

Het voorzorgsbeginsel bij de toepassing van MBA's

Stibbe

20 november 2024



Valérie van 't Lam

1

Te bespreken:

- Juridisch kader, incl. rechtspraak (selectie):
 - Europa
 - AbRvS, t.a.v. de inrichting
 - Eerste lijns rechtspraak, t.a.v. de inrichting
- **En nu – Ow t.a.v. de MBA.....?**

Stibbe

2

Primair Europees recht

- Unierecht (art. 191 VWEU)
 - *De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt*
- EVRM: Art. 2 (recht op leven) en 8 (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven). Zie bijv. Tatar vs. Roemenie (EHRM 2009/40)

Stibbe

3

Europees recht

- Mededeling van de Europese Commissie van 2 februari 2000 algemene richtsnoeren gegeven voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel (COM/2000/0001) en GvEA en HvJ hierover.

Stibbe

4

Secundair Europees recht

- Het voorzorgsbeginsel is door de Europese Unie) in diverse richtlijnen en verordeningen expliciet dan wel impliciet van toepassing verklaard. Zo is het voorzorgsbeginsel bijvoorbeeld expliciet van toepassing verklaard in:
 - De Kaderrichtlijn afvalstoffen (artikel 4, tweede lid, en considerans onder 30, van de Richtlijn EG/2008/98 (PbEG 2008, L 312), nadien gewijzigd),
 - De REACH-verordening (artikel 1, derde lid, van de Verordening (EG) 1907/2006, (PbEG 2006, L 396), nadien gewijzigd),
 - De Algemene verordening inzake levensmiddelen (artikel 7, eerste lid, Verordening (EG) 178/2002 (PbEG 2002, L 031), nadien gewijzigd),
 - De Verordening gewasbeschermingsmiddelen (artikel 1, vierde lid, van de Verordening (EG) 1107/2009 (PbEG 2009, L 309/1), nadien gewijzigd).
- Impliciet:
 - **Bijvoorbeeld: de richtlijn industriële emissies 2010/75, art. 15 lid 4**

Stibbe

5

Europese rechtspraak

Milieuvergunning (RIE).

HvJ EU 9 maart 2023, ECLI:EU:C:2023:173, punt 51.

Toestaan van een afwijking op grond van artikel 15, vierde lid, van de RIE (2010/75). In de uitspraak wordt overwogen dat het toestaan van een afwijking, op basis van Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, wordt beperkt door het voorzorgsbeginsel.

Stibbe

6

De driestappentoets in rechtspraak EHvJ GvEa

1. Identificatie van mogelijke risico's:
 - Wordt vaak overgeslagen / niet ter sprake
2. De wetenschappelijke beoordeling van risico's
 - Veel rechtspraak. De 'beste beschikbare wetenschappelijke gegevens'. 'beginsel van vrije bewijswaardering'.
3. Het maatschappelijk aanvaardbare risico:
 - Komt niet vaak expliciet terug. Beleidskeuze. Hoog niveau van bescherming. Hoeft niet het hoogste niveau te zijn.

Risicobeheer

Stibbe > Zie de presentatie van Esther Broeren

7

De beste beschikbare gegevens in praktijk

- De meest recente technische en wetenschappelijke kennis
- Vrije bewijswaardering
 - "368. Tot slot heeft de Commissie een standpunt ingenomen over een derde studie, die van Muehlen e.a. (1999), die door de EFSA was aangemerkt als „niet relevant” omdat de auteurs hadden nagelaten enkele essentiële aanwijzingen te geven over de omstandigheden van de tests. **Gelet op deze aanwijzingen van de Commissie, de ouderdom van de betrokken studie en het feit dat zij niet collegiaal was getoetst bij het onderzoek** van het dossier bij de oorspronkelijke opname van thiamethoxam op de lijst van werkzame stoffen (hetgeen eventueel te wijten was aan de door de Commissie opgemerkte tekortkomingen) moet worden geconcludeerd dat het feit dat de EFSA geen rekening heeft gehouden met de studie van Muehlen e.a. (1999) niet kan worden geacht de conclusie van de EFSA over thiamethoxam te hebben beïnvloed. 369. Bijgevolg moet de grief dat de EFSA geen rekening heeft gehouden met bepaalde wetenschappelijke studies, worden verworpen.” (Gerecht EU 17 mei 2018, T-429/13 en T-451/13, ECLI:EU:T:2018:28, r.o. 368-369)
 - > Zie de presentatie van Esther Broeren

Stibbe

8

Wabo – Omgevingswet (selectie)

- Milieu / water
 - Weigeren in ‘belang bescherming milieu’ – Ow: ernstige gezondheidsrisico’s
 - Beoordelingsruimte. AbRvS: niet de ruimte om uit voorzorg te weigeren >>>NB: zie Rb. in eerste aanleg en AbRvS in 2020 en 2018
 - Alleen algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten kunnen meewegen (in lijn met lijn in rechtspraak over gezondheid, besmettelijke dierziekten, etc. ‘aanvullende toets’).

AbRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1598 (milieuvergunning) en AbRvS 18 jan. 2023, ECLI:NL:RVS:2023:164 (watervergunning)

AbRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556 >>> NB: rechtbank Midden-Nederland 18-03-2020 oordeelde bij mondelinge uitspraak anders > zie hierna

Stibbe

9

AbRvS 23 febr. 2022 (en nadien in 8 juni 2022)

- Koerswijziging t.a.v. milieu
 - *In dit geval gaat het om een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Een omgevingsvergunning voor die activiteit kan op grond van artikel 2.14, derde lid, van de Wabo alleen worden geweigerd als dat in het belang van de bescherming van het milieu is. Het bevoegd gezag heeft beoordelingsruimte bij de vraag wat in het belang van de bescherming van het milieu nodig is.*
 - *Naar het oordeel van de Afdeling geeft dit toetsingskader aan het bevoegd gezag niet de ruimte om een omgevingsvergunning uitsluitend uit voorzorg te weigeren. Het college moet nagaan of het belang van de bescherming van het milieu eraan in de weg staat dat de vergunning wordt verleend. Dit betekent dat het aan het bevoegd gezag is de belangen te benoemen die zich verzetten tegen het toelaten van de aangevraagde milieuactiviteit. Alleen belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat, kunnen in dit verband een rol spelen. Ook voor belangen die zijn gerelateerd aan gezondheid betekent dit, anders dan zou kunnen worden afgeleid uit de uitspraken van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, en van 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1267, dat op grond van algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten moet vast staan dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd zodanige risico's oplevert, dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden dan wel dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd.*

Stibbe

10

In eerste aanleg (t.a.v. milieu)

- Rb. Midden-Nederland 18 maart 2020, [ECLI:NL:RBMNE:2020:875](#), *Eiseres heeft aangevoerd dat het rapport van het RIVM onvoldoende grondslag is voor de weigering omdat geen sprake is van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten dat de uitbreiding van het aantal geiten kan leiden tot onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid. De rechtbank overweegt hierover dat het voor een weigering op grond van het voorzorgbeginsel niet nodig is dat is aangetoond dat de verbanden tussen luchtkwaliteit en gezondheidseffecten rond geitenhouderijen oorzakelijk zijn. Dat het RIVM geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten in de zin van aangetoonde of oorzakelijke verbanden bevat, maakt niet dat het college aan dit rapport in zijn afweging geen doorslaggevende betekenis heeft mogen toekennen. Voor een weigering is voldoende dat er, zoals uit het rapport blijkt, een sterke associatie bestaat tussen het wonen in de buurt van een geitenhouderij en een sterk verhoogde kans op longontsteking.*

Stibbe

11

Eerste lijns rechtspraak voorbeelden t.a.v. milieu

- Maatwerk / aanscherpen vergunningvoorschriften / vergunning
 - Rb. Den Haag 16 maart 2023, [ECLI:NL:RBDHA:2023:3302](#), gelijkstellen van stoffen met zzs kan niet o.g.v. voorzorgsbeginsel
 - Rb. Gelderland 25 juli 2022, [ECLI:NL:RBGEL:2022:3888](#), geen maatwerk vanwege voorzorgsbeginsel
 - Rb. Zeeland West-Brabant 14 maart 2019 [ECLI:NL:RBZWB:2019:1105](#), weigering van een omgevingsvergunning eerste fase (activiteit milieu) voor het uitbreiden van een bestaande geitenhouderij op grond van het voorzorgsbeginsel.

Stibbe

12

Eerste lijns rechtspraak voorbeelden t.a.v. milieu

- Water
 - Rb. Limburg 18 okt. 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:10047
 - De rechtbank stelt met verweerder vast dat de empirisch vastgestelde lozingsresultaten een trend laten zien naar lagere concentraties aan pyrazool in het effluent van de IAZI en dat op grond van het voorzorgsbeginsel, zo lang er geen definitieve norm voor pyrazool geldt, ernaar gestreefd moet worden om het gehalte aan pyrazool zo laag mogelijk te houden. Verder geldt er een bepaalde beoordelingsruimte voor verweerder bij het vaststellen van de norm.

Stibbe

13

Ow: sterkere verankering

- Onder de Omgevingswet wordt het voorzorgsbeginsel voor het eerst nationaal gecodificeerd.
- Artikel 3.3 Ow: *"In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt."*
 - 'rekening houden met' > inspanningsverplichting
 - Mededeling Commissie als leidraad voor de motivering
 - Art. 3.3 Ow ziet op beleid
 - 'Getrapte' doorwerking voorzorgsbeginsel
 - Hoe zwaar weegt dit artikel? Ex art. 4:84 Awb kan gemotiveerd worden afgeweken van beleid..

Stibbe

14

Ow: sterkere verankering

- Artikel 23.6 Ow: *“Bij een algemene maatregel van bestuur waarop artikel 23.5 van toepassing is, wordt in de nota van toelichting gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.”*

- Verschil voorzorgsbeginsel en zorgplicht onder de Ow

Stibbe

15

Ow: MBA en voorzorg

- Art. 8.9 Bkl – bij vergunningverlening MBA rekening houden met omgevingsplan

- Artikel 5.32 Ow: *“Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid.”*

- Onder het oude recht geformuleerde jurisprudentie blijft naar verwachting relevant

Stibbe

16

Hoe verder?

- Ligt er een taak voor de rechtspraak t.a.v. voorzorg en MBA / blijft de oude lijn onverkort relevant?
- Ook afhankelijk van het juridisch kader dat aan de orde is, of er een grondslag is (bijv. Hbr) of ruimte voor voorzorg (art. 15 lid 4 RIE).
- T.a.v. het (algemene) voorzorgbeginsel: wat uiteindelijk aanvaardbaar is, is een politieke keuze. Ik denk wel dat in rechtspraak zou kunnen getoetst h oe het bestuursorgaan (in het in geding zijnde besluit) vaststelt welke risico's en/of onzekerheden er zijn.

Stibbe

17

Vragen?



Partner
+31 20 546 05 35
+ 32 6 110 437 75
Valerie.vantlam@Stibbe.com

Stibbe

18



Veel
dank!

Stibbe

Stibbe.com