

# **Volksgezondheidsrisico's en het omgevingsrecht**

de mogelijke rol van het omgevingsrecht bij het tegengaan van  
gezondheidsrisico's als gevolg van zoonosen en endotoxinen

R.J.J. Aerts

A.J. van der Ven

22 april 2015

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Wet publieke gezondheid</b>	<b>7</b>
3.1	Inleiding	7
3.2	Bevoegdheden gemeente in Wet publieke gezondheid	8
3.2.1	Artikel 2, eerste en tweede lid, aanhef en onder c	8
3.2.2	Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a	9
3.2.3	Artikel 16	9
3.3	Brief Staatssecretarissen 8 april 2014	10
3.4	Parlementaire geschiedenis	11
3.5	Jurisprudentie	11
3.6	Conclusie mogelijkheden Wet publieke gezondheid	13
3.7	Welke andere mogelijkheden?	13
<b>4</b>	<b>Milieuspoor</b>	<b>14</b>
4.1	Omgevingsvergunning (activiteit milieu)	14
4.2	Melding op grond van het Activiteitenbesluit	15
4.3	Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)	16
<b>5</b>	<b>Ruimtelijk spoor</b>	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>Recente jurisprudentie: concretisering randvoorwaarden</b>	<b>20</b>
6.1	Jurisprudentie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	20
6.2	Jurisprudentie rechtbank Oost-Brabant	23
<b>7</b>	<b>Vorzorgsbeginsel</b>	<b>24</b>
7.1	Het voorzorgsbeginsel nader toegelicht	24
7.2	Vorzorgsbeginsel toegepast in de jurisprudentie rechtbank Oost-Brabant	25
<b>8</b>	<b>Hoe nu verder?</b>	<b>27</b>
8.1	Huidige mogelijkheden	28
8.1.1	milieuspoor	28
8.1.2	Huidige mogelijkheden: ruimtelijk spoor	30
8.2	Mogelijkheden op lange(re) termijn	31
8.3	Experiment Crisis- en herstelwet Transitie naar zorgvuldige veehouderij Noord-Brabant	33

## 1 Inleiding

De gezondheidsrisico's die veehouderijen mogelijk voor de mens met zich brengen, vragen steeds meer aandacht in het omgevingsrecht. Enerzijds is dit het gevolg van uitbraken, bijvoorbeeld de uitbraak van Q-koorts in 2009. Anderzijds verandert de maatschappelijke opvatting over het (bedrijfsmatig en grootschalig) houden van dieren, waardoor de negatieve effecten – waaronder de potentiële gevaren voor de mens – steeds vaker voor het voetlicht worden gebracht.

Binnen de gemeenten Landerd en Oss is de vraag gerezen of, en zo ja in hoeverre, een gemeente de Wet publieke gezondheid kan inzetten in het omgevingsrecht ter stimulering van de transitie naar een duurzame veehouderij, met minder volksgezondheidsrisico's. Indien de Wet publieke gezondheid geen "kapstok" biedt om de volksgezondheid beter te borgen in het omgevingsrecht, is van belang wat dan wel een goede kapstok is. Naar aanleiding van deze vragen is een juridisch onderzoek verricht. Het onderzoek is eind 2014 afgesloten. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in dit rapport.

Waar gesproken wordt over gezondheidsrisico's van veehouderijen zijn vier verschillende risico's te onderscheiden. Het betreft:

- zoönosen (infectieziekten die van dieren op mensen kunnen overgaan en die zich door de lucht kunnen verspreiden zoals Q-koorts, influenza en antibioticaresistente bacteriën);
- geur;
- fijn stof; en
- endotoxinen (celwandresten van bacteriën).

Dit onderzoek richt zich op gezondheidsrisico's die samenhangen met zoönosen en endotoxinen. Waar het gaat om geur en fijn stof geldt immers dat deze aspecten reeds uitvoerig zijn geregeld in de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit. Uit de jurisprudentie volgt dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat deze wettelijke toetsingskaders ontoereikend zijn om onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid te voorkomen.

Zie:

- Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2014 (ECLI:NL:RBOBR:2014:6305);
- Rb. Oost-Brabant 2 oktober 2013 (ECLI:NL:RBOBR:2013:5445);
- Rb. Oost-Brabant 27 januari 2014 (ECLI:NL:RBOBR:2014:279) en
- Rb. Oost-Brabant 17 maart 2014 (ECLI:NL:RBOBR:2014:1195).

Zie eerder ook van de AbRvS:

- AbRvS 19 september 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BX7700);
- AbRvS 12 november 2003 (ECLI:NL:RVS:2003:AN7891).

Ten behoeve van de leesbaarheid vangt het rapport aan met een korte samenvatting van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek. Deze conclusies worden in het vervolg van het rapport nader onderbouwd en uitgewerkt.

## 2 Samenvatting

### Wet publieke gezondheid

- De Wet publieke gezondheid (Wpg) kent drie artikelen die relevant zouden kunnen zijn voor het borgen van gezondheidsaspecten in omgevingsrechtelijke besluiten.
- Uit de parlementaire geschiedenis en de jurisprudentie valt echter af te leiden dat deze artikelen geen grondslag bieden voor het stellen van strengere/aanvullende eisen in omgevingsrechtelijke besluitvorming ter bescherming van gezondheidsaspecten dan die reeds uit andere (milieu)wetgeving volgen.

### Milieuspoor

- Volksgezondheid is een belang dat bij de besluitvorming omtrent een omgevingsvergunning (activiteit milieu) meegenomen moet worden. Wel geldt dat volksgezondheid primair in andere wetgeving is beschermd, in het bijzonder in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Concreet betekent dit dat geen ruimte is voor nadere normering in een omgevingsvergunning wanneer die andere wetgeving reeds voorziet in de mogelijkheid om het benodigde beschermingsniveau te bereiken.
- Wanneer deze horde desalniettemin is genomen, volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling dat ruimte bestaat om voorschriften aan de vergunning te verbinden dan wel deze onder het stellen van beperkingen te verlenen, indien uit algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten volgt dat in een concrete situatie sprake is van een volksgezondheidsrisico waardoor nadere normstelling in de vergunning noodzakelijk is.
- In recente uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant is een iets andere invalshoek terug te vinden. De rechtbank maakt onderscheid tussen milieu-onderdelen waarvoor reeds een wettelijk of beleidsmatig toetsingskader is ontwikkeld (zoals geur, geluid en fijnstof) en milieu-onderdelen waarvoor (nog) geen toetsingskader is ontwikkeld.
- Met betrekking tot de milieu-onderdelen waarvoor een wettelijk of beleidsmatig toetsingskader is ontwikkeld (zoals geur, geluid en fijn stof), ligt het op de weg van degene die zich op het bestaan van een risico voor de volksgezondheid beroept om, aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, aannemelijk te maken dat dit toetsingskader niet toereikend is om onaanvaardbare gezondheidsrisico's te voorkomen. Het staat het bevoegd gezag niet vrij om van dit toetsingskader af te wijken door, ter voorkoming van gezondheidsrisico's, de omgevingsvergunning te

weigeren of nadere voorschriften aan de vergunning te verbinden op andere gronden dan die zijn vervat in dat toetsingskader.

- Bij milieuonderdelen waarvoor (nog) geen wettelijk of beleidsmatig toetsingskader is ontwikkeld (zoals zoönosen en endotoxinen), overweegt de Rechtbank Oost-Brabant dat het enkel ontbreken van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten onvoldoende is om de vergunning te weigeren vanwege een mogelijk volksgezondheidsrisico. Maar: als er indicaties zijn dat een activiteit een risico voor de volksgezondheid zou kunnen opleveren, zal het bevoegd gezag, mede gelet op het voorzorgsbeginsel, moeten onderzoeken of de mogelijke negatieve effecten op de volksgezondheid van een zodanige ernst kunnen zijn dat hierin aanleiding is gelegen om de vergunning te weigeren, of nadere voorschriften ter voorkoming van gezondheidsrisico's aan de vergunning te verbinden.
- Bij de beantwoording van de vraag of indicaties aanwezig zijn, zijn de omstandigheden van het geval van belang, zoals de werking van de betrokken inrichting, de soort van de gehouden dieren, de aard van de omgeving, eventuele (hygiëne)maatregelen ter voorkoming van de uitbraak en verspreiding van zoönosen en endotoxinen, alsmede de aard van de mogelijke negatieve effecten op de volksgezondheid.

#### Ruimtelijk spoor

- Het belang van de volksgezondheid is een ruimtelijk relevant belang en moet in het kader van de goede ruimtelijke ordening worden meegewogen in ruimtelijke besluitvorming, zoals het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning strijdig gebruik.
- Net als in het milieuspoor geldt echter ook hier dat dit belang primair regeling vindt in andere wet- en regelgeving. In het kader van de ruimtelijke ordening kan de volksgezondheid dus slechts een aanvullende rol spelen. Concreet betekent dit dat in een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning strijdig gebruik slechts gebruik mag worden gemaakt van (bijvoorbeeld) afstandscriteria of een zonering indien de daarmee te beschermen belangen niet reeds door andere wet- en regelgeving worden beschermd.
- Daarnaast geldt als voorwaarde dat deze ruimtelijkeordeningsmaatregelen goed onderbouwd moeten zijn.

#### Hoe nu verder?

- Op 30 november 2012 heeft de Gezondheidsraad haar rapport "Gezondheidsrisico's rond veehouderijen" uitgebracht. Uit het rapport volgt dat er voor Q-koorts aanwijzingen bestaan dat omwonenden bij uitbraken een

verhoogd risico lopen in relatie tot de afstand tussen woonhuis en melkgeitenbedrijven.

- Uit het rapport volgt verder dat er nog onvoldoende wetenschappelijke kennis is over de gezondheidsrisico's van veehouderijen. Hierdoor kunnen er nog geen gefundeerde keuzes worden gemaakt over algemene afstandscriteria of andere normen worden gesteld. Nader onderzoek is noodzakelijk.
- In het milieu- en het ruimtelijk spoor is pas plaats voor optreden, indien indicaties aanwezig zijn dat sprake is van een relatie tussen de betreffende veehouderij(en) en concrete gezondheidsrisico's.
- Bij de beantwoording van de vraag of dergelijke indicaties aanwezig zijn, komt een bijzondere rol toe aan de GGD.
- Op de langere termijn bestaan er waarschijnlijk meer mogelijkheden om over de band van het omgevingsrecht regulerend op te treden, wanneer:
  - O de wijziging van de Wet dieren in werking zal treden;
  - O het onderzoek "Veehouderij en Gezondheid Omwonenden" van het RIVM is afgerond, en
    - o er normen worden vastgesteld voor endotoxinen.
- Een eerste stap in dit proces is inwerkingtreding van de negende tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Met inwerkingtreding van deze tranche is het programma "Transitie naar zorgvuldige veehouderij Noord-Brabant" van start gegaan.

### **3 Wet publieke gezondheid**

#### 3.1 Inleiding

De Wet publieke gezondheid is in werking getreden op 1 december 2008.

Zie Stb. 2008, 460 en Stb. 2008, 482.

De wet voorziet in de implementatie van de op 23 mei 2005 door de Wereldgezondheidsvergadering van de Wereldgezondheidsorganisatie aangenomen Internationale Gezondheidsregeling (Trb. 2007, 34; hierna: IGR). Deze nieuwe internationale afspraken op het terrein van de infectieziekenbestrijding noodzaakten tot aanpassing van de nationale infectieziekenregelgeving.

De Wet publieke gezondheid voorziet in wijzigingen van zowel de organisatie van de infectieziekenbestrijding als van de verplichtingen en bevoegdheden die met de uitvoering hiervan gepaard gaan. De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de infectieziekenbestrijding blijft onaangetast, maar wordt aangevuld met meer centrale aansturingsmogelijkheden voor de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Verder voorziet de wet in een nieuwe meldingssystematiek, met inbegrip van een nationaal coördinatiepunt en in nieuwe bevoegdheden tot optreden, vooral bij de plaatsen van binnenkomst.

De wet vervangt de Wet collectieve preventie volksgezondheid, de Infectieziektenwet en de Quarantainewet.

Om te bezien welke mogelijkheden de Wet publieke gezondheid de gemeente biedt om gezondheidsaspecten in het omgevingsrecht te borgen ter stimulering van de transitie naar een duurzame veehouderij, moet in beeld worden gebracht welke bevoegdheden de wet de gemeentelijke bestuursorganen geeft.

### 3.2 Bevoegdheden gemeente in Wet publieke gezondheid

De Wet publieke gezondheid bevat drie artikelen die relevant zouden kunnen zijn voor de mogelijkheid om gezondheidsaspecten in omgevingsrechtelijke besluiten te kunnen borgen. Deze worden hierna kort besproken.

#### 3.2.1 Artikel 2, eerste en tweede lid, aanhef en onder c

Artikel 2, eerste en tweede lid, aanhef en onder c geeft het college van burgemeester en wethouders de volgende taak:

1. Het college van burgemeester en wethouders bevordert de totstandkoming en de continuïteit van en de samenhang binnen de publieke gezondheidszorg en de afstemming ervan met de curatieve gezondheidszorg en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.
2. Ter uitvoering van de in het eerste lid bedoelde taak draagt het college van burgemeester en wethouders in ieder geval zorg voor:
  - [...]
  - c. het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen

Burgemeester en wethouders dienen dus de publieke gezondheidszorg te bevorderen, onder meer door in bestuurlijke beslissingen rekening te houden met gezondheidsaspecten.

Het derde lid van artikel 2 bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de werkzaamheden als bedoeld in het tweede lid. Het Besluit publieke gezondheid bevat echter nog geen nadere regels ten aanzien van de werkzaamheden als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onder c.



Het artikel komt (behoudens een redactionele wijziging) overeen met artikel 2 van een van de voorgangers van de Wet publieke gezondheid, de Wet collectieve preventie volksgezondheid.

Zie de memorie van toelichting bij de Wet publieke gezondheid, *Kamerstukken II 2007-2008*, 31 316, nr. 3, blz. 33.

Uit de memorie van toelichting bij artikel 2 van de Wet collectieve preventie volksgezondheid blijkt dat de bevorderingstaak inhoudt dat de gemeente actief naar buiten treedt om samen met anderen (personen en instellingen) die hiervoor het meest zijn aangewezen, de benodigde activiteiten op te zetten. Samenwerking en coördinatie zijn hiertoe van essentieel belang.

Zie de memorie van toelichting bij de Wet collectieve preventie volksgezondheid, *Kamerstukken II 1988-1989*, 20 977, nr. 3, blz. 16-17.

### 3.2.2 Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a

Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a geeft burgemeester en wethouders de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de infectieziektenbestrijding:

1. Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor de uitvoering van de algemene infectieziektebestrijding, waaronder in ieder geval behoort:
  - a. het nemen van algemene preventieve maatregelen op dit gebied

Blijkens de toelichting bij dit artikel gaat het bij "algemene preventieve maatregelen" om maatregelen waarvoor het college van burgemeester en wethouders zelf verantwoordelijk is en waarbij het voor de hand ligt dat de gemeentelijke gezondheidsdienst een belangrijke rol speelt.

Zie de memorie van toelichting bij de Wet publieke gezondheid, *Kamerstukken II 2007-2008*, 31 316, nr. 3, blz. 35.

### 3.2.3 Artikel 16

Artikel 16 geeft burgemeester en wethouders een adviesverplichting:

Voordat besluiten worden genomen die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg vraagt het college van burgemeester en wethouders advies aan de gemeentelijke gezondheidsdienst.

Uit deze adviesverplichting blijkt nogmaals dat het college van burgemeester en wethouders bij zijn besluitvorming rekening dient te houden met gezondheidsaspecten.

### 3.3 Brief Staatssecretarissen 8 april 2014

Gelet op voornoemde artikelen, geeft de Wet publieke gezondheid het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid – sterker nog: de plicht – om bij zijn besluitvorming rekening te houden met de gevolgen voor de publieke gezondheidszorg in het algemeen en de infectieziektenbestrijding in het bijzonder.

Dat de Wet publieke gezondheid op dit punt mogelijkheden kan bieden, volgt ook uit de brief van de Staatssecretarissen van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 8 april 2014.

*Zie Kamerstukken II 2013-2014, 28 973, nr. 137, blz. 3-4:*

“Naast de bovengenoemde mogelijkheden om gezondheid als criterium mee te nemen bij vergunningverlening en in het ruimtelijk beleid, hebben gemeenten ook mogelijkheden op basis van de Wet publieke gezondheid (Wpg).

De Wpg geeft onder meer aan dat het college van burgemeester en wethouders zorgdraagt dat gezondheidsaspecten bewaakt worden in bestuurlijke beslissingen (artikel 2.2 sub c).”

Deze brief doet echter wel direct de vraag rijzen of de Wet publieke gezondheid ingezet kan worden om ten behoeve van de borging van gezondheidsaspecten strengere eisen te stellen in omgevingsrechtelijke besluiten dan zij kan stellen ter bescherming van overige omgevingsaspecten (zoals geluid, geur en luchtkwaliteit). Gewezen wordt op de volgende passage uit genoemde brief:

“De Wpg is niet van toepassing op vergunningenprocedures. In het geval dat de besluiten belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg vraagt het lokaal bevoegd gezag advies aan de gemeentelijke gezondheidsdienst (artikel 16). De gemeenteraad heeft een controlerende functie ten aanzien van de bestuurlijke beslissingen op grond van de Wpg.”

In dit licht bezien, moet worden nagegaan wat de toegevoegde waarde is van de Wet publieke gezondheid naast de overige wet- en regelgeving. In dat kader is relevant wat er in de memorie van toelichting bij de Wet publieke gezondheid is opgemerkt omtrent de mogelijkheden van deze wet en de relatie met de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Daarnaast is relevant wat in de jurisprudentie is overwogen over de rol van de Wet publieke gezondheid in het omgevingsrecht.

### 3.4 Parlementaire geschiedenis

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren biedt mogelijkheden voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans: Economische Zaken) om snel maatregelen te treffen met betrekking tot dieren ter preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten. Centraal staat de gezondheid van dieren, maar de wet is ook van toepassing op dierziekten die een gevaar kunnen opleveren voor de gezondheid van de mens, de zoönosen. De maatregelen ter preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten die op grond van die wet kunnen worden getroffen, zijn zeer ruim. Bestrijdingsmaatregelen in crisissituaties kunnen onder meer inhouden een vervoersverbod van besmette dieren, een verplichting tot het afzonderen of ophokken van dieren, het reinigen en ontsmetten van gebouwen, terreinen en voorwerpen, het vernietigen van zieke en verdachte dieren, alsook het onschadelijk maken van voorwerpen die een gevaar voor de verspreiding van ziekteverwekkers kunnen opleveren. Ook kan de minister regels stellen ter preventie van overbrenging van een besmettelijke dierziekte. Te denken is aan voorschriften met betrekking tot het vervoeren van dieren en de erkenning van verzamelcentra en reinigings- en ontsmettingsplaatsen.

Zie bijvoorbeeld de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's.

In de memorie van toelichting bij de Wet publieke gezondheid wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat met die wet geen maatregelen kunnen worden getroffen voor dieren. Daarvoor biedt de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren het instrumentarium. Op grond van die wet kan ook worden opgetreden ter bestrijding van zoönosen, dierziekten die een gevaar voor de gezondheid van mensen opleveren. Bestrijding van (de verspreiding van) dierziekten dient dan ook primair op grond van die wet plaats te vinden. Pas als er onvoldoende aanleiding is om in het kader van de bestrijding van een zoönose ten aanzien van gebouwen en vervoermiddelen op te treden op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, dan wel vanuit volksgezondheidsbelang aanvullende maatregelen nodig zijn die niet op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren kunnen worden getroffen, is optreden op grond van de Wet publieke gezondheid aangewezen.

Zie de memorie van toelichting bij de Wet publieke gezondheid, *Kamerstukken II 2007-2008, 31 316, nr. 3, blz. 20-21.*

### 3.5 Jurisprudentie

Vornoemde overwegingen uit de memorie van toelichting bij de Wet publieke gezondheid vinden navolging in de jurisprudentie van de AbRvS. Er zijn twee

uitspraken bekend waarin een appellant een beroep doet op de Wet publieke gezondheid ter onderbouwing van de stelling dat de gemeenteraad in een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan te weinig rekening heeft gehouden met gezondheidsrisico's. De Afdeling overweegt in beide gevallen:

"Ten aanzien van het betoog dat in strijd wordt gehandeld met de Wet Publieke Gezondheid, omdat geen onderzoek is gedaan naar mogelijk te verwachten gezondheidseffecten, overweegt de Afdeling dat uit die wet in het kader van de bestemmingsplanprocedure geen onderzoeksverplichting volgt. Volksgezondheid is in het kader van een bestemmingsplanprocedure wel een mee te wegen belang en dit belang heeft de raad betrokken in zijn belangenafweging. [Appellanten] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de raad aan dit belang onvoldoende gewicht heeft toegekend.

Zie AbRvS 19 oktober 2011, nr. 201000964/1/R3, r.o. 2.1.5.

Vgl. verder AbRvS 26 maart 2014, nr. 201207856/1/R1, r.o. 15.8, waarin de Afdeling nog aanvullend opmerkt:

"Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 7] en anderen dat de gevolgen van veehouderijen voor de volksgezondheid onvoldoende bij de afweging zijn betrokken, heeft de raad uiteengezet dat het gezondheidsaspect is verankerd in de milieuwetgeving en dat hier in het plan-MER aandacht aan is besteed. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad het gezondheidsaspect onvoldoende bij de afweging heeft betrokken."

In de jurisprudentie van de rechtbanken is slechts één uitspraak bekend waarin de Wet publieke gezondheid in het kader van het omgevingsrecht aan de orde kwam. Het betreft een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 26 juni 2013. Daarin overwoog de rechtbank dat de Wet publieke gezondheid slechts de mogelijkheid biedt op te treden bij een gegronde vermoeden van een besmetting en geen mogelijkheid biedt voor preventief optreden ten behoeve van het voorkomen van volksgezondheidsrisico's.

Zie Rechtbank Oost-Brabant 26 juni 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2700 (Tijgermug Heijningen).

Uit deze jurisprudentie volgt dat gezondheidsaspecten primair in andere (milieu)wetgeving en -besluitvorming zijn verankerd. Zij vormen (slechts) een belang dat bij de belangenafweging moet worden betrokken. De Wet publieke gezondheid geeft geen aanvullende onderzoeksverplichting. Deze jurisprudentie duidt erop dat de Wet publieke gezondheid geen grondslag biedt voor strengere eisen in omgevingsrechtelijke besluitvorming ter bescherming van gezondheidsaspecten dan die reeds uit andere (milieu)wetgeving volgen.

### 3.6 Conclusie mogelijkheden Wet publieke gezondheid

Gelet op de parlementaire geschiedenis en de jurisprudentie kan geconcludeerd worden dat de Wet publieke gezondheid het college van burgemeester en wethouders weliswaar de verantwoordelijkheid geeft om in zijn besluitvorming rekening te houden met de gevolgen voor de publieke gezondheidszorg in het algemeen en de infectieziektenbestrijding in het bijzonder, maar dat deze wet niet de grondslag biedt om strengere voorwaarden c.q. regels te stellen ter bescherming van gezondheidsaspecten in omgevingsvergunningen en andere (ruimtelijke) besluitvorming over veehouderijen.

Daarbij merken wij wel op dat de jurisprudentie betrekking heeft op casusposities waarin uitbreidingen van veehouderijen planologisch mogelijk werden gemaakt. Onduidelijk is of de jurisprudentie anders zou zijn indien sprake is van een weigering om medewerking te verlenen aan uitbreiding of nieuwvestiging van veehouderijen. Er bestaat echter geen aanknopingspunt om te veronderstellen dat de hiervoor genoemde jurisprudentie anders zou luiden wanneer sprake zou zijn van een planologische weigering van de omgevingsvergunning op grond van de Wpg. Ook dan zal waarschijnlijk in rechte worden geoordeeld dat de Wpg slechts de mogelijkheid biedt op te treden bij een geground vermoeden van een besmetting en geen mogelijkheid biedt voor preventief optreden ten behoeve van het voorkomen van volksgezondheidsrisico's. Een besluit tot weigering, puur gebaseerd op de Wpg, zal dan ook waarschijnlijk worden vernietigd.

### 3.7 Welke andere mogelijkheden?

Nu geconcludeerd moet worden dat de Wet publieke gezondheid niet de kapstok biedt om volksgezondheidsaspecten mee te nemen in het omgevingsrecht, zal worden bezien welke mogelijkheden daartoe bestaan in het milieu- en het ruimtelijk spoor.

Het is in dat kader belangrijk om het specialiteitsbeginsel in het oog te houden. Dit beginsel, dat is vastgelegd in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht, houdt in dat het bevoegd gezag de belangen die niet door een specifieke wet worden beschermd, niet of nauwelijks bij besluiten op grond van die wet mag betrekken. De beoordeling of een omgevingsvergunning voor de activiteit oprichten van een inrichting (ex artikel 2.1, lid 1, aanhef en onder e, Wabo) kan worden verleend, dient bijvoorbeeld beperkt te blijven tot een afweging van de belangen van de vergunningaanvrager en de belangen die het toetsingskader voor die activiteit beoogt te beschermen (zie in dit verband artikel 2.14 Wabo). Andere (bijvoorbeeld door derden opgeworpen) belangen komen in beginsel pas aan de orde bij de beoordeling van de aan de vergunning te verbinden voorschriften, tenzij die belangen uitdrukkelijk worden beschermd via een afzonderlijk wettelijk kader.

In het navolgende wordt ingegaan op de vraag of het belang van de volksgezondheid in het milieuspoor en in de ruimtelijke ordening een rol kan spelen bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van agrarische activiteiten.

#### **4 Milieuspoor**

Gelet op het vorenstaande rijst de vraag welke mogelijkheden het milieuspoor biedt om de volksgezondheid te borgen in het omgevingsrecht. Afhankelijk van het aantal dieren dat gehouden wordt en de locatie van de veehouderij is een omgevingsvergunning (activiteit milieu), een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (hierna: OBM) of een melding op grond van het Activiteitenbesluit vereist.

In het hiernavolgende wordt voor de diverse mogelijkheden nagegaan of en zo ja, in hoeverre, het aspect gezondheid een rol speelt.

##### **4.1 Omgevingsvergunning (activiteit milieu)**

Bij de beslissing op een aangevraagde milieuvergunning betreft het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag, voor zover hier van belang, in ieder geval de gevolgen voor het milieu, mede in hun onderlinge samenhang bezien, die de inrichting kan veroorzaken, mede gezien de technische kenmerken en de geografische ligging daarvan.

Artikel 2.14, lid 1, onder a, sub 2, Wabo.

Onder de gevolgen van een inrichting voor het milieu worden in ieder geval verstaan de gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit de bescherming van mensen.

Artikel 1.1, lid 2, Wabo jo. artikel 1.1, lid 2, onder a, Wet milieubeheer.

Het is vaste jurisprudentie dat uit deze definitie volgt dat ook het belang van de volksgezondheid bij de vergunningverlening moet worden meegenomen.

Zie recentelijk nog AbRvS 19 juni 2013, 201112097/1/A4:

“Indien door het in werking zijn van een inrichting risico’s voor de volksgezondheid kunnen ontstaan, moeten deze risico’s gelet op artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer als gevolg voor het milieu bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken.”

In dezelfde zin onder meer: AbRvS 22 augustus 2012, 201105847/1; AbRvS 29 februari 2012, 201012388/1/A4; AbRvS 8 februari 2012, 201010565/1/T1/A4 en AbRvS 1 februari 2012, 201011284/1/A4. Deze

uitspraken zijn gedaan over milieuvergunningen, maar er is geen reden om aan te nemen dat deze lijn niet wordt doorgetrokken onder de Wabo.

Wel geldt dat dit volksgezondheidsbelang primair in andere wetgeving wordt beschermd. Bij het verlenen van een milieuvergunning, bestaat daarom alleen ruimte voor een aanvullende toets. Ook dit is vaste jurisprudentie.

Zie AbRvS 19 juni 2013, 201112097/1:

“Het beperken van de risico’s voor de volksgezondheid is primair geregeld in andere wetgeving dan de Wet milieubeheer. Daarnaast blijft in het kader van vergunningverlening krachtens deze wet ruimte voor een aanvullende toets.”

In dezelfde zin onder meer: AbRvS 24 april 2013, 2011108909/1/A4; AbRvS 21 september 2011, 201004411/1/M2; AbRvS 24 augustus 2011, 201010621/1/M2, AbRvS 22 juni 2011, nr. 201101354/1/M2; AbRvS 20 april 2011, nr. 201008545/1/M2 en AbRvS 2 februari 2011, nr. 200909970/1/M2.

Het vorenstaande geldt overigens ook voor het intrekken of wijzigen van bestaande vergunningen. Wijziging is mogelijk, indien dit in het belang van de bescherming van het milieu is. Intrekking is mogelijk indien – kort gezegd – de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en wijziging van de vergunningvoorschriften geen soelaas biedt.

Zie artikel 2.30, tweede lid, Wabo. Voor het intrekken van de milieuvergunning wordt gewezen op artikel 2.33, eerste lid, onder d, Wabo.

Volksgezondheidsbelangen mogen worden meegenomen als aspect bij het wijzigen of intrekken van een milieuvergunning. Net als bij het verlenen van een milieuvergunning zal daarvoor aannemelijk moeten zijn dat de inrichting een zodanige bijdrage aan de verspreiding van dierziekten oplevert, dat zij ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt waardoor wijziging of intrekking noodzakelijk is.

Vgl. AbRvS 9 februari 2011, nr. 201007101/1/M2.

“De Afdeling overweegt allereerst dat besmettingsgevaar een aspect is dat in beginsel bij het belang van de bescherming van het milieu moet worden betrokken. [appellanten] hebben echter niet aannemelijk gemaakt dat de inrichting een zodanige bijdrage aan de verspreiding van Q-koorts oplevert, dat zij ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt.”

#### 4.2 Melding op grond van het Activiteitenbesluit

Met ingang van 1 januari 2013 is de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit aanzienlijk uitgebreid. Veel veehouderijen vallen thans onder de werking van dit besluit.

Het Activiteitenbesluit bevat geen regels die direct betrekking hebben op de volksgezondheid. Een eventuele mogelijkheid om dienaangaande maatwerkvoorschriften te stellen kan hooguit worden gebaseerd op de zorgplicht zoals opgenomen in artikel 2.1, tweede lid, aanhef en onder 1, van het Activiteitenbesluit. Ook hier zal waarschijnlijk nagegaan moeten worden of de inrichting zonder het stellen van dergelijke voorschriften ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt die niet voorkomen of beperkt kunnen worden door andere wetgeving.

Voorbeeld: volgens de Rechtbank Oost-Brabant behoort onder deze zorgplicht ook de verplichting om de risico's verbonden aan de opslag van banden afkomstig uit landen waar de tijgermug leeft (bijvoorbeeld besmetting met tropische ziekten zoals knokkelkoorts), te voorkomen en te beperken. Indien, als gevolg van het niet naleven van deze zorgplicht, het risico ontstaat dat tijgermuggen zich buiten de inrichting kunnen verspreiden of zich definitief kunnen vestigen, is sprake van een overtreding van deze zorgplicht. Dit leidde ertoe dat gedeputeerde staten de bevoegdheid hebben maatwerkvoorschriften op te leggen dan wel handhavend op te treden tegen bandopslagbedrijven (daar waar gedeputeerde staten van Noord-Brabant van mening was dat dit slechts aan de landelijke overheid was voorbehouden).

Zie Rb. Oost-Brabant 26 juni 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2700.

#### 4.3 Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)

Wanneer een OBM noodzakelijk is, is relevant dat aan de OBM geen voorschriften – en derhalve geen voorschriften op het punt van de volksgezondheid – verbonden kunnen worden. Gewezen wordt op het bepaalde in artikel 5.13a van het Besluit omgevingsrecht.

### 5 Ruimtelijk spoor

Naast het milieuspoor komt het belang van de volksgezondheid ook aan bod in het ruimtelijk spoor. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het opstellen van een bestemmingsplan of de afgifte van een omgevingsvergunning strijdig gebruik die voorziet in nieuwvestiging of uitbreiding van bestaande veehouderijen. Bij de besluitvorming speelt de goede ruimtelijke ordening een centrale rol.

Vgl. artikel 3.1, eerste lid, Wro en artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3, Wabo.

In dat kader komt ook betekenis toe aan het belang van de volksgezondheid. Dit is immers een element dat relevant is bij de vraag of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Volksgezondheid is dus een ruimtelijk relevant belang en moet



als zodanig meegewogen worden in het ruimtelijk spoor. Zie bijvoorbeeld AbRvS 2 mei 2012, nr. 201200307/1:

“Ten aanzien van de vrees van [appellant] voor gezondheidsrisico’s voor zijn veestapel wordt overwogen dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in de vestigingsmogelijkheden van een veehouderij de mogelijke besmetting door dierziekten een mee te wegen belang is.”

Zie in gelijke zin AbRvS 19 oktober 2011, nr. 201000964/1.

Net als in het milieuspoor geldt echter ook hier dat dit belang primair een regeling vindt in andere wet- en regelgeving.

Vgl. AbRvS 15 juni 2011, nr. 200904454/1.

Tot deze regelgeving behoort overigens ook uitdrukkelijk de Wet milieubeheer.

Vergelijk AbRvS 9 mei 2012, 201010001/1/R2:

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 1 december 2010 in zaak nr. 200910297/1/R3) vindt de bestrijding van besmettelijke dierziekten zijn regeling primair in andere wetgeving. Zij overweegt voorts dat aan de milieuvergunning voorschriften kunnen worden verbonden die de gevolgen voor de volksgezondheid voorkomen dan wel beperken. [Appellant sub 4] heeft niet aannemelijk gemaakt dat op die manier de risico’s voor de volksgezondheid niet afdoende zouden kunnen worden beperkt. In dit verband is tevens van belang dat [appellant sub 4] niet heeft onderbouwd waarom in dit geval de situatie zou nopen tot nadere regulering van eventuele gezondheidsrisico’s in het voorliggende plan.”

In gelijke zin: AbRvS 2 mei 2012, nr. 201200307/1/R2; AbRvS 1 december 2010, nr. 200910297/1; AbRvS 5 oktober 2011, nr. 200909981/1.

Hoewel vaststaat dat het volksgezondheidsbelang een belang is dat meegenomen moet worden in het ruimtelijk spoor, moet al met al geconcludeerd worden dat het ruimtelijke spoor “slechts” als vangnet dient. Aan het volksgezondheidsbelang komt in de ruimtelijke besluitvorming geen doorslaggevende betekenis toe, indien aannemelijk is dat de volksgezondheid in het betreffende geval voldoende wordt beschermd door toepasselijke andere regelgeving.

In het kader van de ruimtelijke ordening kan het belang van de volksgezondheid dus slechts een aanvullende rol spelen. Een mooi voorbeeld van deze aanvullende rol is te vinden in de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2013 over de in de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 opgenomen bouwstop voor intensieve geiten- en schapehouderijen. Betoogd werd dat de verordening in strijd was met artikel 4.1 Wro, omdat in de Gwvd al maatregelen waren getroffen om de verspreiding van Q-

koorts tegen te gaan en dat aan de milieuvergunning voorschriften zouden kunnen worden verbonden ter voorkoming van de verspreiding van Q-koorts. De Afdeling oordeelt:

“Weliswaar is in het kader van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren een verbod in de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met de aanwijzing van Q-koorts en maatregelen ter bestrijding van Q-koorts (hierna: Regeling) opgenomen waarmee is beoogd te voorkomen dat het aantal geiten en schapen in besmette gebieden toeneemt, maar, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, houdt de Regeling geen verbod in om bebouwing ten behoeve van intensieve melkgeitenhouderijen uit te breiden dan wel te wijzigen. Daarin voorziet artikel 9.8 van de Verordening 2011. Dit artikel is daarmee, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, een maatregel die aanvullende werking heeft op de veterinaire maatregelen die onder meer bij de Regeling zijn getroffen. Nu de bestrijding en voorkoming van de aan de geiten- en schapenhouderij gerelateerde Q-koorts bovendien een ruimtelijk belang is dat zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten, hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk was om de algemene regels uit artikel 9.8 te stellen. Onder deze omstandigheden was ten tijde van de vaststelling van de Verordening 2011 geen sprake van strijd met artikel 4.1, eerste lid, van de Wro en heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien om artikel 9.8 van de Verordening 2011 onverbindend te verklaren.

Dat de in de Regeling getroffen maatregelen nadien zijn versoepeld, leidt niet tot een ander oordeel. Daartoe wordt overwogen dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant zich ter zitting onweersproken op het standpunt heeft gesteld dat ten tijde van belang nog onduidelijk was welke afstanden tussen geiten- en schapenhouderijen en woonkernen zouden moeten worden aangehouden en dat de meeste besmettingen in Noord-Brabant hebben plaatsgevonden. Dat er voorschriften aan de milieuvergunning kunnen worden verbonden, leidt evenmin tot een ander oordeel, nu die voorschriften niet gericht kunnen zijn op het voorkomen van uitbreiding van bebouwing ten behoeve van een intensieve veehouderij.”

AbRvS 6 november 2013, 201212079/1/A1, r.o. 4.3.

Uit deze uitspraak is af te leiden dat het bouwverbod een maatregel is die een aanvullende werking heeft op de veterinaire maatregelen die op grond van de Gwvd mogelijk zijn. Er zijn dus wel degelijk maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid te bedenken die hun beslag kunnen krijgen in een provinciale ruimtelijke verordening, een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning strijdig gebruik. Andere denkbare maatregelen zijn zonering of afstandseisen. Deze maatregelen dienen dan wel deugdelijk gemotiveerd en ruimtelijk relevant te zijn.

In de rechtspraak van de Afdeling is een aantal uitspraken terug te vinden waarin geprobeerd is om via het ruimtelijk spoor gebruik te maken van zonering of afstandseisen ter bescherming van woonfuncties tegen volksgezondheidsrisico's vanwege intensieve veehouderijen.

In een uitspraak van 18 juli 2012 stond een bestemmingsplan ter discussie waarin was bepaald dat bij nieuwvestiging of uitbreiding van een intensieve veehouderij een afstand van 500 meter tot voor de volksgezondheid gevoelige objecten moet worden aangehouden. Een kortere afstand was mogelijk via een wijzigingsbevoegdheid, als aan de hand van een gezondheidseffectrapportage kon worden aangetoond dat er geen negatieve gevolgen voor de volksgezondheid waren. De Afdeling oordeelt dat het vereiste om een afstand van 500 meter tot woonkernen en lintbebouwing aan te houden in strijd is met het provinciale reconstructiebeleid, omdat het de nieuwvestiging en uitbreiding van intensieve veehouderijen feitelijk onmogelijk maakt. Ook de in het bestemmingsplan opgenomen verplichting om in bepaalde situaties een gezondheidseffectrapportage uit te voeren, kan naar het oordeel van de Afdeling niet door de beugel, omdat een normkader ontbreekt en onduidelijk is aan welke criteria in dat geval moet worden voldaan.

Zie AbRvS 18 juli 2012, 201005104/1 (bestemmingsplan "Buitengebied" Ommen).

In haar uitspraak van 11 december 2013 oordeelt de Afdeling over de aanbeveling van GGD Nederland om bij nieuwvestiging van intensieve veehouderijen een afstand van 250 meter aan te houden tot gevoelige bestemmingen, dat deze aanbeveling geen wettelijke status heeft.

Zie AbRvS 11 december 2013, 201201006/1 (bestemmingsplan "Buitengebied 2010" Cuijk).

In een uitspraak van 30 april 2014 heeft de Afdeling een in het betrokken bestemmingsplan gehanteerde zonering wel in stand gelaten. Binnen de opgenomen zone kunnen intensieve veehouderijen alleen nog binnen het bouwvlak uitbreiden, maar is het niet mogelijk het bouwvlak te vergroten. Bij het in stand laten van het plan lijkt van belang te zijn geweest dat de motivering voor de zonering voor wat betreft gezondheid met name kon worden gebaseerd op de aspecten geur en fijn stof, die in de GES en het plan-MER waren onderzocht. Bij de berekeningen in de GES is voorts uitgegaan van de normen uit de Wet geurhinder en veehouderij, en dus niet – zoals appellants betoogde – van strengere normen.

Zie AbRvS 30 april 2014, 201206940/1 (bestemmingsplan "Buitengebied Mill en Sint Hubert").

In haar uitspraak van 10 september 2014 haalde de Afdeling echter een streep door een in het bestemmingsplan in het belang van de volksgezondheid gehanteerde zonerings rond veehouderijen. Zij overwoog daartoe:

“Uit het aan het plan ten grondslag liggende GGD-advies volgt evenwel niet dat een uitbreiding van een intensieve veehouderij vanuit het oogpunt van volksgezondheid moet worden verboden binnen een bepaalde afstand van een woning. De keuze van de raad om bij gebreke van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's van intensieve veehouderijen uit te gaan van maximale afstanden die in het GGD-advies worden genoemd, acht de Afdeling onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd. [...] Daarbij wordt mede in acht genomen dat, naar ZLTO terecht betoogt, het vergroten van het bouwvlak een mogelijkheid kan bieden voor een verbetering van de bedrijfsvoering en daarmee voor een terugdringen van de milieubelasting van het bedrijf voor de omgeving.”

Zie AbRvS 10 september 2014, 201208940/1 (bestemmingsplan “Buitengebied Bernheze”).

Hier moet bij opgemerkt worden dat de zonerings in dit bestemmingsplan een stuk verder ging dan de GGD adviseerde. De GGD adviseerde om bij nieuwvestiging van intensieve veehouderijen en bij nieuwe woonwijken een afstand van 250 meter aan te houden en om binnen een afstand van 250 tot 1000 meter tussen een woningen en een intensieve veehouderij een aanvullende gezondheidkundige risicobeoordeling uit te voeren. De zones in het bestemmingsplan waren vervolgens gesitueerd op een afstand van 1000 meter van woonkernen respectievelijk 250 meter van clusters van woningen.

Uit vorenstaande uitspraken blijkt dat in het ruimtelijk spoor maatregelen – in de vorm van bijvoorbeeld een zonerings of afstandseisen – mogelijk zijn. Randvoorwaarde is wel dat het planologisch verankeren van dergelijke maatregelen deugdelijk gemotiveerd moeten zijn. Ter toelichting daarop – en op de eisen die in de jurisprudentie gesteld worden aan dergelijke maatregelen in het milieuspoor – het volgende.

## **6 Recente jurisprudentie: concretisering randvoorwaarden**

### **6.1 Jurisprudentie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State**

Uit het in de vorige paragrafen beschreven stelsel blijkt dat het mogelijk is om via het ruimtelijk en, met name, via het milieuspoor op te treden indien een veehouderij concreet gevaar voor de volksgezondheid oplevert. Dit lijkt het geval als dat gevaar onvoldoende wordt beteugeld door andere wetgeving die zich primair richt op de bescherming van de volksgezondheid. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwvd). De Gwvd biedt een grondslag voor

het stellen van nadere regels ter voorkoming van overbrenging van besmettelijke dierziekten.

Zie met name de artikelen 10 en 17 Gwvd.

Met gebruikmaking van deze wet en de daarop gebaseerde Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten is in het verleden opgetreden tegen de uitbraak van dierziekten. In 2009 is de regeling bijvoorbeeld ingezet/aangescherpt ter beteugeling van een acute uitbraak van Q-koorts.

De Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten is daarbij aangescherpt, in die zien dat onder meer een algeheel verbod werd ingesteld voor uitbreiding of nieuwvestiging van geitenhouderijen. Bij besluit van 17 oktober 2011, Stcrt. 2011, nr. 18044 is het uitbreidingsverbod voor geitenhouderijen weer ingetrokken. Reden voor die intrekking was dat het uitbreidingsverbod niet langer een bijdrage leverde aan het beperken van risico's op besmetting met Q-koorts. Een aantal aanvullende maatregelen – waaronder een vaccinatieplicht - bleef wel van kracht.

Voor de (aanvullende) inzet van het milieuspoor is vereist dat aannemelijk moet zijn dat een dergelijke inzet de gezondheidsrisico's daadwerkelijk kan beperken. Gewezen wordt op de uitspraak AbRvS 24 april 2013, 201110809/1. De Afdeling overwoog hierin het volgende:

“De bestrijding van besmettelijke dierziekten is primair geregeld in andere wetgeving dan de Wet milieubeheer. Voor zover met het aspect besmetting in het kader van de Wet milieubeheer rekening kan worden gehouden, wordt overwogen dat het, gelet op hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd, niet onaannemelijk is dat verspreiding van salmonella via stofdeeltjes en aerosolen in de lucht kan plaatsvinden met als gevolg een risico op salmonellabesmetting. [appellant sub 2] heeft echter niet aannemelijk gemaakt dat de inrichting in de aangevraagde situatie een onaanvaardbaar risico op salmonellabestemming met zich brengt. Het college heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er niet een zodanig risico op salmonellabesmetting is dat aan de vergunning nadere voorschriften moesten worden verbonden, dan wel dat de vergunning om die reden moest worden geweigerd.”

In de rechtspraak van de laatste jaren is nader uitgekristalliseerd hoe aannemelijk moet worden gemaakt dat sprake is van reële risico's voor de volksgezondheid die nopen tot nadere regulering. Hieruit volgt dat sprake moet zijn van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten. Gewezen wordt op de recente uitspraak AbRvS 15 oktober 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3726). De stelling dat een inrichting zodanige risico's voor de volksgezondheid opleverde dat aan de vergunning nadere voorschriften verbonden hadden moeten worden, werd in deze uitspraak verworpen. De Afdeling

overwoog in dit verband dat voor het stellen van nadere voorschriften slechts aanleiding zou bestaan, indien uit algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten valt af te leiden dat nadere regulering noodzakelijk is.

Een gelijklopende overweging is terug te vinden in AbRvS 19 juni 2013, 201112097/1; AbRvS 22 augustus 2012, 201105847/1.

Bij het vorenstaande past de kanttekening dat de jurisprudentie steeds betrekking heeft op situaties waarin medewerking wordt verleend aan uitbreiding of nieuwvestiging van veehouderijen. In de jurisprudentie is slechts één uitspraak te vinden waarin een aangevraagde vergunning voor de nieuwvestiging van een veehouderij succesvol werd geweigerd door het bevoegd gezag. Het betreft de uitspraak AbRvS 28 november 2012, 201105076/1. In deze zaak was sprake van een nieuwvestiging van een pluimvee- en varkenshouderij binnen 300 meter van het Central Veterinary Institute of Wageningen UR (CVI). Het CVI is een nationaal onderzoeksinstituut op het gebied van besmettelijke dierziekten waardoor ter plaatse speciale virussen aanwezig zijn waaronder het mond- en klauwzeervirus. De Afdeling overwoog dienaangaande het volgende:

"(...)

Ingevolge artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer moet het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval de gevolgen voor het milieu betrekken die de inrichting kan veroorzaken gezien haar geografische ligging.

Het college moet de gevolgen vanwege de inrichting voor het milieu dus niet slechts op zichzelf gezien beoordelen, maar daarbij tevens de ligging van de inrichting in de beoordeling betrekken. In zoverre mocht het college de omstandigheid dat de veehouderij op korte afstand van het CVI zou komen te liggen in zijn beoordeling betrekken.

[appellant] stelt weliswaar terecht dat het gevaar van de verspreiding van dierziekten primair uitgaat van het CVI, maar dat neemt niet weg dat de veehouderij, indien die wordt besmet, het gevaar veroorzaakt dat die besmetting zich van daar uit verspreidt.

Gelet op het voorgaande heeft het college de omstandigheid dat de veehouderij, gezien haar ligging in de nabijheid van het CVI, een risico vormt voor de verdere verspreiding van dierziekten vanuit het CVI, terecht bij het bestreden besluit betrokken.

5.3. De conclusie uit het voorgaande is dat de Wet milieubeheer in dit geval de mogelijkheid biedt om bij de beslissing op de aanvraag om vergunning het gevaar van de verspreiding van dierziekten veroorzaakt door de veehouderij en de invloed die de specifieke locatie van de veehouderij in de omgeving van het CVI op de omvang van dat gevaar heeft te betrekken."

## 6.2 Jurisprudentie rechtbank Oost-Brabant

De rechtbank Oost-Brabant volgt, vanzelfsprekend voor zover het de omgevingsvergunning milieu betreft, een iets andere lijn. De rechtbank maakt een onderscheid tussen (i) milieuonderdelen waarvoor, veelal op basis van heersende wetenschappelijke inzichten, wettelijke en beleidsmatige toetsingskaders zijn gevormd (denk aan geur, geluid en fijn stof) en (ii) milieuonderdelen waarvoor (nog) geen toetsingskader is ontwikkeld (zoals zoönosen en endotoxinen).

De rechtbank Oost-Brabant is van oordeel dat het bij milieuonderdelen waarvoor reeds een wettelijk of beleidsmatig toetsingskader is ontwikkeld, op de weg ligt van degene die zich op het bestaan van een risico voor de volksgezondheid beroept om, aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, aannemelijk te maken dat dit toetsingskader niet toereikend is om onaanvaardbare gezondheidsrisico's te voorkomen. Het staat het bevoegd gezag niet vrij om van dit toetsingskader af te wijken door, ter voorkoming van gezondheidsrisico's, de omgevingsvergunning te weigeren of nadere voorschriften aan de vergunning te verbinden op andere gronden dan die zijn vervat in dat toetsingskader.

Zie:

- Rb. Oost-Brabant 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5445;
- Rb. Oost-Brabant 27 januari 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:279;
- Rb. Oost-Brabant 17 maart 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1195;
- Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:6305.

Bij milieuonderdelen waarvoor (nog) geen wettelijk of beleidsmatig toetsingskader is ontwikkeld (zoals zoönosen en endotoxinen), overweegt de Rechtbank Oost-Brabant dat het enkel ontbreken van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten onvoldoende is om de vergunning te weigeren vanwege een mogelijk volksgezondheidsrisico. Maar: als er indicaties zijn dat een activiteit een risico voor de volksgezondheid zou kunnen opleveren, zal het bevoegd gezag, mede gelet op het voorzorgsbeginsel, moeten onderzoeken of de mogelijke negatieve effecten op de volksgezondheid van een zodanige ernst kunnen zijn dat hierin aanleiding is gelegen om de vergunning te weigeren, of nadere voorschriften ter voorkoming van gezondheidsrisico's aan de vergunning te verbinden.

Zie:

- Rb. Oost-Brabant 31 december 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:7227;
- Rb. Oost-Brabant 12 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2855 (tussenuitspraak);
- Rb. Oost-Brabant 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5445 (einduitspraak);
- Rb. Oost-Brabant 17 maart 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1195.

Anders dan de Afdeling, is de rechtbank Oost-Brabant dus van oordeel dat, in situaties waarin een wettelijk en beleidsmatig toetsingskader ontbreekt en er indicaties zijn van volksgezondheidsrisico's, het op de weg van het bevoegd gezag ligt om te onderzoeken of het nodig is om de omgevingsvergunning vanwege die risico's te weigeren of daar nadere voorschriften aan te verbinden. Hierbij zijn de omstandigheden van het geval van belang, zoals de werking van de betrokken inrichting, de soort van de gehouden dieren, de aard van de omgeving, eventuele (hygiëne)maatregelen ter voorkoming van de uitbraak en verspreiding van zoönosen en endotoxinen, alsmede de aard van de mogelijke negatieve effecten op de volksgezondheid.

Zie:

- Rb. Oost Brabant 12 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2855 (tussenuitspraak) en
- Rb. Oost Brabant 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5445 (einduitspraak).

## **7 Voorzorgsbeginsel**

### 7.1 Het voorzorgsbeginsel nader toegelicht

De hiervoor genoemde jurisprudentie van de rechtbank Oost-Brabant ligt in lijn met het leerstuk rond het voorzorgsbeginsel. Het voorzorgsbeginsel is onder meer neergelegd in artikel 191 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Ook in andere multilaterale milieuverdragen en verklaringen is het voorzorgsbeginsel opgenomen.

Vgl. bijvoorbeeld beginsel 15 van de Verklaring van Rio.

In het nationaal recht is het voorzorgsbeginsel bijvoorbeeld gecodificeerd terug te vinden in artikel 19g Nbw 1998 en artikel 13, lid 3, sub b, Wet bescherming Antarctica.

Uit het voorzorgsbeginsel vloeit voort dat voor het treffen van maatregelen aanleiding kan bestaan, indien uit algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten het vermoeden volgt van een potentieel risico.

De Europese Commissie heeft bij Mededeling van 2 februari 2000 nader uitleg gegeven op welke wijze het voorzorgsbeginsel moet worden toegepast.

“Indien ten gevolge van toetsbare kennis een redelijk vermoeden bestaat dat een bepaalde handeling een ongewenst gevolg heeft voor mens of milieu, maar het causale verband tussen handeling en gevolg niet met volledige zekerheid kan worden aangetoond, is degene die beslist over het toelaten of



verrichten van de handeling, verplicht een controleerbare afweging te maken of het risico al dan niet genomen kan worden of het gevolg zal intreden.”

Zie COM 2000, 1 def, 'Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel'.

Hoewel dit document op zich niet bindend is voor de lidstaten, biedt het wel bruikbare aanknopingspunten en richtsnoeren voor de wijze waarop het voorzorgsbeginsel kan worden toegepast.

Van belang is dat in de Mededeling van de Europese Commissie is aangegeven dat het voorzorgsbeginsel alleen kan worden toegepast bij "een vermoeden van potentieel risico, ook al kan dit – de omvang of de gevolgen hiervan – wegens onvoldoende of geen uitsluitend gevende wetenschappelijke gegevens niet volledig worden aangetoond”.

Zie COM 2000, 1, blz. 13.

Dit uitgangspunt treft men ook aan in jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.

Zie o.a. HvJEG 12 september 2002, zaak T-13/99 (Pfizer Animal Health) en HvJEG 11 juli 2007, zaak T-229/04 (Zweden/Commissie).

Uit het voorzorgsbeginsel volgt dat de afwezigheid van zekerheid over het intreden van milieuschade, gelet op (een gebrek aan) wetenschappelijke en technische kennis op een bepaald moment, niet kan rechtvaardigen dat effectieve en proportionele maatregelen die zijn gericht op het voorkomen van ernstige en onomkeerbare milieuschade, worden nagelaten.

Zie bijv. EHRM 27 januari 2009, AB 2009, 285 (Tatar/Roemenië). Vgl. HvJEG 5 mei 1998, zaak C-180/96 (VK/Commissie).

Het voorzorgsbeginsel brengt overigens uitdrukkelijk niet met zich dat de enkele vrees voor risico's tot maatregelen moet leiden.

Zie AbRvS 5 juni 2013, nr. 201210308/1/R1 (inpassingsplan "Randstad 380 kV-verbinding Noordring Beverwijk - Zoetermeer (Bleiswijk)").

## 7.2 Voorzorgsbeginsel toegepast in de jurisprudentie rechtbank Oost-Brabant

Interessant is het om te bezien welke invulling de rechtbank Oost-Brabant geeft aan het voorzorgsbeginsel en welke eisen zij stelt aan de indicaties die er moeten zijn dat een activiteit een risico voor de volksgezondheid zou kunnen meebrengen. In een

dergelijke situatie geldt volgens de jurisprudentie van die rechtbank voor het bevoegd gezag immers een onderzoeksplicht.

In de tussenuitspraak van 12 juli 2013 was een omgevingsvergunning milieu voor het veranderen van een legkippenhouderij verleend. Eiser vreesde voor verspreiding van zoönosen. De rechtbank kijkt voor de vraag of er indicaties zijn dat de inrichting gezondheidsrisico's met zich kan brengen als gezegd naar de omstandigheden van het geval. Daarbij betreft de rechtbank in het bijzonder het advies van de GGD, waarin is aangegeven dat er meer zelfgerapporteerde gezondheidsklachten voorkomen bij omwonenden van intensieve veehouderijen. Verder is daarin aangegeven dat, als pluimveehouderijen en intensieve veehouderijen met andere diersoorten op korte afstand van elkaar actief zijn, er een verhoogde kans is op vermenging van zoönosen. Daarnaast is in het milieueffectrapport gewezen op een grotere kans op uitbraak van veewetziekten als vogelgriep. De rechtbank oordeelt dat het college van burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van het bestreden besluit onvoldoende heeft onderzocht of, gelet op deze indicatie, aanleiding bestaat om de vergunning te weigeren dan wel om nadere voorschriften ter voorkoming van gezondheidsrisico's aan de vergunning te verbinden.

Zie Rb. Oost Brabant 12 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2855 (tussenuitspraak), r.o. 6.1-6.6.

In de einduitspraak na deze tussenuitspraak heeft de rechtbank zelf in de zaak voorzien door alsnog hygiënemaatregelen als voorschrift aan de vergunning te verbinden.

Zie Rb. Oost Brabant 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5445 (einduitspraak).

In de uitspraak van 17 maart 2014 was een omgevingsvergunning milieu voor een melkrundveehouderij verleend. In die uitspraak oordeelde de rechtbank dat in de enkele opmerking in het GGD-advies dat aandacht moet worden besteed aan de blootstelling aan endotoxinen, geen indicatie kan worden gelezen dat emissie van utrafijnstof een risico voor de volksgezondheid zou kunnen hebben. Ook voor wat betreft andere micro-organismen die zouden kunnen worden verspreid als gevolg van het houden van koeien, ziet de rechtbank in het advies van de GGD geen indicatie dat hieraan risico's voor de volksgezondheid zijn verbonden. Omdat geen sprake is van een indicatie, rust in dit geval geen nadere onderzoeksplicht op het bevoegd gezag, ook niet vanwege het voorzorgsbeginsel, om te onderzoeken of de mogelijke negatieve effecten op de volksgezondheid van een zodanige ernst kunnen zijn dat hierin aanleiding is gelegen om de vergunning te weigeren, of nadere voorschriften ter voorkoming van gezondheidsrisico's aan de vergunning te verbinden.

Zie Rb. Oost-Brabant 17 maart 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1195, r.o. 11.1-11.8.

In de uitspraak van 17 oktober 2014 was een omgevingsvergunning milieu voor een nieuwe vleesvarkensstal verleend. De rechtbank ziet in het (in de volgende paragraaf te bespreken) advies van de Gezondheidsraad geen indicatie dat aan de verspreiding van endotoxinen die zich aan fijn stof zouden kunnen hechten, risico's voor de volksgezondheid zijn verbonden. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat de Gezondheidsraad in zijn advies (paragraaf 2.5) zelf aangeeft geen uitspraken over deze risico's te kunnen doen en de indruk te hebben dat onder reguliere omstandigheden de microbiële risico's voor omwonenden beperkt zijn. Omdat geen sprake is van een indicatie rust in dit geval geen nadere plicht op het bevoegd gezag, ook niet vanwege het voorzorgsbeginsel, om te onderzoeken of de mogelijke negatieve effecten op de volksgezondheid van een zodanige ernst kunnen zijn dat hierin aanleiding is gelegen om de vergunning te weigeren, of nadere voorschriften ter voorkoming van gezondheidsrisico's aan de vergunning te verbinden.

Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:6305, r.o. 7.1-7.7.

Uit deze jurisprudentie blijkt dat de rechtbank groot belang hecht aan heersende wetenschappelijke inzichten over de concrete aangevraagde situatie, zoals adviezen van de GGD. Als in dat advies een indicatie kan worden gelezen dat een bepaald milieuonderdeel in een concreet geval een risico voor de volksgezondheid kan opleveren, dan dient het bevoegd gezag te onderzoeken of er aanleiding is om de vergunning te weigeren of daaraan nadere voorschriften te verbinden. Ter voorkoming van Q-koorts zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een voorschrift dat ziet op de wijze waarop de nageboorten opgeruimd, opgeslagen en uit de inrichting verwijderd moeten worden. Grote hoeveelheden bacteriën worden in geval van Q-koorts immers uitgescheiden via de nageboorte.

## **8 Hoe nu verder?**

Op 30 november 2012 heeft de Gezondheidsraad haar rapport "Gezondheidsrisico's rond veehouderijen" uitgebracht. Omdat er onvoldoende wetenschappelijke kennis is over de gezondheidsrisico's van veehouderijen kunnen er, met uitzondering van endotoxinen, nog geen gefundeerde keuzes worden gemaakt over algemene afstandscriteria of andere normen worden gesteld. Nader onderzoek is noodzakelijk. Wel volgt uit het rapport van de Gezondheidsraad dat er voor Q-koorts aanwijzingen bestaan dat omwonenden bij uitbraken een verhoogd risico lopen in relatie tot de afstand tussen woonhuis en melkgeitenbedrijven.

De Gezondheidsraad adviseert dat gemeenten op lokaal niveau een kwalitatieve beoordeling van gezondheidsrisico's uitvoeren om tegemoet te komen aan de

maatschappelijke onrust. Dit moet volgens de Gezondheidsraad tot stand komen met alle betrokken partijen in een transparant besluitvormingsproces onder verantwoordelijkheid van de gemeenten en met de GGD in een adviserende rol. De Gezondheidsraad adviseert een aanpak op lokaal niveau omdat de omstandigheden sterk kunnen variëren (aantal bedrijven, bevolkingsdichtheid).

Tegen deze achtergrond valt naar onze mening een onderscheid te maken tussen de huidige mogelijkheden en de mogelijkheden op lange(re) termijn.

## 8.1 Huidige mogelijkheden

### 8.1.1 milieuspoor

Uit het rapport van de gezondheidsraad volgt dat er op dit moment voor Q-koorts aanwijzingen bestaan dat omwonenden bij uitbraken een verhoogd risico lopen in relatie tot de afstand tussen woonhuis en melkgeitenbedrijven. Zoals in het verleden is gebleken kunnen uitbraken van Q-koorts zich af en toe voordoen en dan op kilometers afstand van een bedrijf nog gezondheidseffecten hebben, met aanwijzingen voor een hoger risico rond omvangrijke bedrijven (>1500 geiten). In dit licht bezien is verdedigbaar dat ten aanzien van Q-koorts nadere voorschriften verbonden kunnen worden aan een aangevraagde omgevingsvergunning (activiteit milieu) voor een (grootschalige) veehouderij. Concreet zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een voorschrift dat ziet op de wijze waarop de nageboorten opgeruimd, opgeslagen en uit de inrichting verwijderd moeten worden. Grote hoeveelheden bacteriën worden in geval van Q-koorts immers uitgescheiden via de nageboorte.

Ten aanzien van overige zoönosen is thans nog onvoldoende wetenschappelijke kennis aanwezig om zonder meer een indicatie aan te nemen dat sprake is van een relatie tussen veehouderijen en gezondheidsrisico's. Wil het bevoegd gezag in het kader van het milieuspoor dienaangaande nadere voorschriften stellen of de aangevraagde vergunning weigeren dan zal in dat concrete geval een indicatie moeten zijn dat de aangevraagde activiteit een risico voor de volksgezondheid kan opleveren. Uitgaande van de jurisprudentie van de Rechtbank Oost Brabant betekent dit concreet betekent dit een onderzoeksverplichting voor het bevoegd gezag. Indien de resultaten van dit onderzoek daartoe aanleiding geven kan de vergunning geweigerd worden, of kan deze worden verleend onder het stellen van voorschriften of beperkingen.

Randvoorwaarde is wel dat dergelijke voorschriften noodzakelijk zijn om besmettingsrisico's te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken en dat de Gwvd daartoe onvoldoende soelaas geeft. Daarnaast is vereist dat de besmettingsrisico's in de concreet aangevraagde situatie – bijvoorbeeld door de omvang van het

aangevraagde veebestand en/of de situering nabij gevoelige bestemmingen – zodanig zijn dat optreden via het milieuspoor noodzakelijk is.

Bij de beantwoording van de vraag of er een indicatie is dat de aangevraagde activiteit een risico voor de volksgezondheid vormt, komt een bijzondere rol toe aan de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD). Gewezen wordt op het feit dat in artikel 16 van de Wet publieke gezondheid is bepaald dat het bevoegd gezag, voordat een besluit wordt genomen dat belangrijke gevolgen kan hebben voor de publieke gezondheidszorg, advies vraagt aan de GGD. Ook uit de jurisprudentie volgt dat, waar het gaat om het aantonen van een verband tussen veehouderijen en potentiële volksgezondheidsrisico's, gewicht toekomt aan adviezen van de GGD. Voorwaarde is wel dat dit advies voldoende concreet is.

Zie naast de hiervoor genoemde uitspraken van de Rechtbank Oost-Brabant bijvoorbeeld verder de uitspraak AbRvS 21 september 2011, 201004411/1. In deze zaak werd naar voren gebracht dat sprake was van besmettingsgevaar van de eventuele aanwezigheid van de MRSA-bacterie binnen de inrichting. Gelet op de korte afstand tussen de woning en de nieuwe varkensstal zou dit gevaar reëel zijn. Appellant wijst in dit verband op een adviesrapport van de GGD Hollands Midden. De stelling wordt in rechte verworpen. De Afdeling overweegt dat uit het rapport van de GGD Hollands Midden niet blijkt dat er een reëel besmettingsgevaar bestaat voor de omgeving met de MRSA-bacterie. In het rapport wordt slechts gesteld dat geconstateerde MRSA-infecties een aantal malen in verband zijn gebracht met een varkenshouderij en dat het mensen betrof die op de varkenshouderij werkten en intensief contact hadden met de varkens. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat zich in dit geval zodanig gevaar voor de verspreiding van de MRSA-bacterie voordoet, dat dit zou moeten leiden tot het weigeren van de vergunning of tot het stellen van nadere voorschriften.

Als handreiking voor een op te stellen advies kan de GGD gebruik maken van het toetsingsinstrument dat het Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid van de GGD'en Brabant/Zeeland hebben opgesteld. Het toetsingsinstrument bestaat uit een checklist met verschillende gezondheidkundige criteria waarop bedrijfsuitbreidingen van veehouderijen beoordeeld kunnen worden. Het instrument bestaat uit checklisten waarin de indicatoren geur, fijn stof, zoönosen, landschappelijke inpassing en transport zijn uitgewerkt met een oorzaak-effectketen. Per indicator is vervolgens de relatie tussen gezondheid en veehouderij beschreven.

Zie het rapport "Aanvullend toetsingsinstrument. Een risico-inventarisatie en -evaluatie voor gezondheid bij veehouderij" van Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid van de GGD'en Brabant/Zeeland, Tilburg, september 2013.

Wanneer in het kader van de vergunningverlening een MER opgesteld moet worden, kan gebruik gemaakt worden van een zogenoemde Gezondheidseffectscreening (GES).

De bedoeling hiervan is om de gezondheidseffecten van verschillende varianten van het plan met elkaar te vergelijken, zodat een onderbouwde beslissing genomen kan worden over de variant die uit gezondheidsoogpunt de voorkeur heeft. Voor het onderwerp infectieziekten kan een kwalitatieve beoordeling gemaakt worden. De GES maakt dan onderdeel uit van het MER.

Ook de staatssecretarissen wijzen in hun brief van 8 april 2014 op de mogelijkheid van een GES.

#### 8.1.2 Huidige mogelijkheden: ruimtelijk spoor

Uit de in paragraaf 5 beschreven jurisprudentie volgt dat het ruimtelijk spoor als vangnet fungeert. Aan het volksgezondheidsbelang komt in de ruimtelijke besluitvorming geen doorslaggevende betekenis toe, indien aannemelijk is dat de volksgezondheid in het betreffende geval voldoende wordt beschermd door toepasselijke andere regelgeving, waaronder ook de Wet milieubeheer.

Dit laat onverlet dat niet uitgesloten mag worden geacht dat afstandscriteria worden geformuleerd. De Staatssecretarissen wijzen hier ook op in hun brief van 8 april jl.

“Het Rijk laat het aan de decentrale overheden om beleidskeuzes op dit onderwerp te maken en desgewenst gebiedsgericht maatwerk te leveren. Die keuzes kunnen ook beperkingen ten aanzien van stallen inhouden, waaronder een bouwverbod voor bepaalde stallen, zoals de provincie Noord-Brabant ten tijde van en na de Q-koortsuitbraak heeft ingesteld.”

Ook hier is echter weer van belang dat een dergelijke formulering goed gemotiveerd moet worden. Uit voornoemde brief blijkt het opstellen van een zonering of het stellen van minimumafstanden – gelet op het ontbreken van wetenschappelijke kennis over de gezondheidsrisico's van veehouderijen – niet enkel gebaseerd kan worden op gezondheidsrisico's, maar in een breder perspectief moet worden geplaatst waarbij ook andere maatschappelijke en ruimtelijke belangen worden meegewogen.

“Ten aanzien van een algemeen afstandscriterium merken wij op dat de Gezondheidsraad in haar bovengenoemde advies stelt dat er nog onvoldoende wetenschappelijke kennis is over de gezondheidsrisico's van veehouderijen. Hierdoor kunnen nog geen gefundeerde keuzes worden gemaakt ten aanzien van afstandscriteria tussen veehouderijen en burgerbewoning. Wel kunnen gemeenten in bestemmingsplannen en provincies in een provinciale verordening ruimtelijke eisen opnemen ten aanzien van de situering van veehouderijen ten opzichte van woonkernen, onder meer door een systeem van zonering of in de vorm van minimumafstanden. Dit vindt plaats op basis van een belangenafweging tussen de verschillende maatschappelijk en ruimtelijk relevante aspecten,

waaronder ook gezondheid. Daarbij is het wel van belang dat deze afweging voldoende onderbouwd moet worden.”

Hetgeen in het vorenstaande is verwoord met betrekking tot het milieuspoor geldt hier in gelijke mate. Ook hier is een bijzondere rol weggelegd voor de GGD.

## 8.2 Mogelijkheden op lange(re) termijn

Het advies van de Gezondheidsraad heeft het kabinet ervan overtuigd dat de bestaande wet- en regelgeving weliswaar mogelijkheden biedt om gezondheidsaspecten in de besluitvorming te borgen, maar dat vanwege het ontbreken van een wetenschappelijke onderbouwing het huidige instrumentarium voor decentrale overheden niet altijd voldoende soelaas biedt.

Zie de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 14 juni 2013, *Kamerstukken II 2012-2013*, 28 973, nr. 134, blz. 5:

“In reactie op het verzoek van de Tweede Kamer van 28 februari jl. merkt het kabinet op dat de milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving reeds een basis biedt voor het op regionaal en lokaal niveau beperken van de effecten van veehouderijbedrijven ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving. Zo kunnen provincies en gemeenten op basis van de Wet ruimtelijke ordening bijvoorbeeld een maximum stellen aan de stalgrootte en beperkingen opleggen aan de vestiging of uitbreiding van veehouderijen. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat vanwege het ontbreken van een wetenschappelijke onderbouwing met betrekking tot gezondheidsrisico's van veehouderijen, het huidige instrumentarium voor de decentrale overheden niet altijd voldoende basis vormt om in specifieke situaties, vanwege ongewenste effecten op de volksgezondheid, grenzen aan de omvang van veehouderijen te kunnen stellen.”

Om het huidige instrumentarium uit te breiden, zodat er meer mogelijkheden ontstaan om volksgezondheidsaspecten in de ruimtelijke en milieubesluitvorming te kunnen borgen, zal het kabinet een wettelijk kader opstellen dat de provincies en gemeenten de mogelijkheid biedt om vanuit een oogpunt van volksgezondheid op drie niveaus grenzen te kunnen stellen, namelijk:

- maximeren van de totale omvang van de veehouderij in een bepaald gebied (inclusief het “op slot zetten” van een gebied),
- maximeren van de veehouderij-intensiteit in een gebied, of
- begrenzing van een veehouderijlocatie in een gebied.

Hiermee geeft het kabinet uitvoering aan het gestelde in het Regeerakkoord dat de planologische regels voor de bouw van zeer grote stallen worden getoetst op

volksgezondheidsaspecten en zo nodig worden aangescherpt. Het wettelijk kader zal vorm krijgen via een wijziging van de Wet dieren.

Inmiddels heeft de staatssecretaris van Economische Zaken op 16 juni 2014 het concept-voorstel van wet Wijziging van de Wet dieren houdende bepalingen betreffende de regulering van aantallen productiedieren in relatie tot de volksgezondheid (hierna: het wetsvoorstel) bekend gemaakt. Het wetsvoorstel geeft besturen van provincies en gemeenten de bevoegdheid om het aantal landbouwhuisdieren in een gebied of op een veehouderijlocatie te kunnen reguleren, teneinde ongewenste effecten voor de volksgezondheid te beperken of te voorkomen.

Het kabinet kondigt verder een aantal maatregelen aan waarmee aan het advies van de Gezondheidsraad tegemoet wordt gekomen, waaronder:

- het uitvoeren van aanvullend onderzoek naar de kwantitatieve gezondheidseffecten van veehouderijen onder leiding van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM), het zogenoemde "Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (VGO) onderzoek. Het onderzoek is op 10 maart 2014 gestart;
- In 2014 zullen maximale emissienormen voor fijn stof gaan gelden (hiertoe wordt het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij gewijzigd); en
- het uitwerken van het advies van de Gezondheidsraad om voor endotoxinen een gezondheidkundige advieswaarde van 30 EU/m<sup>3</sup> toe te passen. Deze advieswaarde wordt door de Minister van I&M uitgewerkt tot een norm ter bescherming van de gezondheid van omwonenden van veehouderijen, die kan worden toegepast bij het verlenen van de omgevingsvergunning milieu.

Voor de volledigheid is de initiatiefnota – "Een gezonde veehouderij" - van Van Gerven over agrarische activiteiten en volksgezondheid nog van belang. Van Gerven stelt, mede gezien het voorzorgsbeginsel, onder meer voor om een wettelijk moratorium op agrarische activiteiten in te stellen, gezondheidsrisico's toe te voegen als (expliciet) toetsingscriterium bij ruimtelijke beslissingen en om gezondheidscontouren voor te schrijven voor de ruimtelijke ordening (een minimumafstand van 250 meter tussen bebouwing en intensieve veehouderij waarbinnen uitbreiding en nieuwvestiging verboden zijn). Vooralnog heeft deze initiatiefnota nog niet geleid tot nieuw beleid.

De initiatiefnota is opgenomen onder TK 2013/2014, 33 792, 2. Voor de (voorlopige) reactie van de staatssecretarissen op de initiatiefnota wordt verwezen naar TK 2013/2014, 28 973, 137.

Wanneer bovengenoemde ontwikkelingen tot stand komen, ontstaan er voor decentrale overheden meer mogelijkheden om gezondheidsaspecten in het



omgevingsrecht te borgen ter stimulering van de transitie naar een duurzame veehouderij.

### 8.3 Experiment Crisis- en herstelwet Transitie naar zorgvuldige veehouderij Noord-Brabant

Een interessante ontwikkeling is nog de opname van het programma 'Transitie naar zorgvuldige veehouderij Noord-Brabant' als experiment als bedoeld in artikel 71 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Het experiment maakt onderdeel uit van de negende tranche van de Crisis- en herstelwet.

Het experiment maakt het kort gezegd mogelijk om bij provinciale verordening (de verordening Ruimte) regels te stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, die "strekken ten behoeve van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, mede met inachtneming van het belang om private inspanningen gericht op een duurzame en zorgvuldige veehouderij te bevorderen". Hiertoe kunnen regels behoren waarmee voorschriften kunnen worden gesteld over de cumulatieve geurhinder veroorzaakt door veehouderijen. Ook kunnen strengere regels worden gesteld voor zwevende deeltjes (PM<sub>10</sub>) dan de Wet milieubeheer stelt.

Dit biedt meer mogelijkheden dan de Wet ruimtelijke ordening op dit moment mogelijk maakt, aangezien discutabel is of dergelijke aspecten als ruimtelijk relevant kunnen worden beschouwd. Het nieuwe artikel 71 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet loopt in zoverre vooruit op de Omgevingswet, die een bredere reikwijdte van het bestemmingsplan (het zogenoemde omgevingsplan) voorstaat.

Ook biedt het experiment meer mogelijkheden om maatwerkvoorschriften te stellen die de emissie van geur of van zwevende deeltjes (PM<sub>10</sub>) vanuit veehouderijen verminderen, als blijkt dat de nadelige gevolgen van deze emissie voor het milieu, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu of gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder kunnen of moeten worden beperkt. Deze mogelijkheid geldt alleen binnen door burgemeester en wethouders aangewezen urgentiegebieden, waarvoor door de raad een verbeterplan is vastgesteld.