

Artikel

Gezondheidsrisico's van veehouderijen

Mr. P.P.A. Bodden*

1 Inleiding

De gezondheidsrisico's die veehouderijen voor de mens met zich brengen, vragen steeds meer aandacht in het omgevingsrecht. Enerzijds is dit het gevolg van vrij recente 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 gevaren voor de mens – steeds vaker voor het voetlicht worden gebracht.¹ In het Beoordelingskader Gezondheid en Milieu Intensieve Veehouderijen van de GGD'en van Brabant en Zeeland (hierna: het beoordelingskader) worden de volgende gezondheidsrisico's van veehouderijen onderscheiden:

1. zoönosen (infectieziekten die van dieren op mensen kunnen overgaan en die zich door de lucht kunnen verspreiden), zoals:
 - a. Q-koorts;
 - b. influenza:
 - vogelgriep;
 - varkensgriep;
 - c. antibioticaresistente bacteriën:
 - MRSA-bacterie (meticillineresistente staphylococcus aureus);
 - ESBL-bacterie (extended spectrum betalactamase producerende bacterie);
2. geur;
3. fijn stof;

* Mr. P.P.A. (Paul) Bodden is advocaat bij Hekkelman Advocaten & Notarissen te Nijmegen.

1. Een voorbeeld hiervan is het Noord-Brabantse burgerinitiatief 'Negatieve gevolgen en schaalvergroting intensieve veehouderij' ('Megastallen-néé'), dat in Noord-Brabant tot vrij drastische beleidswijzigingen heeft geleid.

4. endotoxinen (celwandresten van bacteriën; inademing van endotoxinen kan leiden tot ontstekingen van de luchtwegen).²

De achtergrondconcentraties van ammoniak zijn kennelijk niet zodanig dat hiervan gezondheidsrisico's zijn te duchten. Ook ten aanzien van geluidhinder is geen sprake van specifieke risico's, aldus het beoordelingskader. Geluidhinder is met name te duchten van het verkeer van en naar de inrichting, niet zozeer van de inrichting als zodanig.

In deze bijdrage zal ik stilstaan bij de vraag hoe de gezondheidsrisico's van veehouderijen thans via het omgevingsrecht worden gereguleerd. Ik beperk me daarbij tot de zoönosen en endotoxinen. Voor geur, geluid, fijn stof en ammoniak geldt dat er nationale wettelijke beleidskaders zijn die, gezien vanuit de gezondheidsaspecten, geacht worden in overeenstemming te zijn met het Europees recht, waaronder het voorzorgbeginsel.^{3,4} Achtereenvolgens zal ik de jurisprudentie over ruimtelijke besluiten, de jurisprudentie inzake milieubesluiten en recent en te verwachten beleid aan de orde stellen. Tot slot zal ik aan de hand van de Q-koortsepidemie illustreren hoe het systeem thans werkt.

2 Ruimtelijke besluiten

In het ruimtelijk spoor is het volksgezondheidsrisico een 'af te wegen' of 'mee te wegen belang'. De Afdeling

2. Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid, GGD'en Brabant/Zeeland, maart 2013, p. 4-5.
3. Art. 8 EVRM.
4. Zie o.a. ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7700 (Varkenshouderij Peel en Maas), wat betreft de Wet geurhinder en veehouderij, en ABRvS 12 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN7891 (Geluidsoverlast Veere), wat betreft geluidgrenswaarden op grond van een AMVB.

bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is evenwel van oordeel dat het thema volksgezondheid primair wordt gereguleerd via andere wetgeving, onder andere door de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWD). Voorts kunnen aan de omgevingsvergunning milieuvoorschriften worden verbonden teneinde het risico tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen, aldus de Afdeling. Voor de ruimtelijke ordening resteert vervolgens een aanvullende rol, waarbij van belang is dat thans voldoende precieze wetenschappelijke inzichten ontbreken.

Een voorbeeld vormt de uitspraak van de Afdeling van 24 november 2010 over het bestemmingsplan 'Buitengebied 2006, Jodenpeeldreef 1A, Klotterpeellaan 2a en Kruisberglaan 17 in De Rips':

'(...) Daarnaast heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de risico's voor de volksgezondheid geen aanleiding geven om goedkeuring aan het plan te onthouden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de bestrijding van besmettelijke dierenziekten zijn regeling primair vindt in andere wetgeving en dat voorts aan de milieuvergunning voorschriften kunnen worden verbonden die de gevolgen voor de volksgezondheid voorkomen dan wel beperken. (...)'⁵

Deze min of meer standaardoverweging van de Afdeling komt in een groot aantal uitspraken voor, bijvoorbeeld nog vrij recent in de uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2013:

'(...) 6.2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in gevoelige functies is de mogelijke besmetting met dierziekten vanwege nabijgelegen agrarische bedrijven een mee te wegen belang. De bestrijding van besmettelijke dierenziekten vindt primair regeling in andere wetgeving. Voorts kunnen aan de milieuvergunning voorschriften worden verbonden om de gevolgen voor de volksgezondheid te voorkomen dan wel te beperken. (...)'

Vervolgens overwoog de Afdeling in deze kwestie:

'(...) Het advies "Gezondheidsrisico's rond veehouderijen" van de Gezondheidsraad van 30 november 2012 heeft betrekking op de risico's van wonen in de buurt van veehouderijen. Nu het plan ziet op de realisatie van een discotheek met wegrestaurant en zaalaccommodatie gaat het in dit geval niet om mensen die permanent in de omgeving van een veehouderij verblijven. Voorts wordt in het advies geconcludeerd dat de stand van de wetenschap tekortschiet om duidelijke uitspraken over de gezondheidsrisico's van wonen in de buurt van veehouderijen te kunnen doen. Verder bestaan hierin geen aanknopingspunten voor een conclusie over de gezondheidsrisico's in dit geval. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid

op het standpunt kunnen stellen dat de risico's van besmettelijke dierziekten voor de volksgezondheid geen aanleiding geven om de voorziene discotheek met wegrestaurant en zaalaccommodatie op een afstand van ongeveer 600 m van de veehouderij aan de Quacksedijk 6 te Rockanje niet toe te staan. Het betoog faalt. (...)'⁶

Illustratief is voorts de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2013 over het bouwverbod voor geiten- en schapenhouderijen dat in de Verordening ruimte 2012 van de provincie Noord-Brabant was opgenomen:

'(...) 4.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 oktober 2011 in zaak nr. 201003856/1/R3) is bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in de uitbreiding van een (intensieve) veehouderij de mogelijke besmetting van dierziekten zoals Q-koorts en vogelgriep vanwege nabijgelegen woningen een mee te wegen belang. De bestrijding van besmettelijke dierziekten vindt echter zijn regeling primair in andere regelgeving. Voorts kunnen aan te verlenen omgevingsvergunningen voorschriften worden verbonden om de gevolgen voor de volksgezondheid te voorkomen dan wel te beperken. Hieruit volgt dat de mogelijke besmetting van dierziekten zoals Q-koorts een ruimtelijk relevant belang is. Voorts volgt uit het voorgaande dat de Wro in dit kader een aanvullend karakter heeft. 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

5. ABRvS 24 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4822.

6. ABRvS 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:962 (Discotheek Hellevoetsluis). Een ander recent voorbeeld vormt ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2312 (Buitengebied Cuijk).

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.

Het betoog faalt. (...)'⁷

In deze uitspraak maakt de Afdeling zeer goed duidelijk waarin de aanvullende rol in de ruimtelijke ordening in ieder geval is gelegen, te weten in het voorkomen van de uitbreiding van de bebouwing ten behoeve van intensieve veehouderij. Dat wordt in het primaire kader (de GWD) noch met voorschriften aan de omgevingsvergunning milieu voorkomen.

Uit deze uitspraak mag niet worden afgeleid dat bij gebrek aan voldoende wetenschappelijke inzichten toch eenvoudig een verbod of minimale afstand kan worden geïntroduceerd in de ruimtelijke ordening. Dat dit geen sinecure is voor het bevoegd gezag blijkt uit de uitspraak van de Afdeling inzake het bestemmingsplan 'Buitengebied' van de gemeente Ommen.⁸ De gemeenteraad van Ommen had aan de wijzigingsbevoegdheden voor het vergroten van een agrarisch bouwblok en de nieuwvestiging van een intensieve veehouderij een voorwaarde verbonden inhoudende dat 500 meter afstand aangehouden moest worden tussen een intensieve veehouderij en voor de volksgezondheid gevoelige objecten/functies of andere intensieve veehouderijen dan wel milieugevoelige objecten. De Afdeling overwoog dat deze voorwaarde vergroting en nieuwvestiging nagenoeg onmogelijk maakte. Dit was in strijd met het provinciaal beleid. Ten aanzien van de in het plan voorgeschreven gezondheidsrapportage, waaruit moest blijken dat de gevolgen voor de volksgezondheid voldoende zouden zijn gewaarborgd indien de afstand minder zou bedragen dan 500 meter, overwoog de Afdeling dat, nog daargelaten het feit dat geen normenkader bestaat, onduidelijk is wanneer de gevolgen voor de volksgezondheid voldoende gewaarborgd kunnen worden geacht en hoe dit door burgemeester en wethouders zal worden beoordeeld.

De Afdeling merkt de mogelijke besmetting van dierziekten dus aan als een ruimtelijk relevant belang, maar vindt dat de Wet ruimtelijke ordening (Wro) op dit punt een aanvullend karakter heeft. In de literatuur is op deze

jurisprudentie kritiek geuit. Zo stelt Bruil dat de GWD geen enkele bevoegdheid biedt inzake de locatie van veehouderijen en dat (zo begrijp ik het althans) derhalve een meer dan aanvullende rol voor de ruimtelijke ordening is weggelegd.⁹ Dat mag zo zijn, het gebrek aan wetenschappelijk inzicht maakt mijns inziens dat aan de Wro op dit moment niet veel meer dan een aanvullende rol kan toekomen.

3 Omgevingsvergunning milieu

Zoals ik hiervoor reeds aangaf, overweegt de Afdeling in ruimtelijkeordeningskwesities dat aan de milieuvergunning (beter gezegd: omgevingsvergunning milieu) voorschriften kunnen worden verbonden om de gevolgen voor de volksgezondheid te voorkomen dan wel te beperken. Maar zou de omgevingsvergunning milieu ook vanwege gezondheidsrisico's kunnen worden geweigerd?

Volgens de standaardoverweging van de Afdeling is de bestrijding van besmettelijke dierziekten primair geregeld in wetgeving over diergezondheid. Daarnaast is er in het kader van de milieuvergunning ruimte voor een aanvullende toets, aldus de Afdeling. Van belang hierbij is dat ingevolge artikel 1.1 lid 2 onder a van de Wet milieubeheer (WMB) onder 'gevolgen voor het milieu' in ieder geval (onder andere) worden verstaan 'gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen en dieren, alsmede van de relaties daartussen'.

Een voorbeeld vormt de uitspraak van de Afdeling van 19 juni 2013:

'(...) Besmettingsgevaar en volksgezondheid

8. [Appellante] vreest, gelet op de geringe afstand tussen haar eigen stallen en de opslagloods voor mest, voor kruisbesmetting van haar dieren en voor gevaar voor de volksgezondheid.

8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 28 november 2012 in zaak nr. 201105076/1/A4), is de bestrijding van besmettelijke dierziekten primair geregeld in andere wetgeving dan de Wet milieubeheer. Daarnaast blijft in het kader van vergunningverlening krachtens de Wet milieubeheer ruimte voor een aanvullende toets.

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.

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

8. ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1827.

9. D.W. Bruil, Het bestemmingsplan buitengebied. Preadvis voor de jaarvergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht 2011, Agr.r. 2011, p. 154.

8.2. Het college heeft, onder meer ter beperking van de risico's voor de volksgezondheid en besmettingsgevaar, voorschriften aan de vergunning verbonden die de hygiëne binnen de inrichting bevorderen. [Appellante] heeft haar standpunt dat als gevolg van de opslag van mest in de opslagloods desondanks besmettingsgevaar en gevaar voor de volksgezondheid is te duchten, slechts onderbouwd door in algemene zin te verwijzen naar een in haar zienswijze genoemd, niet nader gespecificeerd onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) en naar stellingen van prof. dr. J. Fink-Gremmels over de opslag van mest in relatie tot besmettelijke dierziekten en volksgezondheid. Hiermee heeft [appellante] niet aannemelijk gemaakt dat de mestopslag uit een oogpunt van volksgezondheid dan wel het voorkomen van kruisbesmetting onaanvaardbaar moet worden geacht. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat [appellante] niet heeft gewezen op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten waaruit een andere conclusie voortvloeit. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de risico's voor de volksgezondheid of besmettingsgevaar geen aanleiding geven om nadere voorschriften aan de vergunning te verbinden dan wel de vergunning te weigeren. De beroepsgrond faalt. (...)'¹⁰

20 Een ander voorbeeld is de uitspraak van de Afdeling van 17 april 2013.¹¹

De aanvullende toets richt zich in de regel op de voorschriften.¹² Veelal overweegt de Afdeling, evenals in het hiervoor geciteerde geval, dat in hetgeen appellant heeft gesteld geen aanleiding wordt gezien om nadere voorschriften te stellen.¹³

Mij is (slechts) één geval bekend waarbij een weigering van een milieuvergunning voor een veehouderij vanwege besmettingsgevaar van dieren bij de Afdeling de eindstreep haalde. De aanvullende toets kan dus ook een weigering met zich brengen. Het betrof evenwel een bijzondere situatie, zelfs een in Nederland unieke situatie. Aan de orde was de oprichting van een pluimvee- en varkenshouderij binnen 300 meter van het Central Veterinary Institute of Wageningen UR (hierna: CVI). Het CVI is het nationaal onderzoeksinstituut op het gebied van besmettelijke dierziekten in Lelystad. Bij het instituut zijn onder speciale condities virussen aanwezig,

zoals het mond-en-klauwzeervirus. Zou een besmetting overgaan van het CVI op de varkenshouderij, dan zou dat gigantische effecten kunnen hebben. Veehouderijen in de regio en zelfs ver daarbuiten zouden kunnen worden besmet, met alle negatieve gevolgen van dien. De Afdeling zag in artikel 8.8 lid 1 onder b WMB (oud) (thans: art. 2.14 lid 1 onder a onderdeel 2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) een weigeringsgrond. Op grond van die bepaling moet het bevoegd gezag bij zijn beslissing in ieder geval de gevolgen voor het milieu betrekken die de inrichting gezien haar geografische ligging kan veroorzaken. De Afdeling overwoog op 28 november 2012 als volgt:

'(...) 5. De bestrijding van besmettelijke dierziekten is primair geregeld in wetgeving betreffende de diergezondheid. Daarnaast blijft in het kader van vergunningverlening krachtens de Wet milieubeheer ruimte voor een aanvullende toets.

5.1. De Afdeling overweegt dat de door het college gewenste zone van 3 km rond het CVI waarbinnen de vestiging van veehouderijen volgens het college moet worden voorkomen, primair in een bestemmingsplan kan worden vastgelegd. In deze procedure is echter niet de vraag naar de rechtmatigheid van een mogelijk planologisch in te stellen zone aan de orde, maar de vraag of de Wet milieubeheer, de planologische situatie daargelaten, de mogelijkheid biedt om de vergunning voor de op minder dan 300 m van het CVI te vestigen veehouderij te weigeren vanwege het gevaar van de verspreiding van dierziekten.

5.2. 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

10. ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3635 (Revisievergunning Son en Breugel). Zie voor een ander recent voorbeeld ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2432, r.o. 24 (Revisievergunning Oirschot).

11. ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7730 (Revisievergunning Loon op Zand).

12. Ingevolge art. 2.22 lid 2 jo. art. 2.14 Wabo worden aan de omgevingsvergunning milieu de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

13. ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5287 (Revisievergunning Landerd).

het CVI op de omvang van dat gevaar heeft te betrekken. (...)’¹⁴

Vooralsnog is de uitspraak te zien als een uitzonderlijke uitspraak die kan worden verklaard door het bijzondere feitencomplex. Van dit feitencomplex is onder andere van belang dat vaststond dat sprake was van besmettingsgevaar.

Tot slot is van belang dat veel veehouderijen onder de werking van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit milieubeheer) vallen. Met ingang van 1 januari 2013 is de werkingssfeer van dit besluit aanzienlijk uitgebreid.¹⁵ Het Activiteitenbesluit milieubeheer bevat geen regels die direct zien op volksgezondheid. Mogelijk kan de zorgplicht ex artikel 2.1 lid 2 aanhef en onder 1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer worden aangegrepen om maatwerkvoorschriften te stellen.¹⁶

4 Jurisprudentie Rechtbank Oost-Brabant

Hiervoor heb ik de jurisprudentie van de Afdeling behandeld. Van de lagere rechtspraak is met name de rechtspraak van de Rechtbank Oost-Brabant vermeldenswaardig. De Rechtbank Oost-Brabant volgt, voor zover het de omgevingsvergunning milieu betreft, een ietwat andere lijn dan de Afdeling. Verhoeven beschrijft deze lijn als volgt:

‘(...) Verder hanteert de Rechtbank Oost-Brabant bij de beoordeling van het aspect volksgezondheid een wat andere benadering dan de ABRvS. De ABRvS legt de bewijslast bij de toetsing van de beoordeling door het bevoegde gezag van eventuele gezondheidsrisico’s door een intensieve veehouderij bij appellanten. Zij dienen aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aannemelijk te maken dat de beoordeling van het bevoegd gezag geen stand kan houden. Bij de beoordeling van de milieugevolgen waar een wettelijk of beleidsmatig algemeen aanvaard toetsingskader is, zoals geurhinder, geluidhinder of luchtkwaliteit, is het ook volgens de Rechtbank Oost-Brabant aan eisers om aan te tonen dat de wetenschappelijke basis voor deze toetsingskader niet langer juist is. Dit is anders in de gevallen waar geen sprake is van een wettelijk of beleidsmatig toetsingskader, zoals bij de risico’s voor een zoonose (een ziekte of aandoening die van dier op mens overdraagbaar

is, zoals vogelgriep of Q-koorts). De Rechtbank Oost-Brabant neemt in het kader van het voorzorgbeginsel in deze gevallen, waar een indicatie voor gezondheidsrisico’s aanwezig is, een zwaardere onderzoeksplicht van het bevoegd gezag aan. Dat zal moeten nagaan of er, gelet op de indicatie aanleiding is om de vergunning te weigeren, of om nadere voorschriften ter voorkoming van gezondheidsrisico’s aan de vergunning 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 mogelijke (hygiëne)maatregelen ter voorkoming van de uitbraak en verspreiding van zoonosen, alsmede de aard van de mogelijke negatieve effecten op de volksgezondheid.’¹⁷

Verhoeven verwijst hierbij naar de uitspraken van de Rechtbank Oost-Brabant van 12 juli 2013 en 2 oktober 2013.¹⁸ Bovendien is de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 31 december 2013 van belang.¹⁹ In deze uitspraak gaat de rechtbank onder meer nader in op de doelstellingen van de relevante wetten. De rechtbank overweegt dat de GWD primair gericht is op het welzijn van dieren en de veiligheid van de mensen die met de dieren omgaan. De dieren bevinden zich in de inrichting en de werkzaamheden met de dieren vinden plaats in de inrichting. De verplichting op grond van artikel 1.1 lid 2 WMB heeft betrekking op de milieugevolgen van de inrichting voor de omgeving buiten de inrichting. Vanwege dit verschil kon verweerder volgens de rechtbank niet volstaan met een verwijzing naar de GWD en de daarop gebaseerde regelgeving. Verweerder had aan de omgevingsvergunning milieu voorschriften moeten verbinden die waarborgen dat volksgezondheidsrisico’s vanwege de verspreiding van ziektekiemen buiten de inrichting niet zullen optreden.

5 Kabinetstandpunt intensieve veehouderij

Beleidsmatig gezien is op nationaal niveau het ‘Kabinetstandpunt inzake omvang intensieve veehouderij en schaalgrootte’ van belang, zoals vastgelegd in de brief van staatssecretaris Dijkzema van 14 juni 2013.²⁰ In deze brief stelt de staatssecretaris onder andere vast dat de veehouderij in toenemende mate ter discussie staat vanwege onduidelijkheid over risico’s voor de volksgezondheid. In de brief geeft Dijkzema mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM) haar visie op de veehouderij. Voorts reageert ze namens het

14. ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4396. Zie voor een voorbeeld in de lagere rechtspraak waarbij een weigeringsbesluit werd vernietigd: Rb. Oost-Brabant 27 januari 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:279 (Nertsenhouderij Gemert-Bakel).
15. Zie hierover uitgebreid G.A.M. Jongbloed, *Activiteitenbesluit milieubeheer, algemene regels voor de veehouderij*, Agr.r. 2013, p. 161 e.v.
16. Vgl. Vz. ABRvS 16 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD5343 (Geluidsoverlast Almelo). Zie over deze uitspraak ook M.J.H.M. Verhoeven, *Drie jaar milieurechtspraak in eerste aanleg*, M en R 2014/18, par. 4.4 (slot).

17. Verhoeven 2014.

18. Rb. Oost-Brabant 12 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2855 en Rb. Oost-Brabant 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5445.

19. Rb. Oost-Brabant 31 december 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:7227 (Omgevingsvergunning Boxmeer).

20. Kamerstukken II 2012/13, 28973, 134.

kabinet op het advies dat de Gezondheidsraad (reeds) op 30 november 2012 heeft uitgebracht,²¹ welk advies overigens verwerkt is in het hiervoor behandelde beoordelingskader. Tot slot reageert ze op het verzoek van de Tweede Kamer om een wetswijziging van de WMB en de Wro in gang te zetten in verband met het creëren van een weigeringsgrond op basis van gezondheidsrisico's.

Het advies van de Gezondheidsraad kan als volgt worden samengevat. Er is onvoldoende wetenschappelijke kennis over de gezondheidsrisico's van veehouderijen, waardoor nog geen onderbouwde afstandscriteria en normen kunnen worden vastgesteld. Dit ligt slechts anders voor endotoxinen. De Gezondheidsraad oppert de mogelijkheid een gezondheidskundige advieswaarde toe te passen voor endotoxinen van 30 EU/m³.

Geurhinder kan indirect gezondheidsklachten met zich brengen. Volgens de Gezondheidsraad is de normstelling voor geurhinder afkomstig van veehouderijbedrijven soepeler dan die voor geurhinder afkomstig van industriële bedrijfstakken. Strengere geurnormen kunnen bijdragen aan het terugdringen van gezondheidsrisico's. Hetzelfde geldt voor fijnstofemissies. In fijnstofemissies kunnen zich bacteriën bevinden, zodat een reductie van fijnstofemissies kan bijdragen aan het terugdringen van gezondheidsrisico's. Behoudens ten aanzien van stallen met meer dan 1500 geiten is er geen duidelijke relatie tussen de omvang van een stal en gezondheidsrisico's. De Gezondheidsraad adviseert gemeenten om op lokaal niveau een kwalitatieve beoordeling van gezondheidsrisico's uit te voeren overeenkomstig het beoordelingskader.

Het kabinet heeft geconstateerd dat vanwege het ontbreken van een wetenschappelijke onderbouwing voor gezondheidsrisico's van veehouderijen, het huidige instrumentarium voor 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. Het kabinet heeft daarom een wettelijk kader aangekondigd (vorm te geven via een wijziging van de Wet dieren) dat provincies en gemeenten de mogelijkheid biedt om vanuit een oogpunt van volksgezondheid op drie niveaus grenzen te kunnen stellen, namelijk:

1. het maximaliseren van de totale omvang van de veehouderij in een bepaald gebied (inclusief het 'op slot zetten' van een gebied);
2. het maximaliseren van de veehouderijintensiteit in een gebied; en
3. het begrenzen van een veehouderijlocatie in een gebied.

Voorts heeft het kabinet de navolgende maatregelen aangekondigd.

- Er wordt een inventarisatie gedaan naar mogelijke maatregelen ter vermindering van de risico's van veehouderijen voor de gezondheid van omwonenden.

- In 2014 zullen maximale emissienormen voor fijn stof gaan gelden (hiertoe wordt het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij gewijzigd).
- De door de Gezondheidsraad voorgestelde advieswaarde voor endotoxinen (30 EU/m³) wordt uitgewerkt, zodat deze norm kan worden toegepast bij de omgevingsvergunning milieu.

Verder roept het kabinet gemeenten op om de mogelijkheden te benutten die de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) biedt voor het stellen van strengere geurnormen, zal onder leiding van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) een aanvullend onderzoek plaatsvinden naar de kwantitatieve gezondheidseffecten van veehouderijen – het zogenoemde 'Veehouderij en Gezondheid Omwonenden' (VGO)-onderzoek – en wordt gewerkt aan een kennisplatform dat ondersteuning biedt aan provincies en gemeenten op het terrein van veehouderij en volksgezondheid.

De staatssecretaris onderschrijft de aanbeveling van de Gezondheidsraad om het beoordelingskader toe te passen. Dat is nog te weinig concreet om als toetsingskader bij besluiten in het omgevingsrecht te hanteren, zo is ook de staatssecretaris van mening.

6 Initiatiefnota Van Gerven

Voorts is de initiatiefnota van Van Gerven over agrarische activiteiten en volksgezondheid ('Een gezonde veehouderij') relevant.²² Van Gerven stelt, mede gezien het voorzorgbeginsel, voor om:

- een wettelijk moratorium op agrarische activiteiten in te stellen;
- gezondheidsrisico's toe te voegen als (expliciet) toetsingscriterium bij ruimtelijke beslissingen; hiertoe zou het instrument 'gezondheidseffectrapportage' in het leven moeten worden geroepen;
- gezondheidsrisicocontouren voor te schrijven voor de ruimtelijke ordening; een minimumafstand van 250 meter tussen bebouwing en intensieve veehouderij waarbinnen uitbreiding en nieuwvestiging verboden zijn;
- een verslechteringsverbod voor uitbreiding bewoning en intensieve veehouderij in te voeren, dat inhoudt dat uitbreiding van deze functies naar elkaar toe niet mogelijk is zonder positief advies van de GGD;
- de maximale geurbelasting te herzien en in lijn te brengen met andere bedrijfstakken en de advieswaarden van de GGD;
- de verplichting weer in te voeren om de cumulatieve effecten van geurbelasting te toetsen;
- de bewindspersoon te verzoeken om nader onderzoek te doen naar de verspreiding van ziekteverwekkers vanuit de veehouderij en ter zake maatregelen voor te stellen, en de bewindspersoon voorts te vragen om ook de komende jaren voldoende geld te reserveren

21. Kamerstukken II 2012/13, 28973, 129.

22. Kamerstukken II 2013/14, 33792, 2.

voor onderzoek naar gezondheidsrisico's voor de mens van de veehouderij.

Vooralsnog heeft deze initiatiefnota niet geleid tot nieuw beleid.²³

7 Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij

Op provinciaal niveau is de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV) relevant. Het nieuwe Brabantse beleid voor de veehouderij valt onder het traject dat reeds in 2010 is ingezet onder de noemer 'Transitie naar een zorgvuldige veehouderij'. Beleidsmatig is door de provincie Noord-Brabant onder andere de keuze gemaakt om ontwikkelruimte voortaan alleen mogelijk te maken als dit op bedrijfsniveau bijdraagt aan een verdere verduurzaming door het treffen van (bovenwettelijke) maatregelen. In de Verordening ruimte 2014 (hierna: de verordening), die op 19 maart 2014 in werking is getreden, wordt een zorgvuldige veehouderij gedefinieerd als 'een veehouderij die zorgt voor een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving, waaronder volksgezondheid, en een goede diergezondheid en -welzijn'.²⁴ De systematiek van de verordening komt erop neer dat nieuwvestiging en omschakeling en vergroting van een bestaand bouw- of bestemmingsvlak niet mogelijk zijn (geen ontwikkelingsmogelijkheden).²⁵ Onder 'omschakeling' wordt verstaan 'het geheel of gedeeltelijk overstappen van de ene agrarische bedrijfsvorm naar de andere agrarische bedrijfsvorm'.²⁶ Hierop zijn uitzonderingen geformuleerd. Het voert in het kader van deze bijdrage te ver om al deze uitzonderingen te bespreken. Ik volsta met de vermelding dat bij elke uitzondering de voorwaarde geldt dat sprake dient te zijn van een (ontwikkeling naar een) zorgvuldige veehouderij.²⁷

Wat onder een zorgvuldige veehouderij moet worden verstaan, dienen gedeputeerde staten nader te bepalen.²⁸ Hiertoe is de BZV vastgesteld.²⁹ De BZV kent drie hoofdthema's: volksgezondheid, diergezondheid en -welzijn en fysieke leefomgeving. Voor deze thema's zijn negen maatlaten opgesteld: gezondheid, ammoniak, geur, fijn stof, dierenwelzijn, mineralenkringlopen (grondgebondenheid en efficiency), verbinding met de omgeving en biodiversiteit. Op elke maatlat kan een veehouder punten scoren. Uit die scores volgt de totaalsco-

re BZV. Uit de tot nu toe gepubliceerde informatie kan nog niet worden afgeleid hoe de scores precies worden bepaald en wanneer een veehouder zo goed scoort (beter dan hij volgens Europese, nationale of provinciale wetten en regels verplicht is, zo is de bedoeling) dat het bedrijf ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden krijgt. Bij de BZV zijn diverse juridische kanttekeningen te plaatsen, onder andere met betrekking tot de ruimtelijke relevantie, de provinciale belangen en de rechtszekerheid. Ik verwijs daarvoor kortheidshalve naar mijn recente bijdrage voor het *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*.³⁰

8 Een voorbeeld: Q-koorts

De werking van het systeem kan aan de hand van een voorbeeld worden geïllustreerd. Toen in 2009 de Q-koortsepidemie uitbrak, werden in de eerste plaats op basis van het primaire kader maatregelen genomen. Op 4 december 2009 heeft het RIVM een advies van het deskundigenoverleg aan het (toenmalige) ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gezonden. In deze brief zijn de verschillende strategieën voor de beperking van de Q-koortsepidemie en de mogelijke effecten daarvan nader uiteengezet. De minister van LNV heeft op 18 december 2009 de 'Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met de aanwijzing van Q-koorts en maatregelen ter bestrijding van Q-koorts' (hierna: de Regeling) bekendgemaakt. De Regeling is gebaseerd op artikel 15 lid 2 onder a en c en 3, artikel 17 en 31 GWD. Ter preventie en ter bestrijding van besmettelijke dierziekten kan op grond van artikel 15 van deze wet een besmettelijke dierziekte worden aangewezen indien de ziekte zich snel kan uitbreiden, ernstige schade kan berokkenen aan de betrokken diersoort en niet of niet volledig kan worden voorkomen of bestreden met normale bedrijfsmiddelen. Voorts kan een besmettelijke dierziekte worden aangewezen indien de ziekte naar het oordeel van de minister een ernstig gevaar voor de volksgezondheid oplevert. Op grond van artikel 17 kunnen bij ministeriële regeling hetzij voor geheel Nederland, hetzij voor bepaalde gedeelten van Nederland regels worden gesteld ter voorkoming van overbrenging van een besmettelijke dierziekte. Hieronder worden mede verstaan regels met betrekking tot de aanwezigheid van dieren, producten van dierlijke oorsprong, diervoeder, vervoermiddelen alsmede andere producten of voorwerpen op bedrijven of vestigingen. Indien in het belang van het wesen, de preventie of de bestrijding van besmettelijke dierziekten naar het oordeel van de minister een onverwijlde voorziening noodzakelijk is, kan hij bepalen dat door hem krachtens hoofdstuk 2 ('De zorg voor de gezondheid van dieren')

23. Zie Kamerstukken II 2013/14, 28973, 137 voor de (voorlopige) reactie van de staatssecretarissen.

24. Art. 1.98 van de verordening.

25. Art. 6.3 lid 1 onder a en 7.3 lid 1 onder a van de verordening.

26. Art. 1.60 van de verordening.

27. Art. 6.4 en 7.4 van de verordening.

28. Art. 6.5 en 7.5 van de verordening.

29. Vgl. het besluit van GS van 18 februari 2014 (Nadere regels Verordening ruimte 2014), waarbij, als bijlage 1, de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij – versie 1.0 is vastgesteld.

30. P.P.A. Bodden, De Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij: een zorgvuldig bestuurlijk instrument?, *Agr.r.* 2013, p. 369-371. Zie ook D.W. Bruil, De Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij, *Agr.r.* 2014, p. 13-19.

vastgestelde regelingen onmiddellijk na de bekendmaking daarvan in werking treden.

In verband met de Q-koortsuitbraak was in de Regeling tijdelijk een uitbreidingsverbod voor geiten en schapen opgenomen. In de toelichting bij de Regeling staat onder meer het volgende beschreven ten aanzien van de noodzaak tot invoering van de tijdelijke maatregelen:

‘(...) Voorts bevat de wijzigingsregeling extra maatregelen voor zowel van besmetting verdachte en besmette bedrijven als voor niet-besmette bedrijven die binnen een straal van vijf kilometer van een besmet bedrijf gelegen zijn. Het gaat om bedrijven die meedoen aan de tankmelkmonitoring op grond van artikel 5.1.2. Dat zijn bedrijven met meer dan 50 schapen of geiten die gehouden worden ten behoeve van de bedrijfsmatige melkproductie. Vanaf 1 oktober 2009 geldt voor houders van meer dan 50 melkgeiten of melkschapen een verplichting om deel te nemen aan de tankmelkmonitoring. Ook bij houders van minder dieren kan Q-koorts voorkomen. De bedrijven met meer dan 50 dieren vormen echter een groter risico voor de omgeving volgens de deskundigen. De maatregelen zijn er op gericht om te voorkomen dat het aantal geiten en schapen op geiten- en schapenhouderijen in besmette gebieden groter wordt. Bevriezing van het aantal geiten en schapen in besmette gebieden is uit voorzorg gewenst zolang niet bewezen is dat vaccinatie effectief is vanwege de hiervoor beschreven epidemiologische relatie tussen een melkgeitenbedrijf met Q-koorts en een groot cluster humane ziekten en de vragen die er nog zijn met betrekking tot de precieze wijze van verspreiding van de Q-koorts bacterie. (...)’³¹

Gelet op de (op dat moment) ontstane onzekerheid over de uitbreiding van Q-koorts en het aantal humane ziekten en omdat nog niet was bewezen dat vaccinatie effectief was, is in de Regeling een uitbreidingsverbod voor geiten- en schapenhouderijen opgenomen, dat als volgt luidde:

‘(...) Artikel 5.1.5a

1. Het is verboden schapen of geiten te houden.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het referentiaantal, bedoeld in artikel 5.1.1, onderdeel f, niet wordt overschreden. (...)’

‘(...) Artikel 5.1.1, onder f

referentiaantal: het aantal geiten en schapen op het bedrijf, dat de houder in 2009 heeft verstrekt op grond van artikel 37, tweede lid, van de Regeling identificatie en registratie van dieren, tenzij wordt aangetoond dat in plaats van dit aantal een ander aantal in beschouwing behoort te worden genomen:

1. als gevolg van het feit dat het aantal, verstrekt op grond van artikel 37, tweede lid, van de Regeling identificatie en registratie van dieren, niet overeen-

komt met het aantal dat gebruikelijk gehouden wordt bij de ten tijde van de verstrekking op grond van artikel 37, tweede lid, van de Regeling identificatie en registratie van dieren in het bedrijf aanwezige capaciteit, of

2. als gevolg van vestiging of uitbreiding na het verstrekken van de gegevens op grond van artikel 37, tweede lid, van de Regeling identificatie en registratie van dieren, maar uiterlijk op 9 december 2009. (...)’

Op 21 juni 2011 heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een onderzoeksrapport naar mogelijke effecten van intensieve veehouderij op de gezondheid van omwonenden aan de Tweede Kamer aangeboden.³² In de begeleidende brief schrijft de minister het volgende:

‘(...) Ten aanzien van met geiten- en pluimveebedrijven geassocieerde longontstekingen zijn en worden bronmaatregelen genomen die de uitstoot van microbiële agentia verminderen. De analyses zijn uitgevoerd op patiëntengegevens van 2009, waarbij de gezondheidseffecten van de omvangrijke aan geitenhouderij gerelateerde Q-koortsuitbraak nog eens zijn aangetoond. Het is aannemelijk, gelet op het verloop van de Q-koortsepidemie dat de gezondheidseffecten nu en in de toekomst aanzienlijk minder zullen zijn. Maatregelen als monitoring en vaccinatie van geiten blijven van kracht, waardoor Coxiella burnetii minimaal zal worden uitgescheiden. (...)’

Met andere woorden: de maatregelen die aan geiten- en schapenhouderijen zijn opgelegd op grond van wetten ter bescherming van dier- en volksgezondheid, zoals bijvoorbeeld het inenten van de dieren tegen Q-koorts en regels met betrekking tot de opslag van mest, bleken effectief. Dit advies is bij brief van 14 juli 2011 aan de Tweede Kamer gezonden.³³ Uit de gegevens van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is gebleken dat alle schapen- en geitenhouders hun dieren tegen Q-koorts hebben gevaccineerd.³⁴

Bij brief van 15 september 2011 hebben de minister van VWS en de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) aangekondigd dat het uitbreidingsverbod voor geiten en schapen zou worden ingetrokken en dat de mestmaatregelen en de afzonderingsplicht overeenkomstig het deskundigenadvies zouden worden versoepeld.³⁵ In voornoemde brief is het besluit ten aanzien van het intrekken van het uitbreidingsverbod als volgt gemotiveerd:

‘(...) De deskundigen stellen dat, onder de randvoorwaarde dat het huidige vaccinatiebeleid wordt voortgezet, het landelijke uitbreidingsverbod in de actuele

31. Stct. 2009, 19709, p. 3.

32. Kamerstukken II 2010/11, 28973, 67.

33. Kamerstukken II 2010/11, 28286, 520.

34. Nieuwsbericht van de NVWA d.d. 31 augustus 2011, <www.vwa.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/2015361/vaccinatiecampagne-Q-koorts-afgerond>.

35. Kamerstukken II 2011/12, 28286, 523.

epidemiologische situatie niet verder bijdraagt aan het verminderen van het risico op overdracht van Q-koorts naar mensen. De patiëntenvereniging en enkele bestuurlijke partners, waaronder de GGD-NL en de VNG, wensen het verbod uit voorzorg in stand te houden. De VNG en GGD-NL willen het uitbreidingsverbod in stand houden zolang er geen criteria zijn vastgesteld voor de afstand tussen veehouderij en woningen. Op basis van de huidige kennis, inclusief de conclusies uit het IRAS, NIVEL en RIVM-rapport waarover wij tijdens het debat op 23 juni jl. met uw Kamer van gedachten gewisseld hebben, is er echter geen wetenschappelijke onderbouwing voor dergelijke criteria. In onze adviesvraag aan de Gezondheidsraad (GR) vragen we hen wel om na te gaan in hoeverre er mogelijkheden zijn om te komen tot dergelijke criteria. Alhoewel wij de overwegingen van onze bestuurlijke partners zeker begrijpen, zien we op basis van het deskundigenadvies onvoldoende aanleiding om het uitbreidingsverbod in stand te houden en hebben daarom besloten om het landelijke uitbreidingsverbod op te heffen. (...)

Op 27 oktober 2011 is de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met versoepeling van de maatregelen tegen Q-koorts in de Staatscourant gepubliceerd.³⁶ In de artikelsgewijze toelichting wordt het volgende gesteld:

‘(...) In artikel 5.1.1 is de definitie van “referentieaantal” geschrapt. Dit hangt samen met het vervallen van het uitbreidingsverbod voor melkgeiten- en melkschapenhouderijen zoals dat was opgenomen in artikel 5.1.5a (oud) van de regeling. Het uitbreidingsverbod kan vervallen, omdat zoals hiervoor is opgemerkt, de deskundigen hebben aangegeven dat dit verbod, uitgaande van continuering van het huidige vaccinatiebeleid en zorgvuldig toezicht hierop, in de actuele epidemiologische omstandigheden niet verder bijdraagt aan vermindering van het risico op overdracht van Q-koorts naar mensen. (...)’

Op 10 juli 2012 publiceerde het RIVM dat mensen die in de omgeving van geitenhouderijen wonen door de verplichte vaccinatie geen verhoogd risico meer hebben om Q-koorts te krijgen. In het onderzoek van het RIVM – getiteld ‘Infectierisico’s van de veehouderij voor omwonenden’, eveneens van 10 juli 2012 – is ten aanzien van de risico’s voor omwonenden het volgende gesteld:

‘(...) Voor de gekozen pathogenen is alleen voor *C. burnetii* [Q-koorts; PB] de relatie tussen ziekte bij omwonenden en veehouderijbedrijven in de omgeving onderzocht en gevonden. Er is aangetoond dat vooral besmette melkgeitenbedrijven met een abortusstorm tot op 5 tot 10 km afstand een risico vormen voor de omwonenden. Gezien het opgezette tankmelk

monitoringssysteem voor *C. burnetii* en de beheersmogelijkheden bij herkauwers met vaccinatie als belangrijkste pijler van het huidige bestrijdingsbeleid wordt het risico voor de omwonenden van melkgeitenhouderijen in de toekomst klein geacht. (...)’

Met het vorenstaande is de werking van het primaire kader geïllustreerd. Ten opzichte hiervan kan de omgevingsvergunning milieu aanvullende betekenis hebben, bijvoorbeeld door daaraan een voorschrift te verbinden dat ziet op de wijze waarop de nageboorten opgeruimd, opgeslagen en uit de inrichting verwijderd worden. Grote hoeveelheden bacteriën worden in geval van Q-koorts immers uitgescheiden via de nageboorte. Bovendien kan onder omstandigheden een regel in de ruimtelijke ordening die verbiedt dat de bebouwing van een veehouderij wordt uitgebreid richting woningen, nuttig zijn.

9 Tot slot

Het gebrek aan voldoende precieze wetenschappelijke inzichten maakt dat aan het omgevingsrecht slechts een aanvullende rol toekomt bij de beoordeling van de gezondheidseffecten voor mensen van het houden van dieren, voor zover het gaat om zöonosen. De Rechtbank Oost-Brabant hanteert op basis van het voorzorgbeginsel een enigszins andere benadering dan de Afdeling, maar het valt – wederom gezien het gebrek aan voldoende precieze wetenschappelijke inzichten – niet te verwachten dat deze andere benadering tot andere uitkomsten zal leiden.

Uit het voorzorgbeginsel volgt dat de afwezigheid van zekerheid over het intreden van milieuschade, gelet op wetenschappelijke en technische kennis op een bepaald moment, niet kan rechtvaardigen dat een staat effectieve en proportionele maatregelen nalaat die zijn gericht op het voorkomen van ernstige en onomkeerbare milieuschade.³⁷ Het voorzorgbeginsel brengt evenwel niet met zich dat de enkele vrees voor risico’s tot maatregelen moet leiden.³⁸ Zo beschouwd, is er geen aanleiding om thans te verlangen dat het omgevingsrecht een meer dan aanvullende rol vervult. Op het moment dat er nieuwe normen vastgesteld kunnen worden (denk aan de norm van 30 EU/m³ voor endotoxinen), zal de aanvullende rol van het omgevingsrecht aan betekenis winnen.

36. Stcrt. 2011, 18044.

37. Zie bijv. EHRM 27 januari 2009, 67021/01, AB 2009/285 (Tatar/Roemenië).

38. Vgl. ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2050, BR 2013/103 (Rijksinpassingsplan ‘Randstad 380 kV-verbinding Noordring Beverwijk-Zoetermeer (Bleiswijk)’).