

C: I. Nikkels

T: 0545-250 250

E: info@gemeenteberkelland.nl

Bezoekadres: Marktstraat 1, Borculo

AANGETEKEND

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van
State
De heer N. Verweij
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Zaaknummers: 125270 en 131190
Onderwerp : gronden college B&W hoger beroep antennemast Haarlo
Uw brief van : 2 februari 2021
Uw kenmerk : 20210065/1/R4 en 202100729/1/R4
Verzonden : **24 FEB. 2021**

Geachte heer Verweij,

Op 3 februari 2021 ontvingen wij de ontvangstbevestigingen in bovengenoemde procedures. Hierin vraagt u ons om de gronden voor 2 maart 2021 in te dienen. Onze gronden voor beide zaken ontvang u hierbij.

Voorgeschiedenis

Op 16 juli 2018 (verzonden op 17 juli 2018) hebben wij een omgevingsvergunning verleend voor:

- de bouw van een mast en een hekwerk ten behoeve van een telecominstallatie voor het mobiele netwerk van KPN (hierna: antennemast),
- het handelen in strijd met de regels ruimtelijke ordening, en;
- het vellen van 1 zomereik en 1 ruwe berk (zowel kap als aanleg).

Tegen de verleende omgevingsvergunning zijn bezwaren ingediend

Een aantal van de bezwaren hebben wij niet-ontvankelijk verklaard, omdat wij van oordeel zijn dat de betreffende bezwaarmakers niet als belanghebbende aangemerkt kunnen worden. Ze wonen te ver weg en hebben geen zicht op de te bouwen antennemast. De aard van de bebouwing (een antennemast) en de zeer geringe (gemeten) veldsterkte op een afstand van 328 meter hebben wij hierbij ook in aanmerking genomen. Over de (gevreesde) stralingseffecten hebben wij overwogen dat deze niet leiden tot een verhoogd gezondheidsrisico. Wij hebben daarom geconcludeerd dat geen sprake is van een persoonlijk belang; gevolgen van enige betekenis ontbreken.

Mevrouw De Jong (AWB 19/2184), de heer Abbas en mevrouw Van Donselaar (AWB 19/2213) en de heer Leever (AWB 19/2143) hebben beroep ingesteld bij de rechtbank Gelderland tegen onze besluiten op bezwaar. De rechtbank heeft op 18 december 2020 de beroepen van mevrouw De Jong en de heer Abbas en mevrouw Van Donselaar gegrond verklaard en geoordeeld dat wij hen ten onrechte niet als belanghebbende bij ons besluit van 16 juli 2018 hebben aangemerkt. De kopieën van deze uitspraken heeft u al ontvangen.

Hieronder gaan wij hier verder op in en leggen wij uit waarom wij het niet eens zijn met deze overwegingen van de rechtbank Gelderland.

Belanghebbende bij vergunning voor de plaatsing van de antennemast?

Alleen een belanghebbende kan bezwaar maken tegen een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning. In artikel 1:2 van de Awb staat dat onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Volgens vaste jurisprudentie van uw Afdeling (zie de uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271) is het uitgangspunt bij de beantwoording van de vraag of omwonenden belanghebbend zijn: dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een 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 indien 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 (onder andere 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.

Het doel hiervan is dat niet iedere willekeurige inwoner tegen een besluit kan opkomen, maar alleen diegenen die zich onderscheiden van ieder willekeurig ander met een eigen, rechtstreeks, persoonlijk, objectief bepaalbaar en actueel belang.

Welke activiteit staat onze vergunning toe?

Wij hebben vergunning verleend voor de bouw van de antennemast en het gebruik van de gronden voor de antennemast.

Rechtstreeks feitelijke gevolgen en gevolgen van enige betekenis

Het is de vraag wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervinden van ons besluit tot verlening van de omgevingsvergunning voor het plaatsen van de antennemast en het vellen van 2 bomen.

Ten eerste zijn wij nagegaan of de bezwaarmakers zicht hebben op de mast en wat de afstand van de woningen is tot de geplande mast. Zicht speelt immers een belangrijke rol bij het bepalen van de rechtstreeks feitelijke gevolgen. Verder hebben wij beoordeeld of sprake is van (mogelijke) andere planologische gevolgen.

Wij komen tot het oordeel dat gevolgen van enige betekenis ter plaatse van de woningen van mevrouw De Jong, de heer Abbas en mevrouw Van Donselaar ontbreken. Dit gelet op (1) de grote afstand tot de antennemast. De afstanden van de woningen van de omwonenden tot de antennemast zijn als volgt:

1. Mevrouw De Jong, Wolinkweg 11 in Haarlo: 630 meter.
2. De heer Abbas en mevrouw van Donselaar, Hupselsedijk 1 in Haarlo: 460 meter.

(2) Mevrouw De Jong, de heer Abbas en mevrouw Van Donselaar hebben vanaf hun woning/tuin geen zicht op de antennemast gelet op de afstand, tussengelegen bebouwing en bosschages. Zie onderstaande afbeelding.



Afbeelding 1: luchtfoto van de Dennenweg, het rode kruis laat de (geplande) locatie van de antennemast zien. Linksboven de kern Haarlo, met de woning van mevrouw De Jong (rode rondje) en rechtsonder de woning van de heer Abbas en mevrouw Van Donselaar (eveneens met een rood rondje). Bron: NedBrowser.

Ook is (3) sprake van een open antennemast die wordt uitgevoerd in de kleur donkergroen zodat hij past in het Nederlandse landschap. Het onderste gedeelte van de antennemast wordt aan het zicht onttrokken door de omliggende bomen. Zie ook afbeelding 1.

Bij de rechtbank Gelderland spitste deze zaken zich toe op de vraag of mevrouw De Jong, de heer Abbas en mevrouw Van Donselaar vanwege gezondheidsrisico's door straling van de te plaatsen antenne-installaties als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt. Wij zijn van oordeel dat van een verhoogd gezondheidsrisico als gevolg van stralingseffecten van de antennemast in dit geval geen sprake is dan wel dat deze zodanig gering/beperkt zijn dat niet kan worden gesproken over gevolgen van enige betekenis. Dit lichten we hierna toe.

Als gezegd is, gezien de afstand tussen de woningen en de antennemast, van verhoogde gezondheidsrisico's als gevolg van stralingseffecten geen sprake. Een veldonderzoek in Losser, bij een vergelijkbare antennemast, laat zien dat op een afstand van 328 meter het aantal V/m 1 bedraagt. Dit neemt verder af naarmate de afstand groter wordt. Hiermee wordt ruimschoots onder de blootstellingslimieten gebleven (zie hieronder). Bovendien is het ontbreken van een milieuvergunningplicht voor antenne-installaties onder de 4 kv ons inziens een aanwijzing dat in die gevallen geen (ernstige) milieugevolgen c.q. gezondheidsrisico's te verwachten zijn. Gezien het bovenstaande zijn wij van mening dat mevrouw De Jong, de heer Abbas en mevrouw Van Donselaar geen gevolgen van enige betekenis ondervinden. Hierdoor kunnen zij niet worden aangemerkt als belanghebbenden bij het besluit van 16 juli 2018.

Naar onze mening heeft de rechtbank onterecht geoordeeld dat mevrouw De Jong, de heer Abbas en mevrouw Van Donselaar wél als belanghebbenden moeten worden aangemerkt. De rechtbank heeft hierbij overwogen:

“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.”

Zie rechtsoverweging 4.4 van de uitspraak van 18 december 2020 in zaaknummer AWB 19/2184 en rechtsoverweging 4.2 van de uitspraak van 18 december 2020 in zaaknummer 19/2213.

Hierna vervolgt de rechtbank dat mede van belang is dat *“voortschrijdend wetenschappelijk onderzoek”* over de gezondheidseffecten van elektromagnetische velden (EMV) maken dat niet langer kan worden uitgegaan van de conclusies uit het deskundigenbericht van de StaB.

En dat van belang is “dat een instantie als de Gezondheidsraad in haar laatste rapport in wezen bevestigt dat bij 5G nog niet duidelijk is welke gezondheidseffecten optreden en ook dat, hoe onwaarschijnlijk ook, er verbanden bestaan tussen EMV's en bepaalde ziektes”.

De literatuur waar de rechtbank op doelt is in de uitspraak niet nader geduid. Ook niet de literatuur waar mevrouw W.J. de Jong naar heeft verwezen. Dit is een motiveringsgebrek. Hierdoor is niet na te gaan of daadwerkelijk sprake is van wetenschappelijke literatuur en of die de conclusies kunnen dragen.

Ons inziens heeft de rechtbank onterecht overwogen dat op basis van het advies van de Gezondheidsraad van 2 september 2020 moet worden geoordeeld dat de (vergunningvrij te plaatsen) antenne-installatie mogelijk leidt tot een verhoogd gezondheidsrisico als gevolg van stralingseffecten. Dat lichten wij hieronder toe.

Geen verhoogde gezondheidsrisico's

Niet in geschil is dat de veldsterkte ter plaatse van de woningen van mevrouw De Jong, de heer Abbas en mevrouw Van Donselaar ver onder de blootstellingslimieten zal liggen. Onweersproken is door ons aangevoerd en onderbouwd dat de veldsterkte op een afstand van 328 meter van de antennemast 1 V/m bedraagt (of beter: zal bedragen na het plaatsen van de antennes).

Ten onrechte overweegt de rechtbank dat wij onze stelling, dat geen sprake is van verhoogde gezondheidsrisico's bij een veldsterkte (ver) onder de blootstellingslimieten (enkel) baseren op het 'Kennisbericht Elektrogevoeligheid' van het Kennisplatform ElektroMagnetisch Velden, van april 2012. Verder zouden wij hebben verwezen naar een uitspraak van uw Afdeling van 19 januari 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BG9796):

“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.”

Zie rechtsoverweging 4.2 van de uitspraak in zaaknummer 19/2184. In de uitspraak met zaaknummer 19/2213 verwijst de rechtbank enkel naar voornoemde zaak maar zal diezelfde redenering daaraan ten grondslag liggen.

Dit is niet correct. Wij hebben ons in het besluit op bezwaar op het standpunt gesteld dat gezondheidseffecten als gevolg van straling op grond van de huidige stand van de wetenschap uitgesloten zijn. Hierbij hebben wij, als voorbeeld, verwezen naar 2 uitspraken van uw Afdeling. De uitspraak van 23 januari 2013; ECLI:NL:RVS:2013:BYg217 en de uitspraak van 5 december 2018; ECLI:NL:RVS:2018:3979. In die uitspraken wordt ook verwezen naar het meest recente advies van de Gezondheidsraad en geoordeeld dat het college haar standpunt (niet gehouden de gevraagde omgevingsvergunning uit voorzorg te weigeren vanwege het onvoldoende bestaan van inzicht in de gezondheidsrisico's) in redelijkheid aan het besluit ten grondslag heeft kunnen leggen. Ons inziens is met het verlenen van de omgevingsvergunning voor de antennemast in Haarlo geen sprake van verhoogde gezondheidsrisico's. Hierbij is (onder meer) van belang dat de veldsterkte (ver) onder de blootstellingslimieten zal blijven. Evenmin is aangetoond dat in geval van straling boven de blootstellingslimieten sprake is van verhoogde gezondheidsrisico's.

Blootstellingslimieten

In Nederland worden blootstellingslimieten gehanteerd die door het International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP) zijn opgesteld. ICNIRP is een internationale non-profitorganisatie die advies geeft over de gezondheids- en milieueffecten van niet-ioniserende straling. Deze blootstellingslimieten worden op advies van de Europese Unie in Nederland gehanteerd en zijn vastgelegd in het Antenneconvenant. Dit is een bindend convenant tussen de Staat, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de antenneoperators. De ICNIRP toetst met regelmaat of het nodig om de blootstellingslimieten aan te passen. De laatst vernieuwde ICNIRP-richtlijnen zijn in maart 2020 gepubliceerd.¹ Hierbij is van belang dat de referentieniveaus grotendeels hetzelfde zijn gebleven en ook rekening is gehouden met de frequenties van 5G.

¹ <https://www.icnirp.org/cms/upload/publications/ICNIRPPrfgdl2020.pdf>.

ICNIRP concludeert dat er geen wetenschappelijke basis is voor de veronderstelling dat onder de blootstellingslimieten gezondheidsschade optreedt. Hierbij is alle beschikbare (wetenschappelijke) literatuur door ICNIRP beoordeeld, waaronder ook de onderzoeken naar lange termijn effecten. In de uitspraak van 1 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:924, r.o. 5 – 5.2) overweegt uw Afdeling dat verhoogde gezondheidsrisico's als gevolg van stralingseffecten van een antennemast op basis van de huidige wetenschap niet aannemelijk zijn wanneer onder de blootstellingslimieten wordt gebleven. Hierbij acht uw Afdeling het van belang dat de Gezondheidsraad blootstellingslimieten van de ICNIRP nog steeds onderschrijft. Dat is na het advies van de Gezondheidsraad van 2 september 2020 ons inziens niet anders (zie hieronder).

Nieuw wetenschappelijk onderzoek leidt tot andere conclusies?

Advies van de Gezondheidsraad van 2 september 2020

Uit het advies van 2 september 2020 blijkt niet dat sprake is van verhoogde gezondheidsrisico's bij 5G. De Gezondheidsraad concludeert dat het is niet aangetoond en ook niet waarschijnlijk is dat blootstelling aan de frequentiebanden, die ook voor 5G gebruikt (zullen) worden, de gezondheid kunnen schaden. De rechtbank heeft in haar uitspraak enkel de conclusie uit de samenvatting geciteerd en hierbij nagelaten de kanttekeningen en achterliggende redeneringen inzichtelijk te maken.

In het advies van de Gezondheidsraad van 2 september 2020 schrijft de Gezondheidsraad dat zij geen uitspraak doet of gezondheidsschade daadwerkelijk zal optreden bij blootstelling aan 5G. Zij doet alleen uitspraken over de potentie van radiofrequente elektromagnetische velden om de gezondheid te schaden.² Zij schrijft ook dat geen van de ziektes en aandoeningen³ zijn geclassificeerd als 'samenhang aangetoond' of 'samenhang waarschijnlijk'. Ook is voor geen van de onderzochte biologische processen een samenhang van veranderingen in die processen met blootstelling aan radiofrequente elektromagnetische velden aangetoond. De Gezondheidsraad *"ziet geen reden om de ingebruikname van de lagere frequentiebanden voor 5G te beperken of te stoppen. Frequenties in de buurt van de 700 MHz en de 3,5 GHz zijn al jaren in gebruik voor de huidige telecommunicatiesystemen of andere toepassingen zoals wifi, zonder dat dit heeft geleid tot bewezen gezondheidsschade."*⁴

Kortom, uit het advies van 2 september 2020 blijkt niet dat sprake is van verhoogde gezondheidsrisico's bij 5G. Het is niet aangetoond en ook niet waarschijnlijk dat blootstelling aan de frequentiebanden, die ook voor 5G gebruikt (zullen) worden, de gezondheid kunnen schaden.

Voor de door ons vergunde antennemast geldt dat frequenties worden ingezet tussen het frequentiebereik tussen de 800 MHz tot en met 2.600 MHz. De conclusie van de rechtbank: *"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"* volgen wij niet. De wetenschappelijke conclusies luiden nog altijd dat het gebruik van deze frequentiebanden niet bewezen hebben geleid tot gezondheidsschade. Ook beveelt de Gezondheidsraad aan om de nieuwste ICNIRP-richtlijnen (maart 2020) te gebruiken als basis voor het beleid maar ook de blootstelling zo laag als mogelijk te houden. Dat de blootstelling zo laag mogelijk blijft is afgesproken in het Antenneconvenant. Dus ook daar wordt aan voldaan.

Vertaald naar de beoordeling of sprake is van belanghebbendheid betekent het voorgaande het volgende.

De laatste stand van de wetenschap overziend komen wij tot een andere conclusie dan de rechtbank. Bij een veldsterkte onder de blootstellingslimieten is geen sprake van verhoogde gezondheidsrisico's.

² Zie p. 8-9 van het advies van de Gezondheidsraad van 2 september 2020 te raadplegen via: <https://www.gezondheidsraad.nl/documenten/adviezen/2020/09/02/5g-en-gezondheid>.

³ Kanker, gezondheidsklachten, gehoor, ogen, hart en bloedvaten en autonoom zenuwstelsel, neurodegeneratieve ziekten, mannelijke vruchtbaarheid, zwangerschap en geboortefwijkingen. Zie ook de tabel op p. 22 van het advies.

⁴ Zie p. 27 van het advies van 2 september 2020.

Wij mogen vertrouwen op de huidige stand in de wetenschap en ons hierop baseren. Het is niet aan ons om zelfstandig af te wijken van dergelijke normen of andere conclusies te trekken. Continu worden onderzoeken verricht en doet het Agentschap Telecom onderzoek naar de blootstelling in het veld. Het is aan de Staat om in te grijpen als blijkt dat de ICNIRP normen worden overschreden of als nieuwe inzichten aantonen dat de blootstellingslimieten moeten worden aangepast. De Staat heeft ook toegezegd dit te zullen doen.⁵

Wij zijn daarom uitgegaan van de blootstellingslimieten. Onder de blootstellingslimieten is geen sprake van (bewezen) gezondheidsrisico's. De blootstellingslimieten kennen bovendien een ruime veiligheidsmarge (50 keer lager dan het niveau waarbij in het onderzoek gezondheidseffecten optraden). Ook staat vast dat de blootstellingslimieten bij inwerkingsstelling van de antennemast in Haarlo niet zullen worden overschreden. Metingen in het veld komen op zijn hoogst op 3 V/m uit en een concrete meting op een afstand van 328 meter bij een vergelijkbare antennemast met antennes in Losser op 1 V/m. Niet is aangetoond dat sprake is van schadelijke straling of gezondheidsrisico's door de antennes.

Geen belanghebbenden

Voor zowel mevrouw De Jong als de heer Abbas en mevrouw Van Donselaar geldt dat zij geen zicht hebben op de antennemast. Evenmin is sprake van een verhoogd gezondheidsrisico als gevolg van stralingseffecten. Mevrouw De Jong, de heer Abbas en mevrouw Van Donselaar ervaren dan ook geen gevolgen van enige betekenis. Om die reden kunnen zij niet worden aangemerkt als belanghebbende bij de vergunning van 16 juli 2018 voor de antennemast in Haarlo. De bezwaren zijn derhalve terecht niet-ontvankelijk verklaard.

Conclusie

Voor de beoordeling of sprake is van belanghebbendheid hebben wij ons gehouden aan de toets zoals deze volgt uit vaste jurisprudentie.

Wij hebben het bezwaar van mevrouw De Jong, de heer Abbas en mevrouw Van Donselaar terecht niet-ontvankelijk verklaard. Wij verzoeken u daarom om:

1. onze hoger beroepen gegrond te verklaren,
2. de uitspraken van de rechtbank Gelderland van 18 december 2020 met zaaknummers 19/2213 en 19/2184 te vernietigen, voor zover de rechtbank daarin de beroepen van mevrouw De Jong (19/2184) en de heer Abbas en mevrouw Van Donselaar (19/2213) gegrond heeft verklaard en ons heeft opgedragen nieuwe besluiten op hun bezwaar te nemen, wij zijn veroordeeld tot betaling van de proceskosten en vergoeding van het griffierecht.

Heeft u nog vragen?

Neem dan contact op met mevrouw I. Nikkels of de heer G.J. Bomer, telefoonnummer 0545-250 361 of 0545-250 250.

Met vriendelijke groet,
namens burgemeester en wethouders van Berkelland,



I. Nikkels,
Jurist omgevingsrecht

Kopie aan:

- Archief
- team Dienstverlening omgeving A / G.J. Bomer, I. Nikkels (per e-mail)
- Hekkelman advocaten en notarissen / mr. T. Lam (t.lam@hekkelman.nl)

⁵ Zie ook de Kamerbrief van het kabinet van 20 november 2020 in reactie op het advies van de Gezondheidsraad, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/20/kamerbrief-over-kabinetsreactie-gezondheidsraad-advies-5g-en-gezondheid>.