



VMR Actualiteitendag 2021


Gezondheid

Paul Bodden
Utrecht | 4 november 2021

1

Programma

- Juridisch kader
 - Centrale criteria omgevingsrecht in relatie tot gezondheid
 - Andere relevante wetten (buiten omgevingsrecht)
 - Onderscheid
 - Voorzorgsbeginsel
- Voorbeelden naar huidig recht
 - Elektromagnetische velden
 - Gewasbeschermingsmiddelen
 - Zoönosen
 - Windturbines
- De Omgevingswet



2

2

Centrale begrippen omgevingsrecht in relatie tot gezondheid

- Art. 1.1 lid 2 onder a Wm

Onder 'gevolgen voor het milieu' wordt in ieder geval verstaan (onder andere): 'gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen en dieren, alsmede van de relaties daartussen'

- Art. 3.1 Wro

'Goede ruimtelijke ordening'

- Art. 1.2 lid 4 Omgevingswet

'Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving'

- Art. 1.3 onder a Omgevingswet

'Veilige en gezonde fysieke leefomgeving'

3



3

Andere relevante wetten (buiten omgevingsrecht)

- Wet publieke gezondheid
- Gemeentewet
- Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
- Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoonose en TSE's
-

4



4

Onderscheid

'Gezondheid' ziet op veel aspecten (geur, geluid, fijnstof, etc.)

Te onderscheiden:

I Risico's volgens algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten
→ Op die inzichten gebaseerde wetgeving, regelgeving en beleid

II Geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, wel aanwijzingen voor risico's
→ Beleidsruimte en voorzorgsbeginsel

5



5

Vorzorgsbeginsel

- Vloeit voort uit artikel 2 en 8 van het EVRM
- Op grond van het voorzorgsbeginsel kan de overheid maatregelen nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken

6



6

Vorzorgsbeginsel (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

7

The logo for 'Hekkel man' consists of the word 'Hekkel' in a bold, sans-serif font above the word 'man' in a smaller, regular sans-serif font. A stylized lowercase 'n' is positioned to the right of the 'n' in 'man'.

7

Vorzorgsbeginsel (3)

- Het voorzorgsbeginsel brengt niet met zich dat de enkele vrees voor risico's tot maatregelen moet leiden. Met hypothetische risico's die berusten op wetenschappelijk niet bewezen veronderstellingen, hoeft geen rekening te worden gehouden (ABRS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2050, Inpassingsplan Randstad 380 kV-verbinding)
- Anderzijds: het bevoegd gezag mag bij onzekerheid over het bestaan en de omvang van risico's voor de volksgezondheid beschermende maatregelen nemen, zonder te hoeven wachten totdat ten volle blijkt dat deze risico's inderdaad bestaan en groot zijn. Er moeten dan wel redelijke gronden zijn om gevaar voor de volksgezondheid aan te nemen en bovendien moet de gevreesde schade significant zijn (zie hierover nader: F. Onrust en T. Barkhusen, *'De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak, Kansen in het omgevingsrecht*, Europa Las Publishing 2010, p. 15)

8

The logo for 'Hekkel man' consists of the word 'Hekkel' in a bold, sans-serif font above the word 'man' in a smaller, regular sans-serif font. A stylized lowercase 'n' is positioned to the right of the 'n' in 'man'.

8

Mededeling van de Europese Commissie van 2 februari 2000 (COM/2000/0001)

Algemene beginselen (onder meer):

- Maatregelen op grond van het voorzorgsbeginsel dienen in verhouding te staan tot het gekozen beschermingsniveau (proportionaliteit) en samen te hangen met eerdere soortgelijke maatregelen
- Maatregelen moeten berusten op een onderzoek naar de mogelijke voordelen en kosten van het al dan niet handelen
- Op het voorzorgsbeginsel gebaseerde maatregelen dienen bij nieuwe wetenschappelijke inzichten te worden herbeoordeeld
- De maatregelen dienen aan te geven wie belast is met het verstrekken van wetenschappelijk bewijs dat voor een vollediger risico-evaluatie nodig is

9



9

Mededeling van de Europese Commissie van 2 februari 2000 (COM/2000/0001) (2)

- AbRS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210 (Windpark Greenport Venlo):

"29.1. (...) Het effect van windturbines voor hinder voor omwonenden en op de volksgezondheid zijn mee te wegen belangen bij het besluit over vaststelling van een provinciaal inpassingsplan. Dit betekent dat voorzorg van betekenis kan zijn bij de door provinciale staten te maken afweging. Voor het antwoord op de vraag welke betekenis die voorzorg in het onderhavige geval kan toekomen, zoekt de Afdeling aansluiting bij de Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM/2000/0001) van 2 februari 2000 (...)."

- Zie ook AbRS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:301, r.o. 31.3 t/m 31.6 (Windpark Gooyum-Houw) en AbRS 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2226, r.o. 23.3 (Windplan Groen)

10



10

Nederlandse situatie

- Er zijn geen milieunormen (straks: omgevingswaarden en emissienormen) zonder wetenschappelijke onderbouwing
- Het voorzorgsbeginsel kan wel een rol spelen bij de normstelling, bijvoorbeeld door het toepassen van een onzekerheidsfactor, en een rol spelen bij de beleidsruimte van het bevoegd gezag

11

The logo for 'Hekkel man' consists of the words 'Hekkel' and 'man' stacked vertically. The 'H' in 'Hekkel' is stylized with a small figure-like shape above it. The 'a' in 'man' has a small figure-like shape below it.

11

Nederlandse situatie (2)

- Wat als aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aannemelijk is dat het toetsingskader van een wet in formele zin niet toereikend zou zijn?
- AbRS 11 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1800 (Venray)
- Zie eerder: AbRS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1069 (Landerd)

12

The logo for 'Hekkel man' consists of the words 'Hekkel' and 'man' stacked vertically. The 'H' in 'Hekkel' is stylized with a small figure-like shape above it. The 'a' in 'man' has a small figure-like shape below it.

12

Voorbeeld 1: elektromagnetische velden

- Elektromagnetische velden afkomstig van bijvoorbeeld hoogspanningsverbindingen en zendmasten (denk aan 5G)
- Tot op heden is geen causaal verband aangetoond tussen blootstelling aan elektromagnetische velden en gezondheidsrisico's. Daarentegen is de afwezigheid daarvan niet uitgesloten
- Elektromagnetische velden worden geassocieerd met ziektes zoals kinderleukemie (statistisch verband, geen oorzakelijk verband, ongeveer 1 extra sterfgeval in de 10 jaar)

13



13

Voorbeeld 1: elektromagnetische velden (2)

Huidig voorzorgbeleid

- Vanwege statistisch significante associatie tussen magnetische velden van *bovengrondse hoogspanningsverbindingen* en het ontstaan van kinderleukemie, geldt sinds 2005 een voorzorgbeleid
- Advies (toenmalige) Ministerie van VROM in 2005: zo veel als redelijkerwijs mogelijk overschrijding van 0,4 microtesla (jaargemiddelde) voorkomen op plaatsen waar kinderen langdurig verblijven
- Zie bijvoorbeeld recent:
 - AbRS 18 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1845 (Borsels Buiten, 150 kV Ellewoutsdijk, 2018)
 - Magneetveldzone van 0,4 microtesla voor nieuwe situaties rondom bovengrondse hoogspanningsleidingen
 - Dezelfde benadering is bij een ondergrondse verbinding toegestaan
 - Let wel: besluiten van 1 februari 2018 en 1 maart 2018

14



14

Voorbeeld 1: elektromagnetische velden (3)

Nieuw voorzorgbeleid

- Advies Voorzorgbeleid Hoogspanning & Gezondheid, juni 2019, commissie Verdaas: keer terug naar het oorspronkelijke doel van het voorzorgbeleid. Uitvoeringspraktijk is namelijk – kort gezegd – inconsistent en disproportioneel
- Laat de advieswaarde van 0,4 microtesla los. In plaats daarvan ALARA-maatregelen
- De ALARA (As Low As Reasonably Achievable)-maatregelen zijn maatregelen die kunnen worden genomen om de blootstelling aan elektromagnetische velden te beperken en welke redelijk en proportioneel zijn en op welke afstand deze moeten worden getroffen

15



15

Voorbeeld 1: elektromagnetische velden (4)

- Advies 5G en gezondheid, Gezondheidsdraad, 2 september 2020
 - Invloed op gezondheid van (langdurige) blootstelling aan elektromagnetische velden met frequenties die voor 5G zijn gereserveerd?
 - Bij geen van de onderzochte ziekten en aandoeningen (o.m. kanker en verminderde mannelijke vruchtbaarheid), is samenhang tussen blootstelling en ziekte of aandoening aangetoond of waarschijnlijk (maar niet uit te sluiten)

16



16

Voorbeeld 1: elektromagnetische velden (5)

- Advies nieuw voorzorgbeleid elektriciteit en gezondheid, 19 oktober 2020, Lysias Advies (bijlage bij Tweede Kamer, 2020/21, 29023, nr. 267):
 - Naar aanleiding van Commissie Verdaas
 - Alle netcomponenten (niet alleen hoogspanningslijnen)
 - Bronmaatregelen (gericht op de sterkte van de magneetvelden)
 - Creëren van afstand bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen
 - in plaats van thans gehanteerde magneetveldzone van 0,4 microtesla - werken met vaste (standaard)afstanden tussen netcomponenten en bestemmingen waarin kinderen tot 15 jaar langdurig verblijven (woningen, scholen, kinderdagverblijven of crèches). Deze standaardafstanden zijn afgeleid van de 0,4 microteslazone;
 - zowel minimale als maximale standaard afstanden => ruimtelijke ordening

17



17

Voorbeeld 1: elektromagnetische velden (6)

- Kamerbrief 23 maart 2021 (Tweede Kamer 2020/21, 29023, nr. 267)
 - Afspraken over bronmaatregelen met netbeheerders
 - Uitvoerbaarheidstoets van de maatregelen en de afwegingsafstand
 - Werken met minimum en maximumafstanden werkbaar?
 - Ruimtelijke consequenties van het voorgestelde beleid
 - Praktijkproeven
 - Aanvullend onderzoek:
 - Aanvullende data voor vaststelling en onderbouwing van standaard afstanden bij opstijgpunten en hoogspanningsstations
 - Financiële verantwoordelijkheid
 - Nieuw voorzorgbeleid uiteindelijk in Besluit kwaliteit leefomgeving (Omgevingswet)

18



18

Voorbeeld 1: elektromagnetische velden (7)

Rechtbank Gelderland, 18 december 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:6699 (Berkelland)

- Belanghebbende-begrip, niet uitgesloten dat sprake is van verhoogde gezondheidsrisico's

AbRS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:504 (Weesp)

- College B&W was niet gehouden omgevingsvergunning voor antennemast uit voorzorg te weigeren vanwege onvoldoende bestaan van inzicht in gezondheidsrisico's

19



19

Voorbeeld 1: elektromagnetische velden (8)

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Frequentiebesluit 2013 ter bescherming van de volksgezondheid tegen radiofrequente elektromagnetische velden:

- Ter consultatie (sluitingsdatum 4 januari 2021)
- Ter bescherming van de volksgezondheid en voorkomen lappendeken aan verschillende decentrale regels die afwijken van limieten (uitputtend bedoeld)
- Op basis van meest recente richtlijn International Commission On Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP) (2020), Guidelines for limiting exposure to electromagnetic fields (100 kHz to 300 GHz) Health Physics 118(5): 483–524
 - *Alleen schadelijke effecten als direct gevolg van opwarming van gehele lichaam of lichaamsdelen door radiofrequente elektromagnetische velden wetenschappelijk aangetoond (net als in richtlijn 1998)*
- Blootstellingslimieten vastgelegd voor 5G-antennes strikter dan voor zendmasten uit eerdere generaties

20



20

Voorbeeld 2: gewasbeschermingsmiddelen

- Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden, Gezondheidsraad, 29 juni 2020:

"Nederlands onderzoek van de laatste jaren geeft geen duidelijke aanwijzingen voor gezondheidseffecten, maar neemt de ongerustheid ook niet weg door zijn beperkte omvang en de zwakke aanwijzingen voor effecten die uit sommige van deze onderzoeken wel naar voren komen."

- Advies Gezondheidsraad: voorzorg toepassen
- Is dit vervolgadvies voldoende om (bijvoorbeeld) de noodzaak (i.h.k.v. de goede ruimtelijke ordening) van een algemene spuitvrijzone in een bestemmingsplan te motiveren?

21



21

Voorbeeld 2: gewasbeschermingsmiddelen (2)

- Vergelijk AbRS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3342 (Houten):

"8.3. (...) De drie percelen van [appellant] in het plangebied, waarvan een in gebruik is voor fruitteelt, hebben de bestemming "Agrarisch". De raad heeft met de verwijzing naar de aan het onderzoek van de Gezondheidsraad ten grondslag liggende zorgen alsmede de zogenoemde vuistregel om een afstand aan te houden van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt niet aannemelijk gemaakt dat op de gronden met de bestemming "Agrarisch" een verbod op het spuiten met gewasbeschermingsmiddelen en biociden binnen een afstand van 50 meter tot woningen en andere spuitgevoelige functies noodzakelijk is."

- Waarschijnlijk niet. Immers is nog altijd onduidelijk hoe groot de risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor de volksgezondheid zijn. Kan in concreet geval anders zijn
- Zie ook AbRS 8 juni 2016, ECLI:NI:RVS:2016:1558 (Omme)

22



22

Voorbeeld 2: gewasbeschermingsmiddelen (3)

AbRS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603 (Buitengebied Westerveld 2018)

- Inzet appellante: spuitvrije zones vanwege bestrijdingsmiddelen rondom alle percelen waar sierteelt plaatsvindt in het buitengebied
- Gemeente: onvoldoende basis voor generieke spuitzones (gezondheidsrisico's niet zodanig / nopen niet tot zo'n regeling + bestaand gebruik)
- Artikel 8 EVRM enkel in het geding indien de overlast van dien aard is dat de betrokkene in ernstige mate in zijn gezondheid wordt getroffen of hij in zijn woongenot en zijn privé- of gezinsleven wordt belet
- Wet bodembescherming en Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden spelen in deze context geen rol
- Conclusie: de gemeenteraad heeft in redelijkheid geen generieke spuitvrije zones in het bestemmingsplan opgenomen
- Overigens: bestreden besluit van voor 29 juni 2020

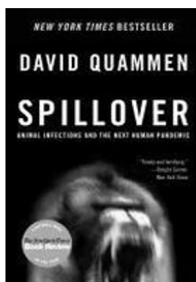
23



23

Voorbeeld 3: zoönosen

- Infectieziekten die (landbouwhuis)dieren bij zich dragen en die kunnen worden overgedragen van dier op mens en vice versa
- Voorbeelden: salmonella, vogelgriep, Q-koorts, MRSA, SARS-1, MERS, Lyme, Rabiës, Hiv, SARS-Cov-2
- Achtergrondinformatie: Van dier naar mens, David Quammen, 2012



24



24

Voorbeeld 3: zoönosen (2)

- SARS-CoV-2: nertsenhouderij blijkt een rol te spelen in de verspreiding van het virus, volgens het rapport 'Eindrapportage SARS-CoV-2 bij besmette nertsenbedrijven' van 31 juli 2020 (Kamerstuk 28286, nr. 1124)
- 8 januari 2021: vervroegd verbod pelsdierhouderij
- Onderzoek luchtkwaliteit, veehouderij en COVID-19
 - resultaten naar verwachting in 2023

25



25

Voorbeeld 3: zoönosen (3)

- AbRS neemt tot op heden, behalve bij Q-koorts, algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over volksgezondheidsrisico's vanwege zoönosen niet aan (zie bv. AbRS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301 (Limburg))
- Bij het ontbreken van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten is het bestuursorgaan vrij om te bepalen of en zo ja welke maatregelen nodig zijn in het belang van de bescherming van het milieu (Vgl. endotoxinen, AbRS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1267, r.o. 6.2 (Heeze-Leende))
- Hetzelfde geldt in het ruimtelijke spoor, zie bijv. AbRS 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1591, r.o. 4.1 (Landerd)
- Specifiek t.a.v. geiten:
 - AbRS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2396 (Facetregeling geitenhouderijen)
 - O.a. VGO III 2018
 - Beleidsruimte => uit voorzorg ontwikkeling van geitenhouderijen verbieden
 - Vgl. 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2189 (Lingewaard)

26



26

Voorbeeld 3: zoönosen (4)

Handreiking Veehouderij en gezondheid omwonenden,
Kenniscentrum Infomil, 2 november 2021

27

The logo for 'Hekkel man' features the text 'Hekkel' above 'man' in a bold, sans-serif font. A stylized, curved line resembling a mustache or a speech mark is positioned below the 'n' in 'man'.

27

Voorbeeld 4: windturbines

- Geluid van windturbines en gezondheidsrisico's
- Met name laagfrequent en infrason geluid
- In relatie gebracht met bijv. slaapverstoring en ergernis/irritatie
- Tot op heden geen causaal verband aangetoond tussen geluid van windturbines en gezondheidsrisico's
- Gezondheidseffecten van windturbinegeluid, Gezondheidsraad, 20 april 2021

28

The logo for 'Hekkel man' features the text 'Hekkel' above 'man' in a bold, sans-serif font. A stylized, curved line resembling a mustache or a speech mark is positioned below the 'n' in 'man'.

28

Voorbeeld 4: windturbines (2)

- AbRS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, r.o 29 (Windpark Geenport Venlo)
 - Appellanten betogen dat de norm voor geluidbelasting van winturbine uit het Activiteitenbesluit onvoldoende bescherming biedt. Volgens hen noopt het voorzorgsbeginsel vanwege gezondheidsrisico's tot een strengere geluidnorm
 - Provinciale staten geven gemotiveerd aan geen aanleiding te hebben gevonden om uit voorzorg een andere geluidnorm te hanteren dan die neergelegd in het Activiteitenbesluit
 - AbRS overweegt:

"29.2 (...) Aangezien deze standpuntbepaling een bij uitstek bestuurlijke politieke taak is, zal de Afdeling deze moeten respecteren tenzij provinciale staten daartoe in redelijkheid niet hadden kunnen besluiten. De Afdeling kan niet een eigen oordeel in de plaats stellen van het oordeel van provinciale staten. Ter beoordeling van de Afdeling staat of het besluit van provinciale staten op dit punt berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen, deugdelijk is gemotiveerd en geen onevenredige gevolgen heeft voor belanghebbenden in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

29.3. Zoals hiervoor 28.3 reeds is overwogen, bestaat in de wetenschap geen eenduidigheid over het antwoord op de vraag of geluid van windturbines effect heeft op de gezondheid van mensen. Een directe oorzaak-effectrelatie tussen windturbinegeluid en gezondheid is bijkens het RIVM-rapport uit 2017 in de wetenschap - nog - niet gevonden. Tegen de achtergrond van de deze stand van zaken in de wetenschap over effecten van (laagfrequent) geluid van windturbines op in de nabijheid van die windturbines wonende mensen, kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden gezegd dat het standpunt van provinciale staten over de gevolgen van laagfrequent geluid voor de gezondheid niet berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen dan wel niet deugdelijk is gemotiveerd."

29



29

Omgevingswet

- Art. 3.3 Ow: voorzorgsbeginsel omgevingsvisie
- Art. 2.1 lid 4 Ow: 'gezondheid' volwaardige rol bij omgevingsplannen en omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten
- Art. 4.22 lid 2 Ow: verplichte algemene rijksregels m.b.t. treffen van alle passende maatregelen ter bescherming gezondheid
- Art. 5.42 lid 4 Ow: verplichting opstellen algemene rijksregels over wijziging of intrekking omgevingsvergunning i.v.m. passende maatregelen ter bescherming gezondheid
- Art. 5.32 Ow: weigering omgevingsvergunning vanwege (mogelijk) ernstige gezondheidsrisico's in bijzondere gevallen (Q-koorts, vogelgriep, ...)
- Art. 23.6 Ow: voorzorgsbeginsel en motiveringsplicht bij totstandkoming van AMVB's
- Bkl, onder andere 8.7 en bijlage I

30



30

Omgevingswet (2)

- Zal de codificatie van het voorzorgsbeginsel de beoordeling van gezondheidsrisico's in de omgevingsrechtpraktijk (wezenlijk) veranderen?
- Het voorzorgsbeginsel zal wellicht prominenter aanwezig zijn en beter worden betrokken bij de totstandkoming van beleid en regelgeving
- Echter, hoogstwaarschijnlijk zal het de rechtspraktijk niet wezenlijk veranderen:
 - Reeds onder het huidige recht kan het voorzorgsbeginsel onverkort worden ingeroepen en toegepast
 - De toepassing van het voorzorgsbeginsel is niet anders of concreter gemaakt. Voor de toepassing is aangesloten bij de Mededeling van de Europese Commissie (zie o.a.: *Stb.* 2018, 292, p. 249-251)

31

**Hekkel
man**

31

**Hekkel
man** advocaten | notarissen

Contact

Paul Bodden

T 024 382 83 33

M 06 123 39 623

E p.bodden@hekkelman.nl

32