ECLI:NL:RVS:2011:BR5664

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	24-08-2011
Datum publicatie	24-08-2011
Zaaknummer	201101494/1/H1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBSGR:2010:BP0055, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 maart 2010 heeft het college aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid KPN Mobile (thans haar rechtsopvolgster de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid KPN B.V.) vrijstelling op grond van artikel 19, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) en lichte bouwvergunning verleend voor het plaatsen van een mast ten behoeve van de mobiele telecommunicatie op het perceel plaatselijk bekend Nieuwveenseweg (Sportpark De Dulen, nabij Dreg 5) te Nieuwkoop.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 8:26 Wet op de Ruimtelijke Ordening Wet op de Ruimtelijke Ordening 19
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2011/728 JB 2011/218

Uitspraak

201101494/1/H1.

Datum uitspraak: 24 augustus 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A], [appellant B], [appellant C] en [appellant D] (hierna: [appellant] en anderen), wonend te Nieuwkoop,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 22 december 2010 in zaak nr. 10/2807 in het geding tussen:

[appellant A], [appellant B] en [wederpartij]

en

het college van burgemeester en wethouders van Nieuwkoop.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 maart 2010 heeft het college aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid KPN Mobile (thans haar rechtsopvolgster de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid KPN B.V.) vrijstelling op grond van artikel 19, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) en lichte bouwvergunning verleend voor het plaatsen van een mast ten behoeve van de mobiele telecommunicatie op het perceel plaatselijk bekend Nieuwveenseweg (Sportpark De Dulen, nabij Dreg 5) te Nieuwkoop.

Bij uitspraak van 22 december 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het door [appellant A] en [appellant B] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard en het verzoek van [appellant D] en [appellant C] om hen als toegelaten partij te doen deelnemen aan de procedure afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 31 januari 2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 23 februari 2011.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen en KPN hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 juli 2011, waar [appellant] en anderen, bijgestaan door H. Wever, en het college, vertegenwoordigd door H.D.N. Prevoo, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Tevens is gehoord KPN, vertegenwoordigd door L. van Steenover, bijgestaan door mr. L.P.W. Mensink en mr. B. Haloua, advocaten te Amsterdam.

2. Overwegingen

2.1. [appellant D] en [appellant C] betogen dat de rechtbank hen ten onrechte niet als derde-belanghebbende in de gelegenheid heeft gesteld aan het geding deel te nemen. Zij voeren daartoe aan dat het in oktober 2008 gepubliceerde ontwerpbesluit een dermate globale plaatsaanduiding van de te plaatsen mast aangaf dat het niet naar voren brengen van een zienswijze hun redelijkerwijs niet kan worden verweten.

2.1.1. Ingevolge artikel 8:26, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan de rechtbank tot de sluiting van het onderzoek ter zitting ambtshalve, op verzoek van een partij of op hun eigen verzoek, belanghebbenden in de gelegenheid stellen als partij aan het geding deel te nemen.

2.1.2. Artikel 8:26, eerste lid, van de Awb strekt er niet toe dat een belanghebbende als partij kan worden toegelaten die niet eerder aan de procedure heeft deelgenomen. Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht.

2.1.3. In de publicatie voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbesluit is vermeld dat burgemeester en wethouders bekend maken dat zij voornemens zijn om vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan met toepassing van artikel 19, derde lid, van de WRO voor het geheel plaatsen van een zendmast voor de mobiele telefonie op het perceel Nieuwveenseweg ongenummerd (nabij de sportvelden) in Nieuwkoop.

2.1.4. Uit het dossier blijkt dat zich in Nieuwkoop één complex met sportvelden bevindt, dat [appellant C] direct naast deze sportvelden woont en [appellant D] op deze sportvelden werkt. Nu in de publicatie voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbesluit de straat is vermeld, waarbij uitdrukkelijk de nadere locatie 'nabij de sportvelden' is vermeld, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat in dit geval sprake is van een dermate globale plaatsaanduiding dat het [appellant D] en [appellant C] niet kan worden verweten geen zienswijze naar voren te hebben gebracht. De rechtbank heeft terecht het verzoek van

[appellant C] en [appellant D] afgewezen. Het betoog faalt.

2.2. Het hoger beroep, voor zover ingesteld door [appellant D] en [appellant C], is ongegrond.

2.3. [appellant A] en [appellant B] wonen op ongeveer 275 m afstand van het perceel. Tussen hun woningen en het perceel zijn andere woningen en bomen gelegen. Ter zitting is niet komen vast te staan dat zij hierdoor in het geheel geen zicht op de - ruim 39 m hoge - mast zullen hebben. Gelet voorts op de ruimtelijke uitstraling van het bouwplan, te weten de effecten daarvan op het woon- en leefklimaat, heeft de rechtbank, anders dan het college en KPN hebben betoogd, dan ook terecht [appellant A] en [appellant B] als belanghebbende bij het besluit van 9 maart 2010 aangemerkt.

2.4. Niet in geschil is dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan "Kern Nieuwkoop". Om realisering niettemin mogelijk te maken, heeft het college vrijstelling verleend op grond van artikel 19, derde lid, van de WRO.

2.5. [appellant A] en [appellant B] betogen tevergeefs dat de rechtbank heeft miskend dat geen noodzaak bestond de UMTS-mast te plaatsen, zodat het college daarom in redelijkheid geen vrijstelling van het bestemmingsplan heeft kunnen verlenen. De enkele door [appellant A] en [appellant B] aangevoerde omstandigheid dat geen klachten over het bereik van mobiele telefoons bestaan, is hiervoor niet voldoende. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat de omstandigheid dat een signaal kan worden ontvangen niet betekent dat gebruik kan worden gemaakt van alle mogelijkheden die het mobiele netwerk biedt. Hiervoor is volgens KPN voldoende capaciteit nodig, waaraan het in Nieuwkoop ontbreekt.

2.6. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet in redelijkheid vrijstelling heeft kunnen verlenen, gelet op de gezondheidsrisico's als gevolg van blootstelling aan elektromagnetische velden die worden veroorzaakt door de aan de mast bevestigde UMTS-antennes. Zij voeren daartoe, samengevat weergegeven, aan dat de Gezondheidsraad, naar wiens standpunt het college heeft verwezen, geen deskundige en onafhankelijke instantie is. Zij voeren voorts, onder verwijzing naar een groot aantal stukken en verschillende getuigenverklaringen, samengevat weergegeven, aan dat het college door vrijstelling te verlenen heeft gehandeld in strijd met het voorzorgsbeginsel, artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

2.6.1. Het college heeft zich in het besluit van 9 maart 2010, zoals nader toegelicht in zijn verweerschrift bij de rechtbank, op het standpunt gesteld dat de aanvraag voldoet aan het gemeentelijke antennebeleid, waarin is aangesloten bij het standpunt van de Gezondheidsraad, de GGD en de regering over de gezondheidsaspecten van antennemasten. Volgens het college kan het, gelet op vaste jurisprudentie van de Afdeling hierbij aansluiten. Nu KPN gehouden is apparatuur te gebruiken die voldoet aan de normen, waaronder de blootstellingslimieten, is er geen reden de vrijstelling te weigeren, aldus het college.

2.6.2. Anders dan [appellant A] en [appellant B] betogen, heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat hetgeen zij aanvoeren aanleiding is om aan te nemen dat de Gezondheidsraad niet een ter zake deskundige en onafhankelijke instantie is. Dat (een of enkele van) de leden van de Gezondheidsraad nevenfuncties bekleden, is daarvoor onvoldoende grond. Voor de juistheid van het betoog van [appellant A] en [appellant B] dat sprake is van belangenverstrengeling, omdat (een of enkele van) de leden wegens hun nevenfuncties conflicterende belangen hebben, bestaan geen aanknopingspunten.

2.6.3. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank heeft miskend dat het college, gelet op de door [appellant A] en [appellant B] genoemde stukken uit voorzorg gehouden was de gevraagde vrijstelling te weigeren. De Afdeling overweegt hiertoe als volgt.

In de uitspraak van 14 januari 2009 in zaak nr. 200800497/1 heeft de Afdeling, onder verwijzing naar een door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening desverzocht uitgebracht deskundigenbericht, overwogen dat in hetgeen door de desbetreffende appellanten was aangevoerd geen aanleiding wordt gezien voor het oordeel dat het college zich bij het nemen van het bij haar bestreden besluit niet in redelijkheid op onder meer het advies van de Gezondheidsraad heeft kunnen baseren.

In dat deskundigenbericht is vermeld dat uit wereldwijde onderzoeken naar de effecten van radiofrequente elektromagnetische velden 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 stimulering 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 langetermijneffecten 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.

Voorts staat in het deskundigenbericht dat de Wereldgezondheidsorganisatie en de Internationale Commissie voor Bescherming tegen Niet-Ioniserende Straling en de Gezondheidsraad nauwgezet alle publicaties volgen en beoordelen, en mede op basis daarvan tot genoemde standpunten zijn gekomen.

In de door [appellant A] en [appellant B] vermelde stukken en de getuigenverklaringen ziet de Afdeling geen aanleiding om thans tot een ander oordeel te komen.

Hierbij wordt mede in aanmerking genomen dat de Gezondheidsraad in het rapport "Elektromagnetische velden, jaarbericht 2008" van maart 2009, waarin uitdrukkelijk is weergegeven hoe de commissie Elektromagnetische velden van de Gezondheidsraad wetenschappelijke gegevens beoordeelt, heeft vermeld dat volgens de commissie Elektromagnetische velden in onderzoeken weliswaar enkele effecten zijn gevonden op hersenfuncties, maar er geen aanwijzingen zijn dat deze duiden op, of kunnen leiden tot gezondheidseffecten. Voorts concludeert de commissie dat het aantal mensen dat een grote verscheidenheid aan gezondheidsklachten toeschrijft aan allerlei bronnen van elektromagnetische velden lijkt toe te nemen, maar het beeld dat uit wetenschappelijk gegevens naar voren komt is dat er geen oorzakelijk verband is tussen blootstelling aan radiofrequente elektromagnetische velden en het optreden van lichamelijke onverklaarbare klachten. Wel is er, aldus het jaarbericht, een verband tussen de klachten en de veronderstelling blootgesteld te worden.

De Afdeling heeft hierbij tevens in aanmerking genomen het Fact sheet N°193 van juni 2011 van de Wereld Gezondheidsorganisatie. Daarin is vermeld dat gegeven het grote aantal gebruikers van mobiele telefoons het belangrijk is om mogelijke invloed op de gezondheid te onderzoeken, te begrijpen en te monitoren. Volgens de Wereld Gezondheidsorganisatie is een groot aantal onderzoeken verricht over de laatste twee decennia om te beoordelen of mobiele telefoons een mogelijk gezondheidsrisico vormen. Tot op heden zijn geen nadelige effecten op de gezondheid vastgesteld die zijn veroorzaakt door mobiele telefoons.

Gelet op het voorgaande, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college in redelijkheid aansluiting heeft kunnen zoeken bij het standpunt van de Gezondheidsraad en de regering dat de voorhanden zijnde onderzoeken thans geen aanleiding geven om te oordelen dat UMTS-masten niet bij woonbebouwing mogen worden geplaatst, en in redelijkheid geen aanleiding heeft hoeven zien uit voorzorg de vrijstelling voor het plaatsen van een antennemast te weigeren. In zoverre faalt het betoog.

2.6.4. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het EVRM heeft een ieder recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Ingevolge het tweede lid is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 6 november 2002 in zaak nr. 200101836/1) kan onder omstandigheden gezondheidsschade leiden tot aantasting van het in dit artikel bedoelde recht op respect voor het privéleven, familie en gezinsleven en de woning.

Reeds omdat van een oorzakelijk verband tussen de blootstelling aan elektromagnetische velden enerzijds en de vermindering van het welbevinden en schade aan de gezondheid anderzijds niet is gebleken, bestaat geen grond voor het oordeel dat plaatsing van de UMTS-antennes schending van de door [appellant A] en [appellant B] genoemde bepaling oplevert.

2.6.5. Ingevolge artikel 1 van het eerste Protocol bij het EVRM heeft iedere natuurlijke persoon 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 behoorlijk bestuur. Deze bepalingen tasten ingevolge dit artikel, voor zover hier verder van belang, 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.

Artikel 1 van het eerste Protocol bij het EVRM garandeert het recht van eigendom. Als eigendom in de zin van dit artikel worden door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beschouwd rechten en belangen die een vermogenswaarde vertegenwoordigen. In de eerste zin van de eerste alinea, is het principe van het recht op ongestoord genot van de eigendom neergelegd. De tweede zin van de eerste alinea heeft betrekking op de regels voor onteigening. In de tweede alinea wordt het recht van de staat erkend tot de regulering van gebruik van de eigendom in het algemeen belang.

In zoverre de verlening van vrijstelling voor het bouwplan al is aan te merken als aantasting van het recht op ongestoord genot van het eigendom van [appellant A] en [appellant B], laat artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang, onverlet. Dit heeft de Afdeling ook overwogen in de uitspraak van 24 maart 2004 in zaak nr. 200305490/1. De ter plaatse geldende bestemmingsplanregeling, de toepassing daarvan en de vraag of al dan niet vrijstelling daarvan wordt verleend is een zodanige regulering. Met die regulering is naar het oordeel van de Afdeling een goede balans bereikt tussen de bescherming van de belangen van het individu en het algemeen belang.

2.7. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college in redelijkheid geen vrijstelling heeft kunnen verlenen, omdat er alternatieve locaties bestaan waaraan aanzienlijk minder bezwaren zijn verbonden dan aan de voorziene plaatsing van de mast op het perceel.

2.7.1. Het college dient te beslissen omtrent het verlenen van vrijstelling aan het project, zoals daarvoor vrijstelling is aangevraagd. Indien een project op zichzelf voor het college aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot het onthouden van medewerking nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren.

2.7.2. In paragraaf 3.4 van de ruimtelijke onderbouwing van juli 2008, opgesteld door Square Legal, is vermeld dat voor de bepaling van het zoekgebied voor een nieuw opstelpunt verschillende aspecten van belang zijn. Zo stelt het bestaande antennenetwerk van KPN duidelijke eisen aan de inpassing van nieuwe antennelocaties. Daarnaast speelt het doelbereik van de nieuwe antenne een belangrijke rol, inclusief specifieke dekkingsbehoeften. In dit geval gaat het in eerste instantie om het bieden van een goede radiodekking aan de inwoners en bezoekers van Nieuwkoop. Daarnaast is de radiodekking op de doorgaande provinciale weg (Nieuwkoopseweg) van belang. Op een in de ruimtelijke onderbouwing opgenomen kaart is het gebied aangegeven dat van dekking moet worden voorzien. Plaatsing van een antenne-opstelpunt centraal in dat zoekgebied levert volgens de ruimtelijke onderbouwing de optimale dekking op.

Omdat binnen het zoekgebied geen bouwwerken van voldoende hoogte staan waar KPN aansluiting bij zou kunnen zoeken, is, aldus paragraaf 3.5 van de ruimtelijke onderbouwing, gekozen voor het plaatsen van een solitaire mast. In goed overleg met de gemeente is gekozen voor een mastlocatie net buiten het zoekgebied. Reden hiervoor is dat een mast op het sportpark de voorkeur van de gemeente geniet boven een mast (midden) in de woonkern. De mast kan op het sportpark tussen aanwezig groen worden geplaatst waardoor deze veel minder nadrukkelijk aanwezig is.

In de nota van zienswijzen, die deel uitmaakt van het besluit van 9 maart 2010 heeft het college zich, voor wat betreft de gekozen locatie, op het standpunt gesteld dat om het bereik en beschikbaarheid te kunnen bieden de voorgestelde opstelling de meest efficiënte oplossing is. Daarbij heeft het college verwezen naar het antennebeleid van de gemeente, waaruit blijkt dat wordt uitgegaan van plaatsing van masten op locaties waar de behoefte het grootst is en het bereik optimaal. (Terug-)plaatsing van de mast op het industrieterrein past niet binnen dit uitgangspunt, want juist in woongebieden (en niet in industriegebieden, waar relatief weinig mensen verblijven) is de behoefte groot. Het college heeft bij de beoordeling van de aanvraag voorts betrokken dat door KPN expliciet is bevestigd dat een verplaatsing naar het industrieterrein negatieve gevolgen zal hebben voor het bereik en functioneren van de installatie.

2.7.3. Uit de ruimtelijke onderbouwing en de nota van zienswijzen kan, anders dan [appellant A] en [appellant B] betogen, worden afgeleid dat een onderzoek naar alternatieve locaties heeft plaatsgevonden. Dat de gemeente KPN vóór het verlenen van de vrijstelling en bouwvergunning toestemming heeft verleend voor het graven van de voor de UMTS-mast noodzakelijke kabels maakt dit niet anders, nu, zoals uit de stukken blijkt, de door de gemeente gegeven toestemming slechts een privaatrechtelijke aangelegenheid betrof.

2.7.4. In hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd kan geen grond worden gevonden voor het oordeel dat door verwezenlijking van alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Hierbij wordt in aanmerking dat, hoewel, zoals zij betogen, in het gemeentelijke antennebeleid is vermeld dat bij de locatiekeuze waar mogelijk ook gekeken wordt naar gebieden met een kleine bevolkingsdichtheid, en het industriegebied als een dergelijk gebied zou kunnen worden aangemerkt, uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat deze locatie een minder goede dekking realiseert dan de onderhavige. Dat, zoals [appellant A] en [appellant B] betogen, in verband met de effecten van elektromagnetische velden op de gezondheid de antennemast op het industrieterrein zou moeten worden geplaatst, biedt, gelet op hetgeen is overwogen in 2.6.3 evenmin aanleiding voor het oordeel dat niet voor de onderhavige locatie kon worden gekozen. Het betoog faalt.

2.8. Het hoger beroep, voor zover ingesteld door [appellant A] en [appellant B], is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.D.T. Pieters, ambtenaar van staat.

w.g. Ligtelijn-van Bilderbeek w.g. Pieters
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 augustus 2011

473.