

Gst. 2023/42

## Onderscheid tussen belanghebbendebegrip en relativiteitsvereiste. (Berkelland)

ABRvS 28-12-2022, ECLI:NL:RVS:2022:3936, m.nt. N.D. Niederer & L.W. Feenstra

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	28 december 2022
Magistraten	Mrs. E.A. Minderhoud, H.G. Sevenster en G.O. van Veldhuizen
Zaaknummer	202100651/1/R4
Noot	N.D. Niederer & L.W. Feenstra
JCDI	JCDI:ADS703436:1
Vakgebied(en)	Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning Omgevingsrecht / Algemeen Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen) Bestuursprocesrecht / Beroep
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2022:3936, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 28-12-2022
Wetgang	(Art. 1:2 lid 1, 8:69 Awb)

### Essentie

Onderscheid tussen belanghebbendebegrip en relativiteitsvereiste. (Berkelland)

### Samenvatting

Appellante krijgt het voordeel van de twijfel bij de beoordeling van belanghebbendheid, nu twijfel mogelijk is over de vraag of zij gevolgen van enige betekenis ondervindt van de verleende omgevingsvergunning (blootstelling aan elektromagnetische velden). Het relativiteitsvereiste staat niet in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgrond inzake gezondheidsrisico's. Daarentegen krijgt appellante het relativiteitsvereiste wel tegengeworpen bij het beroep op algemene belangen inzake cultuurhistorische waarden en flora en fauna, omdat haar individuele belangen hiermee onvoldoende zijn verweven.

### Partij(en)

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Berkelland,
2. KPN B.V., gevestigd te Rotterdam,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 18 december 2020 in zaak nr. 19/2184 in het geding tussen:

[partij], wonend te Haarlo, gemeente Berkelland

en

het college.

## **Uitspraak**

### **Procesverloop**

Bij besluit van 17 juli 2018 heeft het college aan KPN een omgevingsvergunning verleend voor onder meer de bouw van een antennemast en het gebruik van gronden in strijd met het bestemmingsplan op het perceel aan de Dennenweg ongenummerd te Haarlo.

Bij besluit van 15 maart 2019 heeft het college het door [partij] daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 18 december 2020 heeft de rechtbank het door [partij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 15 maart 2019 vernietigd en het college opgedragen om met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college en KPN hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 10 mei 2021 heeft het college het bezwaar van [partij] alsnog ongegrond verklaard.

Tegen dit nieuwe besluit heeft [partij] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[partij], KPN en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op 16 mei 2022 ter zitting behandeld, waar het college, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, en mr. I. Nikkels, en KPN, vertegenwoordigd door mr. R.J.G. Bäcker en mr. D. Nazari, beiden advocaat te Den Haag, [gemachtigden], zijn verschenen. Verder is ter zitting [partij], vertegenwoordigd door mr. M.D. Ubbink, advocaat te Enschede, als partij gehoord. [partij] heeft via een videoverbinding aan de zitting deelgenomen. De voorzitter heeft het onderzoek aan het einde van de zitting gesloten.

## **Overwegingen**

### **Samenvatting**

1.

Deze zaak gaat over een vergunning voor een antennemast in Haarlo. Het college van burgemeester en wethouders van Berkelland en de vergunninghoudster zijn van oordeel dat [partij] geen belanghebbende is bij deze vergunning. De Afdeling is, net als de rechtbank Gelderland, van oordeel dat [partij] wel belanghebbende is. De rechtbank heeft het eerdere besluit op bezwaar van het college van burgemeester en wethouders dan

ook terecht vernietigd. Dat laatste brengt met zich dat de Afdeling het beroep van [partij] tegen het na de uitspraak van de rechtbank genomen nieuwe besluit op bezwaar, inhoudelijk behandelt. [partij] heeft in dat beroep onder meer haar zorgen geuit over de gevolgen van het gebruik van de antennemast voor haar gezondheid. De Afdeling heeft de standpunten die zij hierover naar voren heeft gebracht, beoordeeld. De Afdeling heeft begrip voor de zorgen van [partij]. Maar op basis van de wetenschappelijke artikelen en rapporten die zij in deze procedure naar voren heeft gebracht, komt de Afdeling tot de conclusie dat het niet aannemelijk is dat de gezondheidsrisico's op een afstand van een antennemast vergelijkbaar met de afstand tot haar woning zodanig groot zijn dat het college voor het gebruik en de plaatsing van de antennemast geen vergunning had mogen verlenen. In de overwegingen hieronder zet de Afdeling uiteen hoe zij tot dit oordeel komt.

## Inleiding

### 2.

Aan KPN is een omgevingsvergunning verleend voor onder meer de bouw van een antennemast op het perceel aan de Dennenweg ongenummerd te Haarlo. [partij] woont in Haarlo. Niet in geschil is dat zij geen zicht heeft op de antennemast. [partij] vreest gezondheidsschade door elektromagnetische velden afkomstig van de mast en heeft daarom bezwaar gemaakt tegen de omgevingsvergunning.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de afstand tot de woning van [partij] zodanig is dat zij geen gevolgen van enige betekenis zal ondervinden van de antennemast. Daarbij heeft het college betrokken dat voor de mast geen omgevingsvergunning milieu nodig is, omdat het vermogen van de mast minder dan 4 kW bedraagt. Daarnaast heeft het college ook de volgende feiten en omstandigheden ter onderbouwing van haar standpunt meegewogen: de aard van de bebouwing, de veldsterkte van minder dan 1 volt per meter (V/m) op een afstand van 328 meter van de mast, waarmee ruim onder de blootstellingslimieten van de International Commission on Non Ionizing Radiation Protection (hierna: ICNIRP) wordt gebleven, en de wetenschap dat de veldsterkte minder wordt naarmate de afstand groter wordt. Omdat [partij] volgens het college geen gevolgen van enige betekenis zal ondervinden, heeft het college haar bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

De rechtbank heeft het beroep van [partij] gegrond verklaard, omdat op basis van alle argumenten en verwijzingen naar wetenschappelijke literatuur niet kan worden uitgesloten dat ook bij een veldsterkte van minder dan 1 V/m sprake is van verhoogde gezondheidsrisico's. Daarbij acht de rechtbank van belang dat de Gezondheidsraad in haar laatste rapport heeft bevestigd dat bij 5G nog niet duidelijk is welke gezondheidseffecten optreden en dat, hoe onwaarschijnlijk mogelijk ook, verbanden bestaan tussen elektromagnetische velden en bepaalde ziektes. De rechtbank heeft [partij] daarom als belanghebbende aangemerkt. Of het gezondheidsrisico zodanig is dat het college de omgevingsvergunning niet had mogen verlenen, is een inhoudelijke toets waaraan de rechtbank in het kader van de beantwoording van de vraag naar belanghebbendheid niet is toegekomen.

Het college en KPN zijn het niet eens met deze uitspraak en hebben daartegen hoger beroep ingesteld.

## Hoger beroep

### Belanghebbendheid

#### 3.

KPN en het college betogen dat de rechtbank [partij] ten onrechte als belanghebbende bij het besluit van 17 juli 2018 heeft aangemerkt. Het college stelt dat onduidelijk is op welke wetenschappelijke literatuur de rechtbank zich heeft gebaseerd. Het college en KPN betogen dat gezondheidseffecten op grond van de huidige stand van de wetenschap uitgesloten zijn. In dit verband stellen zij dat de vaste Commissie

Elektromagnetische velden van de Gezondheidsraad (hierna: de Commissie) in het advies “5G en gezondheid” van 2 september 2020 (hierna: het rapport “5G en gezondheid”) geen grond geeft voor het oordeel dat een antenne-installatie mogelijk leidt tot een verhoogd gezondheidsrisico als gevolg van stralingseffecten.

### 3.1.

Artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: “Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.”

Artikel 7:1, eerste lid, luidt: “Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken [...]”

Artikel 8:1 luidt: “Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.”

### 3.2.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, geldt als uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die een besluit toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium “gevolgen van enige betekenis” dat is vermeld in de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, 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 (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie en 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.

Indien bepaalde milieugevolgen zijn genormeerd door een afstandseis, een contour of een grenswaarde, is deze norm niet bepalend voor de vraag of de betrokkene belanghebbende is bij het besluit. Indien het besluit en de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, komt de vraag of aan die norm wordt voldaan aan de orde bij de inhoudelijke beoordeling van het beroep.

### 3.3.

De Afdeling acht het aannemelijk dat als feitelijk gevolg van het gebruik van de antennemast bij de woning van [partij] elektromagnetische velden kunnen optreden. Het is vervolgens de vraag of die velden gevolgen van enige betekenis opleveren. [partij] heeft zich, onder verwijzing naar talloze onderzoeken en wetenschappelijke artikelen, op het standpunt gesteld dat ook bij een veldsterkte van minder dan 1 V/m gezondheidsrisico's kunnen optreden. Hoewel daarover twijfel mogelijk is en daarom twijfel mogelijk is over de vraag of de gevolgen voor [partij] van enige betekenis zijn, moet zij naar het oordeel van de Afdeling het voordeel van de twijfel krijgen. Zie ter vergelijking de uitspraak van de Afdeling van 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499, r.o. 5.4. De Afdeling acht daarbij van belang dat de Commissie in het rapport “5G en gezondheid” stelt dat er nog te weinig bekend is over de blootstelling aan 5G-frequenties, zodat nog geen antwoord kan worden gegeven op de vraag of blootstelling daaraan daadwerkelijk gezondheidsrisico's oplevert en dat het voor geen van de onderzochte ziekten of aandoeningen waarschijnlijk of aangetoond is, maar dat ook niet is uitgesloten dat 5G-frequenties de potentie hebben om gezondheid te schaden. De Afdeling gaat er daarom vanuit dat [partij] wel gevolgen van enige betekenis van (het gebruik van) de antennemast kan ondervinden. [partij] had daarom als belanghebbende moeten worden aangemerkt en het college heeft haar bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard. Dit betekent dat de rechtbank het beroep van [partij] terecht gegrond heeft verklaard.

De betogen van KPN en het college slagen niet.

## **Inhoudelijke beoordeling gezondheidsrisico's**

### 4.

De vraag of de gezondheidsrisico's zodanig zijn dat het college de gevraagde omgevingsvergunning niet had mogen verlenen, komt hierna bij de inhoudelijke beoordeling van het beroep tegen het besluit op bezwaar van 10 mei 2021 aan de orde.

## Beroep tegen het besluit op bezwaar van 10 mei 2021

### Beroep van rechtswege

5.  
Bij besluit van 10 mei 2021 heeft het college opnieuw op het bezwaar van [partij] beslist en haar bezwaar ontvankelijk, maar ongegrond verklaard. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

### Goede procesorde

6.  
KPN en het college hebben gesteld dat het nader stuk van [partij] van 3 mei 2022 wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moet blijven, omdat het stuk zodanig laat is ingediend dat zij daarop niet voldoende konden reageren.

6.1.  
Op grond van artikel 8:58 van de Awb kunnen partijen tot tien dagen voor de zitting nieuwe argumenten aanvoeren en stukken, ter motivering van een eerdere beroepsgrond, indienen, tenzij dat in strijd is met de goede procesorde. Dat is het geval als die argumenten, gegevens of stukken verwijtbaar zo laat worden ingediend dat de andere partijen worden belemmerd om daarop voldoende te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.

6.2.  
Bij brief van 3 mei 2022 heeft [partij] een nader stuk van 604 bladzijden overgelegd. Dit stuk bevat onder meer een nader beroepschrift van 16 bladzijden en een verweerschrift in hoger beroep van 470 bladzijden. Dit verweerschrift moet volgens [partij] in het beroep tegen het besluit van 10 mei 2021 als herhaald en ingevoegd worden beschouwd. De Afdeling ziet, zoals zij ter zitting al aankondigde, aanleiding om het nader beroepschrift van 16 bladzijden toe te laten. Het overige deel moet wegens strijd met de goede procesorde door de omvang daarvan en het indienen kort voor de zitting, buiten beschouwing worden gelaten. Hierbij is van belang dat de motivering van de hoger beroepen van het college en KPN al dateren van onderscheidenlijk 24 februari 2021 en 1 maart 2021. Ter zitting heeft de gemachtigde van [partij] gesteld dat [partij] niet op de hoogte was van de reactietermijn voor het besluit van 10 mei 2021 en dat de gezondheid van [partij] het niet altijd toeliet om aan het nader stuk te werken. Zij heeft evenwel al op 2 juni 2021 een verkorte weergave van haar beroepsgronden tegen voormeld besluit ingediend. Verder is niet gebleken dat (een deel van) het nader stuk niet eerder naar voren gebracht had kunnen worden, zodat sprake is van verwijtbaar laat ingediende stukken. Ook is van belang dat KPN en het college door de late indiening zijn belemmerd om adequaat op het stuk te reageren.

### Belanghebbendheid

7.  
[partij] betoogt dat het college haar belanghebbendheid ten onrechte niet heeft erkend. Volgens haar heeft het college het besluit van 10 mei 2021 niet met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank genomen, omdat de rechtbank volgens haar heeft vastgesteld dat sprake is van verhoogde gezondheidsrisico's. [partij] stelt dat het college de door de rechtbank vastgestelde verhoogde gezondheidsrisico's had moeten betrekken bij de nieuwe belangenafweging. Door dat niet of onvoldoende te doen, heeft het college haar niet als belanghebbende erkend en is volgens haar sprake van vooringenomenheid.

7.1.  
Het college heeft het bezwaar van [partij], gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank van 18 december 2020, ontvankelijk verklaard en inhoudelijk op het bezwaar beslist. Hiermee heeft het college [partij] als belanghebbende aangemerkt en in zoverre is de uitspraak van de rechtbank in acht genomen. Dat het college primair betoogt dat [partij] niet als belanghebbende kan worden aangemerkt en in dat verband hoger beroep heeft ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank, betekent niet dat het college het besluit van 10 mei 2021 in strijd met artikel 2:4, eerste lid, van de Awb met vooringenomenheid heeft genomen. Zoals uit de



geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2:4 ([Kamerstukken II 1998/89, 21 221, nr. 3](#), blz. 53-55) blijkt, gaat het erom dat het bestuursorgaan de hem toevertrouwde belangen niet oneigenlijk behartigt door zich bijvoorbeeld door persoonlijke belangen of voorkeuren te laten beïnvloeden. Niet gebleken is dat het college zich bij zijn besluitvorming niet objectief heeft opgesteld of het besluit heeft genomen met het oogmerk om [partij] te benadelen ten opzichte van anderen. Deze grond kan dan ook niet leiden tot vernietiging van het besluit van 10 mei 2021. Het betoog slaagt niet.

Of het college de door [partij] gestelde gezondheidsrisico's voldoende bij het besluit heeft betrokken, zal hierna onder 8 worden beoordeeld.

### **Gezondheidsrisico's**

8.

[partij] betoogt dat het college de omgevingsvergunning ten onrechte in stand heeft gelaten wegens de gezondheidsrisico's die het gebruik van de antennemast tot gevolg heeft. Zij bestrijdt de hoogte van de gehanteerde blootstellingslimieten van de ICNIRP en stelt dat de limieten niet leidend kunnen zijn bij de bescherming van haar gezondheid. [partij] betoogt dat het college de alternatieve wetenschappelijke inzichten waaruit de gezondheidsrisico's blijken en waarop zij onder meer in beroep bij de rechtbank heeft gewezen, ten onrechte buiten beschouwing heeft gelaten. Ook stelt zij dat het rapport "5G en gezondheid" onvolledig is, omdat door oxidatieve stress als gevolg van elektromagnetische velden een verhoogd gezondheidsrisico bestaat en door de Commissie geen rekening is gehouden met niet-thermische biologische effecten. Dat niet-thermische biologische effecten bestaan, blijkt volgens haar uit het rapport "Health Impact of 5G" van de European Parliamentary Research Service van juli 2021. [partij] stelt verder dat de classificatie "samenhang mogelijk" in het rapport "5G en gezondheid" een reële mogelijkheid open laat dat er een causaal verband bestaat tussen de blootstelling aan elektromagnetische golven en het ontstaan van tumoren. Daarnaast betoogt zij dat het college het ALARA-principe (As Low As Reasonably Achievable) uit artikel 6.1 van het Antenneconvenant niet juist heeft toegepast, omdat draadloze netwerken waarbij iedereen altijd en overal wordt blootgesteld aan elektromagnetische velden in strijd zijn met dit principe.

8.1.

In het besluit van 10 mei 2021 staat dat bij een frequentiegebied van 30-400 MHz volgens de nieuwe ICNIRP-richtlijn een blootstellingslimiet geldt van 27,7 V/m. Dit is de laagste blootstellingslimiet. Verder staat in het besluit dat voor de vergunde antennemast frequenties zullen worden ingezet met een frequentiebereik tussen de 800 MHz en 2.600 MHz. Hiervoor gelden blootstellingslimieten tussen de 38,8 V/m en 61 V/m. Het college stelt dat een veldsterkteonderzoek uit 2018 bij een vergelijkbare antennemast in Losser laat zien dat de veldsterkte op een afstand van 328 m minder dan 1 V/m bedraagt en dat de veldsterkte afneemt naarmate de afstand groter wordt. Het college vermeldt ook dat bij een veldsterkteonderzoek uit 2020 bij een mast in Almere op een afstand van 200 m een veldsterkte van minder dan 1 V/m is gemeten. Gelet hierop wordt volgens het college bij de vergunde antennemast eveneens ruimschoots onder de blootstellingslimieten gebleven. Het college verwijst naar het rapport "5G en gezondheid", waarin wordt aanbevolen de richtlijnen van de ICNIRP te gebruiken. Het college stelt dat uit voormeld rapport volgt dat niet is aangetoond en ook niet waarschijnlijk is dat blootstelling aan de frequentiebanden, die ook voor 5G gebruikt (zullen) worden, de gezondheid kan schaden. Dat gezondheidsrisico's volgens het rapport (nog) niet (geheel) kunnen worden uitgesloten, betekent volgens het college niet dat de omgevingsvergunning niet kan worden verleend. Verder volgt volgens het college uit het rapport niet dat vervolgonderzoek moet worden afgewacht voordat verder gegaan kan worden met de uitrol van 5G. Het college heeft op grond van het vorenstaande geen aanleiding gezien om de omgevingsvergunning wegens gezondheidsrisico's te weigeren.

8.2.

[partij] heeft, onder verwijzing naar rapporten en artikelen zoals "International EMF Scientist Appeal", "Guidelines building biology evaluation guidelines. Supplement to the Standard of Building Biology Testing Methods SBM 2015." en het "Elektrostress Handboek. Leren omgaan met ziekmakende elektromagnetische velden." van dr. Hugo Schooneveld (2014), uitgebreid kritiek geuit op de hoogte van de gehanteerde blootstellingslimieten van de ICNIRP. De Afdeling ziet echter geen aanleiding voor het door [partij] gewenste oordeel over de vraag of die limieten als grens voor de bescherming van de volksgezondheid mogen worden gehanteerd. Zoals onder 8.1 is overwogen, gaat het college er op basis van veldsterktemetingen bij

vergelijkbare antennemasten van uit dat de veldsterkte op een afstand van 328 m van de mast minder dan 1 V/m zal zijn. Dit zou betekenen dat de veldsterkte ter plaatse van de woning van [partij], die op beduidend grotere afstand van de mast ligt, nog veel lager zou moeten zijn. De Afdeling acht op basis van voormelde veldsterktemetingen aannemelijk dat de veldsterkte ten gevolge van de vergunde mast ter plaatse van de woning van [partij] nog minder is dan 1 V/m. Zelfs indien van een hogere veldsterkte zou moeten worden uitgegaan, omdat het tussenliggende landschap bij Haarlo meer open is dan bij de metingen in Losser en Almere, is aannemelijk dat de door de antennemast veroorzaakte veldsterkte ter plaatse van de woning van [partij] ruim onder de toegepaste blootstellingslimieten van de ICNIRP (38,8 V/m - 61 V/m) blijft. Een algemene beoordeling van de aanvaardbaarheid van die limieten als grens voor de bescherming van de volksgezondheid is gezien de grote mate van onderschrijding in de onderhavige zaak niet van belang. De Afdeling zal niettemin beoordelen of zij, op grond van hetgeen [partij] naar voren heeft gebracht, tot het oordeel moet komen dat bij een blootstelling zoals hier aan de orde toch zodanige gezondheidsrisico's bestaan dat het college de gevraagde omgevingsvergunning niet mocht verlenen.

### 8.3.

Alvorens te beoordelen of op basis van het door [partij] naar voren gebrachte moet worden geoordeeld dat ter plaatse van haar woning sprake is van zodanige gezondheidsrisico's dat het college de omgevingsvergunning voor de mast vanwege deze risico's niet mocht verlenen, acht de Afdeling het van belang om het volgende voorop te stellen. Anders dan [partij] heeft betoogd, heeft de rechtbank niet vastgesteld dat bij een veldsterkte van minder dan 1 V/m sprake is van gezondheidsrisico's. De rechtbank heeft slechts in het kader van de belanghebbendheid overwogen dat gezondheidsrisico's bij een veldsterkte die lager is dan 1 V/m - zoals ter plaatse van de woning van [partij] - op basis van de door [partij] overgelegde stukken niet kunnen worden uitgesloten, zodat zij als belanghebbende bij het besluit van 17 juli 2018 moest worden aangemerkt. Zie in dit verband ook hetgeen de Afdeling hiervoor onder 3.3 heeft overwogen. Zoals de rechtbank heeft overwogen in r.o. 4.4 van de uitspraak van 18 december 2020, is de vraag of het gezondheidsrisico zodanig groot is dat het college de omgevingsvergunning niet had kunnen verlenen een inhoudelijke toets waaraan de rechtbank niet is toegekomen.

Voorafgaand aan die inhoudelijke beoordeling merkt de Afdeling op dat het, anders dan [partij] wenst, niet zo is dat elk gezondheidsrisico moet worden uitgesloten.

### 8.4.

[partij] heeft zich op het standpunt gesteld dat biologische effecten van elektromagnetische velden kunnen leiden tot ernstige gezondheidsschade. Zij heeft in dat verband verwezen naar onder meer het rapport "Health Impact of 5G" van de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement (EPRS) van juli 2021, het rapport "5G en gezondheid" en een nieuwsbrief van de Zwitserse adviesgroep BERENIS van januari 2020, waarin wordt gesproken over onderscheidenlijk niet-thermische biologische effecten, een verhoogd risico door oxidatieve stress en de samenhang tussen elektromagnetische velden en oxidatieve stress of kanker. Daarnaast heeft zij gesteld dat het Internationaal Agentschap voor Kankeronderzoek (hierna: IARC) radiofrequente elektromagnetische velden als mogelijk kankerverwekkend heeft aangemerkt. De stukken waarnaar [partij] heeft verwezen, stellen in het algemeen dat gezondheidseffecten vanwege elektromagnetische velden kunnen optreden, maar uit die stukken blijkt niet dat de gezondheidsrisico's op een afstand van een antennemast vergelijkbaar met de afstand tot de woning van [partij] zodanig groot zijn dat het college geen omgevingsvergunning had mogen verlenen.

### 8.5.

Het standpunt van [partij] over het ALARA-beginsel uit het Antenneconvenant komt er, kort gezegd, op neer dat er op grond van dat beginsel geen antennemasten mogen zijn. Het Antenneconvenant bevat afspraken tussen de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en drie telecomaandieners. Daargelaten de vraag of het Antenneconvenant onderdeel is van het toetsingskader van de omgevingsvergunning, houdt het ALARA-beginsel niet, zoals [partij] meent, in dat er geen antennemasten mogen zijn. Dit onderdeel van de beroepsgrond kan daarom niet slagen.

### 8.6.

Gelet op wat hiervoor is overwogen, ziet de Afdeling in het door [partij] naar voren gebrachte geen grond voor het oordeel dat het college de gevraagde omgevingsvergunning had moeten weigeren vanwege de

gezondheidsrisico's van elektromagnetische velden. Het door haar gestelde kan in zoverre niet leiden tot vernietiging van het besluit van 10 mei 2021.

Het betoog slaagt niet.

### **Relativiteitsvereiste**

9.

[partij] betoogt dat (het gebruik van) de antennemast negatieve invloed zal hebben op het essen- en cultuurhistorisch landschap ten noorden van het landgoed 't Wolink en de belevingswaarde van dit landgoed. Ook stelt zij dat (het gebruik van) de antennemast negatieve invloed zal hebben op de flora en fauna. Zij noemt in het bijzonder de vogelstand op voormeld landgoed en de in de omgeving aanwezige bomen. [partij] stelt dat het Landschapsadvies van Van Eijk en Oostendorp, waarop het college zich bij het nemen van het besluit van 10 mei 2021 heeft gebaseerd, onvolledig is.

9.1.

De Afdeling zal deze beroepsgrond niet inhoudelijk behandelen, omdat deze beroepsgrond op grond van artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging van het besluit van 10 mei 2021. De vergunning is verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 2, van de Wabo. Het college heeft daarbij beoordeeld of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. [partij] komt in dit verband op voor het behoud van haar woon- en leefklimaat. De afstand van de woning van [partij] tot de omgeving van de antennemast is zodanig dat die omgeving niet kan worden geacht deel uit te maken van haar leefomgeving. Hierdoor is het algemeen belang van het behoud van het essen- en cultuurhistorisch landschap en de bescherming van de flora en fauna rond de antennemast niet zodanig verweven met de belangen van [partij] dat kan worden gezegd dat de beroepsgrond betrekking heeft op haar belangen. Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 10.5, 10.10, 10.11, 10.14, 10.15 en 10.33).

### **Alternatieve locaties**

10.

[partij] betoogt dat het college bij de afweging van de alternatieve locaties ten onrechte slechts heeft getoetst of sprake is van een gelijkwaardig resultaat met aanmerkelijk minder bezwaren. Volgens haar had het college bij die afweging ook het gezondheidsaspect moeten betrekken. Met de stelling dat het college niet gehouden was om de gevraagde vergunning op grond van de behoefte aan alternatieve locaties te weigeren, heeft het college de gezondheidsargumenten volgens [partij] ten onrechte bij voorbaat afgewezen.

10.1.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:787, r.o. 7.2) moet het college beslissen op een bouwplan zoals dat is ingediend. 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.

10.2.

Bij de aanvraag om een omgevingsvergunning zit een onderbouwing voor de antennemast. Deze bijlage maakt onderdeel uit van het besluit van 17 juli 2018. De onderbouwing geeft inzicht in het plannen van een nieuwe mast en op blz. 27 van de onderbouwing staan twaalf onderzochte alternatieve locaties. Deze locaties geven geen gelijkwaardig resultaat met aanmerkelijk minder bezwaren. [partij] heeft deze onderbouwing niet gemotiveerd betwist. [partij] herhaalt dat antenne-installaties in het algemeen gezondheidsrisico's opleveren, maar betoogt en motiveert niet dat er alternatieve locaties zijn die qua gezondheidsrisico's minder bezwaren zouden kunnen opleveren. Haar betoog kan daarom niet leiden tot vernietiging van het besluit van 10 mei 2021. De door [partij] gestelde gezondheidsrisico's die antenne-installaties zouden opleveren zijn hiervoor al onder 8 en verder besproken.

Het betoog slaagt niet.



## Witte zones

11.

[partij] betoogt dat het college de afwijzing van haar voorstel tot een witte zone in Berkelland ondeugdelijk heeft gemotiveerd. Volgens haar is het van belang om burgers een stralingsarm alternatief te bieden. In het beroepschrift bij de rechtbank heeft [partij] uitgebreid uiteengezet waarom het college volgens haar moet meewerken aan het creëren van witte zones.

11.1.

In deze procedure ligt alleen ter beoordeling voor de rechtmatigheid van de bij besluit van 10 mei 2021 in stand gelaten omgevingsvergunning van 17 juli 2018 die de bouw van de antennemast mogelijk maakt. Dat betekent dat in deze procedure alleen de vraag kan worden beantwoord of het college de omgevingsvergunning mocht verlenen. Gelet hierop kan [partij] in deze procedure niet bereiken dat het college witte zones aanwijst. Deze grond kan daarom niet leiden tot vernietiging van het besluit van 10 mei 2021.

Het betoog slaagt niet.

## Slotoverwegingen

12.

De hoger beroepen van het college en KPN zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. Het beroep van [partij] tegen het besluit van 10 mei 2021 is ongegrond.

13.

Het college moet de proceskosten van [partij] in hoger beroep vergoeden.

14.

Gelet op artikel 8:109, tweede lid, van de Awb wordt van het college griffierecht geheven.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank;
- II. verklaart het beroep van [partij] tegen het besluit van 10 mei 2021, kenmerk 153300, ongegrond;
- III. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Berkelland tot vergoeding van bij [partij] in verband met de behandeling van het hoger beroep van het college opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 759,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IV. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Berkelland een griffierecht van € 541,00 wordt geheven.

## Noot

**Auteur:** N.D. Niederer & L.W. Feenstra<sup>[1]</sup>

## Naschrift

1.

In de opgenomen uitspraak komt het onderscheid tussen het belanghebbendenbegrip (artikel 1:2, eerste lid, Awb) en het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a Awb) mooi naar voren. De zaak gaat over een aan KPN verleende omgevingsvergunning voor het realiseren van een antennemast in Haarlo, gemeente Berkelland. Een inwoner van Haarlo heeft geen zicht op de mast, maar zij vreest gezondheidsschade door elektromagnetische velden afkomstig daarvan. Daarom heeft zij bezwaar gemaakt tegen de omgevingsvergunning. In bezwaar overweegt het college dat de inwoner geen belanghebbende is bij de vergunning, omdat de afstand tot haar woning zodanig is dat zij geen gevolgen van enige betekenis zal ondervinden van de mast. Het bezwaar wordt daarom niet-ontvankelijk verklaard. Dit houdt in beroep geen stand. De rechtbank Gelderland oordeelt dat de inwoner wel degelijk belanghebbende is. Haar beroep wordt dan ook gegrond verklaard, en het college moet een nieuwe beslissing op bezwaar nemen. Het college en KPN gaan tegen de rechtbankuitspraak in hoger beroep. Aangezien de vervolgens door het college genomen nieuwe beslissing op bezwaar strekt tot ongegrondverklaring - conform de rechtbankuitspraak werd ditmaal uitgegaan van een ontvankelijk bezwaar - en de inwoner ook daartegen beroep heeft ingesteld, heeft de opgenomen uitspraak tevens betrekking op dat beroep (artikel 6:24 Awb in samenhang met artikel 6:19 Awb).

## 2.

De Afdeling beoordeelt allereerst de gronden van het college en KPN tegen het oordeel van de rechtbank dat de inwoner belanghebbende is. Volgens de Afdeling is het aannemelijk dat als feitelijk gevolg van het gebruik van de antennemast bij de woning van de inwoner elektromagnetische velden kunnen optreden. Het is vervolgens de vraag of die velden gevolgen van enige betekenis opleveren. De inwoner heeft, onder verwijzing naar 'tallose onderzoeken en wetenschappelijke artikelen' (zo staat vermeld in rov. 3.3) aangevoerd dat ook bij een veldsterkte van minder dan 1 Volt per meter - daar is in haar geval sprake van - gezondheidsrisico's kunnen optreden. Daarover is volgens de Afdeling wel twijfel mogelijk, en daarom bestaat eveneens twijfel over het antwoord op de vraag of sprake is van gevolgen van enige betekenis voor de inwoner. Niettemin krijgt zij in dit verband het voordeel van de twijfel. De Afdeling acht daarvoor van belang dat de vaste Commissie Elektromagnetische velden van de Gezondheidsraad in het rapport *5G en gezondheid* (september 2020) stelt dat er nog te weinig bekend is over de blootstelling aan 5G-frequenties, zodat nog geen antwoord kan worden gegeven op de vraag of blootstelling daaraan daadwerkelijk gezondheidsrisico's oplevert, en dat het voor geen van de onderzochte ziekten of aandoeningen (die in het rapport aan de orde komen) waarschijnlijk of aangetoond is, maar dat ook niet is uitgesloten dat 5G-frequenties de potentie hebben om gezondheid te schaden. De Afdeling gaat er daarom van uit dat de inwoner wel gevolgen van enige betekenis van (het gebruik van) de antennemast kan ondervinden. Het hoger beroep van het college en KPN slaagt dan ook niet.

## 3.

Het is niet nieuw dat de Afdeling een procespartij het voordeel van de twijfel gunt indien twijfel bestaat over het antwoord op de vraag of zij gevolgen van enige betekenis ondervindt van een omgevingsrechtelijk besluit. In een procedure over een omgevingsvergunning voor het realiseren van een tijdelijk zonnepark (25 jaar) in Zeewolde bestond discussie over de gevolgen die eigenaren van in de buurt gelegen recreatiewoningen ondervonden, gelet op aanwezige beplanting en bouwwerken tussen die woningen en het zonnepark. Hoewel ook hier twijfel mogelijk was over de vraag of de gevolgen voor appellanten van enige betekenis zijn, dienden zij naar het oordeel van de Afdeling het voordeel van de twijfel krijgen (ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499, AB 2021/194, m.nt. H.D. Tolsma). De Afdeling verwijst in de opgenomen uitspraak ook naar deze zaak. Het uitgangspunt van voordeel van de twijfel wordt ook door rechtbanken gehanteerd, zie bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant 16 februari 2023 (ECLI:NL:RBZWB:2023:1113), Rb. Midden-Nederland 29 september 2022 (ECLI:NL:RBMNE:2022:3877), Rb. Amsterdam 15 september 2022 (ECLI:NL:RBAMS:2022:6281), Rb. Limburg 7 september 2022 (ECLI:NL:RBLIM:2022:6858), Rb. Midden-Nederland 31 maart 2022 (ECLI:NL:RBMNE:2022:1207) en Rb. Midden-Nederland 20 mei 2021 (ECLI:NL:RBMNE:2021:2180 en ECLI:NL:RBMNE:2021:2181). In ABRvS 8 maart 2023

#### 4.

Het oordeel over de belanghebbendheid van de inwoner betekent dat zij 'binnen' is in de procedure over de omgevingsvergunning. De Afdeling komt dan ook toe aan een bespreking van haar beroep tegen de (tweede) beslissing op bezwaar waarbij de vergunningverlening in stand is gebleven. De eerste beroepsgrond van de inwoner inzake gezondheidsrisico's slaagt niet. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het college de omgevingsvergunning had moeten weigeren vanwege gezondheidsrisico's van elektromagnetische velden. Deze beroepsgrond wordt inhoudelijk beoordeeld, en de inwoner krijgt het relativiteitsvereiste hier niet tegengeworpen. Dat vinden wij begrijpelijk. De Afdeling heeft in het kader van de belanghebbendheid immers geoordeeld dat twijfel mogelijk is over het antwoord op de vraag of bij een veldsterkte zoals in het geval van de inwoner aan de orde is, gezondheidsrisico's kunnen optreden. Daarmee zou niet stroken het tegenwerpen van het relativiteitsvereiste door te overwegen dat normen met betrekking tot blootstelling aan elektromagnetische velden kennelijk niet strekken tot bescherming van haar belangen. Het woord 'kennelijk' impliceert immers dat het beschermingsbereik van de (beweerdelijk) geschonden norm en het belang van de belanghebbende evident niet met elkaar corresponderen. In het kader van de belanghebbendheid heeft de Afdeling nu juist geoordeeld dat, ondanks gereede twijfel, bepaalde gezondheidsrisico's door 5G-frequenties niet kunnen worden uitgesloten voor de inwoner. Hoewel belanghebbendheid en het relativiteitsvereiste dus twee verschillende leerstukken zijn, kan de beoordeling daarvan met elkaar samenhangen.

#### 5.

De inwoner voert in deze procedure nog andere beroepsgronden aan. Zo betoogt zij onder meer dat (het gebruik van) de antennemast negatieve invloed zal hebben op het essen- en cultuurhistorisch landschap in de buurt van het nabijgelegen landgoed 't Wolink en de belevingswaarde van dat landgoed. Daarnaast meent de inwoner dat de mast negatieve invloed zal hebben op flora en fauna, in het bijzonder de vogelstand op het landgoed en in de omgeving aanwezige bomen. Deze beroepsgrond loopt wel stuk op het relativiteitsvereiste. De antennemast is vergund door middel van een afwijkingsvergunning, meer concreet door toepassing van de kruimelgevallenregeling (artikel 2.12, eerste lid, sub a, onder 2, Wabo in samenhang met artikel 4Bijlage II bij het Bor). Doorslaggevend voor het kunnen verlenen van een afwijkingsvergunning is het criterium van een goede ruimtelijke ordening; daartoe strekt de norm van artikel 2.12, eerste lid, Wabo (ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1007). Deze norm strekt ook tot bescherming van algemene belangen, zoals het behoud van cultuurhistorische waarden (ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1304).

#### 6.

In dat laatste schuilt de crux van de zaak: een natuurlijk persoon (met een individueel belang) kan in beginsel niet in rechte een beroep doen op een omgevingsrechtelijke norm die strekt tot bescherming van het algemeen belang. De hoofdregel is met andere woorden dat, voor wat betreft het relativiteitsvereiste, een individueel belang en een algemeen belang niet met elkaar overeenkomen. In de opgenomen uitspraak is dat het belang van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de inwoner enerzijds en het belang van cultuurhistorische waarden en het behoud van flora en fauna anderzijds. Slechts indien het individuele belang van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zodanig is verweven met het algemeen belang, kan een uitzondering op de hoofdregel worden aangenomen in die zin dat een belanghebbende toch met succes een beroep kan doen op een norm die primair strekt ter bescherming van het algemeen belang. Die verwevenheid bestaat indien de gevreesde aantasting plaatsvindt in een gebied dat kan worden aangemerkt als de directe woon- en leefomgeving van de appellant (vgl. ABRvS 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3322, ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706 en ABRvS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:295). Daarvan is in het geval van de inwoner echter geen sprake. Volgens de Afdeling is de afstand van haar woning tot de omgeving

van de antennemast zodanig dat die omgeving niet kan worden geacht deel uit te maken van haar leefomgeving. Nu de andere gronden van de inwoner ook niet slagen, blijft de omgevingsvergunning in stand.

## 7.

Vermeldenswaardig is nog dat de Afdeling bij gelijke datum een tweede uitspraak heeft gedaan over de aan KPN verleende omgevingsvergunning (ABRvS 28 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3988). Daarin is door de Vereniging "Gelderse Natuur en Milieufederatie" en Stichting "Het Geldersch Landschap" eveneens een beroep gedaan op het belang van het behoud van het essen- en cultuurhistorisch landschap en de bescherming van flora en fauna. Aan deze rechtspersonen is het relativiteitsvereiste niet tegengeworpen, omdat zij op grond van hun doelstellingen beogen de Gelderse natuur en het landschap te beschermen. Hun beroep heeft er overigens evenmin toe geleid dat de omgevingsvergunning niet in stand bleef.

## 8.

Waar het gebrek aan zicht op de antennemast dus geen beletsel vormt voor het aannemen van belanghebbendheid, delft de inwoner bij het relativiteitsvereiste alsnog het onderspit, althans voor zover het gaat om de beroepsgrond over cultuurhistorische waarden, belevingswaarde en flora en fauna. Een soortgelijke trend is te constateren bij de *Varkens in Nood*-jurisprudentie (HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, AB 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer & H.D. Tolsma), met dien verstande dat het relativiteitsvereiste in dergelijke zaken veelal wordt tegengeworpen aan een niet-belanghebbende (zie: G.A. van der Veen, 'De oogst van "Varkens in nood"', *M en R* 2022/101 en specifiek over *Varkens in Nood* in relatie tot het relativiteitsvereiste: G.A. van der Veen, 'Varkens in relatieve nood', *Gst.* 2022/51). Een niet-belanghebbende kan, mits hij tegen het ontwerpbesluit een zienswijze heeft ingediend, weliswaar niet het recht tot toegang tot de bestuursrechter worden ontzegd, maar dat laat onverlet dat zijn beroepsgronden inhoudelijk gezien vaak zullen stranden op grond van het relativiteitsvereiste (aldus ook de Afdeling in: ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, AB 2021/202, m.nt. A.G.A. Nijmeijer & H.D. Tolsma). De relatie tussen de *Varkens in Nood*-jurisprudentie en het relativiteitsvereiste bespreken wij nader in het elders in deze aflevering geplaatste naschrift bij ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:606, *Gst.* 2023/41).

---

## Voetnoten

[1] Nathalie Niederer en Lieke Feenstra zijn beiden advocaat bij AKD in Breda.