt en met het in verband daarmee vergroten van de zogenoemde interconnectiecapaciteit. Gelet daarop heeft de Europese Commissie aan het project de hiervoor reeds genoemde PCI-status toegekend. Op nationaal niveau is het belang van een gedegen hoofdnetwerk voor energievoorziening en energietransitie benadrukt in het Structuurschema Infrastructuur en Ruimte van 13 maart 2012 en het daaraan voorafgaande SEVIII. Het nut en de noodzaak van het project hangen volgens het deskundigenbericht niet direct samen met een eventueel structureel tekort aan elektriciteitsproductie in Nederland, met een toename of afname van de vraag naar elektriciteit of met knelpunten in het lokale elektriciteitsnetwerk. De Afdeling ziet in hetgeen in beroep is aangevoerd geen aanleiding om eraan te twifelen dat die aspecten niet van beslissende invloed zijn geweest op de besluitvorming door de ministers. Hieruit vloeit voort dat voor zover in beroep onder verwijzing naar die aspecten het nut en de noodzaak van het project zijn bestreden, dit geen doel kan treffen. Het gaat daarbij met name om de betogen dat niet voldoende rekening is gehouden met de mogelijkheden van duurzame energie en van energiebesparing.

De Afdeling is voorts van oordeel dat de ministers gegeven de ontwikkelingen op de energiemarkt aannemelijk hebben gemaakt dat het vergroten van de interconnectiecapaciteit uit een oogpunt van leveringszekerheid gewenst is. Daarbij is in aanmerking genomen dat dit voor Nederland en Duitsland de mogelijkheden vergroot

om elkaar wederzijds te kunnen bijstaan in geval van problemen bij het opwekken of transporteren van elektriciteit. De enkele omstandigheid dat de ministers, naar ter zitting is gebleken, de volgens hen noodzakelijke capaciteit niet exact kunnen kwantificeren, levert onvoldoende grond op voor de conclusie dat zij de in geding zijnde verbinding niet noodzakelijk mochten achten.

Vaststaat dat het vergroten van de interconnectiecapaciteit met het project wordt gediend. Mede op basis van het deskundigenbericht moet echter worden geconcludeerd dat het opwaarderen van de bestaande hoogspanningsverbindingen met Duitsland in beginsel eveneens tot vergroting van de capaciteit zou kunnen leiden. De ministers hebben evenwel opgemerkt dat de vergroting in dat geval beperkter zou zijn en dat een minder goede spreiding tussen de buitenlandverbindingen zou ontstaan dan wanneer een geheel nieuwe verbinding wordt gerealiseerd als in het inpassingsplan voorzien. In hetgeen in beroep is aangevoerd kan geen grond worden gevonden om aan de juistheid van dit standpunt van de ministers te twijfelen of om te concluderen dat het MER in dit opzicht als onvolledig of onjuist moet worden beschouwd. Gelet daarop hebben de ministers in redelijkheid een volledig nieuwe hoogspanningsverbinding nuttig en noodzakelijk kunnen achten.

De ministers hebben in hun verweerschrift onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 18 februari 2015, in zaak nr. 201400570/1/R6, betoogd dat het in geding zijnde project geen stedelijke ontwikkeling vormt als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. De Afdeling merkt op dat die zaak betrekking had op de aanleg van een weg en niet op het realiseren van een hoogspanningsverbinding. Dat neemt echter niet weg dat de overwegingen van de uitspraak mede van belang zijn voor de infrastructurele voorziening die thans aan de orde is. Gelet op de nota van toelichting en de strekking van de regeling die mede is gericht op het tegengaan van leegstand, wordt ook de thans voorziene hoogspanningsverbinding niet aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling in de hiervoor bedoelde zin. Dit betekent dat het beroep op de desbetreffende bepaling geen doel kan treffen.

De beroepsgronden falen.

Bovengronds of ondergronds tracé/Wisselstroom of gelijkstroom

7. [appellant sub 1], 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen, [appellant sub 14], [appellanten sub 15], [appellant sub 16A], [appellante sub 17], [appellante sub 18], Behoud Kemnade, [appellant sub 22], [appellante sub 23], [appellante sub 25], [appellant sub 26] en anderen en [appellant sub 27] hebben aangevoerd dat niet voldoende is onderzocht of de verbinding ook ondergronds kan worden aangelegd. Dit zou volgens hen bijvoorbeeld mogelijk zijn door het project niet, zoals thans is voorzien, als wisselstroomverbinding uit te voeren, maar als gelijkstroomverbinding.

7.1. In het MER wordt niet omstandig aandacht besteed aan een mogelijk ondergronds alternatief voor de hoogspanningsverbinding. Voorafgaand aan het opstellen van het MER is dit alternatief wel aan de orde gekomen in een onderzoek dat is uitgevoerd door Tractebel Engineering en dat heeft geresulteerd in een rapport van 6 mei 2013. Voorts heeft Arcadis vergelijkend onderzoek verricht naar de milieueffecten van een bovengrondse verbinding op basis van wisselstroom (Alternating Current/AC) en een ondergrondse verbinding op basis van gelijkstroom (Direct Current/DC). Dit heeft geresulteerd in een rapport van 16 mei 2013. Mede op basis van genoemde rapporten hebben de ministers geconcludeerd dat het realiseren van een ondergrondse verbinding, al dan niet in een DC-variant, geen realistisch alternatief vormt dat bespreking in het MER behoefde.

380 kV ondergronds en anderen hebben een rapport van dr. H. Ergun van de Faculteit Ingenieurswetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven (België) overgelegd. In dat rapport wordt op het rapport van Tractebel gereageerd. Hierop heeft Tractebel op 22 juli 2015 een reactie geformuleerd, waarna dr. Ergun weer heeft gereageerd op 9 september 2015. [appellant sub 1] heeft een onderzoeksrapport van CIGRE Adviesgroep te Parijs (Frankrijk) overgelegd over de betrouwbaarheid van hoogspanningsverbindingen.

Uit het deskundigenbericht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak komt naar voren dat een ondergrondse verbinding in technisch opzicht niet op voorhand onmogelijk is, noch als AC-, noch als DC-variant. Weliswaar moet het ervoor worden gehouden dat de Duitse wetgeving zich thans verzet tegen het ondergronds realiseren van de verbinding op het gedeelte in Duitsland, maar dat betekent niet dat een ondergrondse uitvoering van het Nederlandse deel niet tot de mogelijkheden zou behoren.

Partijen zijn verdeeld over de vraag hoe de voor- en nadelen van een ondergrondse verbinding in termen van milieueffecten moeten worden ingeschat. Bovendien verschillen zij van mening over de vraag in hoeverre een ondergrondse verbinding risico's oplevert voor de leveringszekerheid van elektriciteit.

7.2. Waar het gaat om de voor- en nadelen in termen van milieueffecten spitst het geschil zich toe op de vraag hoe groot het ruimtebeslag van een eventuele ondergrondse verbinding zou zijn en wat de consequenties zouden zijn voor de geluidbelasting op de omgeving. Volgens de ministers zou dat beslag aanzienlijk zijn vanwege de noodzakelijke omvang van de te leggen kabels. Voorts hebben zij erop gewezen dat het in geval van een keuze voor DC noodzakelijk zou zijn om convertorstations te realiseren, dit omdat het Nederlandse hoogspanningsnet elders wordt geëxploiteerd met AC.

In beroep is aangevoerd dat de ministers het ruimtebeslag hebben overschat. [appellant sub 1] en 380 kV ondergronds en anderen hebben in het bijzonder gesteld dat hun niet duidelijk is waarom de ministers de eis stellen dat de verbinding volledig redundant zou moeten zijn volgens het N1-principe. [appellant sub 1] heeft verder naar voren gebracht dat de ministers ten onrechte een transportcapaciteit van (twee maal) 2.635 MVA hebben gehanteerd. Daardoor is volgens hen van een te grote omvang van de te leggen kabels uitgegaan. Ook anderszins is het ruimtebeslag van een ondergrondse verbinding naar de mening van [appellant sub 1] niet juist berekend. [appellant sub 1] heeft daarnaast betoogd dat van een te grote geluidbelasting door de convertorstations is uitgegaan. 380 kV ondergronds en anderen hebben naar voren gebracht dat convertorstations compacter kunnen worden uitgevoerd dan waarvan de ministers zijn uitgegaan en derhalve slechts een beperkt ruimtebeslag behoeven te hebben.

7.3. Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit, die steunt op de Elektriciteitswet 1998, bepalen de voorwaarden bedoeld in artikel 31, eerste lid, onder a, f en g, van genoemde wet, dat netten met een spanningsniveau van 220 kV of hoger zodanig zijn ontworpen of in werking zijn dat het transport van elektriciteit, ook indien zich een enkelvoudige storing voordoet, verzekerd is. Gelet daarop hebben de ministers als uitgangspunt mogen hanteren dat de verbinding volledig redundant dient te worden uitgevoerd, waarbij voor het geval van storingen een tweede lijn als reserve wordt aangehouden. Voor zover is aangevoerd dat volledige redundantie op het Duitse deel van de verbinding niet mogelijk zal zijn vanwege de keuze voor een bepaald type masten, wordt opgemerkt dat bij de behandeling van de beroepen is gebleken dat Amprion GmbH juist om die reden van een keuze voor dergelijke masten heeft afgezien. Het desbetreffende betoog werpt dan ook geen ander licht op de noodzaak om voor het Nederlandse deel van het tracé de eis van volledige redundantie te stellen.

De ministers hebben er verder op gewezen dat TenneT TSO de waarde van 2.635 MVA ook overal elders in Nederland aanhoudt. Zij acht de aanwezigheid van twee circuits met die waarde, mede met het oog op mogelijke toekomstige ontwikkelingen, van belang om bij eventuele storingen en bij periodiek onderhoud voldoende reservecapaciteit beschikbaar te hebben en om energietransportverliezen tegen te gaan. Hetgeen in beroep is aangevoerd biedt naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de ministers de desbetreffende wens van TenneT TSO niet als basis mochten nemen. Dit is temeer het geval nu het in de voorliggende situatie een grote en internationale verbinding betreft waar het belang van het zo veel mogelijk voorkomen en beperken van storingen nog in sterkere mate klemmt dan elders op het elektriciteitsnet het geval is. In verband hiermee bestaat in zoverre geen grond voor de conclusie dat de ministers het ruimtebeslag van een eventuele ondergrondse verbinding hebben overschat. De Afdeling ziet ook geen aanleiding om te veronderstellen dat de ministers het ruimtebeslag van de voor een dergelijke verbinding benodigde kabels anderszins te ruim hebben ingeschat.

Wat de geluidbelasting door eventuele convertorstations betreft concludeert de Afdeling mede gelet op het deskundigenbericht dat de ministers terecht een bronvermogen van 120 dB(A) tot uitgangspunt hebben genomen. Gezien het deskundigenbericht moet het er voorts voor worden gehouden dat een convertorstation compacter kan worden uitgevoerd dan waarvan in het onderzoek van Arcadis is uitgegaan. Dit betekent echter

niet dat de ministers een zodanig onjuiste voorstelling van zaken hebben gehad van de voor- en nadelen in termen van milieueffecten, dat reeds daarom vernietiging van het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan dient te volgen. Voor de vraag of om deze reden tot vernietiging moet worden overgegaan, is mede hetgeen hierna over risico's voor de leveringszekerheid wordt overwogen van betekenis.

7.4. Bij de behandeling van de beroepen is naar voren gekomen dat er in ieder geval tot voor enkele jaren consensus onder deskundigen over bestond dat langere hoogspanningsverbindingen bij voorkeur bovengronds moeten worden geleid om de leveringszekerheid veilig te stellen. De Afdeling merkt verder op dat zij in haar uitspraken van 29 december 2010, in zaak nr. 200908100/1/R1, en van 5 juni 2013, in zaak nr. 201210308/1/R1 heeft overwogen dat de ministers zich in de desbetreffende procedures in redelijkheid op het standpunt konden stellen dat zij (ondergrondse) verkabeling over meer dan 20 kilometer in Nederland gelet op de bestaande stand van zaken, ook gezien in het licht van de voordelen van ondergrondse aanleg, niet verantwoord achten, gelet op de grote belangen van de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening.

In beroep is met juistheid gesteld dat er op dit gebied de nodige ontwikkelingen gaande zijn. Zo zijn elders in Europa recentelijk enkele langere ondergrondse verbindingen gerealiseerd en zijn andere ondergrondse verbindingen in aanleg. Verder is bij de behandeling van de beroepen gebleken dat TenneT TSO thans niet langer in alle gevallen een ondergronds traject van meer dan 20 kilometer onwenselijk acht. De ministers hebben zich echter op het standpunt gesteld dat aan een langere ondergrondse verbinding op het moment van het vaststellen van het inpassingsplan nog te veel risico's voor de leveringszekerheid kleefden. Daarbij hebben zij zich mede gebaseerd op deel 4 (planologische kernbeslissing) van het SEVIII. Daarin is vermeld dat nieuwe hoogspanningsverbindingen van 220 kV en meer in beginsel bovengronds worden aangelegd en dat op basis van een integrale afweging op projectniveau - voor zover dit uit een oogpunt van leveringszekerheid verantwoord is - in bijzondere gevallen, met name voor kortere trajecten, ondergrondse aanleg kan worden overwogen. De ministers hebben er verder op gewezen dat zorgvuldigheidshalve een opdracht aan een derde, te weten Tractebel, is gegeven voor het doen van onderzoek naar de mogelijkheid om in dit geval toch een ondergrondse verbinding te realiseren. Uit dat onderzoek is naar voren gekomen dat het verhelpen van storingen bij een ondergrondse verbinding gemiddeld langer duurt en dat dientengevolge de beschikbaarheid van de verbinding minder groot is dan bij een bovengrondse verbinding. De ministers hebben terecht opgemerkt dat de in beroep overgelegde rapporten geen afbreuk doen aan die conclusie. Ook dit aspect is temeer van belang nu het gaat om een grote en internationale verbinding waar het belang van het zo veel mogelijk voorkomen en beperken van storingen nog meer klemmt dan elders op het elektriciteitsnet het geval is. Gelet daarop en nu ook het deskundigenbericht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak geen afbreuk doet aan bedoelde conclusie, is de Afdeling van oordeel dat de ministers zich niettegenstaande de recente ontwikkelingen op het standpunt mochten stellen dat een bovengrondse verbinding in dit geval uit een oogpunt van leveringszekerheid nog steeds de voorkeur verdient. Nu zij er voorts van mochten uitgaan dat een ondergrondse verbinding, nog daargelaten de precieze omvang van de convertorstations die nodig is bij een DC-variant, als nadeel heeft dat een aanzienlijk ruimtebeslag optreedt, hebben zij zich in redelijkheid op het standpunt mogen stellen dat een ondergrondse verbinding alles bijeengenomen geen realistisch alternatief vormt. In de omstandigheid dat de ministers zich mogelijk geen correct beeld hebben gevormd van de vereiste omvang van eventuele convertorstations, kan in het licht daarvan niet voldoende aanleiding worden gevonden om het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan te vernietigen.

De beroepsgronden falen.

Tracékeuze

8. [appellant sub 1], [appellante sub 5] en anderen, [appellante sub 6] en anderen, [appellant sub 8] en anderen, [appellant sub 9], [appellanten sub 15], [appellant sub 16A], [appellante sub 17], [appellant sub 22], [appellante sub 23], [appellante sub 24], [appellante sub 25], [appellant sub 27] en [appellanten sub 29] keren zich tegen de door de ministers gemaakte keuze voor het tracé van de verbinding. [appellant sub 1], [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen hebben in het bijzonder aangevoerd dat niet duidelijk is waarom niet is geopteerd voor het alternatief dat in het MER is aangeduid als "West 1a". Volgens [appellante sub 5] en anderen hebben de ministers voorts niet inzichtelijk gemaakt waarom de alternatieven "West 1" en "West 3" terzijde zijn geschoven. Naar de mening van [appellanten sub 15] valt niet goed te begrijpen waarom voor het tracé ter hoogte van hun woning niet is gekozen voor een verbinding parallel aan de Oude Dinxperloseweg en de Dinxperloseweg, zodat kruisingen met die wegen worden voorkomen.

[appellante sub 5] en anderen, [appellante sub 6] en anderen, [appellant sub 22], [appellante sub 24], [appellante sub 25] en [appellant sub 27] hebben in het bijzonder aangevoerd dat de ministers bij de keuze van het tracé onvoldoende rekening hebben gehouden met hun woningen en/of bedrijven. [appellanten sub 29] hebben zich op het standpunt gesteld dat bij de keuze van het tracé aansluiting had moeten worden gezocht bij bestaande infrastructurele verbindingen als de Betuweroute.

8.1. De ministers hebben bij hun besluitvorming als uitgangspunt gehanteerd dat het tracé, mede vanuit een zo goed mogelijke inpassing in het landschap, zo lang mogelijke rechtstanden dient te hebben. Aldus worden onnodige knikken en hoekmasten in de verbinding voorkomen. Voorts is getracht zoveel mogelijk afstand te houden tot onder meer woningen, locaties die zijn aangewezen voor toekomstige woningbouw en gebieden met landschappelijke, recreatieve en/of natuurwaarden. Daarnaast zijn financiële aspecten in de afweging betrokken.

Naar het oordeel van de Afdeling kan niet met vrucht worden gesteld dat de ministers deze uitgangspunten niet hadden mogen hanteren. Daarbij is in aanmerking genomen dat de verbinding slechts gedeeltelijk aan het zicht kan worden onttrokken doordat is voorzien in afschermende groenvoorzieningen. Dit betekent dat deze voorzieningen de behoefte aan een zo regelmatig mogelijk verloop van het tracé niet kunnen wegnemen. Voorts moet worden geoordeeld dat het MER en de toelichting bij het inpassingsplan over het geheel genomen voldoende inzichtelijk maken waarom, gelet op deze uitgangspunten, een keuze is gemaakt voor het thans voorziene tracé ("West 2").

Waar het gaat om de keuze voor tracé "West 2" in plaats van voor de alternatieven "West 1", "West 1a" en "West 3", hebben de ministers erop gewezen dat alle varianten een doorsnijding betekenen van het gebied "De Wehlse Broeklanden". Dit gebied vormt een agrarisch landschap met natuur- en cultuurhistorische waarden. Bij een keuze voor alternatief "West 1a" blijft de mogelijke aantasting van het gebied het meest beperkt, terwijl een keuze voor "West 2" in dit opzicht de op één na gunstigste is. Tracé "West 2" heeft echter het voordeel dat het verder van de kern Doetinchem is gelegen. Verder geeft die laatste variant volgens de ministers een rustiger beeld vanwege de langere rechtstanden. Onder deze omstandigheden is de keuze van de ministers voor dit deel van de verbinding niet onredelijk te achten.

Wat het deel van de verbinding ter hoogte van de woning van [appellanten sub 15] betreft, hebben de ministers met juistheid gesteld dat een variant langs de Oude Dinxperloseweg en de Dinxperloseweg een extra knik in de verbinding zou opleveren. Naar het oordeel van de Afdeling hebben de ministers een dergelijke variant daarom minder wenselijk mogen achten.

De ministers hebben ook anderszins voldoende duidelijk gemaakt waarom het tracé specifiek ter hoogte van de woningen en bedrijven van [appellante sub 5] en anderen, [appellante sub 6] en anderen, [appellant sub 22], [appellante sub 24], [appellante sub 25] en [appellant sub 27], is vastgesteld zoals bij het inpassingsplan is geschied. Daarbij is in aanmerking genomen dat ook hier betekenis toekomt aan de wens om de verbinding met zo lang mogelijke rechtstanden uit te voeren. Het gekozen tracé brengt onder meer met zich dat de gebouwen van de varkenshouderij van [appellante sub 5] en anderen deels onder de verbinding komen te liggen. De ministers hebben evenwel benadrukt dat alternatieve tracés voor dit deel van de verbinding hetzij een minder goede landschappelijke inpassing opleveren, hetzij meer gevoelige bestemmingen zouden raken. In hetgeen in beroep is aangevoerd, kan geen grond worden gevonden om aan de juistheid van die conclusie te twijfelen. In verband daarmee en nu het inpassingsplan niet met zich brengt dat [appellante sub 5] en anderen hun bedrijf niet meer kunnen uitoefenen, ziet de Afdeling geen aanleiding om het besluit van de ministers in zoverre onredelijk te achten. Gelet op hetgeen ter zitting is medegedeeld namens de ministers en TenneT TSO, bestaat verder geen grond voor het oordeel dat het tracé niet zorgvuldig is vastgesteld doordat van een onjuiste vervangingstermijn voor de noodzakelijke geleiders is uitgegaan.

Wanneer de te realiseren hoogspanningsverbinding langs de Betuweroute of andere infrastructurele voorzieningen zou worden gerealiseerd, zou een andere grensovergang van de verbinding tot stand komen dan waarvoor thans is gekozen. Zoals hiervoor is overwogen, behoeften de ministers de mogelijkheden van een andere grensovergang echter niet nader te onderzoeken. Reeds hierom kan het betoog van [appellanten sub 29] op dit punt niet slagen. Overigens moet ten aanzien van de Betuweroute worden opgemerkt dat die,

zoals ook is opgemerkt in het deskundigenbericht, door een aantal woonkernen voert. Dit betekent dat een verbinding langs die route ook om die reden niet in aanmerking komt, althans niet bij een volledig bovengrondse variant als waartoe de ministers hebben besloten.

De beroepsgronden falen.

Inhoud MER

9. [appellant sub 8] en anderen hebben aangevoerd dat in het MER ten onrechte geen aandacht is geschonken aan de gevolgen van de verbinding voor agrarische bedrijven en voor de gezondheid van vee. Ook 380 kV ondergronds en anderen en Behoud Kemnade hebben zich op het standpunt gesteld dat de gezondheid van vee niet afdoende is belicht in het MER. [appellant sub 8] en anderen en 380 kV ondergronds en anderen hebben in dat verband een uitspraak in het geding gebracht van het Hof van Appèl in Caen (Frankrijk) van 24 november 2015. [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen achten de in het MER opgenomen berekeningen voorbarig aangezien niet duidelijk is van welk materiaal de tot de verbinding behorende masten en geleiders worden vervaardigd. Verder hebben 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen zich op het standpunt gesteld dat in het MER ten onrechte wordt voorbijgegaan aan het feit dat een aantal locaties een agrarische bestemming heeft gekregen in het inpassingsplan.

9.1. [appellant sub 8] en anderen, 380 kV ondergronds en anderen en Behoud Kemnade hebben met juistheid opgemerkt dat in het MER niet met zoveel woorden aandacht wordt besteed aan de belangen van agrarische bedrijven en aan de gezondheid van vee. Deze belangen moeten echter worden geacht te vallen onder het onderdeel gevolgen van magneetvelden. Dit laatste aspect is uitvoerig beschreven in het MER, en wel in hoofdstuk 11 ("Effecten leefomgevingskwaliteit") van het hoofdrapport en in paragraaf 5.2 van het achtergrondrapport "Ruimtegebruik en leefomgevingskwaliteit". De volgens [appellant sub 8] en anderen en 380 kV ondergronds en anderen relevante uitspraak van het Hof van Appèl in Caen heeft betrekking op een onteigeningszaak. In die zaak stellen de exploitanten van een melkrundveehouderij schade te hebben ondervonden door de nabijheid van een hoogspanningsverbinding. Deze schade heeft zich volgens betrokkenen voorgedaan in de vorm van een verminderde opbrengst van melk. Naar het oordeel van de Afdeling is echter niet duidelijk of de situatie ter plaatse zonder meer vergelijkbaar is met de situatie zoals die na realisering van het inpassingsplan zal zijn. Zo zijn er mogelijk verschillen waar het gaat om de hoogte en uitvoering van de masten en de ophanging van de draden. Voorts is van de zijde van de ministers en TenneT TSO gesteld dat er geen wetenschappelijk ondersteunde aanwijzingen zijn dat het weiden of stallen van melkrundvee in de nabijheid van een hoogspanningsverbinding een negatieve invloed kan hebben op de melkopbrengst. [appellant sub 8] en anderen en 380 kV ondergronds en anderen hebben die stelling niet beargumenteerd bestreden anders dan door te verwijzen naar de overgelegde uitspraak. De Afdeling wijst in dit verband ook op haar uitspraak in de hiervoor genoemde zaak nr. 201210308/1/R1, die eveneens een 380 kV-hoogspanningsverbinding betrof. Reeds in verband met het voorgaande ziet de Afdeling in de uitspraak van het Hof van Appèl in Caen geen aanleiding voor de conclusie dat in het MER aandacht had moeten worden geschonken aan deze specifieke materie.

Wat de te gebruiken materialen betreft hebben de ministers opgemerkt dat van stonde af aan duidelijk is geweest dat de geleiders worden uitgevoerd in een legering van hoofdzakelijk aluminium, magnesium en silicium. Voor de masten is volgens de ministers rekening gehouden met uitvoering in staal, in beton of in een combinatie van beide. Volgens de ministers is bij de voorbereiding van het besluit met al deze mogelijke manieren van uitvoeren van de masten rekening gehouden en voldoen alle materiaalkeuzes aan de daaraan te stellen eisen. De Afdeling ziet in hetgeen in beroep is aangevoerd geen aanleiding om aan de juistheid van dit betoog van de ministers te twijfelen.

Voorts gaat het bij de locaties waaraan een agrarische bestemming is toegekend om dermate kleine percelen, dat het beschrijven van de effecten daarvan in het MER achterwege mocht blijven.

De beroepsgronden falen.

Geluid

10. [appellant sub 20], [appellant sub 22], [appellante sub 23], [appellante sub 24], [appellante sub 25] en [appellant sub 27] hebben naar voren gebracht dat de geleiders van de hoogspanningsverbinding door de wind een hinderlijk fluitend geluid kunnen opleveren. Voorts zijn zij bevreesd dat zich vooral bij vochtig weer hinderlijk krakend of knetterend geluid zal voordoen vanwege corona-ontladingen in de lucht. [appellanten sub 28] hebben eveneens te kennen gegeven bevreesd te zijn voor geluidhinder.

10.1. De Afdeling merkt op dat beide types geluid ook aan de orde zijn geweest in de hiervoor genoemde uitspraak in zaak nr. 200908100/1/R1, die eveneens een 380 kV-hoogspanningsverbinding betrof.

In de uitspraak in die zaak heeft de Afdeling overwogen dat voor windfluiten geen wettelijke normering bestaat. Voorts is overwogen dat windfluiten een vorm van hoogfrequent geluid is, welk soort geluid met de afstand sterker afneemt dan geluiden in een lagere frequentie. Daarnaast is overwogen dat bij een hogere windsnelheid het referentieniveau van het omgevingsgeluid eveneens hoger zal zijn, zodat het windfluiten daardoor kan worden gemaskeerd. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de conclusies die zij in dit opzicht heeft getrokken in zaak nr. 200908100/1/R1, in algemene zin zijn achterhaald of voor de thans voorliggende situatie niet juist zijn. Verder hebben de ministers bij de behandeling van de onderwerpelijke beroepen verklaard dat de masten van de verbinding zodanig zullen worden vormgegeven dat windfluiten zo veel mogelijk wordt voorkomen. De ministers hebben zich gelet op het vorenstaande in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de geluidbelasting door windfluiten niet zodanig zal zijn dat dit leidt tot onaanvaardbare hinder in de omgeving van de hoogspanningsverbinding.

Waar het gaat om geluid als gevolg van corona-ontladingen heeft de Afdeling in de uitspraak in zaak nr. 200908100/1/R1 melding gemaakt van een rapport van KEMA van 26 april 2010. In dat rapport wordt aandacht besteed aan de te verwachten geluidproductie van de geleiders van wintrackmasten zoals die ook voor de thans aan de orde zijnde verbinding zijn voorzien. Inmiddels heeft KEMA hierover een vervolgrapport uitgebracht op 10 april 2014. Daarnaast heeft TNO in 2011 onderzoek uitgevoerd naar de hinderbeleving als gevolg van geluid door corona-ontladingen.

De ministers hanteren bij het beoordelen van geluid door corona-ontladingen als uitgangspunt dat op een afstand van 37 meter van de as van de hoogspanningsverbinding onder droge omstandigheden de waarde van 30 dB(A) niet mag worden overschreden en dat op die afstand onder natte omstandigheden de waarde van 45 dB(A) niet mag worden overschreden. Mede gelet op de uitgebrachte onderzoeksrapporten ziet de Afdeling in hetgeen in beroep is aangevoerd geen aanknopingspunten om te oordelen dat de ministers daarvan niet hadden mogen uitgaan. Uit de rapporten van KEMA komt naar voren dat de door de ministers gehanteerde waarden in de praktijk niet worden overschreden maar veelal worden onderschreden. Gelet daarop moet worden geoordeeld dat de ministers zich ook in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de geluidbelasting door corona-ontladingen niet zodanig zal zijn dat dit leidt tot onaanvaardbare hinder in de omgeving van de hoogspanningsverbinding. Daarbij is mede in aanmerking genomen dat de geluidniveaus door corona-ontladingen volgens de ministers en TenneT TSO doorgaans minder hoog liggen dan het achtergrondgeluidniveau, ook in gevallen waarin dit niveau relatief laag is. Dit standpunt hebben appellanten niet weersproken.

De Afdeling ziet voorts geen grond om te twifelen aan de juistheid van de stelling van de ministers dat geluid in de vorm van windfluiten en geluid door corona-ontladingen in de regel niet gelijktijdig aan de orde zijn als gevolg van de verschillende weersomstandigheden waarbij deze soorten geluid zich voordoen. Dit betekent dat niet hoeft te worden gevreesd voor een cumulatie van de beide types geluid.

De beroepsgronden falen.

Wijze van bestemmen

11. [appellante sub 5] en anderen, [appellante sub 6] en anderen, [appellant sub 8] en anderen, [appellant sub 10], 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen, [appellanten sub 19] en [appellant sub 26] en anderen hebben beroepsgronden naar voren gebracht die zien op de wijze waarop in het inpassingsplan gronden zijn bestemd. [appellante sub 5] en anderen en [appellant sub 8] en anderen hebben in dat verband gesteld dat de mogelijkheden tot uitbreiding van hun bedrijven worden beperkt. Voorts hebben zij, evenals [appellante sub 6] en anderen, 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen, [appellanten sub 19] en [appellant sub 26] en anderen, betoogd dat de ministers de mastlocaties dan wel de

veldlengtes hadden moeten vastleggen in het inpassingsplan. Nu dat niet is gebeurd, achten zij het besluit van de ministers in strijd met het algemene beginsel van rechtszekerheid. [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen hebben zich verder op het standpunt gesteld dat ook de hoogte van de masten ten onrechte niet is vastgelegd. Volgens [appellanten sub 19] hebben de ministers ten onrechte de maximale capaciteit van de verbinding niet vastgelegd in het plan. Daardoor is volgens hen niet duidelijk of hun woning al dan niet binnen de specifieke magneetveldzone komt te liggen. Verder hebben 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen betoogd dat in de planregels had moeten worden vastgelegd dat niet mag worden begonnen met het uitvoeren van het plan dan nadat de voor het Duitse grondgebied benodigde ruimtelijke besluiten onherroepelijk zijn geworden. [appellant sub 10] tenslotte heeft betoogd dat doordat een deel van zijn perceel zonder goede reden een agrarische bestemming heeft gekregen, hij geen gebruik kan maken van de bestaande uitkoop-/schadevergoedingsregeling van TenneT TSO.

11.1. Wat de beperking van de uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf van [appellant sub 8] en anderen betreft, wordt overwogen dat die beperking voortvloeit uit de door de ministers gemaakte tracékeuze en het feit dat een deel van het agrarisch bouwvlak van het bedrijf daardoor binnen de magneetveldzone van de verbinding komt te liggen. Voor zover het plan beperkingen voor het bedrijf van [appellante sub 5] en anderen inhoudt, vloeien die eveneens uit de keuze van het tracé voort. De beroepsgronden die de tracékeuze betreffen, worden elders in deze uitspraak besproken. Ditzelfde geldt voor beroepsgronden inzake schade die door het plan kan worden geleden. Dit betekent dat de desbetreffende door [appellant sub 8] en anderen en [appellante sub 5] en anderen naar voren gebrachte aspecten op deze plaats in de uitspraak geen nadere bespreking behoeven.

De Afdeling stelt vast dat uit het inpassingsplan kan worden afgeleid op welke locaties hoekmasten zullen worden geplaatst, te weten op elk punt waarop de verbinding een verandering van richting kent. Ook de locaties van de opstijgpunten van ondergrondse naar bovengrondse verbindingen zijn in het plan vastgelegd. Daarnaast is in artikel 10, lid 10.2, onder a, sub 2, van de planregels bepaald dat de veldlengte tussen twee mastlocaties minimaal 300 meter en maximaal 450 meter bedraagt. In beroep is terecht opgemerkt dat de exacte veldlengtes derhalve niet zijn opgenomen in het inpassingsplan. Daardoor regelt het plan, afgezien van de hoekmasten, niet waar de masten komen te staan. De ministers hebben naar voren gebracht dat zij de exacte locaties van de masten niet hebben opgenomen in het plan om een zekere flexibiliteit te behouden.

De Afdeling heeft in haar uitspraak in de hiervoor genoemde zaak nr. 201210308/1/R1 overwogen dat de ministers in redelijkheid de exacte situering van de hoogspanningsmasten - afgezien van de hoekmasten - niet in het destijds aan de orde zijnde inpassingsplan behoeften vast te leggen. Volgens de uitspraak in die zaak hebben de ministers aan het belang van flexibiliteit een groter gewicht mogen toekennen dan aan de belangen die zijn gediend met het vastleggen van de exacte locaties. De Afdeling ziet geen aanleiding om in de voorliggende zaak een andere conclusie te trekken. Naar haar oordeel doet zich dan ook geen strijd met het beginsel van rechtszekerheid voor. Overigens hebben de ministers er bij de behandeling van de beroepen met juistheid op gewezen dat de exacte locaties van de masten wel zijn vastgelegd in de omgevingsvergunningen die zijn voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van de hiervoor genoemde rijkscoördinatieregeling.

Zoals in 3.3 reeds is vermeld, mag ingevolge artikel 10, lid 10.2, onder a, sub 1, van de planregels, gelezen in verbinding met de verbeelding, de bouwhoogte van de masten voor een deel van het tracé maximaal 80 meter zijn en voor een ander deel van het tracé maximaal 70 meter. Naar het oordeel van de Afdeling hebben de ministers met het stellen van deze maxima voldoende duidelijkheid gecreëerd bij het vaststellen van het inpassingsplan.

Ingevolge artikel 10, lid 10.2, aanhef en onder a, sub 5, van de planregels mogen uitsluitend bouwwerken worden gebouwd ten behoeve van de hoogspanningsverbinding indien uit een rapport met de weergave van de berekende specifieke magneetveldzone conform de Handreiking voor het berekenen van de breedte van de specifieke magneetveldzone bij bovengrondse hoogspanningslijnen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: het RIVM), versie 4.0, van 3 november 2014, (hierna: de Handreiking) blijkt dat na ingebruikname van de hoogspanningsverbinding er geen gevoelige bestemmingen zijn gelegen binnen de specifieke magneetveldzone anders dan de gevoelige bestemmingen die zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze regels. De woning van [appellanten sub 19] is niet in bijlage 1 opgenomen. Daardoor is naar het oordeel van de Afdeling duidelijk dat die woning niet binnen de specifieke magneetveldzone zal komen te

liggen. In het licht daarvan kan in hetgeen [appellanten sub 19] hebben aangevoerd geen grond worden gevonden voor de conclusie dat de ministers de transportcapaciteit van de verbinding met zoveel woorden hadden behoren vast te leggen in het plan.

Ten aanzien van het betoog dat had moeten worden vastgelegd dat niet mag worden begonnen met het uitvoeren van het plan dan nadat de voor het Duitse grondgebied benodigde ruimtelijke besluiten onherroepelijk zijn geworden, overweegt de Afdeling dat volgens de ministers geen grond bestaat voor de verwachting dat de ontwikkeling van het Duitse deel van het traject juridische complicaties zal opleveren. Van de zijde van 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen is dit niet, althans niet gemotiveerd, weersproken. Reeds daarom kan niet met vrucht worden gesteld dat de ministers een regeling als beoogd door 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen hadden moeten opnemen in het inpassingsplan.

Met betrekking tot het betoog van [appellant sub 10] hebben de ministers voldoende inzichtelijk gemaakt waarom zij van opvatting zijn dat het door [appellant sub 10] bedoelde deel van zijn perceel geacht moet worden reeds op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied 2002" van de toenmalige gemeente Wehl een agrarische bestemming te hebben. In hetgeen in beroep is aangevoerd kan geen aanleiding worden gevonden voor het oordeel dat dit standpunt onjuist is en dat de ministers niet opnieuw een agrarische bestemming mochten toekennen. Overigens is bij de behandeling van het beroep naar voren gekomen dat [appellant sub 10] ten dele aanspraak kan maken op de door hem bedoelde regeling van TenneT TSO.

De beroepsgronden falen.

Gezondheid en magneetvelden

12. Vele appellanten vrezen gelet op de situering van hun percelen voor negatieve gevolgen van het magnetisch veld voor hun gezondheid, die samenhangen met het gebruik van de in het inpassingsplan mogelijk gemaakte hoogspanningsverbinding.

13. In het kader van de milieueffectrapportage voor de hoogspanningsverbinding is onder meer onderzoek gedaan naar de effecten van de hoogspanningsverbinding op de kwaliteit van de leefomgeving. In het rapport "Achtergrondrapport Ruimtegebruik en Leefomgevingskwaliteit" van het MER, gedateerd 28 augustus 2014 en opgesteld door Arcadis (hierna: het Achtergrondrapport Ruimtegebruik en Leefomgevingskwaliteit), is onder meer ingegaan op de invloed van de hoogspanningsverbinding op de gezondheid van de mens.

Zoals de Afdeling in de uitspraak van 29 december 2010, in zaak nr. 200908100/1/R1 (Zuidring) en de uitspraak van 5 juni 2013, in zaak nr. 201210308/1/R1 (Noordring;) heeft overwogen, brengt het in gebruik nemen van een hoogspanningsverbinding onder meer met zich dat daar omheen een magnetisch veld ontstaat. De sterkte van een magnetisch veld op een bepaalde plaats is afhankelijk van de hoeveelheid stroom die wordt getransporteerd of gebruikt, maar is ook sterk afhankelijk van de afstand van de bron die het veld veroorzaakt. Hoe groter de afstand tot de hoogspanningsverbinding, des te sneller neemt de veldsterkte af. Verder is voor de sterkte van het magneetveld van belang de omstandigheid of de hoogspanningsverbinding bovengronds of ondergronds wordt aangelegd. Voorts staat in die uitspraak dat bij effecten op de gezondheid onderscheid wordt gemaakt tussen korte termijn effecten (directe effecten) en lange termijn effecten. De korte termijn effecten worden veroorzaakt door de opgewekte elektrische stroom in het lichaam. Voor de gesignaleerde lange termijn effecten is geen aannemelijk biologisch mechanisme vastgesteld. Er zijn in Nederland geen wettelijke normen gesteld voor de blootstelling van de bevolking aan deze velden.

13.1. Uit het deskundigenbericht blijkt dat om korte termijn effecten te voorkomen, op grond van de laagste blootstelling waarbij effecten kunnen optreden, een referentieniveau van 100 microtesla (hierna: μT) wordt gehanteerd. Dit is het door de Europese Unie aanbevolen niveau voor magnetische veldsterkte, welke waarde ook in Nederland wordt gehanteerd, aldus het deskundigenbericht. In Nederland wordt volgens het Achtergrondrapport Ruimtegebruik en Leefomgevingskwaliteit de advieswaarde van 100 μT op maaiveldniveau nergens overschreden, ook niet direct onder bovengrondse hoogspanningsverbindingen.

13.2. De ministers hebben het met betrekking tot de lange termijn effecten op rijksniveau ontwikkelde beleid, dat is gebaseerd op het Europese voorzorgbeginsel, aan het inpassingsplan ten grondslag gelegd. In dit verband hebben zij op het volgende gewezen.

Bij brief van de toenmalige staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (hierna: VROM) van 3 oktober 2005, kenmerk SAS/2005183118, nadien bevestigd en verduidelijkt in een brief van de toenmalige minister van VROM van 4 november 2008, kenmerk DGM\2008105664 (www.rijksoverheid.nl), is een advies aan gemeenten en provincies gezonden met betrekking tot de aanwezigheid van hoogspanningsverbindingen in de nabijheid van gevoelige bestemmingen in verband met gezondheidsrisico's. Het advies houdt in bij de vaststelling van streek- en bestemmingsplannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen zoveel als redelijkerwijs mogelijk te vermijden dat er nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig verblijven in het gebied onder bovengrondse hoogspanningsverbindingen waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld hoger is dan 0,4 μ T (de magneetveldzone). In de brief wordt geadviseerd zo weinig mogelijk gevoelige bestemmingen, zoals woningen, crèches en kinderopvangplaatsen, te situeren in de specifieke zone. Volgens de brief is de reden hiervan dat mogelijk een statistisch significante associatie aanwezig is tussen het optreden van leukemie bij kinderen en de magnetische velden van bovengrondse hoogspanningsverbindingen. Gebaseerd op een advies van de Gezondheidsraad van 21 februari 2008 wordt in de bijlage van de brief van 4 november 2008 het begrip "langdurig verblijf" omschreven als verblijf van minimaal 14 tot 18 uur per dag gedurende minimaal één jaar. Het begrip "gevoelige bestemming" wordt in de bijlage als woning, school, crèche en kinderopvangplaats gedefinieerd. Daarbij is toegelicht dat andere bestemmingen waar kinderen voor kortere tijd en niet dagelijks verblijven, geen gevoelige bestemmingen zijn. Op grond van het voorzorgbeginsel is er volgens de bijlage geen reden om de toepassing van het advies van de Gezondheidsraad uit te breiden naar bijvoorbeeld sportvelden, kinderspeelplaatsen en recreatiegebieden. Voor de omschrijving van het begrip erf wordt in de brief aangesloten bij de definitie van de term in het voormalige Besluit bouwvergunningstvrij en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken, zodat gronden, aansluitend aan een woning die ingericht zijn ten dienste van de woning, beschouwd worden als erf.

Er hebben zich, aldus de plantoelichting, geen nieuwe ontwikkelingen voorgedaan die tot nieuw, strenger, beleid op dit gebied zouden kunnen leiden. Het vigerende voorzorgbeginsel is dan ook nog steeds adequaat (Kamerstukken II 2008/09, 27561, nr. 38).

13.3. In de plantoelichting staat dat bij de tracerings zoveel als redelijkerwijs mogelijk gerealiseerde en niet gerealiseerde (papieren) gevoelige bestemmingen zijn vermeden. Zoals in de uitspraken van de Afdeling van 29 december 2010, in zaak nr. 200908100/1/R1 (Zuidring) en 5 juni 2013, in zaak nr. 201210308/1/R1 (Noordring) is overwogen, volgt uit het beleidsadvies niet dat geen enkele gevoelige bestemming binnen de magneetveldzone mag komen te liggen. Op grond van het beleidsadvies voor bovengrondse hoogspanningslijnen gebaseerd op het voorzorgbeginsel en het daarin verwoorde redelijkerwijs criterium, is het aanvaardbaar dat er bij kleinschalige concentraties van gevoelige bestemmingen, gevoelige bestemmingen binnen de magneetveldzone komen te liggen. Over deze gevoelige bestemmingen moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt omdat een stapeling van negatieve milieufactoren in dat geval aanleiding kan zijn voor het treffen van extra voorzorgen of maatregelen. Van de gevoelige bestemmingen (zowel papieren als feitelijk bestaande) die in de magneetveldzone komen te liggen, is daarom beoordeeld of deze kunnen blijven bestaan. Om deze gevoelige bestemmingen in beeld te brengen zijn in de verschillende fasen van het proces, verschillende methoden gehanteerd. De specifieke magneetveldzone is bepaald op basis van de Handreiking, die in opdracht van het Ministerie van VROM door het RIVM is opgesteld. Deze gaat uit van de velden zoals deze in de toekomst, overeenkomstig de ontwerpcapaciteit van de hoogspanningslijn, jaargemiddeld kunnen voorkomen. Deze specifieke magneetveldzone wordt voor ieder veld, tussen twee geprojecteerde masten, apart berekend. De berekeningen van de specifieke magneetveldzone zijn in bijlage 5 van het inpassingsplan opgenomen. Uit de berekeningen blijkt dat er 17 bestaande gevoelige bestemmingen zijn binnen de specifieke magneetveldzone van de nieuwe (150/380 kV-verbinding in de vorm van kleinschalige concentraties. Verder zijn er 15 nog niet gerealiseerde, papieren, gevoelige bestemmingen binnen de magneetveldzone. In bijlage 4 is een analyse van de gevoelige bestemmingen opgenomen.

14. [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen voeren aan dat een verouderde Handreiking voor het berekenen van de specifieke magneetveldzone is toegepast en dat deze niet kan worden gebruikt voor het bepalen van de plangrens. Deze grens dient volgens hen aan de hand van de feitelijke omstandigheden ter plaatse te worden bepaald.

14.1. Ten behoeve van de vaststelling van het inpassingsplan is de berekening van de specifieke magneetveldzone, die in eerste instantie was uitgevoerd op basis van versie 3.1 van de Handreiking, alsnog uitgevoerd met versie 4.0. In het deskundigenbericht staat dat ten opzichte van de eerdere berekeningen slechts minimale verschillen zijn opgetreden. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het inpassingsplan in zoverre niet zorgvuldig is voorbereid. Voorts is in de plantoelichting vermeld dat in principe de zakelijk rechtstreek (belemmeringenstreek) het plangebied bepaalt. De gronden binnen de magneetveldzone zijn niet als zodanig voor de verbinding of een daaruit voortvloeiende functie bestemd. De magneetveldzone is daarom niet als zodanig in het plangebied opgenomen. Voor de niet gerealiseerde gevoelige bestemmingen heeft de magneetveldzone een directe relatie met de afbakening van het plangebied omdat deze categorie gevoelige bestemmingen wordt wegbestemd, aldus de plantoelichting. In hetgeen is aangevoerd, is geen aanleiding gelegen voor het oordeel dat bij het bepalen van de plangrens een onjuiste toepassing is gegeven aan de magneetveldzone.

15. In voormelde uitspraken omtrent de Zuidring en de Noordring heeft de Afdeling overwogen dat de ministers zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat het advies van VROM, om niet uit te gaan van een magneetveldzone van 0,2 μ T, is gebaseerd op het best beschikbare wetenschappelijke onderzoek. In het deskundigenbericht staat dat gelet op de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek er geen reden is om aan te nemen dat sprake is van schadelijke effecten op mensen, dieren en gewassen of gevolgen voor de voedselveiligheid als gevolg van magneetvelden van hoogspanningslijnen. In hetgeen thans is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding daar anders over te oordelen. In dit verband hebben enkele appellanten aangevoerd dat het rapport van BioInitiative van 31 december 2012 en de aanvulling daarop uit 2014 alsnog moeten worden beoordeeld. Het rapport uit 2012 is een aanvulling op een rapport van BioInitiative van 31 augustus 2007. Zoals reeds in de uitspraak omtrent de Zuidring is overwogen, heeft de commissie Elektromagnetische velden van de Gezondheidsraad in een briefadvies aan de minister van VROM van 2 september 2008 haar kanttekeningen geplaatst bij het wetenschappelijke gehalte van het rapport uit 2007. Over de update uit 2012 en de aanvulling daarop uit 2014 staat in het deskundigenbericht dat er slechts een beperkte hoeveelheid nieuwe informatie is toegevoegd op grond waarvan een herhaling van de argumenten uit het rapport van 2007 volgt, met een pleidooi voor lagere blootstellingslimieten dan in 2007 werd voorgestaan. Het Kennisplatform Elektromagnetische velden (hierna: Kennisplatform) acht de conclusie in het rapport niet onderbouwd vanuit een evenwichtige beoordeling van de beschikbare wetenschappelijke kennis en meent dat selectief wetenschappelijke informatie en argumenten zijn gekozen om tot de conclusie te komen.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het inpassingsplan in zoverre niet zorgvuldig is voorbereid. Het betoog faalt.

16. Voor zover enkele appellanten hebben gewezen op de gezondheidsrisico's van fijnstof, overweegt de Afdeling dat in het deskundigenbericht staat dat het RIVM in 2011 heeft geconcludeerd dat het niet aannemelijk is dat bovengrondse hoogspanningslijnen de schadelijke gezondheidseffecten van fijnstof beïnvloeden. Hoogspanningslijnen kunnen fijnstof soms wel extra opladen, maar dat is te weinig om extra schadelijke effecten te veroorzaken. De inzichten zijn op dit punt sindsdien niet gewijzigd, aldus het deskundigenbericht. Het betoog faalt.

17. Enkele appellanten betogen dat ten onrechte geen rekening is gehouden met het feit dat het risico op het krijgen van de ziekte van Alzheimer door het wonen in de nabijheid van een hoogspanningsverbinding zou worden vergroot. Zij wijzen in dit verband op een Zwitsers onderzoek uit 2008 dat een statistische relatie heeft aangetoond tussen het wonen binnen 50 m van hoogspanningslijnen en sterfgevallen als gevolg van de ziekte van Alzheimer.

17.1. In het Achtergrondrapport Ruimtegebruik en Leefomgevingskwaliteit staat dat recent Zwitsers onderzoek [Huss et al, 2008] een statistische relatie heeft aangetoond tussen het wonen binnen 50 m van hoogspanningsverbindingen en sterfgevallen als gevolg van de ziekte van Alzheimer. De auteurs concluderen

dat een verband bestaat tussen een verhoogde kans op het overlijden ten gevolge van deze ziekte en het wonen dichtbij hoogspanningsverbindingen (<50 m). Het relatieve risico om te overlijden door de ziekte van Alzheimer voor mensen die langer dan 15 jaar binnen 50 m nabij hoogspanningsverbindingen wonen, is volgens het onderzoek twee keer zo groot als voor mensen die verder van hoogspanningsverbindingen wonen. Daarnaast is een toename van de kans geconstateerd naarmate men langer nabij de hoogspanningsverbindingen woonde. De auteurs vermelden dat geen verhoogde kans is geconstateerd als men verder dan 50 m van de hoogspanningsverbindingen woont. Hoogspanningsverbindingen veroorzaken een magnetisch veld. De auteurs hebben het verband tussen het risico en het magneetveld van de hoogspanningsverbinding niet kunnen onderzoeken. De reden hiervan is dat zij geen beschikking hadden over gegevens van de sterkte van het magneetveld gedurende de periode waarin de mensen nabij de hoogspanningsverbinding woonden.

Het Kennisplatform heeft een reactie gegeven op het in het Achtergrondrapport Ruimtegebruik en Leefomgevingskwaliteit genoemde onderzoek van Huss et al. De conclusie van het Kennisplatform is dat het onderzoek goed is opgezet en dat de conclusies voor een belangrijk deel zorgvuldig zijn getrokken.

De Gezondheidsraad heeft naar aanleiding van het onderzoek van Huss et al en de reactie daarop van het Kennisplatform een briefadvies, gedateerd 30 maart 2009, aan de minister van VROM uitgebracht. Omdat het onderzoek een aantal beperkingen bevat, kan uit dit onderzoek geen conclusie over een oorzakelijk verband tussen de ziekte van Alzheimer en het wonen in de nabijheid van hoogspanningsverbindingen worden getrokken, aldus de Gezondheidsraad.

17.2. Gelet op hetgeen hiervoor is opgenomen over het onderzoek van Huss et al hebben de ministers in dit onderzoek geen aanleiding hoeven zien om in aanvulling op het advies van VROM verdergaande eisen te stellen aan de magneetveldzone of aanvullend onderzoek te doen naar het gebied dat op een grotere afstand dan 50 m van de voorziene hoogspanningsverbinding ligt. Hierbij acht de Afdeling van belang dat uit het onderzoek van Huss et al zelf reeds naar voren komt dat het onderzoek alleen wetenschappelijk voldoende betrouwbaar is op een afstand van minder dan 50 m van de hoogspanningsverbindingen. Voorts is van belang dat met dit onderzoek overigens geen causaal verband tussen het wonen bij een hoogspanningsverbinding en het voorkomen van de ziekte van Alzheimer is aangetoond. Het betoog faalt.

18. Voor zover appellanten vrezen voor de gevolgen van de hoogspanningsverbinding voor personeel en de gezondheid van hun vee of andere dieren, overweegt de Afdeling als volgt.

De ministers hebben gesteld dat radiofrequente elektromagnetische velden die tot het opwarmen van menselijke en dierlijke lichamen kunnen leiden, bij een hoogspanningslijn niet aan de orde zijn. Daarbij gaat het om extreem laagfrequente velden. Voor de bescherming van werknemers geldt de Europese richtlijn 2013/35/EU betreffende de minimumvoorschriften inzake gezondheid en veiligheid met betrekking tot de blootstelling van werknemers aan de risico's van elektromagnetische velden die op 26 juni 2013 is vastgesteld. Deze zal in Nederland per 1 juli 2016 geïmplementeerd zijn in het Arbeidsomstandighedenbesluit. In de richtlijn zijn blootstellingslimieten en regels voor het opstellen van een risico-inventarisatie en - evaluatie opgenomen. Bovengrondse hoogspanningslijnen zijn ingedeeld in de categorie waar de limieten niet worden overschreden. De ministers verwijzen in dit verband naar het RIVM rapport "Elektromagnetische velden in arbeidssituaties" uit 2006.

In het deskundigenbericht staat dat gelet op het voorzorgbeginsel geformuleerd in de brieven uit 2005 en 2008 een specifieke afweging voor personeel in een bedrijf dan wel het houden van dieren in stallen en op omliggende landbouwgronden niet aan de orde is. Uit het indicatieve onderzoek van de Gezondheidsraad uit 1992 is gebleken dat de magnetische veldsterkte onder een 380 kV-hoogspanningslijn varieerde van 6,5 tot 20 μ T. Deze waarde ligt thans in de orde van grootte van 10 tot 14 μ T. Dit is volgens het deskundigenbericht aanmerkelijk minder dan de op grond van internationale regelgeving geldende grenswaarde van 100 μ T voor personen.

In hetgeen appellanten ter zake naar voren hebben gebracht, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat op basis van de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek er geen reden is om aan te nemen dat sprake is van schadelijke effecten op personeel en op dieren als gevolg van magneetvelden van hoogspanningsverbindingen. Het betoog faalt.

19. [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen betogen dat het ten onrechte mogelijk is gemaakt dat mobiele communicatieapparatuur wordt opgehangen in de masten die op hun gronden komen te staan. Onderzoek naar de gevolgen van straling op de bedrijfsvoering ontbreekt.

19.1. De ministers wijzen op de plantoelichting en stellen dat eventuele plaatsing van antennes plaats zal vinden op 7 m onder de laagste stroomvoerende geleider, niet zijnde de retourgeleider, en daarmee op een veilige afstand voor mensen in de buurt van die masten.

19.2. In de plantoelichting staat dat er mogelijk in de toekomst antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie in de Wintrackmasten worden opgehangen. Antenne-installaties maken echter geen rechtstreeks onderdeel uit van het project DW380. Er is in het kader van de rijkscoördinatieregeling daarvoor geen omgevingsvergunning aangevraagd. Zowel antennes als hoogspanningsgeleiders veroorzaken elektrische en magnetische velden. De frequentie van deze velden is echter verschillend, evenals de effecten van deze velden op het menselijk lichaam. In het rapport "Antennes voor mobiele telefonie in Wintrackmasten: elektromagnetische velden" van KEMA van 10 april 2013 wordt daarom geconcludeerd dat de velden van de antennes en de velden van de hoogspanningsverbinding separaat beoordeeld moeten worden. Volgens de huidige wetenschappelijke stand van zaken zal plaatsing van antennes voor mobiele telefonie in Wintrackmasten (bij de onderzochte hoogten en afstanden) niet leiden tot gezondheidsrisico's voor mensen in de buurt van die masten. In het deskundigenbericht staat dat het rapport van KEMA geen aanleiding geeft om te twijfelen aan de juistheid van deze conclusie. De enkele vrees van appellanten geeft de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat op basis van de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek er geen reden is om aan te nemen dat sprake is van schadelijke effecten als gevolg van elektromagnetische velden van mobiele communicatieapparatuur. Daarbij betreft de Afdeling dat onweersproken is gesteld dat de plaatsing van de antennes op 7 m onder de laagste stroomvoerende geleider een veilige afstand oplevert voor iedereen in de buurt van de masten.

20. [appellante sub 13] en anderen betogen dat, nu hun woning en het daarbij behorende erf aan de [locatie 1] te Wijnbergen loodrecht onder de hartlijn van de hoogspanningsverbinding komen te liggen, in strijd met het voorzorgbeginsel is gehandeld. Zij wijzen op een brief van 3 juli 2014 van de minister van Economische Zaken waaruit volgens hen blijkt dat het voorzorgbeginsel is gewijzigd. Voor zover dat niet het geval is, had het tracé anders kunnen worden gelegd en is ten onrechte niet onderzocht of de magneetveldzone had kunnen worden versmald. Ook voeren zij aan dat ter plaatse van hun woning geen sprake is van een concentratie van gevoelige bestemmingen.

20.1. De ministers stellen dat aan het voorzorgbeginsel is voldaan door een zorgvuldige tracékeuze waarbij zoveel als redelijkerwijs mogelijk is getracht te voorkomen dat nieuwe gevoelige bestemmingen aan magnetische veldsterkte boven 0,4 microtesla zullen worden blootgesteld. Het voorzorgbeginsel staat er niet aan in de weg dat onder omstandigheden voormelde blootstelling aanvaardbaar is. Dit perceel kon, alles wegende, redelijkerwijs niet worden ontweken. Gezien de ligging van het perceel in het buitengebied kan het perceel worden aangemerkt als een 'kleinschalige concentratie van gevoelige bestemmingen' als bedoeld in het voorzorgbeginsel, zodat sprake is van een uitzonderingssituatie. Het perceel is gelegen in een landelijke agrarische omgeving met veel verspreid voorkomende woonbebouwing en diverse agrarische bedrijven. Een bedrijventerrein aan de stadsrand van Doetinchem en verschillende wegen, waaronder de hier verhoogd aangelegde Wijnbergseweg, liggen in de nabijheid van het perceel. De op ruime afstand van het perceel gelegen 150 kV-verbinding Doetinchem-Ulft-Dale zal hier worden afgebroken. Door de toevoeging van de nieuwe 380/150 kV hoogspanningsverbinding is ten aanzien van het perceel geen sprake van een zodanige stapeling van milieufactoren dat de woning en de woonbestemming als gevolg daarvan redelijkerwijs niet gehandhaafd kunnen worden. De ministers nemen er nota van dat TenneT TSO aan de bewoners van de woning een aanbod tot uitkoop doet.

20.2. De Afdeling overweegt dat voormelde brief geen wijziging van het voorzorgbeginsel betreft, maar gaat over het programma van uitkoop bij bestaande situaties en enkel betrekking heeft op woningen die rechtstreeks onder bestaande hoogspanningsverbindingen staan. In hetgeen [appellante sub 13] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de ministers in het voorzorgbeginsel aanleiding hadden moeten zien om de woonbestemming ter plaatse niet te handhaven. Nu de nieuwe verbinding over het midden van de woning van [appellante sub 13] en anderen loopt, zou een versmalling van de magneetveldzone, zo deze ter plaatse al mogelijk zou zijn, niet afdoen aan het aanmerken van de woning als gevoelige bestemming. Voorts hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake is van een kleinschalige concentratie van gevoelige bestemmingen als bedoeld in het voorzorgbeginsel. Het betoog faalt.

21. 380 kV ondergronds en anderen betogen dat de woning van [belanghebbende] aan de [locatie 2] te Wehl ten onrechte niet als gevoelige bestemming is aangemerkt. Onduidelijk is waarom de veiligheidszone tussen mast 12 en 13, naast het perceel van [belanghebbende], minder breed is dan tussen mast 11 en 12. Ook is onvoldoende rekening gehouden met de onderlinge beïnvloeding van kabels en de plaatsing daarvan.

21.1. De ministers stellen dat de berekende specifieke magneetveldzone gelet op de gehanteerde Handreiking rekening houdt met de onderlinge beïnvloeding van de magneetvelden van hoogspanningsverbindingen. Dat de magneetveldzone van het vaksegment tussen de masten 12 en 13 smaller is dan tussen 11 en 12, is het gevolg van de wijze van berekening overeenkomstig de Handreiking. Daarbij is van belang dat de masten 12 en 13 beide steunmasten zijn.

21.2. De Afdeling ziet, nu in de Handreiking rekening is gehouden met situaties waarin hoogspanningsverbindingen zich in elkaars nabijheid bevinden, in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de omvang van de magneetveldzone ter plaatse van de woning van [belanghebbende] niet juist is berekend. Voor het standpunt dat de woning van [belanghebbende] gelet op het voorzorgbeginsel als gevoelige bestemming had moeten worden aangemerkt, hebben de ministers geen aanleiding hoeven zien. Het betoog faalt.

22. [appellante sub 17] betoogt dat de magneetveldzone tussen de masten 20 en 21 breder zou moeten zijn omdat sprake is van een gecombineerde 150 kV/380 kV-verbinding. Ook wijst zij erop dat de lijnen midden tussen de masten het laagst hangen en er dan een sterkere straling is.

22.1. Volgens de ministers is voor het berekenen van de specifieke magneetveldzone de Handreiking gebruikt. Daarbij is rekening gehouden met de onderlinge beïnvloeding van de desbetreffende hoogspanningsverbindingen. De omvang van de zone is conform de voorschriften voor de wijze van berekening in de Handreiking vastgesteld. De Afdeling ziet in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de omvang van de magneetveldzone ter plaatse van de woning van [appellante sub 17] niet juist is berekend. Het betoog faalt.

23. [appellanten sub 11] betogen dat handhaving van de woonbestemming voor de Stroombroekweg 2 te Kilder vanwege gevoelige bestemmingen niet gerechtvaardigd is.

23.1. Op pagina 11 van bijlage 4 van de plantoelichting is een afweging gemaakt die tot de conclusie leidt dat de woonbestemming in het licht van het voorzorgbeginsel kan worden gehandhaafd. [appellanten sub 11] onderbouwen niet waarom deze afweging ondeugdelijk is. Het betoog faalt.

24. [appellant sub 10] betoogt dat een deel van de toegangsweg tot de woning [locatie 3] binnen de magneetveldzone valt. Nu het de enige toegangsweg tot het perceel betreft, zullen de bewoners, waartoe ook kinderen behoren, volgens hen dagelijks blootgesteld worden aan de straling van de magneetvelden. Weliswaar heeft het weggedeelte een agrarische bestemming, maar het gaat in feite om een woonfunctie.

24.1. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de ministers aanleiding hadden moeten zien gelet op het voorzorgbeginsel in zoverre een gevoelige bestemming aan te nemen. Het weggedeelte kan niet worden aangemerkt als een bij een woning behorend buitengedeelte, dat met de woning voor de toepassing van het voorzorgbeginsel op één lijn wordt gesteld. Het betoog faalt.

Tussenconclusie

25. De Afdeling overweegt dat in het aangevoerde zoals hiervoor weergegeven en de niet gemotiveerde vrees van verschillende appellanten voor elektromagnetische velden geen aanleiding wordt gevonden voor het oordeel dat de ministers in de gestelde gevolgen van het inpassingsplan voor de gezondheid aanleiding hadden moeten zien om het inpassingsplan niet vast te stellen.

Horizonvervuiling en visuele hinder

26. 380 kV ondergronds en anderen, [appellant sub 16A], [appellante sub 18], [appellant sub 20], [appellant sub 22], [appellante sub 23], [appellante sub 24], [appellante sub 25], [appellant sub 26] en anderen, [appellant sub 27] en [appellanten sub 28] betogen dat de bovengrondse aanleg van de 380 kV-hoogspanningsverbinding voor hen onaanvaardbare horizonvervuiling en visuele hinder zal betekenen.

26.1. De ministers verwijzen voor een beschrijving van de effecten van de nieuwe verbinding op de landelijke omgeving van de omliggende woningen naar paragraaf 6.6.3 en 6.6.5 van de plantoelichting, hoofdstuk 12 van het MER en het rapport "Achtergrondrapport Landschap en Cultuurhistorie" van het MER. Daaruit volgt dat de kwaliteit van het tracé nagenoeg optimaal is doordat de lijn autonoom is, een heldere eenheid vormt en duidelijk herkenbaar is als bovenregionale structuur. De richtingsveranderingen in het tracé hangen samen met de loop van het tracé van station Doetinchem 380 kV om de bebouwde kom van Doetinchem heen en vervolgens tussen Uift en Silvolde door naar het grenspunt bij Voorst. Op tracéniveau tast het tracé van de nieuwe verbinding het landschappelijk hoofdpatroon niet aan. De nieuwe verbinding heeft wel visuele aantasting van de gebiedskarakteristiek en de lokale elementen tot gevolg. De lijn is duidelijk waarneembaar in het landschap. De nieuwe verbinding heeft over het algemeen een helder verloop met veel rechtstanden, waardoor geen visueel complexe situaties ontstaan. De bestaande 150 kV-verbinding naar Winterswijk wordt gecombineerd met de nieuwe verbinding zodat deze bestaande lijn uit het landschap verdwijnt en er geen twee hoogspanningsleidingen op korte afstand van elkaar in het landschap zullen staan. Dit geldt ook voor de 150 kV-verbinding van Doetinchem naar Zevenaar, die in het plangebied voor een groot deel onder de grond zal worden gebracht. Ook worden de effecten op het landschap door landschappelijke inpassing beperkt. De ministers onderkennen dat het uitzicht voor de meeste appellanten negatief zal worden beïnvloed, omdat de nieuwe 380/ (150) kV-verbinding dichterbij hun woning komt of vanuit een andere hoek te zien zal zijn. De meeste mensen zullen de hoogspanningsleidingen als visuele hinder ervaren. Uit de onderzoeken die ten grondslag liggen aan het inpassingsplan is volgens de ministers niet gebleken dat individuele belangen zodanig worden geschaad dat niet in redelijkheid tot de aanleg van de hoogspanningsverbinding conform het tracé als opgenomen in het inpassingsplan kan worden besloten.

26.2. Ter zitting zijn de gevolgen van de voorgenomen hoogspanningsverbinding voor het uitzicht vanaf de woningen van de onder 26 genoemde appellanten aan de orde gesteld. Desgevraagd hebben zij hun bezwaren ter zake toegelicht. De ministers hebben daarop gereageerd. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het belang van de desbetreffende appellanten minder zwaar weegt dan het algemeen belang bij de realisering van de hoogspanningsverbinding. De Afdeling ziet voorts geen aanleiding voor het oordeel dat de door appellanten naar voren gebrachte belangen door de ministers onvoldoende zijn betrokken in de afweging. Daarbij is van belang dat de aanleg van de hoogspanningsverbinding met zich brengt dat bestaande bovengrondse 150 kV-verbindingen zullen worden afgebroken. Het betoog faalt.

Veiligheid

27. [appellant sub 20] en [appellanten sub 28] betogen dat fysieke schade als gevolg van omvallen van masten en beschadiging van geleiders niet is uit te sluiten. Door klimaatveranderingen komt volgens hen extreem weer vaker voor. De verbinding is op zodanig korte afstand van de woningen gesitueerd dat de kans op schade door een omvallende mast of een beschadigde geleider onevenredig groot is.

27.1. De ministers stellen dat het in Nederland slechts één keer is gebeurd dat hoogspanningsmasten zijn omgevallen. Daarbij was sprake van zeer extreme weersomstandigheden. Het netwerk van TenneT TSO is robuust gebouwd en berekend op extreme weersomstandigheden. De verbinding zal worden gerealiseerd in overeenstemming met de geldende veiligheidsstandaarden die in de omgevingsvergunningen voor het bouwen van de verbinding zijn weergegeven. Het is volgens de ministers niet aannemelijk dat deze

standaarden niet zouden voldoen. De ministers merken tevens op dat in het uitzonderlijke geval dat draadbreuk optreedt direct de spanning van de geleider wegvalt. Indien een geleider op de grond valt, staat deze dus niet onder spanning.

27.2. In het Achtergrondrapport Ruimtegebruik en Leefomgevingskwaliteit is op het aspect veiligheid ingegaan. Daarbij is aandacht besteed aan lijndansen of draadbreuk door ijsafzetting of zware wind en aan incidenten veroorzaakt door externe factoren die de veiligheid kunnen beïnvloeden, zoals vliegende objecten en hoge objecten op passerende voertuigen. Rondom hoogspanningslijnen ligt een veiligheidszone, waaraan piloten en gebruikers van terreinen verplicht zijn zich te houden. Over het omvallen van masten door zeer extreme weersomstandigheden staat in het rapport dat het om uitzonderingen gaat. Het netwerk van TenneT TSO is robuust gebouwd en berekend op extreme weersomstandigheden. TenneT TSO houdt bij het ontwerpen van masten rekening met extremer wordende weersomstandigheden vanwege klimaatverandering, aldus het rapport.

27.3. In het deskundigenbericht staat dat de gehanteerde veiligheidsnormen en beschrijvingen van de constructie van mast en fundering deel uitmaken van de omgevingsvergunningen voor het bouwen van de verbinding en dat niet valt in te zien dat deze vergunningen voor de masten niet zouden voldoen aan de veiligheidseisen. [appellant sub 20] en [appellanten sub 28] hebben niet aangegeven waarom de eisen die aan de veiligheid van de masten zijn gesteld, onvoldoende zouden zijn. Voor zover [appellant sub 20] vreest voor het omvallen van een mast staat in het deskundigenbericht dat mast 46 op een afstand van 190 m van de woning staat en mast 47 op een afstand van circa 260 m. Volgens het deskundigenbericht zullen de masten gezien de hoogte ervan niet op het perceel of op de woning van [appellant sub 20] kunnen vallen. Wat [appellant sub 28A] en [appellant sub 28B] betreft, staat in het deskundigenbericht dat het gezien de afstand van de masten tot de woning van appellanten, 125 m, het onwaarschijnlijk is dat de dichtstbijzijnde mast met een hoogte van maximaal 72 m op de woning terecht zal komen, maar, gegeven de afstand van de buitenste geleider tot de woning van 60 m, dat indien de mast in zuidelijke richting valt, een kabel de woning zou kunnen raken.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de ministers zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de veiligheidsrisico's als gevolg van het omvallen van masten aanvaardbaar zijn. Voor zover een kabel de woning van [appellanten sub 28] zou kunnen raken, gaat het om een zeer uitzonderlijke situatie waaraan de ministers geen overwegend gewicht hebben hoeven toekennen.

28. [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen vrezen voor de negatieve gevolgen van een hoogspanningsverbinding voor een stalbrand. Er zullen grote investeringen moeten worden gedaan om aan de gestelde eisen te voldoen, nu de brandweer volgens hen niet kan blussen. Daarbij is van belang dat binnen de zone van 62 m breedte de brandweer niet accuraat kan blussen binnen een tijdvak van 2 tot 3 uur, omdat die tijd benodigd is om de leiding spanningsvrij te maken. De aanwezigheid van de verbinding vergroot de kans op een stalbrand, door het overspringen van een vonk en door blikseminslag. Voorts is het inpassingsplan in strijd met het rijksbeleid dat is gericht op het voorkomen van stalbranden. Ook kan de hoogspanningsverbinding zonder maatregelen schade oplopen als gevolg van een stalbrand. [appellante sub 6] en anderen wijzen erop dat hun bedrijfsgebouwen weliswaar minimaal 80 m van het hart van de verbinding zullen zijn gelegen, maar dat geen rekening is gehouden met de ligging van het bouwblok en de flexibiliteit die het inpassingsplan kent ten aanzien van de plaats van de verbinding. Zij voeren aan dat geen rekening is gehouden met de eventueel bij een brand vrijkomende asbest.

28.1. De ministers stellen dat de hoogspanningsverbinding geen invloed heeft op de bestrijding van een eventuele brand. Voorts is de kans op brand vanwege de aanwezigheid van de hoogspanningsverbinding verwaarloosbaar klein. De hoogspanningsverbinding heeft ook geen invloed op het vrijkomen van asbest bij een brand. De bedrijfsgebouwen van [appellante sub 6] en anderen liggen, zoals ter zitting nader toegelicht, minimaal 80 m van het hart van de nieuwe verbinding en gelet daarop is volgens de ministers de aanwezigheid van de nieuwe verbinding niet van invloed op de wijze van bestrijding van een eventuele brand in de bedrijfsgebouwen. Zou het anders zijn, dan geldt voor de bluswerkzaamheden hetgeen ook ten aanzien van [appellante sub 5] en anderen geldt, namelijk dat de aanwezigheid van de verbinding geen invloed zal hebben op de bestrijding van een eventuele brand.

28.2. De ligging van de hoogspanningsverbinding is voorzien over de stallen en gronden van [appellante sub 5] en anderen. Blijkens het deskundigenbericht is de afstand tussen het bouwblok op het perceel van [appellante sub 6] en anderen en het plangebied ongeveer 44 m, bedraagt de kortste afstand tussen de stal en de hartlijn van de verbinding ongeveer 84 m en tussen het bouwblok en de hartlijn ongeveer 74 m. De kortste afstand tussen de stal en een geleider bedraagt ongeveer 72 m.

28.3. Op 22 december 2011 is het Actieplan Stalbranden 2012-2016 gepubliceerd, een initiatief van onder andere de rijksoverheid. Dit plan heeft tot doel het aantal stalbranden en het aantal dieren dat omkomt bij stalbranden fors te verminderen. De Afdeling overweegt dat het rijksbeleid ter zake van het voorkomen van stalbranden er niet aan in de weg staat dat een nieuwe hoogspanningsverbinding over bestaande stallen komt te liggen.

28.4. Wat de kans op een stalbrand door de aanwezigheid van een hoogspanningsverbinding betreft, staat in het deskundigenbericht dat vier bedrijfssituaties voor de hoogspanningsleiding zijn onderzocht: "normale situatie: onder spanning en stroomvoerend", "schakelhandelingen: met transiënte overspanningen", "kortsluiting" en "blikseminslag". Bij de eerste twee bedrijfssituaties treden geen vonken op. In de derde is de kans op vonken bijzonder klein vanwege de grote hoogte van de laagst hangende spanning voerende geleider. In de vierde bedrijfssituatie kunnen op de plek waar de bliksem inslaat op de mast of de geleiders wel vonken ontstaan, maar het is zeer onwaarschijnlijk dat de metaaldeeltjes brand veroorzaken, vanwege de hoogte van de geleiders en omdat het kleine gloeiende metaaldeeltjes betreft die snel afkoelen. In het deskundigenbericht wordt de stelling van appellanten dat de uitstoot uit chemische luchtwassers van de vochtige lucht met daarin opgelost zout de kans op vonkvorming vergroot niet gevolgd. Vonken betreffen bij een hoogspanningsverbinding gloeiende metaaldeeltjes en deze kunnen geen reactie aangaan met opgeloste zouten in de lucht. In het deskundigenbericht staat dat het gelet op de afstand van ongeveer 72 m tot de geleiders zeer onwaarschijnlijk is dat een vonk de stal van [appellante sub 6] en anderen kan bereiken. Ten aanzien van [appellante sub 6] en anderen wordt in het deskundigenbericht opgemerkt dat in het protocol een gevarenczone is opgenomen van 25 m vanaf de hartlijn. De afstand van het bouwblok tot de hartlijn van ongeveer 74 m betekent dat de gebouwen ruim buiten de gevarenczone liggen. Met betrekking tot de aanwezigheid van asbest in de stalconstructie wordt het in het deskundigenbericht zeer onwaarschijnlijk geacht dat de hoogspanningsverbinding een stalbrand kan veroorzaken, waardoor het project geen relatie heeft met de aanwezigheid van asbest in de stal en het eventueel vrijkomen daarvan bij een brand.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben de ministers zich gelet hierop in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de kans op brand vanwege de aanwezigheid van de hoogspanningsverbinding verwaarloosbaar klein is. Met de eventueel bij een brand vrijkomende asbest hebben de ministers gelet daarop in dit verband geen rekening hoeven houden.

28.5. De Afdeling overweegt voorts dat de ministers zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat voldoende is verzekerd dat de brandweer adequaat kan optreden bij een stalbrand. In dit verband is ter zitting nader toegelicht dat bij een brand in de onmiddellijke nabijheid van een hoogspanningsverbinding passende maatregelen worden getroffen. Daarbij heeft de vertegenwoordiger van de Veiligheidsregio Noord en Oost Gelderland uiteengezet dat wordt gewerkt aan de hand van zogeheten aandachtscaroten, die ten behoeve van de brandbestrijding een checklist bevatten. Bij het voorgaande betreft de Afdeling ook dat ten aanzien van de volgens appellanten benodigde maatregelen ter voldoening aan de regels voor brandveiligheid, die betrekking hebben op de brandwerendheid van de daken van de stallen, in het deskundigenbericht staat dat, mochten er geen maatregelen zijn getroffen aan het dak van het gebouw, volgens de ministers nog een Risico Inventarisatie en Evaluatie, inclusief vuurpuntbelasting dient te worden uitgevoerd, wanneer de afstand niet voldoet aan de NEN norm. Als deze leidt tot extra brandvertragende maatregelen zullen deze, aldus het deskundigenbericht, in redelijkheid door TenneT TSO worden vergoed. Het betoog faalt.

29. [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen betogen dat het corrosieve effect van chemische luchtwassers op de kwaliteit van de hoogspanningsverbinding onvoldoende is onderzocht. Volgens [appellante sub 5] en anderen zijn eveneens de gevolgen van die verbinding voor elektronische apparatuur, met name de luchtwassers, niet voldoende onderzocht. [appellante sub 5] en anderen hebben het rapport van DLV "Gevolgen aanleg 380-150 kV hoogspanningsleiding" van 11 juni 2015 overgelegd.

29.1. De ministers stellen dat het tracé van de verbinding niet over het agrarisch bouwvlak van [appellante sub 6] en anderen gaat. Het passeert dit bouwvlak op een afstand van 80 m. Gezien deze afstand zijn corrosieve effecten van de chemische luchtwassers van het bedrijf van [appellante sub 6] en anderen op de verbinding niet aan de orde, aldus de ministers. Wat [appellante sub 5] en anderen betreft, gaat het tracé over de bedrijfsgebouwen van de intensieve veehouderij waarop een van de beide zuur uitstotende luchtwassers aan de Slagenweg 2 te Wehl staat. De ministers achten de situering van het bedrijf voor de komst van de hoogspanningsverbinding geen onoverkomelijke belemmering. TenneT TSO heeft aangeboden om de situatie rond de luchtwassers ter plaatse nader te onderzoeken en te beoordelen of voorzieningen gewenst zijn. [appellante sub 5] en anderen zijn tot dusver niet op dat aanbod ingegaan. TenneT TSO heeft de effecten van de zure uitstoot van de chemische luchtwassers op de geleiders van de hoogspanningsverbinding laten onderzoeken. Op grond daarvan staat volgens de ministers vast dat het optreden van corrosieve effecten niet zal leiden tot problemen bij het functioneren van de hoogspanningsverbinding. Voorts merken de ministers op dat het technisch onmogelijk is dat de spanning van de geleiders via de emissie van de chemische luchtwassers overslaat op de bedrjven van [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen.

29.2. Uit het rapport "Ammoniakconcentraties ter plaatse van varkenshouderij Steenbreker" van 26 mei 2014 van DNV GL volgt dat de ammoniakconcentraties niet leiden tot een verhoogd risico op de leidingen. Uit het door DNV GL opgestelde "Memo, Samenvatting resultaten berekeningen varkenshouderij Steenbreker" van 2 april 2015 volgt dat de eerste spanning voerende fasegeleider dusdanig hoog hangt dat aantasting van deze geleider door de emissie van de chemische luchtwasser is uit te sluiten. Daaruit volgt ook dat kennis ontbreekt over het corrosieproces van zwavelzuur met ammoniumsulfaat, zodat corrosieve aantasting van de retourstroomgeleider niet op voorhand geheel is uit te sluiten. Het onderzoek dat in het rapport van DNV GL "Doetinchem - Wesel 380 kV - Zoutsproeitest geleiders" van 9 november 2015 wordt beschreven, betreft een zogeheten zoutsproeitest, waarbij het medium van de test is aangepast aan de samenstelling van de emissie van [appellante sub 5] en anderen, namelijk zwavelzuur met ammoniumsulfaat en een pH-waarde, in een worst case scenario, van 2. Bij de berekeningen is als worst case uitgegaan van een volcontinubedrijf waarbij jaarlijks 140 m³ spuiwater als fijne druppeltjes wordt uitgestoten. Daarnaast is een indicatieve expositieproef uitgevoerd om inzicht te krijgen in het effect van ammoniumsulfaat op het corrosiegedrag. Uit dit onderzoek volgt dat de retourstroomgeleider na een praktijkbelasting van ongeveer 25 jaar nog altijd ruim voldoet aan de eisen die TenneT TSO wat corrosie betreft aan retourstroomgeleiders stelt. DNV GL adviseert in dat rapport om de retourstroomgeleider met zekere regelmaat te inspecteren op corrosie. TenneT TSO heeft gesteld dat zij dit advies zal opvolgen.

29.3. Voor zover [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen betogen dat het rapport van 9 november 2015 dermate kort voor de zitting is overgelegd dat zij daarop niet adequaat hebben kunnen reageren en hen een extra termijn moet worden gegund voor een nadere reactie, overweegt de Afdeling dat het desbetreffende stuk weliswaar buiten de tiendagentermijn als bedoeld in artikel 8:58 van de Awb is ingekomen, maar dat dit onverlet laat dat onder omstandigheden de goede procesorde in de weg kan staan aan het in de beoordeling betrekken van dat stuk. In dit geval is daarvoor geen aanleiding. In het stuk wordt nader ingegaan op de corrosieve effecten van chemische luchtwassers op een hoogspanningsverbinding. [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen hebben daarop ter zitting gereageerd. Niet kan worden staande gehouden dat het onmogelijk was om een reactie van een deskundige te overleggen. Bij het voorgaande betreft de Afdeling dat het rapport niet omvangrijk is.

29.4. In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op basis van het verrichte onderzoek op het standpunt hebben kunnen stellen dat de corrosieve effecten van chemische luchtwassers geen onoverkomelijke problemen met zich brengen voor de hoogspanningsverbinding. Uit het rapport van 9 november 2015 volgt dat in een worstcasescenario de aantasting van de retourstroomgeleider dusdanig gering is dat na 25 jaar blootstelling nog aan de gestelde criteria kan worden voldaan. Het betoog faalt.

29.5. Voor zover [appellante sub 5] en anderen de invloed van de hoogspanningsverbinding op elektronische apparatuur, zoals de luchtwasser, niet voldoende onderzocht achten, overweegt de Afdeling dat voor het oordeel dat het inpassingsplan in zoverre niet zorgvuldig is voorbereid geen aanleiding is. Mocht in de toekomst blijken dat als gevolg van de aanwezigheid van de hoogspanningsverbinding zich een probleem voordoet met de werking van de luchtwasser, komen, zo is ter zitting toegezegd, de daaruit voortvloeiende kosten voor rekening van TenneT TSO.

Het betoog faalt.

Landschap en cultuurhistorie

30. [appellant sub 22], [appellante sub 23], [appellante sub 24], [appellante sub 25] en [appellant sub 27] betogen dat onvoldoende rekening is gehouden met de aantasting van het landschap en met de mogelijkheden voor recreatie.

30.1. De ministers stellen dat er geen onaanvaardbare effecten voor landschap en cultuurhistorie zullen optreden als gevolg van de realisatie van de nieuwe verbinding. Zij verwijzen in dit verband naar de plantoelichting en bijbehorende onderzoeken. In paragraaf 6.6.1 van de plantoelichting en in hoofdstuk 3 van het Achtergrondrapport Landschap en Cultuurhistorie is een overzicht gegeven van de beleidskaders op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Op basis daarvan zijn in paragraaf 6.6.2 het landschappelijk hoofdpatroon, de gebiedskarakteristiek en de lokale landschappelijke en cultuurhistorische elementen in de huidige situatie beschreven. Vervolgens is in paragraaf 6.6.3 ingegaan op de effecten van de nieuwe verbinding op deze landschappelijke en cultuurhistorische waarden. In paragraaf 6.6.5 is de conclusie getrokken dat de kwaliteit van het tracé nagenoeg optimaal is doordat de lijn autonoom is, een heldere eenheid vormt en duidelijk herkenbaar is als bovenregionale infrastructuur. De richtingsveranderingen in het tracé hangen samen met de loop van het tracé, vanaf station Doetinchem 380 kV om de bebouwde kom van Doetinchem heen en vervolgens tussen Uift en Silvolde door naar het grenspunt bij Voorst. Het tracé van de nieuwe verbinding tast het landschappelijk hoofdpatroon niet aan. De nieuwe verbinding heeft plaatselijk een negatief effect op de gebiedskarakteristiek en op een aantal plaatsen treedt fysieke aantasting van lokale elementen op. De lijn heeft over het algemeen een helder verloop, waardoor geen visueel complexe situaties ontstaan. De bestaande 150 kV-verbinding naar Winterswijk wordt gecombineerd met de nieuwe verbinding, zodat de bestaande lijn uit het landschap verdwijnt. Dat geldt eveneens voor de 150 kV-verbinding van Doetinchem naar Zevenaar, die in het plangebied voor een groot deel onder de grond zal worden gebracht. Ook worden door landschappelijke inpassing, zoals vastgelegd in het landschapsplan, de effecten op het landschap beperkt en wordt bij de positionering van de mastvoeten rekening gehouden met lokale elementen zoals waterlopen en houtwallen. In paragraaf 9.2. van het Achtergrondrapport Ruimtegebruik en Leefomgevingskwaliteit wordt ingegaan op de invloed van een hoogspanningsverbinding op de wijze waarop mensen de omgeving beleven. Uit twee onderzoeken van Alterra blijkt dat hoogspanningsverbindingen geen negatieve invloed hebben op het bezoekersgedrag van recreanten.

30.2. Appellanten hebben niet onderbouwd in hoeverre de aan het inpassingsplan ten grondslag gelegde onderzoeken tekort schieten. Voor het oordeel dat de ministers zich niet hebben mogen baseren op de desbetreffende onderzoeken bestaat geen aanleiding. De ministers hebben zich voorts op basis van de onderzoeken van Alterra in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet te verwachten is dat de desbetreffende gebieden hun recreatieve functie niet kunnen behouden, dan wel dat dit gebruik ernstig wordt beperkt. Het betoog faalt.

31. [appellant sub 8] en anderen kunnen zich niet verenigen met drie geplande houtwallen op hun terrein, zoals deze zijn vastgelegd in het Landschapsplan. Het Landschapsplan dient volgens hen te worden aangepast.

31.1. De ministers stellen dat op grond van artikel 13, lid 13.2, van de planregels kan worden afgeweken van de in het Landschapsplan voorziene inrichtingsmaatregelen. Aldus hoeft niet de situatie te ontstaan dat het gebruik van de hoogspanningsverbinding in strijd is met de bestemming in het inpassingsplan.

31.2. In het Landschapsplan, opgesteld door Landschap in Verandering op 21 augustus 2014, als bijlage opgenomen bij het inpassingsplan, zijn diverse inrichtingsmaatregelen opgenomen.

Ingevolge artikel 13, lid 13.1, aanhef en onder b, van de planregels wordt onder een gebruik strijdig met de bestemming in ieder geval verstaan het niet voorzien in de landschappelijke inpassing van de verbinding als bedoeld in artikel 10, conform het als bijlage 2 bij dit plan opgenomen Landschapsplan, binnen 5 jaar na de aanleg van de hoogspanningsverbinding en de bijbehorende voorzieningen als bedoeld in artikel 10.

Ingevolge lid 13.2 kan de Minister van Economische Zaken bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 13.1 onder b. en een andere vorm van landschappelijke inpassing toestaan dan uitgewerkt in het Landschapsplan. De Minister raadpleegt bij zijn besluit de gemeenten op wiens grondgebied en de grondeigenaren en beheerders op wiens gronden de landschappelijke inpassing zal plaatsvinden.

31.3. De Afdeling overweegt dat hetgeen [appellant sub 8] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat de drie in het landschapsplan opgenomen houtwallen in ruimtelijk opzicht onaanvaardbaar zijn. Indien [appellant sub 8] en anderen niet willen meewerken aan het realiseren op hun gronden van de houtwallen, zijn zij daartoe niet verplicht. Met toepassing van artikel 13, lid 13.2, van de planregels kan een andere vorm van landschappelijke inpassing worden toegestaan dan uitgewerkt in het Landschapsplan. Anders dan [appellant sub 8] en anderen stellen, is het niet aan hen om, indien zij niet willen meewerken aan de inpassingsmaatregelen, een omgevingsvergunning aan te vragen voor een andere vorm van landschappelijke inpassing. In dit verband hebben de ministers ter zitting onweersproken gesteld dat het aanvragen van een omgevingsvergunning op de weg van TenneT TSO ligt, als initiatiefnemer van het project. Het niet verwezenlijken van de thans in het Landschapsplan opgenomen maatregelen behoeft dan ook op zichzelf niet in de weg te staan aan het in overeenstemming met de bestemming kunnen gebruiken van de hoogspanningsverbinding nadat deze is aangelegd. Het betoog faalt.

32. 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen betogen dat het Landschapsplan ten onrechte niet publiekrechtelijk geborgd is via een voorwaardelijke verplichting.

32.1. De Afdeling overweegt dat het Landschapsplan publiekrechtelijk is geborgd via de regeling in artikel 13, lid 13.1, onder b, van de planregels. Het betoog mist feitelijke grondslag.

33. [appellante sub 5] en anderen voeren aan dat de aanleg en instandhouding van een aantal houtwallen langs kavels tussen de Broekstraat en Slagenweg op grond van het Landschapsplan niet is geborgd in het inpassingsplan, omdat enkele gronden die in het Landschapsplan zijn genoemd buiten het plangebied liggen. [appellante sub 6] en anderen betogen hetzelfde ten aanzien van de aanleg van een bos direct ten oosten van hun perceel. Verder betogen voornoemde appellanten dat bij het opstellen van het Landschapsplan ten onrechte rekening is gehouden met de omstandigheid dat maatregelen praktisch en op relatief korte termijn uitvoerbaar zouden moeten zijn, met het oog op de eigendomssituatie.

33.1. De ministers stellen dat de inrichtingsmaatregelen die in het Landschapsplan zijn opgenomen, mogelijk zijn binnen de vigerende bestemmingsplannen en dat het daarom niet noodzakelijk is in het inpassingsplan een bestemming op te nemen die de desbetreffende landschappelijke inpassing mogelijk maakt. Het is, aldus de ministers, niet relevant dat niet alle in het Landschapsplan vermelde gronden binnen het plangebied liggen. Volgens de ministers is het voorts van belang om relatief snel te komen tot landschappelijke inpassing van de nieuwe hoogspanningsverbinding. Maatregelen moeten op korte termijn uitvoerbaar zijn. Artikel 13, lid 13.2, van de planregels biedt ruimte voor alternatieven indien een eigenaar niet mee wil werken aan het realiseren van een maatregel.

33.2. In het Landschapsplan staat als maatregel D09 dat ter versterking van de landschappelijke structuur zoals aangegeven in de gebiedsvisie Wehlse Broeklanden een aantal houtwallen wordt aangebracht langs kavels tussen de Broekstraat en Slagenweg. Voorts staat daarin dat als maatregel M16 een bos wordt aangelegd. Deze locatie grenst aan de oostzijde van het perceel van [appellante sub 6] en anderen.

33.3. De Afdeling overweegt dat de gronden waar de maatregelen in het Landschapsplan op zien niet in het inpassingsplan hoeven te zijn opgenomen. De omstandigheid dat bepaalde gronden daarin niet zijn opgenomen staat er niet aan in de weg dat in artikel 13, lid 13.1, aanhef en onder b, van de planregels aan het niet verwezenlijken van maatregelen uit het Landschapsplan gevolgen worden verbonden voor het gebruik van de hoogspanningsverbinding.

Het betoog faalt.

Natuur

34. Behoud Kemnade betoogt dat in de Nota van Beantwoording zienswijzen niet is duidelijk gemaakt op grond van welke criteria tot het standpunt is gekomen dat significante negatieve effecten op de natuur in de omgeving van de hoogspanningsverbinding zijn uitgesloten. Het is ook niet duidelijk dat door de plannen voor de hoogspanningsverbinding geen soorten verloren gaan in de omgeving van Uift.

34.1. De ministers verwijzen voor de criteria naar de plantoelichting. Bij de tracerings van de nieuwe hoogspanningsverbinding is een belangrijk uitgangspunt geweest om Natura 2000-gebieden te vermijden. Het plangebied is niet mede gelegen in dergelijke gebieden. Voorts zijn significante effecten op voorhand uit te sluiten. In paragraaf 6.9.3 van de plantoelichting is aangegeven hoe deze toetsing heeft plaatsgevonden. Omdat de nieuwe verbinding geen Natura 2000-gebieden doorkruist, is het enige relevante effect op Natura 2000-gebieden het aanvaringsrisico van niet-broedvogels met een grote actieradius. Overige effecten treden niet op. Uit het MER blijkt dat zowel met als zonder de draadmarkeringen het aantal draadslachtoffers ten gevolge van de hoogspanningsverbinding voor de Natura 2000-gebieden gezamenlijk onder de toetsingsnorm van 1% van de natuurlijke sterfte ligt. Ook voor de gebieden afzonderlijk ligt het aantal draadslachtoffers onder deze toetsingsnorm. Er is, aldus de ministers, voor geen enkele soort sprake van een significant effect op de instandhoudingsdoelen, ook niet in cumulatie met andere projecten. Uit de door Arcadis opgestelde Natuurtoets Flora- en faunawet, Doetinchem - Wesel 380 kV (hierna: Natuurtoets) volgt dat er door de nieuwe verbinding geen soorten verloren gaan. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het inpassingsplan wat de effecten op Natura 2000-gebieden betreft niet berust op een draagkrachtige motivering. Ook wat betreft de effecten op de natuurwaarden in de niet tot Natura 2000 behorende gebieden is voor dat oordeel geen aanleiding. Het betoog faalt.

Aankoop en schade

35. [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en anderen, [appellant sub 9], [appellanten sub 11], [appellante sub 17], [appellant sub 20], [appellant sub 22], [appellante sub 23], [appellante sub 24], [appellante sub 25] en [appellant sub 27] hebben beroepsgronden aangevoerd over mogelijke schade en het aankoopbeleid. Daarbij gaan zij in op hun persoonlijke situatie en de gevolgen die voor hen voortvloeien uit de eventueel op te leggen gedoogplicht op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht of de uitvoering van het schadebeleid van TenneT TSO. Veel appellanten voeren aan dat ondanks de uitkoopregeling er geen waarborg is dat TenneT TSO geen onredelijke eisen stelt. Andere appellanten voeren aan dat bij het inpassingsplan ten onrechte geen compensatie is opgenomen voor de waardedaling van hun woningen.

35.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat het schadebeleid, zoals verwoord in het document "Schade & vergoedingengids Bovengrondse 380 kV-hoogspanningsverbindingen" van TenneT TSO (hierna: de Schadegids), in algemene zin toereikend en niet onredelijk is. Volgens de ministers is gelet hierop geen sprake van een zodanige onevenwichtigheid dat het inpassingsplan niet op deze wijze had mogen worden vastgesteld.

35.2. In de plantoelichting is vermeld dat TenneT TSO haar schadebeleid voor nieuwe hoogspanningsverbindingen in de Schadegids heeft vastgelegd. In deze schadegids wordt uitgebreid aangegeven hoe TenneT TSO met schade en vergoedingen omgaat bij de aanleg en instandhouding van nieuwe hoogspanningsverbindingen. De schadegids is gebaseerd op het schadebeleid dat bij de Randstad 380 kV-verbinding is geformuleerd. De gids onderscheidt de volgende mogelijke schadeoorzaken: de vestiging van een zakelijk recht ten behoeve van de aanleg en instandhouding van de hoogspanningsverbinding, de verwerving van een object, de uitvoeringswerkzaamheden en planschade.

Voor de aanleg en instandhouding van de hoogspanningsverbinding moet TenneT TSO gebruik kunnen maken van een strook grond langs de hoogspanningsverbinding, de zakelijk rechtstrook. Ten behoeve hiervan sluit TenneT TSO zakelijk rechtsovereenkomsten met de eigenaren en eventuele overige zakelijk of persoonlijk gerechtigden. Hierbij hanteert TenneT TSO het uitgangspunt van de Belemmeringenwet Privaatrecht dat de rechthebbenden voor en na de vestiging van het zakelijk recht in een gelijkwaardige vermogens- en inkomenspositie dienen te verkeren, aldus de plantoelichting.

Voorts is in de plantoelichting vermeld dat indien het noodzakelijke gebruik van de grond voor de aanleg en instandhouding van de hoogspanningslijn leidt tot een inbreuk op het exclusieve gebruiksrecht die de functionaliteit van het object voor het actuele gebruik wezenlijk aantast, niet kan worden volstaan met de vestiging van een zakelijk recht. De belangen van rechthebbenden vorderen dat in een dergelijke situatie het object door TenneT TSO wordt verworven.

In de plantoelichting is verder vermeld dat de aanleg en instandhouding van de hoogspanningsverbinding in een incidenteel geval feitelijke schade kan veroorzaken, ondanks dat voorzorgsmaatregelen worden genomen. Deze schade wordt werkschade genoemd en bestaat uit bouwwerkschade of gewassenschade en wordt overeenkomstig het in de Schadegids daarover bepaalde vergoed.

Voorts wordt in de plantoelichting vermeld dat een tegemoetkoming in planschade kan worden toegekend overeenkomstig afdeling 6.1 van de Wro.

In de plantoelichting staat verder dat TenneT TSO eigenaren en overige zakelijke gerechtigden van woningen binnen de specifieke magneetveldzone die deze ook zelf gebruiken als woning, de gelegenheid biedt om op vrijwillige basis hun woning aan TenneT TSO te verkopen tegen een schadeloosstellingsbedrag dat wordt bepaald conform het onteigeningsrecht.

35.3. In het aangevoerde wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de toepasselijke wettelijke en buitenwettelijke schadevergoedingsregelingen in dit geval toereikend zijn. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar oordeel over het overeenkomstige schadebeleid in de uitspraak van 29 december 2010, in zaak nr. 200908100/1/R1 en de uitspraak van 5 juni 2013, in zaak nr. 201210308/1/R1. Hierbij betreft de Afdeling ten eerste dat appellanten niet zijn gehouden overeenkomsten te sluiten met TenneT TSO. Ten tweede is van belang dat indien appellanten wel een overeenkomst willen sluiten maar niet tot overeenstemming kunnen komen het schadebeleid voorziet in een bindende taxatie van drie deskundigen, op basis van de onteigeningswet. Daarnaast is van belang dat naast de Schadegids de wettelijke regelingen, in het bijzonder de Belemmeringenwet Privaatrecht en de Wro en, zo dit aan de orde zou zijn, de onteigeningswet, van toepassing zijn.

35.4. Voor zover [appellant sub 7] betoogt dat zijn locatie ten onrechte is ingedeeld in categorie 2 en het inpassingsplan dient te worden gewijzigd door voor zijn locatie categorie 1 op te nemen, overweegt de Afdeling dat de categorie-indeling onderdeel is van de toepassing van het aankoopbeleid van TenneT TSO en geen deel uitmaakt van het inpassingsplan. Het betoog berust op een onjuiste feitelijke grondslag.

35.5. De Afdeling overweegt ten slotte nog dat hetgeen appellanten hebben aangevoerd met betrekking tot de opstelling van TenneT TSO bij de onderhandelingen omtrent de aan-/verkoop van gevoelige bestemmingen en de hoogte van de schadevergoeding niet in deze procedure aan de orde kan komen. Het betoog faalt.

Overige beroepsgronden

36. [appellanten sub 19] betogen dat in verband met het inpassingsplan ten onrechte niet alle effecten die tijdens de realisatiefase kunnen optreden, zijn onderzocht. De locaties voor opslag van grond vallen buiten hetgeen is onderzocht in paragraaf 6.4 van de plantoelichting. Het onderzoek wordt ten onrechte doorgeschoven naar latere besluiten.

36.1. In de plantoelichting staat dat er in de realisatiefase enige hinder zal zijn. Nu het echter gaat om een tijdelijk effect, wordt deze hinder aanvaardbaar geacht. De ministers hebben erop gewezen dat voor opslag van grond geen separate vergunningen zijn vereist. In het niet nader onderbouwde betoog van [appellanten sub 19] is geen aanleiding gelegen voor het oordeel dat aan het inpassingsplan onvoldoende onderzoek ten grondslag ligt. Het betoog faalt.

37. [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen voeren aan dat de ministers hebben nagelaten om te motiveren waarom een 380 kV-verbinding kan worden gecombineerd met een 150 kV-verbinding. De nadelen daarvan zijn evident, zoals een groter magnetisch veld.

37.1. De ministers stellen dat het alternatief van een gecombineerde verbinding is dat beide verbindingen naast elkaar staan. Door het combineren vindt minder ruimtebeslag plaats en is het magnetisch veld minder groot dan bij twee aparte verbindingen. Het gaat om een bewezen praktijk die in binnen- en buitenland zonder problemen wordt toegepast. Het betoog van [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen geeft geen aanleiding om het standpunt van de ministers voor onjuist te houden en faalt derhalve.

38. [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen betogen dat het mogelijk maken van een hoogspanningsverbinding beperkingen van hun bedrijfsvoering met zich zal brengen. In dit verband hebben de ministers geen inzage gegeven wat betreft de vraag hoe rekening moet worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen in de bedrijfsvoering en functieveranderingsmogelijkheden in het gebied rond de hoogspanningsverbinding.

38.1. De ministers hebben gewezen op paragraaf 4.2 van de plantoelichting, waarin de functies in en rond het plangebied zijn beschreven en de toekomstige ontwikkelingen zijn onderzocht. Het betoog ontbeert in zoverre feitelijke grondslag.

Voor zover [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen toekomstige beperkingen in hun bedrijfsvoering vrezen, overweegt de Afdeling dat de in het inpassingsplan in verband met de hoogspanningsverbinding opgenomen dubbelbestemmingen op zichzelf onverlet laten dat in overeenstemming met de agrarische bestemming ter plaatse activiteiten kunnen worden ontplooid. Daarbij betreft de Afdeling dat in de artikelen 8, 9 en 10 van de planregels weliswaar een bouwverbod is opgenomen voor nieuwe bouwwerken die niet worden gebouwd ten behoeve van de hoogspanningsverbinding, maar dat van dat verbod via een omgevingsvergunning kan worden afgeweken voor het bouwen overeenkomstig de andere aan de gronden toegekende bestemming of bestemmingen, mits wordt voldaan aan nader aangegeven voorwaarden. Voorts kan een verzoek om planschadevergoeding worden gedaan.

Het betoog faalt.

39. [appellanten sub 28] betogen dat het tracé zodanig is gesitueerd dat hun eigendom grotendeels in de magneetveldzone ligt en daarom wordt aangemerkt als een gevoelige bestemming. Een deel van het erf valt in de zakelijk rechtstrook. De aan hen opgelegde beperkingen en de inbreuk op hun eigendom zijn onevenredig belastend en in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) alsook met artikel 1, eerste lid, Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.

39.1. Ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

Deze bepaling tast echter op geen enkele wijze het recht aan dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

39.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 13 juni 2012 in zaak nr. 201010885/1/R2), laat artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang (vergelijk de uitspraak van 14 april 2010, zaaknummer 200907391/1/H2) en is een bestemmingsplanregeling een zodanige regulering (vergelijk de uitspraak van 12 november 2003, zaaknummer 200301877/1). Een inpassingsplan wordt gelet op artikel 3.28, derde lid, van de Wro geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen ten aanzien van de beroepsgronden van [appellanten sub 28] en in het licht van de beleidsvrijheid bij het vaststellen van nieuwe bestemmingen en regels in een inpassingsplan, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de belangen van [appellanten sub 28] niet op voldoende evenwichtige wijze heeft afgewogen bij zijn besluitvorming. Geen grond bestaat dan ook voor het oordeel dat als gevolg van de vaststelling van het inpassingsplan het door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM beschermde eigendomsrecht van [appellanten sub 28] is geschonden.

Het betoog faalt.

39.3. Het beroep op artikel 1, eerste lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek treft geen doel. Weliswaar staat in die bepaling dat eigendom het meest omvattende recht is dat een persoon op een zaak kan hebben, maar in het tweede lid van dit artikel worden beperkingen aangebracht ten aanzien van de uitoefening van het eigendomsrecht. Zo is onder meer bepaald dat de eigenaar de op wettelijke voorschriften gegronde beperkingen in acht dient te nemen. Het inpassingsplan legt dergelijke beperkingen op. Van strijd met het bepaalde in artikel 1, eerste lid, van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek is dan ook geen sprake.

40. 380 kV ondergronds en anderen, [appellant sub 26] en anderen, [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen betogen dat de financieel-economische haalbaarheid van het project onvoldoende verzekerd is. De overeenkomst met TenneT TSO is daarvoor onvoldoende onderbouwing en ook de omstandigheid dat TenneT TSO zou kunnen beschikken over veilinggelden is niet voldoende.

40.1. In de plantoelichting staat dat de kosten van de aanleg en instandhouding van DW380 op Nederlands grondgebied worden gedragen door TenneT TSO. DW380 is een van het landelijk hoogspanningsnet deel uitmakende interconnector tussen Nederland en Duitsland en wordt door TenneT TSO gefinancierd uit middelen van de Stichting Beheer Doelgelden Landelijk Hoogspanningsnet, de zogenoemde "veilinggelden". Dit volgt direct uit de Europese verordening 714/2009. TenneT TSO kan deze veilinggelden aanwenden aangezien het project aantoonbaar de interconnectiecapaciteit verhoogt. Om die reden staat de financieel economische haalbaarheid van het project niet ter discussie. Dit betekent dat ook de kosten van bijvoorbeeld mitigerende maatregelen, en de kosten van tijdelijke bouwplaatsen, herstelwerkzaamheden en eventuele (plan)schadevergoeding gedekt zijn.

In het niet nader onderbouwde betoog wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat het inpassingsplan niet uitvoerbaar is. Het betoog faalt.

OMGEVINGSVERGUNNINGEN

41. Het beroep van [appellante sub 13] en anderen heeft mede betrekking op het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Montferland waarbij een omgevingsvergunning is verleend die ziet op de aanleg van een tijdelijke toegangsweg ten behoeve van werkverkeer op de percelen van [appellante sub 13] en anderen. [appellante sub 13] en anderen hebben erop gewezen dat de vergunde toegangsweg bezwarend voor hen is doordat deze hun hertenweide doorsnijdt. Volgens hen had gelet daarop gekozen moeten worden voor een minder bezwarend alternatief aan de oostzijde van hun percelen.

41.1. Het college van burgemeester en wethouders van Montferland heeft zich op het standpunt gesteld dat de mogelijkheid van een toegangsweg aan de oostzijde is bezien, maar dat in dat geval een aantal landschappelijk waardevolle bomen langs de Kruisallee te Wijnbergen zou moeten wijken en de route voor het werkverkeer langer zou zijn. Naar de mening van het college zou dit niet opwegen tegen het belang van [appellante sub 13] en anderen om gedurende enige tijd een afrastering rond hun hertenweide anders te moeten plaatsen. In hetgeen [appellante sub 13] en anderen in beroep hebben aangevoerd, kan geen aanleiding worden gevonden voor de conclusie dat het college dit standpunt niet in redelijkheid heeft kunnen innemen.

De beroepsgronden falen.

42. Het beroep van [appellante sub 17] heeft mede betrekking op het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Montferland waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor de bouw van een aantal masten ten behoeve van de hoogspanningsverbinding.

42.1. Hetgeen [appellante sub 17] op dit punt naar voren heeft gebracht, ziet niet specifiek op de omgevingsvergunning voor de bouw van de masten, maar op aspecten die hiervoor reeds aan de orde zijn gekomen in het kader van het inpassingsplan. In verband daarmee behoeft het beroep in zoverre geen verdere bespreking.

43. De beroepen van [appellant sub 14], [appellant sub 16A], [appellante sub 18] en [appellanten sub 28] hebben mede betrekking op een of meer besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek tot het verlenen van omgevingsvergunningen voor de bouw van een aantal masten ten behoeve van de hoogspanningsverbinding. Zij hebben te kennen gegeven hierdoor te vrezen voor aantasting van hun uitzicht en voor gezondheidsschade als gevolg van het in werking zijn van de verbinding. [appellanten sub 28] hebben in het bijzonder naar voren gebracht dat de masten niet voldoen aan de daaraan te stellen welstandseisen.

43.1. Het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek heeft erop gewezen dat de gemeentelijke commissie ruimtelijke kwaliteit op 28 april 2014 een advies heeft uitgebracht over de vraag of het bouwplan voldoet aan redelijke eisen van welstand. De strekking van het advies is dat het plan aan die eisen voldoet, op voorwaarde dat de kleurstelling zodanig wordt aangepast dat de masten meer wegvallen tegen de achtergrond. Vervolgens is de aanvraag dienovereenkomstig aangepast en heeft het college de vergunning dienovereenkomstig verleend. Van feiten of omstandigheden op grond waarvan het college het advies van de commissie ruimtelijke kwaliteit niet mocht volgen, is niet gebleken. Hetgeen [appellanten sub 28] te dien aanzien hebben aangevoerd, treft dan ook geen doel. De Afdeling merkt op dat de beroepsgronden voor het overige niet specifiek zien op de omgevingsvergunning voor de bouw van de masten, maar op aspecten die hiervoor reeds aan de orde zijn gekomen in het kader van het inpassingsplan. In verband daarmee behoeven de beroepen in zoverre geen afzonderlijke bespreking.

44. De beroepen van Behoud Kemnade, [appellante sub 25] en [appellant 28B] en [appellant sub 28A] hebben mede betrekking op het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor het kappen en snoeien van een aantal bomen. Zij zetten vraagtekens bij de noodzaak hiervan.

44.1. Het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek heeft naar voren gebracht dat de aanwezigheid van hoge beplanting onder de hoogspanningsverbinding uit een oogpunt van veiligheid ongewenst is en dat alleen bomen worden gekapt die in verband daarmee niet kunnen worden behouden. Hetgeen in beroep is aangevoerd geeft geen grond voor het oordeel dat dit standpunt van het college, uitgaande van de noodzaak van het realiseren van de voorziene hoogspanningsverbinding, onjuist zou zijn. Verder heeft het college er met juistheid op gewezen dat de kap van bomen wordt gecompenseerd in het kader van het uitvoeren van het landschapsplan dat als bijlage bij de planregels van het inpassingsplan is opgenomen en waarnaar wordt verwezen in artikel 13, lid 13.1, onder b, van die regels.

De beroepsgronden falen.

45. [appellanten sub 19] hebben zich in hun nader ingediende stuk op het standpunt gesteld dat hun beroep mede is gericht tegen twee besluiten tot het verlenen van een omgevingsvergunning van het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem.

Naar het oordeel van de Afdeling kan dit echter niet worden afgeleid uit het beroepsschrift. Dit aspect blijft derhalve buiten verdere bespreking.

ONTHEFFING FLORA- EN FAUNAWET

46. Bij besluit van 21 april 2015 heeft de staatssecretaris op grond van artikel 75 van de Flora- en faunawet ontheffing verleend van de verbodsbepalingen genoemd in artikel 11 van de Flora- en faunawet voor zover dit betreft het beschadigen, vernielen of verstoren van holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van de gewone dwergvleermuis en de rosse vleermuis, alsmede de verbodsbepalingen genoemd in artikel 11 voor zover dit betreft het verstoren van nesten of vaste rust- of verblijfplaatsen van de roek en de steenuil, alsmede van de verbodsbepalingen genoemd in artikel 9 voor zover dit betreft het doden en verwonden van exemplaren van de kieviet en de meerkoet.

46.1. Ingevolge artikel 9 van de Flora- en faunawet is het verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen. Ingevolge artikel 11 is het verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.

Ingevolge artikel 75, derde lid, kan de minister ontheffing verlenen van het bepaalde bij artikel 9 en 11.

Ingevolge het vijfde lid worden ontheffingen slechts verleend indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort.

Ingevolge het zesde lid, aanhef en onder c, wordt, onverminderd het vijfde lid, voor soorten genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn, voor soorten vogels als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, en voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen beschermde inheemse dier- of plantensoorten ontheffing slechts verleend wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat met het oog op andere, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen belangen.

Ingevolge artikel 2, derde lid, van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten (hierna: het Vrijstellingsbesluit) zijn als andere belangen als bedoeld in artikel 75, (vijfde lid; lees: zesde), onderdeel c, van de wet aangewezen:

- a. de bepalingen inzake de gemeenschappelijke markt en een vrij verkeer van goederen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;
- b. de bescherming van flora en fauna;
- c. de veiligheid van het luchtverkeer;
- d. de volksgezondheid of openbare veiligheid;
- e. dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten;
- f. het voorkomen van ernstige schade aan vormen van eigendom, anders dan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren;
- g. belangrijke overlast veroorzaakt door dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort;
- h. de uitvoering van werkzaamheden in het kader van bestendig beheer en onderhoud in de landbouw en in de bosbouw;
- i. bestendig gebruik;
- j. de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling.

Ingevolge artikel 2d, eerste lid, aanhef en onder a, kan met betrekking tot de vogelsoorten, bedoeld in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van de Flora- en faunawet, van de artikelen 9 tot en met 12 van die wet slechts vrijstelling of ontheffing worden verleend ten behoeve van de belangen, genoemd in artikel 2, derde lid, aanhef en onder a, b, c of d.

Ingevolge het vierde lid van dit artikel, voor zover van belang, kan in afwijking van het bepaalde in het eerste lid, aanhef en onder a, met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde soorten tevens vrijstelling of ontheffing worden verleend van de artikelen 9, 11 en 12 van de Flora- en faunawet ten behoeve van de belangen, genoemd in artikel 2, derde lid, aanhef en onder h, i en j.

47. 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen betogen dat het onderzoek naar de gunstige staat van instandhouding van de kieviet en de meerkoet ten onrechte uitgaat van de huidige situatie voorafgaand aan het verlenen van de ontheffing. Daarbij is uitsluitend gekeken naar de additionele draadslachtoffers. Dit komt erop neer dat gebruik wordt gemaakt van een salderingssystematiek, waarbij het antwoord op de vraag of een ontheffing is vereist, afhangt van het antwoord op de vraag of het aantal slachtoffers in de nieuwe situatie toeneemt ten opzichte van het aantal in de huidige situatie waarin een 150 kV-verbinding aanwezig is. Aldus wordt een invulling gegeven aan het zogeheten ORNIS 1%-criterium die in strijd is met de systematiek van de Flora- en faunawet. Deze vereist dat elke overtreding op zijn eigen merites

wordt beoordeeld, zonder daarbij in dit geval de reeds bestaande 150 kV-verbinding te betrekken. Voorts is niet inzichtelijk gemaakt voor de overige betrokken vogelsoorten in tabel 6 van bijlage 8 van de Natuurtoets om hoeveel draadslachtoffers het gaat in de huidige en de nieuwe situatie.

47.1. De staatssecretaris is voor het bepalen of de gunstige staat van instandhouding van een soort in het geding komt door de werkzaamheden, uitgegaan van de staat van de desbetreffende soort ten tijde van de aanvraag. Het gaat om het effect dat de werkzaamheden hebben op de huidige staat van instandhouding van de desbetreffende soort. De beoordeling kan dan ook plaatsvinden op basis van het aantal additionele slachtoffers. Bij een geheel nieuw traject zou het anders zijn. Als uitgangspunt voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding is het zogeheten ORNIS 1%-criterium gehanteerd. Bij minder dan 1% van de jaarlijkse sterfte komt de gunstige staat van instandhouding niet in het geding. De staatssecretaris sluit zich aan bij de conclusie uit de Natuurtoets, dat het niet aannemelijk is dat bij afname of toename van het aantal draadslachtoffers als gevolg van de nieuwe verbinding voormeld criterium wordt overschreden.

47.2. In bijlage 8 "aanvaringsslachtoffers i.r.t. Flora- en faunawet artikel 9" van de Natuurtoets staat dat op het grootste deel van het tracé de toekomstige 380 kV-verbinding de bestaande 150 kV-verbinding zal vervangen. De aantallen draadslachtoffers van de bestaande 150 kV-verbinding zijn in mindering gebracht op de aantallen van de toekomstige verbinding. Dit onderzoek gaat dus over de additionele sterfte als gevolg van de nieuwe verbinding.

Voorts is daarin uiteengezet voor welke soorten meer dan incidenteel slachtoffers worden verwacht en voor welke soorten dus aanvullende maatregelen dan wel een ontheffingsaanvraag moet worden opgesteld. Voor 47 soorten is berekend hoeveel draadslachtoffers per jaar in de huidige situatie (bestaande tracé zonder retourstroomgeleider en markering) vallen en hoeveel dit er zullen zijn in de nieuwe situatie (VKA met retourstroomgeleider en markering in de vorm van varkenskrullen). Uit de tabel aan het eind van de bijlage volgt dat voor vogels die overdag of overdag én 's nachts vliegen minder slachtoffers worden verwacht in de nieuwe situatie. Voor vogels die met name 's nachts vliegen, zoals de kieviet en de meerkoet, wordt een toename van het aantal slachtoffers verwacht. Deze toename wordt veroorzaakt doordat het toenemende aantal berekende slachtoffers als gevolg van het langere tracé veel minder wordt gecompenseerd door de toepassing van markering. Bij nachtvliegers werken varkenskrullen minder goed dan bij dag- en dag-en-nachtvliegers. Voor de resterende 44 soorten die bekend zijn als draadslachtoffer is een gevoeligheidsanalyse gedaan. Dit houdt in dat is gekeken naar de potentiële aanwezigheid van deze soorten langs het tracé DW380 en vervolgens of deze aanwezigheid meer dan incidenteel kan leiden tot draadslachtoffers. In tabel 6 is vetgedrukt weergegeven welke soorten nabij het tracé worden verwacht. Voor de overige soorten geldt dat deze niet of nauwelijks in deze regio van Nederland voorkomen, waardoor de kans op aanvaringen verwaarloosbaar is.

Voor de vetgedrukte soorten geldt dat het alle dagvliegers zijn. Voor deze soorten geldt dat er naar verwachting in de huidige situatie (bestaande tracé zonder retourstroomgeleider en markering) meer draadslachtoffers vallen dan in de nieuwe situatie (VKA met retourstroomgeleider en markering in de vorm van varkenskrullen) het geval zal zijn. De nieuwe situatie is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, wat betekent dat voor deze soorten geen ontheffing hoeft te worden aangevraagd.

47.3. In het deskundigenbericht staat dat de toetsing van sterfte onder vogels door aanvaring met de nieuwe hoogspanningsverbinding aan het zogeheten 1%-criterium beperkt is gebleven tot een relatieve vergelijking tussen de huidige situatie (150 kV verbinding zonder mitigerende maatregelen) en de nieuwe situatie (380 kV verbinding met mitigatie). Daarmee zijn de effecten van de nieuwe verbinding voor vogelpopulaties onderbelicht. Sterfte door de huidige 150 kV-verbinding kan niet worden beschouwd als natuurlijke sterfte. Op grond van de natuurtoets zal de sterfte onder de kieviet en de meerkoet als gevolg van de nieuwe hoogspanningsverbinding als zodanig meer dan 1% van de natuurlijke jaarlijkse sterfte voor die soorten bedragen.

47.4. Bij zijn arrest van 9 december 2004, in zaak C-79/03, heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen geoordeeld dat het door het ORNIS-comité geformuleerde criterium, inhoudende dat iedere tol van minder dan 1% van de totale jaarlijkse sterfte van de betrokken populatie (gemiddelde waarden) voor de soorten die niet mogen worden bejaagd, en van 1% van de te bejagen soorten, als maatstaf kan worden

gebruikt om te beoordelen of de door de lidstaat krachtens artikel 9, eerste lid, sub c, van de Vogelrichtlijn verleende afwijking van het verbod van artikel 8, eerste lid, van die richtlijn om vogels met lijmstokken te vangen voldoet aan de voorwaarde dat de betrokken vogels in kleine hoeveelheden worden gevangen.

47.5. De staatssecretaris heeft bij de gelet op artikel 75, vijfde lid, van de Flora- en faunawet te verrichten beoordeling of geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten voormeld 1%-criterium gehanteerd. Voor zover 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen zich op het standpunt stellen dat het in het kader van de toepassing van het 1%-criterium moet gaan om een vergelijking van het jaarlijks te verwachten aantal slachtoffers vanwege de nieuwe hoogspanningsverbinding met de gemiddelde jaarlijkse natuurlijke sterfte, waarbij sterfte door de bestaande 150 kV-verbinding niet in mindering mag worden gebracht op dat aantal slachtoffers, overweegt de Afdeling dat de staatssecretaris zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat bij het bepalen van het aantal draadslachtoffers onder vogels kon worden uitgegaan van de bestaande situatie ten tijde van de aanvraag om ontheffing, waarin al een 150 kV-verbinding aanwezig is en kon worden gezien wat het aantal extra draadslachtoffers als gevolg van de nieuwe verbinding zal zijn in vergelijking met die situatie. De staat van instandhouding van de kieviet en de meerkoet ten tijde van de aanvraag om ontheffing wordt mede bepaald door de gevolgen die de bestaande 150 kV-verbinding voor die vogelsoorten heeft. Bij het voorgaande neemt de Afdeling mede in aanmerking dat het vervallen van de bestaande 150 kV-verbinding onderdeel is van het project voor een nieuwe hoogspanningsverbinding en in het inpassingsplan is voorzien. De Flora- en faunawet staat niet in de weg aan het op voormelde wijze hanteren van het 1%-criterium.

Het aangevoerde geeft voorts geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris zich wat de overige soorten in tabel 6 betreft niet mocht baseren op de conclusie in bijlage 8 van de Natuurtoets.

Het betoog faalt.

48. 380 kV ondergronds en anderen betogen dat artikel 2, derde lid, aanhef en onder d, van het Vrijstellingsbesluit niet aan de ontheffing ten grondslag kon worden gelegd. Voorts betogen zij dat onvoldoende is beoordeeld of sprake is van een andere bevredigende oplossing.

48.1. De staatssecretaris stelt dat hij het belang genoemd in artikel 2, derde lid, aanhef en onder d, van het Vrijstellingsbesluit op goede gronden aan de ontheffing ten grondslag heeft kunnen leggen. Hij verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 29 december 2010, in zaak nr. 200908100/1/R1. Ook stelt hij zich op het standpunt dat geen andere bevredigende oplossing voorhanden is.

48.2. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor is overwogen over het nut en de noodzaak van de hoogspanningsverbinding en over de besluitvorming met betrekking tot de al dan niet ondergrondse aanleg en de ligging van het tracé, oordeelt de Afdeling dat de staatssecretaris zich op het standpunt heeft mogen stellen dat een groot openbaar belang bestaat bij realisering van de hoogspanningsverbinding en dat voldoende is aangetoond dat geen andere bevredigende oplossing voorhanden is. In dit verband wijst de Afdeling op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 10 juli 1984, zaak 72/83, *Campus Oil Limited en anderen* (www.eur-lex.europa.eu; par. 34), waarin ten aanzien van aardolieproducten is geoordeeld dat deze "vanwege hun uitzonderlijk belang als energiebron in de moderne economie, van fundamenteel belang zijn voor het bestaan van een staat, daar niet alleen de goede werking van de economie, doch vooral van de instellingen en belangrijkste overheidsdiensten en zelfs het overleven van de bevolking ervan afhankelijk zijn. Een onderbreking van de bevoorrading met aardolieproducten en de daaraan verbonden gevaren voor het bestaan van een staat kunnen derhalve in ernstige mate afbreuk doen aan de openbare veiligheid, die krachtens artikel 36 [van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap zoals dat toen gold] mag worden beschermd". De Afdeling ziet geen grond om te oordelen dat de staatssecretaris het begrip openbare veiligheid als bedoeld in artikel 2, derde lid, aanhef en onder d, van het Vrijstellingsbesluit en zoals ook genoemd in artikel 16, eerste lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 9, eerste lid, van de Vogelrichtlijn, niet op een vergelijkbare manier mocht uitleggen. De staatssecretaris heeft zich op het standpunt mogen stellen dat de hoogspanningsverbinding een voorziening is in het belang van de openbare veiligheid, gelet op de hiervoor aangegeven belangen die zijn gemoeid met de realisering van de hoogspanningsverbinding, waaronder het veilig stellen van de elektriciteitsvoorziening in Nederland en het voorzien in extra waarborgen in geval van grootschalige calamiteiten in verbindingen of stations. Deze belangen strekken verder dan enkel economische belangen, mede in aanmerking genomen dat een

onderbreking van de elektriciteitsvoorziening gelet op de gevolgen daarvan afbreuk kan doen aan de openbare veiligheid. Hij heeft de ontheffing dan ook kunnen verlenen in het belang van de openbare veiligheid als bedoeld in artikel 2, derde lid, aanhef en onder d, van het Vrijstellingsbesluit.

49. Het betoog van 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen dat ten aanzien van de soorten roek en steenuil ten onrechte het belang van artikel 2, derde lid, aanhef en onder e en j, van het Vrijstellingsbesluit aan de ontheffing ten grondslag is gelegd, behoeft gelet op hetgeen hiervoor onder 48.2 is overwogen geen bespreking.

50. [appellanten sub 19] hebben zich in hun nader ingediende stuk op het standpunt gesteld dat hun beroep mede is gericht tegen het besluit tot verlening van de ontheffing als bedoeld in de Flora- en faunawet.

Naar het oordeel van de Afdeling kan dit echter niet worden afgeleid uit het beroepsschrift. Dit aspect blijft derhalve buiten verdere bespreking.

51. Gelet op het vorenstaande wordt geen grond gezien voor het oordeel dat de staatssecretaris de ontheffing niet in redelijkheid heeft kunnen verlenen en evenmin voor het oordeel dat deze anderszins in strijd is met het recht.

CONCLUSIE

52. De beroepen zijn, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

53. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de stichtingen Stichting Behoud Kemnade en Waalse Water en Stichting Leven met de Aarde niet-ontvankelijk voor zover dat beroep is ingesteld door Stichting Leven met de Aarde;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 15A] en [appellant sub 15B] niet-ontvankelijk voor zover het is gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek van 23 april 2015 tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor het kappen van een aantal bomen;

III. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. N.S.J. Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Zwemstra
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 februari 2016

91-195.