

## Memo 'fysieke leefomgeving en gezondheid'

In deze memo wordt u eerst geïnformeerd over de (on-)mogelijkheden die de gemeente onder de geldende wet- en regelgeving heeft, om het aspect volksgezondheid mee te wegen in een besluit op:

1. een aanvraag omgevingsvergunning, onderdeel milieu (wijziging inrichting);
2. een aanvraag om een niet in het bestemmingsplan passende nieuwvestiging of uitbreiding van een bestaand bedrijf planologisch mogelijk te maken (bestemmingsplanherziening of omgevingsvergunning met afwijking van het bestemmingsplan).

In het tweede deel gaan we in op de ruimere mogelijkheden die hiervoor lijken te ontstaan na in werkingtreding van de Omgevingswet en hoe wij hier als gemeente invulling aan kunnen geven.

### **Aanvraag omgevingsvergunning, onderdeel milieu (het wijzigen van de inrichting)**

Bij de beoordeling van de aanvraag moet een gemeente de mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid betrekken. Indien door het in werking zijn van het bedrijf risico's voor de volksgezondheid kunnen ontstaan, moeten deze risico's bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken. Voor de verschillende milieuonderdelen die van invloed kunnen zijn op de volksgezondheid (bijvoorbeeld geur, fijn stof, geluid, ammoniak) bestaan wettelijke en beleidsmatige toetsingskaders die gevormd zijn op basis van wetenschappelijke inzichten. Wij moeten de aanvraag toetsen aan dit geldende toetsingskader en de aanvraag vergunnen als hieraan wordt voldaan. De rechter staat het afwijken van deze toetsingskaders vanwege volksgezondheid alleen toe op basis van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten. En voor zover er (nog) geen toetsingskaders zijn, zoals voor endotoxinen, moet de aanvraag eveneens beoordeeld worden op basis van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten. Alleen als een wettelijk toetsingskader ontbreekt en er evenmin algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten zijn, terwijl er wel een indicatie is, dan is weigeren van de vergunning of het toevoegen van voorschriften aan de vergunning vanwege de volksgezondheid mogelijk om aan het voorzorgbeginsel te voldoen. In zo'n situatie zullen wij altijd inhoudelijk advies vragen aan de GGD.

Rechtbank Oost-Brabant, SHE 13/519 en SHE 13/525, 6 juni 2014, Asten.

*"De rechtbank heeft overwogen dat voor het risico van de verspreiding van ziekten die van dier op mens overdraagbaar zijn (zoönosen) nog geen wettelijk of beleidsmatig toetsingskader is ontwikkeld. Er is geen sprake van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de (ernst van) gezondheidseffecten van een intensieve veehouderij op omwonenden. Dit komt mede naar voren uit het onderzoek van de Gezondheidsraad van 30 november 2012. Het enkele ontbreken van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten is onvoldoende om de vergunning reeds daarom te weigeren vanwege een mogelijk volksgezondheidsrisico. Pas als er indicaties zijn dat een activiteit een risico voor de volksgezondheid zou kunnen hebben, zal het bevoegd gezag, mede gelet op het voorzorgsbeginsel, moeten onderzoeken of de mogelijke negatieve effecten op de volksgezondheid van een zodanige ernst kunnen zijn dat hierin aanleiding is gelegen om de vergunning te weigeren, of nadere voorschriften ter voorkoming van gezondheidsrisico's aan de vergunning te verbinden. 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 zoönosen, alsmede de aard van de mogelijke effecten op de gezondheid."*

Tot voor kort ontbrak er wetenschappelijk bewijs voor een relatie tussen de veehouderij en gezondheidsrisico's. Het was op grond hiervan vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat er geen reden is om een omgevingsvergunning milieu voor een (intensieve) veehouderij te weigeren. Dit wordt bevestigd in de uitspraken van de Afdeling van 17 april 2013 (201208357) en een uitspraak van de Afdeling van 15 oktober 2014 (201401391). Anticiperen op mogelijke resultaten van toekomstig wetenschappelijk onderzoek werd en wordt door de Raad van State niet geaccepteerd.

De afgelopen tijd is veel gesproken over het rapport 'Veehouderij en gezondheid omwonenden' (VGO rapport). Dit rapport heeft het kabinet in juli 2016 met een brief naar de Tweede Kamer gestuurd samen met het endotoxinenrapport. In dit rapport zijn de resultaten neergelegd van onderzoek op grond van huisartsgegevens, ingevulde vragenlijsten, medisch onderzoek en luchtkwaliteitsmetingen naar de vraag of gezondheidseffecten bij omwonenden van veehouderijen gerelateerd zijn aan de aanwezigheid van deze bedrijven. Het onderzoek is uitgevoerd in het oosten van Noord-Brabant en het noorden van Limburg. Op grond van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (201509405/1/R4, 12 oktober 2016, Vlagtwedde) is te concluderen dat de resultaten uit het VGO rapport niet zomaar toegepast mogen worden in andere gebieden dan waarvoor het onderzoek heeft plaatsgevonden. Het VGO rapport kon niet worden aangemerkt als een algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 201509405/1/R4, 12 oktober 2016, Vlagtwedde  
*"In het rapport zijn de resultaten neergelegd van onderzoek op grond van huisartsgegevens, ingevulde vragenlijsten, medisch onderzoek en luchtkwaliteitsmetingen naar de vraag of gezondheidseffecten bij omwonenden van veehouderijen gerelateerd zijn aan de aanwezigheid van deze bedrijven. Het onderzoek is uitgevoerd in het oosten van Noord-Brabant en het noorden van Limburg. In het rapport is vermeld dat de reden daarvoor is de zeer hoge veedichtheid in dat gebied en de ervaring met Q-koorts. Volgens het rapport is het, gezien het voorkomen van specifieke vormen van blootstelling in dit gebied, niet zonder meer duidelijk of de resultaten van het onderzoek zijn te generaliseren voor het hele land. Hierbij wordt gewezen op de hoge achtergrondniveaus voor fijnstof, onder andere afkomstig uit het Ruhrgebied in het onderzoeksgebied. Voorts wordt gewezen op andere specifieke kenmerken van het gebied, zoals aantal veehouderijen, type bedrijven en kenmerken van de bevolking. Gelet hierop wordt aanbevolen om delen van de studie te herhalen in veerrijke delen van Overijssel en/of Gelderland."*

Zeer recentelijk zijn de resultaten van enkele aanvullende onderzoeken bekend gemaakt, nl:

- Binnen een straal van 1 km rond een gemiddeld pluimveebedrijf komt tussen 3,7% (2013) en 15,9% (2010) meer longontsteking voor. Het gaat gemiddeld om 7,2% extra patiënten. Er zijn sterke aanwijzingen dat fijnstof en componenten ervan mensen gevoeliger maken voor luchtweginfecties. Ziekteverwekkers afkomstig van dieren zijn niet uit te sluiten.
- Ook rondom geitenhouderijen hebben mensen een grotere kans op longontsteking. Binnen een straal van 1,5 of 2 km rond een gemiddeld geitenbedrijf komt tussen 12,3% en 52,1% meer longontsteking voor. Het gaat gemiddeld om 5,4% extra patiënten. Wat deze toename veroorzaakt is nog onduidelijk.
- In het studiegebied gaat het om circa 150 geitenhouderijen, terwijl de pluimveehouderijen veel talrijker zijn. Dit verklaart waarom het percentage bij pluimvee en geiten vergelijkbaar is, ondanks het feit dat de gevonden risicoverhoging rondom een gemiddelde geitenhouderij duidelijk hoger is dan voor een gemiddelde pluimveehouderij.
- Het onderzoek bevestigt ook de eerdere conclusie dat mensen met COPD, die in de buurt van veehouderijen wonen, vaker en ernstiger klachten hebben dan mensen die op grotere afstand van veehouderijen wonen.
- Uit luchtmetingen in de woonomgeving blijkt dat de concentratie endotoxinen in de lucht dichterbij de veehouderij toeneemt. Dat gebeurt ook als de dichtheid, het aantal veehouderijen in een gebied, groeit. Veehouderijsectoren met de hoogste uitstoot van fijnstof dragen bij aan de concentratie van endotoxinen in de leefomgeving. Maar ook sectoren van de veehouderij met een lagere uitstoot van stoffen, leveren een substantiële bijdrage aan de concentratie van endotoxinen in de leefomgeving.

Er blijkt dus wel degelijk een relatie te zijn tussen de veehouderij en gezondheidsrisico's. Op basis van deze resultaten heeft het rijk gemeenten en provincies opgeroepen om bij het nemen van besluiten op het gebied van ruimtelijke ordening en vergunningen, rekening te houden met deze zorgelijke signalen. Helaas zijn juridisch gezien op dit moment de mogelijkheden voor gemeenten beperkt omdat de wettelijke en beleidsmatige toetsingskaders ontoereikend zijn. De VNG zal dan ook met het Rijk in overleg treden over passende maatregelen totdat de oorzaken beter bekend zijn. Het ministerie van IenM zal op korte termijn een 'Handreiking veehouderij en volksgezondheid' opstellen. Als bijlage bij deze memo treft u de reactiebrief d.d. 1 juni 2017 van de staatssecretarissen van EZ en IenM aan de Tweede Kamer aan over deze recente onderzoeksresultaten en de voorgestelde maatregelen.

### **Aanvraag planologische maatregel**

Als een bedrijf zich ergens nieuw wil vestigen of wil uitbreiden op een plek waar dit op grond van het geldende bestemmingsplan niet is toegestaan, kan dit bedrijf de gemeente vragen een planologische maatregel te nemen die de ontwikkeling planologisch mogelijk maakt. Bijvoorbeeld door het bestemmingsplan te herzien of door een omgevingsvergunning te verlenen in afwijking van het bestemmingsplan (uitgebreide Wabo-procedure). De gemeente moet deze aanvraag toetsen aan 'een goede ruimtelijke ordening'. In de ruimtelijke ordening gaat het om het toedelen van functies aan locaties, waarbij ter bevordering van een goed leefklimaat milieuzonering wordt toegepast: het op verantwoorde afstand van elkaar plaatsen van milieubelastende en milieugevoelige functies. De gemeentelijke afwegingsruimte is hier groter dan bij een aanvraag omgevingsvergunning, onderdeel milieu (het wijzigen van de inrichting). Een indicatie dat er risico's zijn voor de volksgezondheid, zelf al is dit nog niet wetenschappelijk aangetoond, kan in dit geval voldoende zijn om als gemeente te besluiten niet mee te werken aan het verzoek. In de concept Structuurvisie hebben wij op blz. 51 aangegeven dat uitbreiding van grootschalige niet grondgebonden landbouw alleen gefaciliteerd wordt als er sprake is van een innovatieve, duurzame aanpak, passend bij maatschappelijk verantwoord ondernemen en er extra aandacht is voor volksgezondheid en het beperken van overlast voor de omgeving. Op grond van de nieuwe Omgevingsverordening van de provincie is nieuwvestiging of grootschalige uitbreiding van agrarische percelen alleen toegestaan in uitzonderingsgevallen en onder

strikte voorwaarde dat er winst geboekt wordt op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en sociale kwaliteit. Gezondheid maakt hier deel van uit. De provincie heeft als hulpmiddel voor de toepassing van dit beleid in de dagelijkse praktijk onlangs de handreiking Kwaliteitsimpuls Agro & Food uitgegeven.

Op grond van het bestemmingsplan Buitengebied is nieuwvestiging van intensieve veehouderijen niet toegestaan. Wij kunnen onder voorwaarden wel meewerken aan vergroting van agrarische bouwvlakken middels vaststelling van een wijzigingsplan, waarbij voldaan moet worden aan de vereisten uit de nieuwe provinciale Omgevingsverordening. Voor intensieve veehouderijen in verweingsgebied geldt hierbij een restrictie tot maximaal 1,5 ha. Wij zullen uiteraard na de vaststelling van de structuurvisie het bestemmingsplan Buitengebied op dit onderdeel in overeenstemming brengen met de inhoud van onze structuurvisie en met de omgevingsverordening van de provincie.

### **Het aspect gezondheid onder de nieuwe Omgevingswet**

De Omgevingswet is al vastgesteld, maar zal pas op zijn vroegst halverwege 2019 in werking treden. De Omgevingswet vervangt straks 26 wetten op gebied van de fysieke leefomgeving, waaronder de Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning (Wabo), de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet Milieubeheer (Wmb). Daar waar op dit moment aanvragen vanuit het milieuspoor of vanuit het ruimtelijk spoor getoetst worden, zal er straks één integrale omgevingstoets plaatsvinden.

Tijdens de behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer is veel gesproken over het onderwerp 'gezondheid'. Het thema heeft dan ook een plaats gekregen in de wet.

Het doel van de wet is het bereiken en in stand houden van een **veilige en gezonde** fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit voor inwoners. Het gaat om doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. De inrichting van de fysieke omgeving kan bijdragen aan maatschappelijke doelen, zoals een gezondere leefomgeving (bijvoorbeeld levensloopbestendig wonen, meer bewegen, sociale veiligheid, ontmoeten, groen, gezonde lucht, geluidkwaliteit) en het verminderen van gezondheidsverschillen. De Omgevingswet geeft gemeenten en provincies de mogelijkheid om expliciet en vroegtijdig gezondheid en (fysieke) veiligheid te betrekken bij ruimtelijke planvorming en besluitvoering. Bijvoorbeeld door:

- rekening te houden met gezondheid bij de toedeling van functies;
- lokaal omgevingswaarden op te stellen en vervolgens te monitoren;
- vergunningen te weigeren vanwege ernstige gezondheidsrisico's, ook wanneer er nog onvoldoende precieze wetenschappelijke inzichten zijn met betrekking tot het risico van een bepaalde ziekte.

De gemeente kan straks binnen door het rijk vastgestelde bandbreedtes zelf bepaalde omgevingswaarden (= milieunormen) vaststellen. In het kort: er is een standaardwaarde voor geluid, trilling, geur en bodem. Deze waarden zijn aanvaardbaar voor het gehele land. Maar gemeenten kunnen variëren – dat wil zeggen strenger zijn, of minder streng zijn dan de standaard. Voor lucht en externe veiligheid geldt daarentegen dat gemeenten niet minder streng mogen zijn dan de standaardwaarde. Strenger mag wel, al moet de gemeente dan wel heel goed inzichtelijk maken hoe en waarom de afweging is gemaakt. De motivering zal erg belangrijk worden en er zal compensatie moeten worden geboden aan diegenen die schade leiden als gevolg van de hogere norm. Niet alle risico's zijn te vangen met normen. Gemeenten kunnen met onvoorziene gezondheidsrisico's worden geconfronteerd die nog niet door de wet worden beschermd. De Tweede Kamer heeft een amendement aangenomen, waardoor gemeenten in zo'n geval toch kunnen optreden. Zo kunnen zij straks een omgevingsvergunning weigeren als naar hun oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden, waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot nadelig gevolgen voor de gezondheid.

'Gezondheid' heeft in de Omgevingswet een ruime betekenis. Het gaat zeker niet alleen over toelaatbare milieunormen, maar ook over het gezond ontwerpen en inrichten van de leefomgeving. Een leefomgeving die mensen als prettig ervaren, die uitnodigt tot gezond gedrag en waarin de druk op de gezondheid zo laag mogelijk is. Een gezonde leefomgeving is een voorwaarde voor een duurzame leefomgeving en is een belangrijk aspect van integraal gezondheidsbeleid. Kenmerken zijn:

- een schoon en veilig milieu;
- voldoende groen, natuur en water;
- aandacht voor de mogelijke gevolgen van klimaatverandering;
- gezonde en duurzame woningen;

- een aantrekkelijke en gevarieerde openbare ruimte;
- een gevarieerd voorzieningenaanbod (wonen, scholen, winkels, cultuur, bedrijven, sport, zorg);
- een goede bereikbaarheid.

Een leefomgeving met deze kenmerken:

- nodigt uit tot bewegen, spelen en sporten;
- stimuleert fietsen, wandelen en gebruik van het openbaar vervoer;
- nodigt uit tot ontmoetingen en contact;
- houdt rekening met de behoeften van (toekomstige) bewoners en specifieke bevolkingsgroepen (kinderen, ouderen en lagere-inkomensgroepen).

### **Wat doen we al in Olst-Wijhe**

Op ambtelijk en bestuurlijk niveau zijn verkennende gesprekken gaande met de GGD over mogelijke vormen van samenwerking, advisering en vroegtijdige participatie bij ruimtelijke plannen en maatregelen in de fysieke leefomgeving. Dit mede ter voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet. Daar waar gezondheid een rol speelt bij vergunningaanvragen wordt nu al aan de GGD gevraagd om een advies uit te brengen. Hierdoor ontstaat bij ons en bij de medewerkers meer bewustwording van de rol die we in het fysieke domein kunnen spelen bij het bevorderen van gezondheid. Wij willen er naar toe dat gezondheidsaspecten structureel en integraal meegewogen worden bij besluiten over ruimtelijke plannen. Bij alle ruimtelijke plannen wordt dan bekeken of gezondheidsaspecten aan de orde zijn en wordt afgewogen of een gezondheidsadvies van de GGD nodig is. In de voorbereiding hierop worden er procesafspraken gemaakt met de GGD en er zal intern aandacht worden besteed aan de doorontwikkeling en organisatie van integraal werken.

Gemeenten moeten volgens de Wet Publieke Gezondheid elke vier jaar een nota gezondheid opstellen, waarin rekening gehouden moet worden met de sociale en fysieke leefomgeving. De nu vigerende nota, vastgesteld op 9 september 2013, wordt volgend jaar herzien. Het traject wordt dan aangegrepen om de integraliteit in beleid en beleidsuitvoering te bevorderen en een verbinding te leggen tussen het maatschappelijke en het ruimtelijke domein. De Omgevingswet biedt daarbij een kans om (op aspecten) sturing te geven aan ambities op het gebied van volksgezondheid.

Bijlage:

Reactiebrief aan de Tweede Kamer van de staatssecretarissen van EZ en IenM op de recente onderzoeken naar de relatie tussen veehouderij en gezondheid.