



Beslissing op bezwaar tegen de geweigerde concessie ten behoeve van de aanleg van een kabel tussen de Clauscentrale en het schakelstation Van Eyck, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2 juli 2020 – WJZ / 20172946

Bij brief van 19 maart 2020, ontvangen op 20 maart 2020, heeft RWE Generation NL B.V. (hierna: RWE) een bezwaarschrift ingediend tegen het koninklijk besluit van 8 februari 2020, nr. 2020000312 (Stcrt. 2020, 8674). Naar aanleiding van dit bezwaarschrift besluit ik als volgt.

1. Verloop van de procedure

Op 21 augustus 2019 heeft RWE bij mijn ministerie een aanvraag ingediend tot de verlening van een concessie, als bedoeld in artikel 1 van de Belemmeringenwet privaatrecht, voor de aanleg en instandhouding van een ondergrondse elektriciteitskabel teneinde een hoogspanningskabel aan te leggen tussen de Clauscentrale in Maasbracht en het schakelstation Van Eyck in de gemeente Kinrooi in België.

Op 22 oktober 2019 en op 5 december 2019 heeft RWE deze aanvraag schriftelijk aangevuld.

Op mijn verzoek hebben hoogspanningsnetbeheerder TenneT TSO b.v. (hierna: TenneT), de Provincie Limburg, de Gemeenten Maasgouw en Echt-Susteren en het Waterschap Limburg advies uitgebracht over deze concessieaanvraag.

Bij koninklijk besluit van 8 februari 2020, nr. 2020000312 (Stcrt. 2020, 8674) is de door RWE gevraagde concessie geweigerd (hierna: bestreden besluit). Met het bestreden besluit ben ik tevens gemachtigd om namens de Kroon de bezwaarprocedure uit te voeren en indien de bezwaren geen aanleiding geven tot herroeping van dit besluit, namens de Kroon op de bezwaren te beslissen.

Bij brief van 19 maart 2020, ontvangen op 20 maart 2020, heeft RWE een bezwaarschrift tegen het bestreden besluit bij mij ter behandeling ingediend. Op 14 april 2020 heb ik de ontvangst van het bezwaarschrift schriftelijk aan RWE bevestigd. Bij dezelfde brief heb ik de beslissing verdaagd met zes weken.

Bij brief van 14 april 2020 heb ik TenneT, Provincie Limburg, Gemeenten Maasgouw en Echt-Susteren en Waterschap Limburg geïnformeerd over de ontvangst van het bezwaarschrift en heb ik deze derde-belanghebbenden de gelegenheid geboden uiterlijk 29 april 2020 schriftelijk te reageren op het bezwaarschrift.

TenneT, gemeente Maasgouw, gemeente Echt-Susteren en Provincie Limburg hebben schriftelijk gereageerd op het bezwaarschrift van RWE. Deze reacties zijn als bijlage 1 bij dit besluit gevoegd. Bij brief van 30 april 2020 heb ik de ingekomen reacties aan RWE voorgelegd. Bij brief van 13 mei 2020, ontvangen op 13 mei 2020, heeft RWE gereageerd op de reacties van TenneT en de gemeente Echt-Susteren.

Op 9 juni 2020 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Het verslag van de hoorzitting is op 15 juni 2020 aan RWE en TenneT gezonden. Op 17 juni 2020 heb ik van RWE en TenneT reacties op het verslag ontvangen. Deze reacties zijn aan het verslag gehecht. Het verslag is als bijlage 2 bij dit besluit gevoegd.

2. Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Ingevolge artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt. Het besluit is op 11 februari 2020 bekend gemaakt door toezending daarvan aan RWE. Het bezwaarschrift is gedateerd op 19 maart 2020 en ontvangen op 20 maart 2020. Het is ingediend binnen de daarvoor in de wet gestelde termijn van zes weken. RWE voldoet ook aan de overige in de wet gestelde eisen zodat zij in haar bezwaar kan worden ontvangen.



3. Het bestreden besluit

Met het bestreden besluit van 8 februari 2020 is de door RWE gevraagde concessie geweigerd. Blijkens de toelichting bij dit besluit zijn bij de beoordeling van de concessieaanvraag de aspecten milieu, techniek, veiligheid en ruimtelijke ordening meegewogen. Bij deze beoordeling zijn, voor zover van belang, de uitgebrachte adviezen van TenneT, gemeente Echt-Susteren, gemeente Maasgouw, Provincie Limburg en Waterschap Limburg betrokken.

Ten aanzien van de technische aspecten is in het bestreden besluit overwogen dat met onvoldoende zekerheid kan worden gesteld dat er zowel tijdens de aanleg- als de beheerfase van de kabelverbinding geen risico's zullen optreden voor het elektriciteitstransport op het hoogspanningsnet van TenneT, in het bijzonder op de verbinding Van Eyck – Maasbracht. Dit betekent dat een ongestoord en betrouwbaar elektriciteitstransport op het hoogspanningsnet van TenneT bij vastlegging van het door RWE voorgestelde tracé niet is geborgd. In het bijzonder valt niet uit te sluiten dat een circuit van de verbinding Van Eyck – Maasbracht bij de aanlegwerkzaamheden moet worden uitgeschakeld. Ook kan de elektromagnetische compatibiliteit niet worden gegarandeerd bij een parallelligging van de beoogde verbinding van RWE op een zeer korte afstand van de TenneT-verbinding tussen Van Eyck en Maasbracht.

Ten aanzien van de ruimtelijke ordeningsaspecten is overwogen dat de voorgestelde ondergrondse verbinding niet past binnen het bestemmingsplan van de gemeente Echt-Susteren en dat voor de plannen van RWE een bestemmingsplanwijziging nodig is.

Op grond van deze overwegingen ten aanzien van technische en planologische aspecten is de concessie geweigerd.

4. Beoordeling van het bezwaar

In het bezwaarschrift is – samengevat – het volgende aangevoerd:

- a. RWE zal zich bij de aanlegwerkzaamheden committeren aan richtlijnen van TenneT en ook alle veiligheidsvoorschriften in acht nemen. Mede omdat de aanlegwerkzaamheden worden toegevoegd aan de richtlijnen van TenneT, kan het feit dat werkzaamheden plaatsvinden in de nabijheid van de hoogspanningslijnen van TenneT, geen weigeringsgrond vormen.
- b. De werkzaamheden worden zodanig uitgevoerd dat het TenneT-circuit niet hoeft te worden afgeschakeld. Dit geldt eveneens voor de circuits op het TenneT-station Maasbracht.
- c. Uit een rapport van onafhankelijk deskundigbureau DNV-GL uit 2016 kan worden geconcludeerd dat de elektromagnetische compatibiliteit kan worden gegarandeerd. Alleen bij de locatie aan de Sint Annastraat bestaat een risico dat het magnetisch veld kan afwijken. Mocht uit nader onderzoek blijken dat dat het geval is, dan kan bij deze locatie in extra aardingen worden voorzien, zodat ook voor deze locatie de elektromagnetische compatibiliteit kan worden gegarandeerd.
- d. De leveringszekerheid van station Maasbracht zal niet in het geding komen. De kabel wordt aangelegd in een open opgraving of onderboring, zodanig dat het schakelstation niet wordt belemmerd.
- e. Een eventuele stapeling van belemmeringen voor grondeigenaren is geen omstandigheid die ter zake doet bij de beoordeling van de aanvraag voor een concessie. Dit aspect kan pas aan de orde komen bij een besluit tot oplegging van een gedoogplicht. RWE heeft ingestemd met het overnemen van de contracten en vergoedingsmethodieken die TenneT hanteert.
- f. Dat het vanwege leveringszekerheids- en markttechnische omstandigheden ongewenst is dat de Clausentrale wordt gekoppeld aan het ELIA-net mag eveneens geen rol spelen bij de beoordeling van de concessieaanvraag.
- g. Het enkele feit dat het project niet past binnen de regels van het huidige bestemmingsplan is onvoldoende om de concessieaanvraag te weigeren. Beoordeeld dient te worden of het project in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Omdat het project ondergronds wordt gerealiseerd, is de ruimtelijke impact van het project afwezig, dan wel zeer gering. Er is geen enkel inhoudelijk argument aangedragen waarom het project in strijd zou zijn met een goede ruimtelijke ordening.
- h. RWE had, voordat het besluit werd genomen, de gelegenheid moeten krijgen om op de adviezen van TenneT en de decentrale overheden, te reageren. Nu deze mogelijkheid niet is geboden, is het bestreden besluit genomen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

In de paragrafen 4.1 tot en met 4.4 beoordeel ik de door RWE naar voren gebrachte bezwaargronden. Bij die beoordeling heb ik, voor zover van belang, de uitgebrachte adviezen van TenneT, gemeente Maasgouw, gemeente Echt-Susteren, Provincie Limburg en Waterschap Limburg, de reacties in het kader van de bezwaarprocedure en hetgeen tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht, betrokken.



4.1. Beoordeling van de bezwaargronden over technische aspecten

De bezwaargronden onder a, b en c zien op overwegingen die ten grondslag liggen aan het bestreden besluit ten aanzien van technische aspecten.

Bezwaargrond a

Voor het realiseren van het project dienen op Nederlands grondgebied over een lengte van circa 10 kilometer grootschalige werkzaamheden, waaronder graafwerkzaamheden, te worden verricht in de directe nabijheid van de bestaande bovengrondse hoogspanningsverbinding. Dat er relatief veel werkzaamheden nodig zijn nabij de bovengrondse verbinding maakt de kans op een calamiteit relatief groot. Een calamiteit kan leiden tot uitval van de bestaande bovengrondse verbinding met negatieve gevolgen voor de leveringszekerheid. Ook kan een calamiteit tot gevaarlijke situaties leiden voor de personen die de kabel aanleggen of onderhoudswerkzaamheden aan de kabel uitvoeren.

Ik ben van mening dat vanwege deze risico's het verrichten van werkzaamheden in de belemmerende strook van de bovengrondse verbinding zoveel mogelijk dient te worden vermeden. Dit betekent dat alleen in uitzonderlijke gevallen, waarbij het niet mogelijk blijkt om de werkzaamheden elders plaats te laten vinden, grootschalige werkzaamheden – onder voorwaarden – binnen de belemmerende strook toelaatbaar zijn.

Dat RWE stelt dat ze de werkzaamheden conform de brochure 'Uw veiligheid en de ongestoorde werking van de bovengrondse hoogspanningsverbinding' van TenneT uit zal voeren, maakt dat niet anders. TenneT stelt ook dat deze brochure ziet op relatief beperkte locatiegebonden activiteiten en niet op grootschalige werkzaamheden die in onderhavig geval aan de orde zijn.

Bezwaargrond b

Aanlegwerkzaamheden in de belemmerende strook kunnen er toe leiden dat een circuit van de bestaande bovengrondse verbinding moet worden uitgeschakeld. In haar reactie van 13 mei 2020 stelt RWE dat de aanleg conform de geldende regels en eisen plaats zal vinden. Enkel op basis van deze algemene toezegging, waarbij niet duidelijk is op welke regels en eisen RWE doelt en welke maatregelen of voorzieningen RWE zal treffen, kan niet worden geconcludeerd dat een circuit niet hoeft te worden uitgeschakeld. Daarvoor is gedetailleerdere informatie over de uitvoering van de werkzaamheden nodig. Ik kan RWE dan ook niet volgen in haar betoog dat deze gedetailleerde informatie niet van belang zou zijn voor het beoordelen van de concessieaanvraag. In het kader van deze beoordeling dient immers te worden vastgesteld of het project aan de vigerende technische eisen ten aanzien van leveringszekerheid en veiligheid kan voldoen en – indien de concessie verleend zou worden – welke voorschriften daartoe aan de concessie dienen te worden verbonden.

Bezwaargrond c

Het rapport van DNV-GL ziet op de consequenties die de ondergrondse verbinding kan hebben voor de blootstelling aan een veldsterkte die (jaargemiddeld) hoger is dan 0,4 microtesla. Op basis van het rapport kan niet worden vastgesteld dat de beïnvloeding van de bestaande verbinding door de nieuwe kabelverbinding toelaatbaar, dan wel oplosbaar, is en kan derhalve ook niet worden geconcludeerd dat de elektromagnetische comptabiliteit kan worden gegarandeerd.

Ten aanzien van de elektromagnetische comptabiliteit deel ik voorts het standpunt van TenneT in haar reactie op het bezwaarschrift van 28 april 2020. Om risico's ten aanzien van elektromagnetische compatibiliteit te voorkomen dient bij voorkeur een tracé te worden gekozen buiten de belemmerende strook van een bestaande hoogspanningsverbinding. Alleen in situaties, waarbij een tracé buiten deze strook redelijkerwijs niet mogelijk is, kan een tracé binnen de belemmerende strook van een bestaande verbinding aanvaardbaar zijn, als tevens vast is komen te staan dat de elektromagnetische comptabiliteit kan worden gewaarborgd, bijvoorbeeld door het treffen van mitigerende (technische) maatregelen.

Verder hecht ik er aan dat TenneT zelf, als beheerder van het Nederlandse hoogspanningsnet, het uitgangspunt hanteert dat aanleg van ondergrondse verbindingen in beginsel buiten de belemmerende strook van bovengrondse hoogspanningsverbindingen plaats dient te vinden. De redenen hiervoor zijn het garanderen van de leveringszekerheid, het beperken van veiligheidsrisico's bij aanleg, beheer en onderhoud van de verbindingen en het voorkomen van stapeling van belemmeringen voor grondeigenaren of rechthebbenden.¹ Gelet op hetgeen ik hiervoor heb overwogen, zie ik niet in waarom dit uitgangspunt niet zou moeten gelden voor de onderhavige ondergrondse verbinding,

¹ TenneT, PVE Planologische traceringsuitgangspunten en locatie-eisen, 23 november 2018, p. 30.



gelet op het belang van het garanderen van de leveringszekerheid en het beperken van veiligheidsrisico's.

Het is van nationaal belang dat het elektriciteitstransport op het hoogspanningsnet van TenneT, waaronder de interconnector-verbinding Van Eyck – Maasbracht, ongestoord en continu kan blijven plaatsvinden. Een ongestoord en betrouwbaar elektriciteitstransport op dit net is bij vastlegging van het door RWE voorgestelde tracé, in de directe nabijheid van de bestaande bovengrondse verbinding, niet geborgd. Voorts brengt het gekozen tracé met zich dat (grootschalige) aanlegwerkzaamheden in de nabijheid van de bestaande hoogspanningsverbinding plaats dienen te vinden. Ook in de beheerfase zijn werkzaamheden in de nabijheid van de bovengrondse verbinding noodzakelijk voor onderhoud of in geval van calamiteiten. Naast de veiligheidsrisico's die deze (aanleg)werkzaamheden met zich brengen is op voorhand niet uit te sluiten dat de bovengrondse verbinding bij deze werkzaamheden dient te worden uitgezet. Dat acht ik zeer ongewenst.

Gelet op het voorgaande, acht ik de bezwaargronden onder a, b en c ongegrond.

4.2. Beoordeling van bezwaargrond g over planologische aspecten

De aanleg van de voorgestelde ondergrondse verbinding is in strijd met het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Echt-Susteren (hierna: bestemmingsplan Buitengebied).² Om de aanleg van de ondergrondse verbinding planologisch mogelijk te maken is een wijziging van het bestemmingsplan nodig of een omgevingsvergunning voor het gebruik van gronden in strijd met het bestemmingsplan. In beide gevallen dient te worden beoordeeld of het project niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Dat vraagt om een veel omvattende belangenafweging. Voor zover uit hogere normen niet anders voortvloeit, behoort het in beginsel tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad om na zorgvuldig onderzoek van de bestaande situatie en de te verwachten ontwikkelingen, alle betrokken belangen afwegende, te bepalen of het project aanvaardbaar is vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Dit is één van de redenen waarom ik gemeente Echt-Susteren en gemeente Maasgouw om advies heb gevraagd. Gemeente Echt-Susteren heeft zich op het standpunt gesteld vooralsnog niet positief te staan tegenover de aangevraagde activiteit.

In het kader van de beoordeling van de concessieaanvraag dien ik te toetsen of planologische bezwaren zich verzetten tegen het aangevraagde tracé. In dat kader dient onder meer te worden vastgesteld of de aanleg van de ondergrondse verbinding verenigbaar is met bestaande functies. Er mag geen conflicterend grondgebruik optreden. In de vigerende bestemmingsplannen, waaronder het bestemmingsplan Buitengebied, is een vrijwaringsstrook opgenomen om de bestaande bovengrondse verbinding Van Eyck – Maasbracht te beschermen. Deze vrijwaringsstrook heeft als functie activiteiten te weren die de goede werking van de bovengrondse verbinding kunnen schaden.

Bij de beoordeling van de bezwaargronden a tot en met c heb ik overwogen dat tegen de aanleg van een ondergrondse verbinding in de belemmerende strook van de bovengrondse verbinding grote bezwaren bestaan, die betrekking hebben op de risico's voor de leveringszekerheid en de veiligheid. Om dezelfde redenen acht ik aanleg van een ondergrondse verbinding binnen de vrijwaringsstrook van de bestaande bovengrondse verbinding vanuit planologisch perspectief in beginsel niet aanvaardbaar.

Aanleg van een ondergrondse verbinding in de vrijwaringsstrook van de bovengrondse verbinding is naar mijn mening alleen in uitzonderlijke gevallen aanvaardbaar. Dat kan het geval zijn als de noodzaak voor de aanleg van de ondergrondse verbinding vast is komen te staan, is gebleken dat er geen redelijkere alternatieven zijn waarvoor minder bezwaren gelden en ook vast is komen te staan dat maatregelen kunnen worden getroffen om risico's ten aanzien van leveringszekerheid en veiligheid tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Gelet op de bezwaren die aan het gekozen tracé kleven, had het in de rede gelegen in het kader van de concessieaanvraag de noodzaak te onderbouwen en te onderzoeken of er alternatieven zijn die aanmerkelijk minder bezwaren met zich meebrengen.³ Dat is niet gebeurd. Het is aan RWE om alternatieve tracés te onderzoeken.

Ik blijf daarom bij het oordeel dat planologische bezwaren zich verzetten tegen het verlenen van een concessie voor het aangevraagde tracé. Bezwaargrond g acht ik dan ook ongegrond.

² Vastgesteld op 14 december 2017, NL.IMRO.1711.BP20150050-VG02.

³ In de literatuur wordt gesteld dat de aanvraag voor een concessie een beschrijving dient te bevatten van het voorgenomen werk, waaruit het voorgenomen globale tracé, alsmede de overwogen alternatieven blijken (zie E.J.M. Coenen, *Handboek Belemmeringenwet Privaatrecht c.a.*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, SDU, 1999, p. 73).



4.3. Beoordeling van de bezwaargrond over het zorgvuldigheidsbeginsel

Met bezwaargrond h stelt RWE dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, omdat RWE in de voorbereidingsfase van het bestreden besluit niet in de gelegenheid is gesteld te reageren op de door TenneT en de decentrale overheden naar voren gebrachte adviezen.

Wat hier ook van zij, RWE heeft in deze bezwaarprocedure alsnog zowel schriftelijk als mondeling op de uitgebrachte adviezen kunnen reageren. Zo er al sprake zou zijn van een strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, dan is dat hersteld met onderhavige bezwaarprocedure. RWE is derhalve niet benadeeld door de omstandigheid dat ze niet in de gelegenheid zijn gesteld om te reageren op de uitgebrachte adviezen. Gelet op artikel 6:22 van de Awb zie ik evenmin reden om vanwege het feit dat RWE deze gelegenheid niet is geboden in de voorbereidingsfase van het bestreden besluit, het bestreden besluit te herroepen.

4.4. Overige bezwaargronden en overwegingen

De bezwaargronden d, e en f zien niet op overwegingen die aan het bestreden besluit ten grondslag liggen. Deze bezwaargronden kunnen naar mijn oordeel ook niet afdoen aan hetgeen ik hierboven heb overwogen. Gelet op het voorgaande kom ik dan ook tot de conclusie dat de door mij verrichte heroverweging naar aanleiding van de naar voren gebrachte bezwaargronden niet leidt tot een herroeping van het bestreden besluit.

Voorts zie ik aanleiding het volgende op te merken. Ten behoeve van het bestreden besluit heb ik bij de beoordeling van de concessieaanvraag aspecten van milieu, techniek, veiligheid en ruimtelijke ordening meegewogen. Uit de literatuur en de jurisprudentie leid ik echter af dat ook de noodzaak van het werk, in dit geval voor een betrouwbare elektriciteitsvoorziening, een rol kan spelen bij de beoordeling van een concessieaanvraag.⁴ In het onderhavige geval ontbreekt deze noodzaak. Met bestaande interconnector-verbindingen, waaronder de verbinding Van Eyck – Maasbracht, kunnen immers internationale vermogenstransporten worden gefaciliteerd.

5. Beslissing

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen verklaar ik uw bezwaar ongegrond en handhaaf ik, onder aanvulling van de motivering, het bestreden besluit.

Nu het bestreden besluit niet wordt herroepen, is er ook geen aanleiding om tot de door RWE gevraagde vergoeding van kosten van bezwaar op grond van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb over te gaan.

Hoogachtend,

E.D. Wiebes
Minister van Economische Zaken en Klimaat

Tegen dit besluit kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een beroepschrift indienen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant, Postbus 90110, 4800 RA Breda. Dit besluit is verzonden op de in de aanhef van deze brief vermelde datum.

⁴ E.J.M. Coenen, *Handboek Belemmeringenwet Privaatrecht c.a.*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, SDU, 1999, p. 73 en ARRvS 24-10-1983, ECLI:NL:RVS:1983:AS9751, ARRvS 09-08-1989, ECLI:NL:RVS:1989:AN0673 en ARRvS 29-09-1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN4109.