

**Aansprakelijkheidsproblematiek
mogelijke (gezondheids)schade van
UMTS basisstations en hoogspanningslijnen**

Notitie van het ministerie van VROM
Den Haag, maart 2005

Aansprakelijkheidsproblematiek mogelijke (gezondheids)schade van UMTS basisstations en hoogspanningslijnen

1. Inleiding

In het Algemeen Overleg Nuchter Omgaan met Risico's d.d. 5 oktober 2004 heb ik de Tweede Kamer een notitie toegezegd over de aansprakelijkheidsproblematiek inzake omgaan met risico's op de dossiers hoogspanningslijnen en UMTS basisstations. Deze notitie gaat daarbij in op de tijdens dit overleg gestelde vraag over aansprakelijkheid, indien uit nader onderzoek alsnog zou blijken dat er sprake is van een oorzakelijk verband tussen negatieve gevolgen voor de gezondheid en de elektromagnetische velden van (UMTS) basisstations of hoogspanningslijnen. Ook de vraag naar de aansprakelijkheid voor de kosten van de verplaatsing of verwijdering van een (UMTS-)basisstation of hoogspanningsmast komt aan de orde.

De notitie gaat na enkele algemene opmerkingen (2) kort in op de positie van exploitanten van basisstations of hoogspanningslijnen (3) en de rol van de overheid (4). Tot slot (5) worden enkele conclusies geformuleerd.

2. Algemeen

Een vaststelling van aansprakelijkheid is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval, waarbij vanzelfsprekend de rechter het laatste woord heeft. Voor bijvoorbeeld de vraag of een exploitant gedwongen kan worden om basisstations of hoogspanningsmasten te verwijderen of om kosten gemaakt voor die verwijdering te vergoeden, is dat niet anders. Zo kan de grondslag voor aansprakelijkheid verschillen al naar gelang de omstandigheden van het geval. Een vereniging van houders van appartementsrechten, die een opstelovereenkomst heeft met een exploitant van een basisstation, zou bijvoorbeeld op basis van een contractuele aansprakelijkheid van die exploitant beëindiging van de overeenkomst kunnen eisen, indien de veldsterkte van het basisstation ernstige hinder blijkt te veroorzaken voor de eigenaren. Anderzijds zouden omwonenden van een hoogspanningslijn op basis van de aansprakelijkheid uit hoofde van de wet jegens de exploitant kunnen stellen dat het niet-verwijderen onrechtmatig is. In beide gevallen geldt dat pas sprake is van aansprakelijkheid, indien inderdaad het oorzakelijke verband is aangetoond tussen de (gezondheids)schade en de blootstelling aan elektromagnetische velden.

3 Aansprakelijkheid van exploitanten

Voor deze notitie wordt aangenomen dat exploitanten van basisstations en hoogspanningslijnen handelen in overeenstemming met de daarvoor geldende wettelijke voorschriften. Voor basisstations gelden op grond van het Besluit randapparaten en radioapparaten specifieke eisen gericht op de veiligheid van elektromagnetische velden. Overigens blijkt bij de controle die op die eisen

plaatsvindt door het Agentschap Telecom dat aan deze eisen doorgaans ruim voldaan wordt.

Voor de exploitatie van hoogspanningslijnen gelden er in verband met de gezondheid geen specifiek wettelijke milieueisen voor de elektromagnetische velden. Ook de hoogspanningslijnen worden soms wel gecontroleerd, maar in dat geval geschiedt dat geheel vrijwillig door de exploitant, bijvoorbeeld, omdat er een klacht is ingediend of omdat het past in het beleid van de exploitant om bepaalde normen in acht te nemen. Voor de aansprakelijkheid van de exploitant is met name van belang of deze mogelijke schade aan de gezondheid kende of had behoren te kennen. Voor een ondernemer, die een bepaalde activiteit ontwikkelt, geldt in zijn algemeenheid dat maatschappelijk aan hem zwaardere eisen worden gesteld vanwege zijn kwaliteit als ondernemer. Onder omstandigheden kan dat ook meebrengen dat hij extra voorzorgen moet treffen om risico's te vermijden. Het ligt voor de hand dat ook de vermijdbaarheid van de schade en de kosten of de moeite die de betrokken partijen hadden moeten doen een rol speelt.

Bij de vraag of een onrechtmatige daad ook aan de exploitant dient te worden toegerekend zal moeten worden vastgesteld of de schade te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak die krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt. In het aansprakelijkheidsrecht rondom gezondheids- en milieuschade is het risicobegrip een algemeen gehanteerd uitgangspunt. Dit houdt in dat de ondernemer al aansprakelijk is als hij een gevaarlijke situatie doet ontstaan. Omdat een exploitant wel altijd als ondernemer zal handelen is onrechtmatig handelen hem doorgaans toe te rekenen als de schade is ontstaan door een gevaar dat hem in algemene zin bekend was en niet vanwege het concrete gevaar zoals dat zich verwerkelijk heeft. Daardoor kunnen soms ook onbekende risico's en gevaren toegerekend worden aan een exploitant. Onbekendheid met de risico's kan alleen als verweer worden aangemerkt wanneer het gevaar, naar de stand van wetenschap en techniek op mondiale basis, onbekend mag worden verondersteld.

Voor de bezitter van een opstal geldt een risico-aansprakelijkheid wanneer de opstal niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen. Voor een succesvolle actie is daarbij wel vereist dat de hoogspanningslijnen of basisstations gebrekkig zijn en daardoor gezondheidsschade veroorzaken.

Het voorgaande neemt niet weg dat op degene die een exploitant aansprakelijk wil stellen voor onrechtmatig handelen altijd nog een aanzienlijke bewijslast rust. Er moet sprake zijn van vermogensschade die het gevolg is van onrechtmatig handelen dat de exploitant kan worden toegerekend. Zo zal een burger in geval van gezondheidsschade dienen te bewijzen dat de elektromagnetische velden veroorzaakt door hoogspanningsmasten of basisstations zijn gezondheid hebben geschaad. Dit zal met name geen eenvoudige opgave zijn, indien de betreffende gezondheidsschade ook (vaak) voorkomt bij mensen die niet of in veel mindere mate blootgesteld zijn aan dergelijke velden.

Het beschikken over een vergunning voor de betreffende handeling kan niet worden opgevoerd als verweer. Volgens vaste jurisprudentie biedt het hebben van een vergunning geen bescherming tegen een actie uit onrechtmatige daad, wanneer een derde schade toegebracht wordt.

4 Aansprakelijkheid van de overheid.

Een gedupeerde is vrij in zijn keuze naast of in plaats van de exploitant ook de overheid aan te spreken. De vraag naar eventuele aansprakelijkheid van de overheid zal pas aan de orde zijn, indien de rechter tot de conclusie komt dat de overheid onrechtmatig heeft gehandeld. Ingevolge de huidige jurisprudentie op het terrein van de overheidsaansprakelijkheid zal voor aansprakelijkheid beslissend zijn wat de overheid wist, welke kennis zij had met betrekking tot de gevaren die burgers zouden lopen. Naar mate het gevaar dringender onder de aandacht van de overheid zal zijn gebracht, des te eerder zal er reden zijn voor optreden. Dat is eens te meer het geval wanneer ook duidelijk is welk precieze optreden van de overheid kan worden verwacht en dit optreden ook relatief eenvoudig te realiseren is.

Indien nieuwe, wetenschappelijk erkende, onderzoeksresultaten over de blootstelling aan elektromagnetische velden wijzen in de richting van negatieve gevolgen voor de gezondheid, dan zal overwogen moeten worden of nieuw beleid moeten worden ontwikkeld. Uit de Grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens volgt immers dat de overheid gehouden is passende maatregelen te nemen om de gezondheid van personen te beschermen. Die maatregelen kunnen bestaan uit (verscherpt) toezicht en regelgeving.

Op grond van jurisprudentie over de rol van toezichthouder kan de overheid vanwege gebrekkig toezicht aansprakelijk worden geacht, indien zij op de hoogte is of had kunnen zijn van een onaanvaardbaar groot risico op gezondheidsschade en niettemin nalaat maatregelen te treffen ter verkleining van dat risico. Dit punt is een extra reden om als overheid de toekomstige, wetenschappelijk erkende, onderzoeksresultaten over de blootstelling aan elektromagnetische velden met de grootste aandacht te volgen. Als die wijzen in de richting van negatieve gevolgen voor de gezondheid, zal bezien moeten worden of er nieuwe of andere regels nodig zijn dan wel of de handhaving van bestaande regels moet worden aangescherpt.

Het vanuit de verantwoordelijkheid als regelgever uitvaardigen van algemene regels gaat in principe niet samen met het verlenen van schadevergoeding ook al zouden die regels voor ondernemingen extra financiële lasten met zich mee brengen. Deze regels treffen alle ondernemingen in gelijke mate en voor nadeelcompensatie is dan geen aanleiding. Dit is slechts anders, indien een onderneming –in vergelijking met concurrenten- in onevenredige mate door die regels in haar belang wordt getroffen.

5 Conclusies

Gelet op het feit dat het hier een materie betreft die in de rechtspraak nog niet is uitgekristalliseerd, kan geen uitputtende beschouwing worden gegeven over de mogelijkheden om de exploitant en/of de overheid aansprakelijk te stellen. Als algemeen uitgangspunt in het aansprakelijkheidsrecht geldt dat de (juridische) verantwoordelijkheid voor het schadeveroorzakend feit primair is gelegen bij de onderneming die het gevaar in het leven roept.