

De bescherming van de volksgezondheid in het omgevingsrecht

1. Inleiding

Rond veehouderijen kan de volksgezondheid vanwege het risico op verspreiding van op mensen overdraagbare dierziekten (zogenaamde zoönosen), zoals Q-koorts, (in elk geval feitelijk) in het geding komen. Over de daadwerkelijke gezondheidsrisico's van deze bedrijven is echter nog (te) weinig bekend. De Gezondheidsraad pleit daarom voor meer onderzoek naar de afstanden waarop omwonenden gezondheidsrisico's lopen bij veehouderijen.¹ Hoewel de Gezondheidsraad maatregelen aanbeveelt om blootstelling te verminderen, zijn er op wetenschappelijke gronden nog geen 'veilige' minimumafstanden, te hanteren tussen agrarische bedrijven en woningen ter bescherming van de volksgezondheid. In de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 14 juni 2013² staat dat het kabinet op basis van het advies van de Gezondheidsraad van 30 november 2012 een inventarisatie zal laten uitvoeren naar mogelijke maatregelen ter vermindering van de risico's van veehouderijen voor de gezondheid van omwonenden. In opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Volksgezondheid Welzijn en Sport is het RIVM op 10 maart 2014, in samenwerking met een aantal andere onderzoeksinstituten, gestart met de eerste metingen voor een onderzoek naar de relaties tussen veehouderijen en gezondheid.³ Doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in eventuele gezondheidsrisico's voor mensen die dicht bij een veehouderij wonen. Aan de hand van luchtmetingen zal worden nagegaan welke eventuele ziekteverwekkers (mogelijk afkomstig van veehouderijen) bij woningen rondom veehouderijen voorkomen. Het gaat bij dit onderzoek niet alleen om veroorzakers van infectieziekten, zoals de Q-koortsbacterie of vee-MRSA, maar ook om fijnstof en endotoxinen (celwandresten van bacteriën) die tot astma en COPD kunnen leiden. Er wordt op zestig locaties gemeten en er worden drieduizend mensen onderzocht. De resultaten van dit onderzoek worden begin 2016 verwacht. De Gezondheidsraad pleit ook voor onderzoek naar de mate waarin omwonenden worden blootgesteld aan gewasbeschermingsmiddelen⁴ afkomstig van landbouwpercelen.

Het voorgaande werpt de vraag op of, en zo ja op welke wijze, (het belang van) de volksgezondheid op dit moment in het omgevingsrecht een rol kan en/of moet spelen.⁵ In deze bijdrage gaan wij in op deze vraag en hoe dit zich verhoudt tot andere wetten die voorzien in maatregelen ten behoeve van de volksgezondheid en het dierenwelzijn. Tevens gaan wij in op de wijze waarop het belang van de volksgezondheid materieel wordt meegenomen bij de beoordeling van agrarische activiteiten.

2. Specialiteitsbeginsel

Op grond van het specialiteitsbeginsel, dat is neergelegd in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zijn de bevoegdheden van het bevoegd gezag begrensd. Dit houdt in dat het bevoegd gezag de belangen die niet door een

1 Gezondheidsraad, 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen', 30 november 2012, <http://www.gezondheidsraad.nl/nl/adviezen/preventie/gezondheidsrisico-s-rond-veehouderijen>.

2 Kamerstukken II 2012/13, 28973, 134.

3 RIVM, http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Algemeen_Actueel/Nieuwsberichten/2014.

4 Gezondheidsraad, 'Gewasbescherming en omwonenden', 29 januari 2014, <http://www.gezondheidsraad.nl/nl/adviezen/gezonde-leefomgeving/gewasbescherming-en-omwonenden>.

5 Zie ook de initiatiefnota van Tweede Kamerlid Van Gerven van de Socialistische Partij over agrarische activiteiten en volksgezondheid: Kamerstukken II, 2013/14, 33792, 2.

specifieke wet worden beschermd, niet of nauwelijks bij besluiten op grond van die wet mag betrekken. Een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen⁶ mag bijvoorbeeld alleen worden geweigerd indien zich een weigeringsgrond voordoet als bedoeld in artikel 2.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Andere redenen voor weigering, hoe gewichtig ook, mogen daarbij geen rol spelen. Ook indien de weigeringsgronden minder expliciet zijn opgetekend in de wettelijke regeling en het bevoegd gezag beoordelingsvrijheid toekomt, dient de beoordeling van de toelaatbaarheid van het handelen waarvoor een vergunning wordt gevraagd in beginsel beperkt te blijven tot een afweging van de belangen van degene die de vergunning vraagt en de belangen die de wet beoogt te beschermen. Andere 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.⁷

De vraag of belangen bij vergunningverlening een rol kunnen spelen hangt derhalve in grote mate af van de belangen die de wet, waarin een bepaald toetsingskader is neergelegd, beoogt te beschermen. Indien een toetsings-/weigeringsgrond breder is geformuleerd, kunnen meerdere belangen een rol spelen. Hierna zal specifiek worden ingegaan op de vraag of het belang van de volksgezondheid op grond van de (huidige) Wabo, het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) een rol kan spelen bij de beoordeling van (de toelaatbaarheid van) agrarische activiteiten.

3. Welk toetsingskader?

Op grond van artikel 2.14 lid 1 aanhef en onder a, onder 2° van de Wabo moeten 'de gevolgen voor het milieu' bij de beslissing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu⁸ worden betrokken. Op grond van artikel 1.1 lid 2 aanhef en onder a van de Wet milieubeheer (WMB) wordt onder gevolgen voor het milieu in ieder geval het volgende verstaan:

'gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen.'

Uit de wetsgeschiedenis van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (de voorloper van de WMB) volgt dat het begrip 'de gevolgen voor het milieu' ruim moet worden opgevat en betrekking heeft op alle mogelijke gevolgen voor het milieu.⁹ In de rechtspraak is dan ook meerdere malen geoordeeld dat de risico's voor de volksgezondheid als gevolg van het in werking zijn van een inrichting (in elk geval) moeten worden betrokken bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu.¹⁰

Indien geen omgevingsvergunning voor de activiteit milieu is vereist, maar op de inrichting wel de algemene regels uit het Activiteitenbesluit van toepassing zijn, lijkt het belang van volksgezondheid ook een grondslag te kunnen bieden om aan een inrichting maatwerkvoorschriften op te leggen of daartegen handhavend op te treden. Zo dit niet rechtstreeks kan worden gebaseerd op de specifieke regels uit het Activiteitenbesluit, lijkt de grondslag daarvoor te zijn gelegen in de zorgplichtbepaling van artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit. Op grond van deze zorgplichtbepaling dient degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens het Activiteitenbesluit gestelde regels, die gevolgen te voorkomen of te beperken. Op grond van het vierde lid van dit artikel kunnen met betrekking tot deze verplichting maatwerkvoorschriften worden opgelegd voor zover een aspect niet uitputtend in het Activiteitenbesluit is geregeld. Indien geen sprake is van een uitputtende regeling biedt de

6 Een vergunning op grond van art. 2.1 lid 1 aanhef en onder a Wabo.

7 Zie ook H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt en R. van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, Amsterdam: Reed Business 2011, p. 292.

8 Een vergunning op grond van art. 2.1 lid 1 aanhef en onder e Wabo.

9 Kamerstukken II 1988/89, 21087, 3, p. 31.

10 Zie o.a. Rb. Oost-Brabant 12 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2855 en Rb. Oost-Brabant 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5445.

zorgplichtbepaling ook een zelfstandige grondslag voor handhavend optreden.¹¹ Hoewel in artikel 2 lid 2 van het Activiteitenbesluit nader is omschreven wat onder voorkomen en beperken van 'nadelige gevolgen voor het milieu' moet worden verstaan, en de gevolgen voor de volksgezondheid daar niet met zoveel woorden worden genoemd, is verdedigbaar dat hieronder tevens de gevolgen voor de volksgezondheid worden begrepen.

In dit verband wijzen wij op de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 26 juni 2013.¹² Daarin was aan de orde een verzoek om handhavend optreden en het opleggen van maatwerkvoorschriften in verband met de gevaren voor de volksgezondheid vanwege het in de inrichting opslaan van banden afkomstig uit landen waar de tijgermug leeft. De rechtbank oordeelt dat ook de volksgezondheid onder de in artikel 2.1 lid 1, in samenhang met artikel 2.1 lid 2 aanhef en onder l van het Activiteitenbesluit omschreven zorgplicht voor het voorkomen of beperken van risico's voor de omgeving valt. Zij overweegt daarbij dat niet is gebleken dat de drijver van de inrichting op basis van een ander exclusief wettelijk kader aan een soortgelijke zorgplicht is gebonden. De Wet publieke gezondheid biedt, naar het oordeel van de rechtbank, slechts de mogelijkheid om op te treden bij een gegronde vermoeden van besmetting en niet voor preventief optreden ten behoeve van het voorkomen van risico's. Verder overweegt de rechtbank dat het weliswaar zo is dat de Voedsel en Warenautoriteit de tijgermug bestrijdt en controleert, maar dat ook de Warenwet daarentegen geen, tot de drijver van de inrichting gerichte, voorschriften bevat. Ook het feit dat de landelijke overheid beleid heeft ontwikkeld, maakt volgens de rechtbank nog niet dat verweerder niet bevoegd is om op grond van het Activiteitenbesluit op te treden.

Het belang van de volksgezondheid kan ook een rol spelen bij een besluit dat primair in het kader van de ruimtelijke ordening wordt genomen, zij het dat de Wro op dit punt, naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS), een aanvullend karakter heeft. In de uitspraak van de ABRvS van 6 november 2013¹³ was een geweigerde bouwvergunning aan de orde, in verband met een op grond van de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 (hierna: de Verordening) geldende bouwstop voor intensieve geiten- en schapenhouderijen. Er werd betoogd dat de Verordening in strijd was met artikel 4.1 van de Wro, omdat in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) 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 ABRvS oordeelt dat, hoewel de bestrijding van besmettelijke dierziekten 'zijn regeling primair in andere regelgeving' vindt¹⁴ en daarnaast aan de te verlenen omgevingsvergunningen voorschriften kunnen worden verbonden om de gevolgen voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken, de Wro in dit kader een aanvullend karakter heeft.¹⁵

In voornoemde zaak was op grond van de GWWD weliswaar sprake van een verbod dat moest voorkomen dat het aantal schapen en geiten in besmette gebieden zou toenemen, maar dit hield 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. Dit artikel is daarmee een maatregel die, aldus de ABRvS, aanvullende werking heeft op de veterinaire maatregelen die op grond van de GWWD zijn getroffen.

Uit de hiervoor genoemde uitspraak van de ABRvS van 6 november 2013 kan naar onze mening worden afgeleid dat de mogelijke besmetting met dierziekten ook relevant kan zijn bij de verlening van een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a, onder 3° van de Wabo voor afwijken van het bestemmingsplan.¹⁶ De mogelijke besmetting met dierziekten kan aan de orde komen in het kader van de vraag of de activiteit in strijd is met een goede

11 Nota van toelichting bij Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, Stb. 2007, 415, p. 114-115.

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

13 ABRvS 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1819.

14 Bedoeld zal zijn dat het belang van de bestrijding van besmettelijke dierziekten primair in andere wetten is geregeld.

15 Zie ook ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6661.

16 Vgl. M.P.A. Bodden, 'Gezondheidsrisico's van veehouderijen', Tijdschrift voor Omgevingsrecht 2014-1. Ook Bodden is van mening dat de ABRvS in deze uitspraak aangeeft waarin de aanvullende rol van het volksgezondheidsrisico in de ruimtelijke ordening is gelegen.

ruimtelijke ordening. Toetsing aan dit criterium kan in beginsel alleen aan de orde zijn indien er niet al andere regelgeving van toepassing is die volledig in deze bescherming voorziet. In lijn hiermee is het oordeel van de Rechtbank Oost-Brabant van 17 maart 2014.¹⁷ In deze zaak ging het om een omgevingsvergunning voor zowel de activiteit milieu als voor afwijken van het bestemmingsplan. De rechtbank overweegt dat volksgezondheid primair een aspect is dat wordt betrokken in het kader van de beoordeling van de activiteit milieu en dat de toetsing in het kader van het afwijken van het bestemmingsplan in dezen een aanvullend karakter heeft.

Bij het voorgaande dient te worden opgemerkt dat het belang van omwonenden die vrezen voor hun gezondheid ook aan de orde kan komen indien zij zich beroepen op artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Op grond van dit artikel heeft een ieder recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Inmenging van enig openbaar gezag in de uitoefening van dit recht is toegestaan, voor zover dit bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Gelet op vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)¹⁸ dient voor een geslaagd beroep op artikel 8 van het EVRM sprake te zijn van een situatie waarin klagers direct worden geraakt in hun privéleven/huisrecht. Voorts moeten negatieve effecten voldoende ernstig zijn. Daarbij wordt gekeken naar de omstandigheden van het geval, zoals de intensiteit en duur van de overlast en de effecten op de fysieke en psychische gezondheid, alsmede de aard van de omgeving. Het EHRM betreft hierbij ook de heersende wetenschappelijke inzichten. Een beroep op artikel 8 van het EVRM wordt indringend getoetst.¹⁹

4. De wijze van toetsen aan het belang van de volksgezondheid

De volgende, zeker zo belangrijke, vraag is op welke wijze het belang van de volksgezondheid wordt beoordeeld in het omgevingsrecht. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen de diverse milieuonderdelen die van invloed kunnen zijn op de volksgezondheid.

Bij milieuonderdelen waarbij, veelal op basis van heersende wetenschappelijke inzichten, wettelijke en beleidsmatige toetsingskaders zijn gevormd, 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 deze toetsingskaders niet toereikend zijn om onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid te voorkomen. Deze jurisprudentie, die bijvoorbeeld is verwoord in de uitspraken van de Rechtbank Oost-Brabant van 2 oktober 2013, 27 januari 2014 en 17 maart 2014,²⁰ geldt onder meer bij de milieuonderdelen geur, geluid en stof. In de laatstgenoemde uitspraak oordeelt de rechtbank dat verweerder onvoldoende had gemotiveerd waarom hij de vergunning had geweigerd, nu er geen sprake was van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten om af te wijken van het wettelijk kader inzake geurhinder.

Bij milieuonderdelen waarvoor (nog) geen wettelijk of beleidsmatig toetsingskader is ontwikkeld, is de rechtspraak wisselend. In de tussenuitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 12 juli 2013²¹ overweegt de rechtbank dat voor het risico van de verspreiding van ziekten die van dier op mens overdraagbaar zijn nog geen wettelijk of beleidsmatig toetsingskader is ontwikkeld. Het enkele ontbreken van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten is, aldus de tussenuitspraak, onvoldoende om de vergunning reeds daarom te weigeren vanwege een mogelijk volksgezondheidsrisico. Pas als er

17 Rb. Oost-Brabant 17 maart 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1195.

18 Bijv. EHRM 9 juni 2005, 55723/00 (Fadeyeva t. Rusland).

19 Zie o.a. ABRvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1457.

20 Rb. Oost-Brabant 2 oktober 2013; Kamerstukken II 1988/89, 21087, 3, p. 31; Rb. Oost-Brabant 27 januari 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:279; Rb. Oost-Brabant 17 maart 2014; ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6661.

21 Zie o.a. Rb. Oost-Brabant 12 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2855 en Rb. Oost-Brabant 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5445.

indicaties zijn dat een activiteit een risico voor de volksgezondheid zou kunnen hebben, zal het bevoegd gezag, mede geleid 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. Tegen de einduitspraak²² na deze tussenuitspraak is hoger beroep ingesteld. In de uitspraken van 2 oktober 2013 en 17 maart 2014²³ volgt de Rechtbank Oost-Brabant dezelfde lijn voor het risico van de verspreiding van endotoxinen, die zich aan (ultra)fijn stof zouden kunnen hechten. Ook hiervoor is nog geen toetsingskader ontwikkeld.

Hiermee lijkt de Rechtbank Oost-Brabant een andere benadering te volgen dan de ABRvS. De ABRvS legt de bewijslast namelijk bij de partij die opkomt tegen de verleende vergunning. Deze partij moet, ook indien de stand van de wetenschap tekortschiet om duidelijke uitspraken over de gezondheidsrisico's te doen, op basis van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aannemelijk maken dat de beoordeling van het bevoegd gezag geen stand kan houden.²⁴

5. Nadere verkenning van het voorzorgsbeginsel en de toepassing daarvan in zaken waarin de volksgezondheid aan de orde is

Het voorzorgsbeginsel is onder meer neergelegd in artikel 191 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Volgens dit artikel berust het beleid van de Unie (onder meer) op het voorzorgsbeginsel. Een exacte definitie van het voorzorgsbeginsel is in het EU-recht niet gegeven. In een mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000²⁵ is aangegeven op welke wijze het voorzorgsbeginsel een rol moet spelen bij beslissingen over het al dan niet toelaten van activiteiten waar milieugevolgen aan zijn verbonden.²⁶

'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.'

Volgens Barkhuysen en Onrust²⁷ kan het voorzorgsbeginsel in ieder geval worden onderscheiden in drie kernelementen: dreigende milieuschade, onzekerheid en actie. In het navolgende bespreken wij aan de hand van deze kernelementen de toepassing van het voorzorgsbeginsel in zaken waar de volksgezondheid aan de orde is. Op het tweede kernelement gaan we aan de hand van voorbeelden uit de rechtspraak wat uitgebreider in.

5.1. Het kernelement 'dreigende milieuschade'

Voor wat betreft het kernelement 'dreigende milieuschade' is het de vraag of alle potentiële milieuschade aanleiding kan zijn om het voorzorgsbeginsel toe te passen, of dat er een minimumdrempel moet worden gesteld aan de ernst van de gevreesde schade.

Naar onze mening is het (potentiële) risico voor de volksgezondheid bij de verspreiding van zoönosen in bepaalde gevallen zo groot dat dit, indien dit verspreidingsrisico zich voordoet, voldoende aanleiding is om het voorzorgsbeginsel toe te passen.

22 Rb. Oost-Brabant 31 december 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:7227.

23 Zie o.a. Rb. Oost-Brabant 12 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2855; Rb. Oost-Brabant 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5445; Rb. Oost-Brabant 17 maart 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1195.

24 Zie het jurisprudentieoverzicht 'Risico's voor de volksgezondheid' op de website van Infomil: www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw-tuinbouw/@106448/risico%27/. Zie ook M.J.H.M. Verhoeven, 'Drie jaar milieurechtspraak in eerste aanleg', M en R 2014/18, onder 4.4.

25 Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM/2000/0001), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1399208802658&uri=CELEX:52000DC0001>.

26 Zie ook J.M.H.F. Teunissen, *Handboek Milieurecht*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2010, p. 14.

27 T. Barkhuysen en F. Onrust, 'De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak', in: M.N. Boeve, *Kansen in het omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2010, p. 49-51.

5.2. Het kernelement 'onzekerheid'

Het kernelement 'onzekerheid' betreft de mate van onzekerheid die over de dreiging mag bestaan. In dit verband is het interessant om te kijken welke eisen de Rechtbank Oost-Brabant in haar uitspraken stelt aan de indicaties die er moeten zijn dat een activiteit een risico voor de volksgezondheid zou kunnen meebrengen.

In de tussenuitspraak van 12 juli 2013²⁸ was een omgevingsvergunning voor onder meer de activiteit milieu voor het veranderen van een legkippenhouderij aan de orde. De rechtbank oordeelt dat voor de vraag of er dergelijke indicaties zijn moet worden gekeken naar de omstandigheden van het geval, zoals de werking van de betrokken inrichting, de soort van de gehouden dieren, de aard van de omgeving, eventuele mogelijke (hygiëne)maatregelen ter voorkoming van de uitbraak en verspreiding van zoönosen en de aard van de mogelijke effecten op de gezondheid. In het GGD-advies wordt aangegeven dat er meer zelfgerapporteerde gezondheidsklachten voorkomen bij omwonenden van intensieve veehouderijen. Verder is aangegeven dat, als pluimveehouderijen en intensieve veehouderijen met andere diersoorten op korte afstand van elkaar actief zijn (zoals in dit geval aan de orde was), 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 ziet in het GGD-advies een indicatie dat de vergunde activiteiten risico's voor de volksgezondheid zouden kunnen hebben. Bij de voorbereiding van het bestreden besluit heeft verweerder onvoldoende onderzocht of er, gelet op deze indicatie, aanleiding bestond om de vergunning te weigeren dan wel om nadere voorschriften ter voorkoming van gezondheidsrisico's aan de vergunning te verbinden. In de einduitspraak²⁹ na deze tussenuitspraak heeft de rechtbank zelf in de zaak voorzien door alsnog de in de nadere reactie van verweerder omschreven hygiënemaatregelen als voorschrift aan de vergunning te verbinden.

In de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant 26 juni 2013³⁰ was een verzoek om handhavend op te treden tegen de opslag van banden in verband met de mogelijke aanwezigheid van de tijgermug aan de orde. De rechtbank overweegt in de eerste plaats dat eiseres wel voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat bij verspreiding respectievelijk vestiging van de tijgermug onaanvaardbare risico's kunnen ontstaan voor de omgeving in de vorm van besmetting met tropische ziekten zoals knokkelkoorts. Vervolgens wordt echter overwogen dat de enkele omstandigheid dat in het verleden binnen de inrichting tijgermuggen zijn aangetroffen onvoldoende is om aan te nemen dat de veiligheid van mensen in de omgeving van de inrichting daardoor in gevaar is gekomen, vooral omdat direct daarna kennelijk adequate bestrijdingen hebben plaatsgevonden en de mug in de daarop volgende jaren niet binnen de inrichting of daarbuiten is aangetroffen. Uit de door eiseres overgelegde stukken, waaronder een overzicht van gevonden muggensoorten bij bandenbedrijven in Nederland, kan, aldus de rechtbank, niet worden afgeleid dat de tijgermug zich op het terrein van de inrichting heeft gevestigd, en van een besmetting van mensen in de omgeving van de inrichting met knokkelkoorts of een andere overdraagbare ziekte is evenmin gebleken. Dit leidt tot de conclusie dat eiseres niet aannemelijk heeft gemaakt dat de drijver van de inrichting zijn zorgplicht heeft geschonden. Naar ons idee kan deze uitspraak aldus worden begrepen dat de rechtbank in dit geval geen aanleiding zag om het voorzorgsbeginsel toe te passen, aangezien er onvoldoende indicatie was dat de opslag van banden risico's voor de volksgezondheid zou kunnen hebben.³¹

In de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 17 maart 2014³² was een omgevingsvergunning voor onder meer de activiteit milieu voor een melkrundveehouderij aan de orde. De rechtbank oordeelde dat in de enkele opmerking in het GGD-advies dat aandacht moet worden besteed aan de blootstelling aan endotoxinen, geen indicatie kan worden gelezen

28 Zie o.a. Rb. Oost-Brabant 12 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2855; Rb. Oost-Brabant 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5445.

29 Rb. Oost-Brabant 31 december 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:7227.

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

31 Zie in dit verband ook het jurisprudentie-overzicht 'Besmettingsgevaar' op de website van Infomil: www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw-tuinbouw/@142896/besmettingsgevaar/.

32 Vgl. Bodden 2014.

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.

5.3. Het kernelement 'actie'

Het laatste kernelement van het voorzorgsbeginsel is 'actie'. Deze actie kan bijvoorbeeld bestaan in een omkering van de bewijslast,³³ waarbij het aan initiatiefnemers van potentieel schadelijke activiteiten is om, bijvoorbeeld door middel van een milieueffectrapportage, te laten zien dat het risico afwezig, of in ieder geval aanvaardbaar, is. In de tussenuitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 12 juli 2013,³⁴ waarin sprake was van een voldoende indicatie dat de vergunde activiteit tot een risico voor de volksgezondheid zou kunnen leiden, werd geoordeeld dat verweerder op grond van artikel 3:2 van de Awb verplicht was om dit aspect bij de voorbereiding van zijn besluit te betrekken.

6. Afsluiting

In de inleiding beschreven wij dat over de risico's op verspreiding van zoönosen en gewasbeschermingsmiddelen en de (potentiële) gevaren daarvan voor de volksgezondheid in de wetenschap nog onzekerheid bestaat. Feit is wel dat er, vanwege deze mogelijke verspreiding, een verband lijkt te bestaan tussen de aanwezigheid van (intensieve) veehouderijen en de gezondheidsrisico's voor omwonenden. Het lijkt ons, zolang die onzekerheid er is, juist dat de Rechtbank Oost-Brabant, in die gevallen dat er indicaties zijn dat een activiteit een risico voor de volksgezondheid is, uitgaat van het voorzorgsbeginsel. De rechtbank legt het voorzorgsbeginsel zo uit dat het aan het bevoegd gezag is om dit risico nader te onderzoeken en zo nodig bijvoorbeeld voorschriften aan een vergunning te verbinden. Wij zijn, anders dan Bodden stelt in zijn recent verschenen artikel,³⁵ van mening dat het zeer wel denkbaar is dat een dergelijk nader onderzoek in bepaalde gevallen zal leiden tot een andere uitkomst. De uitleg die de Rechtbank Oost-Brabant aan het voorzorgsbeginsel geeft, komt naar ons idee overeen met de uitleg die op grond van het EU-recht aan het voorzorgsbeginsel kan worden gegeven.

Het lijkt wenselijk dat er op termijn meer duidelijkheid komt over de relatie tussen veehouderijen en volksgezondheid, en dan met name het risico op verspreiding van zoönosen. De praktijk is gebaat bij een duidelijke normering van bijvoorbeeld minimumafstanden tussen veehouderijen en woningen. Om die reden lijkt het zeker zinvol dat het RIVM inmiddels een onderzoek is gestart. In afwachting van de resultaten van dat onderzoek en de mogelijke uitwerking daarvan in de praktijk lijkt de jurisprudentie van de Rechtbank Oost-Brabant ons een manier van toetsen die landelijk navolging verdient.³⁶

J.K. van de Poel
M. van Harten

33 Zie ook Barkhuysen en Onrust 2010.

34 Zie o.a. Rb. Oost-Brabant 12 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2855; Rb. Oost-Brabant 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5445.

35 Vgl. Bodden 2014.

36 Beide auteurs zijn lid van de Werkgroep Jurisprudentie van de Vereniging voor Milieurecht. Jelle van de Poel is senior juridisch medewerker bij de Rb. Midden-Nederland en Martin van Harten is advocaat bij Van der Feltz advocaten in Den Haag.