

# VMR Actualiteitendag 2023

## Gezondheid

Teun Verstappen

Vereniging voor Milieurecht | 30 maart 2023

1

## Programma

- Korte inleiding en afbakening
- Wet geurhinder en veehouderij in relatie tot artikel 8 EVRM
- Milieurechtelijke toetsing volksgezondheidsrisico's veehouderij waarover nog geen algemeen aanvaarde wetenschappelijk inzichten
- Doorkijk Omgevingswet

2

## Afbakening: volksgezondheidsrisico's vanwege veehouderij

- Gezondheidsrisico's bij houden van landbouwhuisdieren:
  - Bijvoorbeeld geur, endotoxinen en zoönosen
- Geurhinder: langdurige blootstelling → stress gerelateerde gezondheidseffecten (hoofdpijn, duizeligheid, misselijkheid, vermoeidheid)
- Fijnstof en endotoxinen (celwandresten bacteriën) → verspreiding via fijnstof, bij inademing reactie immuunsysteem (luchtwegklachten, ontstekingsreacties, griepachtige verschijnselen)
- Zoönosen: infectieziekten die (landbouwhuis)dieren bij zich dragen en die kunnen worden overgedragen op de mens

3

## Staat schiet tekort in bescherming omwonenden tegen geurhinder veehouderijen

- Rechtbank Den Haag, 14 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9119
- Staat handelt onrechtmatig nu Wet geurhinder en veehouderij in het licht van artikel 8 EVRM tekortschiet in de bescherming tegen geurhinder en geen redelijke en passende maatregelen zijn genomen
- Wet geurhinder en veehouderij uit balans is: er is geen fair balance tussen economische belangen van de veehouder en gezondheid/milieubelangen van omwonenden van veehouderijen

4

## Achtergrond Wet geurhinder en veehouderij

- Type C-inrichting → Wet geurhinder en veehouderij (exclusieve werking)
- Maximale geurnormen (immissienormen) in de Wgv liggen, naargelang de locatie van de veehouderij, tussen de 2 en 14 ou/m<sup>3</sup>, waarbij de gemeenteraad in een eigen geurverordening hogere normen kan vaststellen: tussen de 8 en 35 ou/m<sup>3</sup>.
- Toetsing via vastgestelde geuremissiefactoren per diercategorie middels modellering (V-Stacks)
- Bij bestaande overbelasting toepassing 50%-regeling mogelijk, dan wel gelijk blijven van geurbelasting zonder uitbreiding in dieren
- Aan omgevingsvergunning worden voor geur geen emissienormen of immissienormen verbonden
- In milieuspoor wordt alleen voorgrondbelasting getoetst; geen cumulatie

5

- WUR-onderzoek 2018: verminderde werking combiluchtwassers; aanpassing geuremissiefactoren → echter geen gevolgen voor bestaande vergunningen
- Commissie Biesheuvel adviseert in 2019 onder meer handhaafbare geuremissiegrenswaarden alsmede meer aandacht in toetsing voor cumulatie met andere bronnen en meer mogelijkheden in te grijpen in bestaande situaties
- Reactie staatssecretaris 8 november 2022: aankondiging hoger beroep, verder weinig concrete toezeggingen

6

## Bespiegeling uitspraak

- Baanbrekend voor wat betreft geur
- Rechter op stoel wetgever?
- Een geurnorm van 19,4 ou/m<sup>3</sup> (voorgrond) in concentratiegebied is volgens de rechtbank de grenswaarde om te bepalen of er sprake is van een acceptabel hinderniveau
- Correspondeert met een zeer slecht woon- en leefklimaat op grond van de bijlage bij de Handreiking Wgv
- Arbitrair?

7

- En de bestuursrechter...?
- ABRvS oordeelde eerder dat artikel 3 Wgv niet strijdig is met artikel 8 EVRM
- Gevolgen bestaande vergunningen?
- Intrekken of wijzigen van bestaande vergunning ex artt. 2.31 en 2.33 Wabo? Ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu?
- Toepassing artikel 7af Besluit uitvoering Crisis en herstelwet?
- De wetgever is aan zet

8

## Onderscheid in gezondheidsrisico's

- Risico's vanwege in beleid en wetgeving gereguleerde milieuaspecten:
  - Gebaseerd op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten
  - Geur en fijnstof
  - Aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aantonen dat wettelijk toetsingskader niet toereikend is (*ECLI:NL:RVS:2019:644*)
  - Milieurechtelijke grenswaarden verschillen van gezondheidskundige advieswaarden GGD
- Risico's vanwege niet gereguleerde milieuaspecten:
  - Ontbreken algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten
  - Beoordelingsruimte en voorzorgbeginsel?
  - Endotoxinen en zoönosen

9

## Wat zijn zoönosen? (1)

- Infectieziekten die (landbouwhuis)dieren bij zich dragen en die kunnen worden overgedragen op de mens en vice versa
- Voorbeelden: vogelgriep, Marburg, Q-koorts, MRSA, SARS-1, Lyme, rabiës, Hiv, salmonella, etc.
- Ook SARS-CoV-2

10

Hoefijzerneus  
vleermuis  
(reservoir)?

11

Spillover →  
wasbeerhond  
(tussengastheer)?

12

Besmetting  
mens, nerts,  
etc.

13

## Wat zijn zoönosen? (2)

- Varkens, pluimvee en rundvee niet vatbaar voor SARS-CoV-2; veehouderij speelt geen rol in verspreiding van het virus
- Het RIVM onderzoekt op dit moment of een slechte luchtkwaliteit zorgt voor meer coronabesmettingen en of de ziekte COVID-19 daardoor ernstiger verloopt
- Mens-mens besmetting belangrijkste oorzaak corona pandemie
- Nieuwe zoönosen liggen mogelijk op de loer; virussen moeten voor mens-mens transmissie echter muteren

14

## Programma 'Veehouderij en volksgezondheid omwonenden' (VGO-onderzoeken)

- Sinds 2016 door RIVM, WUR en IRAS (UU)
- Onderzoeksgebied (VGO-1 en 2) oostelijk deel Noord-Brabant en noorden van Limburg
- Zowel positieve als negatieve gezondheidseffecten
- VGO-I 2016
- VGO-II 2017
- VGO-III 2018-heden

15

**Belangrijkste resultaten van het onderzoek**

**MEER LONGONTSTEKING**

Rond pluimveehouderijen en geitenhouderijen komen iets vaker longontstekingen voor. Gemiddeld zijn er elk jaar 1650 mensen met een longontsteking op 100.000 inwoners. Daarvan worden ruim 200 longontstekingen veroorzaakt door het wonen in de buurt van een pluimveehouderij of geitenhouderij. Bij pluimvee wordt dit waarschijnlijk veroorzaakt door fijnstof en endotoxinen. Bij geiten is de oorzaak onbekend, maar Q-koorts is uitgesloten.

**MINDER ASTMA EN ALLERGIE**

Bij mensen die dicht bij een veehouderij wonen komen astma en neusallergie minder voor.

**MINDER COPD MEER KLACHTEN**

Bij veehouderijen wonen minder mensen met COPD. Maar de mensen met COPD die in de buurt van veel veehouderijen wonen hebben wel grotere kans op ernstige klachten en gebruiken meer medicijnen.

**NIET VAKER ZIEKTEVERWEKKERS**

Hepatitis E-virus infecties en de resistente ESBL-bacteriën en Clostridium difficile komen net zo vaak voor bij mensen die dichtbij veehouderijen wonen als mensen die daar verder vandaan wonen. Resistente bacteriën zijn ongeveilig voor een aantal antibiotica en daarom moeilijker te behandelen.

**VERMINDERDE LONGFUNCTIE**

Mensen die in de buurt van 15 of meer veehouderijen wonen kunnen een verminderde longfunctie hebben. Ook is de longfunctie lager bij een hoge concentratie ammoniak in de lucht. De afstand tot de veehouderij is hierbij niet van invloed. Ammoniak komt uit mest.

**Welke data zijn gebruikt voor het onderzoek?**

- Anonieme gegevens van 110.000 patiënten bij huisartsen.
- Vragenlijst bij ruim 14.000 mensen.
- 2.500 mensen deden mee aan een gezondheidsonderzoek (onderzoek van bloed, ontlasting, longfunctie).

16



## ONDERZOEK VEEHOUDERIJ EN GEZONDHEID OMWONENDEN 2018-2021



Mensen die in de buurt van geitenhouderijen wonen hebben vaker een longontsteking. Waardoor komt dat?

*Door de hiernaast genoemde vragen te beantwoorden, willen we hier meer duidelijkheid over krijgen.*

Welke bacteriën en virussen veroorzaken longontsteking bij **patiënten**?



Welke mogelijke ziekteverwekkers komen voor bij **geitenhouders**?



Welke mogelijke ziekteverwekkers vinden we **waar** en **wanneer** op **bedrijven**?



Vergelijken van verschillende soorten bedrijven. Wat zorgt voor het mogelijke **risico**?

## Resultaten eerste deelonderzoeken VGO-III

- Associatie verhoogd risico longontsteking en het wonen in de nabijheid van een geitenhouderij (binnen een straal van 2 km) geldt binnen het onderzoeksgebied ook voor de periode 2014-2016
- Ook in Gelderland, Utrecht en Overijssel verhoogd risico op longontsteking in de nabijheid van geitenhouderijen (2014-2017)
- Risico longontsteking het grootst bij mensen die in straal van 500 meter om geitenhouderij wonen (2017-2019)

## Voortgang VGO-III

- Afronding vanwege corona pas eind 2024
- Volksgezondheidsaspecten maken als ‘meekoppelende structurerende keuze’ onderdeel uit van Nationaal Programma Landelijk Gebied
- Na inwerkingtreding Ow volgens minister meer mogelijkheden om volksgezondheidsaspecten mee te wegen in RO-vraagstukken
- ‘Antwoorden op Kamervragen over onderzoeksprogramma VGO-III’, 20 februari 2023

19

## Toetsing volksgezondheidsrisico's in omgevingsvergunning milieu (1)

- Volksgezondheidsrisico's van veehouderijen moeten als ‘gevolgen voor het milieu’ bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken:
  - onder ‘gevolgen voor het milieu’ wordt in ieder geval verstaan:
 

“gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren (...), alsmede van de relaties daartussen”  
(artikel 1.1, lid 2, sub a Wm)
- Weigering omgevingsvergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu → beoordelingsruimte

20

## Toetsing volksgezondheidsrisico's in omgevingsvergunning milieu (2)

- *AbRS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556:*

“Naar het oordeel van de Afdeling geeft dit toetsingskader aan het bevoegd gezag niet de ruimte om een omgevingsvergunning uitsluitend uit voorzorg te weigeren. Het college moet nagaan of het belang van de bescherming van het milieu eraan in de weg staat dat de vergunning wordt verleend. Dit betekent dat het aan het bevoegd gezag is de belangen te benoemen die zich verzetten tegen het toelaten van de aangevraagde milieuvactiviteit. **Alleen belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat, kunnen in dit verband een rol spelen. Ook voor belangen die zijn gerelateerd aan gezondheid betekent dit, anders dan zou kunnen worden afgeleid uit de uitspraken van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, en van 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1267, dat op grond van algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten** moet vast staan dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd zodanige risico's oplevert, dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden dan wel dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd.”

21

## Toetsing volksgezondheidsrisico's in omgevingsvergunning milieu (3)

- Beoordelingsruimte is door AbRS dus begrensd door **algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten** (zie eveneens *AbRS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1598 en AbRS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:3154*)
- AbRS neemt tot op heden bestaan algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over volksgezondheidsrisico's vanwege zoönosen en endotoxinen niet aan (*AbRS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2496*)
- Zeer beperkte betekenis voorzorgsbeginsel in spoor omgevingsvergunning milieu
- Meer ruimte voor een weigering vanwege mogelijke gezondheidsrisico's in ruimtelijke spoor (beleidsvrijheid) en in toetsingskader OBM m.e.r. (belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu)

22

## Toetsing volksgezondheidsrisico's in omgevingsvergunning milieu (4)

- Voor activiteit milieu koerswijziging ten opzichte van *AbRS* 20 mei 2020, *ECLI:NL:RVS:2020:1267*
  - Weigering op grond van Endotoxine toetsingskader: invulling voorzorgsbeginsel?
  - Bij ontbreken van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten is bestuursorgaan vrij om te bepalen of en zo ja welke maatregelen nodig zijn in belang bescherming van het milieu. Bestuursorgaan ook vrij in toetsingskader.
- “Notitie handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid: Endotoxine toetsingskader”:
  - gebaseerd op advieswaarde 30 EU/m<sup>3</sup> Gezondheidsraad;
  - werkt met afstanden op basis van fijnstof emissie (PM10)

23

## Rol voorzorgsbeginsel? (1)

- Vloeit onder meer voort uit artt. 2 en 8 EVRM, alsmede uit art. 191 VWEU
- Toepassing voorzorgsbeginsel vereist dat:
  - op basis van *best beschikbare informatie*
  - op *redelijke gronden vrees* bestaat
  - voor *ernstige of onomkeerbare milieuschade*
  - afweging *effectiviteit en proportionaliteit* bij weigering of verbinden voorschriften
- *Mededeling van de Commissie van 2 februari 2000 over het voorzorgsbeginsel, COM (2000/0001)*

24

## Rol voorzorgsbeginsel? (2)

- Het voorzorgsbeginsel gaat niet over het streven naar nulrisico
- Het voorzorgsbeginsel heeft betrekking op *risicobeheer* wanneer beschikbare gegevens geen volledige risico-evaluatie mogelijk maken
- Enkele vrees voor risico's is onvoldoende (ABRS 5 juni 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:CA2050](#))
- Niet wachten met treffende beschermende maatregelen totdat blijkt dat risico waarover eerder onzekerheid bestond, daadwerkelijk bestaan

25

## Analyse huidig recht

- Onduidelijke positie en wettelijke verankering voorzorgsbeginsel in relatie tot gezondheidsrisico's vanwege thans niet gereguleerde milieuaspecten verbonden aan intensieve veehouderij
- Wijziging onder de Omgevingswet?

26

## Gezondheid in de Omgevingswet: een gezonde fysieke leefomgeving

- Eén van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het bereiken en instandhouden van een veilige en *gezonde* fysieke leefomgeving (artikel 1.3 Ow)
- Doel is richtinggevend bij uitvoering

27

## Gezondheid in de omgevingsvisie (1)

- Artikel 3.2 Ow
- In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met:
  - *het voorzorgsbeginsel*
  - het beginsel van preventief handelen
  - het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en
  - het beginsel dat de vervuiler betaalt

28

## Gezondheid in de omgevingsvisie (2)

- Verankering voorzorgsbeginsel in de Omgevingswet beoogt te verduidelijken dat bestuursorganen uit voorzorg kunnen handelen
- In omgevingsvisie aangeven:
  - hoe wordt omgegaan met onzekere risico's
  - welke preventieve maatregelen worden overwogen of worden getroffen
- *Mededeling Voorzorg* Europese Commissie vormt leidraad motivering
- Omgevingsvisie is echter niet bindend

29

## Gezondheid in het omgevingsplan (1)

- Artikel 4.2 lid 1 Ow
- Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een **evenwichtige toedeling van functies aan locaties**
- Artikel 2.1 lid 4 Ow
- Bij het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in ieder geval rekening gehouden met het **belang van het beschermen van de gezondheid**

30

## Gezondheid in het omgevingsplan (2)

- Amendement Smaling c.s., *Kamerstukken II 2014/15, 33962, 150*: gezondheid volwaardige rol bij toepassing bevoegdheden Omgevingswet
- Voorzorg kan ook hier rol spelen
- Geen instructieregels Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) voor endotoxinen en zoönosen  
→ vrije regelruimte
- Opnemen omgevingswaarde? Objectief vast te stellen waarde?

31

## Gezondheid in de omgevingsvergunning MBA

- Artikel 8.7 Bkl
- Par. 8.5.1.1 Bkl: algemene beoordelingsregels vergunningplichtige MBA's als bedoeld in H.3 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) met het oog op o.a. het **beschermen van de gezondheid**
- Artikel 8.9 lid 1 Bkl
- "1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een milieubelastende activiteit, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als wordt voldaan aan de volgende criteria:
  - a. **milieuverontreiniging** door de activiteit wordt geïntegreerd voorkomen of, wanneer dit niet mogelijk is, beperkt;
  - b. emissies in de lucht, het water en de bodem en het ontstaan van afval door de activiteit worden voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, beperkt om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken;
  - c. alle **passende preventieve maatregelen** tegen **milieuverontreiniging** worden getroffen;
  - d. de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast;
  - e. er wordt geen significante **milieuverontreiniging** veroorzaakt;
  - f. energie wordt doelmatig gebruikt;
  - g. de nodige maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen van ongevallen te beperken; en
  - h. bij de definitieve beëindiging van de activiteit worden de nodige maatregelen getroffen om elk risico van **milieuverontreiniging** door de activiteit voor het terrein waarop de activiteit werd verricht, te voorkomen of te beperken, als dat nodig is om dat terrein weer geschikt te maken voor toekomstig gebruik."

32



## Algemene beoordelingsregels omgevingsvergunning MBA

- ‘Milieuverontreiniging’:
 

“directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de **gezondheid van de mens** of de kwaliteit van het milieu **kan aantasten**, schade kan toebrengen aan materiële goederen, of de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan”  
(Bijlage I, onderdeel A, bij artikel 1.1 Besluit kwaliteit leefomgeving)
- “De aantasting van de gezondheid van de mens maakt expliciet deel uit van het begrip «milieuverontreiniging». Daarmee is verzekerd dat de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen kan worden verleend als is geborgd dat alle passende preventieve maatregelen tegen de aantasting van de gezondheid zijn getroffen.”  
(Stb. 2018, 292, p. 431)

33

## Weigeren omgevingsvergunning vanwege ernstige gezondheidsrisico's (1)

- Artikel 5.32 Ow
- Het bevoegd gezag **kan** een omgevingsvergunning weigeren als naar zijn oordeel sprake is van **bijzondere omstandigheden** waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot **ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid**
- “Dit amendement regelt dat aanvragen om omgevingsvergunningen (o.a. voor milieubelastende activiteiten en bouwactiviteiten) kunnen worden geweigerd als er zich een bijzondere omstandigheid voordoet en naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de volksgezondheid. In dit verband kan worden gedacht aan **Q-koorts, vogelgriep e.d.** Het amendement strekt er dan ook toe om **gezondheidsrisico's in die gevallen te voorkomen**, handelend op grond van het **voorzorgbeginsel**.”  
(Kamerstukken II 2014-2015, 33962, 151, p. 1-2)

34

## Weigeren omgevingsvergunning MBA vanwege ernstige gezondheidsrisico's (2)

- “De regering leest artikel 5.32 zo dat een alleen vergunning geweigerd kan worden als er **plotseling bijzondere omstandigheden** optreden, die maken dat vergunningverlening op dat moment niet in de rede ligt, bijvoorbeeld zoals bij een **acute besmettingsgevallen van de Q-koorts**. Wanneer de bijzondere omstandigheid zich niet meer voordoet, kan de vergunning nogmaals aangevraagd worden en vormt artikel 5.32 geen weigeringsgrond meer. Het artikel biedt het bevoegd gezag geen weigeringsgrond voor meer structurele beleidsopgaven, zoals bij voorbeeld bij een reeds aanwezige, permanente te hoge geluidbelasting, of een «teveel aan geitenstallen» in een gebied. In dergelijke gevallen zal met toepassing van het voorzorgbeginsel een beleid moeten worden ontwikkeld hoe de gezondheidsbedreigende belasting van de fysieke leefomgeving worden teruggebracht tot een aanvaardbare situatie, bijvoorbeeld in een omgevingsvisie of een programma. Dit beleid kan dan ook worden omgezet zetten in regels, op te nemen in het omgevingsplan.”

(Kamerstukken II 2015-2016, 33962, E, p. 5)

35



# Vragen?

36