

Vergaderjaar 2013–2014

28 973

Toekomst van de intensieve veehouderij

Nr. 137

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2014

Tijdens de behandeling van de begroting van Infrastructuur en Milieu op 6 november 2013 (Handelingen II 2013/14, nr. 20, item 13) heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu naar aanleiding van vragen van het lid Leenders (PvdA) toegezegd uw Kamer te informeren over de mogelijkheden die lokale overheden hebben via het omgevingsbeleid om gezondheid mee te nemen in afwegingen en vergunningverlening bij veehouderijen. Op 21 november 2013 heeft de vaste commissie van Economische Zaken verzocht om een reactie op de initiatiefnota «Een gezonde veehouderij» van het lid Van Gerven (SP) over agrarische activiteiten en volksgezondheid (Kamerstuk 33 792, nr. 2). De initiatiefnota van de SP bevat een aantal voorstellen over het omgaan met volksgezondheidsrisico's in relatie tot het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium, het MER-instrument, geuroverlast en onderzoek naar de verspreiding van ziekteverwekkers.

Met deze brief geven wij, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, invulling aan de genoemde toezegging aan uw Kamer en aan het bovengenoemde verzoek van uw Kamer. Hierbij gaan wij in op de mogelijkheden van andere overheden om reguliere risico's van veehouderijen voor de volksgezondheid te beheersen. Daarbij nemen wij het kabinetsstandpunt over de omvang van de intensieve veehouderij en schaalgrootte van 14 juni 2013 (hierna: kabinetsstandpunt), Kamerstuk 28 973, nr. 134) als uitgangspunt. Hierin heeft het kabinet haar visie op de toekomstige ontwikkeling van de veehouderij beschreven en een reactie gegeven op het advies van de Gezondheidsraad «Gezondheidsrisico's rond veehouderijen» (Kamerstuk 28 973, nr. 129).

Huidige mogelijkheden van provincies en gemeenten

Provincies en gemeenten hebben op dit moment de volgende mogelijkheden om gezondheid als criterium mee te nemen bij vergunningverlening en in het ruimtelijk beleid:

Gezondheidstoets in het MER

Gezondheid is een onderdeel van de milieueffectrapportage. Welke informatie over de relatie milieu en gezondheid in de MER-procedure en in het MER aan de orde moet komen, hangt af van de gezondheidsrisico's die het plan of project met zich meebrengt en van de mate waarin het plan of project al is uitgewerkt.

De Gezondheidseffect Screening (GES) kan voor het inzichtelijk maken van gezondheidseffecten worden gebruikt. Het betreffende bevoegd gezag bepaalt of de beschikbare instrumenten, zoals de GES, al dan niet gebruikt worden. Het bevoegd gezag kan de Commissie voor de milieueffectrapportage om advies vragen over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER.

Recent heeft een speciale werkgroep van de Commissie voor de milieueffectrapportage gekeken op welke wijze gezondheid, gelet op de laatste wetenschappelijke inzichten, het beste aan de orde kan komen. De Commissie heeft op 8 januari jl. haar factsheet «Gezondheid en MER» geactualiseerd. Een praktische handreiking volgt later dit jaar. De Commissie hanteert de beleidslijn om na een periode van voorlichting bij de toetsing van een MER het gezondheidsaspect zwaarder mee te wegen in haar oordeel. Daarmee zullen provincies en gemeenten in de MER bij een herziening van bestemmingsplannen buitengebied en bij MER-plichtige veehouderijprojecten meer expliciet aandacht besteden aan de gevolgen voor de gezondheid en alternatieven onderzoeken die mogelijke gezondheidsrisico's voorkomen of beperken. Wij zijn dan ook van mening dat de huidige MER-regelgeving in de Wet milieubeheer daarvoor voldoende aangrijpingspunten biedt.

Omgevingsvergunning

Bij aanvragen van een omgevingsvergunning milieu voor een veehouderij moeten ook de gevolgen daarvan voor de gezondheid van omwonenden worden beoordeeld. Voor zover er wettelijke normen gelden, zoals voor geur en fijnstof, moet bij overschrijding daarvan de vergunning worden geweigerd. Voor andere emissies die risico's voor de gezondheid van omwonenden met zich mee kunnen brengen, zoals zoönosen, dient het bevoegd gezag zelf een onderbouwde afweging te maken. Dat kan aanleiding zijn om nadere voorschriften aan de vergunning te verbinden of, indien sprake is van onaanvaardbare risico's, om de vergunning te weigeren.

In de jurisprudentie wordt met betrekking tot die risico's wel als eis gesteld dat het moet gaan om algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten. De Gezondheidsraad wijst er in haar advies op dat er, met uitzondering van Q-koorts en endotoxinen, op dit moment onvoldoende wetenschappelijke kennis is over de gezondheidsrisico's van veehouderijen. Het gebrek aan wetenschappelijke kennis leidt er op dit moment toe dat het weigeren van een vergunning voor de oprichting of uitbreiding van een veehouderij vanwege het risico op zoönosen in de praktijk niet slaagt.

Een aanzienlijk deel van de veehouderijen is overigens niet verplicht een omgevingsvergunning aan te vragen. Voor deze bedrijven gelden algemene regels op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Wel hebben deze bedrijven bij uitbreidingen waarbij de kans bestaat dat de luchtkwaliteitseisen voor fijnstof worden overschreden, een zogeheten omgevingsvergunning beperkte milieutoets nodig. Bij eventuele andere risico's voor de gezondheid van omwonenden kan het bevoegd gezag

alleen maatwerkvoorschriften stellen. Maar ook daarbij geldt dat het bevoegd gezag de noodzaak voor deze maatwerkvoorschriften zal moeten aantonen aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten.

Geurhinder

Bij de vaststelling van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) in 2006 heeft uw Kamer als voorwaarde gesteld dat er geen aanscherping uit zou volgen voor de veehouderij ten opzichte van de toen bestaande situatie. De normen in de wet zijn daardoor een vertaling van de toen bestaande belasting van woningen in gebieden met veehouderij. Daarnaast is bij het vaststellen van de normen in de Wgv rekening gehouden met verschil in beleving van geurhinder in concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden. Het aantal mensen dat last heeft van geurhinder is hierbij ook betrokken.

De Wgv biedt ruime mogelijkheden aan het bevoegd gezag om te komen tot strengere geurnormen. Als gemeenten van die mogelijkheden gebruik maken, dan verbetert er al veel. Zoals aangegeven in het kabinet-standpunt zijn gemeenten opgeroepen die mogelijkheden te benutten door een geurverordening op te stellen of die aan te passen. Wij stellen vast dat een aantal gemeenten het geurbeleid aan het heroverwegen is.

Het ruimtelijk instrumentarium

Het kabinet heeft er in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) voor gekozen om vanuit het belang van gezondheid op nationaal niveau geen ruimtelijke beperkingen aan veehouderij op te leggen. Het Rijk laat het aan de decentrale overheden om beleidskeuzes op dit onderwerp te maken en desgewenst gebiedsgericht maatwerk te leveren. Die keuzes kunnen ook beperkingen ten aanzien van stallen inhouden, waaronder een bouwverbod voor bepaalde stallen, zoals de provincie Noord-Brabant ten tijde van en na de Q-koortsuitbraak heeft ingesteld.

Ten aanzien van een algemeen afstandscriterium merken wij op dat de Gezondheidsraad in haar bovengenoemde advies stelt dat er nog onvoldoende wetenschappelijke kennis is over de gezondheidsrisico's van veehouderijen. Hierdoor kunnen nog geen gefundeerde keuzes worden gemaakt ten aanzien van afstandscriteria tussen veehouderijen en burgerbewoning. Wel kunnen gemeenten in bestemmingsplannen en provincies in een provinciale verordening ruimte eisen opnemen ten aanzien van de situering van veehouderijen ten opzichte van woonkernen, onder meer door een systeem van zonerings of in de vorm van minimumafstanden. Dit vindt plaats op basis van een belangenafweging tussen de verschillende maatschappelijk en ruimtelijk relevante aspecten, waaronder ook gezondheid. Daarbij is het wel van belang dat deze afweging voldoende onderbouwd moet worden.

Wet publieke gezondheid

Naast de bovengenoemde mogelijkheden om gezondheid als criterium mee te nemen bij vergunningverlening en in het ruimtelijk beleid, hebben gemeenten ook mogelijkheden op basis van de Wet publieke gezondheid (Wpg).

De Wpg geeft onder meer aan dat het college van burgemeester en wethouders zorgdraagt dat gezondheidsaspecten bewaakt worden in bestuurlijke beslissingen (artikel 2.2 sub c). De Wpg is niet van toepassing op vergunningenprocedures. In het geval dat de besluiten belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg vraagt het

lokaal bevoegd gezag advies aan de gemeentelijke gezondheidsdienst (artikel 16). De gemeenteraad heeft een controlerende functie ten aanzien van de bestuurlijke beslissingen op grond van de Wpg.

Acties om de mogelijkheden van provincies en gemeenten te vergroten

Het kabinet voert diverse acties uit die erop gericht zijn provincies en gemeenten meer mogelijkheden geven om gezondheid te betrekken bij afwegingen en vergunningverlening. Een deel van deze acties is reeds aangekondigd in het eerder genoemde kabinetsstandpunt van 14 juni 2013. Een overzicht van alle toezeggingen en acties is hieronder weergegeven.

Acties in kabinetsstandpunt van 14 juni 2013

Zoals aangegeven in het kabinetsstandpunt acht dit kabinet het noodzakelijk dat als onderdeel van een integrale aanpak waar dit uit oogpunt van volksgezondheid, milieu, natuur, kwaliteit van de leefomgeving of landschappelijke inpassing noodzakelijk is er op lokaal niveau begrenzing aan de veehouderij gesteld moet kunnen worden. Decentrale overheden kunnen in hun ruimtelijk beleid op basis van een structuur- of omgevingsvisie op dit terrein afwegingen en beleidskeuzes te maken en regionaal en lokaal maatwerk leveren. Het kabinet heeft daarin geconstateerd dat het huidige instrumentarium voor de 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 zal, in aanvulling op het omgevingsrecht, een nieuw wettelijk kader opstellen op basis van de Wet dieren dat provincies en gemeenten de mogelijkheid biedt om vanuit een oogpunt van volksgezondheid op drie niveaus grenzen te stellen:

- maximeren van de totale omvang van de veehouderij in een bepaald gebied (inclusief het «op slot» zetten van een gebied),
- maximeren van de veehouderij-intensiteit in een gebied, of
- begrenzing van een veehouderijlocatie in een gebied.

Deze aanvulling op het omgevingsrecht in de Wet dieren biedt provincies of gemeenten de mogelijkheid om vanuit het oogpunt van gezondheidsrisico's van veehouderijen bovengenoemde regulerende maatregelen te kunnen treffen. Voorwaarden zijn dat de risico's van veehouderijen voor de volksgezondheid een relatie moeten hebben met de dieraantallen of dierdichtheid in een gebied en dat de besluitvorming door provincies of gemeenten goed onderbouwd moet zijn.

De in het kabinetsstandpunt aangekondigde wettelijke voorziening kan een meer integrale afweging van gezondheidsrisico's in relatie tot de veehouderij en de omgeving mogelijk maken. Het in gang gezette vervolgonderzoek Veehouderij en

Gezondheid Omwonenden (VGO), beoogt de wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's van veehouderijen te vergroten. Hiervoor heeft het kabinet € 3,4 miljoen gereserveerd. De verwachting is dat het bevoegd gezag daarmee in het kader van het omgevingsrecht en de aangekondigde wettelijke voorziening in de Wet dieren hierdoor beter onderbouwde afwegingen kan maken met het oog op het treffen van maatregelen om de gezondheidsrisico's van veehouderijen te beperken. Desalniettemin zullen deze afwegingen gepaard blijven gaan met wetenschappelijke onzekerheden. Voor een integrale afweging zal het inzichtelijk dienen te zijn op welke wijze met deze onzekerheden wordt

omgegaan en voor welke onderdelen verder wetenschappelijk onderzoek nodig is.

Het kabinetsstandpunt bevat daarnaast, samengevat, nog de volgende inhoudelijke toezeggingen:

1. het uitwerken van de door de Gezondheidsraad aanbevolen norm voor endotoxinen (celwandresten van bacteriën), zodat deze ter bescherming van de gezondheid van omwonenden van veehouderijen kan worden toegepast bij het verlenen van de omgevingsvergunning milieu. Borging in regelgeving zal na de uitwerking en na maatschappelijke afweging plaatsvinden.
2. het inventariseren van mogelijke maatregelen ter vermindering van de risico's van veehouderijen voor de gezondheid van omwonenden.
3. het opnemen van eisen in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij ten aanzien van de emissie van fijn stof uit pluimveestallen.
4. het onderzoeken van de mogelijkheden tot het uitvoeren van een pilot voor een kennisplatform dat ondersteuning biedt aan provincies en gemeenten op het terrein van veehouderij en volksgezondheid.

Omgevingswet

In het kader van de uitvoeringsregels van de Omgevingswet brengt het RIVM in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu momenteel in kaart welke gezondheidsaspecten aan de orde zijn binnen het huidige omgevingsrecht. Daarbij wordt geïnventariseerd welke omgevingsfactoren nu niet genormeerd zijn maar wel effecten hebben op de gezondheid en veiligheid, bijvoorbeeld intensieve veehouderij, en op welke wijze met wetenschappelijke onzekerheden wordt omgegaan. Mede aan de hand van deze onderzoeken zal worden bezien of lokale overheden voldoende kunnen sturen op gezondheid of dat een voorziening moet worden getroffen.

Ziekteverwekkers

De SP stelt voor onderzoek uit te voeren naar de verspreiding van ziekteverwekkers via het oppervlaktewater, via mest en in de bodem en maatregelen te nemen. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft per brief van 2 juli 2013 (Kamerstuk 32 620, nr. 91) aangegeven samen met de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu een onderzoeksagenda op te stellen om dit onderwerp verder te verkennen. Bij mestverwerkingsinstallaties worden doorgaans zuiveringstechnieken toegepast, waarmee lozing van antibiotica en resistente bacteriën op oppervlaktewater wordt verminderd of voorkomen.

Overigens is het beleid primair gericht op het zorgvuldig gebruik en een sterke reductie van het gebruik van antibiotica in de veehouderij.

Ten slotte

Het kabinet is van mening dat provincies en gemeenten na de implementatie van het bovengenoemde pakket maatregelen voldoende instrumenten zullen hebben om gezondheid mee te nemen in afwegingen en vergunningverlening bij veehouderijen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld