

Leergang voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht: Het voorzorgsbeginsel bij plannen

Mr. dr. Rogier Kegge
Universitair docent staats- en bestuursrecht
r.kegge@law.leidenuniv.nl



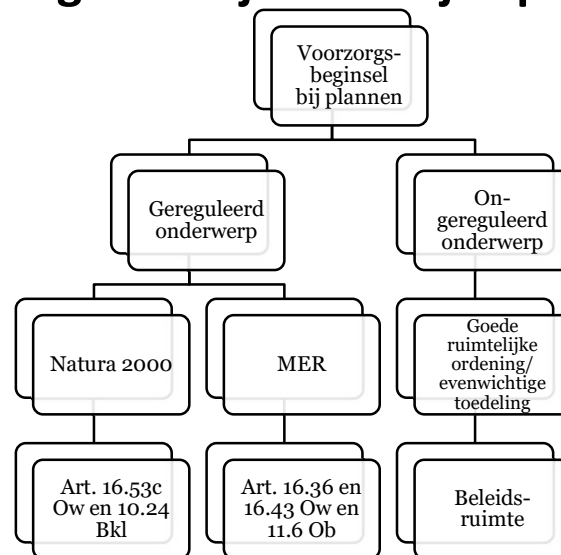
Universiteit
Leiden

Universiteit Leiden | Bij werken ook wereldleiden

1

1

Het voorzorgsbeginsel bij ruimtelijke plannen



Universiteit Leiden | Bij werken ook wereldleiden

2

2

Windpark Greenport Venlo (ECLI:NL:RVS:2019:4210)

- Voorzorg als onderdeel van de belangenafweging ogv een goede ruimtelijke ordening
- Terughoudende toetsing door de bestuursrechter
- Invulling aan de hand van het zorgvuldigheids-, motiverings- en evenredigheidsbeginsel

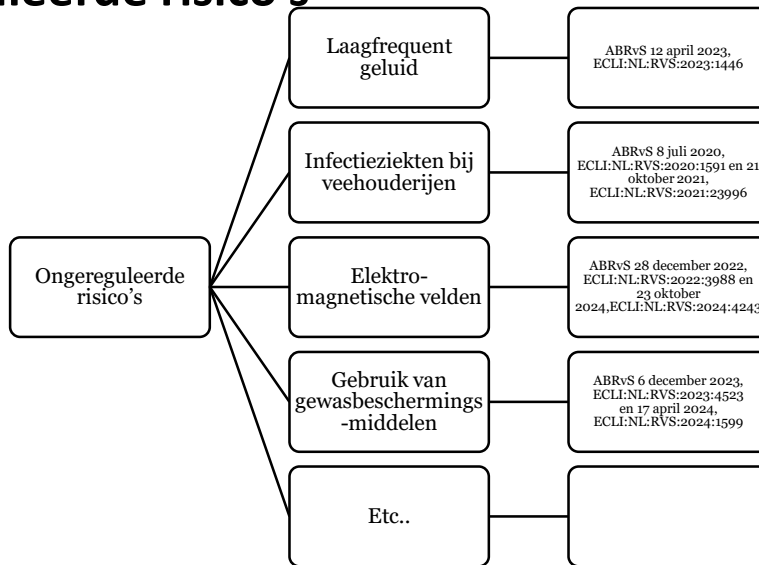
Voorzorgsbeginsel

29. Resteert de vraag of, zoals appellanten stellen, het voorzorgsbeginsel ertoe noopt dat vanwege gezondheidsrisico's moet worden uitgegaan van een strengere geluidnorm. De Afdeling heeft eerder, onder meer in de uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer, geoordeeld dat het voorzorgsbeginsel niet zover strekt dat op grond daarvan in die zaak had moeten worden afgezien van het planologisch mogelijk maken van windturbines. De Afdeling ziet in dit geval aanleiding nader in te gaan op het beroep op het voorzorgsbeginsel.

29.1. Vooropgesteld wordt dat er geen wettelijke bepaling is die toepassing van het voorzorgsbeginsel voorschrijft bij het vaststellen van een planologische regeling voor windturbines. Voor zover wordt gewezen op artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: WVEU) verwijst de Afdeling naar de uitspraak van het Hof van Justitie van 13 juli 2017 in zaak C-129/16, ECLI:EU:C:2017:547 (Turkvev Tejtermelo Kft). In die uitspraak is onder 35 onder meer overwogen dat artikel 191, tweede lid, van het WVEU zich beperkt tot het omschrijven van de algemene doelstellingen van de Unie op milieugebied, terwijl de taak te beslissen over het met het oog op verwezenlijking van die doelstellingen te nemen maatregelen toekomt aan het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. Onder 36 heeft het Hof van Justitie overwogen dat aangezien artikel 191, tweede lid, van het WVEU het optreden van de Unie betreft, die bepaling niet als zodanig kan worden ingeroepen door particulieren. Dit betekent echter niet dat het voorzorgsbeginsel daarom in een geval als dit geen toepassing kan vinden. Het effect van windturbines voor hinder voor omwonenden en op de volksgezondheid zijn mee te wegen belangen bij het besluit over vaststelling van een provinciaal inpassingsplan. Dit betekent dat voorzorg van betekenis kan zijn bij de door provinciale staten te maken afweging. Voor het antwoord op de vraag welke betekenis die voorzorg in het onderhavige geval kan betekenen, zoekt de Afdeling aansluiting bij de Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000)0001) van 2 februari 2000 (hierna: de mededeling). In de mededeling staat dat het voorzorgsbeginsel vooral van belang is voor risicobeheer. Het voorzorgsbeginsel moet volgens de mededeling worden bezien in het kader van een gestructureerde aanpak van een uit drie stappen bestaande risicoanalyse: risico-evaluatie, risicobeheer en risicomitigatie. Het voorzorgsbeginsel vindt, aldus de mededeling, toepassing wanneer een voorlopige objectieve wetenschappelijke evaluatie uitwijst dat er gegronde redenen zijn om te vrezen voor potentieel gevaarlijke gevolgen voor het milieu of de gezondheid van mensen, dieren of planten in een mate die onverenigbaar zouden kunnen zijn met een voor de Europese Unie gekozen beschermingsniveau. In situaties waarin er te weinig wetenschappelijke gegevens zijn om alle onzekerheden te kunnen kennen en de oorzaak-effect relaties wel worden vermoed maar niet zijn aangetoond, staan de politieke besluitvormers voor de keuze wel of niet handelen. Vanwege (onzekere) risico's kan derhalve uit voorzorg al dan niet wordt besloten om maatregelen te nemen. Zoals ook de Europese Commissie stelt, is het beoordelen van een voor de maatschappij al dan niet aanvaardbaar risico primair een bestuurlijk politieke taak.



Ongereguleerde risico's



Bewijslast en bewijsmaatstaf

- Niet ieder potentieel risico voor de volksgezondheid/milieu is onaanvaardbaar. (ABRvS 28 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3988 en 19 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3769)
- Bewijslast bij bestuursorgaan bij ruimtelijke keuze om:
 - a. mogelijk risicovolle activiteit toe te staan, of:
 - b. juist te beperken/te verbieden.
- Aannemelijk maken dat regulering in het kader van een fysieke leefomgeving/evenwichtige toedeling van functies aan locaties *noodzakelijk/redelijk* is?
- Verschuiving naar bewijslast naar aanvrager van een vergunningplichtige omgevingsplanactiviteit?

5

ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2396

Artikel 4.1

1. In afwijking van het gestelde in de bestemmingsplannen die zijn genoemd in Bijlage 1 bij deze regels is het gebruik van gronden en gebouwen voor nieuwe geitenhouderijen en het bouwen ten behoeve hiervan niet toegestaan. Hieronder wordt in ieder geval begrepen:

- a. nieuwvestiging van geitenhouderijen, al dan niet als neventak bij een (agrarisch) bedrijf;
- b. het uitbreiden van een geitenhouderij, door het aantal met één of meer geiten dat wordt gehouden te vergroten.

2. Het verbod zoals in het eerste lid gesteld geldt vanaf de terinzagelegging van het ontwerp van dit bestemmingsplan.

Artikel 4.2

a. Het bevoegd gezag kan van het verbod in lid 4.1, eerste sublid, afwijken met een omgevingsvergunning indien uit onderzoek in voldoende mate is gebleken dat gezondheidsrisico's voor de gezondheid van personen die verblijven in nabij gelegen functies, zijn uit te sluiten.



b. Het bevoegd gezag betreft bij het al dan niet verlenen van de vergunning in ieder geval:

1. de afstand van de geitenhouderij tot bestaande of geprojecteerde woonfuncties of andere gevoelige verblijffuncties;
2. een advies van de GGD of andere onafhankelijke deskundige zo lang er geen algemene nieuwe inzichten zijn.

6

Veranderingen onder de Omgevingswet

Art. 2.4 en 4.2 Ow

- Fysieke leefomgeving
- Verbrede reikwijdte
- Evenwichtige toedeling van functies aan locaties
- Art. 1.4 Ow?

Art. 3.3 Ow

- Omgevingsvisie
- Rekening houden met voorzorgsbeginsel
- Beleid
- Doorwerking in omgevingsplan

Art. 23.6 Ow

- AmvB's
- Motiveringsverplichting
- Rekening houden met voorzorgsbeginsel
- Doorwerking in instructie – en beoordelingsregels
- Art. 8.ob Bkl (bopa)

Art. 8.9 Bkl

- Lid 3
- Significante milieuverontreiniging?
- Rekening houden met omgevingsplan

Vragen?



Universiteit
Leiden