

VMR Actualiteitendag 2020

Gezondheid

Paul Bodden
Utrecht | 1 oktober 2020

1

Programma

- Inleiding
- Het verzorgingsbeginsel
- Nederlandse situatie (met voorbeelden naar huidig recht)
- 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

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

The logo for 'Hekkel man' features the word 'Hekkel' in a black sans-serif font above the word 'man' in a red sans-serif font. A small red squiggle is positioned below the 'n' in 'man'.

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

The logo for 'Hekkel man' features the word 'Hekkel' in a black sans-serif font above the word 'man' in a red sans-serif font. A small red squiggle is positioned below the 'n' in 'man'.

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



7

Europeesrechtelijke basis voorzorgsbeginsel

- 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



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



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 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1069 (Landerd):

"2.5. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak geoordeeld dat het college in het besluit van 10 juli 2018 terecht uit voorzorg, om risico's voor de volksgezondheid te voorkomen, de geldende geuremissiefactoren buiten toepassing heeft gelaten. Daarbij is de rechtbank er ten onrechte van uitgegaan dat het exclusieve wettelijke toetsingskader van de Wgv buiten toepassing kan worden gelaten, omdat aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aannemelijk is gemaakt dat dat toetsingskader niet toereikend is om onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid te voorkomen. Zij heeft daarbij niet onderkend dat de omstandigheid dat dat aannemelijk zou zijn gemaakt, op zichzelf geen grondslag is om een wet in formele zin zoals de Wgv buiten toepassing te laten door andere geuremissiefactoren te hanteren."

12



12

Voorbeeld 1: elektromagnetische velden

- Elektromagnetische velden afkomstig van bijvoorbeeld hoogspanningsverbindingen en zendmasten (denk aan 5G)
- Elektromagnetische velden worden geassocieerd met ziektes zoals kinderleukemie en Alzheimer
- Tot op heden is geen causaal verband aangetoond tussen blootstelling aan elektromagnetische velden en gezondheidsrisico's. Daarentegen is de afwezigheid daarvan niet uitgesloten

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: zo veel als redelijkerwijs mogelijk overschrijding van 0,4 microtesla (jaargemiddelde) voorkomen op plaatsen waar kinderen langdurig verblijven
- Zie bijvoorbeeld AbRS 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2672 (Zuid-West, 380 kV-west)

14



14

Voorbeeld 1: elektromagnetische velden (3)

Nieuw voorzorgbeleid

- 'Advies Voorzorgbeleid Hoogspanning & Gezondheid' juni 2019, commissie Verdaas (Kamerstuk 29023, nr. 250): keer terug naar het oorspronkelijke doel van het voorzorgbeleid. Uitvoeringspraktijk is namelijk – kort gezegd – inconsistent en disproportioneel
- Naar aanleiding van het advies wordt de advieswaarde van 0,4 microtesla geschrapt. In plaats daarvan worden ALARA-maatregelen opgesteld
- 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
- De inhoud van de ALARA-maatregelen is nog niet bekend
- Gedacht kan worden aan afstandseisen, verkabelen van hoogspanningslijnen en dicht bij elkaar plaatsen van geleiders

15



15

Voorbeeld 2: gewasbeschermingsmiddelen

- Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden, Gezondheidsraad 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?

16



16

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 (Ommen)

17



17

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

18



18

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)
- Rb. Oost-Brabant 18 september 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:4492 (Bernheze):
 "7.3 (...) Voor zover de rechtbank bekend is er geen aanwijzing dat de bacterie die Q-koorts veroorzaakt van pluimvee op mensen kan worden overgedragen. Het is de rechtbank ook niet bekend dat het coronavirus van pluimvee op mensen kan worden overgedragen. De rechtbank vindt het dus nu nog te vroeg voor het oordeel dat er een verband bestaat tussen een verhoogde kwetsbaarheid voor het coronavirus en een hoge fijn stofconcentratie vanwege een individuele veehouderij."
- Verstappen onderscheidt:
 - Brongerichte maatregelen (aanpak stroperij, tegengaan handel wilde dieren, bescherming natuurgebieden)
 - Houden van landbouwhuisdieren?
- Nader onderzoek naar relatie luchtkwaliteit, veehouderij en COVID-19 (Kamerstuk 28286, nr. 1088). Het kabinet is met het RIVM in gesprek over de onderzoeksmogelijkheden.

19



19

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. recent AbRS 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1591, r.o. 4.1 (Landerd)
- Moratoria voor geitenhouderijen op basis van het voorzorgsbeginsel
 - Veelal onder verwijzing naar VGO III
 - Kamerbrief 'SO inzake het rapport 'Longontsteking in de nabijheid van geitenhouderijen in Gelderland, Overijssel en Utrecht' (kenmerk DGA-DAD / 20185698)
 - Vgl. AbRS 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1819, r.o. 4.3 (Sint-Oedenrode)

20



20

Voorbeeld 4: windturbines

- Geluid van windturbines en gezondheidsrisico's
- Met name laagfrequent en infrason geluid
- In relatie gebracht met bijv. slaapverstoring en ergenis/irritatie
- Tot op heden geen causaal verband aangetoond tussen geluid van windturbines en gezondheidsrisico's

21



21

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 windturbine 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 blijkens 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."

22



22

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

23



23

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)

24



24



Contact

Paul Bodden

T 024 382 83 33

M 06 123 39 623

E p.bodden@hekkelman.nl