

Rechtbank Gelderland 18 december 2020
ECLI:NL:RBGEL:2020:6699

uitspraak
in de zaak tussen

[eiseres], te [woonplaats], eiseres
(gemachtigde: mr. B.N. Klootra),
en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente
Berkelland, verweerder.

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: [derde partij]
B.V., te [woonplaats]
(gemachtigde: C. van Stralendorff)

Procesverloop

Bij besluit van 17 juli 2018 (het primaire besluit) heeft verweerder aan de derde-partij een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een antennemast.

Bij besluit van 15 maart 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres niet-ontvankelijk verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De derde-partij heeft een reactie ingediend.

Het onderzoek op de zitting heeft plaatsgevonden op 20 oktober 2020. De zaak is gelijktijdig behandeld met de beroepen met zaaknummers 19/2143 en 19/2213.

De gemachtigde van eiseres is verschenen. Eiseres heeft via een videoverbinding deelgenomen aan de zitting. Verweerder is vertegenwoordigd door mr. I. Nikkels en R. Tjallingii. Namens de derde-partij is C. van Stralendorff verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 13 maart 2018 heeft de derde-partij een aanvraag ingediend voor het bouwen van een antenne-installatie met een bouwhoogte van bijna 40 meter op het perceel [locatie] ong. te [woonplaats]. Dit perceel ligt ongeveer 500 meter ten zuiden van [woonplaats]. De antennemast heeft als doel om het mobiele netwerk in [woonplaats] te verbeteren.

2. De antennemast is in strijd met het bestemmingsplan. Verweerder heeft daarom voor dit bouwplan naast een omgevingsvergunning voor de activiteit "bouwen"¹ ook een omgevingsvergunning verleend voor de activiteit "gebruik in strijd met het bestemmingsplan".² Daarnaast is ook een omgevingsvergunning verleend voor het kappen van één zomereik en één ruwe berk, met een herplantplicht voor twee winterlindes.³

Wie kan bezwaar maken en beroep instellen?

3.1. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat alleen een belanghebbende bezwaar kan maken tegen een besluit en vervolgens beroep kan instellen bij de rechtbank.⁴

In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder "belanghebbende" verstaan: "degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken".

3.2. Voor de vraag wie aan te merken is als "belanghebbende" dient aansluiting te worden gezocht bij vaste jurisprudentie de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling)⁵. De Afdeling hanteert als uitgangspunt voor de beoordeling van belanghebbendheid dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit – zoals een bestemmingsplan of een (omgevings)vergunning – toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit.

Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken als de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische

uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

3.3. Bij besluiten over activiteiten in het omgevingsrecht is het de taak van het bestuursorgaan om de kring van belanghebbenden vast te stellen aan de hand van (onderzoek naar) de feitelijke gevolgen van het besluit. Uiteindelijk is het aan de bestuursrechter om te oordelen over de vraag wie belanghebbende bij een besluit zijn. De betrokken rechtzoekende hoeft daarom niet zelf aan te tonen dat hij belanghebbende bij een besluit is. Slechts als tijdens de procedure de vraag aan de orde is of 'gevolgen van enige betekenis' ontbreken en dus de vraag of er aanleiding is de correctie toe te passen, kan en mag van de betrokkene worden gevraagd uit te leggen welke feitelijke gevolgen hij van de activiteit ondervindt of vreest te zullen ondervinden.

Is eiseres aan te merken als belanghebbende?

4.1. De woning van eiseres staat op een afstand van ongeveer 650 meter van de zendmast. Niet is in geschil dat eiseres geen zicht op de zendmast heeft vanaf haar woning. De vraag is enkel of eiseres gevolgen van enige betekenis ondervindt in de vorm van een verhoogd gezondheidsrisico als gevolg van het elektromagnetische veld (EMV) rond de zendmast.⁶

4.2. Verweerder stelt zich, met [derde partij], op het standpunt dat dat niet het geval is. Gegeven de afstand van de woning van eiseres tot de zendmast, moet ervan worden uitgegaan dat de veldsterkte van het EMV, vanaf ongeveer 328 m van de mast lager is dan 1 V/m.⁷ Die sterkte ligt zeer ruim onder de zogenaamde blootstellingslimiet die is opgesteld door International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection' (ICNIRP), een onafhankelijke organisatie die onderzoek doet naar blootstelling aan radiogolven en waarbij ook Nederland is aangesloten. Deze door de ICNIRP vastgestelde normen zijn, met enige kleine veranderingen, overgenomen door de Nederlandse Gezondheidsraad. De overheid hanteert de richtlijn van de ICNIRP. Deze normen hanteren een veiligheidsmarge van een factor 50. Dat betekent dat bij het opstellen van de richtlijn de maximaal toelaatbare waarden 50 maal strenger zijn gesteld dan het feitelijke grensniveau. Voor deze zendmast geldt dat frequenties worden ingezet die binnen het frequentiebereik van 800 Mhz tot en met 2600 MHz liggen. Daarom zullen de blootstellingslimieten die voor deze frequentiebandbreedte gelden van toepassing zijn. De blootstellingslimieten variëren dan tussen de 39 V/m en 61 V/m.⁸ Dat geen verhoogde gezondheidsrisico's bestaan bij een veldsterkte onder de blootstellingslimiet, en al helemaal niet bij een limiet onder de 1 V/m, leidt verweerder, met [derde partij], af uit het 'Kennisbericht Elektrogevoeligheid' van het Kennisplatform ElektroMagnetisch Velden, van april 2012. Op p. 11 van dat bericht staat – samengevat – dat, uitgaande van de verklaring dat EMV lichamelijke klachten veroorzaakt, niet valt uit te sluiten dat sommige (kleine) groepen mensen daadwerkelijk klachten van EMV ondervinden. Ook staat er dat, uitgaande van de verklaring dat de gezondheidsklachten een psychische oorzaak hebben, wetenschappelijk onderzoek wel enige aanwijzingen geeft dat bij een deel van de elektrogevoeligen, gezondheidsklachten kunnen worden toegeschreven aan de veronderstelde blootstelling. Ook staat er dat, uitgaande van de verklaring dat de gezondheidsklachten door andere milieufactoren of bepaalde ziekten worden veroorzaakt, wetenschappelijk onderzoek bevestigt dat vergelijkbare klachten ook door andere milieufactoren en bepaalde ziekten kunnen worden veroorzaakt.

Verder heeft verweerder verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 14 januari 2009.⁹ In die zaak heeft de Afdeling de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) opgedragen onderzoek te doen naar de onderzoeken over gezondheidseffecten van EMV. De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar dat deskundigenbericht: "Het deskundigenbericht vermeldt dat uit wereldwijde onderzoeken naar de effecten van radiofrequente elektromagnetische velden die vanwege de frequentie van digitale TV en radio van toepassing zijn op deze situatie, blijkt dat radiofrequente elektromagnetische velden een nadelig gezondheidseffect kunnen hebben. Bij deze onderzoeken wordt onderscheid gemaakt tussen thermische effecten, te weten opwarming, en effecten door geïnduceerde stroom, te weten stimulerend van spieren en zenuwen door elektrische stroompjes. Voor deze effecten zijn blootstellingslimieten opgesteld. Wat betreft de effecten op de korte termijn wordt in deze onderzoeken geconcludeerd dat deze niveaus in de woon- en leefomgeving zo goed als

nooit voorkomen. Wat betreft de lange termijn wordt in de onderzoeken geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat radiofrequente elektromagnetische velden kanker of andere lange-termijneffecten kunnen veroorzaken.

Wel zijn er volgens dit bericht wetenschappelijke onzekerheden over de eventuele invloed van het gewijzigde blootstellingspatroon door het sterk toegenomen gebruik van met name mobiele telefonie en de daarmee gepaard gaande GSM- en UMTS-basisstations en over de betekenis van de rapportage van, soms ernstige, gezondheidsklachten. In het deskundigenbericht wordt vermeld dat deze onzekerheden voor de rijksoverheid aanleiding zijn geweest om een onderzoeksprogramma te starten en dat de Gezondheidsraad hierover een advies heeft uitgebracht met aanbevelingen voor nader onderzoek en het opzetten van een kennis- en onderzoekscentrum. De overheid heeft echter volgens dit bericht nog geen aanleiding gezien om op grond van het voorzorgbeginsel een lagere grenswaarde vast te stellen voor radiofrequente elektromagnetische velden.”

Dit alles brengt verweerder tot het oordeel dat eiseres naar objectieve maatstaven gemeten geen gevolgen van enige betekenis ondervinden van de zendmast. Daarom is eiseres geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, aldus verweerder.

Verweerder heeft daarom het bezwaarschrift van eiseres niet-ontvankelijk verklaard.

4.3. Eiseres heeft uitvoerig betoogd dat zij wel degelijk een verhoogd gezondheidsrisico ondervindt van de zendmast, ook waar de veldsterkte lager is dan 1 V/m. Voor zover dit van belang is voor de beoordeling van de belanghebbendheid, zal de rechtbank hierna ingaan op de stukken die zij ter onderbouwing heeft ingebracht.

Eiseres betoogt dat de conclusies van onder meer ICNIRP en de StAB over de gezondheidseffecten is gebaseerd op onjuiste informatie en daarom niet ten grondslag mocht worden gelegd aan de besluitvorming. Volgens haar zijn ook bij een blootstelling aan een veldsterkte van minder dan 1 V/m biologische en klinische effecten vastgesteld die extreem en gevaarlijk hoog zijn. De conclusies in het deskundigenbericht van de StAB zijn volgens haar te oud en niet langer actueel, gezien de vele wetenschappelijke publicaties die sinds het verschijnen van dat deskundigenbericht zijn verschenen. Uit deze publicaties komt onder meer naar voren dat EMV's mogelijk kankerverwekkend zijn. Ook heeft zij gewezen op publicaties waaruit naar voren komt dat sommige EMV's al bij zeer lage blootstellingsintensiteiten gezondheidseffecten kunnen veroorzaken. Daarbij komt dat de norm van (in deze zaak) 61 V/m volgens eiseres is gebaseerd op thermische korte-termijneffecten terwijl het bij blootstelling aan de straling van zendmasten gaat om lange-termijnblootstelling. Ook plaatst zij vraagtekens bij de meting van het Agentschap Telecom over de veldsterkte van EMV's, als hiervoor weergegeven. Ter verdere onderbouwing heeft eiseres ter zitting verwezen naar de conclusies in het kernadvies van de Gezondheidsraad van 2 september 2020, '5G en gezondheid'. Daarin staat, voor zover hier van belang:

“De commissie kan nog geen antwoord geven op de vraag of blootstelling aan 5G-frequenties daadwerkelijk gezondheidsrisico's oplevert. Dat heeft twee redenen. Ten eerste is het voor zo'n uitspraak nodig om te weten bij welk niveau van blootstelling er gezondheidsschade kan optreden bij mensen. Dat vergt een uitgebreidere analyse van de wetenschappelijke gegevens dan de commissie heeft kunnen uitvoeren. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voert momenteel een dergelijke analyse uit, die naar verwachting in 2022 wordt afgerond. Ten tweede is het nodig om te weten wat de feitelijke blootstelling aan radiofrequente elektromagnetische velden is na de invoering van 5G. Dat is nog niet bekend, omdat 5G zoals gezegd nog maar deels in gebruik is genomen. (...) De commissie is daarom nagegaan of er aanwijzingen zijn dat elektromagnetische velden met de frequenties van 5G de potentie hebben om de gezondheid te schaden. Zij heeft geïnventariseerd of er een samenhang bekend is tussen enerzijds blootstelling aan radiofrequente elektromagnetische velden en anderzijds het optreden van ziekten en aandoeningen. Het is volgens de commissie niet uit te sluiten dat het optreden van kanker, verminderde mannelijke vruchtbaarheid, slechtere zwangerschapsuitkomsten en geboortefwijkingen samenhangen met blootstelling aan radiofrequente elektromagnetische velden. Echter, voor geen van deze en de andere onderzochte ziekten en aandoeningen acht de commissie de samenhang tussen blootstelling en de ziekte of aandoening aangetoond of waarschijnlijk. Ook heeft de commissie gekeken naar de mogelijke samenhang tussen radiofrequente elektromagnetische velden en veranderingen in biologische processen. Het is waarschijnlijk dat veranderingen in elektrische activiteit in de hersenen samenhangen met blootstelling; onbekend is of dat gunstig of ongunstig is voor de gezondheid. Voor de meeste overige

biologische processen is niet aangetoond en ook niet waarschijnlijk dat veranderingen hierin samenhangen met blootstelling aan radiofrequente elektromagnetische velden, al is dit ook niet uit te sluiten. Alleen voor veranderingen in het afweersysteem en hormoonspiegels is geen samenhang gevonden. Onderzoek naar effecten van blootstelling aan frequenties rond 26 GHz ontbreekt vrijwel. (...)

Tot slot adviseert de commissie om de nieuwste richtlijnen van de International Commission on Non-ionizing Radiation Protection (ICNIRP) in Nederland te gebruiken als basis voor het blootstellingsbeleid. Omdat niet uitgesloten kan worden dat ook blootstelling onder de nieuwste ICNIRP-normen de potentie heeft de gezondheid te schaden, adviseert de commissie om voorzorg toe te passen en blootstellingen zo laag als redelijkerwijs mogelijk te houden.”

Al met al komt eiseres tot de conclusie dat zij, vanwege de verhoogde gezondheidsrisico's, ten onrechte niet als belanghebbende is aangemerkt.

4.4. De bestuursrechter is niet de aangewezen instantie om te bepalen of en zo ja, bij welke veldsterkte, welke gezondheidseffecten optreden. Wel moet de bestuursrechter beoordelen of de gestelde gezondheidseffecten bij de gegeven veldsterkte zo hoog zijn, dat dit belanghebbendheid oplevert in de zin van de Awb.

Naar het oordeel van de rechtbank is het, alle argumenten, onder verwijzing naar wetenschappelijke literatuur, overziend, niet uitgesloten dat ook bij een veldsterkte die lager is dan 1 V/m, en dus ook in het geval van eiseres, sprake is van verhoogde gezondheidsrisico's. Voor die conclusie acht de rechtbank mede van belang dat voortschrijdend wetenschappelijk inzicht over de gezondheidseffecten van EMV's maken dat niet langer kan worden uitgegaan van de conclusies uit het deskundigenbericht van de StAB dat centraal stond in de uitspraak van de Afdeling van 14 januari 2009. Ook is van belang dat een instantie als de Gezondheidsraad, van wie de adviezen een belangrijke rol spelen in de oordeelsvorming in zaken als deze, in haar laatste rapport in wezen bevestigt dat bij 5G nog niet duidelijk is welke gezondheidseffecten optreden en ook dat, hoe onwaarschijnlijk mogelijk ook, er verbanden bestaan tussen EMV's en bepaalde ziektes. De Gezondheidsraad wijst ook op de samenhang tussen blootstelling aan EMV's en bepaalde biologische processen. Daarom moet eiseres naar het oordeel van de rechtbank worden aangemerkt als belanghebbende.

Of het gezondheidsrisico zodanig is dat verweerder de door eiseres gewenste omgevingsvergunning niet had kunnen verlenen is een inhoudelijke toets waaraan in het kader van de beantwoording van de vraag naar belanghebbendheid niet wordt toegekomen.¹⁰

Conclusie en proceskosten

5. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit.

Verweerder dient een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van 12 weken na de dag van verzending van deze uitspraak.

6. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten.

Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.050 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 525 en een wegingsfactor 1).

De rechtbank bepaalt verder dat verweerder het door eiseres betaalde griffierecht van € 174 vergoedt.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond.
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen 12 weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 1.050;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 174 aan eiseres te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.H. van Breda.

Noot

Luurt Wildeboer

Mr. ing. L.J. Wildeboer is advocaat te Amsterdam (CMS).

Inleiding

Hoewel de uitspraak hierboven al weer van enige tijd geleden dateert, is de uitspraak toch interessant om in het kader van deze rubriek (nog) te signaleren. Dit geldt ook voor het arrest in kort geding van het gerechtshof Den Haag van 15 juni 2016 over dezelfde problematiek en die hierna in dit tijdschrift kort wordt besproken (zie Jurisprudentie nr. 3).

Het gaat in beide zaken om de beoordeling van de gezondheidsrisico's als gevolg van blootstelling aan straling door elektromagnetische velden (EMV) rond een zendmast. De plaatsing van (hoge) zendmasten door telecombédrijven leidt in veel gevallen tot onrust in de buurt en tot het mobiliseren van omwonenden en verzet tegen de daarvoor benodigde vergunningen. Overigens vaak niet alleen vanwege de gezondheidsrisico's maar veelal ook vanwege ontsering van de (woon)omgeving en het landschap. Al lange tijd verzetten burgers zich daarom tegen de plaatsing van zendmasten voor mobiele telefonie. Met name sinds de uitrol van UMTS, waardoor een grotere dichtheid aan antennes nodig werd, is er sprake van een toename van dergelijke geschillen. Meestal bij de bestuursrechter maar soms ook bij de civiele rechter.

In de hier gepubliceerde zaken gaat het om de plaatsing van zendmasten en het gebruik van de frequenties voor 5G, de nieuwste standaard voor mobiele communicatie. De uitspraak van de rechtbank Gelderland van 18 december 2020 heeft betrekking op de verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een zendmast van 40 meter hoog en voor het gebruik daarvan in strijd met het geldende bestemmingsplan. Omwonenden verzetten zich tegen de plaatsing. De bestuursrechter oordeelt dat een omwonende, die op circa 650 meter van de zendmast woont en overigens ook geen zicht heeft op de zendmast, (toch) als belanghebbende kan worden aangemerkt vanwege het verhoogde gezondheidsrisico.¹

Dit is voor zover bekend de eerste keer dat omwonenden van een zendmast als belanghebbenden worden aangemerkt in een dergelijke procedure tegen de vergunningverlening om reden van het bestaan van mogelijke gezondheidsrisico's door straling rond een zendmast. Dat betekent dat omwonenden vaker met succes naar de bestuursrechter kunnen stappen om een vergunning voor de plaatsing van een zendmast ter discussie te stellen. In hoeverre dit succesvol zal zijn, moet nog blijken. De rechtbank onthoudt zich in deze uitspraak (vooralsnog) van een oordeel over de gestelde gezondheidseffecten en bij welke veldsterkte de plaatsing daarvan nog aanvaardbaar is. Dat is ook niet (primair) de taak van de rechter maar zal het gemeentebestuur alsnog moeten beoordelen in een nieuw te nemen besluit. Anders zou de rechter op de stoel van het bestuur gaan zitten.

In het hierna onder Jurisprudentie nr. 3 gepubliceerde arrest oordeelt het gerechtshof Den Haag in hoger beroep tegen een kortgedingvonnis dat de stichting Stop5GNL niet-ontvankelijk is in haar vordering tegen de Staat om de uitrol van 5G door middel van de uitgifte van frequentieruimte te verbieden, omdat de weg naar de bestuursrechter openstaat en die weg moet worden gevolgd.²

Oordeel rechtbank over belanghebbende-begrip

De rechtbank Gelderland beperkt zich in deze uitspraak tot de vraag of de bewoners wel een belang hebben, gezien de grote afstand van hun woning tot de zendmast. De gemeente Berkelland heeft de betrokken bewoonster, die op 650 meter van de te plaatsen zendmast woont, niet-ontvankelijk verklaard omdat zij geen belanghebbende zou zijn bij de verleende omgevingsvergunning voor het plaatsen van een zendmast in afwijking van het geldende bestemmingsplan. De gemeente heeft zich daartoe gebaseerd op de blootstellingslimieten die zijn opgesteld door International Commission

on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP). De veldsterkte van de elektromagnetische velden (EMV) is vanaf ongeveer 328 m van de mast lager dan 1 V/m en blijven volgens de gemeente ruim beneden de gestelde blootstellingslimiet. Voorts wordt nog rekening gehouden met een ruime veiligheidsmarge. Bovendien had de gemeente ter onderbouwing van haar standpunt aansluiting gezocht bij een eerdere uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 januari 2009,³ waarin die normen ook waren aanvaard als beoordelingsmaatstaf. Op grond daarvan concludeert de gemeente – kort samengevat – dat er geen sprake is van verhoogde gezondheidsrisico's en de bewoonster niet als belanghebbende bij de omgevingsvergunning voor de zendmast kan worden aangemerkt. Daarom zijn haar bezwaren niet-ontvankelijk verklaard. Tegen die beslissing tekent de bewoonster – met nog twee anderen – beroep aan bij de rechtbank Gelderland, wat heeft geleid tot deze uitspraak en naar zoals het nu lijkt een nieuw ingeslagen weg bij de beoordeling van de vraag wie belanghebbende zijn bij de plaatsing van zendmasten. De rechtbank volgt de gemeente niet en baseert zich daarvoor op 'voortschrijdend wetenschappelijk inzicht'. De rechtbank ziet zich voor de vraag gesteld of de gestelde gezondheidseffecten bij de gegeven veldsterkte (kleiner dan 1 V/m) zo groot zijn dat iemand om die reden belanghebbende is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Wanneer is men belanghebbende? De rechtbank zoekt daarvoor (in r.o. 3.1 e.v.) aansluiting bij de vaste rechtspraak van de Raad van State op dat punt.⁴ Als belanghebbende wordt in beginsel aangemerkt diegene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit toestaat. Als correctie daarop geldt dat er sprake moet zijn van 'gevolgen van enige betekenis'. Gevolgen van enige betekenis ontbreken als de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt.

Volgens de rechtbank zijn de aangehaalde wetenschappelijke onderzoeken en literatuur niet meer actueel en is gebleken van 'voortschrijdend wetenschappelijk inzicht' op grond waarvan moet worden aangenomen dat het niet (langer) uitgesloten is dat ook bij een veldsterkte die lager is dan 1 V/m, en dus ook ter plaatse van de woning van de betrokken bewoonster op 650 meter van de te plaatsen zendmast, sprake is van verhoogde gezondheidsrisico's. Om die reden kan naar het oordeel van de rechtbank niet langer worden aangesloten bij de uitgangspunten voor de beoordeling van de gezondheidsrisico's in de hierboven genoemde uitspraak van de Raad van State van 14 januari 2009 en het daaraan ten grondslag liggende advies van de Stichting Advisering bestuursrechtspraak (StAB), de onafhankelijk technisch adviseur voor de rechtspraak. Voorts betreft de rechtbank bij zijn oordeel de adviezen van de Gezondheidsraad en in het bijzonder dat de Gezondheidsraad in zijn laatste rapport van 2 september 2020 (waaraan is gerefereerd in r.o. 4.3 van de uitspraak) bevestigt dat bij 5G nog niet duidelijk is welke gezondheidseffecten optreden en ook dat, hoe onwaarschijnlijk ook, verbanden bestaan tussen EMV's en bepaalde ziektes, terwijl de Gezondheidsraad overigens ook wijst op de samenhang tussen blootstelling aan EMV's en bepaalde biologische processen. Dit alles brengt de rechtbank tot het oordeel dat sprake is van verhoogde gezondheidsrisico's en de betrokken bewoonster om die reden als belanghebbende had moeten worden aangemerkt. Als gevolg daarvan dienen haar bezwaren alsnog inhoudelijk te worden beoordeeld, zonder dat de rechtbank zich daarbij inhoudelijk uitlaat over de vraag welke veldsterkte in dit geval nog aanvaardbaar is. Dat is aan de gemeente om te bepalen.

Eerlijk gezegd gaat de rechtbank wat mij betreft wel erg kort door de bocht en is de verantwoording c.q. motivering wel erg summier en is niet duidelijk op welke wetenschappelijke onderzoeken en literatuur de rechtbank zich baseert. Naar mijn beoordeling baseert de rechtbank zich met name op de inzichten van de Gezondheidsraad. Er wordt slechts in algemene zin aangegeven dat sprake is van nieuwe inzichten, waaruit zou blijken dat – volgens de Gezondheidsraad – verbanden bestaan tussen EMV's en het optreden van bepaalde ziekten. Daarbij wordt overigens opgemerkt dat volgens de Gezondheidsraad (nog) niet duidelijk is welke gezondheidseffecten optreden. Daarmee wordt de lat heel hoog gelegd en een (heel) strenge beoor-

1 Tegelijk deed de rechtbank een soortgelijke uitspraak voor twee andere omwonden; zie Rb. Gelderland 18 december 2020 (ECLI:NL:RBGEL:2020:6702).

2 HR 22 februari 1957, NJ 1957/310 (Schel- en Deuopeners-arrest), HR 26 juni 1964, NJ 1965,2 (Willemse-arrest), HR 25 november 1977, NJ 1978/255 (Loos-drechtse Plassenschap).

3 ECLI:NL:RVS:2009:BG9796.

4 Zie o.a. ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271.

delingsmaatstaf toegepast, nu immers de wetenschap nooit helemaal mogelijke (gezondheids)effecten kan uitsluiten. Dit roept (bij mij) tevens de vraag op in hoeverre door de rechtbank is beoordeeld dat in dit geval sprake is van feitelijke gevolgen van enige betekenis voor de omwonende(n), op grond waarvan de omwonenden als belanghebbende zijn aangemerkt, en geen sprake is van een situatie waarin de gevolgen van de plaatsing van de zendmast dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het (bestreden) besluit ontbreekt. Kennelijk blijkt uit de aangehaalde documenten voldoende dat bij een veldsterkte van minder dan 1 V/m, zoals ter plaatse van de woning van eiseres heerst, gezondheidseffecten kunnen optreden.

Deze benadering is niet uniek. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde eerder op vergelijkbare wijze in een zaak over de vraag of een omwonende die op 650 meter van een geitenhouderij woont en vreest voor Q-koorts, belanghebbende is bij de daarvoor verleende omgevingsvergunning.⁵ Ook in die zaak is geoordeeld dat het gelet op de afstand niet uitgesloten is dat de omwonende gevolgen van enige betekenis ondervindt van de geitenhouderij in de vorm van een verhoogd gezondheidsrisico. De Raad van State baseert zich daartoe op onder andere enkele rapporten van het RIVM. Ook hier valt op dat een uitgebreide motivering met een verwijzing naar de specifieke rapporten ontbreekt.

Afgewacht zal moeten worden of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de uitspraak van de rechtbank Gelderland in stand houdt, nu tegen deze uitspraak hoger beroep is ingesteld. Dit geldt niet alleen gezien de hiervoor bedoelde uitspraak, maar ook omdat de Raad van State in een nog tamelijk recente uitspraak van later datum dan de uitspraak van de rechtbank Gelderland een omgevingsvergunning voor de plaatsing van een zendmast in stand hield onder verwijzing naar de hiervoor bedoelde blootstellingslimieten van de ICNIRP uit 2009.⁶ Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat de vraag naar de belanghebbendheid in die uitspraak niet uitdrukkelijk aan de orde is gesteld, maar (impliciet) is aangenomen.

Zoals hiervoor al is opgemerkt, laat de rechtbank in het midden of het gezondheidsrisico zodanig is dat de gemeente de verleende omgevingsvergunning al dan niet had kunnen verlenen. Dit vergt een inhoudelijke toets, waaraan in het kader van beantwoording van de vraag naar belanghebbendheid niet wordt toegekommen. Het is aan de gemeente in het kader van een nieuw te nemen besluit om de bezwaren te beoordelen.

In punt 3 van hun noot in het tijdschrift *Milieu & Recht* bij de uitspraak van de rechtbank Gelderland gaan V.M.Y van 't Lam e.a. (MER 2021/50) ook nog nader in op de vraag of deze uitspraak leidt tot een omslag in de rechtspraak over gezondheidsrisico's als gevolg van straling van zendmasten en of die er (vaker) toe zal leiden dat een omgevingsvergunning om die reden wordt vernietigd. Zij zijn somber en constateren dat beroepsgronden over de gezondheid

zelden slagen. Het gaat het bestek van deze noot in dit tijdschrift te buiten om hierop in dit kader verder in te gaan.

Belanghebbendheid sinds het Varkens in Nood-arrest

In dit verband wil ik op deze plaats nog kort wijzen op de recente rechtspraak ten aanzien van de toegang tot de bestuursrechter voor niet-belanghebbenden, die van invloed kan zijn op situaties als deze. Naar aanleiding van het zogeheten *Varkens in Nood*-arrest van het Europese Hof van Justitie van 14 januari 2020 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 4 mei 2021 geoordeeld dat een niet-belanghebbende in beroep kan gaan bij de bestuursrechter tegen milieurechtelijke besluiten – waaronder een omgevingsvergunning voor afwijking van een geldend bestemmingsplan waar de zienswijzeprocedure wettelijk is voorgeschreven.⁷ Dit doet zich voor indien de uniforme openbare voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3.4 van de Awb is voorgeschreven. In het geval waarover de rechtbank Gelderland moest oordelen, was dit overigens niet het geval. Maar onder omstandigheden kan zich dit voordoen in gevallen waarin voor zendmasten hoger dan 40 meter moet worden afgeweken van het geldende bestemmingsplan. Ik zal vanwege de omvang van deze annotatie hierop niet nader ingaan, maar dit betekent dat in dergelijke situaties personen die niet als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt, toch met succes in beroep kunnen komen tegen een omgevingsvergunning voor een zendmast. Het is dan ook om procedurele redenen bij verlening van een omgevingsvergunning dat een zendmast in de praktijk veelal niet hoger is dan 40 meter. Daarvoor geldt een kortere vergunningsprocedure. Op grond van artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht worden zogenaamde planologische kruimelgevallen opgenomen. Voor zulke relatief kleine afwijkingen van het bestemmingsplannen kan met het volgen van de reguliere voorbereidingsprocedure, met een beslistermijn van in beginsel acht weken en het niet hoeven publiceren van een ontwerpbesluit, worden volstaan. Zendmasten die niet hoger zijn dan 40 meter staan op die kruimellijst en kunnen daarom sneller worden vergund.

Gezondheid onder de nieuwe Omgevingswet

Ten slotte merk ik in dit kader nog kort op dat het aspect gezondheid in de nieuwe Omgevingswet, waarvan de inwerkingtreding op 1 januari 2023 is voorzien, beter wordt gewaarborgd dan op grond van (o.a.) de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De gezondheid wordt in het kader van de nieuwe Omgevingswet onderdeel van het centrale criterium van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Bij ernstige gezondheidsrisico's kan een omgevingsvergunning zelfs worden geweigerd. Tevens kunnen gezondheidsaspecten reden zijn voor een bestaande vergunning. Voor een uitgebreidere beschouwing van de (mogelijke) gevolgen van de uitspraak van de rechtbank Gelderland voor de praktijk onder de toekomstige Omgevingswet, verwijs ik naar de annotatie van V.M.Y. van 't Lam e.a. in het tijdschrift *Milieu & Recht* (MER 2021/50).

5 ABRvS 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:718.

6 ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:504.

7 ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.