

ANNOTATIE

Daniëlle Roelands-Fransen*Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 29-06-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1794 (OGR-2016-0139)*

1. In de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1794) en van 21 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2518) speelt het aspect 'gezondheid' een rol. Dit onderwerp mag op steeds meer belangstelling rekenen binnen het omgevingsrecht, reden genoeg om daar wat dieper op in te gaan. Eerst sta ik kort stil bij de belangrijkste overwegingen in beide uitspraken, waarna ik het onderwerp 'gezondheid' in een wat breder perspectief zal bespreken.

2. In de uitspraak van 29 juni 2016 gaat het om een bestemmingsplan dat voorziet in de verplaatsing van een gemengd agrarisch bedrijf naar een perceel gelegen binnen een daartoe aangewezen landbouwontwikkelingsgebied. Omwonenden nabij de nieuwe locatie vrezen echter dat een veehouderij nabij hun woning onwenselijke gevolgen zal hebben voor hun gezondheid en leefomgeving. Daartoe wordt onder meer aangevoerd dat het bestemmingsplan in strijd met een recent GGD-advies niet de afstands eis van 250 meter tussen de inrichting en een burgerwoning in acht neemt. De Afdeling overweegt echter dat deze richtafstand geen wettelijke status heeft. De raad heeft in het kader van de belangenafweging wel betrokken dat de dichtstbijzijnde woning op een afstand van 229 meter is gelegen. Daarmee is het aspect 'gezondheid' naar het oordeel van de Afdeling voldoende meegewogen bij de beoordeling of het bestemmingsplan voorziet in een goede ruimtelijke ordening.

3. Een andere casus met een min of meer vergelijkbare bestuursrechtelijke toetsing stond centraal in de uitspraak van 21 september 2016. Daar was een omgevingsvergunning verleend voor een telecomunicatiemast met een hoogte van 40 meter (UMTS-antenne). Omwonenden voeren onder meer aan dat geen medewerking kon worden verleend aan de omgevingsvergunning wegens gezondheidsbelangen. Daartoe wordt onder andere aangevoerd dat de aanvraag voldoet aan het gemeentelijke antennebeleid dat ten onrechte is gebaseerd op

het standpunt van de Gezondheidsraad en de regering over gezondheidsaspecten bij antennemasten. De Afdeling oordeelt onder verwijzing naar eerdere uitspraken (ECLI:NL:RVS:2011:BR5664 en ECLI:NL:RVS:2009:BG9796) dat uit de meest recente wetenschappelijke inzichten geen aanwijzingen volgen dat blootstelling aan radiofrequente velden in een woonomgeving leidt tot gezondheidsproblemen. Wel vermeldt de Afdeling dat de Gezondheidsraad een rapport heeft uitgebracht met aanbevelingen voor nader onderzoek en het opzetten van een kennis- en onderzoekscentrum. Dat vormt naar het oordeel van de Afdeling echter nog geen aanleiding om op grond van het voorzorgsbeginsel een lagere grenswaarde vast te stellen voor radiofrequente elektromagnetische velden. De door appellante naar voren gebrachte bezwaren leiden naar het oordeel van de Afdeling niet tot de conclusie dat de raad het advies van de Gezondheidsraad niet aan het besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning ten grondslag kon leggen.

4. Ook in andere gevallen liggen adviezen van de Gezondheidsraad aan ruimtelijke besluitvorming ten grondslag. Ik wijs hierbij bijvoorbeeld naar een eerdere verzamelnoot van mijn hand bij de uitspraken van de Afdeling van 1 april 20015 (ECLI:NL:RVS:2015:1007 en ECLI:NL:RVS:2015:998), van 27 mei 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1698) en van 24 juni 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1945) StAB15-73 waar het ging om de afstandseisen/bufferzones tussen percelen waar gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast en gevoelige bestemmingen. De algemene lijn die uit die jurisprudentie af te leiden is, betreft het hanteren van een afstandseis/bufferzone van 50 meter die is gebaseerd op een daartoe uitgebracht advies van de Gezondheidsraad. Bij nieuwe gevoelige bestemmingen op een afstand kleiner dan 50 meter van agrarische percelen waar gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast, geldt een zware motiveringsplicht dat een goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Bij een historisch gegroeide situatie waarbij een afstand geldt van kleiner dan 50 meter tussen een agrarische en gevoelige bestemming, geldt dat degene die het standpunt inneemt dat een goed woon- en leefklimaat niet kan worden gegarandeerd, dat standpunt moet onderbouwen. Ook daarbij geldt dat uit de rapporten van de Gezondheidsraad niet volgt dat bij een afstand kleiner dan 50 meter, sprake zal zijn van gezondheidsrisico's. Dit brengt mee dat het voor tegenstanders lastig is om hun bezwaren kracht bij te zetten zonder wetenschappelijke onderbouwing dat wél sprake is van gezondheidsrisico's.

5. Als tussenconclusie durf ik daarom wel de stelling in te nemen dat gezondheid een subjectief onderwerp vormt dat, bij gebreke van een harde norm, lastig is om in beroep tegen een besluit als grond aan te voeren. Dit wordt bovendien versterkt doordat in enkele gevallen waar wel harde normen bestaan, de norm wordt bestreden omdat die niet voldoende verstrekkend zou zijn gezien vanuit de bescherming van de gezondheid. Een sprekend voorbeeld hiervan vormen luchtkwaliteitsnormen die op Europees niveau zijn vastgesteld

maar die door belangengroeperingen met regelmaat onder verwijzing naar bijvoorbeeld de WHO-normen worden aangevochten omdat deze normen de gezondheid onvoldoende zouden beschermen.

6. Tegelijkertijd kent het huidige systeem waarbij in het ruimtelijke spoor 'de goede ruimtelijke ordening' centraal staat, beperkingen in relatie tot de bescherming van de gezondheid. Een goed voorbeeld vormt een uitspraak van de Afdeling van 21 januari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:84) waarbij een planvoorschrift uit een bestemmingsplan van de gemeente Reusel-De Mierde, waarin een voorwaardelijke verplichting was opgenomen tot toepassing van bepaalde certificeringssystemen voor duurzame veehouderij bij stallen, niet ruimtelijk relevant werd geacht. Het planvoorschrift werd om die reden vernietigd.

7. De wetgever heeft voornoemde beperkingen op het gebied van het onderwerp 'gezondheid' onderkend. Met de komst van de Omgevingswet vormt het centrale criterium de bescherming van de fysieke leefomgeving. Dat de bescherming van de gezondheid daar deel van uitmaakt, komt expliciet tot uitdrukking in artikel 2.1 lid 4 van de Omgevingswet. Het onderwerp gezondheid komt terug in de rijksregels voor milieubelastende activiteiten (art. 4.22 lid 2 onderdeel b Omgevingswet), vormt onderdeel van het toetsingskader van omgevingsvergunningen (art. 5.32 Omgevingswet) en komt terug in de algemene rijksregels tot wijzigen of intrekken van omgevingsvergunningen (art. 5.42 lid 3 Omgevingswet). Voorts biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om omgevingswaarden vast te stellen waarmee bijvoorbeeld voor geur en geluid strengere waarden dan de wettelijke normen kunnen worden vastgelegd omwille van de bescherming van de fysieke leefomgeving (art. 2.9 Omgevingswet). In voornoemd voorbeeld van de gemeente Reusel-De Mierde zou onder de Omgevingswet een strengere geurnorm gehanteerd kunnen worden om op die manier de fysieke leefomgeving in het buitengebied te verbeteren met behoud van de (zittende) agrarische sector. Onder de Crisis- en herstelwet wordt in de gemeente Boekel op dit moment gewerkt aan een 'bestemmingsplan verbrede reikwijdte' met een soortgelijke strekking als eerder genoemd voorbeeld van Reusel-De Mierde. Dit vormt een pilot vooruitlopend op de Omgevingswet.

8. Dat het onderwerp 'gezondheid' deel uitmaakt van de fysieke leefomgeving en daarmee een stevigere positie krijgt binnen het omgevingsrecht, is toe te juichen. Toch valt hierbij wel een kanttekening te plaatsen. De omstandigheid dat op dit moment nog weinig harde normen bestaan terwijl door middel van omgevingswaarden een eigen – strengere – norm kan worden aangehouden, zet naar mijn idee de deur wagenwijd open om een discussie te voeren over het beschermingsniveau in relatie tot het aspect gezondheid. Het is de vraag in hoeverre de bestuursrechter dan vasthoudt aan de marginale toets die op dit moment nog altijd wordt aangelegd. Anders gezegd: welk gewicht legt het aspect 'gezondheid' onder de Omgevingswet in de schaal, afgewogen tegen andere belangen bij een concrete activiteit? De tijd zal het leren!