

PELS RIJCKEN

Advies

voor [REDACTED] (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (namens de provincie Noord-Holland))
van [REDACTED]
datum 30 november 2022
inzake Advies toepassing voorzorgsbeginsel
zaaknr 11018685

1 Inleiding

- 1.1 Op 4 juni 2021 is door ons aan [REDACTED] van de provincie Noord-Holland een eerste, globaal, advies gestuurd over de rol van het voorzorgsbeginsel in het milieurecht. Naar aanleiding hiervan is verzocht om een aanvullend advies. Daarin zou moeten worden ingegaan op de mogelijkheden voor het toepassen van het voorzorgsbeginsel door lokale overheden. Graag voldoen wij hierbij aan dit verzoek.
- 1.2 In paragraaf 2 treft u een samenvatting van dit advies aan. In paragraaf 3 gaan wij in op de aard en inhoud van het voorzorgsbeginsel, waarbij wij uitgaan van het advies van 4 juni 2021. Vervolgens zullen wij in paragraaf 4 ingaan op de mogelijkheden voor lokale overheden om het voorzorgsbeginsel toe te passen en de rol die het beginsel speelt of kan spelen bij de uitvoering van taken van lokale overheden. Tot slot gaan wij in paragraaf 5 in op de vragen van de Omgevingsdienst over de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de vergunningverlening van Tata Steel.

2 Samenvatting

- In het Nederlandse milieurecht is geen verwijzing naar het voorzorgsbeginsel opgenomen zodat op voorhand niet zeker is welke rol het voorzorgsbeginsel speelt bij vergunningverlening en handhaving.
- Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het bevoegd gezag niet de ruimte heeft om uit voorzorg een omgevingsvergunning te weigeren of op basis van het voorzorgsbeginsel voorschriften te verbinden aan een te verlenen vergunning. Slechts belangen die voldoende duidelijk en zeker zijn kunnen worden betrokken bij vergunningverlening. Wanneer hier sprake van is, is

niet altijd eenvoudig aan te geven en volgt ook niet eenduidig uit de jurisprudentie.

- Als gezegd, lokale overheden kunnen het voorzorgsbeginsel niet – althans, hooguit zeer beperkt – betrekken bij vergunningverlening. Lokale overheden hebben wel de mogelijkheid het voorzorgsbeginsel te betrekken bij beslissingen die in het kader van het ruimtelijke ordening moeten worden genomen.
- Naar onze inschatting is het niet mogelijk om de kookgasfabriek van Tata Steel met een beroep op het voorzorgsbeginsel stil te leggen.

3 Voorzorgsbeginsel

3.1 Uitgaande van de Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM/2000/0001 def (hierna: Mededeling)¹ en jurisprudentie over de toepassing van het voorzorgsbeginsel, kan gesteld worden dat de kern van de toepassing van het voorzorgsbeginsel is dat op een gestructureerde wijze risico's voor mens en milieu zo volledig mogelijk in kaart worden gebracht en geëvalueerd, om vervolgens de meest in aanmerking komende maatregelen te kunnen nemen. Daarbij is uitgangspunt dat:

- maatregelen worden genomen zolang wetenschappelijke gegevens ontoereikend of onnauwkeurig zijn of geen uitsluitel bieden en het risico voor de maatschappij van het betreffende risico onaanvaardbaar hoog wordt geacht;
- De te nemen maatregelen in verhouding staan tot het nagestreefde beschermingsdoel en de voor- en nadelen ervan zijn onderzocht en afgewogen;
- de enkele vrees voor gezondheidsrisico's onvoldoende is om aan te nemen dat een noodzakelijkheid bestaat om maatregelen te nemen (ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2050, r.o. 30);
- maatregelen op basis van het voorzorgsbeginsel in verhouding dienen te staan tot het nagestreefde beschermingsniveau en geen nulrisico ten doel te hebben (zie Mededeling, onder 6.3.1).

3.2 In Nederland is een aantal maal beslist om op basis van het voorzorgsbeginsel beleid te wijzigen en maatregelen te nemen. Een voorbeeld ervan is het in 2005 vastgelegde 'hoogspanningslijnenbeleid'.² Achtergrond van dit beleid is wetenschappelijk onderzoek

¹ Het document wordt met regelmaat toegepast door de Europese Commissie en andere EU-instellingen en speelt inmiddels een rol in veel juridische procedures, waaronder ook in Nederland. De Mededeling wordt dus inmiddels gezien als een belangrijke bron waar het betreft de interpretatie en het gebruik van het voorzorgsbeginsel.

² De brief waarin het beleid is vastgelegd van 3 oktober 2005 en is te raadplegen via: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/functionies/bovengrondse/beleid/>. Bij brief van 4 november 2008

waaruit volgt dat er een statistische verhoging van het aantal gevallen van kinderleukemie voorkomt in de nabijheid van bovengrondse hoogspanningslijnen. Er is echter tot nu toe *geen* causaal verband aangetoond tussen kinderleukemie en (magneetvelden van) hoogspanningslijnen, 'slechts' een statistische associatie. Het Rijk adviseert aan gemeenten, provincies en netbeheerders om:

"bij de vaststelling van streek- en bestemmingsplannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen, dan wel bij wijzigingen in bestaande plannen of bestaande hoogspanningslijnen, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, te vermijden dat er nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig verblijven in het gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld hoger is dan 0,4 microtesla (de magneetveldzone)."

Zie o.a. Kamerbrief 23 maart 2021, inzake Voorzorgbeleid voor elektromagnetische velden bij elektriciteitsvoorzieningen.

- 3.3 Ook in procedures wordt met regelmaat een beroep gedaan op het voorzorgbeginsel. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in klimaatzaken die in Nederland aanhangig zijn geweest, in procedures over luchtkwaliteit en die met betrekking tot de uitrol van 5G.

Zie onder andere:

- Rb DH 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (Urgenda/Staat der Nederlanden);
- Gerechtshof DH 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (Urgenda /Staat der Nederlanden);
- Gerechtshof DH 7 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:915 (Milieudefensie c.s./Staat der Nederlanden);
- HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (Urgenda/Staat der Nederlanden)
- Rb DH 25 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4461 (Stop 5G/Staat der Nederlanden);
- Gerechtshof DH 15 juni 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:1052 (Stop 5G/Staat der Nederlanden).

EVRM

- 3.4 Uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat in kwesties van milieuvervuiling de vraag aan de orde kan zijn of er sprake is van een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM.³ Uit een uitspraak uit 2009 volgt dat het EHRM in artikel 8 EVRM ook het voorzorgbeginsel leest.⁴ Het EHRM laat na in de

is het beleid verduidelijkt. Ook deze brief is via deze website te raadplegen. Er zijn inmiddels diverse uitspraken geweest waarin het hoogspanningslijnenbeleid is getoetst. Deze hebben niet geleid tot een wezenlijke wijziging van het beleid.

³ In deze bepalingen is respectievelijk het recht op leven en recht op privéleven neergelegd en voor hier is van belang dat uit deze bepalingen een positieve verplichting kan worden afgeleid voor overheden om maatregelen te nemen ter bescherming van de rechten als neergelegd in deze bepalingen. Dat kan bijvoorbeeld inhouden dat maatregelen worden genomen of afgedwongen ter bescherming van burgers tegen milieuvervuiling, geluidsoverlast of explosiegevaar vanwege opgeslagen afval of goederen.

⁴ EHRM 27 januari 2009, AB 2009/285 (Tatar/Roemenië).

uitspraak aan te geven wat het hof onder het voorzorgbeginsel precies verstaat. Uit de uitspraak kan echter worden afgeleid dat bedoeld is dat op basis van het voorzorgsbeginsel en gelet op wetenschappelijke en technische kennis op een bepaald moment, de afwezigheid van zekerheid over het intreden van milieu- en gezondheidsschade niet kan rechtvaardigen dat een overheid nalaat effectieve en proportionele maatregelen te nemen die zijn gericht op het voorkomen van ernstige en onomkeerbare schade. Dat sluit aan bij de eerder genoemde mededeling van de Europese Commissie en wordt bevestigd in een in 2021 door de EHRM gepubliceerde factsheet over milieu en het EVRM⁵ en in de literatuur.⁶

- 3.5 Het voorgaande betekent niet dat de overheid altijd gehouden is (vergaande) maatregelen te nemen of af te dwingen. Zonder op de details in te gaan – er is bijzonder veel jurisprudentie op dit punt – volgt uit de jurisprudentie van het EHRM dat als de overheid kennis had of had moeten hebben van een *real and immediate risk* waaraan burgers worden blootgesteld, in beginsel verwacht wordt dat er maatregelen worden genomen. Of dat zo is hangt af van de uitkomst van de *fair balance test*:

*"In determining whether or not a positive obligation exists, regard must be had to the fair balance that has to be struck between the general interest of the community and the interests of the individual, the search for which balance is inherent in the whole of the Convention [...]"*⁷ (onderstr. toegev.)

- 3.6 Daarnaast is er sprake van een *wide margin of appreciation* voor overheden, hetgeen inhoudt dat overheden een ruime beleidsvrijheid hebben bij de keuze van de maatregelen die worden genomen:

*"As to the choice of particular practical measures, the Court has consistently held that where the State is required to take positive measures, the choice of means is in principle a matter that falls within the Contracting State's margin of appreciation. There are different avenues to ensure Convention rights, and even if the State has failed to apply one particular measure provided by domestic law, it may still fulfil its positive duty by other means. In this respect an impossible or disproportionate burden must not be imposed on the authorities without consideration being given, in particular, to the operational choices which they must make in terms of priorities and resources; this results from the wide margin of appreciation States enjoy, as the Court has previously held, in difficult social and technical spheres (see *Budayeva and Others*, cited above, §§ 134-35)."*⁸ (onderstr. toegev.)

en:

⁵ ECHR, Factsheet –Environment and the ECHR, april 2021, te raadplegen via https://www.echr.coe.int/documents/fs_environment_eng.pdf.

⁶ Council of Europe, Manual of Human Rights and the Environment, Strasbourg, 2012, 2de ed., p. 139.

⁷ EHRM 17 oktober 1986, 9532/81, NJ 1987/945 (Rees/Verenigd Koninkrijk), rov. 37.

⁸ EHRM 24 juli 2014, EHRC 2014/240 (Brincat c.s./Malta), rov. 101.

"The scope of the positive obligations imputable to the State in the particular circumstances would depend on the origin of the threat and the extent to which one or the other risk is susceptible to mitigation (see Budayeva and Others, cited above, §§ 136-137)."⁹ (onderstr. toegev.)

- 3.7 Omdat het voorzorgsbeginsel onderdeel uitmaakt van het EVRM kan de vraag of gedeputeerde staten op basis van het beginsel gehouden zouden kunnen zijn extra maatregelen te nemen of af te dwingen, niet los worden gezien van de vraag of in dit geval sprake zou kunnen zijn van een situatie die een schending van de artikelen 2 en/of 8 EVRM oplevert. Als van het laatste sprake is of kan zijn, vormt dat in beginsel een grondslag voor toepassing van het voorzorgsbeginsel.

Hoewel de Staat der Nederlanden partij is bij het verdrag, en niet de provincie Noord-Holland, is gezien de aard en strekking van de artikelen 2 en 8 EVRM aannemelijk dat ook de provincie in overeenstemming dient te handelen met deze bepalingen.

4 Toepassing voorzorgsbeginsel als lokale overheid in Nederland

- 4.1 Het voorzorgsbeginsel speelt niet alleen op nationaal niveau een rol. Het is voorstelbaar dat lokale overheden onder verwijzing naar het voorzorgsbeginsel maatregelen willen treffen ter bescherming van het milieu en/of de volksgezondheid. Lokale overheden kunnen daarvoor beleid en/of regels willen vaststellen. Daarnaast kan het voornemen bestaan om aan een industriële inrichting uit voorzorg aanvullende vergunningsvoorschriften op te leggen. Hierna zullen wij ingaan op de juridische mogelijkheden die lokale overheden daartoe hebben.

Voorzorgsbeginsel bij vergunningverlening

- 4.2 In het Nederlandse milieurecht is geen verwijzing naar het voorzorgsbeginsel opgenomen zodat op voorhand niet zeker is welke rol het voorzorgsbeginsel speelt bij handhaving en vergunningverlening. Ook volgt uit recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) dat het voorzorgsbeginsel niet tot zeer beperkt kan worden betrokken bij de vergunningverlening. Ter zake van het laatste merken wij het volgende op.
- 4.3 De Afdeling is in een recente uitspraak van 23 februari 2022 (AbRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556) ingegaan op de toepasselijkheid van het voorzorgsbeginsel bij artikel 2.14 lid 3 Wabo. De Afdeling overweegt:

"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

⁹ EHRM 24 juli 2014, EHRC 2014/240 (Brincat c.s./Malta), rov. 101.

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."**

(AbRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, r.o. 4.3) (arc. toegev.)

- 4.4 Uit deze uitspraak volgt dat het weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 aanhef en sub e van de Wabo niet uitsluitend kan worden gebaseerd op het voorzorgsbeginsel. Bovendien volgt uit de laatste zin van het bovenstaande citaat dat op grond van het voorzorgsbeginsel geen nadere voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden bij de beoordeling van een vergunningaanvraag onder artikel 2.14 Wabo. Hierbij geldt – zo valt af te leiden uit de zin “alleen belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat, kunnen in dit verband een rol spelen” – dat het voorzorgsbeginsel ook niet kan worden meegewogen bij het stellen van voorschriften onder artikel 2.14 Wabo. Immers, de kern van het voorzorgsbeginsel is nu juist dat er wetenschappelijke onzekerheid is en derhalve niet sprake is van een voldoende duidelijkheid en zekerheid als bedoeld in de bovenstaande Afdelingsuitspraak.
- 4.5 Belangen moeten in het kader van artikel 2.14 Wabo voldoende duidelijk en zeker zijn om te worden meegewogen. Dit geldt op gelijke wijze voor artikel 2.31 lid 2 sub b Wabo, aangezien ook de bevoegdheden die uit deze bepaling voortvloeien beperkt zijn tot het stellen voor voorschriften voor zover dit in het belang van de bescherming van het milieu is (vergelijk: artikel 2.14 lid 3 Wabo).
- 4.6 Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt niet wanneer sprake is van belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat. In de uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2022 is de vraag aan de orde of het RIVM rapport ‘Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (aanvullende studies)’ van 16 juni 2017 (kenmerk: 2017-0062) kan dienen als motivering om een omgevingsvergunning voor

een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 sub e Wabo te weigeren. De Afdeling overweegt in dat kader:

“Onbetwist is namelijk dat het [RIVM-rapport van 16 juni 2017] geen algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten biedt over het verband tussen het houden van geiten en negatieve gevolgen voor de gezondheid van omwonenden.”

AbRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, r.o. 4.3.

- 4.7 Het is gezien de hiervoor aangehaalde rechtsoverweging duidelijk dat bij het ontbreken van algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten over het verband tussen een bepaalde activiteit en de mogelijke negatieve gevolgen, deze gevolgen niet mogen worden betrokken bij de door het bevoegd gezag in het kader van de vergunningverlening te maken belangenafweging. Het is niet geheel zeker dat dit ook geldt voor de situatie waarin stoffen worden geëmitteerd waarvan bekend is dat het emitteren ervan schadelijk is, maar waarbij onzeker is of de voorgenomen emissie onder de ter plaatse geldende omstandigheden schadelijke gevolgen zal hebben. Het is echter onwaarschijnlijk dat voor de laatstgenoemde situatie door de Afdeling een andere lijn wordt gekozen dan is gevolgd in de uitspraak van 23 februari 2022.

Voorzorgsbeginsel bij inpassings- en bestemmingsplannen

- 4.8 Hoewel lokale overheden het voorzorgsbeginsel niet – althans, hooguit zeer beperkt – kunnen betrekken bij vergunningverlening, zijn instrumenten beschikbaar die de mogelijkheid bieden om op basis van het voorzorgsbeginsel maatregelen te treffen. Zo kunnen lokale overheden via het ruimtelijk spoor op grond van het voorzorgsbeginsel maatregelen treffen.
- 4.9 Provinciale Staten kunnen het voorzorgsbeginsel betrekken bij het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan. Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat voor belangen die in het kader van de goede ruimtelijke ordening in een inpassingsplan kunnen worden gereguleerd – zoals risico’s voor de gezondheid van omwonenden – een beroep kan worden gedaan op het voorzorgsbeginsel. Zo overweegt de Afdeling in een uitspraak van 18 december 2019 het volgende:

“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. (...) 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 toekomen, 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 gezien in het kader van een gestructureerde aanpak van een uit drie stappen bestaande risicoanalyse: risico-evaluatie, risicobeheer en risicomelding. **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." (AbRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, r.o. 29.1) (arc. toegev.)

Zie ook: AbRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:301, r.o. 31.3.

- 4.10 Ook een gemeenteraad heeft de mogelijkheid om voor belangen die in het kader van de goede ruimtelijke ordening in een bestemmingsplan kunnen worden gereguleerd, een beroep te doen op het voorzorgsbeginsel. In een uitspraak van 3 juli 2019 overweegt de Afdeling in dat kader:

"4.3. Voor de uitstoot van endotoxinen is nog geen landelijk toetsingskader beschikbaar. De raad heeft toegelicht dat hij daarom uit voorzorg, gezien de mogelijke gezondheidsrisico's, het endotoxinekader hanteert. In het endotoxinekader staat dat de Gezondheidsraad voor de blootstelling aan endotoxinen in het rapport "Gezondheidsrisico's rond veehouderijen" van 30 november 2012 (hierna: rapport Gezondheidsraad) een advieswaarde van 30 EU/m³ heeft vastgesteld. Met het endotoxinekader kan op basis van de bronsterkte voor individuele veehouderijen de aan te houden afstand worden bepaald die moet worden aangehouden om te voldoen aan de advieswaarde van de Gezondheidsraad. De aan te houden afstand is op een kaart te visualiseren door een afstandscontour rond de veehouderij te tekenen. Deze individuele afstandscontour of endotoxine-risicocontour voor de volksgezondheid kan worden gebruikt in de ruimtelijke ordening. Binnen de risicocontour is in beginsel geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat te garanderen en is bijvoorbeeld woningbouw in strijd met een goede ruimtelijke ordening. De mogelijke blootstelling aan endotoxinen is daar hoger dan de advieswaarde van de Gezondheidsraad van 30 EU/m³, zo staat in het endotoxinekader.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad, ter voorkoming van een situatie waarin risico's voor de gezondheid van omwonenden

ontstaan, in dit geval in redelijkheid het endotoxinekader en de daarin opgenomen waarde van 30 EU/m³ kunnen hanteren. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de raad een eigen ruimtelijke afweging heeft gemaakt over de aanvaardbaarheid van nieuwe gevoelige objecten in de buurt van veehouderijen en uit voorzorg, gezien de mogelijke gezondheidsrisico's als gevolg van de uitstoot van endotoxinen, bij nieuwe ontwikkelingen het endotoxinekader als toetsingskader hanteert. Waar het gaat over de hoogte van de toetsingswaarde voor endotoxinen acht de Afdeling verder relevant dat de waarde van 30 EU/m³ uit het endotoxinekader afkomstig is uit het rapport van de Gezondheidsraad."

(AbRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2215, r.o. 4.3) (arc. toegev.)

- 4.11 Aangezien lokale overheden het voorzorgsbeginsel niet – althans, hooguit zeer beperkt – kunnen betrekken bij vergunningverlening, zullen de maatregelen die op grond van het voorzorgsbeginsel door een lokale overheid getroffen moeten worden, primair via het ruimtelijk spoor gerealiseerd worden.

Voorzorgsbeginsel bij beleid en regelgeving

- 4.12 Het voorzorgsbeginsel kan ook – in voorkomende gevallen – bij de onderbouwing voor beleid en/of regelgeving van lokale overheden worden betrokken. Dit is onder andere gebeurd bij toepassing van of in het kader van:

- artikel 6.35 van de Omgevingsverordening NH2020 van de Provinciale Staten van de provincie Noord-Holland;
- Beleidsregel PFAS gemeente Zaanstad 2020;
- Besluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland houdende regels omtrent vaststelling van de bijlage Omgang met Zeer Zorgwekkende Stoffen van de Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2018-2021.

- 4.13 Bij het verwijzen naar het voorzorgsbeginsel ter onderbouwing van beleid en regelgeving moet wel worden voldaan aan de vereisten die aan het voorzorgsbeginsel worden gesteld. Voldaan zal moeten worden aan de uitgangspunten zoals omschreven achter randnummer 3.1.

Voorzorgsbeginsel bij civiele procedures

- 4.14 Dan nog een opmerking over de rol van het voorzorgsbeginsel in civielrechtelijke procedures over milieukwesties. Te denken valt aan procedures die aanhangig worden gemaakt door natuurlijke personen en/of milieuorganisaties tegen overheden. In bijvoorbeeld de Urgenda-uitspraken van de rechtbank en het gerechtshof Den Haag, alsmede het arrest van de Hoge Raad, is het voorzorgsbeginsel toegepast.

- 4.15 Voorstelbaar is dat ook lokale overheden worden geconfronteerd met civielrechtelijke procedures over milieukwesties waarin het voorzorgsbeginsel wordt betrokken. Het voorzorgsbeginsel kan – via artikel 8 EVRM – een verplichting tot het nemen van maatregelen met zich meebrengen. Dit is echter sterk afhankelijk van de feiten en omstandigheden en de drempel om deze verplichting aan te nemen ligt hoog.
- 4.16 Het voorgaande staat echter los van de rol die het voorzorgsbeginsel speelt in het bestuursrechtelijk kader.

5 Toepassing voorzorgsbeginsel Tata Steel

- 5.1 Namens Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland (hierna: '**GS**') wordt door ODNZKG onderzocht welke rol het voorzorgsbeginsel kan spelen bij het beperken van de aan de bedrijfsactiviteiten van Tata Steel verbonden milieu- en gezondheidsrisico's van.

Vorzorgsbeginsel kookgasfabriek

- 5.2 U heeft aan ons de vraag voorgelegd of GS de kookgasfabriek van Tata Steel met een beroep op het voorzorgsbeginsel kan stilleggen. Naar onze inschatting is dit niet mogelijk. GS zijn gebonden aan het in de Wabo en het Activiteitenbesluit neergelegde vergunningverlenings-, wijzigings- en intrekingsbevoegdheden. Wij zien voor GS geen juridische grondslag voor het *enkel en alleen* op basis van het voorzorgsbeginsel stilleggen van de kookgasfabriek. In dat kader wijzen wij ook op hetgeen wij achter randnummers 4.2-4.7 hebben opgemerkt.

Belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat

- 5.3 Tot slot. Naar aanleiding van ons conceptadvies van 22 september 2022, heeft u ons – onder verwijzing naar de achter randnummer 4.3 aangehaalde rechtsoverweging – gevraagd wanneer in het Tata Steel-dossier sprake is van een belang waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat om mee te wegen bij vergunningverlening.
- 5.4 Uit de uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2022¹⁰ (zie: randnummer 4.3 e.v.) volgt dat slechts belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat een rol spelen bij de in het kader van artikel 2.14 Wabo te maken beoordeling. Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt niet wanneer sprake is van belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat. Het is daarom niet mogelijk om aan te geven wanneer sprake is van een belang waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat om mee te wegen bij vergunningverlening.

- 5.5 Wel is de bandbreedte waarbinnen deze onzekerheid bestaat in te kaderen:

¹⁰ AbRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556.

- het ontbreken van algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten over het causaal verband tussen een bepaalde activiteit en de mogelijk daaruit voortvloeiende negatieve gevolgen voor de gezondheid van omwonenden, brengt met zich dat niet kan worden gesproken van een voldoende duidelijk en zeker belang.¹¹
- een wetenschappelijk aangetoond oorzakelijk verband tussen een activiteit en de daaruit voortvloeiende externe negatieve gevolgen is een voldoende duidelijk en zeker belang.

5.6 Of de situatie waarin een ZZS (waarvan bekend is dat de stof schadelijk is voor mens en milieu) wordt geëmitteerd in een omgeving met reeds verhoogde ZZS-gehalten in het milieu – waarbij onzeker is welke additionele impact de geëmitteerde ZZS heeft ten opzichte van de al bestaande ZZS-belasting – voldoende duidelijk en zeker is, is uitgaande van de beschikbare jurisprudentie niet met zekerheid aan te geven, maar lijkt ons onwaarschijnlijk.

6 Conclusie

6.1 Voor de conclusies verwijzen wij naar de samenvatting in paragraaf 2 van dit advies.

¹¹ Zie: AbRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556.