Case studies

Jurisprudentie Veiligheid en gezondheid

Leerstoelgroep Staats- en bestuursrecht

Faculteit der Rechtsgeleerdheid UvA

Postbus 1030, 1000 BA Amsterdam
Contactpersoon: Prof. dr. A.J.C. de Moor-van Vugt | a.de.moor@uva.nl

Inhoudsopgave

Table of Contents

1. Inleiding 5
   1.1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek 5
   1.2 Onderzoeksvraag 6
   1.3 Methode en afbakening 7
   1.4 Plan van behandeling 8
   1.5 Onderzoeksteam 8
2. Juridische begrenzing van de handelingsvrijheid van de overheid 9
   2.1 De positieve zorgplichten op grond van artikel 2 en 8 EVRM 9
   2.2 Het voorzorgsbeginsel 11
   2.3 Gevaarzetting (Kelderluikcriteria) 12
   2.4 Toezichthoudersaansprakelijkheid 12
3. Bespreking van de jurisprudentie 14
   3.1 Inleiding 14
   3.2 Gezondheid 14
      3.2.1 Gezondheid en industriële activiteit/technologie 14
      3.2.2 Gezondheid en stoffen 21
      3.2.3 Gezondheid en ziekteverwekkers (waaronder zoönosen) 39
      3.2.4 Gezondheid en straling 44
   3.3 Veiligheid 53
      3.3.1 Veiligheid en industriële activiteit/technologie 53
      3.3.2 Veiligheid en stoffen 74
4. Synthese 75
   4.1 Lessen uit de jurisprudentie 75
      4.1.1. Lessen uit de jurisprudentie over Gezondheid en industriële activiteit/technologie 75
      4.1.2. Lessen uit de jurisprudentie over Gezondheid en stoffen en Veiligheid en stoffen 76
      4.1.3. Lessen uit de jurisprudentie over Gezondheid en ziekteverwekkers (w.o. zoönosen) 78
      4.1.4. Lessen uit de jurisprudentie over Gezondheid en straling 79
      4.1.5. Lessen uit jurisprudentie over Veiligheid en industriële activiteit/technologie 80
   4.2 Algemene lijnen in de rechtspraak 82
   4.3 Slot: samenvatting redeneerschema's rechtspraak 84

Bijlagen 85
Jurisprudentieoverzicht 86
Literatuurlijst 89
CV onderzoeksteam 91
Relevante publicaties van de onderzoeksgroep 93

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

In 2013 is de Wet Basisnet in de Eerste Kamer besproken.[1] Naar aanleiding van de discussie daarover is de beleidsnota «Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden» opgesteld.[2] In deze nota worden de uitgangspunten aangegeven voor een I&M breed eenduidig afwegingskader voor veiligheids- en risicovraagstukken. De Eerste Kamer heeft daarna om een nadere uiteenzetting over «het beleid met betrekking tot een meer integrale benadering van de risico's op de verschillende risicodomeinen van verscheidene beleidsterreinen» gevraagd.[3] Daarin is aangegeven dat er grote verschillen in «gevolgenreductie met betrekking tot de fysieke leefomgeving (waaronder maar niet uitsluitend: water(veiligheid), lucht, wegen en tunnelveiligheid)» zijn. De minister heeft toegezegd dat de volgende fase van het programma Bewust Omgaan met Veiligheid zich zal richten op het verder uitwerken en verankeren van het afwegingskader. Daarnaast heeft de minister van Economische Zaken in zijn brief van 20 juli 2015 over het Innovatiebeleid aangegeven dat moet worden bezien hoe wetgeving toekomstbestendiger kan worden gemaakt.[4] Daarbij moeten regels zodanig worden geformuleerd dat zij zowel ruimte bieden aan innovatie en nieuwe technologische ontwikkelingen, als een gelijk speelveld creëren voor nieuwe en bestaande spelers en zekerheid geven voor de borging van publieke belangen zoals veiligheid en kwaliteit. De minister zet daarbij in op doelregulering. Doelregulering zorgt ervoor dat in regelgeving welomschreven doelen worden gesteld en wordt aangegeven tot wie het voorschrift zich richt.[5] De wijze waarop aan deze doelen moet worden voldaan wordt vrij gelaten, aldus de minister. Wel is van belang dat daarbij aspecten van kwaliteit en veiligheid voldoende worden geborgd. In sommige gevallen volstaat doelregulering, terwijl in andere gevallen specifiekere normen m.b.t de veiligheid noodzakelijk zijn (bv. kerncentrales). Bij doelregulering met betrekking tot veiligheid zal in de regel in bepaalde bewoordingen worden aangegeven wat voldoende veilig is en wat vanwege de risico's beslist niet acceptabel is. In de beleidsruimte daartussen kunnen eventueel aanvullend grenzen worden afgesproken welke eventueel weer vertaald worden in normen, aldus de nota Bewust omgaan met veiligheid.[6]

Bij het nader invullen van een afwegingskader voor veiligheids- en risicovraagstukken op het terrein van de fysieke leefomgeving is van belang dat de normering ook op dit moment vaak open is geformuleerd. We spreken dan van 'vage normen' of 'open normen'. Hierna wordt ze steeds aangeduid als 'vage normen'.

---

[1] *Kamerstukken I* 2012/13, 32 862.
[2] Bewust omgaan met veiligheid: rode draden, Een proeve van een IenM-breed afwegingskader veiligheid, Bijlage bij *Kamerstukken I* 2012/13, 32 862, L.
[3] Opgenomen in *Kamerstukken I* 2014/15, 32 862, M.
[4] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 009, 10.
[5] Zie J. Verschuuren, 'Innovatie en milieuregelgeving', *M&R* 2015/113, die stelt dat innovatie het best wordt bereikt door milieudoelen te stellen die niet met BBT te halen zijn.
[6] Bewust omgaan met veiligheid: rode draden, Een proeve van een IenM-breed afwegingskader veiligheid, Bijlage bij *Kamerstukken I* 2012/13, 32 862, L.

Vage normen zijn normen die bij toepassing een zekere ruimte bieden voor uiteenlopende besluiten. Deze ruimte ligt doorgaans in de normcondities (toepassingsvoorwaarden) van normen besloten. Vage normen zorgen zo voor de noodzakelijke flexibiliteit van rechtsregels doordat bestuursorganen op basis daarvan tot op zekere hoogte naar bevind van zaken kunnen handelen. Vroeger werden vage normen daarom vaak als 'instructienormen' aangeduid. Tegenwoordig wordt meestal van beoordelingsvrijheid gesproken. Voor zover bij de uitoefening van bestuursbevoegdheden van beoordelingsvrijheid sprake is, zal de rechter zich tot een terughoudende (marginale) toetsing beperken. Toch moet worden bedacht dat vage normcondities ook het karakter van 'waarborgnorm' hebben.

Voor zover het om veiligheids- en risicovraagstukken gaat, zullen de vage normen veelal een prospectief of prognostisch karakter hebben.[7] Dat wil zeggen dat inschattingen van mogelijke risico's en dreigende gevaren worden gemaakt en uitspraken worden gedaan en oordelen geveld over toekomstige gebeurtenissen of ontwikkelingen. Meestal vanuit de hoop of verwachting dat de risico's en gevaren zich niet zullen voordoen. Eigen aan dergelijke prospectieve oordelen is dat deze zich in de meeste gevallen niet laten verifiëren; noch door het bevoegde bestuursorgaan, noch door de rechter.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de bestuursrechter zich – in geval van beoordelingsvrijheid – doorgaans tot een marginale toetsing beperkt. Dat betekent dat hij geen finaal oordeel velt over het te verwachten gevaar of de dreigende risico's. Wel zien we regelmatig dat de rechter stringent via art. 3:2 Awb (zorgvuldig onderzoek) en art. 3:46 Awb (deugdelijke motivering) toetst. Bovendien komt het voor dat de bestuursrechter, indien onvoldoende duidelijkheid bestaat over technische aspecten, advies inwint bij de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) en zijn uitspraak (mede) op dat advies baseert.

De laatste jaren zien we ook dat de bestuursrechter in toenemende mate gebruik maakt van het voorzorgsbeginsel als toetsingsnorm. Deze norm vindt zijn oorsprong in het milieurecht, en in het bijzonder in het Europese recht. Daarnaast zien we een ontwikkeling waarin het handelen van de overheid op het gebied van veiligheid en gezondheid langs de meetlat van de maatschappelijke zorgvuldigheid ex art. 6:162 BW wordt gelegd. Beide normen vormen extra gezichtspunten voor de afweging van veiligheids- en gezondheidsrisico's door de overheid.

1.2 Onderzoeksvraag

De Directie Veiligheid en Risico's van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft gevraagd een offerte uit te brengen voor een onderzoek Casestudie jurisprudentie Veiligheid. De offerteaanvraag omvatte de volgende opdracht:

Hoe vult de rechtspraak vage wettelijke normen in die betrekking hebben op veiligheid en gezondheid op het gebied van de fysieke leefomgeving?

Bij vage wettelijke normen moet niet zozeer gedacht worden aan normen die al in de wet waren vastgelegd, maar aan normen die de handelingsvrijheid van de overheid beperken (of een plicht tot

[7] Zie A.P. Klap, *Rechterlijke toetsing aan vage normen in Nederland en Duitsland*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 14 e.v.

handelen betekenen) met het oog op veiligheid en gezondheid. Een korte survey in de rechtspraak naar de zoekwoorden “risico”, “veiligheid”, “gevaar”, “gezondheid” liet zien dat het onderzoek niet beperkt kon worden tot de bestuursrechtspraak, maar dat het gezochte ook deels te vinden was in de rechtspraak over maatschappelijke zorgvuldigheid en gevaarzetting.

1.3 Methode en afbakening

Deze vaststelling heeft geleid tot de volgende afbakening. We hebben ons niet zozeer gericht op de in de offerte genoemde regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving, als wel op rechtspraak waarin de handelingsvrijheid van de overheid aan banden werd gelegd met het oog op de fysieke veiligheid en gezondheid.[8]

Vervolgens hebben wij de focus van het onderzoek gericht op een aantal vage normen/begrippen waarvan verwacht kon worden dat zij in relatie staan tot de handelingsvrijheid van de overheid. Dit zijn voorzorg, voorzorgsbeginsel, veiligheid, gezondheid, risico (en varianten, zoals onzeker risico), significante gevolgen, gevaar, preventie/preventief, schade. Vervolgens is het onderzoek in overleg met de opdrachtgever toegespitst op tot een aantal kernbegrippen, te weten het voorzorgsbeginsel, maatschappelijke zorgvuldigheid en gevaarzetting, zorgplichten op grond van art. 2 en 8 EVRM, en beginselen van behoorlijk bestuur.

Bij de jurisprudentiesearch is een aantal verschillende databanken geraadpleegd, te weten rechtspraak.nl, Rechtsorde (een geïntegreerde zoektool waarin onder meer Kluwer Navigator en de Sdu databank zijn verwerkt), alsmede eur-lex. Als zoekwoorden zijn de genoemde begrippen gebruikt. De meeste rechtspraak was afkomstig van de Afdeling bestuursrechtspraak en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, alsmede (als het gaat om aansprakelijkheid) van Nederlandse civiele rechters, in het bijzonder de Hoge Raad. Bij de bronvermelding van de besproken rechtspraak is gebruik gemaakt van de ECLI-nummers.

Bij het onderzoek is vooral gekeken naar de meest recente ontwikkelingen, maar ook oudere rechtspraak is in het onderzoek betrokken om te laten zien dat voortschrijdend inzicht ook een rol speelt bij het oordeel van de rechter. Dit is bijvoorbeeld te zien bij het voorzorgbeginsel: waar begin van deze eeuw een aanspraak werd afgewezen in verband met de beleids- en beoordelingsvrijheid van het bestuur, zien we nu dat de rechter op grond van het voorzorgsbeginsel strengere grenzen stelt.

De rechtspraak die aldus is gevonden hebben we zo precies mogelijk geanalyseerd. Naast spraakmakende zaken, zoals de zaak Gaswinning Groningen en de Urgendazaak hebben we ook andere rechtspraak geanalyseerd en zo precies mogelijk samengevat. Wij hebben aldus ook een aantal zaken op het gebied van overheidsaansprakelijkheid voor rampen en falend toezicht in het omgevingsrecht, zoals de Vuurwerkramp Enschedé en CMI.[9] Dit onderdeel wordt beperkt tot de Nederlandse rechtspraak, aangezien de nationale rechter – ook al is sprake van uitvoering van EU-regelgeving - bevoegd is en blijft om vast te stellen of sprake is van een voldoende gekwalificeerde

[8] Genoemd waren: de Wet Milieubeheer, de Natuurbeschermingswet, de Wabo, Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit, BEVI en REVI, Bevb/Revb, en Bevt.
[9] Vgl. ook W.H. van Boom en I. Giesen, ‘Civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid voor het niet voorkomen van gezondheidsschade door rampen’, *NJB* 2001/34, p. 1675-1685.

schending van het EU recht die tot aansprakelijkheid leidt. Om een wat breder beeld te krijgen is vervolgens ook een klein aantal zaken bekeken waarbij de overheid geen partij was, maar waarin wel een zorgplicht in verband met de fysieke veiligheid of gezondheid werd ingeroepen.[10]

Deze aanpak heeft tot gevolg dat specifieke omgevingsrechtelijke rechtspraak over toepassing van de Wet Milieubeheer, de Natuurbeschermingswet, de Wabo, Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit, BEVI en REVI, Bevb/Revb, en Bevt buiten beeld is gebleven. Wel komt omgevingsrechtelijke casuïstiek aan bod, wanneer in verband met de goede ruimtelijke ordening moeten worden zorggedragen voor een gezond leefklimaat en daarbij het voorzorgsbeginsel een rol speelt (bv. in de zaak Gaswinning Groningen).

1.4 Plan van behandeling

In hoofdstuk twee wordt eerst kort ingegaan op de leerstukken die in de rechtspraak een rol spelen, te weten het voorzorgsbeginsel, zorgplichten op grond van art. 2 en 8 EVRM, de Kelderluikcriteria en de toezichthoudersaansprakelijkheid. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de rechtspraak samengevat, gerubriceerd naar de verschillende risico's die een rol spelen bij de begrenzing van de handelingsvrijheid van de overheid. Aan het einde van dat hoofdstuk is de besproken jurisprudentie nog eens opgenomen in een overzicht naar rechtsgrond. In hoofdstuk vier volgt een synthese van de rechtspraak.[11]

1.5 Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam is zo samengesteld dat het expertise omvat het gebied van de uitleg van 'vage normen', als ook expertise op het gebied van het omgevingsrecht. Daarnaast is een expert opgenomen op het gebied van het Europese recht. Het team is als volgt samengesteld:

- Prof dr. A.J.C. de Moor-van Vugt (projectleider, hoogleraar Bestuursrecht en expert op het gebied van het Europese recht en toezichthoudersaansprakelijkheid)[12]
- Dr. A.P. Klap (expert op het gebied van 'vage normen')
- Mr. M. Boeve (expert op het gebied van het Omgevingsrecht)
- Mw. T. Bossen (student-assistent)

U vindt de cv's van de onderzoekers in de bijlage.

[10] Rb. Amsterdam 18 september 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:5980 *(KLM-Piloot);* Rb. Amsterdam 17 december 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BG7225 *(BAT);* HR 25 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8782 *(Asbestziekte).*
[11] Er is uitdrukkelijk gevraagd door de opdrachtgever om geen aanbevelingen te doen, die blijven daarom achterwege.
[12] Tijdens de looptijd van het project is de heer Klap enige tijd uitgevallen wegens ziekte, zodat het projectleiderschap is overgenomen door prof. De Moor-van Vugt.

2. Juridische begrenzing van de handelingsvrijheid van de overheid

De vraag waar de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven ophoudt en waar de overheid moet gaan reguleren wordt in de rechtspraak beantwoord op basis van de volgende juridische leerstukken: het voorzorgsbeginsel, zorgplichten op grond van art. 2 en 8 EVRM, de criteria omtrent gevaarzetting (Kelderluik) en de daaruit voortvloeiende zorgplichten en de toezichthouders-aansprakelijkheid. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel vormen daarbij een belangrijk kader: hoe groter de zorgplicht, hoe zwaarder de onderzoeks- en motiveringsplicht. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden hieronder niet apart besproken, omdat de zwaarte van de onderzoeks- en motiveringsplicht afhangt van de hoogte van de zorgplicht.

2.1 De positieve zorgplichten op grond van artikel 2 en 8 EVRM

Art. 2 EVRM betreft het recht op leven en art. 8 (voor zover hier van belang) het recht op bescherming van het privéleven, het familie- en gezinsleven en de woning. Het EHRM legt art. 8 zo uit dat het bescherming omvat van de fysieke leefomgeving.[13] Deze rechten op bescherming hebben tot gevolg dat de overheid een positieve verplichting heeft om ze ook effectief te beschermen door actief optreden.[14] In bepaalde gevallen heeft de overheid de verplichting om onderzoek te doen om te bezien of maatregelen nodig zijn.[15] De overheid heeft verplichtingen om regelgeving uit te vaardigen en bv. vergunningsstelsels in het leven te roepen.[16] Daarnaast bestaat er de verplichting om concrete handelingen te verrichten, zoals het voorkomen van natuurrampen of het optreden zodra een ramp zich heeft voorgedaan.[17] Vervolgens zijn er ook verplichtingen tot het houden van toezicht op de naleving en handhaving.[18] Tot slot zijn er verplichtingen om informatie te verstrekken aan burgers, uit eigen beweging of op verzoek.[19]

De mate van zorgplicht verschilt enigszins tussen art. 2 en 8 EVRM. Bij de bescherming van het recht op leven geldt dat wanneer de overheid weet of behoort te weten dat dit recht dreigt te worden aangetast, de overheid moet voorkomen dat deze dreiging zich verwezenlijkt. De overheid kan op de hoogte raken van de dreiging door klachten of meldingen, informatie van deskundigen, beslissingen

[13] EHRM 2 oktober 2001, 36022/97 (*Hatton/UK);* EHRM 30 november 2004, 48939/99 *(Öneryildiz/Turkije).*
[14] EHRM 9 juni 1998 *(L.C.B/Verenigd Koninkrijk)* en EHRM 9 december 1994 *(Lopez Ostra/Spanje).* Zie voor een uitgebreide bespreking van de positieve verplichtingen van de overheid in het kader van artt. 2 en 8 EVRM Sanderink 2015. Aan zijn boek is ook de indeling in soorten verplichtingen ontleend.
[15] EHRM 10 november 2004, 46117/99 *(Taskin/Turkije).*
[16] EHRM 27 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101 *(Tătar/Roemenië)*; EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 *(Kolyadenko/Rusland).*
[17] EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 *(Budayeva/Rusland)*; EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 *(Kolyadenko/Rusland).*
[18] EHRM 30 november 2004, 48939/99 *(Öneryildiz/Turkije);* EHRM 20 mei 2014, 39438/05 *(Binişan/Roemenië)*; EHRM 16 november 2004, 4143/02 *(Moreno Gómez /Spanje)*.
[19] EHRM 27 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101 *(Tătar/Roemenië)*; EHRM 5 december 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1205JUD005280609 *(Vilnes/Noorwegen)*.

van nationale rechterlijke instanties of de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.[20] De overheid moet de maatregelen nemen die noodzakelijk zijn én voldoende om burgers te beschermen.[21] Het EHRM houdt rekening met de complexiteit van het monitoren van de moderne samenleving en van de keuzes die de overheid moet maken in termen van maatregelen. Niet ieder risico dat wordt gesignaleerd leidt tot een plicht tot handelen. De te nemen maatregelen moeten geen onmogelijke opgave zijn of een onevenredig zware last voor de overheid. Wanneer de overheid op de hoogte raakt van een 'real and immediate risk' voor het leven van een bepaalde burger, is de overheid echter wel verplicht om maatregelen te nemen om dat risico weg te nemen.[22] De beoordelingsmarge die normaal gesproken aan staten toekomt, geldt dan niet meer.

De overheid heeft de verplichting om te voorkomen dat er een inbreuk op het recht op leven plaatsvindt.[23] In beginsel heeft de overheid hier een ruime beoordelingsmarge.[24] Er moet in ieder geval worden voorzien in een effectief wettelijk en bestuurlijk kader en in effectieve handhaving hiervan.[25] Ook moet zij de burgers op tijd waarschuwen indien er zich een levensbedreigende situatie voordoet, en hen op de hoogte stellen van de maatregelen die zij gaat nemen.[26] Ook hier geldt dat de overheid geen excessieve last mag worden opgelegd, met name als het gaat om voorkomen van natuurrampen. Wanneer het natuurgeweld te voorspellen is, moet de overheid deze potentiële natuurgevaren onderzoeken en de burgers hier zoveel mogelijk tegen beschermen, tenzij dit een onevenredig zware opgave is. [27]

De rechtspraak over positieve verplichtingen die uit art. 8 EVRM voortvloeien overlapt deels met die van art. 2. Het verschil zit in de risico's die niet direct levensbedreigend zijn, zoals milieuverontreiniging of overlast.[28] In die gevallen moet het gaan om de situatie dat de vervuiling of overlast zodanig ernstig zijn dat de leefomgeving zodanig wordt aangetast dat daarmee het hebben van een privéleven of een gezinsleven niet goed meer mogelijk is, bijv. vanwege een overstroming, luchtvervuiling of vliegtuiglawaai.[29] Hierbij spelen factoren een rol zoals de intensiteit en de duur van de overlast en de gevolgen voor de mentale en fysieke gezondheid. Hier hebben de staten een ruimere beoordelingsmarge, mist zij een fair balance slaan tussen de belangen die worden aangetast en de

[20] EHRM 30 november 2004, 48939/99 *(Öneryildiz/Turkije)*; EHRM 24 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0724JUD006090811 *(Brincat e.a./Malta)*; EHRM 27 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101 *(Tătar/Roemenië).*

[21] EHRM 30 november 2004, 48939/99 *(Öneryildiz/Turkije);* EHRM 28 oktober 1998, 23452/94, *NJ* 2000/134 *(Osman/VK).*

[22] EHRM 28 oktober 1998, 23452/94, *NJ* 2000/134 *(Osman/VK).*

[23] J.M. Emaus, 'Geen actie, reactie? Over de handhaving van positieve verplichtingen onder artikel 2 EVRM', *L&S* 2011, afl. 1, p. 32.

[24] EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 *(Kolyadenko/Rusland),* §160.

[25] EHRM 28 oktober 1998, 23452/94, *NJ* 2000/134 *(Osman/VK);* EHRM 30 november 2004, 48939/99 *(Öneryildiz/Turkije)*; EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 *(Budayeva/Rusland);* en EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 *(Kolyadenko/Rusland).*

[26] EHRM 30 november 2004, 48939/99 *(Öneryildiz/Turkije)*; EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 *(Budayeva/Rusland)*; EHRM 24 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0724JUD006090811 *(Brincat e.a./Malta)*.

[27] EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 *(Budayeva/Rusland)*.

[28] EHRM 9 december 1994 *(Lopez Ostra/Spanje).*

[29] EHRM 2 oktober 2001, 36022/97 (*Hatton/UK);* EHRM 27 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101 *(Tătar/Roemenië)*; EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 *(Budayeva/Rusland).*

belangen die worden gediend, zoals economische of maatschappelijke belangen.[30] Ook hier geldt een informatieplicht: burgers moeten worden gewaarschuwd voor mogelijke risico's en moeten worden geïnformeerd over de maatregelen die worden genomen om de risico's te voorkomen of de overlast/verontreiniging op te heffen.[31]

2.2 Het voorzorgsbeginsel

Dit beginsel vindt zijn oorsprong in het omgevingsrecht. Tegenwoordig is het beginsel neergelegd in art. 191 VWEU en aldus in het EU-recht verankerd. Het berust op de gedachte dat potentiële schadelijke gevolgen voor de gezondheid van mens, dier en plant zoveel mogelijk worden voorkomen. De Commissie heeft een mededeling gedaan over het doel en de toepassing van het voorzorgsbeginsel.[32] Het voorzorgsbeginsel dient ertoe om snel te kunnen optreden tegen een mogelijk gevaar voor de gezondheid van mensen, dieren of planten, of ter bescherming van het milieu. Tegenwoordig heeft het een ruimere reikwijdte, zoals de Commissie ook erkent, en omspant het ook het consumentenbeleid en het Europese beleid inzake voedingsmiddelen, de gezondheid van mensen, dieren en planten. In geval wetenschappelijke gegevens geen volledige risicobeoordeling mogelijk maken, en sprake is van een 'onzeker risico' kan op basis van dit beginsel worden ingegrepen. Het voorzorgsbeginsel wordt toegepast wanneer een verschijnsel, een product of een procedé schadelijke gevolgen kan hebben en dit is vastgesteld door middel van een objectieve, wetenschappelijke evaluatie, waarbij de schadelijkheid niet met voldoende zekerheid kan worden bepaald. Het gaat dus niet alleen om reële risico's, maar ook om 'een vermoeden van potentieel risico'. Na een inschatting van de risico's, gebaseerd op wetenschappelijke evaluaties, moet de overheid bepalen of en zo ja, welke maatregelen worden getroffen. De mate van wetenschappelijke onzekerheid is van belang, alsmede de inschatting van het risico en de potentiële gevolgen van niet-handelen. Bij de beoordeling of maatregelen zullen worden genomen, moet de overheid bezien wat de voordelen zijn van al dan niet optreden en wat de lasten zijn die dat zal opleveren. Het risico van een procedé of een product moet worden aangetoond door de consument (consumentenorganisaties), met uitzondering van geneesmiddelen, pesticiden of levensmiddelen-additieven.

Het voorzorgsbeginsel heeft een nog bredere reikwijdte gekregen door de erkenning ervan door het EHRM bij de bescherming van het recht op leven en de bescherming van de leefomgeving (art. 2 en 8 EVRM).[33] Daar waar een activiteit een substantieel gevaar of risico mee kan brengen voor leven of gezondheid en dat risico zich nog niet heeft verwezenlijkt, bestaat er onder bepaalde voorwaarden toch een positieve verlichting tot ingrijpen. Dat is het geval als de overheid over voldoende wetenschappelijke of technische kennis beschikt, ook al kan niet met zekerheid worden gezegd dat een bepaald gevolg zal intreden. Het ontbreken van die zekerheid is geen rechtvaardiging om maatregelen ter voorkoming van ernstige en onomkeerbare schade achterwege te laten.[34]

[30] Tătar EHRM 27 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101 *(Tătar/Roemenië).*
[31] EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 *(Budayeva/Rusland)*.
[32] Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 def.).
[33] EHRM 27 januari 2009, 67021/01 (*Tătar/Roemenië).*
[34] Barkhuijsen en Onrust 2010, p. 63 en EHRM Tătar/Roemenië.

2.3 Gevaarzetting (Kelderluikcriteria)

Het Kelderluik-arrest geeft antwoord op de vraag in hoeverre er een zorgplicht bestaat in situaties waarin gevaar voor de fysieke veiligheid dreigt.[35] In bepaalde omstandigheden moet ermee rekening worden gehouden dat niet iedereen even goed oplet of even voorzichtig is. In die gevallen rust er een zorgplicht op degene die dat risico of gevaar heeft veroorzaakt.

De Hoge Raad heeft de volgende criteria aangelegd voor het bepalen van de vereiste zorgplicht in gevaarzettingssituaties:

1. De mate van waarschijnlijkheid waarmee de niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid kan worden verwacht.
2. De hoegrootheid van de kans dat daaruit ongevallen ontstaan.
3. De ernst die de gevolgen daarvan kunnen hebben.
4. De mate van bezwaarlijkheid van te nemen veiligheidsmaatregelen.

Op basis van dit arrest en latere arresten is een aantal vuistregels ontwikkeld die gelden in gevaarzettende situaties. We geven ze weer zoals ze zijn omschreven door Van Maanen:

1. Naarmate het waarschijnlijker is dat potentiële slachtoffers minder oplettend en voorzichtig zijn, dient een hogere zorgplicht betracht te worden;
2. Naarmate de kans op schade groter is, dient een hogere zorgplicht betracht te worden;
3. Naarmate de ernst en de omvang van de mogelijke schade groter is, dient een hogere zorgplicht in acht genomen te worden;
4. Naarmate de gedraging gevaarlijker is, dient een hogere zorgplicht in acht genomen te worden;
5. Naarmate het nemen van bepaalde voorzorgsmaatregelen, zowel op zichzelf beschouwd als in relatie tot de mogelijke schade, minder bezwaarlijk is qua kosten, tijd en moeite, bestaat een sterkere gehoudenheid tot het treffen van preventieve maatregelen.

Bij dit alles is niet van belang of men het specifieke gevaar dat zich heeft verwezenlijkt concreet heeft voorzien. Voldoende is dat met het nemen van bepaalde veiligheidsmaatregelen in het algemeen - naar objectieve maatstaven - bepaalde (gezondheids)gevaren worden voorkomen.[36]

2.4 Toezichthoudersaansprakelijkheid

Onder toezichthoudersaansprakelijkheid wordt verstaan de aansprakelijkheid van de overheid wegens gebrekkig toezicht op de naleving van wettelijke regels en vergunningsvoorschriften (toezichtsfalen). De aansprakelijkheid is gebaseerd op de maatschappelijke zorgvuldigheid ex art. 6:162 BW. In wezen gaat het om een afgeleide aansprakelijkheid: als gevolg van het nalaten van een derde, meestal een onderneming, om de voorschriften in acht te nemen, ontstaat schade. De schade kan betreffen de fysieke leefomgeving, de gezondheid, zaakschade, maar ook vermogensschade (bv.

[35] HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079.
[36] G.E. Van Maanen, 'De Nederlandse kelderluikarresten. Al meer dan honderd jaar – rechtseconomisch (!) – op de goede weg in Europa!', *NTBR* 2008, 5.

bij bankentoezicht).[37] Er worden twee vormen van toezichtsfalen onderscheiden: concreet toezichtsfalen en algemeen toezichtsfalen.[38]

De eerste vorm betreft het geval dat de overheid wordt verweten in een concreet geval te weinig te hebben gedaan om te voorkomen dat schade optrad als gevolg van niet naleving van de regels. In deze situatie is de overheid wel bekend met de niet naleving of de gevaarlijke situatie, maar treedt daartegen onvoldoende op, als gevolg waarvan de schade zich verwezenlijkt. Anders dan bij algemeen toezichtsfalen is de beleidsvrijheid van de overheid in het geval deze concrete aanwijzingen heeft dat er daadwerkelijk sprake is van overtredingen of gevaarlijke situaties beperkter. Naarmate het betrokken risico groter is, worden de grenzen van de beleidsvrijheid om niets te doen eerder bereikt.[39] Hier speelt ook de beginselplicht tot handhaving een rol.[40] Op grond van dit leerstuk is de overheid verplicht over te gaan tot handhaving, zodra zij ermee bekend wordt dat er een overtreding wordt begaan. De overheid wordt in ieder geval geacht op te treden als een derde klaagt over de overtreding. Niet helemaal duidelijk is of deze leer ook geldt, als de overheid ambtshalve bekend wordt met de overtreding. In relatie tot de toezichthoudersaansprakelijkheid bezien, zal de overheid dan in ieder geval blijk moeten geven van een evenwichtige belangen-afweging op dit punt. De motiveringsplicht geldt dan verzwaard.[41]

De tweede vorm betreft het geval waarin de overheid wordt verweten haar algemene toezichts-taken te hebben verwaarloosd. Het betreft dan zuiver nalaten door onvoldoende uitoefenen van algemeen, preventief toezicht. De overheid heeft te weinig gedaan om overtredingen op te sporen en tegen te gaan. Bij de beoordeling of de overheid had moeten handelen speelt de beleids- en beoordelingsvrijheid bij de uitoefening van de bevoegdheid tot uitoefening van algemeen en preventief toezicht een rol. Enerzijds gaat het om het bepalen van de prioriteiten in termen van mensen en middelen.[42] Anderzijds gaat het om de prioritering in termen van risicoanalyse. De burgerlijke rechter zal deze beleidskeuzes marginaal toetsen en beoordelen of de overheid in redelijkheid tot dit beleid heeft kunnen komen.[43] Vervolgens wordt bezien of het gekozen beleid ook naar behoren wordt uitgevoerd. Hier wordt wel gesproken van het criterium van de redelijke handelende toezichthouder, een criterium dat in het Vie d'Or arrest voor het eerst is aangelegd.[44] De overheid is niet snel aansprakelijk voor algemeen toezichtsfalen. Tot nu toe is er geen enkele zaak bekend waarin de rechter dit beslist heeft.

[37] HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2080 *(Vie d'OR)*; Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP8578 *(CMI-brand)*; HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL3262 *(Vuurwerkramp Enschede)*.
[38] A.T. Bolt & E.P. Ceulen, 'Aansprakelijkheid van de overheid als toezichthouder', *Gst.* 2016/4.
[39] Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP8578 *(CMI-brand)*.
[40] Zie onder meer ABRvS 31 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5968, AB 2003, 188, m.n.t Neerhof.
[41] Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP8578 *(CMI-brand).*
[42] HR 22 juni 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2237 *(Restaurant Boeddha).*
[43] HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2080 *(Vie d'OR)*; HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL3262 *(Vuurwerkramp Enschede)*; HR 21 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3349 *(DSB).*
[44] HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2080 *(Vie d'OR)*.

3. Bespreking van de jurisprudentie

3.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is uiteen gezet hebben wij de focus van het onderzoek gericht op een aantal vage normen/begrippen waarvan verwacht kon worden dat zij in relatie staan tot de handelingsvrijheid van de overheid. Dit zijn voorzorg, voorzorgsbeginsel, veiligheid, gezondheid, risico (en varianten, zoals onzeker risico), significante gevolgen, gevaar, preventie/preventief, schade. Vervolgens hebben we het onderzoek toegespitst op tot een aantal kernbegrippen, te weten het voorzorgsbeginsel, maatschappelijke zorgvuldigheid en gevaarzetting, zorgplichten op grond van art. 2 en 8 EVRM, en beginselen van behoorlijk bestuur.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de rechtspraak over veiligheid van de fysieke leefomgeving en gezondheid, gerubriceerd naar de verschillende risico's die een rol spelen bij de begrenzing van de handelingsvrijheid van de overheid. Er is niet gekozen voor een rubricering naar rechtsgrondslag om drie redenen. Enerzijds is de aard van het risico mede bepalend voor de normering die de grenzen aan de handelingsvrijheid van de overheid stelt. Anderzijds is de rechtsgrondslag op basis waarvan de rechter begrenzing stelt afhankelijk van de bevoegdheid van de rechter en de gronden die de eiser aanvoert. Zo kan een bepaald type risico worden genormeerd door art. 2 en 8 EVRM, door de normen betreffende gevaarzetting en die betreffende toezicht-houdersaansprakelijkheid (zoals bijv. in de zaken CMI en Vuurwerkramp Enschedé). Het leek de onderzoekers ook meer inzichtelijk, aangezien de uitkomsten een handvat moeten bieden voor een toolbox om beleid mee te ontwikkelen. Binnen de verschillende categorieën is in beginsel een chronologische volgorde aangehouden, om zo ook te kunnen laten zien dat bij bepaalde risico's sprake is van voortschrijdende (wetenschappelijke) inzichten, die de normering strikter maken.

3.2 Gezondheid

3.2.1 *Gezondheid en industriële activiteit/technologie*

In deze paragraaf bespreken we rechtspraak die gaat over industriële activiteiten of technologieën. Achtereenvolgens komen aan de orde het gebruik van modelvliegtuigjes, een procedé voor goud- en zilverwinning waarbij gebruik wordt gemaakt van de giftige stof cyaankali (blauwzuur), en een techniek voor diepzeeduikers om op grote diepten langdurig werkzaamheden ten behoeve van oliewinning te kunnen verrichten.

a) Modelvliegtuig

Afdeling bestuursrechtspraak 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7616

Feiten

De appellant stelt beroep in tegen een besluit genomen op 8 september 2006 door het college van B&W van Dordrecht. Het gaat om de verlening van een vergunning aan de vereniging 'Radiovliegclub

Dordrecht en omstreken ‘Red Eagles’ voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor het vliegen met modelvliegtuigen voor een periode van vijf jaar, gelegen op het Sportpark Schenkeldijk te Dordrecht. Appellant is het oneens met de verlening van de vergunning omdat dit leidt tot een onveilige situatie en het de gestelde geluidsgrenswaarden overschrijdt.

Juridisch kader

De vergunning die is verleend is een vergunning in de zin van art. 8.1 Wet milieubeheer. De bescherming van personen of zaken op het aardoppervlak tegen gevaren ten gevolge van het luchtverkeer vindt primair plaats in het kader van de Wet luchtvaart. De Wet milieubeheer biedt tevens aanvullende bescherming. Op grond van art. 8.10 van de Wet Milieubeheer wordt een vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu geweigerd. Ingevolge art. 8.11, tweede en derde lid, hoeft een vergunning niet geweigerd te worden indien door het stellen van voorschriften en beperkingen de nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden voorkomen of voldoende kunnen worden beperkt.

Risico’s/gevaar

Appellant betoogt dat doordat in de nabijheid van zijn woning wordt gevlogen, niet valt uit te sluiten dat een modelvliegtuig op of nabij zijn woning neerstort, zodat sprake is van een onveilige situatie. Dit gevaar heeft zich op het moment van de uitspraak echter nog niet verwezenlijkt. Tevens betoogt appellant dat de gestelde geluidsgrenswaarden worden overschreden.

Kennis/onderzoek

B&W baseren zich met betrekking tot de geluidsoverlast op de Handreiking industrielawaai en het referentieniveau van het omgevingsgeluid. Het referentieniveau is vastgesteld naar aanleiding van een onderzoek dat de verweerder uit heeft laten uitvoeren door de Milieudienst Zuid-Holland Zuid. Tevens heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening een deskundigenbericht uitgebracht waar de Afdeling zijn oordeel op baseert. Met betrekking tot de veiligheid baseert B&W zijn oordeel op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting.

Maatregelen

Aan de vergunning zijn aanvullende voorwaarden verbonden. Met betrekking tot de veiligheid is een voorgeschreven vlieggebied vastgesteld (voorschrift F.8), dat er volgens de Afdeling toe strekt te voorkomen dat de modelvliegtuigen boven woningen vliegen. Met betrekking tot het voorkomen van geluidsoverlast zijn aanvullende voorwaarden F.1 en F.2 aan de vergunning verbonden waarin verschillende grenswaarden zijn neergelegd afhankelijk van de tijd en dag.

Oordeel rechter

Het beroep is gedeeltelijk gegrond verklaard. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking, voor zover het het daarbij aan de vergunning verbonden voorschrift F.1 betreft. Voorwaarde F.1 overstijgt de richtwaarde van het referentieniveau van het omgevings-geluid.

Met betrekking tot de veiligheid overweegt de Afdeling dat het op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting niet aannemelijk dat het voorgeschreven vlieggebied in voorschrift F.8 bij de vergunning niet in acht zou kunnen worden genomen of niet handhaafbaar zou zijn. Het standpunt van verweerder dat zich niet zodanige veiligheidsrisico’s voor personen of zaken voordoen als gevolg van neerstortende modelvliegtuigen dat de vergunning moest worden geweigerd, of nadere voor-

schriften aan de vergunning hadden moeten worden verbonden, acht de Afdeling redelijk. Voor zover appellant betoogt dat het aan de vergunning verbonden voorschrift F.8 niet zal worden nageleefd, heeft deze beroepsgrond geen betrekking op de rechtmatigheid van de ter beoordeling staande vergunning en kan deze om die reden niet slagen.

b) Procédé bij goud- en zilverwinning

EHRM 27 januari 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI0380, *Tătar v. Roemenië*

Feiten

Vader en zoon Tătar wonen op 100 meter van een installatie voor goud- en zilverwinning in Roemenië. Zij ondervinden gezondheidsschade als gevolg van de emissie van natriumcyanide, zink en andere giftige stoffen uit die installatie. Zoon Tătar lijdt aan astma die zou zijn verergerd als gevolg van de emissies.

Natriumcyanide is het natriumzout van blauwzuur. Het wordt gebruikt bij de extractie en opwerking van goud en zilver uit ertsen. In deze zaak werd het erts in bassins (zinkputten) gelegd en vervolgens gespoeld met natriumcyanide. Vervolgens werd het erts naar de opwerkingsfabriek gebracht om het goud en zilver eruit te halen. Dit spoelsysteem was bedoeld als gesloten systeem. In januari 2000 stroomde 100.000 m^3 met natriumcyanide verontreinigd water de rivier in; dit leidde tot een ecologische ramp (onder meer massale vissterfte, verontreiniging van drinkwater, verontreiniging van rivieren tot in Hongarije, Servië en Monte Negro).

Juridisch kader

Het gaat om een klacht over schending van art. 2 en 8 EVRM, die door het EHRM wordt behandeld op grond van art. 8, dat volgens het Hof de plicht inhoudt om een wettelijk en bestuurlijk kader vast te stellen ter bescherming tegen schade aan het milieu en de volksgezondheid. Het Hof plaatst de nakoming van deze plicht in het kader van het voorzorgsbeginsel.

De exploitant van de installatie kreeg drie vergunningen: een aanlegvergunning voor de reconstructie van de bassins (zinkputten) in 1997, toestemming om natriumcyanide te gebruiken in het extractieproces (1998) en een concessie om de zinkputten te exploiteren (1999). Aan de vergunningen werden voorschriften verbonden, inhoudend dat een adequate technologie moest worden gebruikt in verband met de bescherming van het grond- en oppervlaktewater, de zuivering van het gebruikte water, en het gebruik van een zodanig procedé dat hinder, in het bijzonder van blauwzuur wordt voorkomen.

Risico's/gevaar

Natriumcyanide is giftig. Blauwzuur is een vluchtige vloeistof met een prikkelende geur, die bijtend kan werken op de huid. Zolang het extractieprocédé in een gesloten circuit plaatsvindt, hoeft er geen probleem te zijn. Wanneer de hiervoor genoemde stoffen echter in lucht en water terecht komen, kunnen zij giftig zijn. In deze zaak staat – naast andere gezondheidsrisico's - ter discussie of deze stoffen wanneer zij in de lucht terecht komen (in de vorm van waterstofcyanide ofwel blauwzuurgas),

astma kunnen veroorzaken of verergeren. Daarnaast kan de gezondheid in gevaar komen door langere blootstelling aan cyaniden en zware metalen.

Het gevaar heeft zich verwezenlijkt in januari 2000. Daardoor is een groot gebied getroffen, tot in Hongarije, Servië en Montenegro.

Kennis/onderzoek

Voorafgaand aan de vergunningverlening werd in 1993 een milieueffectrapportage gepubliceerd door een onderzoeksinstituut van het ministerie waaruit bleek dat de grond en het grondwater in de streek in 1990 al zwaar vervuild was. De hoeveelheid fijnstof en zwaveldioxide in de lucht was ver boven het mondiaal toegestane niveau en de hoeveelheid zware metalen overschreed de grens van het toelaatbare op meer plekken, ten gevolge van de activiteiten van de oude opwerkingsfabriek. In het rapport werd erop gewezen dat de nieuwe installatie die gebruik zou maken van het gesloten spoelsysteem 100 meter van bewoond gebied zou komen te staan. Er werd gewezen op de kans dat natriumcyanide vrij zou komen bij een ongeluk met zware verontreiniging van grond en water als gevolg. De onderzoekers vonden geen risico voor de volksgezondheid, mits sprake zou zijn van een gesloten proces. Wel werd op een aantal punten aangegeven dat er onzekerheden waren met betrekking tot de impact van de gebruikte technologie op het milieu (uitstoot, stof, geluid en trillingen).

In december 2000 bracht de door de Europese Commissie naar aanleiding van de ramp ingestelde Task Force rapport uit, concluderend dat de inmiddels verlaten mijnen een groot risico voor de volksgezondheid betekenden. De Task Force wees als oorzaken van de ramp aan: de gebruikte technologie met zinkputten was gebaseerd op een gesloten systeem. Er was geen back-up systeem in geval van een defect. In de aanlegvergunning was geen rekening gehouden met de bijzondere klimatologische omstandigheden (stormen, heftige regenval). Daarnaast waren er twee plekken in de bassins waarlangs natriumcyanide kon ontsnappen in de lucht of in het grondwater. Als derde oorzaak werd aangewezen gebrekkig toezicht op het proces en op het onderhoud van de installatie.

In 2001 werden in een nieuwe studie hogere verontreinigingsniveau's dan in 1990 gemeten. Deze studie werd gedaan op verzoek van de exploitant. Met betrekking tot de effecten van natriumcyanide op de volksgezondheid gaf het rapport aan dat de stof invloed heeft op hart en bloedvaten en op het zenuwstelsel. Opname van deze stof kan coma's, stuiptrekkingen en hartritmestoornissen veroorzaken. Blootstelling aan cyanide kan neurologische aandoeningen en een trage schildklier veroorzaken. Met betrekking tot het luchtwegsysteem werd geconcludeerd dat verschillende vormen van cyanide een negatief effect kunnen hebben en een trigger zijn voor astma. Concreet werd in de omgeving van de opwerkingsfabriek gevonden dat de grond en het grondwater sterk verontreinigd waren met lood en natriumcyanide. Deze verontreiniging zou echter niet kunnen leiden het verhogen van gevoeligheid voor luchtwegaandoeningen. In de periode 1995-1999 is wel een verhoging van het aantal aandoeningen aan de luchtwegen vastgesteld. Er kon echter geen rechtstreeks verband met de gezondheid van de bevolking in de nabijheid van de opwerkingsfabriek worden vastgesteld. In andere in opdracht van de exploitant uitgevoerde studies werden vergelijkbare conclusies getrokken.

Het EHRM haalt hiernaast nog enkele meer algemene rapporten aan over de werking van natriumcyanide, de toxiciteit en de effecten op de gezondheid wanneer men wordt blootgesteld aan concentraties natriumcyanide.

Maatregelen

De klacht gaat over het uitblijven van maatregelen, in het bijzonder over het ontbreken van behoorlijk onderzoek naar de effecten van de activiteiten van de exploitant op het milieu en de volksgezondheid.

Na de ramp in 2000 hebben de autoriteiten de activiteiten van de opwerkingsfabriek niet stilgelegd. De bevolking werd niet tot nauwelijks geïnformeerd over de eventuele risico's voor en de effecten op de gezondheid en het milieu.

Oordeel

Art. 8 EVRM is van toepassing, omdat de verontreiniging door de opwerkingsfabriek van zodanige aard is dat deze kan leiden tot aantasting van de kwaliteit van leven en van het welzijn van de bewoners van het gebied. Art. 8 houdt in de plicht om een wettelijk en bestuurlijk kader vast te stellen ter bescherming tegen schade aan het milieu en de volksgezondheid. Deze wordt door het Hof als volgt ingekleurd. Een staat heeft beleidsvrijheid bij de behandeling van complexe kwesties van economische beleid en milieubeleid als het gaat om gevaarlijke activiteiten. In dat verband verdient het vermelding dat uit het arrest blijkt dat het feit dat de opwerkingsfabriek voor werkgelegenheid zorgde, en dat de staat ruim 8 miljoen dollar zou kunnen innen, belangrijke redenen waren om toestemming te verlenen.

Het kader moet echter wel regels bevatten die zijn afgestemd op de ernst van het risico. Dit is bepalend voor de toestemming voor de activiteit, de start ervan, de exploitatie, de veiligheid en het toezicht. Alle betrokkenen moeten maatregelen nemen om burgers te beschermen. In de besluitvormende fase moet onderzoek worden gedaan om vooraf in kaart te brengen wat de effecten kunnen zijn op het milieu en op de rechten van individuele burgers. Burgers moeten toegang hebben tot de uitkomsten van deze onderzoeken. Zij moeten ook toegang tot de rechter hebben om besluiten of andere handelingen die hun belangen raken aan te vechten.

Het Hof gaat na

1. Of de autoriteiten voorafgaand aan het geven van toestemming voor de exploitatie de eventuele risico's hebben onderzocht
2. Of de autoriteiten na de ramp in 2000 de bevolking hebben geïnformeerd over de eventuele risico's voor en de effecten op de gezondheid en het milieu
3. Of de autoriteiten na de ramp de bevolking hebben geïnformeerd over maatregelen om een toekomstige ramp te voorkomen
4. En of zij de bevolking hebben geïnformeerd over maatregelen om de risico's voor milieu en gezondheid te mitigeren in geval van een nieuw incident.

Voorafgaand aan de beantwoording van de verschillende vragen die er liggen in relatie tot art. 8 gaat het Hof na in hoeverre er reden is om aan te nemen dat de astma van de zoon is verergerd door het gebruik van de specifieke technologie met natriumcyanide. Het Hof ziet geen causaal verband (zich baserend op wetenschappelijk onderzoek). Er is weliswaar een zekere mate van wetenschappelijke onzekerheid over het genoemde verband, d.w.z. er zijn aanwijzingen (inademen van blauwzuur kan de luchtwegen irriteren, maar het verband tussen concentratie en effect is niet duidelijk). Er zijn onvoldoende overtuigende statistische gegevens om aan te nemen dat astma verergert door contact met blauwzuur.

Ook al is er geen causaal verband, toch is het Hof van oordeel dat er een positieve verplichting op de staat rust, gelet op de aanwezigheid van een ernstig en substantieel risico voor gezondheid en welzijn van de betrokkenen. Het Hof stelt vast dat de eerste impactstudie dateert van 1993 en dat de toestemmingen zeven jaar later gebaseerd zijn op de bevindingen uit 1993. In die studie is vastgesteld dat het gebied al ernstig verontreinigd was, dat de te gebruiken technologie nog niet eerder in Roemenië was gebruikt (wel elders in de wereld door dezelfde maatschappij) en dat de gevolgen ervan voor het milieu onbekend waren. Ook werd gewaarschuwd voor geluidhinder en luchtvervuiling. Onder die omstandigheden, waarin geen wetenschappelijke zekerheid bestaat over de gevolgen, vergt het voorzorgsbeginsel dat een staat adequate maatregelen neemt om ernstig en onomkeerbare schade aan het milieu te voorkomen. Het Hof doet een beroep op de Verklaringen van Stockholm en van Rio. Het Hof stelt vast dat de autoriteiten bij het bepalen van de voorschriften voor exploitatie van de opwerkingsfabriek onvoldoende eisen zijn gesteld.

Het Hof is van oordeel dat er voorafgaande aan de toestemming onvoldoende informatie is verstrekt aan de bevolking. Er zijn twee inspraakrondes geweest in 1999, maar de resultaten van de impact studie werden niet beschikbaar gesteld en de aanwezigen kregen geen antwoord op hun vragen over de risico's.

Na het ongeluk in januari 2000 hebben de autoriteiten de activiteiten niet stilgelegd. Het Hof neemt aan dat er veel angst en onzekerheid heersten onder de bevolking door gebrek aan overheids-ingrijpen en gebrek aan informatie.

Het Hof acht daarom een schending van art. 8 aanwezig.

c) Techniek voor diepzeeduikers

EHRM 5 december 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1205JUD005280609, *Vilnes v. Noorwegen*

Feiten

Duikers ondervinden gezondheidsschade nadat zij tussen 1965 en 1990 hebben gedoken ten behoeve van de oliewinning in Noorwegen.

Juridisch kader

Geklaagd wordt over een schending van art. 2 en 8 EVRM, omdat de overheid niet de noodzakelijke maatregelen had genomen om de levens van de duikers te beschermen tegen vermijdbare risico's. Een wettelijk kader voor veiligheidsmaatregelen ontbrak. Voor zover er wel veiligheidsmaatregelen waren, waren er te ruime ontheffingen verleend. Het toezicht op de naleving ontbrak. Er werden geen maatregelen genomen om veilige decompressietabellen voor te schrijven.

Risico/gevaar

Het gaat hier enerzijds om het risico op caissonziekte: het verschijnsel dat stikstof die op grote diepte in het bloed is opgelost op normale diepte niet snel genoeg wordt afgevoerd uit het bloed en daardoor belletjes gaat vormen. De duiken duurden meer dagen, soms zelfs tot 24 dagen achter elkaar. In die

periode staan de duikers voortdurend onder hoge druk. Hierdoor kan anderzijds schade ontstaan aan het centrale zenuwstelsel en het botstelsel (als gevolg van te geringe bloedtoevoer).

Onderzoek/kennis

De risico's van caissonziekte waren al lang bekend. Er was echter geen wetenschappelijke consensus over de langetermijneffecten van diepzeeduiken.

In de periode 1969 tot 2002 kwam er gaandeweg meer wetenschappelijke kennis beschikbaar over de langetermijneffecten. Vanaf 1969 kwam informatie beschikbaar over decompressietabellen die het best konden worden gehanteerd. In de UK gebruikte men bepaalde tabellen die minder risico's voor de gezondheid leken op te leveren. Daarover werd de Noorse inspectie geïnformeerd. Ook gaven de Engelsen informatie over hun onderzoek naar het risico van botafbraak.

De overheid had een tijdlang geen inzicht in de decompressietabellen die werden gebruikt. Een 'snelle' tabel had concurrentievoordelen, omdat dan minder manuren verloren gingen. In 1984 had de inspectie toegang tot de tabellen en vond de verschillen in de compressietijd verontrustend. Het was de overheid bekend dat de duikbedrijven en oliemaatschappijen de tabellen beschouwden als bedrijfsgeheim, ter bescherming van hun concurrentiepositie.

De controles waren aanvankelijk beperkt, maar werden na uitbreiding van de inspectie intensiever. De inspectie was echter niet goed op de hoogte van incidenten en ongevallen, vanwege onderrapportage door de duikbedrijven.

In 1983 initieerden de Noorse autoriteiten een conferentie over de langetermijneffecten, er bleek geen consensus. Tien jaar later was die consensus er nog steeds niet, al neigde men tot de mogelijkheid dat er neurologische en psychische effecten zouden kunnen optreden. In 2002 werd in een expertrapport geconcludeerd dat er geen duidelijk bewijs voor die effecten was.

Maatregelen

In 1963 werd de Continental Shelf Act aangenomen, waarin regels werden gesteld voor de olie-exploitatie op het continentaal plat. In 1967 werden er voor het eerst veiligheidsvoorschriften vastgesteld. Voorafgaand aan een project moest de minister het plan goedkeuren over de inrichting van de duikoperaties, waarbij de gebruikte uitrusting moest worden vermeld en ook welke veiligheidsmaatregelen werden getroffen voor de duiker.

In 1978 werden meer specifieke veiligheidsmaatregelen voorgeschreven, die vrij gedetailleerd regels stelden over de duikoperaties, de gezondheid van de duikers, de apparatuur, de samenstelling van mixgassen, decompressietijd etc. Een verblijf onder water mocht niet langer duren dan 16 dagen, maar er gold een ruim ontheffingenbeleid. De maatregelen werden verschillende keren nog aangescherpt. Tot 1978 werd het toezicht op de duikoperaties uitgevoerd door één inspecteur, die meer naar de technische staat van de gebruikte apparatuur en uitrusting keek, dan naar de duikprocedures. Daarna kwam er een grotere inspectie, met meer capaciteit en werden de controles intensiever. In 1990 werd het verplicht bepaalde gestandaardiseerde decompressietabellen te gebruiken, die waren gebaseerd op de Engelse tabellen en die van de US Navy.

Oordeel

Het Hof wijst de claim op grond van art. 2 en 3 EVRM af. De lidstaat heeft alle maatregelen getroffen die destijds in redelijkheid van haar verwacht konden worden met het oog op de veiligheid van de duikers. Deze maatregelen werden door het Hof voldoende bevonden.

Wel is sprake van schending van art. 8 EVRM. Het Hof was van oordeel dat gelet op de rol van de overheid bij het toestaan van de duikoperaties en bij het waarborgen van de veiligheid van de duikers in combinatie met de onzekerheden over de langetermijneffecten, een zeer voorzichtige benadering (very cautious approach) noodzakelijk was. Onder die omstandigheden mocht van de overheid worden verwacht dat zij erop toezag dat de oliemaatschappijen volledige openheid betrachtten met betrekking tot de duiktabellen, en dat de duikers werden geïnformeerd over de verschillen in de tabellen en over de bedenkingen van de overheid daarbij met betrekking tot de gezondheidseffecten. Dit had gedaan kunnen worden bij het verlenen van vergunningen voor duikoperaties en tijdens inspecties.

3.2.2 *Gezondheid en stoffen*

In deze paragraaf komt rechtspraak aan de orde met betrekking tot stoffen die van invloed kunnen zijn op de gezondheid. Het gaat daarbij om asbest, blauwzuur, teer en nicotine in sigaretten, additieven in benzine, geneesmiddelen en medische hulpmiddelen. Van al deze stoffen staat ter discussie in hoeverre zij de gezondheid aantasten (kennis) en in hoeverre de markt mag worden beperkt in de productie of het gebruik van deze stoffen.

a. Toelating eetlustremmers

Gerecht van eerste aanleg 26 november 2002, ECLI:EU:T:2002:283, *Artegodan e.a. v. Commissie*

Feiten

Verzoeksters zijn houders van aanvankelijk door de bevoegde nationale autoriteiten afgegeven vergunningen voor geneesmiddelen (eetlustremmers) voor de behandeling van obesitas. Na een advies van het Comité voor farmaceutische specialiteiten (hierna: „CFS") van het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling heeft de Commissie de bevoegde autoriteiten opgedragen de vergunningen voor bepaalde eetlustremmers in te trekken.

Juridisch kader

Op grond van artikel 11, eerste alinea, van richtlijn 65/65 moet dat de bevoegde autoriteit de vergunning voor een geneesmiddel schorsen of intrekken wanneer blijkt dat dit bij normaal gebruik schadelijk of niet werkzaam is dan wel niet de opgegeven kwalitatieve en kwantitatieve samenstelling bezit. Het Gerecht legt dit artikel uit aan de hand van het voorzorgsbeginsel.

Gevaar/risico

Deze eetlustremmers bevatten aan amfetamine verwante stoffen met als mogelijke bijwerkingen verslaving en hartaandoeningen, waaronder aan de hartklep.

Kennis/onderzoek

Wat de werkzaamheid van deze stoffen betreft, stelt het Gerecht vast dat het CFS reeds in 1996 had beklemtoond dat de langetermijnwerking van de betrokken stoffen niet was bewezen, dat er geen significante gegevens beschikbaar waren over de invloed van deze stoffen op de morbiditeit of de mortaliteit en dat het gewicht onmiddellijk na de stopzetting van de behandeling met geneesmiddelen opnieuw toenam. Wat de veiligheid betreft, heeft het CFS gemeend dat de gevaren die aan de betrokken stoffen zijn verbonden sinds 1996 niet zijn gewijzigd, zoals duidelijk uit de wetenschappelijke conclusies van dit comité blijkt en door de verklaringen van de Commissie in het kader van het onderhavige geschil wordt bevestigd. Door in zijn wetenschappelijke conclusies betreffende enerzijds amfepramon en anderzijds fentermine te vermelden dat het gevaar voor hartklepgebreken niet kan worden uitgesloten, stelt het CFS enkel vast dat niet kan worden bewezen dat dit gevaar onbestaande is. Uit zijn wetenschappelijke conclusies betreffende alle betrokken stoffen blijkt overigens uitdrukkelijk dat er geen ernstige aanwijzingen bestaan die het vermoeden wettigen dat deze stoffen het gevaar voor hartklepgebreken verhogen. Bovendien weegt het CFS in het kader van zijn onderzoek van de baten/risicobalans van die stoffen het beweerde gebrek aan werkzaamheid van de stoffen alleen af tegen de gevaren die reeds in 1996 in aanmerking waren genomen.

Maatregelen

De middelen zijn door de Commissie verboden.

Oordeel

Volgens het Gerecht vereist het voorzorgsbeginsel in deze context in de eerste plaats, dat uitsluitend overwegingen inzake de bescherming van de gezondheid in aanmerking worden genomen, in de tweede plaats dat de baten/risicobalans van een geneesmiddel opnieuw wordt onderzocht wanneer nieuwe gegevens twijfels doen rijzen over de werkzaamheid of de veiligheid ervan, en in de derde plaats dat de bewijsregeling wordt toegepast overeenkomstig het door de Commissie impliciet ingeroepen voorzorgsbeginsel, dat met name een uitvloeisel is van het beginsel dat de vereisten inzake bescherming van de gezondheid voorrang hebben op de economische belangen. Aan het eerste vereiste is gelet op de richtlijn voldaan. Wat betreft de baten/risicobalans merkt het Gerecht op dat dat de graad van schadelijkheid die de bevoegde autoriteit aanvaardbaar kan achten, bij elk onderzoek van een geneesmiddel concreet afhankelijk is van de baten die van het geneesmiddel worden verwacht. Zodra duidelijk wordt dat die baten in termen van therapeutische werkzaamheid wegvallen, vallen ook de gronden voor toelating weg.

Wat betreft de bewijsregeling is het Gerecht van oordeel dat dit mede moet worden bezien in het kader van het voorzorgsbeginsel en in het bijzonder in het kader van de beschikbaarheid van nieuwe wetenschappelijke inzichten. In eerste instantie is het aan de onderneming die voor een geneesmiddel een vergunning aanvraagt, de werkzaamheid van dit geneesmiddel alsmede de onschadelijkheid ervan aan te tonen, welk bewijs in het bijzonder op overeenkomstig richtlijn 75/318 verrichte proeven dient te steunen. Bij verlenging van de vergunning na vijf jaar kijkt men naar de kennis op het gebied van de geneesmiddelenbewaking en andere voor de genees-middelenbewaking relevante informatie. Wanneer de aanvrager vanwege de stand van de wetenschappelijke kennis op dat moment geen volledige gegevens kan verstrekken over de werkzaamheid en de onschadelijkheid van het betrokken geneesmiddel bij normaal gebruik, mag geëist worden dat hij aanvullend onderzoek doet. Gedurende

de looptijd van de vergunning mag dat echter niet, volgens de toepasselijke richtlijnen. Wanneer de bevoegde autoriteit echter ernstige en concludente aanwijzingen heeft op basis waarvan redelijkerwijze kan worden getwijfeld aan de onschadelijkheid en/of de werkzaamheid van het geneesmiddel, is het niet zo dat deze autoriteit de wetenschappelijke twijfel moet wegnemen. Met andere woorden, er is geen omkering van de bewijslast.

“In deze omstandigheden moet, afgezien van de uitzonderlijke hypothese waarin de bevoegde autoriteit omstandig erkent dat zij het onderzochte geneesmiddel bij de verlening van de vergunning of bij een eventueel besluit tot handhaving of verlenging van de vergunning onjuist had beoordeeld, ervan worden uitgegaan dat de intrekking van een VHB in beginsel slechts gerechtvaardigd is indien het bestaan van een nieuw potentieel risico of de hypothese van een gebrek aan werkzaamheid wordt gestaafd door objectieve nieuwe wetenschappelijke en/of medische gegevens of informatie. In het bijzonder is de toepassing van een nieuw beoordelingscriterium, waarover in de medische wereld inmiddels een consensus moet bestaan, tijdens de geldigheidsduur van de vergunning logischerwijze slechts gerechtvaardigd indien deze ontwikkeling gebaseerd is op nieuwe gegevens of informatie.”

“In casu berusten de adviezen van het CFS van 31 augustus 1999 en de bestreden beschikkingen, ofschoon zij op deze beoordeling terugkomen, op precies dezelfde medische en wetenschappelijke gegevens als die welke in 1996 met betrekking tot de therapeutische werking van de betrokken stoffen in aanmerking waren genomen.” De conclusie is dat de beslissing niet zozeer is gebaseerd op nieuwe inzichten over de werking van de eetlustremmers als op gewijzigde inzichten over het nut ervan voor het bereiken van langdurig gewichtsverlies.

b. Asbestziekte (productaansprakelijkheid)

Hoge Raad 25 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8782, *Asbestziekte*

Feiten

Eternit was in 1971 leverancier van asbestcementplaten. Eternit wordt door verweerders in cassatie, de erfgenamen van de betrokkene, aansprakelijk gesteld voor de ten gevolge van de ziekte van de betrokkene geleden schade op grond van onrechtmatige daad. Betrokkene heeft in eerste aanleg aangevoerd dat Eternit de gebruikers van de asbestcementplaten niet heeft gewaarschuwd voor de gezondheidsrisico's daarvan, hoewel zij daarmee toen wel op de hoogte was. In hoger beroep heeft het Hof het bestreden vonnis van de rechtbank bekrachtigd dat Eternit onrechtmatig heeft gehandeld tegenover betrokkene, door tekort te schieten in haar waarschuwingsplicht en dat deze onrechtmatige nalatigheid haar kan worden verweten. Hiertegen richten zich in cassatie de klachten van Eternit.

Juridisch kader

De in eerste aanleg ingestelde vordering door betrokkene is gebaseerd op onrechtmatige daad in de zin van art. 6:162 BW. Eternit verweert zich door een beroep te doen op de verjaringstermijn van 30 jaar. De rechtbank en het hof hebben geoordeeld dat dit beroep niet opgaat omdat het in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is om dit beroep op de verjaringstermijn te honoreren. De vraag die zich in cassatie voordoet is of Eternit inderdaad

onrechtmatig heeft gehandeld door tekort te schieten in haar waarschuwingsplicht jegens de gebruikers van de asbestcementplaten.

Risico's/gevaar

Bij betrokkene, namens wie verweerders in cassatie opkomen, is mesothelioom vastgesteld. Er is slechts één oorzaak van deze ziekte bekend, namelijk blootstelling aan asbest.

Kennis/onderzoek

Volgens de Hoge Raad is het afhankelijk van de omstandigheden van het geval en van de toentertijd bestaande kennis en inzichten, welke veiligheidsmaatregelen vanaf dat moment van de producent/leverancier konden worden verwacht. In dat verband acht de HR mede van belang de mate van zekerheid dat het werken met asbest gezondheidsrisico's meebracht en de aard en ernst van die risico's. Voor de beoordeling van de kennis van Eternit over de gevaren van asbest wordt belang gehecht aan het ontwerp uit 1949 van de Silicosewet, waaruit dit gevaar reeds zou blijken. Tevens wordt overwogen dat Eternit een internationaal opererend bedrijf was en dat in 1970-1971 in elk geval onder deskundigen bekend was dat vrijkomend asbest mesothelioom zou kunnen veroorzaken. Ook wordt belang gehecht aan de kennis die hieromtrent bekend was bij de directeur van Eternit.

Maatregelen

Nvt

Oordeel rechter

De Hoge Raad oordeelt dat het Hof van een juiste rechtsopvatting is uitgegaan ter beoordeling van de rechtmatigheid van het handelen van Eternit. De Hoge Raad acht het oordeel van het hof niet onbegrijpelijk, dat gezien de kennis die voorhanden was bij Eternit omtrent de gezondheidsrisico's van asbest, het onder deze omstandigheden ernstig verwijtbaar was dat Eternit het publiek niet heeft gewaarschuwd voor de aan haar bekende gezondheidsrisico's die aan asbeststof zijn verbonden.

c. Longemfyseem door roken (productaansprakelijkheid)

Rechtbank Amsterdam 17 december 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BG7225, *BAT -waarschuwingsplicht gezondheidsschade roken*

Feiten

Eiser stelt gezondheidsschade te hebben geleden door het roken van (onder meer) Stuyvesant. Hij heeft van 1957 tot 1983 gerookt. In 1996 werd longemfyseem geconstateerd en in 2002 en 2004 een herseninfarct gekregen. Hij stelt dat hij tot 1981 de gezondheidsrisico's niet kende.

Juridisch kader

Eiser vordert schadevergoeding van sigarettenfabrikant BAT wegens onrechtmatige daad ex art. 1401 BW (art. 6:162 BW), en stelt daartoe dat hij gezondheidsschade lijdt en heeft geleden als gevolg van het roken van sigaretten die door BAT c.s. zijn geproduceerd en op de markt zijn gebracht.

Eiser meent dat deze sigaretten zijn aan te merken als gebrekkig, in die zin dat zij ernstige gezondheidsbedreigende eigenschappen hebben die BAT c.s. bekend waren of althans bekend behoorden te zijn. Dat geldt met name voor filtersigaretten. BAT c.s. heeft voorts nagelaten om eiser tijdig en adequaat te waarschuwen voor de gezondheidsrisico's die verbonden zijn aan het roken van sigaretten. BAT c.s. heeft integendeel door middel van reclame-uitingen deze producten aan-geprezen en getracht de schadelijke aard van haar producten jegens consumenten te verdoezelen. Eiser stelt voorts dat hij tot 1981 niet heeft geweten dat de consumptie van tabak schadelijk kon zijn voor zijn gezondheid.

Risico's/gevaar

Roken veroorzaakt longziektes, waaronder longkanker. De meningen verschillen echter in hoeverre dit bekend was.

Kennis/onderzoek

In 1950 waarschuwde dokter Korteweg voor de gevaren van roken tijdens een wetenschappelijke bijeenkomst. Deze waarschuwing werd in 1954 opgepikt door de pers, waarna krantenpublicaties volgenden. In 1957 heeft de Gezondheidsraad in Nederland een rapport uitgebracht over het mogelijk verband tussen roken en longkanker. Geconcludeerd werd dat er een samenhang bestaat tussen roken en longkanker. Het British Medical Research Council bracht in 1957 een soortgelijk rapport uit, evenals de WHO in 1960. Dr. L. Meinsma, directeur van het KWF-fonds, heeft zeer actief gewaarschuwd voor de gevaren van roken. In de pers is daaraan tussen 1962 en 1969 de nodige aandacht besteed. In 1962 en 1964 werd door het U.K. College of Physicians en de U.S. Surgeon General vastgesteld dat roken longkanker veroorzaakt. In een in 1979 gepubliceerd rapport concludeert de U.S. Surgeon General dat roken de belangrijkste oorzaak is van chronische longaandoeningen (chronic obstructive lung disease).

Maatregelen

Nvt

Oordeel

Wat betreft de gebrekkigheid van het product:

Een producent is niet aansprakelijk voor gevaren die inherent zijn aan het normale gebruik van het product, voor zover die gevaren algemeen bekend zijn. Het was naar het oordeel van de rechtbank in elk geval sinds 1963 algemeen bekend bij de gemiddelde consument dat roken ernstige, levensbedreigende gezondheidsrisico's met zich brengt en dat als men met roken is begonnen, men daar slechts met moeite weer van af komt. "Gelet op deze informatie die – zowel in Nederland als in Duitsland – in elk geval in 1963 breed verspreid moet worden verondersteld, is er geen sprake van dat sigaretten in de hier relevante periode 1963 – 1980 niet de veiligheid boden die daarvan, alle omstandigheden in aanmerking genomen, verwacht mocht worden. Tot die in acht te nemen omstandigheden behoort immers dat de risico's van gezondheidsschade die inherent zijn aan het roken van sigaretten, in die periode algemeen bekend waren."

Volgens de rechtbank is het niet vereist dat alle vormen van al dan niet levensbedreigende ziekten die kunnen ontstaan als gevolg van het roken van sigaretten, onder de aandacht van potentiële gebruikers worden gebracht. "Vereist is slechts dat voor de gemiddelde consument voldoende duidelijk is welk

type gevaren aan het product verbonden zijn. Met andere woorden, indien duidelijk is dat roken de levensbedreigende ziekte longkanker kan veroorzaken, behoeft de producent van sigaretten niet apart aandacht te vragen voor het feit dat het roken van sigaretten tevens longemfyseem en/of hart- en vaatziekten kan veroorzaken."

De rechtbank ziet niet in dat eiser wel zou zijn opgehouden met roken indien hij specifiek gewaarschuwd zou zijn tegen het gevaar van de ziekte longemfyseem of van herseninfarcten.

Wat betreft de waarschuwingsplicht:

De rechtbank verwerpt de stelling dat de bekendheid van de aan het roken van sigaretten verbonden gevaren werd ondermijnd door reclame-uitingen van de zijde van BAT c.s. Er is in die uitingen geen sprake van een rechtstreekse ontkenning van gezondheidsgevaren en evenmin van een suggestie dat roken gezond is. Dit geldt ook voor filtersigaretten.

Vanuit de lobby van tabaksfabrikanten is in 1988 een bericht gepubliceerd waarin is vermeld dat het verband tussen roken en longkanker niet vaststaat. De rechtbank acht dit laakbaar, maar is van oordeel dat er voldoende informatie beschikbaar was over de gevaren voor eiser om zelf een afweging te kunnen maken.

De rechtbank acht BAT c.s. niet aansprakelijk vanwege het schenden van een waarschuwingsplicht voordat deze waarschuwingen wettelijk verplicht werden (in Nederland per 1 maart 1982, in Duitsland in 1983). "Ook ten aanzien van de waarschuwingsplicht geldt immers dat een waarschuwing slechts noodzakelijk is als het om verborgen risico's gaat. Een producent is niet gehouden te waarschuwen voor gevaren van een product indien deze gevaren algemeen bekend zijn bij de gemiddelde gebruiker van het product."

d. Procédé goud- en zilverwinning met gebruik van blauwzuur

EHRM 27 januari 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI0380, *Tătar v. Roemenië*

Deze zaak is samengevat onder het kopje Gezondheid en industriële activiteit / technologie

e. TCP's in vliegtuigcabines, aerotoxic syndrome (zorgplicht werkgever)

Rechtbank Amsterdam 18 september 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:5980, *KLM-piloot*

Feiten

Eiser is piloot bij KLM. Vanaf 2000 heeft hij zich meermalen voor langere periodes ziek gemeld. De arbodienst van KLM heeft de diagnose burn-out, dan wel migraine gerelateerd aan stress, gesteld. Eiser stelt dat hij ernstige gezondheidsklachten ondervindt omdat giftige bestanddelen uit de motorolie (te weten TriCresylPhosphate (TCP)) in de lucht van de cabine komen. Omdat KLM niet bereid was om onderzoek te verrichten naar de aanwezigheid van giftige stoffen in de cabinelucht, heeft eiser

zelf verschillende onderzoeken laten uitvoeren, te weten onderzoek naar de lucht in de cabine, gedragen kleding tijdens vluchten, urinemonsters en bloedonderzoeken. Uit de resultaten daarvan blijkt dat hij tijdens zijn werk is blootgesteld aan verschillende neurotoxische stoffen, waaronder TCP's. Hij is van mening dat zijn medische klachten hier mogelijk door worden veroorzaakt.

Juridisch kader

In de kern gaat dit om een arbeidsgeschil. Eiser is na de perioden van ziekte voor 67% arbeids-geschikt verklaard. Toch heeft hij zijn werkzaamheden niet hervat. Tussen partijen is een discussie ontstaan over de vraag of KLM als goed werkgever uit hoofde van haar zorgplicht gehouden is onderzoek naar de aanwezigheid van TCP's en ToCP in de cabinelucht te verrichten en of eiser gehouden is om zijn werkzaamheden als gezagvoerder te hervatten. Eiser wijst op de plicht van KLM als goed werkgever om een dergelijk onderzoek te verrichten, mede in het licht van de Arbeidsomstandighedenwet. Hij vordert 100 % doorbetaling van loon en een gebod aan KLM om ervoor te zorgen dat op korte termijn een uitgebreid onafhankelijk, objectief, gevalideerd en gecertificeerd onderzoek wordt verricht naar de aanwezigheid van giftige stoffen in cabinelucht van de verschillende KLM-toestellen - bijvoorbeeld door TNO of een vergelijkbare instantie.

Risico's/gevaar

Het gaat hier om het zogenoemde "aerotoxic syndrome" wordt genoemd. Dit is een verzamelnaam voor verschillende neurologische ziekteverschijnselen die kunnen optreden bij piloten en cabinepersoneel, maar ook bij frequent flyers door het inademen van vervuilde cabinelucht in een vliegtuig. Dit syndroom is nog niet in de medische wereld als beroepsziekte erkend. De oorzaak van het aerotoxic syndrome wordt gezocht in de (chronische) blootstelling aan (lage) doses giftige organofosfaten in de cabinelucht waardoor het zenuwstelsel schade oploopt. De werkzame stof in deze organofosfaten is TCP en bestaat uit 10 isomeren, waaronder ToCP. Met name de orthovarianten van TCP, waaronder ToCP, zijn zeer neurotoxisch.

Kennis/onderzoek

De voorzieningenrechter stelt op dit punt het volgende vast. Partijen zijn het erover eens dat in de cabine van vliegtuigen in de hele branche (en van KLM) TCP's bevinden, omdat in alle vliegtuigen het airconditioningsysteem gebruik maakt van lucht die wordt aangezogen via de motoren. Partijen zijn ook eens dat TCP's neurotoxische stoffen zijn en dat neurotoxische stoffen ernstige gezondheidsklachten kunnen veroorzaken. Verder staat vast dat er op dit moment nauwelijks normen zijn met betrekking tot de hoeveelheid TCP's die veilig is. Slechts voor één soort TCP's (namelijk ToCP) bestaat een norm (namelijk 0,1 mg/m3). Die norm stamt uit de jaren '50 of is zelfs nog ouder. De vraag is of TCP's in lage concentraties gezondheidsklachten kunnen veroorzaken.

Op 17 december 2012 heeft de Staatsecretaris van I&M vragen van de Tweede Kamer inzake de kwaliteit van de cabinelucht van vliegtuigen beantwoord. In deze brief wordt melding gemaakt van een aantal onderzoeken naar de kwaliteit van cabinelucht. De Staatsecretaris schrijft: "[TCP] wordt toegevoegd aan de smeerolie van vliegtuigmotoren om deze olie beter bestand te maken tegen de hoge temperaturen in de motor. De lagers van de motoren zijn niet 100% dicht, waardoor olie naar buiten komt. Het airconditioningsysteem van de vliegtuigen maakt gebruik van lucht die uit de motor wordt afgetapt. Wanneer deze lucht rechtstreeks gebruikt wordt om de cabine op druk te brengen en voor de luchtverversing, kan oliedamp worden meegevoerd naar de cabine. Normaliter gaat het om

heel weinig tot geen oliedamp. Er wordt gewerkt aan alternatieven voor TCP's, maar die zijn vooralsnog niet beschikbaar voor luchtvaartmaatschappijen."

Er is volgens de Staatssecretaris een onderzoek van de Universiteit van Cranfield naar de aanwezigheid van TCP's) in de cabine lucht van vliegtuigen. Daarin is een drietal conclusies getrokken. "Ten eerste dat onder normale omstandigheden de luchtkwaliteit goed is. Ten tweede dat er geen verontrustende bevindingen zijn gedaan. Ten derde dat tijdens het onderzoek geen 'fumes event' (rook of stank) in de cockpit of elders in de cabine werd vastgesteld. Een dergelijke fenomeen komt weinig voor, zodat een veel grotere steekproef dan 100 vluchten nodig is om een redelijke kans te maken een 'fumes event' te treffen."

Volgens de Staatssecretaris zijn er geen valide wetenschappelijke studies bekend waaruit blijkt dat TCP's zich ophopen in het lichaam van vliegend personeel. TCP's kunnen tot op zekere hoogte door het menselijk lichaam worden afgevoerd. In hogere dosering zijn TCP's neurotoxisch. Voor de concentraties die in het Cranfield onderzoek zijn gemeten, is volgens de Staatssecretaris geen verband met neurologische problemen aangetoond.

Maatregelen

Nvt

Oordeel

Volgens de voorzieningenrechter heeft eiser niet kunnen onderbouwen dat de concentratie van TCP's in de cabines zo hoog is dat zijn klachten door blootstelling aan TCP's worden veroorzaakt. Er zijn wel omstandigheden die erop zouden kunnen wijzen dat dit de oorzaak is van de klachten, te weten de aard van de klachten (concentratiestoornissen, evenwichtsstoornissen en migraine), die zou kunnen passen bij een blootstelling aan een neurotoxische stof; en het feit dat de klachten telkens verdwenen nadat eiser is gestopt met vliegen. Er is echter geen wetenschappelijk bewijs dat de klachten van eiser aan TCP's te wijten zijn.

De vraag is of KLM als goed werkgever verplicht is het gevraagde onderzoek uit te voeren. De voorzieningenrechter vindt van wel en baseert zich daarbij op de zorgplicht ex artikel 7:658, eerste lid, BW, op grond waarvan KLM jegens haar werknemer verplicht is, de lokalen, werktuigen en gereedschappen waarmee zij de arbeid doet verrichten, op zodanige wijze in te richten en te onderhouden alsmede voor het verrichten van de arbeid zodanige maatregelen te treffen en aanwijzingen te verstrekken als redelijkerwijs nodig is om te voorkomen dat de werknemer in de uitoefening van zijn werkzaamheden schade lijdt. Onder de in artikel 7:658 BW voor de werkgever jegens de werknemer vervatte zorgplicht, wordt mede verstaan de verplichtingen die de werkgever heeft krachtens de Arbeidsomstandighedenwet en andere publiekrechtelijke regelingen ter zake van arbeidsomstandigheden, zoals onderzoek naar en bescherming tegen blootstelling aan gevaarlijke stoffen (art. 4.2. van het Arbeidsomstandighedenbesluit).

Vervolgens stelt de voorzieningenrechter vast dat KLM naar de aanwezigheid van TCP's in haar vliegtuigen nog geen onderzoek heeft verricht, ondanks het feit dat zij sinds 2010 ermee bekend is dat die stoffen in de cabines aanwezig zijn. "Hoewel KLM voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat zij bij de huidige stand van de wetenschap en techniek aan [eiser] niet een werkomgeving kan aanbieden waarin TCP's geheel niet voorkomen, neemt dat niet weg dat nu niet in geschil is dat [eiser] in zijn werkomgeving aan die gevaarlijke stoffen wordt of kan worden blootgesteld, op haar als goed

werkgever de verplichting rust, gelet op de artikelen 7:658, eerste lid, BW en 4.2, derde lid, Arbeidsomstandighedenbesluit in samenhang bezien, tenminste te onderzoeken wat het blootstellingsniveau is. Dan kan immers pas goed worden beoordeeld of er een gevaar voor [eiser] als gevolg van de blootstelling aan de gevaarlijke stoffen is en of er door KLM maatregelen dienen te worden getroffen om te voorkomen dat [eiser] in de uitoefening van zijn werkzaamheden schade lijdt."

De voorzieningenrechter acht het voldoende aannemelijk dat de concentraties TCP's afhankelijk zijn van tal van factoren, waaronder het type vliegtuig en de staat van onderhoud van het vliegtuig. KLM moet zelf het blootstellingniveau in haar eigen vliegtuigen vaststellen. Dat het niveau TCP's alleen gemeten kan worden door grootschalig en duur onderzoek, heeft KLM onvoldoende aannemelijk gemaakt. Eiser heeft een substantieel lager bedrag aan kosten genoemd voor de onderzoeken die hij zelf heeft gefinancierd. Daarnaast kan het onderzoek naar het oordeel van de voorzieningenrechter beperkt blijven tot onderzoek in een aantal Boeing 737's, het type vliegtuig waarvoor eiser kwalificatietrainingen ondergaat.

f. Asbestziekte

EHRM 24 juli 2014, ECLI:EC:ECHR:2014:0724JUD006090811, *Brincat v. Malta*

Feiten

Brincat e.a. hebben sinds einde jaren vijftig/begin jaren zestig gewerkt voor een scheepswerf, die vanaf 1968 in handen was van de Maltese staat. Zij hebben gezondheidsschade geleden als gevolg van blootstelling aan asbest tijdens reparatiewerkzaamheden.

Juridisch kader

De zaak is voorgelegd aan het EHRM als een schending van art. 2 en 8 EVRM.

Risico's/gevaar

Kleine deeltjes asbest veroorzaken longziektes en longkanker.

Kennis/onderzoek

In 1986 werd door de ILO een Recommendation aangenomen en vervolgens kwam er een Asbest Conventie. Echter werd er in de jaren dertig van de vorige eeuw in medische tijdschriften al een verband gelegd tussen asbest en longaandoeningen. Deze informatie was in Malta beschikbaar. Het Hof concludeert dat vanaf de jaren zeventig bekend was dat asbest gevaren opleverde voor de gezondheid.

Maatregelen

In 1987 nam Malta een Arbeidsomstandighedenwet aan. Daarin werd echter niet specifiek gerefereerd aan de gevaren van asbest, wel aan giftige en gevaarlijke stoffen. Er moest toestemming van de overheid zijn voor het werken met die stoffen en er moest door de werkgever op toegezien worden dat ruimtes waarin met die stoffen werd gewerkt een goed luchtklimaat heerste. De werkgever moest daartoe tests doen. Die tests werden echter niet gedaan en ook de toestemming werd niet gevraagd of verleend. In 2003 en 2006 werd wetgeving aangenomen waarin werknemers

het recht kregen op informatie over de werkomstandigheden en de gevaren daarvan. Van tijd tot tijd werden wel stofmaskers uitgedeeld. In 2000 werd een Arbodienst opgericht.

Oordeel

Het Hof komt tot de conclusie dat de wetgeving tussen midden jaren tachtig en midden jaren '00 onvoldoende was om werknemers effectief te beschermen. De regulering van werkzaamheden met asbest was onvoldoende en er waren onvoldoende beschermende maatregelen voor werknemers. De beperkte regelgeving die er was werd niet gehandhaafd. De stofmaskers werden op willekeurige tijden uitgedeeld en boden geen adequate bescherming. De informatie over de risico's van asbest voor leven en gezondheid ontbrak volledig. De Arbodienst bood wel informatie, maar die is pas in 2000 opgericht en is daarom niet relevant voor de situatie van de klagers, Het Hof acht een schending van art. 2 en 8 aanwezig.

"The above considerations lead the Court to conclude that in view of the seriousness of the threat at issue, despite the State's margin of appreciation as to the choice of means, the Government have failed to satisfy their positive obligations, to legislate or take other practical measures, under Articles 2 and 8 in the circumstances of the present case."

Rechtbank Den Haag 5 november 2014, ECLI:RBDHA:2014:13593, *Zalco*

Feiten

Eiser stelt de Staat aansprakelijk, nadat bij hem de diagnose maligne mesothelioom epitheliaal type (longvlieskanker) is gesteld. Hij legt aan zijn vordering ten grondslag dat de Staat in de periode van 1977 tot begin jaren '90 onrechtmatig jegens hem heeft gehandeld, omdat de Staat zijn verplichtingen, gericht op het beschermen van de gezondheid van eiser in zijn arbeidssituatie onvoldoende is nagekomen, waardoor hij aan asbest is blootgesteld en schade heeft geleden. Een deel van de vordering is echter verjaard, hetgeen er toe leidt dat de vordering enkel nog betrekking heeft op de periode vanaf 20 februari 1993.

Het blootstellen vond plaats tijdens de door derden uitgevoerde schoonmaakwerkzaamheden aan de ovens van Zalco. Zalco beschikte over tien ovens die na elkaar werden schoongemaakt en het schoonmaken van één oven duurde ongeveer drie weken. Tijdens de werkzaamheden werd de vuurvaste en asbesthoudende stenen binnenwand uit de ovens gebikt en vervangen door een nieuwe stenen binnenwand. Volgens eiser kwam bij die sloopwerkzaamheden asbest vrij in de ruimte waarin de ovens stonden en werd hij – omdat hij in diezelfde ruimte werkte – daardoor aan asbest blootgesteld. Blootstelling vond volgens eiser ook plaats tijdens de afvoer van het asbesthoudende materiaal.

Juridisch kader

Het onrechtmatige handelen van de Staat ex art. 6:162 BW bestaat volgens eiser uit schending van de observatieplicht, schending van de waarschuwingsplicht, regelgevingsfalen, algemeen toezichtsfalen en concreet toezichtsfalen.

Risico's/gevaar

Bij blootstelling aan asbest kunnen asbestdeeltjes in de longen komen en op den duur kanker (mesothelioom) veroorzaken.

Kennis/onderzoek

In deze zaak zijn geen rapporten e.d. aangehaald. Wel is aangegeven dat de gevaar van asbest in ieder geval in 1993 bekend was.

Maatregelen

Volgens eiser had de Staat het gebruik van asbest bij Zalco moeten monitoren en te onderzoeken of, en in welke mate, de werknemers van Zalco aan het gevaar van asbest in de vorm van mesothelioom werden blootgesteld. Verder heeft de Staat onvoldoende inzicht verschaft in het onderzoek dat hij in verband met de gevaren van asbest uitvoerde en in de resultaten van dat onderzoek (schending van de observatieplicht). Volgens eiser heeft de Staat in publicaties onvoldoende gewaarschuwd tegen het gebruik van asbest en is hij te scheutig geweest met ontheffingen (schending van de waarschuwingsplicht). Daarnaast heeft de Staat onvoldoende toezicht gehouden.

Oordeel

Schending van de observatieplicht

De rechtbank is van oordeel dat in redelijkheid niet van de Staat kon worden verwacht dat hij bij elke werkgever die in Nederland met asbest werkte onderzoek naar het gebruik van asbest had moeten uitvoeren. Er is onvoldoende toegelicht waarom die plicht eventueel specifiek jegens Zalco zou bestaan. Het onvoldoende inzicht verschaffen in het uitgevoerde onderzoek naar asbest en de resultaten van die onderzoeken staat niet in causaal verband staat tot de asbestblootstelling van eiser bij Zalco.

Schending van de waarschuwingsplicht

De rechtbank zet dit in de sleutel van het concrete geval: de gestelde blootstelling aan asbest was het gevolg was van de jaarlijkse vervanging van de vuurvaste binnenwand van de ovens. De rechtbank is van oordeel dat de Staat in de relevante periode voldoende heeft gewaarschuwd voor de gevaren van asbest bij sloopwerkzaamheden. In publicatieblad P-116-2 uit 1979 is in verband met sloopwerkzaamheden en het behandelen van asbestafval een reeks van waarschuwingen en verplichtingen opgenomen, onder meer met betrekking tot de personen die de ruimtes waar gesloopt wordt mogen betreden, het ontdoen van de ruimte waarin is gesloopt van stof, het afschermen van de omgeving van de werkplek, het behandelen van asbestafval, het voorkomen van verspreiding van stof tijdens het bewaren en verder transporteren van het afval. Ook bevat het publicatieblad een voldoende waarschuwing tegen het gebruik van asbest als thermisch isolatiemateriaal. Bovendien is met ingang van 1 juli 1993 het algehele asbestverbod in werking getreden. Aldus was Zalco voldoende gewaarschuwd om de blootstelling van eiser aan asbest tegen te gaan en is van een schending van de waarschuwingsplicht door de Staat in de relevante periode geen sprake.

Het gebruik van crocidoliet met ingang van 1987/1988 is volledig is verboden en vanaf toen zijn geen ontheffingen meer verleend. Vanaf toen kon eiser in elk geval niet zijn blootgesteld aan crocidoliet.

Regelgevingsfalen

Uitgaande van de feitelijke wetgevingssituatie op 20 februari 1993 moet worden bekeken of de Staat zich voldoende heeft ingespannen om, voor zover noodzakelijk, de nodige wetgeving tot stand te brengen ter voorkoming van asbestblootstelling van werknemers zoals eiser. “De rechtbank stelt voorop dat, ook voor zover de Staat rechtens tot regelgeving verplicht zou zijn, aan hem ter zake van de inhoud en de vorm van die regelgeving een ruime beleidsvrijheid toekomt, zodat de rechter bij toetsing de nodige terughoudendheid dient te betrachten, terwijl een dergelijke toetsing ten aanzien van wetgeving in formele zin wegens het toetsingsverbod niet is toegestaan. Slechts indien de wetgever in redelijkheid niet tot de betrokken wettelijke regulering, of het nalaten daarvan, heeft kunnen komen, kan de Staat wegens regelgevingsfalen aansprakelijk zijn.” De rechtbank komt tot de conclusie dat is geen sprake is van falen omdat een dag voor aanvang van de relevante periode, de wetgever reeds het Besluit tot wijziging van het Asbestbesluit Arbeidsomstandigheden had genomen, op grond waarvan met ingang van 1 juli 1993 het algehele asbestverbod in werking is getreden. Het is niet gebleken dat de door de Staat gestelde termijn voor inwerkingtreding van het verbod onder de gegeven omstandigheden onacceptabel lang was of dat de Staat gehouden was om in de relevante periode meer of andere maatregelen te treffen in het kader van zijn regelgevingsplicht.

Algemeen toezichtsfalen

Van algemeen toezichtsfalen kan worden gesproken, indien de Staat zijn wettelijke taken verwaarloost. Gelet op de aan de wetgever toekomende vrijheid bij de verdeling van de beschikbare financiële en personele middelen over verschillende beleidsterreinen, zal een dergelijke taakverwaarlozing slechts in uitzonderlijke omstandigheden onrechtmatig zijn jegens eiser als individuele burger. De stelling is op dit punt onvoldoende onderbouwd en deze claim wordt afgewezen.

Concreet toezichtsfalen

Van concreet toezichtsfalen is sprake wanneer de Staat bewust concrete aanwijzingen heeft genegeerd of waarschuwingen dat bepaalde regels of voorschriften worden overtreden in de wind heeft geslagen. Ook op dit punt is de claim onvoldoende onderbouwd.

Conclusie

De Staat heeft in de relevante periode niet onrechtmatig jegens eiser gehandeld en de vordering wordt afgewezen.

g. Rookbeleid

Rechtbank Den Haag 9 november 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:12746

Feiten

De Stichting Rookpreventie Jeugd daagt de Staat voor de rechter omdat die te weinig heeft gedaan om de bemoeienis van de tabaksindustrie met het rookbeleid terug te dringen.

Juridisch kader

De Stichting beroept zich op de positieve verplichtingen van art. 2 en 8 EVRM, zoals die op grond van art. 5 WHO-Kaderverdrag dienen te worden geconcretiseerd. Art. 5 eist dat staten bij de vaststelling en uitvoering van hun volksgezondheidsbeleid met betrekking tot tabaksontmoediging maatregelen nemen om dit beleid te beschermen tegen commerciële en andere gevestigde belangen van de tabaksindustrie. Door de invloed van de tabaksindustrie toe te laten bij de vaststelling van beleid en regelgeving handelt de Staat, gelet op de belangen die de stichting behartigt, onrechtmatig jegens haar. Dit onrechtmatig handelen, dat zowel bestaat uit een inbreuk op een recht als uit een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht en met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm, is gestoeld op drie pijlers: de positieve verplichting ex art. 2 en 8 EVRM om het leven en de gezondheid van burgers te beschermen; de rechtstreekse werking van art. 5, lid 3, WHO-Kaderverdrag; de maatschappelijke betamelijkheid zoals ingevuld door art. 5, lid 3 WHO-Kaderverdrag.

Risico's/gevaar

Nvt

Kennis/onderzoek

Nvt

Maatregelen

Volgens de Stichting heeft de Staat zich niet gehouden aan de verplichting om de tabaksindustrie buiten de deur te houden. De invloed van de tabakslobby gaat verder dan uitvoeringstechnische aspecten van wetgeving, maar strekt zich ook uit tot de vaststelling van beleid en regelgeving (accijnsvaststellingen, de voorraadvorming van tabaksproducten, de overgang van tabaksproducten naar het reguliere btw-systeem van 21%, het Track en Trace-systeem en de verhoging van de leeftijdgrens tot 18 jaar).

Oordeel

De rechtbank is van oordeel dat art. 5, lid 3 WHO-Kaderverdrag geen rechtstreekse werking heeft. Deze norm is evenmin concreet genoeg om als invulling te kunnen dienen voor art. 2 EVRM of het recht op gezondheid. Er kan ook geen sprake zijn van de invulling van de maatschappelijke betamelijkheid via reflexwerking van volkenrechtelijke of Europeesrechtelijke verplichtingen, waarop burgers geen rechtstreeks beroep kunnen doen. "De onderhavige zaak onderscheidt zich van de Urgenda-zaak reeds hierdoor, dat daarin een concrete (in percentages uitgedrukte) norm ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen die in de klimaatwetenschap en het internationale klimaatbeleid noodzakelijk wordt geacht voor geïndustrialiseerde landen als Nederland teneinde een gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan, leidend is geweest voor het oordeel van de rechtbank

dat de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm was geschonden. Een dergelijke duidelijke norm ontbreekt nu juist in artikel 5 lid 3 WHO-Kaderverdrag. Goed beschouwd, geldt dus ook hier dat de niet nauwkeurige omschrijving van de inhoud en het resultaat van artikel 5 lid 3 eraan in de weg staat dat deze bepaling via de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm kan worden ingeroepen."

h. PIP implantaten (voorzorgsbeginsel)

Rechtbank Amsterdam 8 december 2015 ECLI:NL:RBAMS:2015:8717, *PIP implantaten*

Feiten

Afwijzing van een verzoek van de Stichting voor Vrouwen met Siliconen Implantaties om siliconen borstimplantaten te verbieden tot de absolute veiligheid ervan door onafhankelijke onderzoekers is aangetoond.

Verder wil de Stichting dat er onafhankelijk onderzoek wordt gedaan naar de inhoud en de gevolgen van siliconen borstimplantaten voor het menselijk lichaam; dat er strenge controle komt op elk implantaat vóór het op de markt komt; dat onderzoek wordt gedaan naar het aantal kapotte of lekke implantaten, inclusief een meldingsplicht door chirurgen, en dat meldingen van de afgelopen tien jaar worden verzameld; dat patiënten duidelijk worden voorgelicht over alle risico's. Dit speelt in de procedure verder geen rol meer.

Juridisch kader

Op grond van artikel 12a van de Wet op de medische hulpmiddelen zijn de ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid (IGZ), ter voorkoming van schade aan de volksgezondheid, bevoegd een bevel te geven om de handel, invoer of aflevering van een medisch hulpmiddel op te schorten of te beëindigen. Artikel 12a Wmh is de implementatie van artikel 8, eerste lid, van de Richtlijn betreffende medische hulpmiddelen (93/42/EEG). Siliconen borstimplantaten zijn medische hulpmiddelen als bedoeld in de Richtlijn en de Wmh. Op grond van de richtlijn kan, wanneer een Lidstaat constateert dat medische hulpmiddelen, die naar behoren zijn geplaatst en onderhouden en gebruikt worden overeenkomstig hun bestemming, de gezondheid en/of de veiligheid van de patiënten, de gebruikers of, in voorkomend geval, andere personen in gevaar dreigen te brengen, hij alle passende voorlopige maatregelen neemt om deze hulpmiddelen uit de handel te nemen of om het in de handel brengen, of het in gebruik nemen van deze hulpmiddelen te verbieden dan wel te beperken. Een medisch hulpmiddel krijgt eerst een CE-markering (conformiteitsbeoordeling) alvorens het op de Europese markt wordt toegelaten. Eenmaal toegelaten hulpmiddelen mogen door de lidstaten – buiten het geval van gevaar – niet worden tegengehouden.

De vraag die rijst is of de discretionaire bevoegdheid van IGZ om toegelaten medische hulpmiddelen te verbieden wordt genormeerd door het voorzorgsbeginsel. Volgens eiseres dient IGZ een bevel te geven, als hij niet de zekerheid heeft dat een medisch hulpmiddel geen gevaar voor de volks-gezondheid oplevert. Met toepassing van het voorzorgsbeginsel dient te worden voorkomen dat een activiteit tot schade leidt. Zodra daarover enige twijfel bestaat, dient de activiteit uit voorzorg niet te worden verricht.

Risico's/gevaar

Siliconen implantaten hebben geen onbegrensde levensduur. Er bestaat kans op lekken en scheuren. Het menselijk lichaam kan op plaatsing van siliconen borstimplantaten reageren met kapselvorming, allergische reacties en infecties. Als siliconengel uit een borstimplantaat weglekt en in het lichaam terecht komt, kunnen lokale ontstekingsreacties ontstaan. Het is niet helemaal duidelijk of er ook kanker door kan ontstaan.

Kennis/onderzoek

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft in haar rapport "Gezondheidsrisico's van siliconen borstimplantaties" uit 2014 aangegeven dat er aan de toepassing van siliconen borstimplantaten gezondheidsrisico's zijn verbonden, in de vorm van de risico's genoemd onder het kopje risico's /gevaar. Daarnaast bestaat er mogelijk een relatie tussen het toepassen van siliconen borstimplantaten en een zeer zeldzame tumor, ALCL.

Verder heeft IGZ zich gebaseerd op rapporten van de Food and Drug Administration (FDA) van juni 2011, van het National Department of Health (NHS) van juni 2012 en van het Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks (SCENIHR) van 1 februari 2012 en 25 september 2013.

Maatregelen

IGZ weigert een bevel tot uit de handel nemen te geven. De implantaten zijn bij het toekennen van de CE-markering en het toelaten op de Europese markt aan een strenge risk/benefit toets onder-worpen. Voor siliconen borstimplantaten geldt het strengste toelatingssysteem. Dit wordt (ook door de rechtbank) voldoende geacht om eventuele risico's tegen te gaan.

Oordeel

De rechtbank interpreteert het regelgevend kader aldus dat de richtlijn twee doelstellingen dient: het waarborgen van het vrij verkeer van medische hulpmiddelen en het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid. Als een CE-gemarkeerd hulpmiddel tot de markt is toegelaten, moet er een aanwijsbare reden moet zijn om het product weer uit de handel te nemen. *"Het gaat daarbij om de vraag of sprake is van een dermate schade aan de volksgezondheid dat het redelijkerwijs nodig is om een bevel tot opschorting of beëindiging van de handel op te leggen."*

Omdat de IGZ een discretionaire bevoegdheid heeft in deze, kondigt de rechtbank aan terug-houdend te toetsen. De rechtbank acht het voorzorgsbeginsel niet van toepassing. Het bestaan van een 'zero risk' voor medische hulpmiddelen wordt niet geëist door de Europese en nationale regelgever. Uit de richtlijn volgt dat een afweging gemaakt dient te worden tussen het risico van het hulpmiddel, naar aard en omvang ervan, en het nut van het gebruik. De richtlijn is juist geïmplementeerd, de rechter moet toetsen aan dit wettelijk kader. Voor zover is bedoeld dat het wettelijk kader inmiddels achterhaald is, is het aan de wetgever om daar iets aan te doen.

Met betrekking tot de beroepsgronden dat het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel zijn geschonden omdat IGZ onvoldoende onderzoek heeft gedaan overweegt de rechtbank als volgt.

Naar het oordeel van de rechtbank beschikte IGZ over voldoende gegevens om tot zijn in het bestreden besluit neergelegde standpunt te komen. De gebruikte onderzoeken zijn meta-onderzoeken, die bedoeld zijn om tezamen het volledige en actuele wetenschappelijke beeld over borstimplantaten te geven. RIVM is in zijn rapport "Gezondheidsrisico's van siliconen borstimplantaten"

uitvoerig ingegaan op de door eiseres overgelegde medische informatie met betrekking tot de gezondheidsrisico's. Ook zijn de door eiseres naar voren gebrachte wetenschappelijke argumenten uitvoerig door RIVM geanalyseerd. De conclusie van het RIVM is, dat er geen bewijs is voor een verband tussen siliconen borstimplantaten en de gestelde gezondheids-klachten, zoals bindweefselziekten, auto-immuunziekten of reuma-achtige condities.

Met betrekking tot de belangenafweging is de rechtbank van oordeel dat IGZ in redelijkheid tot afwijzing van het verzoek heeft kunnen komen.

IGZ mocht het volgende meewegen. Gebruik van siliconen borstimplantaten kan leiden tot complicaties en gezondheidsklachten, zoals het scheuren en lekken van implantaten en kapselvorming. Hoewel dit voor vrouwen uitermate ingrijpend is, gaat het om gewogen en aanvaarde risico's die aan het gebruik van siliconen borstimplantaten zijn verbonden, zo heeft IGZ aangegeven. Van andere mogelijke gezondheidsaandoeningen, zoals gewrichtsklachten, auto-immuunziekten en borstkanker, ontbreekt tot nog toe wetenschappelijk bewijs. Ook de frequentie waarmee een complicatie of bijwerking zich voordoet, heeft een rol gespeeld bij de afweging of een risico zou moeten leiden tot maatregelen. Wat betreft het verband met de zeer zeldzame tumor ALCL mocht IGZ meewegen dat wereldwijd tot op heden 173 gevallen van ALCL bekend zijn, waardoor het risico zeer gering is. Daarbij komt dat bij de toelating van de siliconen implantaten op de Europese markt een risk/benefitbeoordeling heeft plaatsgevonden, waarbij het te verwachten nut van dit medische hulpmiddel en de risico's aan het gebruik ervan tegen elkaar zijn afgewogen. Voor siliconen borstimplantaten geldt het strengste toelatingssysteem. Verder mocht IGZ bij de belangenafweging betrekken dat grote aantallen vrouwen baat hebben bij het plaatsen van siliconen borstimplantaten, terwijl een relatief zeer klein deel hiervan gezondheidsklachten ervaart (IGZ kreeg sinds 2000 240 meldingen). Met betrekking tot het belang van keuzevrijheid is de rechtbank van oordeel dat tekortschietende voorlichting geen grond vormt om de keuzevrijheid in zijn geheel weg te nemen.

Ook het beroep op art. 2 en 8 EVRM (en art. 2 en 7 Handvest EU) wordt afgewezen onder verwijzing naar de ruime beoordelingsmarge van IGZ. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat overheden de positieve verplichting hebben om passende maatregelen te treffen naar aanleiding van potentiële risico's voor het menselijk leven, maar dat overheden een ruime beoordelingsvrijheid hebben als het gaat om de manier waarop effectieve maatregelen worden genomen. Naar het oordeel van de rechtbank volgt uit deze algemene principes geenszins een positieve verplichting om alle risico's uit te bannen of om activiteiten waaraan in meer of mindere mate risico's zijn verbonden, a priori te verbieden.

i. Additieven in benzine

HvJ EU 8 juli 2010, ECLI:EU:C:2010:419 , *MMT*

Feiten

De EU heeft in een richtlijn vastgelegd dat brandstoffen vanaf 1 januari 2011 per liter niet meer dan 6 mg mangaan van het metaalhoudende additief methylcyclopentadieen-mangaan-tricarbonyl (MMT) mogen bevatten. Met ingang van 1 januari 2014 moet het maximumgehalte 2 mg mangaan per liter

bedragen. Verder moeten de lidstaten ervoor zorgen dat op plaatsen waar brandstoffen met metaalhoudende additieven aan de consument worden verkocht, op een label staat aangegeven hoeveel metaalhoudende additieven de betrokken brandstof bevat.

Afton maakt deel uit van het Afton Chemical concern, dat MMT produceert en in de handel brengt voor gebruik in de gehele wereld. Afton is van mening dat voornoemde bepalingen onrechtmatig zijn.

Juridisch kader

Het gaat hier om een prejudiciële zaak waarin de Britse rechter het Hof van Justitie heeft verzocht zich uit te spreken over de geldigheid van de richtlijnbepalingen. Afton is van mening dat die onrechtmatig zijn omdat zij berusten op een kennelijke beoordelingsfout wat de feiten betreft en (onder meer) in strijd zijn met het voorzorgbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, omdat ze verder gaan dan deze beginselen vergen en neerkomen op een feitelijk verbod in loodvrije benzine vanaf 2014 en in benzine die loodhoudende benzine vervangt vanaf 2011.

Verder stelt Afton dat er geen bewijsmateriaal is dat deze wetgeving op grond van het voorzorgsbeginsel rechtvaardigt, aangezien er naar de effecten van MMT op de gezondheid geen onderzoek is gedaan en er geen wetenschappelijke risicobeoordeling heeft plaatsgevonden van de negatieve uitwerking van MMT op emissiebeperkingstechnologie en op het milieu.

Risico's/gevaar

MMT is een metaalhoudend additief voor brandstoffen op basis van mangaan, dat wordt gebruikt om het octaangetal van loodvrije benzine te verhogen en/of klepslijtage te voorkomen bij voertuigen die op benzine lopen die loodvervangende additieven bevat.

In punt 35 van de considerans van richtlijn 2009/30 wordt het volgende overwogen:

"Het gebruik van specifieke metaalhoudende additieven, en in het bijzonder methylcyclopentadieen-mangaan-tricarbonyl [hierna: 'MMT'], kan het gevaar voor schade aan de volksgezondheid verhogen en schade aan motoren en emissiebeperkingssystemen van voertuigen veroorzaken. Vele voertuigfabrikanten adviseren geen brandstoffen met metaalhoudende additieven te gebruiken; wanneer zulke brandstoffen wel worden gebruikt, kan dat de garantie op het voertuig doen vervallen. Daarom moeten de gevolgen van het gebruik van MMT in brandstof in overleg met alle betrokken partijen voortdurend in het oog worden gehouden. In afwachting van nadere studie dienen er stappen te worden ondernomen om de ernst van eventueel veroorzaakte schade te beperken. Er moet derhalve een bovengrenswaarde worden vastgesteld voor het gebruik van MMT in brandstof, op basis van de momenteel beschikbare wetenschappelijke kennis. Deze grenswaarde kan alleen worden opgetrokken indien kan worden aangetoond dat hogere doseringen geen schadelijke effecten hebben. Om te vermijden dat consumenten zonder het te weten de garantie op hun voertuig verspelen, is het tevens noodzakelijk etikettering voor alle brandstoffen die metaalhoudende additieven bevatten, voor te schrijven."

Kennis/onderzoek

De maatregel is tot stand gekomen op grond van een aantal studies, waarin de onschadelijkheid van MMT in twijfel wordt getrokken, onder meer het rapport "Sierra research" van 29 augustus 2008, in Canada opgesteld door de Canadian Vehicle Manufacturers' Association and Association of International Automobile Manufacturers of Canada en de studies van de International Council on

Clean Transportation (ICCT), waaruit volgens de Raad blijkt dat het gebruik van MMT schadelijk is voor de volksgezondheid en het goed functioneren van emissiebeperkingssystemen, en met de zogeheten "verklaring van Brescia" inzake de voorkoming van neurotoxiciteit van metalen van 17 en 18 juni 2006, waarin met name stopzetting van de toevoeging van organische verbindingen op basis van mangaan aan brandstof wordt aanbevolen. Ten tijde van de totstandkoming van de richtlijn was de ontwikkeling van testmethoden bij de toenmalige stand van de wetenschappelijke kennis niet of nauwelijks mogelijk.

Maatregelen

Deze studies hebben ertoe geleid dat het gehalte mangaan in brandstof moet worden verlaagd, in afwachting van de beschikbaarheid van testmethoden.

Oordeel

Het hof begint met een standaardoverweging: "Om te beginnen moet worden benadrukt dat in een technisch complexe situatie die voortdurend in beweging is, zoals in casu het geval is, de wetgever van de Unie beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid, met name met betrekking tot de beoordeling van zeer ingewikkelde wetenschappelijke en technische feiten, om de aard en de omvang van de maatregelen die hij vaststelt te bepalen, terwijl de toetsing door de gemeenschapsrechter beperkt moet blijven tot de vraag of er bij de uitoefening van deze bevoegdheid geen sprake is geweest van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid, dan wel of de wetgever de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden. In die context kan de gemeenschapsrechter zijn beoordeling van de wetenschap-pelijke en technische feiten immers niet in de plaats stellen van die van de wetgever, aan wie het Verdrag die taak heeft toevertrouwd."

Toetsend aan het evenredigheidsbeginsel is het Hof van oordeel dat beperking van MMT niet kennelijk ongeschikt om de door de wetgever van de Unie nagestreefde doelstellingen van gezondheids- en milieubescherming te bereiken. Verder stelt het Hof vast dat de ontwikkeling van testmethoden bij de toenmalige stand van de wetenschappelijke kennis niet of nauwelijks mogelijk was. Het maximumgehalte aan MMT in brandstoffen is aldus vastgesteld in afwachting van die testmethoden. Het heeft dus een tijdelijk karakter en kan eventueel worden gewijzigd. Dit gaat niet verder dan noodzakelijk om de gestelde doelen van bescherming van de gezondheid en het milieu in de context van de vermindering van broeikasgasemissies te bereiken.

Toetsend aan het voorzorgsbeginsel gaat het Hof na of de wetgever van de Unie bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid heeft gepoogd, tot een evenwicht te komen tussen aan de ene kant de bescherming van de gezondheid, het milieu en de consument, en aan de andere kant de economische belangen van de ondernemers, bij het nastreven van de doelstelling die hem door het Verdrag is gesteld, namelijk het garanderen van een hoog niveau van gezondheids- en milieubescherming. Ten tijde van de totstandkoming van richtlijn 2009/30 had er nog geen wetenschappelijke evaluatie van de gezondheidseffecten van MMT door een openbare instantie of onafhankelijk orgaan had plaatsgevonden. Wel waren er onderzoeken gedaan door de sector zelf, waarbij de conclusies sterk uiteenlopen, afhankelijk of het onderzoek waarop men zich beroept, door de auto-industrie is uitgevoerd of door MMT-producenten.

Voor een juiste toepassing van het voorzorgsbeginsel is in de eerste plaats vereist dat wordt vastgesteld welke negatieve gevolgen het voorgestelde gebruik van MMT voor de gezondheid kan

hebben, en in de tweede plaats dat op basis van de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens en van de meest recente resultaten van internationaal onderzoek een complete beoordeling van het risico voor de gezondheid wordt gemaakt, aldus het Hof. Wanneer het bestaan of de omvang van het gestelde risico onmogelijk met zekerheid blijkt te kunnen worden bepaald, omdat de resultaten van de verrichte studies ontoereikend, niet concludent of onnauwkeurig zijn, maar reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk blijft ingeval het risico intreedt, rechtvaardigt het voorzorgsbeginsel de vaststelling van beperkende maatregelen, mits zij niet-discriminerend en objectief zijn.

Gezien de onzekerheid, zowel over de door het gebruik van MMT veroorzaakte schade als over de risico's voor de gebruiker van MMT, is het Hof van oordeel dat de vaststelling van maximumgehalten voor MMT in brandstoffen niet kennelijk onevenredig lijkt ten opzichte van de economische belangen van de producenten van MMT, om een hoog niveau van gezondheids- en milieubescherming te garanderen. Met betrekking tot de reducering van de gehaltes is het Hof van oordeel dat dit op goede gronden gebeurd is, mede in aanmerking genomen dat tegelijkertijd de mogelijkheid is geopend om deze maxima te herzien op basis van de resultaten van de evaluatie.

Met betrekking tot de etiketteringsplicht is het Hof van oordeel dat deze het doel van de bescherming van de consument, die volgens artikel 153 EG een doelstelling van de Unie is, dient door verbetering van het recht op informatie. Het goed zichtbaar aanbrengen van een etiket met de tekst "Bevat metaalhoudende additieven" is een passend middel om dat doel te bereiken. Het is geen onevenredige maatregel omdat etikettering alleen vereist is voor de verkoop van brandstof met metaalhoudende additieven en niet voor de verkoop van MMT als additief, en in de tweede plaats dat zij de brandstofproducenten en -handelaren niet al te zwaar zal belasten, gezien de geringe hoeveelheid brandstoffen die dergelijke additieven bevatten, namelijk minder dan 0,1 % van de verkoop van brandstoffen in de Unie.

3.2.3 *Gezondheid en ziekteverwekkers (waaronder zoönosen)*

Onder dit kopje komen een aantal uitspraken aan de orde over ziekteverwekkers, zoals bacteriën en virussen. De paragraaf bespreekt besmetting met legionella, hiv en Q-koorts.

a) Legionella (gevaarzetting)

Hoge Raad 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE5162, *Legionella*

Feiten

Eiseres in deze zaak is een van beide standhouders die in februari 1999 whirlpools tentoonstelden op bloemententoonstelling en consumentenbeurs de 'Westfriese Flora'. Kort na de beurs zijn 200 bezoekers ziek geworden, waarvan 28 in december 1999 waren overleden. Verweerders zijn twee van deze bezoekers, zij hebben na de beurs legionellabesmetting opgelopen. Legionella is een bacterie die onder andere kan voorkomen in wervelbaden (whirlpools). Uit onderzoek is gebleken dat de whirlpool van eiseres de meest waarschijnlijke bron is van legionellabesmetting. Betrokkene 1 is aan de

legionellabesmetting overleden, namens wie in hoger beroep de echtgenoot als verweerder optreedt. Verweerders hebben in eerste aanleg een vordering ingesteld tot betaling van een voorschot op de vergoeding van de schade. Deze vordering is door de president en het Hof afgewezen, maar de standhouder procedeert door in verband met de vaststelling door het Hof dat hij wel aansprakelijk is.

Juridisch kader

In deze zaak gaat het erom of de standhouder van de whirlpool (eiseres) aansprakelijk kan worden gehouden wegens het tekortschieten in haar verplichting om die veiligheidsmaatregelen te nemen die haar bekend waren of hadden behoren te zijn en die vereist waren met het oog op het voorkomen en bestrijden van het gevaar van bacteriegroei in het water van de whirlpool. Het gaat hier om gevaarzetting.

Risico's/gevaar

Het Hof heeft overwogen dat de bacteriegroei als gevolg waarvan legionellabesmetting kan ontstaan, een ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid behelst. In verband met de ernst van het gevaar heeft het Hof vastgesteld dat ten aanzien van dit gevaar in de onderhavige omstandigheden een ongeschreven veiligheidsnorm bestond. Deze norm moet in het algemeen in acht worden genomen, en bracht mee dat eiseres in elk geval met het oog op het voorkomen van dit gevaar bepaalde maatregelen had behoren te nemen.

Kennis/onderzoek

Eiseres voert aan dat zij niet wist of behoefde te weten dat het gevaar van groei van de legionellabacterie zich zou verwezenlijken, waardoor haar geen verwijt valt te maken van onzorgvuldig handelen. Een belangrijke vraag in deze zaak is daarom in hoeverre het ontstaan, de aard en de omvang van de schade zoals deze zich in onderhavig geval heeft voorgedaan, voor eiseres kenbaar en voorzienbaar moeten zijn geweest.

Bij de beantwoording van deze vraag acht het Hof van belang dat het in onderhavig geval gaat om een veiligheidsnorm die ziet op het voorkomen en bestrijden van een ernstig en algemeen gevaar voor de gezondheid van mensen. Het Hof heeft geoordeeld dat dit gevaar aan eiseres bekend behoorde te zijn en dat zij maatregelen had behoren te nemen.

Er wordt door het Hof belang gehecht aan hetgeen ten tijde in de kring van whirlpoolhandelaars bekend was of behoorde te zijn over het gevaar van bacteriegroei in whirlpools, en tevens aan de informatie in de handleidingen van whirlpools. In deze handleidingen wordt onder meer gewezen op de noodzaak om het water zuiver te houden met chemische- of ontsmettingsmiddelen e/of gebruik van een ozongenerator om, mede in verband met de temperatuur van het water, bacteriegroei in het water te voorkomen of bacteriën te vernietigen.

Niet vereist is dat de specifieke aard van de schade en het causale verloop kenbaar waren aan eiseres. Ook als het gevaar aan eiseres toentertijd niet bekend was, oordeelt het Hof dat zij niettemin aansprakelijk is voor het gevolg van haar nalaten om veiligheidsmaatregelen te treffen, waarvan in het bijzonder het nalaten om de ozongenerator van de whirlpool gedurende enige tijd in werking te hebben en aan te houden en het chloreren van het water.

Maatregelen

Het Hof overweegt dat van eiseres kon worden gevergd om alle maatregelen te treffen die haar redelijkerwijze bekend waren of behoorden te zijn om bacteriegroei te voorkomen of te bestrijden. Daarbij wordt tevens belang gehecht aan de weinig kostbare aard van de te nemen maatregelen.

In ieder geval worden het gebruik van de ozongenerator tezamen met de chlorering van het water door het Hof geacht doeltreffende maatregelen te zijn om bacteriegroei in de whirlpool te voorkomen of te bestrijden.

Alleen dan had eiseres van het nemen van maatregelen mogen afzien, als in de gegeven omstandigheden het ontstaan van het gevaar en de gevolgen daarvan voor de gezondheid van bezoekers van de beurs redelijkerwijze niet viel te verwachten.

Oordeel rechter

De Hoge Raad oordeelt dat de gevolgen die zich in dit geval hebben voorgedaan moeten worden gezien als gevolgen die naar objectieve maatstaven redelijkerwijze te verwachten zijn bij de schending van de door het Hof aangenomen veiligheidsnorm. Eiseres behoorde met dit gevaar bekend te zijn, en zij was daarom gehouden om ten minste de normale en weinig kostbare veiligheidsmaatregelen te nemen ter voorkoming van het ontstaan van een ernstig gevaar voor de gezondheid van mensen. Naar het oordeel van de Hoge Raad geven de oordelen van het Hof over de vereiste zorg ter voorkoming van het gevaar niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting.

b) HIV

Hoge Raad 28 januari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR6458, *HIV*

Feiten

De betrokkene leed aan de ziekte hemofilie A en was sinds zijn jeugd onder behandeling van de kinderkliniek van het Academisch Ziekenhuis Groningen (AZG). Hij is overleden aan aids, nadat hij via toediening van stollingspreparaten besmet geraakt was met hiv. De hiv-besmetting is in september 1986 vastgesteld. De vraag is of dat komt doordat onvoldoende verhitte bloedstollingspreparaten zijn toegediend. In dat verband is belang te weten te komen welke bloedpreparaten hij precies toegediend heeft gekregen.

Juridisch kader

De grondslag van de vordering is dat Stichting Sanquin Bloedvoorziening onrechtmatig jegens betrokkene heeft gehandeld door hem niet of onvoldoende te informeren over de aan hem toegediende bloedproducten, de daaraan verbonden risico's en de wijzigingen in de producten die hem zijn toegediend, hoewel zij wist of had behoren te weten dat deze producten het risico van een hiv-besmetting inhielden. Betrokkene en vervolgens zijn nabestaanden hebben aan de vorderingen ten grondslag heeft gelegd dat het Factorate bloedproduct van Armour ondeugdelijk was, en daarbij geen onderscheid heeft gemaakt tussen de IP- en de HP-variant daarvan.

Risico's/gevaar

Hiv wordt onder meer via bloedcontact overgebracht. Wanneer men vervolgens aids ontwikkelt kan dat dodelijk zijn.

Kennis/onderzoek

Vanaf begin 1983 werd het vermoeden steeds sterker dat de veroorzaker van aids een virus was. Eind 1983/begin 1984 waren er voldoende wetenschappelijke bewijzen dat dit hiv-virus werd overgedragen via bloedproducten. In de loop van 1983 en 1984 verschenen publicaties over de mogelijke effectiviteit van hittebehandeling op de reductie van virusinfecties, waaronder het hiv-virus. Eind 1984/begin 1985 is wetenschappelijk komen vast te staan dat door verhitting van bloedproducten het hiv-virus wordt geïnactiveerd. In de zaak spelen drie soorten bloedproducten een rol: Factorate Hemofil T, Factorate HT (HP (high purity) en Factorate HT (IP (intermediate purity)).

In de loop van april 1986 werd in de medische wereld duidelijk dat de wijze van hittebehandeling zoals toegepast bij Factorate HT (mogelijk) onvoldoende was om het hiv-virus volledig te elimineren. Op 5 april 1986 is in "The Lancet" een Nederlandse publicatie verschenen. Daarin werd bericht dat een Nederlandse hemofiliepatiënt uit het Academisch Medisch Centrum met hiv-virus was besmet geraakt door gebruik van Armour Factorate HT (IP).

Maatregelen

Toen de informatie over hiv en verhitting bekend was geworden, is het AZG - na overleg met onder meer de voorganger van Sanquin - in mei/juni 1983 overgegaan op het voorschrijven van het hittebehandelde Factorate Hemofil T. Vanaf mei 1984 was het beleid van het AZG en Sanquin om indien Hemofil T schaars was of indien de patiënt daarvoor allergisch was, het hittebehandelde Factorate HT van Armour te gebruiken.

Oordeel

De HR vernietigt het arrest van het Hof omdat gebleken is dat het hof twee dingen door elkaar haalde, namelijk de kwaliteit van Factorate HT (IP) ten aanzien van de zuiverheid van het stollingsfactorconcentraat en ten aanzien van de veiligheid daarvan.

Het hof heeft geoordeeld dat Sanquin heeft weliswaar betwist ooit Armour Factorate VIII HT (IP) aan het AZG te hebben geleverd, maar zij kan die stelling niet (meer) documenteren, nu zij alle bescheiden ter zake van haar leveranties van stollingspreparaten aan het AZG in de voor deze zaak relevante periode (vanaf medio 1983 tot medio 1986) heeft vernietigd. Het hof stelt in dat verband vast dat Sanquin vanaf april 1983 op de hoogte was van het feit dat het Hiv-virus mogelijk via bloedproducten kon worden overgedragen. Alhoewel tussen Sanquin en betrokkene geen behandelrelatie heeft bestaan is het hof van oordeel dat van Sanquin, als enige leverancier van bloedproducten aan het AZG, onder de gegeven omstandigheden had mogen worden verwacht dat zij de betreffende gegevens zou hebben bewaard, ook buiten de door haar gehanteerde termijn van vijf jaren. Door desalniettemin over te gaan tot vernietiging van de desbetreffende documenten, heeft Sanquin gehandeld in strijd met de zorgvuldigheid die zij had dienen te betrachten. Consequentie daarvan dient te zijn dat het er - behoudens door Sanquin te leveren tegenbewijs - voor moet worden gehouden dat Sanquin na 8 november 1984 Armour factorate VIII HT (IP) aan het AZG heeft geleverd.

c) Q-koorts

Afdeling bestuursrechtspraak 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9611, *Q-koorts*

Feiten

Een veehouder heeft een vergunning gevraagd, verleend voor het oprichten en in werking hebben van een melkgeitenhouderij. Derden vrezen dat daardoor onder meer verspreiding van Q-koorts plaats zal vinden.

Juridisch kader

Het gaat om een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden, in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. De vraag is of daar ook onder valt het voorkomen van de verspreiding van Q-koorts.

Risico's gevaar

De opslag van geitenmest brengt gezondheidsrisico's mee, met name verspreiding van de Q-koorts. Q-koorts is een infectieziekte die van dieren kan overgaan op mensen. Q-koorts wordt veroorzaakt door een bacterie en wordt opgelopen door het inademen van lucht waar de bacterie inzit, tijdens de lammerperiode van geiten en schapen. Q-koorts veroorzaakt griepachtige verschijnselen, maar kan ook leiden tot een leverontsteking of een ontsteking aan het hart. (bron: RIVM)

Kennis/onderzoek

Nvt

Maatregelen

Het College van B&W stelt eisen ten aanzien van de opslag van de geitenmest, waaronder het adequaat afdekken van de mest tijdens opslag en vervoer.

Oordeel

"Het aspect bestrijding van besmettelijke ziekten is een aspect dat primair zijn regeling vindt in andere wetgeving. Daarnaast blijft in het kader van verlening krachtens de Wet milieubeheer van een vergunning ruimte voor een aanvullende toets. Gelet op de stukken is de Afdeling van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat zich niet zodanig gevaar voor de verspreiding van de Q-koorts voordoet, dat dit zou moeten leiden tot het weigeren van de vergunning of tot het stellen van nadere voorschriften."

CBb 22 juni 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BM8656, *Vaccinatie Q-koorts*

Feiten

Een geitenhouder weigert zijn dieren te laten vaccineren tegen Q-koorts. Hij krijgt daarom een last onder bestuursdwang opgelegd. Hij is het hier niet mee eens, omdat hij dan een veearts op zijn terrein

moet toelaten. Hij houdt zijn bedrijf al jaren Q-koortsvrij door nu juist zo min mogelijk mensen toe te laten op zijn bedrijf.

Juridisch kader

Het gaat om een overtreding van artikel 5.2.6, eerste lid, van de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's. Eiser betwist de geldigheid van de Regeling.

Risico's/gevaar

Q koorts vormt een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid. Inmiddels zijn ruim 2.000 mensen ziek geworden door besmetting met de Q koorts veroorzakende bacterie en zijn er 10 mensen aan de ziekte overleden.

Kennis/onderzoek

Besmetting met de Q koorts veroorzakende bacterie kan volgens verweerder plaatsvinden van mens op dier en wordt naar de huidige inzichten met name verspreid via melkgeitenbedrijven en melkschapenbedrijven.

Maatregelen

Verweerder heeft een vaccinatieplicht ingesteld. De belangrijkste maatregel om besmetting van mensen met de Q koorts veroorzakende bacterie in de komende jaren te voorkomen is het vaccineren van schapen en geiten. Deze maatregel is volgens verweerder tevens noodzakelijk om te kunnen komen tot een versoepeling van de eerder getroffen bestrijdingsmaatregelen, die door de bedrijven die daarmee te maken hebben als zeer beperkend worden ervaren.

Oordeel

De voorzieningenrechter acht de Regeling niet onverbindend. De vaccinatieplicht is terecht tot schapen en geiten beperkt, omdat uit door verweerder uitgevoerd onderzoek is gebleken dat met name deze dieren de besmettingsbron vormen voor de huidige humane besmettingen met Q-koorts en enige relatie tussen die besmettingen en andere diersoorten niet is aangetoond. Dit is een bestrijdingsmaatregel waarvan een positieve bijdrage aan de beperking van het gevaar op besmetting met de Q koorts veroorzakende bacterie van melkgeiten en melkschapen, en daarmee ook van de mens mag worden verwacht, aldus de rechter.

3.2.4 *Gezondheid en straling*

In deze paragraaf worden twee soorten straling besproken: die door GSM-masten en die door hoogspanningsmasten. Hier zien we dat voortschrijdende kennis van belang is voor de mate waarin de overheid mag of moet reguleren. Bij de GSM-masten bleken de risico's gaandeweg klein, bij hoogspanningsmasten juist groter.

3.2.4.1. GSM-masten

Afdeling bestuursrechtspraak 5 april 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB1237, *GSM-masten*

Feiten

Het gaat om de bouw van drie GSM-installaties, die volgens B&W illegaal zijn. De vraag is of eventuele risico's voor de gezondheid mogen worden meegewogen bij de beslissing over legalisering. Welke risico's dat zijn, blijkt niet uit de uitspraak.

Juridisch kader

De zendinstallaties zijn zonder bouwvergunning gebouwd. B&W leggen lasten onder dwangsom op. Er is geen concreet zich op legalisering omdat de toepasselijke bestemmingsplannen de bouw niet toestaan en vrijstelling op grond van art. 19 WRO niet mogelijk is, omdat niet aan de in het GSM-beleid uitgewerkte voorwaarden is voldaan.

Risico's/gevaar

Uit de uitspraak blijkt niet duidelijk over welke risico's het gaat. De Afdeling overweegt dat objectief niet vaststaat dat een zendinstallatie geen enkel effect heeft op de gezondheid.

Kennis/onderzoek

B&W baseren zich op (afstands)normen die zijn opgesteld door de International Radiation Protection Association (IRPA-normen). Deze worden ook door VROM en de Inspectie voor de Volksgezondheid gehanteerd (zie Richtlijnen voor radiofrequente straling bij zendinrichtingen).

Maatregelen

B&W hebben op 16 februari 1999 een beleidsnota GSM-installaties (GSM-beleid) vastgesteld dat inhoudt dat uitsluitend aan het verlenen van vrijstelling wordt meegewerkt als aan de in het GSM-beleid uitgewerkte voorwaarden is voldaan. In dat beleid spelen stedenbouwkundige aspecten een overheersende rol: horizonvervuiling als gevolg van een groeiend antennewoud, ruimtelijke inpassing, welstand en woongenot. Het uitgangspunt is dat clustering plaatsvindt op bestaande hoge elementen en dat de bouw van zendinstallaties op woongebouwen moet worden geweerd, met uitzondering van het geval dat het daardoor onmogelijk is om voldoende dekking te krijgen. Bij de belangenafweging worden maatschappelijke onrust en vrees voor gezondheidsrisico's betrokken. B&W hebben daarbij als beleidsuitgangspunt dat in alle gevallen voldaan moet zijn aan de (afstands)normen die zijn opgesteld door de International Radiation Protection Association (IRPA-normen). Deze worden ook door VROM en de Inspectie voor de Volksgezondheid gehanteerd (zie Richtlijnen voor radiofrequente straling bij zendinrichtingen").

Oordeel

Naar het oordeel van de Afdeling is dit beleid niet kennelijk onredelijk: "Uit het GSM-beleid volgt dat hieraan stedenbouwkundige uitgangspunten ten grondslag liggen. Nu op dit moment objectief niet vaststaat dat het plaatsen van een zendinstallatie geen (enkel) effect heeft op de gezondheid, acht de Afdeling het niet onredelijk burgemeester en wethouders maatschappelijke onrust en vrees voor gezondheidsrisico's van invloed hebben geacht op het woongenot, een van de stedenbouwkundige aspecten, en in dit verband bij de afweging van de belangen hebben betrokken. Daarbij is van belang

dat ingevolge het GSM-beleid de voorkeur voor plaatsing van de zendinstallaties op andere dan woongebouwen wijkt wanneer wordt aangetoond dat een locatie op een woongebouw voor het verkrijgen van een landelijk dekkend netwerk onontbeerlijk is."

Afdeling bestuursrechtspraak 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5664

Feiten

B&W van Nieuwkoop hebben een vrijstelling van het bestemmingsplan en een bouwvergunning verleend voor het plaatsen van een mast ten behoeve van mobiele telecommunicatie (UMTS antennes). Appellanten vrezen gezondheidsrisico's als gevolg van blootstelling aan elektromagnetische straling.

Juridisch kader

Appellanten doen een beroep op het voorzorgsbeginsel en art. 8 EVRM. Deze artikelen zouden in de weg staan aan de vrijstelling en bouwvergunning, omdat de gezondheidsrisico's te groot zijn.

Risico's/gevaar

Radiofrequente elektromagnetische velden hebben thermische effecten, te weten opwarming, en effecten door geïnduceerde stroom, te weten stimulering van spieren en zenuwen door elektrische stroompjes. Daarvoor zijn blootstellingslimieten opgesteld. Er zijn geen aanwijzingen zijn dat radiofrequente elektromagnetische velden kanker of andere langetermijneffecten kunnen veroorzaken.

Kennis/onderzoek

De Gezondheidsraad volgt de wetenschappelijke ontwikkelingen op de voet. Er is een rapport "Elektromagnetische velden, jaarbericht 2008" van maart 2009, waarin de commissie Elektromagnetische velden van de Gezondheidsraad aangeeft hoe zij wetenschappelijke gegevens beoordeelt. Deze commissie meldt dat in onderzoeken weliswaar enkele effecten zijn gevonden op hersenfuncties, maar er geen aanwijzingen zijn dat deze duiden op, of kunnen leiden tot gezondheidseffecten. Verder geeft de commissie aan 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.

Daarnaast is er het Fact sheet N°193 van juni 2011 van de Wereld Gezondheidsorganisatie. Tot op heden zijn geen nadelige effecten op de gezondheid vastgesteld die zijn veroorzaakt door mobiele telefoons. De Wereldgezondheidsorganisatie, de Internationale Commissie voor Bescherming tegen Niet-Ioniserende Straling en de Gezondheidsraad volgen nauwgezet alle publicaties.

De rijksoverheid is een onderzoeksprogramma gestart en de Gezondheidsraad heeft hierover een advies heeft uitgebracht met aanbevelingen voor nader onderzoek en het opzetten van een kennis- en onderzoekscentrum.

Maatregelen

De vrijstelling is gebaseerd op het gemeentelijke antennebeleid, waarin is aangesloten bij het standpunt van de Gezondheidsraad, de GGD en de regering over de gezondheidsaspecten van antennemasten. 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.

Oordeel

Met betrekking tot het voorzorgsbeginsel:

De Afdeling is niet van oordeel dat het college uit voorzorg gehouden was de gevraagde vrijstelling te weigeren. De Afdeling verwijst naar eerdere jurisprudentie (uitspraak 14 januari 2009 in zaak nr. 200800497/1). In die zaak is door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening deskundigenbericht uitgebracht. Dat bericht vat de wetenschappelijke kennis samen. 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. 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.

De Afdeling verwijst naar de hiervoor vermelde onderzoeken en onderschrijft het oordeel van de rechtbank 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.

Met betrekking tot art. 8 EVRM:

De Afdeling overweegt dat onder omstandigheden gezondheidsschade kan 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 een schending oplevert.

3.2.4.2. Hoogspanningsmasten

Afdeling bestuursrechtspraak 21 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU8439
Afdeling bestuursrechtspraak 19 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB3848

Feiten

De gemeente Zutphen wijzigt het bestemmingsplan om een sportcomplex te kunnen realiseren. Door het plangebied loopt een hoogspanningsverbinding van 380 kilovolt. Van de ingebrachte beroepsgronden is voor dit onderzoek relevant de stelling dat de boven de beoogde sportvelden gelegen hoogspanningsmasten een negatieve invloed op het menselijke lichaam hebben.

Juridisch kader

Een bestemmingsplan moet de goede ruimtelijke ordening dienen. In dat kader moet ook worden gezorgd voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. GS moet goedkeuring geven aan (wijziging van) een bestemmingsplan. In de gemeente Zutphen wordt het bestemmingsplan aangepast voor de aanleg van een sportcomplex ten zuiden van de woonwijk Leesten. In de eerste procedure wordt opgekomen tegen de goedkeuring van de wijziging door GS. Nadat de Afdeling in haar uitspraak van 2005 deze beslissing heeft vernietigd, wordt het plan opnieuw goedgekeurd en opnieuw wordt de zaak voorgelegd aan de Afdeling, met onder meer opnieuw het argument van de negatieve invloed van magnetische straling.

Risico's/gevaar

Wat precies de gezondheidsschade zou kunnen zijn blijkt in de eerste zaak niet echt duidelijk. In een overgelegd rapport wordt geconcludeerd dat een mogelijk verhoogd risico op kinderleukemie bestaat.

Kennis/onderzoek

GS stelt zich met de gemeenteraad op het standpunt dat gezien de verblijfsfrequentie, de duur en de huidige inzichten, door de hoogspanningsleidingen geen nadelige effecten zijn te verwachten voor het menselijke lichaam. Er zijn diverse onderzoeken verricht naar de schadelijkheid van hoog-spanningsleidingen maar de conclusies zijn niet gelijkluidend. Vooralsnog is volgens GS en gemeenteraad niet wetenschappelijk aangetoond dat hoogspanningsleidingen schadelijk zijn voor de gezondheid. Appellanten hebben het RIVM rapport "Plannen voor nieuwbouwwoningen bij bovengrondse hoogspanningsleidingen" overgelegd. In het rapport wordt geconcludeerd dat een mogelijk verhoogd risico op kinderleukemie zou optreden bij blootstelling aan magnetische velden met een veldsterkte boven ongeveer 0,4 µT.

In de tweede zaak zien we voortschrijdend inzicht. De staatssecretaris heeft in 2005 geadviseerd om bij de vaststelling van streek- en bestemmingsplannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen, zoveel als redelijkerwijs mogelijk te vermijden dat nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig verblijven in een gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld hoger is dan 0,4 microtesla (de magneetveldzone). Er is mogelijk een statistisch significante associatie aanwezig is tussen het optreden van leukemie bij kinderen en de magnetische velden van bovengrondse hoogspanningslijnen. In die brief heeft de staatssecretaris ook aangegeven dat voor langdurige blootstellingen wordt uitgegaan van kinderen in de leeftijdscategorie tot 15 jaar die wonen, of verblijven in scholen, crèches en kinderopvang-plaatsen

die zijn gelegen in magneetveldzones. Als gevoelige bestemmingen worden aangemerkt woningen, scholen, crèches en kinderopvangplaatsen. In de bijlage wordt ook aangegeven dat locaties waar zich wel kinderen kunnen bevinden maar waar de verblijftijd vergeleken met wonen als kort kan worden bestempeld, zoals sportvelden, speeltuinen, zwembaden en dergelijke, niet worden aangemerkt als gevoelige bestemming.

NB: ten tijde van deze beide zaken was het advies van de Gezondheidsraad nog niet gegeven.

Maatregelen

In de eerste zaak is niets gedaan, omdat GS niet geloofde in de risico's. In de tweede zaak is GS op basis van het advies van de staatssecretaris van mening dat de sportvelden niet zijn aan te merken als gevoelige bestemming. Maatregelen zijn dus niet nodig.

Oordeel

De Afdeling is in haar eerste uitspraak van oordeel dat het college van GS het rapport van RIVM ten onrechte als niet ter zake doende terzijde legt. Het rapport heeft weliswaar betrekking op woningbouw, maar in aanmerking genomen dat bij sportvelden met de daarbij behorende gebouwen, evenals bij woningen, mensen gedurende langere tijd verblijven, heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling ten onrechte op het standpunt gesteld dat het bedoelde rapport niet ter zake doet en daarmee de indruk gewekt dat het bezwaar van appellanten op dit punt niet meetelt. Het college heeft onvoldoende gemotiveerd waarom voorbij kan worden gegaan aan het bedoelde rapport.

In de tweede zaak vraagt de Afdeling een deskundigenbericht. Daarin staat dat geen magneetveldzone is berekend en dat onvoldoende gegevens van de netbeheerder aanwezig zijn om deze te berekenen. Op basis van een KEMA-studie berekent het deskundigenbericht dat alle sportvelden grotendeels en de toekomstige kantine geheel binnen een bepaalde zone liggen zodat elk verblijf op het sportterrein zich afspeelt in het gebied met een magnetische veldsterkte van tenminste 0,4 microtesla. Het deskundigbericht vermeldt dat geen onderzoek is gedaan naar de optredende magnetische veldsterkte in het plangebied vanwege de hoogspanningslijn.

De Afdeling is van oordeel dat de brief van de staatssecretaris onvoldoende gegevens geeft voor een beoordeling van de toelaatbaarheid van sportvelden onder hoogspanningsmasten. De brief adviseert uitsluitend een beperking voor de toelaatbaarheid van woningbouw, scholen en daarmee vergelijkbare bestemmingen in een omgeving met een belasting van meer dan 0,4 microtesla. Er staat echter geen normering in voor andere gevallen met een andere verblijfsduur zoals een sportveld en gevallen waarin een (veel) zwaardere belasting wordt ondervonden dan 0,4 microtesla, zoals gronden binnen de magneetveldzone en/of direct onder de hoogspanningslijn. GS had dus niet zo maar mogen aannemen dat sportvelden geen gevoelige bestemming zijn. Volgens de Afdeling is ook bij sportvelden sprake van een bestemming waar mensen en in dit geval ook kinderen gedurende langere tijd verblijven. Daarom is niet uitgesloten dat het statistische verband ook van betekenis kan zijn bij sportvelden, hoewel de verblijfsduur op een sportveld in het algemeen korter is dan bij woningen en scholen. De Afdeling concludeert:

"In verband met al het voorgaande is voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid in dit geval in ieder geval nodig dat wordt onderzocht wat de verblijfsduur van de onderscheiden gebruikers is, wat de omvang van de magneetveldzone is en wat de magnetische veldsterkte is op de onderscheiden delen van

het plangebied. Daarnaast dient een afweging te worden gemaakt van de risico's die een verblijf op de onderscheiden plaatsen binnen de magneetveldzone met zich kan brengen. Indien niet op wetenschappelijke basis uitsluitsel kan worden gegeven, dient hieromtrent in het kader van een goede ruimtelijke ordening een standpunt te worden ingenomen met betrekking tot de vraag in hoeverre en op grond van welke beleidsmatige overwegingen, rekening houdende met de laatste stand van onderzoek en wetenschap ten aanzien van dit gezondheidsvraagstuk, blootstelling van mensen, onder wie kinderen aan het ter plaatse te verwachten magnetische veld te verantwoorden is."

Afdeling bestuursrechtspraak 21 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH0445

Feiten

Een scoutingsgebouw wordt vergund op een plaats waar hoogspanningsmasten in de buurt staan. Appellant vreest voor de gezondheid van de bezoekende scoutingkinderen.

Juridisch kader

Het college van B&W van de gemeente Apeldoorn verleent vrijstelling van het bestemmingsplan en verleent tevens een bouwvergunning voor het oprichten van een scoutingsgebouw te Apeldoorn.

Risico's/gevaar

Er is een verband tussen het optreden van leukemie bij kinderen en de magnetische velden van bovengrondse hoogspanningslijnen, bij langdurige blootstellingen van kinderen in de leeftijds-categorie tot 15 jaar.

Kennis/onderzoek

In 2008 heeft de Gezondheidsraad een advies uitgebracht over de aanwezigheid van hoogspannings-lijnen in de nabijheid van woningen in verband met gezondheidsrisico's. Het advies bevestigt het standpunt van de staatsecretaris uit 2005 dat bij de vaststelling van streek- en bestemmingsplannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is te vermijden dat nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig verblijven in een gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld hoger is dan 0,4 microtesla (de magneetveldzone). Er is mogelijk een statistisch significante associatie aanwezig tussen het optreden van leukemie bij kinderen en de magnetische velden van bovengrondse hoogspanningslijnen.

In 2005 heeft de staatssecretaris in een brief aangegeven dat voor langdurige blootstellingen wordt uitgegaan van kinderen in de leeftijdscategorie tot 15 jaar die wonen, of verblijven in scholen, crèches en kinderopvangplaatsen die zijn gelegen in magneetveldzones. Als gevoelige bestemmingen worden aangemerkt woningen, scholen, crèches en kinderopvangplaatsen. In de bijlage wordt ook aangegeven dat locaties waar zich wel kinderen kunnen bevinden maar waar de verblijftijd vergeleken met wonen als kort kan worden bestempeld, zoals sportvelden, speeltuinen, zwembaden en dergelijke, niet worden aangemerkt als gevoelige bestemming.

Het college heeft naar aanleiding van die brief een rapport laten maken door KEMA Quality B.V., waarin een hercalculatie is uitgevoerd van de magnetische veldsterkte rond de hoogspanningslijnen in onder meer de wijk Osseveld/Woudhuis waarin het perceel is gelegen.

Maatregelen

De gemeente is nagegaan wat de verblijfsduur is van de kinderen in het scoutinggebouw. Daaruit blijkt dat voor kinderen tot 15 jaar in het scoutinggebouw op het perceel gedurende de maanden september tot en met juni, afhankelijk van de vakantiespreiding, wekelijks bijeenkomsten zullen worden gehouden van circa twee uur. Tevens blijkt daaruit dat daar eens in de drie weken een drie uur durende bijeenkomst wordt gehouden voor kinderen met een beperking en dat er voor kinderen tot 15 jaar éénmaal per jaar gedurende 24 uur een weekendkamp plaatsvindt.

Oordeel

De Afdeling ziet onder deze omstandigheden geen grond voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid - onder verwijzing naar de brief van de staatssecretaris van 3 oktober 2005 - op het standpunt heeft kunnen stellen dat aangenomen mag worden dat de hoogspanningslijnen door voormeld verblijf van kinderen in het scoutinggebouw geen invloed hebben op hun gezondheid, nu zich daarbij niet de situatie voordoet waarbij zij langdurig verblijven in een gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen.

Afdeling bestuursrechtspraak 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9217

Feiten

Het gaat om een procedure tegen het rijksinpassingsplan voor de aanleg van een nieuwe 380 kilovolt hoogspanningsverbinding van ongeveer 20 kilometer tussen Wateringen en Zoetermeer, de zogenoemde Zuidring. Een deel van de Zuidring met een lengte van ongeveer 10 kilometer gaat ondergronds, het andere deel wordt bovengronds aangelegd door ophanging van de hoogspannings-lijnen aan zogenoemde Wintrackmasten.

Een grote groep appellanten verzet zich hiertegen omdat uit onderzoek zou blijken dat het risico op kinderleukemie mogelijk is verhoogd bij magneetveldsterkten tussen 0,2 en 0,5 µT. Er wordt gesteld dat uit het voorzorgsbeginsel voortvloeit dat de gezondheid van de mens op geen enkele wijze risico mag lopen.

Juridisch kader

Een rijksinpassingsplan is gebaseerd op art. 3:28 Wro. Net als bij bestemmingsplannen moeten het belang van een goede ruimtelijke ordening worden gestreefd naar een goed woon- en leefklimaat. In dat kader wordt ook een milieu-effectrapportage opgesteld. In deze zaak staat ter discussie of het voorzorgsbeginsel meebrengt dat de norm voor magneetveldsterkten bij hoogspanningsmasten wordt aangescherpt.

Kennis/onderzoek

In het kader van de milieueffectrapportage voor de hoogspanningsverbinding is ook onderzoek gedaan naar de effecten van de hoogspanningsverbinding op de kwaliteit van de leefomgeving, in het bijzonder op de gezondheid van de mens. Daarin is vermeld dat om de hoogspanningsverbinding een magnetisch veld ontstaat, waarvan de sterkte op een bepaalde plaats afhankelijk is van de hoeveelheid stroom die wordt getransporteerd of gebruikt, maar ook van de afstand van de bron die het veld veroorzaakt. De veldsterkte neemt af, naar mate men verder af komt van de bron.

Wat betreft de effecten op de gezondheid wordt onderscheid gemaakt tussen korte termijn effecten (directe effecten) en lange termijn effecten. De korte termijn effecten worden veroorzaakt door de opgewekte elektrische stroom in het lichaam en om die te voorkomen wordt op grond van de laagste blootstelling waarbij effecten kunnen optreden, een referentieniveau van 100 microtesla (hierna: µT) gehanteerd. Dit is het door de Europese Unie aanbevolen niveau voor magnetische veldsterkte.

Voor de lange termijn effecten is geen aannemelijk biologisch mechanisme vastgesteld, maar er is wel rijksbeleid. Dit beleid is gebaseerd op het Europese voorzorgsbeginsel. In 2004 is met de nota 'Nuchter omgaan met risico's. Beslissen met gevoel voor onzekerheden' van VROM daarmee een start gemaakt. Dit ondanks het feit dat in wetenschappelijk onderzoek geen aanwijzingen zijn gevonden voor een oorzakelijk verband tussen blootstelling aan magnetische velden van hoogspanningslijnen en het ontstaan van leukemie bij kinderen. Vanwege de maatschappelijke onrust die steeds weer over hoogspanningslijnen naar boven komt en het voorzorgprincipe is als beleidsdoel geformuleerd dat nieuwe situaties waarbij kinderen langdurig worden blootgesteld aan magneetvelden van bovengrondse hoogspanningslijnen, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, vermeden moet worden. Vervolgens wordt verwezen naar de brief van de staatssecretaris van VROM van oktober 2005, waarin deze adviseert om bij de vaststelling van bestemmings- en streekplannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen, dan wel bij wijzigingen in bestaande plannen of van bestaande hoogspanningslijnen, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is te vermijden dat er nieuwe situaties ontstaan, waarbij kinderen langdurig in een gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen verblijven, waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld hoger is dan 0,4 µT (de magneetveldzone). Dit advies is door de Gezondheidsraad in 2008 bevestigd en verduidelijkt bij de brief van de minister van VROM van 4 november 2008. Volgens die brief worden tot "gevoelige bestemmingen" woningen, scholen, crèches en kinderopvangplaatsen met de daarbij behorende erven gerekend. Sportvelden, speeltuinen en zwembaden worden dat niet. Als "langdurig verblijf" wordt verblijf van minimaal 14 tot 18 uur per dag gedurende minimaal één jaar beschouwd, aldus de brief.

Maatregelen

De ministers hanteren de norm van 0,4 µT en niet de strengere norm.

Oordeel

De Afdeling is van oordeel dat het oordeel van de ministers is gebaseerd op de best beschikbare wetenschappelijke inzichten. Vervolgens beoordeelt de Afdeling de keuze die gelet op voormelde onderzoeken en rekening houdend met de financiële en maatschappelijk gevolgen op basis van het voorzorgsbeginsel is gemaakt om in het advies van VROM uit te gaan van een magneetveldzone van 0,4 µT voor nieuwe situaties. De Afdeling beschouwt dit als een beleidsmatige keuze, gemaakt op basis van de resultaten van een evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens en in aanmerking genomen de onzekerheden van de uitkomsten van de relevante wetenschappelijke onderzoeken.

Deze keuze is volgens de Afdeling niet in strijd met het voorzorgbeginsel. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de uitgevoerde onderzoeken een groot aantal onzekerheden bevatten en er geen aanwijzingen zijn voor een oorzakelijk mechanisme bij het ontstaan van leukemie bij kinderen en het wonen in de nabijheid van hoogspanningslijnen. Volgens de Gezondheidsraad valt niet uit te sluiten dat een andere factor dan blootstelling aan een laagfrequent magnetisch veld de verklaring vormt voor het in epidemiologisch onderzoek gevonden verband. Ook in een rapport van de Wereld Gezondheidsorganisatie van juni 2007 is na vergelijking van onder meer laboratoriumonderzoeken

evenmin een oorzakelijk verband gevonden tussen blootstelling aan magnetische velden en het ontstaan van leukemie. Aansluitend bij de Mededeling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over het voorzorgsbeginsel (Brussel, 2.2.2000, COM (2000) 1), wijst de Afdeling erop dat moet worden meegewogen dat resultaten van de evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke informatie onzeker zijn. Als optreden nodig is, aldus de Mededeling, dienen de maatregelen op grond van het voorzorgsbeginsel onder meer in verhouding te staan tot het gekozen beschermingsniveau en geen nulrisico, dat zelden worden bereikt, ten doel te hebben.

De ministers hebben in redelijkheid niet hoeven kiezen voor een strengere magneetveldzone van 0,3 µT.

Het betoog dat bij de keuze voor een magneetveldzone van 0,4 µT een onjuiste toepassing is gegeven aan het voorzorgsbeginsel omdat elders in Europa strengere normen worden gehanteerd, wordt door de Afdeling niet aanvaard. De Afdeling stelt vast dat Nederland aansluit bij de Europese norm van 100 µT en dat verder op grond van het voorzorgsbeginsel een strenger beleid is geformuleerd. Het advies van VROM gaat in dit opzicht verder dan waarvan in andere landen sprake is.

3.3 Veiligheid

In deze paragraaf komt rechtspraak aan de orde die betrekking heeft op de veiligheid in de fysieke leefomgeving. Omdat in diverse zaken veiligheid en gezondheid in één procedure worden beoordeeld, verwijzen we voor een deel naar de rechtspraak die hiervoor bij Gezondheid al is besproken.

3.3.1 *Veiligheid en industriële activiteit/technologie*

Hier bespreken we een aantal uitspraken waarin industriële activiteiten centraal staan die een aantasting bleken te zijn van de veiligheid van personen. Het gaat om de opslag van gevaarlijke stoffen (vuurwerk, chemicaliën), gaswinning, het inwerking hebben van waterdammen en van een attractie, het beheren van een vliegveld, en het beteugelen van industriële activiteiten en uitstoot in verband met klimaatverandering.

a) Jetblast (zorgplicht exploitant)

Hoge Raad 28 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO4224, *Jetblast*

Feiten

Hartmann heeft schade geleden als gevolg van een ‘jetblast’. Zij stond op een vliegveld dicht in de buurt van een opstijgend vliegtuig. Er ontstond een sterke luchtstroom, die zo sterk was dat Hartmann met een grote boog door de lucht werd geblazen. Zij kwam neer op de rotsen van Maho Beach. Ten gevolge van dit ongeval heeft zij letsel opgelopen en is zij in shock geraakt.

Juridisch kader

Hartmann voert aan dat de Airport jegens haar onrechtmatig heeft gehandeld door in gebreke te zijn gebleven een gepast veilige omgeving te scheppen voor de bezoekers van Maho Beach. Zij heeft aan haar vorderingen ten grondslag gelegd dat PJIAE jegens haar een onrechtmatige daad heeft gepleegd, doordat zij, kort samengevat, in gebreke is gebleven met het treffen van voldoende voorzorgsmaatregelen op en om het vliegveld in verband met het opstijgen van Boeings 747. De door PJIAE geplaatste waarschuwingsborden kunnen, aldus Hartmann, niet als voldoende voorzorgsmaatregelen worden aangemerkt.

Risico's/gevaar

Zie onder feiten

Kennis/onderzoek

Nvt

Maatregelen

De vraag is of het plaatsen van waarschuwingsborden in het onderhavige geval een afdoende maatregel is. Van belang is dat Hartmann op openbaar terrein stond achter een hek, waarmee het terrein van het vliegveld was afgesloten. Op dat hek hing een waarschuwingsbord.

Oordeel

De maatstaf die de HR aanlegt is dat bij de beantwoording van de vraag of aan iemand die een situatie in het leven roept of laat voortbestaan die voor anderen bij niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid gevaarlijk is, de eis kan worden gesteld dat hij met het oog daarop bepaalde veiligheidsmaatregelen neemt — en of derhalve het achterwege laten van die maatregelen in strijd is met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt ten aanzien van eens anders persoon of goed — moet worden gelet niet alleen op de mate van waarschijnlijkheid waarmee de niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid kan worden verwacht, maar ook op de hoegrootheid van de kans dat daaruit ongevallen ontstaan, op de ernst die de gevolgen daarvan kunnen hebben, en op de mate van bezwaarlijkheid van te nemen veiligheidsmaatregelen. Voor het antwoord op de vraag of een waarschuwing kan worden beschouwd als een afdoende maatregel met het oog op bescherming tegen een bepaald gevaar, is van doorslaggevende betekenis of te verwachten valt dat deze waarschuwing zal leiden tot een handelen of nalaten waardoor dit gevaar wordt vermeden.

Het hof heeft vastgesteld dat PJIAE kon verwachten dat het publiek zich zou opstellen in de zeer directe omgeving van het aan de zijde van Maho Beach geplaatste hek en Hartmann onbestreden heeft gesteld dat toeristen ondanks de waarschuwingsborden in groten getale vanaf die plaats naar vliegtuigen kijken. Dan is niet begrijpelijk dat het hof de borden voldoende vindt. Het hof had verder in zijn oordeel moeten betrekken dat uit de tekst van de waarschuwingsborden niet duidelijk blijkt om welk concreet gevaar het gaat. Het arrest van het hof wordt gecasseerd.

b) Gebrekkige waterdam

EHRM 28 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902, *Budayeva e.a. v. Rus*land

Feiten

In juli 2000 werd de Russische plaats Tyrnauz (Kaukasus) overspoeld door grote modderstromen. Er vielen gewonden en een dode, mensen raakten huis en haard kwijt. De modderstromen waren volgens verzoekers het gevolg van nalatigheid van de overheid om een dam die modderstromen moest tegengaan te repareren, en om een bassin dat modder moest opvangen vrij te houden van puin en rommel.

Juridisch kader

Klagers doen een beroep op art. 2 en 8 EVRM.

Risico /gevaar

De plaats ligt in een gebied waar modderstromen vaker voorkomen. De vraag was of de overheid er rekening mee had moeten houden dat de modderstromen grotere verwoestingen zouden aanrichten dan gewoonlijk.

Onderzoek/kennis van het gevaar

De autoriteiten waren op het gevaar van modderstromen en de gevolgen daarvan voor de bevolking gewezen door een weerinstituut van de overheid, dat gevaarlijke weersituaties in de bergen monitort. Het gebied stond bekend om onstuimig weer en overvloedige regenval. De uitspraak citeert uit verschillende brieven met dringende toon, die in een periode van zes maanden werden gestuurd aan de verantwoordelijke minister. Het instituut deed de aanbeveling de dam te repareren en later – toen bleek dat het voor reparatie al te laat was en het regenseizoen nabij was - observatieposten op te zetten om de bevolking tijdig te kunnen waarschuwen en evacueren.

In het bijzonder was erop gewezen dat als de dam niet zou worden gerepareerd modderstromen een record aantal doden en gewonden zou veroorzaken.

Maatregelen

De autoriteiten zijn nalatig in het nemen van maatregelen.

Oordeel

Het Hof is van oordeel dat duidelijk was welke maatregelen genomen moesten worden: het repareren van de dam en het opzetten van een evacuatieplan. Wat betreft de reparatie: de autoriteiten hadden budget vrij moeten maken voor reparatiewerkzaamheden en deze moeten laten uitvoeren. Wat betreft het evacuatieplan: de autoriteiten hadden moeten onderkennen dat een ramp waarschijnlijk was. Daarom hadden ze de bevolking moeten waarschuwen en voorbereidingen moeten treffen voor een evacuatie.

Het Hof trekt het breder, want het is van oordeel dat de autoriteiten ook hadden moeten denken aan regelgeving en beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en aan verdere veiligheids-maatregelen in het gebied. Het hebben van de dam was niet voldoende.

Die bredere context is terug te voeren op de positieve verplichting het recht op leven te beschermen. Zie Osman v. the United Kingdom, judgment of 28 October 1998, Reports 1998-VIII, p. 3159, § 115; Paul and Audrey Edwards, § 54; İlhan v. Turkey [GC], no. 22277/93, § 91, ECHR 2000-VII; Kılıç v. Turkey, no. 22492/93, § 62, ECHR 2000-III; and Mahmut Kaya v. Turkey, no. 22535/93, § 85, ECHR 2000-III).

De positieve verplichtingen houden in:

"132. As regards the substantive aspect, in the particular context of dangerous activities the Court has found that special emphasis must be placed on regulations geared to the special features of the activity in question, particularly with regard to the level of the potential risk to human lives. They must govern the licensing, setting up, operation, security and supervision of the activity and must make it compulsory for all those concerned to take practical measures to ensure the effective protection of citizens whose lives might be endangered by the inherent risks. Among these preventive measures, particular emphasis should be placed on the public's right to information, as established in the case-law of the Convention institutions. The relevant regulations must also provide for appropriate procedures, taking into account the technical aspects of the activity in question, for identifying shortcomings in the processes concerned and any errors committed by those responsible at different levels (see Öneryıldız, cited above, §§ 89-90).

137. In the sphere of emergency relief, where the State is directly involved in the protection of human lives through the mitigation of natural hazards, these considerations should apply in so far as the circumstances of a particular case point to the imminence of a natural hazard that had been clearly identifiable, and especially where it concerned a recurring calamity affecting a distinct area developed for human habitation or use."

c) Vuurwerkopslag

Hoge Raad 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL3262, *Vuurwerkramp Enschede*

Feiten

Op het terrein van het vuurwerkopslagbedrijf van S.E. Fireworks is in 2000 brand uitgebroken; daardoor is vuurwerk tot ontbranding gekomen, waarna zich krachtige ontploffingen hebben voorgedaan. Door deze explosies is in de omgeving van het bedrijf grote schade veroorzaakt, onder meer aan een woonwijk en omliggende bedrijven.

Juridisch kader

De Staat wordt aansprakelijk gesteld op grond van onrechtmatige daad. Aan de vordering is ten grondslag gelegd dat de Staat gevaarzettend en daarmee onrechtmatig heeft gehandeld doordat hij toerekenbaar heeft verzuimd effectieve maatregelen te treffen tegen de hem - in elk geval na de rapportages over de ontploffing van het vuurwerkbedrijf MSV te Culemborg in februari 1991 - bekende gevaren voor personen en zaken van een massa-explosie in een bebouwde omgeving. Sindsdien wist hij immers dat het praktisch onmogelijk is een massa-explosie in een vuurwerkbedrijf uit te sluiten. Op basis van de 'kelderluikcriteria' (HR 5 november 1965, NJ 1966, 136) was de Staat

sindsdien gehouden maatregelen te nemen, en geen andere maatregel kon doeltreffend zijn dan een verbod van vuurwerkbedrijven in een bebouwde omgeving. Daarom had hij toen de vestiging van vuurwerkbedrijven in een bebouwde omgeving moeten verbieden.

Risico's/gevaar

Het gaat om gevaren voor personen en zaken van een massa-explosie in een bebouwde omgeving.

Kennis/onderzoek

Na de ontploffing van het vuurwerkbedrijf MSV te Culemborg in februari 1991 was bekend dat het praktisch onmogelijk is een massa-explosie in een vuurwerkbedrijf uit te sluiten. Verder stellen de verzekeraars dat de Staat op hoogte was van de volgende gevaarsfactoren: (a) de 1.3 en 1.4 classificaties onjuist konden zijn en voorts omdat het als 1.3 of 1.4 geclassificeerde vuurwerk die classificatie verloor en alsnog massa-explosief kon worden wanneer: (b) het vuurwerk onverpakt was of (c) het vuurwerk gemodificeerd was, terwijl (d) de aanwezigheid van massa-explosief vuurwerk (gevarenklasse 1.1) meebrengt dat dit met het andere aanwezige vuurwerk als één geheel zal exploderen.

Maatregelen

De aanwezigheid van vuurwerk is gebonden aan een vergunningsplicht met voorschriften over de opslag van de verschillende typen vuurwerk en over de veiligheidsmaatregelen. Er was destijds geen verbod van vuurwerkopslag in woongebieden.

Oordeel

Het hof heeft de 'kernstelling' dat de Staat sinds 1991 op basis van de kelderluikcriteria was gehouden maatregelen te nemen, en dat geen andere maatregel in aanmerking kwam dan een verbod van vuurwerkbedrijven in een bebouwde omgeving, op begrijpelijke gronden verworpen. Deze overwegingen komen erop neer dat, voor zover de verzekeraars zich hebben beroepen op de rapporten die zijn uitgebracht over de vuurwerkexplosie te Culemborg, dit beroep niet opgaat omdat de situatie bij Fireworks (een vuurwerkopslag) niet vergelijkbaar was met die van MSV (een vuurwerkfabriek).

Het beroep op nalatigheid van de Staat met betrekking tot de hem bekende gevaarsfactoren a-d, gaat niet op, hetzij omdat de Staat die factoren niet kende en ook niet behoefde te kennen, hetzij omdat hij in het licht van de kennis die hij wél had, niet anders had hoeven te handelen dan hij in feite heeft gedaan.

Het hof had daarover geoordeeld:

Ad (d) (aanwezigheid van 1.1-vuurwerk doet al het aanwezige vuurwerk exploderen)

Bij Fireworks mocht geen vuurwerk met 1.1 classificatie aanwezig zijn. Los vuurwerk moest beperkt blijven tot 1.4-vuurwerk en de enige ruimte waarin dit losse vuurwerk aanwezig mocht zijn, de ompakruimte, moest na de werkzaamheden worden opgeruimd. Vuurwerk dat geclassificeerd was als 1.3 G - en dat dus mogelijkerwijs zou kunnen gaan reageren als 1.1-vuurwerk - mocht slechts in een relatief kleine hoeveelheid bij Fireworks aanwezig zijn, verdeeld over twee bunkers, en mocht niet samen met ander vuurwerk in die twee bewaarplaatsen worden opgeslagen. Anders dan bij MSV mochten bij Fireworks geen zwart kruit of andere massa-explosieve losse stoffen worden opgeslagen.

Ad b (onverpakt vuurwerk) en c (gemodificeerd vuurwerk)

De Staat mocht op basis van de vergunning ervan uitgaan dat bij Fireworks geen onverpakt vuurwerk werd opgeslagen en dat er geen vuurwerk werd gemodificeerd; van enig relevant gevaar was de Staat dan ook niet op de hoogte.

Ad a (fouten bij VN-classificatie)

De Staat wist niet dat vuurwerk dat als 1.4 of 1.3 geclassificeerd wordt toch massa-explosief kan reageren vanwege test- en interpretatiefouten; de stukken bieden hiervoor geen aanknopingspunt.

De Staat is ook niet aansprakelijk op de grond dat hij wist, of behoorde te weten, dat de voor transport ontwikkelde VN-classificatie daarvoor niet geschikt was. Dat in het buitenland afzonderlijke classificatiesystemen voor transport en opslag bestonden, brengt nog niet mee dat ook de Nederlandse staat tot invoering daarvan verplicht was. Dit zou slechts anders zijn als bekend kon zijn dat Nederland gevaarlijk uit de pas liep, maar dat was niet zo.

Het is verder niet aangetoond dat de Staat wist of had behoren te weten dat de VN-classificatie in het land van herkomst opzettelijk onjuist was.

d) Opslag gevaarlijke stoffen

Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP8578, *CMI-brand*

Feiten

Brand bij een grote opslag van gevaarlijke stoffen, er ontstaat een grote gifwolk, drie loodsen gaan verloren. Het bedrijf leefde de vergunningsvoorschriften niet na. De Gemeente en de milieudienst waren hiervan op de hoogte via uitgevoerde controles, maar pasten geen dwangmiddelen toe.

Juridisch kader

De Gemeente en DCMR worden aansprakelijk gesteld wegens onrechtmatige daad, omdat zij onvoldoende handhavend hebben opgetreden (falend toezicht). Zij worden aansprakelijk gesteld voor de door de brand ontstane vermogensschade (onder meer bestaande uit materiële schade aan de goederen, opruim- en vernietigingskosten, expertisekosten en buitengerechtelijke kosten).

Risico's/gevaar

Het ging hier onder meer om chemicaliën met een hoog ontbrandingsgevaar. Er waren grotere hoeveelheden opgeslagen dan toegestaan. De wijze van opslag was niet in overeenstemming met de voorschriften. Er waren onvoldoende brandblusmiddelen.

- in de loodsen 27 en 29 in strijd met voorschrift 3.1 bestrijdingsmiddelen waren opgeslagen;
- in de loodsen 27 en 29 1.176.431 kg oxiderende stoffen waren opgeslagen (waarvan ongeveer 485.000 kg met als werkzame stof calciumhypochloriet en ongeveer 670.000 kg met als werkzame stoffen chloorisocyanuraten), terwijl de maximaal voor de hele inrichting toegelaten hoeveelheid van dergelijke stoffen ingevolge voorschrift 3.17 jo

het besluit waarnaar in dat voorschrift wordt verwezen, niet meer mocht belopen dan 200.000 kg;
— de ruimte tussen de klampen blijkens schattingen van medewerkers van CMI slechts circa 25–30 cm beliep; dat is in strijd met voorschrift 3.12;
— in de loodsen 27 en 29 op de daartoe aangewezen plaatsen in strijd met voorschrift 2.1/2.2 geen op de waterleiding aangesloten slanghaspels met brandslangen aanwezig waren.

De brand ontstond als volgt:

Op 28 februari 1996 zijn enkele pallets met blauwe kunststof vaatjes in loods 29 omgevallen of ingezakt. Een of meer vaatjes zijn gevallen op witte emmertjes calciumhypochloriet, waarvan een openbarstte. Het poeder kwam op de vloer terecht en vatte enige tijd later vlam. Daardoor kwam veel warmte vrij, waardoor de inhoud van de blauwe vaatjes verdampte en de druk toenam. Deze barstten op hun beurt open. Er ontstond een kettingreactie en de brand greep mede als gevolg van de omstandigheid dat de vaten en emmers te dicht op elkaar stonden ultrasnel om zich heen.

Kennis/onderzoek

De gemeente en DCMR wisten van de zeer brand- en milieugevaarlijke situatie bij CMI, alsmede dat CMI ondanks herhaalde sommaties daartoe weigerde de voorschriften van de milieuvergunning na te leven.

CMI exploiteerde een op- en overslagbedrijf voor koopmansgoederen en chemicaliën, waaronder gevaarlijke stoffen. De opslag vond (onder meer) plaats in loodsen die op de drie percelen waren gebouwd. Voor dat bedrijf heeft de Gemeente een (nieuwe, de gehele inrichting omvattende) Hinderwetvergunning verleend. Aan die vergunning heeft de Gemeente voorschriften verbonden, onder meer betreffende de brandpreventie, de opslag van gevaarlijke stoffen, de wijze van opslag van vloeibare en vaste stoffen en de bestrijding en preventie van incidenten met gevaarlijke stoffen. De DCMR is belast met het houden van toezicht op de naleving van de vergunningvoorschriften. In mei 1995 werd tijdens een controle geconstateerd dat een aantal vergunningsvoorschriften niet werd nageleefd. Onder meer werd geconstateerd dat op verschillende plekken de geëigende brandblusmiddelen ontbraken of niet goed bereikbaar waren. In de loodsen met gevaarlijke stoffen werden de afstandseisen voor de gangpaden niet nageleefd. “De voorzieningen voor de opslag van gevaarlijke stoffen zijn niet toereikend. De loodsen waar de oxiderende stoffen opgeslagen worden, staan op instorten. Goederen worden op de openbare straat geladen en gelost. De hele straat is hiermee zo ongeveer laad- en losvloer.” Aldus het rapport van de controleur.

Maatregelen

Na de controle in mei stuurt de Gemeente/DCMR in juni een brief waarin de gebreken worden benoemd en dreigt met een last onder dwangsom. CMI belooft deels beterschap; voor een ander deel weigert het (en blijft het weigeren) de gevraagde voorzieningen te treffen, omdat deze forse investeringen vragen en het bedrijf wil gaan verhuizen. In augustus is er een vervolgcontrole. Er wordt geconstateerd dat nog steeds niet aan de belangrijkste voorschriften wordt voldaan, waaronder het teveel aan brandbare vloeistoffen en het niet kunnen voldoen aan de afstandseisen. De DCMR concludeert onder meer dat de gevaarssituatie bij CMI slecht is en niet zonder meer verbeterd kan worden. Tussen augustus en december gebeurt er niets. In december is er een gesprek waarin wordt geconstateerd dat nog steeds niet aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan en

ook dat CMI niet van plan is de nodige voorzieningen te treffen. Ten slotte volgt – ruim acht maanden na de eerste constatering – opnieuw een brief met de opdracht binnen twee weken aan te geven hoe CMI aan de vergunningsvoorschriften dacht te gaan voldoen en met de dreiging een last onder dwangsom op te leggen. Met andere woorden, er wordt gedreigd met sancties, maar zij worden niet opgelegd. Kort daarna breekt er brand uit bij CMI. Twee van de eigen loodsen en een van een naburig bedrijf gaan verloren.

Oordeel rechter

Volgens de rechter in eerste aanleg staat vast dat de Gemeente wist van de gebreken in de naleving van de vergunningsvoorschriften. De vraag is dan of de Gemeente van de beginselplicht tot handhaving had kunnen afwijken. De rechter vindt van niet: geen van de uitzonderingen die destijds in de kabinetsnota 'Gedogen In Nederland' (Kamerstukken II, 1996/97, 25085, nr. 1-2) werden vermeld doen zich voor. Wat in de nota staat is nu staande rechtspraak. Niet handhaven is slechts aanvaardbaar in uitzonderingsgevallen en mits tevens beperkt in omvang en in tijd. De uitzonderingen zijn: indien handhaving leidt tot aperte onbillijkheden, indien het achterliggende belang evident beter wordt gediend met gedogen of indien een zwaarwegend belang gedogen rechtvaardigt. Volgens de rechter in eerste aanleg zijn de belangen van CMI niet zodanig zwaarwegend zijn dat deze gedogen rechtvaardigen. Evenmin is sprake van een tijdelijke situatie; de geplande verhuizing zou pas twee jaar later zijn. Verder vindt de rechter dat in geval van een gevaarlijke situatie als deze in beginsel elke dag dat die situatie voortduurt er een te veel, immers elke dag kan het gevaar zich verwezenlijken.

De rechter in hoger beroep ziet dat anders: de nota Gedogen was nog niet van toepassing ten tijde van de brand, want die werd pas in oktober 1996 uitgebracht. De rechter toetst het gebruik dat de Gemeente heeft gemaakt van haar beleidsvrijheid aan art.3:4 Awb (plicht tot evenredige belangenafweging).

Het Hof stelt vast dat de Gemeente c.s. niet hebben betwist dat de op 11 mei 1995 en 24 augustus 1995 aangetroffen situatie op de percelen van CMI acute en ernstige gevaren met zich bracht. Vervolgens legt het Hof de Kelderluikcriteria aan: " In het licht van die acute en ernstige gevaren en de aanmerkelijke kans op ernstige schade die, gelet op de aard en de hoeveelheid van de bij CMI opgeslagen gevaarlijke stoffen, zou ontstaan indien deze gevaren zich zouden verwezenlijken, mocht in beginsel een voortvarend en dwingend optreden van de Gemeente en de DCMR verwacht worden, ook in de omstandigheden van 1995. Het hof constateert dat dat er niet is geweest."

Het Hof acht van belang dat na de eerste controlebezoeken en het aandringen op naleving een aantal maanden verliep zonder enige actie van de kant van de Gemeente. Van substantiële verbeteringen in de naleving voor februari 1996 is niet gebleken. De Gemeente heeft ook niet aangegeven *"op grond van welke dwingende redenen van CMI niet kon worden verlangd zelfs maar de hoogst noodzakelijke maatregelen (zoals: het niet meer opslaan van bestrijdingsmiddelen, het aanbrengen van de vereiste brandblusmiddelen, het onmiddellijk aanstellen van een veiligheidsfunctionaris) te treffen en waarom het niet mogelijk was verdere controlebezoeken te plegen."*

"In het licht van het bovenstaande is het hof van oordeel dat de Gemeente en de DCMR geen blijk hebben gegeven van een voldoende inzichtelijke belangenafweging en dat de belangen van degenen die door de vergunning worden beschermd, door het onvoldoende voortvarend en niet dwingend

optreden van de Gemeente en de DCMR onevenredig zijn geschaad ten opzichte van het belang van CMI bij voortzetting van haar onrechtmatig handelen."

e) Overstroming na lozing uit waterreservoir

EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305, *Kolyadenko v. Rusland*

Feiten

Klagers zijn inwoners van Vladivostok, in de buurt van het Pionerskaya waterreservoir. In augustus 2001 viel daar overvloedig veel regen, met als gevolg dat de slecht onderhouden dam bij de waterbekkens dreigde door te breken. De overheid besloot water te lozen, als gevolg daarvan kwamen de woningen van klagers onder water te staan.

Juridisch kader

Het gaat hier om de uit art. 2 EVRM voortvloeiende verplichting om alle maatregelen te nemen die mede gelet op de aan de overheid toekomende bevoegdheden redelijkerwijs kunnen worden gevergd om te voorkomen dat een reële en directe levensbedreiging waarvan zij op de hoogte is of zou behoren te zijn, zich verwezenlijkt. Hieronder valt ook de verplichting betrokkenen te informeren over het dreigende levensgevaar.

Risico / gevaar

Een waterdam is een industriële activiteit. Het bergt het risico in zich dat daaruit water moet worden geloosd in geval van heftige regenval. Daardoor is er ook een risico van overstroming. Dat er is geloosd acht het Hof aanvaardbaar, gelet op de hevige regenval (meer dan wat normaal in het regenseizoen in een maand valt).

Onderzoek / kennis

In 2003 concludeerde een expert dat de overstroming te wijten was aan het slechte onderhoud van het afwateringskanaal bij de rivier. Daarnaast had – gelet op de instructies voor de exploitatie van de dam – stroomafwaarts van de dam nooit bebouwing mogen worden toegelaten, zonder afdoende maatregelen tegen overstromingen.

De directeur van het waterbedrijf had het bestuur van Vladivostok in juni 1999 gewaarschuwd dat het kanaal slecht onderhouden was en erop gewezen dat bij de die zomer verwachte hevige regenval het waterbedrijf water zou moeten lozen uit het reservoir, waarna overstromingen zouden kunnen ontstaan. In september 1999 had de Vladivostok Emergency Commission het gemeente-bestuur erop gewezen dat ieder jaar opnieuw aandacht was gevraagd voor het dreggen en uitdiepen van het kanaal, maar dat dit leidde niet tot maatregelen. Ook verzocht de commissie het gemeente-bestuur de bevolking te waarschuwen voor het overstromingsgevaar en om het opzetten van een early warning systeem. Deze verzoeken werden in 2000 en 2001 herhaald, aangezien de situatie niet was verbeterd.

In de jaren '90 werd onderzoek gedaan naar maatregelen om overstromingen te voorkomen. In een rapport werd aanbevolen zones met overstromingsgevaar en beschermingszones aan te wijzen.

Maatregelen

De overheid was nalatig om maatregelen te nemen.

Oordeel

Het Hof achtte wat betreft de overstroming twee soorten maatregelen aangewezen. Op de eerste plaats had de overheid de aanbevolen werkzaamheden aan het kanaal moeten laten uitvoeren. Op de tweede plaats had de overheid – gelet op de haar bekende risico's – de inwoners op de hoogte moeten stellen van het overstromingsgevaar in dat gebied en een early warning systeem moeten implementeren.

Wat betreft het voorkomen van overstromingen had de overheid de wettelijk voorgeschreven maatregelen op het gebied van de ruimtelijke ordening toe moeten passen en de bouw in het overstromingsgebied niet moeten toestaan c.q. gebouwen verplaatsen of slopen. Er werden geen maatregelen genomen om deze bebouwing te beschermen tegen overstroming. Zo werden er ten onrechte geen overstromingszones of waterbergingsgebieden aangewezen.

Daarnaast ontbrak een coherent systeem van toezicht om te verzekeren dat de noodzakelijke maatregelen, te weten het schoonmaken van het kanaal, het opzetten van een early warning systeem en het informeren van de bevolking over het potentiële overstromingsgevaar, ook daadwerkelijk werden genomen.

Verder ontbrak een voldoende coördinatie en samenwerking tussen de verantwoordelijke gemeentelijke en regionale autoriteiten om de risico's tegen te gaan.

f) Gaswinning Waddenzee

Afdeling bestuursrechtspraak 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1766, *Gaswinning Waddenzee*

Feiten

De minister van Economische zaken heeft ingestemd met winningsplannen voor gaswinning in de Waddenzee en een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet verleend.

Juridisch kader

Het gaat om toepassing van de Mijnbouwwet en van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998. Er wordt een beroep gedaan op het voorzorgsbeginsel, omdat er teveel onzekerheden bestaan omtrent de gevolgen van de gaswinning voor de natuur en het milieu.

Risico's/gevaar

De gevolgen van de gaswinning in de vorm van bodemdaling zullen zich voordoen in het oostelijke gedeelte van de Waddenzee en in het Lauwersmeergebied. Hierdoor treedt een verandering op in de waterbeweging, met als gevolg dat de Waddenzee meer sediment vangt. De behoefte aan extra sediment wordt sedimenthonger of zandhonger genoemd. Ten gevolge van de door bodemdaling veroorzaakte zandhonger vindt extra kustafslag plaats. Een deel van het sediment bestaat uit zand dat aan de Noordzeekustzone wordt onttrokken. Door de gaswinning kunnen lichte aardbevingen plaatsvinden. De gevolgen kunnen zich voordoen in de vorm van bodemtrillingen die volgens de

winningsplannen Anjum en Ameland binnen een cirkel met een straal van maximaal 7 km rond een epicentrum van een beving kunnen worden waargenomen.

Kennis/onderzoek

De gevolgen van bodemdaling voor sedimenthonger zijn bekend, mede op grond van de rapporten "Integrale Bodemdalingstudie Waddenzee 1999" en de "Bodemdalingstudie Waddenzee 2004, Vragen en onzekerheden opnieuw beschouwd" van het Rijksinstituut voor Kust en Zee van 14 juni 2004. Verder zijn er in de winningsplannen onzekerheidsanalyses opgenomen en prognoses voor de bodemdaling gemaakt.

Maatregelen

Om de kustlijn vast te houden, zal nabij of op de kust extra zand moeten worden gesuppleerd. Verder heeft de minister aan de vergunning op grond van de Mijnbouwwet voorschriften verbonden op grond waarvan de NAM continue bodemdalingsmetingen moet doen en daarover maandelijks en jaarlijks rapporteren. Als de bodemdaling sneller gaat dan verwacht, wordt de productie stopgezet. De gaswinning wordt, afhankelijk van de aard en de ernst van de schadelijke gevolgen van bodemdaling voor de betrokken Natura 2000-gebieden, gelet op het voorzorgsbeginsel, getemporiseerd dan wel stopgezet opdat de schadelijke gevolgen worden voorkomen dan wel weggenomen. Dit is het hand-aan-de-kraan-principe.

Oordeel

De Afdeling buigt zich over de vraag of de minister zich voldoende heeft laten informeren over de gevolgen van de gaswinning en of hij mocht afgaan op de rapporten en adviezen die hij daarover heeft gekregen. De Afdeling vindt van wel. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de voorspellings-modellen in de afgelopen jaren naar aanleiding van de opgedane ervaringen zijn aangepast en daarmee aan betrouwbaarheid hebben gewonnen. Voorts zijn met het 'hand-aan-de-kraan-principe' waarborgen ingebouwd voor de controleerbaarheid en beïnvloedbaarheid. In dat verband is onder meer van belang dat de gevolgen van de gaswinning voortdurend worden gevolgd, dat regelmatig metingen plaatsvinden van gasproductie, druk en bodemdaling, en dat het Advies 2012 van de – onafhankelijke – Auditcommissie vermeldt dat het op grond van de beschikbare gegevens over 2011 aannemelijk is dat de gemiddelde bodemdalingsnelheden in de kombergingen van Pinkegat en Zoutkamperlaag binnen de gebruiksruimte zijn gebleven.

Voorts acht de Afdeling hierbij van belang dat de minister, om de bestaande onzekerheden op langere termijn verder te kunnen reduceren, in artikel 14 van het instemmingsbesluit MLV nog een nadere studie heeft voorgeschreven naar de onderliggende fysische processen met diffusief gedrag en de verschillende modellen die het tijdsafhankelijke gedrag van de bodemdaling kunnen beschrijven en voorspellen. De minister heeft gemotiveerd uiteengezet dat in de gewijzigde winningsplannen geen lineaire voorspellingsmethodiek is gehanteerd.

Op de stelling dat het 'hand aan de kraan'-principe niet effectief is, omdat de benodigde informatie te laat komt, oordeelt de Afdeling dat ter borging van het 'hand aan de kraan'-principe voorzien in een bewakingssysteem met continue metingen op grond waarvan steeds kan worden ingegrepen.

g) Veiligheid en duikoperaties

De uitspraak in de zaak Vilnes is samengevat onder het kopje Techniek voor diepzeeduikers.

h) CO_2-uitstoot en klimaatverandering (voorzorgsbeginsel)

Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, *Urgenda*

Feiten

Urgenda verzoekt de Staat toe te zeggen en zich te verplichten om de Nederlandse CO2-uitstoot per 2020 te reduceren met 40% ten opzichte van de uitstoot per 1990. De EU en Nederland hebben aanvankelijk ingezet op een emissiereductiedoelstelling van 30%. De EU heeft zich echter niet tot meer willen verbinden dan een reductiedoelstelling van 20% en Nederland is daarin vanaf ongeveer 2010 meegegaan. Urgenda acht dat onvoldoende en vraagt een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt indien hij niet uiterlijk per ultimo 2020 het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen heeft verminderd of heeft doen verminderen met 40%, althans ten minste 25%, ten opzichte van het jaar 1990.

Juridisch kader

In de Klimaatzaak heeft de rechtbank de vraag beantwoord of de Staat verweten kan worden niet voldoende maatregelen te treffen in het licht van het gevaar van klimaatverandering. Ter beantwoording van die vraag baseert de rechtbank zich op (internationale) verdragen en beginselen waaraan de Staat is gebonden. De maatschappelijke zorgvuldigheid die voor de Staat geldt in het kader van het specifieke gevaar 'klimaatverandering' wordt op deze wijze 'ingekleurd'.

De rechtbank vat de vordering zo samen:

"Het huidige wereldwijde emissieniveau van broeikasgassen, in het bijzonder CO2, leidt of dreigt te leiden tot een opwarming van de aarde met meer dan 2°C en daarmee tot een gevaarlijke klimaatverandering met zeer ernstige en zelfs potentieel catastrofale gevolgen. Een dergelijk emissieniveau is onrechtmatig [jegens Urgenda c.s.], want in strijd met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt, en het vormt een inbreuk op, dan wel is in strijd met, de artikelen 2 en 8 EVRM, waarop zowel Urgenda zelf als degenen die zij vertegenwoordigt een beroep kunnen doen. De Nederlandse broeikasgasemissies dragen additioneel bij aan de (dreigende) gevaarlijke klimaatverandering. Het aandeel van de Nederlandse emissies in het wereldwijde emissieniveau is, zowel in absolute getallen maar meer nog per hoofd van de bevolking, bovenmatig. Dit maakt dat de Nederlandse broeikasgasemissies onrechtmatig zijn."

Risico's/gevaar

Het gaat om het gevaar dat de uitstoot van broeikasgassen, in het bijzonder CO2, leidt of dreigt te leiden tot een opwarming van de aarde met meer dan 2°C en daarmee tot een gevaarlijke klimaatverandering met zeer ernstige en zelfs potentieel catastrofale gevolgen.

Kennis/onderzoek

Ter beoordeling van de stand van de klimaatwetenschap en het klimaatbeleid wereldwijd, in Europa en in Nederland, bespreekt de rechtbank een groot aantal rapporten. Dat door mensen veroorzaakte ("antropogene") uitstoot van broeikasgassen de temperatuur in de wereld kan doen stijgen is al bekend vanaf de jaren 90 van de vorige eeuw. Het VN Klimaatverdrag in 1992 stelde een kennisinstituut in, het IPPC. Het IPPC houdt in zijn rapporten rekening met wetenschappelijke onzekerheid (de vraag in hoeverre het mogelijk is om op basis van de beschikbare natuur-wetenschappelijke kennis uitsluitsel te geven over de waarschijnlijkheid dat een negatief effect zal intreden). Op basis van die rapporten concludeert de rechtbank dat door de menselijke uitstoot van broeikasgassen klimaatverandering optreedt. Bij een temperatuurstijging van meer dan 2°C ten opzichte van het pre-industriële niveau ontstaat een zeer gevaarlijke situatie voor de mens en het milieu. Het is daarom nodig om de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer te stabiliseren. Dit vereist een vermindering van de huidige antropogene broeikasgasuitstoot.

De volgende vraag is dan hoe groot die vermindering moet zijn en over welke periode die moet worden bereikt. Het IPCC heeft vastgesteld dat voor het behalen van de tweegradendoelstelling de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer moet stabiliseren op 450 ppm ("het 450-scenario"). Tussen partijen is niet in geschil dat bij het 450-scenario de kans dat de klimaatdoelstelling wordt gehaald 50% is. Bij een hoger concentratieniveau is de kans kleiner. Het IPCC heeft vastgesteld dat om een concentratieniveau van maximaal 450 ppm te bereiken, de totale uitstoot door de Annex I-landen (waaronder Nederland en de EU als geheel) in 2020 25 tot 40% lager moet zijn dan de uitstoot in 1990. De niet-Annex I-landen moeten hun broeikasgasuitstoot substantieel minderen. Tijdens de klimaatconferentie in Cancun in 2010 heeft de Ad hoc Working Group van Annex I-landen uitdrukkelijk erkend dat deze landen hun uitstoot in 2020 beperkt zullen moeten hebben met 25-40% ten opzichte van 1990. Het IPCC heeft in 2013 vastgesteld dat om in 2100 een concentratieniveau van 450 ppm te bereiken, de mondiale broeikasgasemissies in 2050 40% tot 70% lager moeten zijn dan in het jaar 2010.

De rechtbank concludeert dat het 450-scenario met het oog op risicobeheer wetenschappelijk gezien de voorkeur heeft en dat daarbij een reductiedoelstelling hoort voor de Annex I-landen, waaronder Nederland en de EU als geheel, van 25-40% in 2020 en 80-95% in 2050.

Maatregelen

De Europese Raad stelt de reductie in internationaal opzicht op 20% in 2020 ten opzichte van 1990 en tot 30% als internationaal gezien andere landen zich tot een vergelijkbare reductie verbinden.

Nederland heeft zich aanvankelijk, in de jaren 2007-2009, gericht op een reductiedoelstelling voor 2020 van 30% ten opzichte van 1990. Later is dat veranderd naar een minimumreductiedoelstelling van 14 tot 17% in 2020.

Voor 2030 hebben de EU en Nederland zich een reductiedoelstelling van 40% gesteld; voor 2050 een reductiedoelstelling van 80%.

De rechtbank concludeert dat Nederlandse reductiedoelstelling van 14 tot 17 % in 2020 ligt onder de in de klimaatwetenschap en in het internationale klimaatbeleid noodzakelijk geachte norm.

Oordeel

Bij het vaststellen of sprake is van een onrechtmatige daad gaat de rechtbank na of dat de weigering van de Staat om een hogere reductie aan te houden in strijd is met de wet op een op de Staat rustende rechtsplicht. De rechtbank toetst aan artikel 21 Gw, het "no harm"-beginsel, het VN Klimaatverdrag met bijbehorende protocollen. De Staat is in volkenrechtelijk opzicht gebonden aan deze regels, maar uitsluitend jegens andere staten. Artikel 191 VWEU met de daarop gebaseerde ETS-richtlijn en Effort Sharing Decision hebben geen rechtstreekse werking. Verder beziet de rechtbank de toepasselijkheid van art. 2 en 8 EVRM; deze zijn niet geschreven ter bescherming van een rechtspersoon: die kan immers geen aantasting van zijn fysieke integriteit of een inmenging in zijn privéleven ondervinden. Aan genoemde regels kan Urgenda niet rechtstreeks rechten ontlenen, maar de rechtbank betrekt ze wel bij de beoordeling of de Staat jegens Urgenda zijn zorgplicht schendt.

Bij het bepalen van de omvang van de zorgplicht houdt de rechtbank rekening met:

(I) de aard en omvang van de schade als gevolg van klimaatverandering;
(II) de bekendheid en voorzienbaarheid van deze schade;
(III) de kans dat gevaarlijke klimaatverandering zich zal verwezenlijken;
(IV) de aard van de gedraging (of het nalaten) van de Staat;
(V) de bezwaarlijkheid van het treffen van voorzorgsmaatregelen;
(VI) de beleidsvrijheid die, met inachtneming van de publiekrechtelijke beginselen, aan de Staat toekomt bij de uitvoering van zijn publieke taak, een en ander mede gelet op:
- de stand van de wetenschap;
- de beschikbare (technische) mogelijkheid tot het nemen van veiligheidsmaatregelen, en
- de kosten-batenverhouding van de te nemen veiligheidsmaatregelen;

(I-III) de aard en omvang van de schade als gevolg van klimaatverandering, de bekendheid en voorzienbaarheid van deze schade en de kans dat gevaarlijke klimaatverandering zich zal verwezenlijken

Het staat vast dat de Staat voorzorgsmaatregelen moet treffen, gelet op de huidige klimaat-verandering en de dreiging van verdere verandering met onomkeerbare en ernstige gevolgen voor mens en milieu. Het staat ook vast dat omstreeks 2030 de tweegradendoelstelling niet kan worden gehaald zonder vergaande reductie. Dit betekent dat er spoed moet worden betracht. Wat betreft de bekendheid met de risico's: de Staat wist vanaf 1992, maar zeker vanaf 2007, van de opwarming van de aarde en de daaraan verbonden risico's. Deze factoren leiden de rechtbank tot het oordeel dat, gegeven het hoge risico van gevaarlijke klimaatverandering, op de Staat een zware zorgplicht rust om maatregelen te treffen ter voorkoming daarvan.

(IV) de aard van de gedraging (of het nalaten) van de overheid

De Staat heeft het in zijn macht heeft om controle uit te oefenen over het collectieve Nederlandse emissieniveau en oefent die controle ook werkelijk uit. Er bestaat dus een duidelijk verband tussen het handelen of nalaten van de Staat en de veiligheidsbelangen van burgers. De Staat heeft ook de verantwoordelijkheid voor het nationale emissieniveau uitdrukkelijk aanvaard door partij te worden bij het VN Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol. De Staat speelt een cruciale rol in de transitie naar

duurzame energie. Hem past daarom een hoge mate van zorg voor het treffen van een adequaat en effectief wettelijk en instrumenteel kader tot vermindering van de broeikasgasuitstoot in Nederland.

(v) de bezwaarlijkheid om voorzorgsmaatregelen te treffen

Hierbij gaat de rechtbank in op de vraag of de gevorderde reductiedoelstelling doeltreffend en of die het meest kosteneffectief is. Wat dit laatste betreft wijst de rechtbank erop dat het beleid lang gericht is geweest op de strengere doelstelling. Verder heeft de Staat heeft bevestigd dat het ook nu voor Nederland nog mogelijk is om alsnog in 2020 aan de EU-doelstelling van 30% te voldoen. Op grond hiervan concludeert de rechtbank dat er uit kostenoverwegingen geen belemmering van betekenis is om een strengere reductiedoelstelling aan te houden. Wat betreft de doeltreffendheid gaat de rechtbank in op alternatieve (CO2 opslag e.d.) en komt tot de conclusie dat die technieken nog niet ver genoeg gevorderd zijn om effectief te zijn. De conclusie is dat bij de huidige stand van de techniek en de wetenschap, ter voorkoming van gevaarlijke klimaatverandering het meest doeltreffend is om te mitigeren en dat het uit kosteneffectiviteit beter is om nu adequaat in te grijpen dan om maatregelen uit te stellen.

(VI) de bij de uitvoering van zijn publieke taak aan de Staat – met inachtneming van de publiekrechtelijke beginselen – toekomende beleidsvrijheid

De rechtbank is van oordeel dat uit het oogpunt van doeltreffendheid van de in aanmerking komende maatregelen de keuzevrijheid van de Staat minder ruim is: mitigatie is essentieel voor het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering. De Staat is gebonden aan publiekrechtelijke beginselen: die van het internationale klimaatbeleid (bescherming van het klimaatsysteem, ten behoeve van huidige en toekomstige generaties, op basis van billijkheid; het voorzorgsbeginsel; het duurzaamheidsbeginsel) en die van het Europese milieubeleid (het beginsel van een hoog beschermingsniveau; het voorzorgsbeginsel; het preventiebeginsel).

Een minder stringente reductie tussen nu en 2030 en sterke reductie vanaf 2030, zoals de Staat voorstelt, leidt tot een cumulatie-effect, waardoor er meer CO2 in de atmosfeer terechtkomt dan wanneer wordt uitgegaan van een gelijkmatige procentuele of lineaire daling van de emissie van nu af aan. De rechtbank is van oordeel dat de keuze voor dit reductiepad in hogere mate bijdraagt aan het risico van gevaarlijke klimaatverandering en daarmee niet is te zien als een toereikend en aanvaardbaar alternatief voor de – wetenschappelijk verankerde en erkende – hogere reductieroute van 25-40% in 2020. De Staat zou wel voor dit pad mogen kiezen als dat tot een onevenredig zware economische of financiële last voor zou leiden. Dat is niet het geval omdat de Staat betoogt dat een verhoging van de reductiedoelstelling tot de mogelijkheden behoort.

De rechtbank gaat niet mee in de redenering van de Staat dat een verdere reductie in Nederland mondiaal een druppel op de gloeiende plaat is. Dit doet volgens de rechtbank niet af aan de verplichting om met het oog op de door de Staat te betrachten zorg voorzorgsmaatregelen te treffen, omdat elke antropogene broeikasgasemissie, hoe gering ook, bijdraagt aan een verhoging van het CO2-niveau in de atmosfeer en dus aan een gevaarlijke klimaatverandering.

Eindoordeel zorgplicht in relatie tot beleidsvrijheid:

"Dit brengt de rechtbank ten aanzien van dit geschilpunt tot de slotsom dat de Staat, gegeven de hier toegelichte beperking van zijn beleidsvrijheid, in geval van een reductie onder het niveau van 25-40% tekortschiet in de door hem te betrachten zorg en dusdoende onrechtmatig handelt. Hoewel is vastgesteld dat de Staat zich in het verleden heeft verbonden aan een reductiedoelstelling van 30% en niet is komen vast te staan dat dit hogere reductieniveau niet haalbaar is, ziet de rechtbank onvoldoende grond om de Staat te verplichten tot een hoger niveau dan dat van de ondergrens van 25%. Een reductiedoelstelling van deze omvang is volgens de wetenschappelijke standaard ten minste geboden en voldoende effectief om, wat Nederland betreft, het risico van een gevaarlijke klimaatverandering af te wenden, maar de verplichting tot een hoger percentage stuit af op de beleidsvrijheid die de Staat, ook met inachtneming van de hier toegelichte beperking, in elk geval toekomt."

i) Monstertruck

Rechtbank Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4792, *Monstertruck*

Feiten

Tijdens een evenement rijdt een monstertruck in op het publiek. Hierbij vielen drie doden en 28 gewonden.

Juridisch kader

Het gaat om de vraag of de burgemeester in casu een evenementenvergunning op grond van de APV had mogen verlenen. Artikel 1:8 van de APV bepaalt dat de vergunning of ontheffing door het daartoe bevoegde gezag kan worden geweigerd in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van het milieu.

Risico's/gevaar

Het risico bestond dat de monstertruck het publiek zou inrijden.

Kennis/onderzoek

Nvt

Maatregelen

Aan de vergunning was de volgende voorwaarde verbonden: "Er dienen voldoende maatregelen te worden getroffen ter bevordering van de veiligheid van de bezoekers van de stuntshow; hiertoe dient een deugdelijke voorziening te zijn getroffen (dranghekken). Deze dranghekken dienen te zorgen dat het publiek op een afstand komt te staan van tenminste 10 meter."

Er bestonden 'Safety Rules' van de Monster Truck Racing Association (MTRA). Er bestond ook een risicoclassificatie, die aanleiding zou hebben moeten geven tot strenge veiligheidseisen.

Oordeel

De rechtbank is van oordeel dat er in het geheel geen risico-inschatting ten aanzien van de stunt met de monstertruck heeft plaatsgevonden. Er is gewoon gekopieerd van de vergunning van het vorige

jaar, toen er geen monstertruck stunt was gepland. Verweerder had geen concreet beeld van wat tijdens de stunt met de monstertruck zou plaatsvinden. Dit was bij de aanvraag niet toegelicht en verweerder heeft hier ook geen navraag naar gedaan. Verweerder heeft geen inschatting gemaakt van de veiligheidsrisico's die een dergelijke stunt met zich brengt en verweerder heeft zich geen oordeel gevormd met betrekking tot de vraag welke opstelling van het publiek onder deze omstandigheden verantwoord was. Dit had in het kader van de toets aan artikel 1:8 van de APV onderzocht moeten worden. Er is niet nagegaan of met het oog op de veiligheid tijdens de uitvoering van deze stunt specifieke veiligheidsregels gehanteerd dienden te worden. Volgens de rechtbank vormen de 'Safety Rules' een indicatie van wat onder beoefenaars van deze tak van autosport met het oog op de veiligheid van toeschouwers en chauffeur als verantwoord wordt beschouwd.

Ook overigens heeft verweerder, naar het oordeel van de rechtbank, onvoldoende onderzoek verricht naar aanleiding van de aanvraag. Er was geen plattegrond van het evenement bij de aanvraag.

Het is de rechtbank niet duidelijk hoe verweerder voor dit evenement gekomen is tot de risico-classificatie A, zijnde de laagst mogelijke risicoklasse.

j) Bodemdaling door gaswinning

Afdeling bestuursrechtspraak RvS, 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, *Gaswinning Groningen*

Feiten

De minister van Economische zaken heeft ingestemd met het winningsplan Groningen en het meet- en monitoringsplan seismisch risico Groningen, dat de NAM heeft opgesteld. De aan deze instemming verbonden voorwaarden zijn in een later stadium aangepast. De gaswinning wordt gemaximeerd op 33 mrd Nm^3 De NAM wint al sinds 1963 gas uit het Groningerveld. Bewoners van Groningen ondervinden schade aan huizen en gebouwen vanwege bodemdaling en aardbevingen, die in verband worden gebracht met de gaswinning. Zij komen op tegen het instemmingsbesluit.

Juridisch kader

Op grond van artikel 6 Mijnbouwwet is een vergunning vereist voor het winnen van delfstoffen. Dit kan ingevolge artikel 143, tweede lid, aanhef en onder a, van de Mijnbouwwet ook via een concessie. Houders van een winningsvergunning moeten ingevolge artikel 34, eerste lid, van de Mijnbouwwet delfstoffen winnen overeenkomstig een winningsplan, waarmee de minister moet instemmen. Instemming kan slechts worden geweigerd in het belang van een planmatig beheer van delfstoffen of in verband met het risico van schade ten gevolge van bewegingen van de aardbodem (artikel 36, eerste lid). In verband met die belangen kunnen voorschriften aan de instemming worden verbonden.

De in deze context relevante grondrechten zijn: het recht op leven (veiligheid, 2 EVRM), het recht op bescherming van de privacy (leefomgeving, 8 EVRM) en het eigendomsrecht (1 Eerste Protocol EVRM). Daarnaast is het (milieurechtelijke) voorzorgsbeginsel ex art. 191, lid 2, VWEU van belang.

Risico's/gevaar

Het gaat hier om de volgende gevaren en risico's. Ten eerste om het seismisch dreigingsniveau, dat wil zeggen de kans dat er aardbevingen ontstaan door de gaswinning. Ten tweede gaat het om zogenoemde seismisch risico, dat is het risico dat door de aardbevingen schade ontstaat aan gebouwen en vitale infrastructuur. Ten derde het risico dat als gevolg van de aardbevingen in combinatie met de kwetsbaarheid van gebouwen en infrastructuur gevaar ontstaat voor de veiligheid van personen.

Onderzoek/ Kennis

Algemene kennis: het gas wordt gewonnen uit grondlagen op 3 km diepte. Daar bevindt zich poreus gesteente dat als gevolg van de gaswinning in elkaar wordt gedrukt door de hogere bovenlagen (compactie). Hierdoor ontstaan bodemdalingen. De spanningen die in de bodem ontstaan, ontladen zich gedeeltelijk door aardbevingen. De gevolgen daarvan zijn afhankelijk van de grondbewegingen die ontstaan door de beving en van de belastbaarheid van de gebouwen.

Specifiek voor Groningen:

Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw hebben zich aardbevingen voorgedaan, toenemend in aantal en kracht. De zwaarste was in 2012, met een kracht van 3,6 op de Schaal van Richter. De bevingen hebben in een groot aantal gevallen geleid tot schade aan gebouwen. Het wordt niet uitgesloten dat zodanig schade kan ontstaan dat dit leidt tot een veiligheidsrisico voor personen.

Vanaf 2013 zijn adviezen en rapporten opgesteld over de risico's van de aardbevingen. Deze zijn afkomstig van de toezichthouder (Staatstoezicht op de Mijnen), de bevoegde technische adviescommissie (Technische commissie bodembeweging), en een stuurgroep onder wiens toeziend oog elf onderzoeken zijn uitgevoerd, waaronder een seismische risicoanalyse van de grondbeweging, de risico's voor de bebouwde omgeving, de risico's voor de vitale infrastructuur, preventie ondergronds (aanpassingen in de productie), preventie bovengronds (versterking gebouwen, versterking vitale infrastructuur).[45] Het Staatstoezicht voor de Mijnen is uit eigen beweging met een rapport gekomen, waarin werd geconcludeerd dat een meer dan minieme kans bestaat op een zwaardere aardbeving dan 3,9 op de Schaal van Richter. In een advies over het winningsplan concludeert het Staatstoezicht dat dat het winningsplan geen adequaat inzicht geeft in de grootte van de veiligheidsrisico's door aardbevingen. Volgens berekeningen van het Staatstoezicht is het lokaal persoonlijk risico bij aardbevingen in vergelijking met risico's van andere industriële activiteiten hoog. Het Staatstoezicht adviseert onder meer om op zo kort mogelijke termijn de vijf clusters in de meest risicovolle regio Loppersum, voor een periode van ten minste drie jaar te sluiten.

De Technische commissie constateert dat onduidelijkheid bestaat over de bij de risicoberekening te gebruiken invoergegevens, en dat tussen de geraadpleegde deskundigen geen overeenstemming

[45] Eindrapportage van Stuurgroep onderzoeken aardbevingen Groningen, 17 januari 2014, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/01/17/rapportage-van-stuurgroep-onderzoeken-aardbevingen-groningen

bestaat. De Technische commissie vindt dat de NAM niet aannemelijk heeft gemaakt dat het aardbevingsrisico acceptabel is en adviseert nader onderzoek niet af te wachten maar om direct maatregelen te treffen om de veiligheid van de bewoners zo snel mogelijk en zo veel mogelijk te vergroten. In tegenstelling tot het Staatstoezicht adviseert de Technische commissie niet om de clusters in de regio Loppersum te sluiten, maar om het preventief versterken van gebouwen versneld uit te voeren.

Er volgen meer rapporten. De NAM concludeert na onderzoek over 2014, 2015 en 2016, dat vermindering van gaswinning het seismisch dreigingsniveau nauwelijks doet afnemen. Het Staatstoezicht concludeert na dit rapport dat de modelberekeningen van de NAM uitgaan van teveel onzekerheden. De getrokken conclusie kan bevestigd noch weerlegd worden. Het Staatstoezicht vergelijkt gegevens van de feitelijk optredende aardbevingen met de hoeveelheid feitelijk gewonnen gas en ziet daar een zodanig verband in dat het adviseert bepaalde winningsmaxima vast te leggen per winningsgebied. Verder constateert het Staatstoezicht dat het seismisch dreigingsniveau wel afneemt, maar het seismisch risico niet, omdat dit risico ook samenhangt met de staat van de gebouwen.

Maatregelen

De minister concludeert op basis van de adviezen en onderzoeken dat met grote zekerheid kan worden gezegd dat bij gelijkblijvende winning in de periode 2014-2016 het aardbevingsrisico hoogstens beperkt zal toenemen en door de gestelde winningsbeperkingen zal afnemen. De uitgevoerde onderzoeken geven een voldoende basis om in te stemmen met het winningsplan voor zover het de winning in deze periode betreft. Voor de periode na 2016 is volgens de minister, gelet op de onzekerheden die de huidige onderzoeksresultaten bevatten voor de langere termijn, nader onderzoek nodig. De NAM moet voor 1 juli 2016 een geactualiseerd winningsplan indienen, met daarin de dan meest recente inzichten. Vervolgens zal de minister een nieuw besluit nemen.

De minister geeft toestemming voor de winning, maar bindt de totale hoeveelheid gas aan een maximum, gerelateerd aan de hoeveelheid die in een relatief koud jaar nodig is om de leveringszekerheid te garanderen. Per regio wordt eveneens een winningsplafond vastgelegd, met de eis de winning zodanig te verdelen over de regio's dat het seismisch risico zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd.

De looptijd van de instemming wordt bekort. Daarnaast geeft hij opdracht om de seismische risico's te beperken door de meeste kwetsbare gebouwen en infrastructuur met hoge urgentie te verstevigen.

Oordeel rechter[46]

De Afdeling constateert dat inmiddels veel onderzoek is gedaan naar de mogelijke effecten van de gaswinning voor de gebouwen en infrastructuur in Groningen, de risico's die samenhangen met de gaswinning en de door de gaswinning getroffen gebouwen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de minister bij het nemen van de bestreden besluiten op basis van die onderzoeken niet beschikte over kennis over alle relevante feiten die op dat moment redelijkerwijs op basis van onderzoek kon worden verkregen.

[46] Hier wordt enkel ingegaan op de beoordeling van het handelen / de beslissing van de minister m.b.t. de gevaren en risico's. De beoordeling van de andere door appellanten aangevoerde gronden blijven buiten beschouwing.

Op basis van deze kennis dient de minister een deugdelijke afweging te maken tussen enerzijds het risico op schade en de daarmee gepaarde gevolgen, en anderzijds de belangen die met de gaswinning zijn gediend. Kort weergegeven dient de afweging van de minister blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door de grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. Weliswaar heeft de minister bij die afweging een beoordelingsmarge, maar de toepasselijkheid van de grondrechten brengt met zich dat in deze zaak hoge eisen moeten worden gesteld aan de motivering van het besluit van de minister.

De in deze context relevante grondrechten zijn: het recht op leven (veiligheid, 2 EVRM), het recht op bescherming van de privacy (leefomgeving, 8 EVRM) en het eigendomsrecht (1 Eerste Protocol EVRM). Daarnaast is het (milieurechtelijke) voorzorgsbeginsel ex art. 191, lid 2, VWEU van belang.

Het Unirechtelijke voorzorgsbeginsel is volgens de Afdeling hier niet inroepbaar, omdat een nationale regeling niet kan worden bestreden met art. 191, lid 2 VWEU. Dit artikel richt zich tot de Unie en niet tot de lidstaten. Het voorzorgsbeginsel is neergelegd in de Habitatrichtlijn als verplichting voor de lidstaten, maar het is niet duidelijk wat de betekenis is buiten het natuurbeschermingsrecht.

In nationale wettelijke bepalingen is niet een plicht van de minister om een voorzorgsbeginsel toe te passen opgenomen. Ook geldt niet een ongeschreven rechtsbeginsel inhoudende dat in het algemeen slechts toestemming mag worden verleend voor risicovolle activiteiten indien zeker is dat de daaraan verbonden risico's zich in het geheel niet zullen verwezenlijken. Dit laat onverlet dat de minister, alvorens een besluit als hier aan de orde te nemen, gehouden is de aan de gaswinning verbonden risico's te onderzoeken en de omvang van die risico's bij zijn afweging te betrekken. Indien over die risico's onzekerheden blijven bestaan die door onderzoek niet kunnen worden weggenomen, terwijl er een gefundeerd vermoeden bestaat dat de gaswinning ernstige of onomkeerbare gevolgen kan hebben, is de minister gehouden om de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van deze risico's in zijn afweging te betrekken.

Het gaat er naar het oordeel van de Afdeling niet om dat in de besluitvorming geen onzekere risico's mogen worden geaccepteerd. Wel gaat het om de vraag welke consequenties die risico's hebben voor de te maken afweging, één en ander in relatie tot de belangen die voor en tegen gaswinning pleiten. Deze afweging moet door de minister aan zijn besluit ten grondslag worden gelegd, waarna het aan de Afdeling is om aan de hand van de voor alle besluiten geldende eisen van een zorgvuldige voorbereiding, deugdelijke motivering en evenredige belangenafweging te beoordelen of de minister op juiste wijze de benodigde voorzorg heeft betracht.

De Afdeling gaat vervolgens na of de minister voldoende onderzoek heeft gedaan naar plaatsgebonden risico's en houdt de berekeningen van die risico's tegen het licht. Die rapporten dekken alle soorten gebouwen, ook hoogbouw. De berekeningen kennen een relatief grote onzekerheidsmarge, maar bieden wel aanknopingspunten om een beeld te krijgen van de risico's waaraan personen in een aardbevingsgebied worden blootgesteld; dat risiconiveau is in een aanzienlijk aantal gevallen hoger dan 10^{-4} per jaar. Dit betekent dat individuele personen ieder jaarlijks een kans van meer dan 1 op de 10.000 hebben om te overlijden als gevolg van een aardbeving. Gegeven de toch al grote onzekerheden in de risicoberekeningen, mag worden uitgegaan van conservatieve aannames. Het onderzoek naar risico's voor de installaties bij de havens en op Chemiepark Delfzijl, de buisleidingen, het tankpark van de NAM, en de waterstaatswerken is voldoende.

De Afdeling gaat vervolgens de wijze waarop de besproken risico's zijn gewogen beoordelen. De Afdeling volgt niet het standpunt van appellanten dat de minister zijn afweging niet heeft kunnen maken zonder eerst een op risico's van gaswinning toegesneden beleidskader op te stellen. Doorslaggevend is of de minister zijn afweging als zodanig op goede gronden heeft gemaakt, en niet of hij een deel van die afweging op voorhand in een beleidskader heeft neergelegd. De minister mag zijn afweging, in afwachting van het door hem te ontwikkelen specifieke risicobeleid genoemd, mede doen steunen op een vergelijking met risiconiveaus die op andere plaatsen in Nederland voorkomen, in casu het rivierengebied. De ontwikkeling van het risicobeleid kost tijd, en in die - gelet op de belangen die spelen zo kort mogelijk te houden - ontwikkelingsperiode zal de risico-afweging op andere wijze moeten plaatsvinden. De gemaakte vergelijking met het rivierengebied is echter feitelijk onjuist, omdat het risiconiveau in een aanzienlijk aantal gevallen hoger is dan de risico's in het rivierengebied, hoger dan 10^{-4} per jaar.

Met betrekking tot de productieverdeling als risicobeperkende maatregel oordeelt de Afdeling dat beoordeling van de effecten op de seismiciteit van de reductie van gaswinning in de diverse regio's complex is. De minister beschikte niet, en kon ook niet op korte termijn beschikken, over voldoende informatie om een gefundeerde keuze te maken over de meest gewenste verdeling van de gaswinning over de regio's. Dat hij onder deze omstandigheden ervoor heeft gekozen om zijn besluit om de winning verder te beperken niet verder uit te stellen in afwachting van onderzoek daarnaar, getuigt naar het oordeel van de Afdeling op zichzelf niet van een onredelijke afweging van de betrokken belangen.

Met betrekking tot het belang van de leveringszekerheid, met name in een relatief koud jaar, is de Afdeling kort gezegd van oordeel dat de motivering van de minister innerlijk tegenstrijdig is. Hij wil de jaarproductie niet koppelen aan de werkelijke gemiddelde temperatuur, omdat dat teveel fluctuaties zou opleveren waardoor het seismisch dreigingsniveau kan stijgen. Anderzijds neemt hij grote maandelijkse schommelingen tussen winter en zomer voor lief, terwijl er aanwijzingen zijn dat verhoogde gaswinning in de winter tot meer kans op aardbevingen leidt vier maanden later. Evenmin is duidelijk waarom hij kiest voor hogere jaarproductie terwijl vaststaat dat het seismisch dreigingsniveau daalt bij een zo laag mogelijke jaarlijkse gasproductie.

3.3.2 *Veiligheid en stoffen*

a) Vuurwerk

Hoge Raad 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL3262, *Vuurwerkramp Enschede*
Deze uitspraak is hiervoor samengevat onder het kopje Vuurwerkopslag

b) Opslag gevaarlijke stoffen

Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP8578 , *CMI-brand*
Deze uitspraak is hiervoor samengevat onder het kopje Opslag gevaarlijke stoffen

c) CO2-uitstoot

Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, *Urgenda*
Deze uitspraak is hiervoor samengevat onder het kopje CO2 –uitstoot en klimaatverandering

4. Synthese

Hierna wordt een overzicht gegeven van de lessen die kunnen worden getrokken uit de hiervoor in hoofdstuk 3 besproken rechtspraak. Hoewel het gaat om zaken die elk vanuit een ander juridisch kader worden 'aangevlogen', kunnen we wanneer we de overwegingen van de rechters analyseren dieperliggende principes en redeneerschema's ontwaren. Het voorzorgsbeginsel, de positieve verplichtingen ex art. 2 en 8 EVRM en de maatschappelijke zorgvuldigheid (al dan niet ingevuld via de gevaarzettingsjurisprudentie) leiden tot gemeenschappelijke lijnen in de rechtspraak. Hieronder wordt eerst een synthese gegeven van de rechtspraak. Hierbij is de rubricering van hoofdstuk 3 aangehouden. Vervolgens worden algemene lijnen uit die rechtspraak benoemd. Tot slot volgt een korte samenvatting van de in de rechtspraak te vinden redeneerschema's.

4.1 Lessen uit de jurisprudentie

4.1.1. Lessen uit de jurisprudentie over Gezondheid en industriële activiteit/technologie

Uit de zaak Tătar blijkt dat een risicovolle technologie mag worden ingezet om de economische ontwikkeling van een gebied te bevorderen.[47] In casu ging het om een technologie voor goudwinning die nog niet eerder in Roemenië was gebruikt (wel elders in de wereld door dezelfde maatschappij). De staat heeft beleidsvrijheid bij de behandeling van complexe kwesties van economisch beleid en milieubeleid als het gaat om gevaarlijke activiteiten. De staat is wel verplicht om bij dergelijke risicovolle activiteiten een reguleringskader vast te stellen, waarbij ten volle wordt rekening gehouden met de ernst van het risico. Dat is bepalend voor de toestemming voor de activiteit, de verdere uitvoering ervan en het toezicht. Alle betrokkenen, dus niet alleen de staat, maar ook de exploitant, moeten maatregelen nemen om burgers te beschermen. En in de besluitvormende fase moet al worden onderzocht wat de risico's zijn en de uitkomsten moeten worden gedeeld met de burgers, zodat zij weten waar ze aan toe zijn en de maatregelen eventueel kunnen aanvechten. Onzekere risico's met voldoende statistisch bewijs nopen tot actie, maar ook wanneer er onvoldoende hard bewijs ligt eist het voorzorgsbeginsel actie. Wanneer het gevaar zich heeft verwezenlijkt, moeten burgers ook worden geïnformeerd over de gevolgen en over beschermingsmaatregelen.

Uit Vilnes blijkt eveneens dat lucratieve economische activiteiten niet verboden hoeven te worden als ze een risico voor de gezondheid opleveren.[48] Het is wel noodzakelijk om beschermende maatregelen te treffen. Dat kan gebeuren door de markt en wanneer die dat niet doet, moet de overheid ze daartoe dwingen. In deze zaak betrof dat het harmoniseren van de decompressie-tabellen, zodat de schadelijke snelle tabellen werden uitgebannen. Ook hier heeft de betrokkene, de diepzeeduiker, recht of informatie over de risico's die zijn gezondheid bedreigen.

[47] EHRM 27 januari 2009, 67021/01 *(Tătar/Roemenië).*
[48] EHRM 5 december 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1205JUD005280609 *(Vilnes/Noorwegen)*.

4.1.2. Lessen uit de jurisprudentie over Gezondheid en stoffen en Veiligheid en stoffen

Uit de zaak over de eetlustremmers blijkt dat het voorzorgsbeginsel in EU-verband een ruimere toepassingssfeer heeft dan enkel binnen het milieubeleid.[49] Het voorzorgsbeginsel kan worden omschreven als een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, dat de bevoegde autoriteiten verplicht passende maatregelen te nemen om een aantal potentiële gevaren voor de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu te voorkomen, waarbij aan de vereisten in verband met de bescherming van deze belangen voorrang moet worden verleend boven economische belangen. Als het bestaan van het risico niet met voldoende zekerheid op basis van het wetenschappelijk onderzoek kan worden vastgesteld, is het al dan niet toepassen van het voorzorgsbeginsel in het algemeen afhankelijk van het beschermingsniveau dat de bevoegde autoriteit in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid kiest. Deze keuze moet echter zodanig worden gemaakt dat aan de bescherming van de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu voorrang wordt verleend boven economische belangen. Deze rechtspraak is later bevestigd in de zaak Gowan.[50]

Het Gerecht leidt uit het voorzorgsbeginsel niet alleen af dat de bescherming van de gezondheid doorslaggevend is, maar ook dat de baten/risico balans van een geneesmiddel opnieuw moet worden onderzocht als er nieuwe wetenschappelijke inzichten komen die de baten relativeren. Producenten moeten bij de toelating de werking aantonen en de risico's onderzoeken. Tijdens de looptijd van de toelating moet de overheid aantonen dat het middel niet meer verantwoord is. Dat kan enkel op grond van ernstige en concludente aanwijzingen op basis waarvan redelijkerwijze kan worden getwijfeld aan de onschadelijkheid en/of de werkzaamheid van het geneesmiddel.

Uit de zaak over de eetlustremmers kunnen we ook afleiden dat initieel de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van een middel dat nieuw op de markt wordt gebracht, ligt en mag worden gelegd bij de producent. Die moet aantonen dat het middel niet schadelijk is voor de gezondheid. Wanneer gedurende de looptijd van de vergunning op basis van nieuwe informatie twijfel ontstaat over de veiligheid of de werkzaamheid van het betrokken geneesmiddel, dan is de overheid aan zet. Deze moet op grond van objectieve nieuwe wetenschappelijke en/of medische gegevens of informatie waarover consensus bestaat bepalen in hoeverre de gegevens van dien aard zijn dat ze tot een ongunstige beoordeling van de baten/risicobalans van dit geneesmiddel leiden. In dat geval mag de vergunning worden ingetrokken. Hier zien we dat de wijze waarop de richtlijn deze materie heeft geregeld, aansluit bij wat op grond van het voorzorgsbeginsel vereist is.

Een vergelijkbare redenering vinden we in de MMT-zaak over de toevoegingen in benzine.[51] Daar gaat het om de afweging van de economische belangen van de markt tegen de risico's op schade aan motoren als op schade aan de gezondheid. Het Hof oordeelt dat de vaststelling van maximumgehalten voor MMT in brandstoffen niet kennelijk onevenredig lijkt ten opzichte van de economische belangen van de producenten van MMT om een hoog niveau van gezondheids- en milieubescherming te garanderen. Met betrekking tot de reducering van de gehaltes is het Hof van oordeel dat dit op goede gronden gebeurd is, mede in aanmerking genomen dat tegelijkertijd de mogelijkheid is geopend om deze maxima te herzien op basis van de resultaten van de evaluatie. Hier zien we een toepassing

[49] Gerecht van eerste aanleg 26 november 2002, ECLI:EU:T:2002:283 (*Artegodan e.a./Commissie).*
[50] HvJEU 22 december 2010, ECLI:EU:C:2010:803 (*Gowan/Ministero della Salute)*.
[51] HvJEU 8 juli 2010, ECLI:EU:C:2010:419 *(MMT).*

van het hand-aan-de-kraanprincipe, dat de Afdeling in de gaswinnings-zaken eveneens heeft onderschreven.

In de PIP zaak is de rechtbank juist van oordeel dat het voorzorgsbeginsel niet van toepassing is.[52] Er is geen *zero risk* eis voor medische hulpmiddelen in Europese/nationale regelgeving. Uit de richtlijn volgt dat een afweging gemaakt dient te worden tussen het risico van het hulpmiddel, naar aard en omvang ervan, en het nut van het gebruik. EU regelgeving is juist geïmplementeerd. IGZ heeft voldoende onderzoek gedaan. De rechtbank acht voldoende gemotiveerd waarom IGZ het niet nodig vindt de implantaten uit de handel te nemen: er is geen bewijs voor een verband tussen implantaten en de in de procedure gestelde gezondheidsklachten. Het beroep op art. 2 en 8 EVRM wordt afgewezen wegens de ruime beoordelingsmarge. IGZ heeft de risico's van scheuren afgewogen, er is geen wetenschappelijk bewijs voor ernstige ziektes daardoor. Ook hier ziet de rechtbank geen positieve verplichting om alle risico's uit te bannen of om activiteiten waaraan in meer of mindere mate risico's zijn verbonden, a priori te verbieden. Uit de uitspraak blijkt wel dat ondanks de ruime beoordelingsmarge toch vrij indringend wordt getoetst of inderdaad alle beschik-bare informatie op waarde is geschat en of daaruit deugdelijke conclusie zijn getrokken.

In de asbestzaken gaat het om de aanwezigheid van kennis over de gevaren van asbest en de daaruit voortvloeiende waarschuwingsplicht van de producent van asbest en van de exploitant van het bedrijf waar met asbest wordt gewerkt.[53] Vanaf het moment waarop binnen de maatschappelijke kring waartoe de producent/leverancier behoort, bekend moest worden geacht dat aan het werken met asbest gevaren voor de gezondheid zijn verbonden, geldt volgens de rechter een verhoogde zorgvuldigheidsnorm met het oog op de belangen van diegenen die zich bevinden in de directe nabijheid van een plaats waar met asbest wordt gewerkt. Werkgevers zijn overigens onder omstandigheden verplicht zelf onderzoek te doen naar gevolgen van blootstelling aan bepaalde stoffen (i.c. TCP's), als er omstandigheden zijn die erop kunnen wijzen dat daardoor klachten ontstaan.[54] Die zorgplicht is gebaseerd op art. 7:658 BW.

De producent moet veiligheidsmaatregelen aanbevelen, de exploitant van het bedrijf waar met asbest wordt gewerkt moet die veiligheidsmaatregelen in acht nemen.[55] Gecombineerd met de zaak over longemfyseem zien we dat een producent niet aansprakelijk is voor gevaren die inherent zijn aan het normale gebruik van het product, voor zover die gevaren algemeen bekend zijn.[56] Pas als de overheid een waarschuwingsplicht oplegt, moet die worden nageleefd. Niet vereist is dat alle vormen van - al dan niet levensbedreigende - ziekten die kunnen ontstaan als gevolg van het roken van sigaretten, onder de aandacht van potentiële gebruikers worden gebracht. Vereist is slechts dat voor de gemiddelde consument voldoende duidelijk is welk type gevaren aan het product verbonden zijn. Met andere woorden, indien duidelijk is dat roken de levensbedreigende ziekte longkanker kan veroorzaken, hoeft de producent van sigaretten niet apart aandacht te vragen voor het feit dat het roken van sigaretten tevens longemfyseem en/of hart- en vaatziekten kan veroorzaken.

---

[52] Rechtbank Amsterdam 8 december 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:8717 *(PIP implantaten).*

[53] Hoge Raad 25 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8782 *(Asbestziekte)* en EHRM 24 juli 2014, ECLI:EC:ECHR:2014:0724JUD006090811(*Brincat/Malta).*

[54] Rechtbank Amsterdam 18 september 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:5980 *(KLM-Piloot).*

[55] EHRM 24 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0724JUD006090811, Brincat/Malta.

[56] Rechtbank Amsterdam 17 december 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BG7225 *(BAT).*

Gecombineerd met de zaak Vilnes zie je dat de overheid in voorkomende gevallen moet afdwingen dat informatie over die veiligheids- en gezondheidsrisico's ook daadwerkelijk beschikbaar worden gesteld.[57]

Als er voor de producent een waarschuwingsplicht bestaat, kan dit voor overheid reden zijn om beleid te maken. Uit de zaak Zalco blijkt dat ook de Staat in voorkomende geval moet waarschuwen, in dat geval voor de gevaren van asbest bij sloopwerkzaamheden.[58] De Staat had aan die waarschuwingsplicht voldaan door het opstellen van richtsnoeren. Later volgde een algeheel verbod. De rechter was van oordeel dat geen sprake was van regelgevingsfalen. De overheid heeft hier beleidsvrijheid, en naar het oordeel van de rechter was er tijdig ingegrepen. Uit de zaak Brincat blijkt dat de gevaren van asbest zodanig groot worden geacht dat volgens het EHRM wetgeving noodzakelijk is.[59] Het Hof was van oordeel dat de wetgeving tussen midden jaren '80 en midden jaren '00 onvoldoende was om werknemers effectief te beschermen. De regulering van werkzaamheden met asbest was onvoldoende en er waren onvoldoende beschermende maatregelen voor werknemers. De beperkte regelgeving die er was werd niet gehandhaafd. Uit de zaak Zalco blijkt als gezegd dat de overheid een waarschuwingsplicht heeft m.b.t het gebruik van asbest en ook verplicht is om de nodige wetgeving tot stand te brengen ter bescherming van werknemers aan asbest.

Hier ligt een duidelijke plicht op de overheid om de toepassing van stoffen die uiteindelijk levensbedreigend kunnen zijn, een helder reguleringskader op te stellen en dat kader ook te handhaven. We kunnen hier ook een verband leggen met de CMI-zaak: daar was wel een regu-leringskader voor de opslag en verwerking van gevaarlijke stoffen, maar dit werd onvoldoende gehandhaafd. Er is dus niet alleen een reguleringsplicht, maar ook een handhavingsplicht.

4.1.3. Lessen uit de jurisprudentie over Gezondheid en ziekteverwekkers (w.o. zoönosen)

Deze rechtspraak is vooral gebaseerd op de gevaarzettingscriteria. We zien dat exploitanten die werken met producten waar zich ziekteverwekkers in kunnen voordoen worden gehouden aan de zorgplichten op grond van de Kelderluikcriteria. Van belang is welke kennis de exploitant had of behoorde te hebben over de ziekteverwekker en over de ernst van de aantasting van de gezondheid die zij kunnen veroorzaken. In de Legionellazaak oordeelde de rechter dat de betrokken exploitant had kunnen en moeten weten dat er gevaar bestond van bacteriegroei in de whirlpool, omdat dit onder handelaren in whirlpools bekend was en ook in de gebruiksaanwijzingen hiervoor werd gewaarschuwd.[60] Ook was bekend dat die bacteriegroei moest worden bestreden in verband met de ernst van het gevaar voor de gezondheid van mensen. De exploitant had dus uit de beschikbare informatie bekend moeten zijn met de risico's en vervolgens maatregelen treffen, te meer omdat die weinig kostbaar zijn. De kosten van beschermende maatregelen spelen steeds een rol bij de afweging of een exploitant gehouden is deze te nemen.

In de zaak over de bloedproducten speelt een rol dat de leverancier bekend was met het risico van onverhitte bloedproducten voor het oplopen van hiv.[61] Uit de zaak wordt niet duidelijk in hoeverre

[57] EHRM 5 december 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1205JUD005280609 *(Vilnes/Noorwegen)*.
[58] Rechtbank Den Haag 5 november 2014, ECLI:RBDHA:2014:13593 *(Zalco).*
[59] EHRM 24 juli 2014, ECLI:EC:ECHR:2014:0724JUD006090811(*Brincat/Malta).*
[60] Hoge Raad 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE5162 *(Legionella).*
[61] Hoge Raad 28 januari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR6458 *(HIV).*

Sanquin heeft voldaan aan zijn zorgplicht om die besmetting te voorkomen, omdat de gegevens over de leveranties niet zijn bewaard. Volgens de rechter had van Sanquin, als enige leverancier van bloedproducten aan het AZG, onder de gegeven omstandigheden mogen worden verwacht dat zij de betreffende gegevens zou hebben bewaard, ook buiten de door haar gehanteerde termijn van vijf jaren. Omdat de gegevens er niet meer zijn, is er een bewijsvermoeden dat de litigieuze bloed-producten door Sanquin zijn geleverd.

In de Q-koortszaak is al bekend dat de opslag van geitenmest gezondheidsrisico's met zich meebrengt, omdat gedurende de lammerperiode bacteriegroei in die mest plaatsvindt en deze bacterie ziektes bij de mens kan veroorzaken.[62] Er zijn dus beschermende maatregelen nodig. Ook al is het aspect bestrijding van besmettelijke ziekten een aspect dat primair zijn regeling vindt in andere wetgeving, toch mag de overheid dit betrekken bij de besluitvorming over een omgevings-vergunning en preventieve maatregelen eisen (afdekken van mest tijdens opslag en vervoer). Strenge regulering en handhaving ervan wordt ondersteund in de rechtspraak vanwege de hoge risico's op gezondheidsschade.

4.1.4. Lessen uit de jurisprudentie over Gezondheid en straling

Deze rechtspraak geeft een goed beeld van de wijze waarop de overheid moet omgaan met voortschrijdend inzicht over gevolgen voor de gezondheid. In 2001 wordt de oprichting van een GSM-mast enkel nog getoetst aan de stedenbouwkundige aspecten en aan de invloed op het woongenot.[63] In deze ruimtelijke toets ziet de rechter ook plaats voor het aspect gezondheidsrisico, niet zozeer omdat die risico's wetenschappelijk bewezen zijn, maar vanwege de onrust die ontstaat onder de bevolking. Nu op dat moment objectief niet vaststaat dat het plaatsen van een zendinstallatie geen (enkel) effect heeft op de gezondheid, acht de Afdeling het niet onredelijk burgemeester en wethouders maatschappelijke onrust en vrees voor gezondheidsrisico's van invloed hebben geacht op het woongenot, een van de stedenbouwkundige aspecten, en in dit verband bij de afweging van de belangen hebben betrokken. In 2011 is er al meer bekend: radiofrequente elektromagnetische velden hebben thermische effecten, te weten opwarming, en effecten door geïnduceerde stroom, te weten stimulering van spieren en zenuwen door elektrische stroompjes.[64] Daarvoor zijn blootstellingslimieten opgesteld. Er zijn echter geen aanwijzingen zijn dat radiofrequente elektromagnetische velden kanker of andere langetermijneffecten kunnen veroorzaken. Uit een advies van de Gezondheidsraad komt naar voren dat er geen oorzakelijk verband gevonden is tussen blootstelling aan radiofrequente elektromagnetische velden en het optreden van lichamelijke onverklaarbare klachten. Dit maakt dat het college van B&W in redelijk-heid geen aanleiding heeft hoeven zien uit voorzorg de vrijstelling voor het plaatsen van een antennemast te weigeren. Omdat de kennis is toegenomen, is de handelingsvrijheid van de overheid ook toegenomen: er is geen aanleiding meer om de masten te verbieden of op afgelegen locaties te plaatsen.

Bij de hoogspanningsmasten zien we iets vergelijkbaars, maar dan in tegengestelde zin. In 2005 zijn de uitkomsten van onderzoeken naar gezondheidseffecten, met name voor kinderen, niet eenduidig.[65]

[62] Afdeling bestuursrechtspraak 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9611 *(Q-koorts).*
[63] Afdeling bestuursrechtspraak 5 april 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB1237 (*GSM-masten).*
[64] Afdeling bestuursrechtspraak 24 augustus 2011 ECLI:NL:RVS:2011:BR5664.
[65] Afdeling bestuursrechtspraak 21 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU8439.

Het is dan niet wetenschappelijk aangetoond dat hoogspanningsleidingen schadelijk zijn voor de gezondheid. Toch mogen deze onderzoeken niet zo maar terzijde worden gesteld. Omdat er gerede twijfel is, moet de overheid nader onderzoek doen. In de tweede zaak zien we voortschrijdend inzicht. De staatssecretaris heeft in 2005 geadviseerd om bij de vaststelling van streek- en bestemmingsplannen en van de tracés van bovengrondse hoogspanningslijnen, zoveel als redelijkerwijs mogelijk te vermijden dat nieuwe situaties ontstaan waarbij kinderen langdurig verblijven in een gebied rond bovengrondse hoogspanningslijnen waarbinnen het jaargemiddelde magneetveld hoger is dan 0,4 microtesla (de magneetveldzone). Er is mogelijk een statistisch significante associatie aanwezig is tussen het optreden van leukemie bij kinderen en de magnetische velden. Er komen normen voor de verblijfsduur, maar die zijn niet concreet genoeg toegesneden op de verschillende situaties waarin kinderen verblijfsduur kunnen hebben onder de masten, zoals een sportveld. GS had dit moeten onderkennen en ook weer nader onderzoek doen door het risico in het specifieke gebied in kaart te brengen en vervolgens een standpunt innemen.[66] In 2009 is al weer meer bekend. B&W hebben een calculatie laten uitvoeren naar de magneetveldsterkte op de specifieke plek van het scoutingsgebouw en ook de verblijfsduur berekend.[67] Toen is een inschatting gemaakt van de invloed van de straling en is de vergunning verleend. Deze goede onderbouwde keuze wordt aanvaard.

In 2010 rijst de vraag of strengere normen nodig zijn.[68] Er is meer bekend over kinderleukemie en magneetvelden. Voor de korte termijn is er kennis over de effecten. Voor de langetermijneffecten is geen aannemelijk biologisch mechanisme vastgesteld, maar er is wel rijksbeleid. Dit beleid is gebaseerd op het Europese voorzorgsbeginsel. Rekening houdend met de financiële en maatschappelijk gevolgen wordt toch de ruimere norm gehanteerd. De Afdeling beschouwt dit als een beleidsmatige keuze, gemaakt op basis van de resultaten van een evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens en in aanmerking genomen de onzekerheden van de uitkomsten van de relevante wetenschappelijke onderzoeken. Het voorzorgsbeginsel eist echter geen nulrisico. Dat in andere landen strengere normen voor straling gelden is voor de rechter niet relevant. Nederland sluit aan bij de Europese norm en is in bepaalde gevallen strenger.

Hierbij zien we dat onbekende risico's voor de overheid aanleiding moeten zijn om nader onderzoek te doen, en vervolgens dat op basis van dat onderzoek een beredeneerde keuze mag worden gemaakt om dat risico te aanvaarden, mits het niet te hoog is. De grens ligt bij de gerede kans dat zich levensbedreigende ziektes voordoen, zoals hier kinderleukemie.

4.1.5. Lessen uit jurisprudentie over Veiligheid en industriële activiteit/technologie

Het uitgangspunt is ook hier dat naar nationaal recht het voorzorgsbeginsel niet geldt (Gaswinning Groningen).[69] Slechts in die gevallen waarin een activiteit zodanig gevaarlijk is dat het een aantasting van leven of gezondheid oplevert, is de overheid gehouden in te grijpen. Dit volgt uit art. 2 en 8 EVRM. Dit betekent dat de betrokken gevaren voor de veiligheid aan de overheid bekend dienen te zijn

[66] ABRvS 19 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB3848.
[67] ABRvS 21 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH0455.
[68] ABRvS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9217.
[69] ABRvS, 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578 *(Gaswinning Groningen).*

(Budayeva, Kolyadenko).[70] In die gevallen eist het EHRM dat bepaalde maatregelen worden genomen. In de zaken Budayeva en Kolyadenko ging het om het vrijmaken van budget voor reparatiewerkzaamheden, het uitvoeren van reparaties, een evacuatieplan maken, bewoners waarschuwen, maar ook om regelgeving en beleid op het gebied van ruimtelijke ordening om verdere overstromingen te beteugelen. Als het noodzakelijk is om een gevaarlijke activiteit toe te staan (i.c. het lozen van water om een damdoorbraak te voorkomen) dan moeten bewoners tijdig worden geïnformeerd over dat voornemen en de consequenties voor hun veiligheid als het tot uitvoering komt. Uit het arrest Jetblast kunnen we verder afleiden dat een waarschuwing als zodanig niet voldoende is: de boodschap moet ook overkomen.[71]

Uit de zaak CMI kunnen we afleiden dat wanneer de overheid kennis heeft van de gevaren zij ook verplicht is in te grijpen op grond van de gevaarzettingsjurisprudentie.[72] Volgens de rechter in CMI valt niet te begrijpen dat niet is opgetreden, omdat sprake is van acute en ernstige gevaren. Het valt niet te begrijpen waarom zelfs de hoogst noodzakelijke maatregelen (brandblussers, niet meer opslaan van bestrijdingsmiddelen) niet werden afgedwongen.

Ook al geldt het voorzorgsbeginsel naar nationaal recht niet, toch komt het in de gedaante van een verhoogde plicht tot zorgvuldig onderzoek en een verhoogde motiveringsplicht weer tevoorschijn. Uit de zaak Gaswinning Groningen kunnen we afleiden dat de overheid voldoende onderzoek moet doen naar onzekere risico's, in dit geval de risico's van bodemdaling en aardbevingen. Vervolgens moet de overheid die onzekere risico's in de afweging betrekken. De rechter eist geen no risk- scenario, onzekere risico's mogen worden genomen. Er hoeft vooraf niet per se een beleidskader te zijn, maar de keuzes die worden gemaakt moeten op goede gronden worden gemaakt. Als er een gefundeerd vermoeden bestaat dat gaswinning ernstige of onomkeerbare gevolgen kan hebben dan is de minister gehouden proportionele maatregelen ter beperking van die risico's in zijn afweging te betrekken. Uit de zaak Gaswinning Waddenzee kunnen we afleiden dat de rechter in dat verband het hand-aan-de-kraanprincipe belangrijk vindt bij onzekerheden met betrekking tot de snelheid van de bodemdaling door gaswinning en de gevolgen ervan.[73] Dit betekent dat die gevolgen continu worden gemonitord door middel van metingen, zodat kan worden ingegrepen zodra de verwachtingen niet blijken te kloppen.

Als het gaat om de inschatting van risico's en gevaren hecht de rechter aan een goede onder-bouwing door middel van wetenschappelijk onderzoek. Wanneer de overheid gebruik maakt van een regelgevingskader dat internationaal is geaccepteerd (zoals de VN classificatie van vuurwerk) is een eigen strengere aanpak niet noodzakelijk.[74] Wanneer de overheid in internationaal verband afspraken maakt, die zijn gebaseerd op solide internationaal aanvaarde wetenschappelijke studies en waarover brede consensus bestaat, is de overheid gehouden die afspraken uit te voeren, tenzij deze zo kostbaar zijn dat uitvoering niet zou mogen worden gevergd (Urgenda).[75]

[70] EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 *(Budayeva/Rusland)*; EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 *(Kolyadenko/Rusland).*
[71] HR 28 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO4224 *(Jetblast).*
[72] Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP8578 *(CMI-brand).*
[73] ABRvS 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1766 *(Gaswinning Waddenzee).*
[74] HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL3262 *(Vuurwerkramp Enschede).*
[75] Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 *(Urgenda).*

4.2 Algemene lijnen in de rechtspraak

Uit het voorgaande volgt dat we een aantal algemene lijnen kunnen trekken.

We zien een ontwikkeling in de rechtspraak dat aanvankelijk de keuzes van de overheid met betrekking tot risicovolle situaties werden begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het motiveringsbeginsel. De rechter was dan van oordeel dat de overheid duidelijk moest maken waarom zij in gevallen waarin zij op de hoogte was van bepaalde onzekere risico's ervoor koos om deze risico's niet af te dekken in de besluitvorming.

In de laatste jaren zien we dat het voorzorgsbeginsel zich aan het ontwikkelen is als een normering van overheidshandelen. Het wordt erkend in de besluitenrechtspraak en in de civiele rechtspraak met betrekking tot aansprakelijkheid. Ook voor de zorgplichten op grond van het EVRM is het van belang. Toch wordt het niet altijd als uitgangspunt genomen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft de toepassing ervan in de zaak Gaswinning Groningen expliciet beperkt tot de bescherming van het milieu. In de PIP zaak werd geoordeeld dat er geen nationaal voorzorgsbeginsel bestaat. Hier moeten we bij aantekenen dat deze rechter dit beginsel leek op te vatten als de eis dat er *zero risk* was verbonden aan het product. Toch wordt getoetst alsof er wel een voorzorgsbeginsel is door hoge eisen te stellen aan zorgvuldig onderzoek en motivering.

Op grond van het voorzorgsbeginsel mag een afweging worden gemaakt tussen overwegingen inzake economisch beleid en de veiligheid of gezondheid van personen. Technieken, stoffen, activiteiten die gevaar kunnen opleveren voor de veiligheid of de gezondheid mogen in beginsel vrij worden gelaten. Nieuwe risicovolle technieken, activiteiten of stoffen hoeven niet verboden te worden omdat zij risico's opleveren. Bij het bepalen van het beleid/besluiten is het niet nodig uit de gaan van een nul-risico situatie. Het voorzorgbeginsel eist dat niet. Zodra de risico's echter levens kunnen bedreigen, is actie noodzakelijk.

Het voorzorgsbeginsel eist niet dat er geen enkel risico wordt genomen. Bij de beleidskeuzes moet wel steeds een zo hoog mogelijk niveau van bescherming worden aangehouden, als er een daad-werkelijk gevaar voor leven, gezondheid of veiligheid zich aandient. Welk niveau van bescherming dat is wordt mede bepaald aan de hand van wetenschappelijke inzichten over de mate van gevaar en de gevolgen als het gevaar zich zou verwezenlijken.

Wetenschappelijke inzichten die de overheid gebruikt om beleidskeuzes te maken, dienen objectief te zijn en breed en aanvaard. Onderzoeken door internationale organisaties als WHO en de EU worden als zodanig gezien, meningen van experts niet. Er moet een zekere mate van consensus bestaan, maar er hoeft geen totale consensus te zijn. Als er objectieve gegevens zijn, mag de overheid daarop afgaan.

We zien dat bij het beperken van risico's de informatieplicht een belangrijke rol speelt. Dat zien we in de rechtspraak van het EHRM over de positieve zorgplichten van de overheid (met name Tătar), maar ook in de civiele rechtspraak als het gaat om de zorgplicht van producenten en werkgevers. (KLM, Jetblast, asbest). Ook voor de overheid gelden die informatieplichten (asbest).

Bij serieuze signalen dat er gevaar kan bestaan voor veiligheid of gezondheid moet de overheid uit eigen beweging onderzoek naar nieuwe risico's (laten) doen. Uit de zaken over straling (GSM, hoogspanning) blijkt dat de eis wordt gesteld dat als er al objectieve wetenschappelijke kennis is, van de overheid gevergd wordt voor specifieke gevallen dieper te graven. Uit de zaak van de KLM piloot

valt af te leiden dat de zorgplicht van een goed werkgever meebrengt dat objectief onderzoek naar mogelijke risico's de plicht meebrengt de zaak goed in kaart te brengen voor de situatie van de eigen werknemers.

Duidelijk is dat wanneer er duidelijke en kenbare signalen zijn dat zich concrete risico's voordoen, de overheid kordaat moet ingrijpen en niet moet afwachten wat de betrokken exploitant doet (CMI, Vuurwerkramp). Ook is duidelijk dat de overheid niet mag wegkijken of duiken als er objectieve wetenschappelijke gegevens bestaan over risico's (Urgenda, asbest).

4.3 Slot: samenvatting redeneerschema's rechtspraak

Samengevat kunnen we in de rechtspraak de volgende redeneerschema's ontwaren.

1. Nieuwe risicovolle technieken, activiteiten of stoffen hoeven niet verboden te worden omdat zij risico's opleveren. Bij het bepalen van het beleid/besluiten is het niet nodig uit de gaan van een nul-risico situatie. Er mag een afweging worden gemaakt tussen economische overwegingen en overwegingen van veiligheid en gezondheid.
2. Als uit wetenschappelijk onderzoek is bekend geworden dat een bepaalde activiteit/techniek /stof /ziekteverwekker schadelijk is voor de gezondheid of veiligheid van de mens, moeten zowel de markt als de overheid nader onderzoek doen om te bepalen of voorzorgs-maatregelen noodzakelijk zijn.
3. Naar mate het risico voor gezondheid en/of veiligheid hoger wordt ingeschat, ligt er zowel op de markt als op de overheid een zorgplicht om schade zoveel mogelijk te voorkomen. Onzekere risico's met voldoende statistisch bewijs nopen tot actie, maar ook wanneer er onvoldoende hard bewijs ligt, kan actie noodzakelijk zijn, hetzij in de vorm van nader onderzoek, hetzij in de vorm van preventieve maatregelen.
4. Een waarschuwings- en informatieplicht is onderdeel van de plicht tot actie.
5. De overheid kan veel aan de markt overlaten, maar de grens is zeker bereikt wanneer de risico's levensbedreigend zijn. Als de risico's 'slechts' een aantasting van veiligheid of gezondheid betekenen, gaat het om de grootte van het risico en de ernst van de mogelijke gevolgen. Hoe hoger de mogelijke impact op gezondheid of veiligheid hoe groter de verant-woordelijkheid van de overheid, ook al staat nog niet met zekerheid vast hoe groot die impact zal zijn.
6. Die verantwoordelijkheid vertaalt zich in een oplopende schaal: eerst moet de overheid informatie geven en de markt verplichten voorlichting te geven over de gevaren, inclusief veiligheidsmaatregelen. Vervolgens moet er een reguleringskader komen, en tot slot moet dit kader ook worden gehandhaafd.
7. Bij voortschrijdend inzicht moet de overheid de hand aan de kraan houden om te zien of moet worden opgeschaald. Afschalen mag ook, als de gevaren op grond van objectief wetenschappelijk onderzoek blijken mee te vallen.

Bijlagen

Jurisprudentieoverzicht

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 9 december 1994 *(Lopez Ostra/Spanje)*

EHRM 9 juni 1998 *(L.C.B/Verenigd Koninkrijk)*

EHRM 28 oktober 1998, 23452/94, *NJ* 2000/134 *(Osman/VK)*

EHRM 2 oktober 2001, 36022/97 (*Hatton/UK)*

EHRM 10 november 2004, 46117/99 *(Taskin/Turkije)*

EHRM 16 november 2004, 4143/02 *(Moreno Gómez /Spanje)*

EHRM 30 november 2004, 48939/99 *(Öneryildiz/Turkije)*

EHRM 28 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland)*

EHRM 27 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101 *(Tătar/Roemenië)*

EHRM 5 december 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1205JUD005280609 *(Vilnes/Noorwegen)*

EHRM 24 juli 2014, ECLI:EC:ECHR:2014:0724JUD006090811 *(Brincat/Malta)*

EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 *(Kolyadenko/Rusland)*

EHRM 20 mei 2014, 39438/05 *(Binişan/Roemenië)*

Hof van Justitie van de Europese Unie

Gerecht van eerste aanleg 26 november 2002, ECLI:EU:T:2002:283 (*Artegodan e.a./Commissie)*

HvJ EU 8 juli 2010, ECLI:EU:C:2010:419 *(MMT)*

HvJEU 22 december 2010, ECLI:EU:C:2010:803 (*Gowan/Ministero della Salute)*

Hoge Raad

HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079

HR 22 juni 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2237 *(Restaurant Boeddha)*

HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE5162 *(Legionella)*

HR 28 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO4224 *(Jetblast)*

HR 28 januari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR6458 *(HIV)*

HR 25 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8782 (*Asbestziekte)*

HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2080 *(Vie d'OR)*

HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL3262 *(Vuurwerkramp Enschede)*

HR 21 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3349 *(DSB)*

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 5 april 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB1237 *(GSM-masten)*

ABRvS 21 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU8439

ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7616 *(Modelvliegtuig)*

ABRvS 19 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB3848

ABRvS 21 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH0445

ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9611 (*Q-koorts)*

ABRvS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9217

ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5664

ABRvS 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1766 *(Gaswinning Waddenzee)*

ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578 *(Gaswinning Groningen)*

College van Beroep voor het bedrijfsleven

CBb 22 juni 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BM8656 *(Vaccinatie Q-koorts)*

Gerechtshof

Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP8578 *(CMI-brand)*

Rechtbank

Rb. Amsterdam 17 december 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BG7225 *(BAT)*

Rb. Amsterdam 18 september 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:5980 *(KLM-piloot)*

Rb. Den Haag 5 november 2014, ECLI:RBDHA:2014:13593 *(Zalco)*

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda)*

Rb. Den Haag 9 november 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:12746

Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4792 *(Monstertruck)*

Rb. Amsterdam 8 december 2015 ECLI:NL:RBAMS:2015:8717 *(PIP implantaten)*

Literatuurlijst

Barkhuysen & Diepenhorst 2005
T. Barkhuysen & M. Diepenhorst, 'Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkige naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften op grond van nationaal recht en het EVRM', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak, *Recht realiseren*, Deventer: Kluwer 2005, p. 281-321.

Barkhuysen & Van Emmerik
T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, 'Mensenrechten als waarborg voor toegankelijk, zorgvuldig, voortvarend en evenredig bestuursrecht', *JBPlus* 2012, afl. 2.

Barkhuysen & Onrust 2010
T. Barkhuysen, F. Onrust, 'De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu) praktijk', in: M.N. Boeve en R. Uylenburg, *Kansen in het Omgevingsrecht; opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman*, Europa Law Publishing 2010, p. 47-76.

Van den Berg & Cox, AV&S 2014/2, afl. 1
J.M. van den Berg, R.H.J. Cox, 'Is de staat aansprakelijk voor klimaatverandering?', *AV&S* 2014/2, afl. 1.

Bolt & Ceulen 2016
A.T. Bolt, E.P. Ceulen, 'Aansprakelijkheid van de overheid als toezichthouder', *De Gemeentestem* 2016/4.

Emaus, 2013
J.M. Emaus, *Handhaving van EVRM-rechten via het aansprakelijkheidsrecht,* (diss. Utrecht), Enschedé: Boom Juridische Uitgevers 2013.

Emaus, L&S 2011
J.M. Emaus, 'Geen actie, reactie? Over de handhaving van positieve verplichtingen onder artikel 2 EVRM', *L&S* 2011, nr. 1. p. 28-40.

Fleurke & De Vries, M en R 2016/42
F.M. Fleurke, A. de Vries, 'Urgenda: convergentie tussen klimaat en mensenrechten?', *M en R* 2016/42.

Gijselaar & de Jong, NTBR 2016/6, afl. 2
E.C. Gijselaar, E.R. de Jong, 'Overheidsfalen en het EVRM bij ernstige bedreigingen voor de fysieke veiligheid', *NTBR* 2016/6, afl. 2, p. 36-45

Van Maanen 2008
G.E. van Maanen, De Nederlandse kelderluikarresten. Al meer dan honderd jaar - rechtseconomisch (!) - op de goede weg in Europa!, NTBR 2008, 5.

Neerhof, O&A 2007/106
A.R. Neerhof, 'Over onrechtmatigheid van toezichts- of handhavingsfalen, mensenrechten en aansprakelijkheid', *O&A* 2007/6.

Oztürk & Van der Veen, O&A 2015/58
T.G. Oztürk, G.A. van der Veen, 'Onrechtmatige daad en gevaarzetting: reflexwerking en zorgplicht bij milieukwesties', *O&A* 2015/58, p. 113-119.

Sanderink 2015
D.G.J. Sanderink, 'Het EVRM en het materiële omgevingsrecht', Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Sanderink 2016a
D.G.J. Sanderink, 'Overheidsaansprakelijkheid voor schending van de positieve verplichting om regelgeving uit te vaardigen', *O&A* 2016/2.

Sanderink 2016b
D.G.J. Sanderink, De aardgaswinning in Groningen, NJB 2016, 883.

CV onderzoeksteam

Dr. A.P. (Arnout) Klap

Werk

1984 - 1986	Wiardi Beckman Stichting
1987 - 1991	AIO (Universiteit Leiden)
1991 - 1992	docent (vakgroep staatsrecht Universiteit van Amsterdam)
1992	universitair docent (vakgroep staatsrechtelijke vakken, Universiteit Leiden)
1992 - 1997	universitair docent bestuursrecht (vakgroep staats- en bestuursrecht Universiteit Utrecht)
1998 tot heden	universitair hoofddocent bestuursrecht (Universiteit van Amsterdam)

1998 - 2008	Lid van de Algemene Bezwaar- en Beroepscommissie Amsterdam Zuid
1999 – 2002	Voorzitter Algemene Bezwaar- en Beroepscommissie Amstelveen
2009 – heden	Rechter-plaatsvervanger Rechtbank Amsterdam

PAO-onderwijs en cursussen voor de SSR, Grotius Academie en OSR
PAO-onderwijs Eggens Instituut (Universiteit van Amsterdam)
Cursussen voor de Raad van State: beleidsregels, besluitvorming en bezwaarschriftprocedure
Wetgevingsacademie: cursus beleidsregels (en andere typen van regelgeving)
Klap is gepromoveerd op het onderwerp Vage normen in het bestuursrecht (Leiden 1994). Zie de literatuurlijst voor relevante publicaties.

Prof dr. A.J.C. (Adrienne) de Moor-van Vugt (projectleider)
Adrienne de Moor-van Vugt (1959) is hoogleraar Bestuursrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam. Ze is verbonden aan het Centrum voor Energievraagstukken en aan het Amsterdam Center for Law& Economics. De Moor-van Vugt's onderzoek omvat regulering en toezicht in de energiesector, het mededingingsrecht en in de financiële sector. Daarnaast doet zij onderzoek naar de eisen van het EU recht op het gebied van handhaving en overheidsaansprakelijkheid.

Mr. M.N. (Marlon) Boeve

Marlon Boeve studeerde Nederlands recht aan de Universiteit van Amsterdam, met specialisatie milieurecht. Zij is sinds 1995 werkzaam bij het Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability/Centrum voor Milieurecht, thans als onderzoeker en docent omgevingsrecht. Haar onderzoek richt zich in het bijzonder op het milieurecht en ruimtelijke ordeningsrecht. Marlon Boeve heeft ruime ervaring met het doen van onderzoek in opdracht van derden. Zo werkte zij onder meer mee aan onderzoeken naar de programmatische aanpak in het omgevingsrecht, de ambtshalve wijziging van de milieuvergunning, de introductie van een plan-m.e.r.-beoordeling in de Nederlandse m.e.r.-regelgeving, het begrip 'milieu' in de Wet milieubeheer en onderzoek naar de aangrijpingspunten voor de regulering van milieubelastende plaatsgebonden activiteiten.

Marlon Boeve maakt deel uit van de redactie van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht en is mede-auteur van Tekst & Commentaar Milieurecht. Zij is tevens hoofddocent omgevingsrecht bij de Beroepsopleiding voor advocaten.

Het Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability is een onderzoeksgroep van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam en is onderdeel van de leerstoelgroep staats- en bestuursrecht. ACELS verricht juridisch wetenschappelijk onderzoek op het gebied van ruimte, milieu en natuur.

Mw. T. (Tessel) Bossen

Tessel Bossen is student-assistent bij de leerstoelgroep Staats- en bestuursrecht.

Relevante publicaties van de onderzoeksgroep

E.M. Vogelezang-Stoute, M.N. Boeve, N.M. van der Grijp, F.A.G. Groothuijse, N.S.J. Koeman, L. van Middelkoop, M.G.W.M. Peeters & R. Uylenburg (2009). De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving: een verkennende studie naar mogelijkheden en knelpunten voor een correcte implementatie.

M.N. Boeve (2008). Milieukwaliteitsnormen en bestemmingsplannen in Nederland. In I. Larmuseau (Ed.), Doorwerking van milieu in ruimtelijke ordening: 1 + 1 = 3: verslag van de 5e ledenvergadering van de Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht op 31 januari 2008 (pp. 48-54). Gent: Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht.

M. Boeve, F. Groothuijse & V. van 't Lam (2010). Afscheid nemen van het begrip 'inrichting'? Bieden recente ontwikkelingen in de Europese en nationale regelgeving kansen voor een ander aangrijpingspunt voor de regulering van plaatsgebonden milieubelastende activiteiten? In M.N. Boeve & R. Uylenburg (Eds.), Kansen in het omgevingsrecht: opstellen aangeboden aan N.S.J. Koeman bij zijn afscheid van het Centrum voor Milieurecht (pp. 77-94). Groningen: Europa Law Publishing.

M.N. Boeve, F.A.G. Groothuijse, J.M.P. Janssen, V.M.Y. van 't Lam, S.T. Ramnewash-Oemrawsingh, L. Smorenburg-van Middelkoop & R. Uylenburg (2013). Omgevingsrecht. - 4e dr. Groningen: Europa Law Publishing.

M.N. Boeve (2014). Flexibel onderweg of een flexibel eindpunt? Op weg naar flexibele omgevingswaarden. In B. Krot & R. Uylenburg (Eds.), De Omgevingswet: van kwaliteitseisen naar omgevingswaarden (pp. 115-128). Groningen: Europa Law Publishing.

A.P. Klap, Vage normen in het bestuursrecht, dissertatie Leiden, Zwolle 1994.

A.P. Klap, Rechter en milieu: een nieuwe lente en een nieuw geluid? in: Rechtspraak Bestuursrecht 1997 - 1998; De annotaties, 's-Gravenhage 1999, p. 153 - 168.

A.P. Klap, Rechterlijke toetsing van en aan beleidsregels, JB plus 2002, p. 17 – 28.

A.P. Klap, De betekenis van het evenredigheidsbeginsel voor de bestuursrechtelijke handhaving, in: A.J. Nieuwenhuis, B.J. Schueler en C.M. Zoethout, Proportionaliteit in het publiekrecht, Kluwer 2005, p. 187 – 210.

A.P. Klap, Rechter en bestuur: communicerende vaten of concurrerende machten?, NTB 2007, p. 183 – 194.

A.P. Klap, Rechterlijke toetsing aan vage normen in Nederland en Duitsland, in: A.P. Klap, F.T. Groenewegen en J.R. van Angeren, Toetsing aan vage normen door de bestuursrechter in het Nederlandse, Duitse, Engelse en Franse recht, p. 1 – 78.

A.P. Klap, “Bestuur in de tang? Over de toepassing van Europese soft law door Nederlandse bestuursorganen”, in: Ben Schueler en Rob Widdershoven (red.), Europeanisering van het algemeen bestuursrecht, Boom Juridische uitgevers Den Haag 2014, p. 169 – 179.

A.J.C. de Moor-van Vugt, Maten en gewichten, Het evenredigheidsbeginsel in Europees perspectief, Zwolle 1995, XIV + 310 p., ISBN 90 271 41 231 (diss. KU Brabant).

V.J.J.M. Bekkers, J.M. Bonnes, A.J.C. de Moor-van Vugt, W.J.M. Voermans, The Process and Problems of Implementation of EU regulations in the Netherlands, David G. Mayes (red.), The Evolution of Rules for a Single European Market, Part II, Rules, Democracy and the Environment, European Commission, DG of Science, Research and Development, Brussels 1996, ISBN 92 827 5293 3, p. 27-49.

A.J.C. de Moor-van Vugt, Rechtshandhaving op een grenzeloze markt, in: R.A.J. van Gestel & Ph. Eijlander, Markt en Wet, ISBN 90 271 4557 1, Deventer 1996, p. 135-148 (met E.M.H. Hirsch Ballin).

A.J.C. de Moor-van Vugt, Europees bestuursrecht, studiepocket Staats- en bestuursrecht 31, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 1998, ISBN 90 271 4342 0, (m.m.v. E.M. Vermeulen).

A.J.C. de Moor-van Vugt, Communautair getint schadevergoedingsrecht, Over de invloed van het gemeenschapsrecht op het Nederlandse bestuursrechtelijke schadevergoedingsrecht, in: Verschuiving van de magische lijn, preadviezen VAR 1999, VAR-reeks 122, ISBN 90 14 06110 2, Alphen aan den Rijn 1999, p. 107-149.

A.J.C. de Moor-van Vugt, Europese criteria voor milieutoezicht, In: G.A. Biezeveld e.a., Handhaving van milieurecht vanuit Europees perspectief, Publicaties van de Vereniging voor Milieurecht 2003-3, Den Haag 2003, ISBN 90 5454 409 0, p. 85 – 104.

A.J.C. de Moor-van Vugt, Europese invloed op de handhaving van het omgevingsrecht, in: R. Uylenburg/M.J.C. Visser (red.), Het omgevingsrecht gehandhaafd, Nieuwe regelingen, anders georganiseerd, beter uitgevoerd?, Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability, Europa Law Publishing, Groningen 2011, p. 31-48. ISBN 9789089521118.

A.J.C. de Moor-van Vugt, Chapter 5 Administrative Enforcement (uitgebreide bewerking van oorspronkelijk stuk door R.J.G.M. Widdershoven), in J.H. Jans, S. Prechal en R.J.G.M. Widdershoven (eds.), Europeanisation of Public Law, Second edition, European Law Publishing, Groningen 2015, ISBN 9789089521279, p. 263 -330.