

Vergaderjaar 2021–2022

28 807

Vogelpest (Aviaire influenza)

28 973

Toekomst veehouderij

Nr. 260

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2022

Op 24 februari debatteerden wij met uw Kamer over zoönosen en dierziekten (Kamerstuk 28 286, nr. 134). In dit debat hebben wij uw Kamer toegezegd te reageren op het acht-puntenplan vogelgriep van het lid De Groot (D66), met daarin acties om te voorkomen dat het vogelgriepvirus voor een nieuwe, humane pandemie zorgt. Met deze brief geven wij uw Kamer een reactie op dit plan. Een deel van de acties in het acht-puntenplan komt terug in het adviesrapport «Zoönosen in het vizier» van de expertgroep zoönosen onder leiding van dhr. Bekedam. Op dit moment wordt er, mede op basis van dit advies, gewerkt aan een actieplan voor het versterken van het zoönosenbeleid. Dit actieplan bieden we in de zomer aan uw Kamer aan.

Tevens geven we in deze brief conform onze toezegging in het debat een reactie op de uitspraak van de Raad van State van 23 februari 2022 omtrent een vergunning tot uitbreiding van een geitenhouderij in de Provincie Utrecht.

1. Reactie op het acht-puntenplan van D66 over vogelgriep

Zoals de Minister van LNV in zijn Kamerbrief van 10 maart jl. (Kamerstuk 28 807, nr. 246) en de stand van zakenbrief vogelgriep van 12 april 2021 (Kamerstuk 28 807, nr. 233) heeft aangegeven ligt het totaal aantal besmettingen van vogelgriep dit jaar erg hoog. Ondanks de vele genomen maatregelen en de inspanningen van pluimveehouders om insleep te voorkomen worden er nog steeds bedrijven getroffen. Met de meest recente uitbraken in de Gelderse Vallei is de situatie uiterst zorgelijk te noemen. Dit heeft te maken met de hoge dichtheid aan pluimveebedrijven waardoor ingrijpende extra maatregelen nodig zijn. Deze maatregelen zijn toegelicht in de stand van zakenbrief vogelgriep van 21 april 2021. Gezien de situatie kunnen we niet genoeg benadrukken dat het belangrijk is dat we blijven werken aan preventie en bestrijding van vogelgriep. Hierin verwachten we dat iedereen zijn of haar verantwoordelijkheid neemt.

Strikte naleving van alle hygiëneregels en adviezen door iedereen die op de bedrijven werkt en komt is en blijft van het grootste belang.

In het plan dat D66 heeft aangeboden worden belangrijke punten aangestipt die worden onderkend en waaraan door de Minister van LNV wordt gewerkt. Hieronder wordt dit per onderwerp toegelicht.

Vaccinatie & bioveiligheid

D66 pleit in zijn plan voor het inzetten op het vaccineren van pluimvee en het verbeteren van de bioveiligheid op pluimveebedrijven. Voor de inzet op vaccinatie en het versterken van de bioveiligheid verwijzen we onder meer naar de brief van 10 maart jl. (Kamerstuk 28 807, nr. 246) en de stand van zakenbrief vogelgriep van de Minister van LNV van 12 april 2021. Samen met sectorpartijen wordt door het Ministerie van LNV gewerkt aan het versterken van de bioveiligheid op de bedrijven door te starten met een pilot waarin een bedrijfsspecifiek bioveiligheidsplan ontwikkeld wordt. Wat betreft vaccinatie werkt de Minister van LNV met sectorpartijen en onderzoekers aan het onderzoeken van de werkzaamheid van enkele kandidaatvaccins tegen vogelgriep waarbij het er vooral om gaat of een vaccin verspreiding van virus voldoende beperkt. Het moment dat de proef kan starten hangt onder andere af van het moment van goedkeuring door de Centrale Commissie Dierproeven en de beschikbaarheid van faciliteiten. De proef start naar verwachting in juli. De mogelijkheden om vaccins te onderzoeken onder veldomstandigheden worden momenteel ook verkend. We werken samen met Frankrijk en Hongarije, die ook dergelijk onderzoek uitvoeren.

Het risico bestaat dat het virus onder de radar verder verspreidt als vaccins worden ingezet die wel de verschijnselen maar niet de verspreiding verminderen. Daardoor bestaat de kans dat nieuwe besmettingen niet tijdig worden opgemerkt, waardoor het risico op de ontwikkeling van nieuwe varianten toeneemt, en daarmee mogelijk ook het risico voor de volksgezondheid. Daarnaast zet de Minister van LNV zich in om de gevolgen van preventieve vaccinatie voor de veehouderij in kaart te brengen, samen met de sector, om zo de belemmeringen zo goed mogelijk weg te nemen en in Europa met alle lidstaten afspraken maken over vaccinatie.

Daarnaast verwijzen we naar het Actieplan «Versterken Zoönosenbeleid» waarin verder wordt ingegaan op vaccinatie en bioveiligheid. Ook de expertgroep zoönosen heeft hier een aanbeveling voor gedaan.

Landelijk draaiboek

Er bestaan verschillende protocollen met betrekking tot de omgang met zieke wilde vogels en het veilig opruimen van dode wilde vogels. In het D66 actieplan wordt voorgesteld om daar een landelijk draaiboek voor te ontwikkelen. Het is een goed idee om alle informatie, over hoe om te gaan met zieke of dode wilde vogels en de rol die verschillende partijen daarbij hebben, bij elkaar te brengen in een document op één plek. Veiligheidsregio Friesland heeft aangeboden te willen helpen met het ontwikkelen van *best practices* ten aanzien van het opruimen van dode wilde vogels met vogelgriep. Samen met de bestaande protocollen is het de bedoeling dit te integreren in één document dat als handreiking kan dienen voor instanties en overheden. Op deze wijze wordt ook uitvoering gegeven aan de motie Tjeerd de Groot en Van Campen (Kamerstuk 28 807, nr. 248).

Onderzoek dieren in de natuur

Er worden nog steeds wilde vogels gevonden die besmet blijken met HPAI type H5N1. Recent zijn veel vogels gevonden in Zeeland en in Groningen. HPAI H5N1 is aangetoond in vossen, bunzingen, een das en een otter. Het RIVM heeft op basis van de sequenties van het virus het risico voor de volksgezondheid als laag beoordeeld. Op korte termijn verwachten we een advies van het Deskundigenberaad zoönosen. Dit advies zullen wij, met een Kabinetsreactie, aan uw Kamer toesturen. D66 pleit in zijn plan voor het onderzoeken en monitoren van de effecten van vogelgriep op dieren in de natuur. Het is van belang om zicht te houden op de effecten op wildpopulaties. Populaties vogels en zoogdieren worden jaarlijks in kaart gebracht, deze gegevens kunnen worden gebruikt om te onderzoeken of populaties van bepaalde soorten afnemen door toedoen van vogelgriep. Op basis van deze tellingen, in combinatie met resultaten van eerder onderzoek, gaat de Minister van LNV een analyse laten uitvoeren of en zo ja in hoeverre vogelgriep van invloed is op de populaties van soorten en deze aan uw Kamer sturen. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij onderzoek dat op dit moment al loopt. Op deze wijze wordt ook uitvoering gegeven aan de motie van het lid Tjeerd de Groot (Kamerstuk 28 807, nr. 247).

Dier- en bedrijfsdichtheid en waterrijke gebieden

D66 pleit in zijn plan voor het verlagen van de dichtheid van pluimveebedrijven en het verminderen van het aantal dieren per bedrijf. De invloed van dier- en bedrijfsdichtheid op verspreiding van dierziekten en zoönosen tussen bedrijven is ook besproken in het rapport «Zoönosen in het vizier». Er staan aanbevelingen in die zien op het beperken van het risico op verspreiding van zoönosen tussen bedrijven. Voordat wij stappen zetten is het nodig een beeld te hebben als het gaat om de mogelijke verspreiding van dierziekten en zoönosen tussen bedrijven in Nederland. Daarom zijn humane en veterinaire experts gevraagd de bestaande kennis hierover in kaart te brengen. De experts zullen daarbij ook kijken naar de rol van bedrijfsgrootte. Dit inzicht is nodig om te bepalen wat de risico's zijn en hoe we de risico's kunnen verlagen en beheersen. De antwoorden van de experts zullen naar verwachting deze zomer beschikbaar zijn. Op basis van deze expertbeoordeling wordt vervolgens uitgewerkt op welke wijze zoönosenrisico's worden meegenomen in de integrale gebiedsgerichte aanpak in het kader van stikstof, water en klimaat. We verwijzen hierbij tevens naar de brief aan uw Kamer van 1 april jl. (Kamerstukken 33 576 en 35 334, nr. 265) over de hoofdlijnen van deze gecombineerde aanpak met betrekking tot natuur, stikstof, water en klimaat. In deze brief is aangegeven dat in de aanpak ook kansen voor andere terreinen zoals zoönosen worden benut en het beperken van zoönosenrisico's kunnen worden meegekoppeld in de aanpak. In het Actieplan «Versterking Zoönosenbeleid» dat in de zomer uitkomt zal dit ook als actie worden opgenomen.

De afgelopen jaren is te zien dat pluimveebedrijven in waterrijke gebieden meer risico lopen op een besmetting met vogelgriep en het D66-plan vraagt om maatregelen op dit punt. Het rapport «Zoönosen in het vizier» gaat hier ook op in. Naast de geografische ligging van een pluimveebedrijf kunnen ook andere factoren van belang zijn voor het risico op vogelgriep, zoals het type bedrijf en de gehouden pluimveesoort. We hebben aan Wageningen Bioveterinary Research gevraagd om deze factoren te beschrijven, waar mogelijk kwantitatief. Deze analyse wordt gebruikt voor het bepalen van eventuele verdere stappen. Het D66-plan pleit specifiek voor geen nieuwvestiging van pluimveehouderijen in waterrijke gebieden. De bevoegdheid om beperkingen te stellen bij de vergunningverlening ligt bij decentrale overheden. De Minister van

LNV gaat het gesprek met hen aan op dit punt. Er zijn signalen dat nieuwvestiging van pluimveebedrijven in waterrijke gebieden vrijwel niet voorkomt. Tegen die achtergrond is het belangrijk om goed in beeld te hebben wat de situatie in deze gebieden precies is. Op basis hiervan wordt bepaald welke verdere stappen nodig zijn.

Varkenshouderij

Ten slotte worden er in het D66-plan zorgen geuit over besmettingen bij varkens met aviaire influenzavirus, waarbij varkens mogelijk als «mengvat» zouden kunnen fungeren voor het ontstaan van varianten met zoönotische eigenschappen, die mogelijk een humaan pandemisch potentieel hebben. In het D66-plan wordt voorgesteld om op basis van een afstandsadvies van het RIVM uit 2008 een verplichte afstand tussen varkens- en pluimveebedrijven te hanteren bij nieuwvestiging en om toezicht en bestrijding van vogelgriep in de varkenshouderij in te voeren. Het RIVM heeft in een advies uit 2012¹ aangegeven dat het afstandsadvies uit 2008 niet zonder meer gegeneraliseerd kan worden naar alle diersoorten of bedrijfstypen. De adviezen uit 2008 en 2012 zijn gebaseerd op data van de vogelgriepuitbraken uit 2003 en richtten zich op de afstand tussen pluimveebedrijven onder andere vanwege de transmissie die hier tussen plaatsvond. De situatie is nu anders; is er nu een bijna continue dreiging van vogelgriep vanuit wilde vogels. Daarnaast is er sindsdien één en ander in de aanpak en bestrijding van vogelgriep verbeterd en ook is het aantal pluimveebedrijven in Nederland afgenomen. De relatie tussen de verspreiding en insleep van vogelgriep en de afstand tussen pluimveebedrijven wordt de komende maanden geactualiseerd. Er is nu onvoldoende onderbouwing om een verplichte afstand af te dwingen bij nieuwvestiging van varkens- en pluimveehouderijen. Op basis van de resultaten van de influenzamonitoring varkenshouderij (zie hieronder) zal dit vraagstuk nader worden gezien en zullen wij ook de experts daarover raadplegen. De combinatie van het commercieel houden van varkens en pluimvee op één locatie wordt als mogelijk risico gezien. Deze combinatie komt niet veel meer voor. In het voorkomende geval dat er op dit soort gemengde bedrijven hoogpathogene vogelgriep wordt geconstateerd, worden de varkens door de NVWA bemonsterd ten behoeve van laboratoriumonderzoek naar mogelijke vogelgriepinfecties.

Ten aanzien van inzicht in influenzavirussen in de varkenshouderij kan het volgende worden gemeld. Het is inderdaad noodzakelijk om ook in varkensbedrijven zicht te krijgen op circulerende influenzavirussen. Het RIVM heeft een plan van aanpak opgesteld om surveillance op varkensbedrijven op te zetten. Een onderdeel daarvan is om influenzavarianten die bij varkens worden gevonden te vergelijken met humane influenzavarianten en op termijn mogelijk ook met influenzavarianten bij vogels. Omdat het een «one health»-datasharing project betreft wordt dit plan door onze beide ministeries beoordeeld. Streven is om voor de zomer te starten met deze surveillance van influenzavirussen op varkensbedrijven.

2. Reactie op de uitspraak van de Raad van State omtrent een vergunning tot uitbreiding van een geitenhouderij in provincie Utrecht

Tegemoetkomend aan de toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Zoönosen en dierziekten (24 februari jl.) zullen we hierbij nader ingaan op de toepassing van het voorzorgbeginsel in het omgevingsrecht, in het licht van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 februari 2022. Door deze uitspraak werd een eerder

¹ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/609400004.pdf>.

besluit van het college van burgemeester en wethouders van De Ronde Venen in de provincie Utrecht (4 juni 2019) vernietigd. Dit betrof een omgevingsvergunning voor de uitbreiding van een geitenhouderij van 1000 naar 2100 geiten die door het college uit voorzorg werd geweigerd vanwege de mogelijke gezondheidsrisico's van geitenhouderijen voor hun directe omgeving, daarbij verwijzend naar het op provinciaal niveau ingestelde moratorium op geitenhouderijen. In de uitspraak van de Afdeling komt naar voren dat het voorzorgsbeginsel in de huidige milieuwetgeving niet in alle gevallen kan worden toegepast.

Vorzorg in de wetgeving bij vergunningsaanvragen van geitenhouderijen

In de provincie Utrecht geldt momenteel, net als in een aantal andere provincies, een geitenstop ofwel moratorium op geitenhouderijen, waarmee uitbreiding, nieuwvestiging of omzetting van bestaande bedrijven aan banden wordt gelegd. Dit vanwege het verhoogde risico op longontsteking in de omgeving rondom deze bedrijven (aangetoond in het onderzoeksprogramma Veehouderij en gezondheid omwonenden (VGO)). Dit moratorium is een voorzorgsmaatregel, omdat nog niet duidelijk is wat precies de oorzaak is van dat verhoogde risico. Voorzorg houdt in dat het bevoegd gezag risico's, waarvoor nog geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bestaan, afweegt tegen belangen van betrokken partijen. Maatregelen moeten proportioneel zijn aan de aard, ernst en mate van zekerheid van de risico's.

Voor een vestiging of uitbreiding van een veehouderij is een omgevingsvergunning voor het bouwen vereist (toets aan het bestemmingsplan en bouwvoorschriften), indien er extra geitenstallen bij komen, én een omgevingsvergunning voor de milieubelasting als gevolg van het houden van (extra) dieren. Bij de vergunningsaanvraag van de betreffende geitenhouderij in de Ronde Venen ging het alleen om een uitbreiding van het aantal dieren in bestaande stallen. Een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu kan alleen worden geweigerd als dat in het belang van de bescherming van het milieu is. Naar het oordeel van de Afdeling geeft dit toetsingskader aan het bevoegd gezag niet de ruimte om een omgevingsvergunning uitsluitend uit voorzorg te weigeren. Alleen belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat, kunnen in dit verband een rol spelen. In het kader van gezondheid betekent dit, dat op grond van algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten moet vaststaan dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd zodanige risico's oplevert, dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden dan wel dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd. Wat betreft de activiteit uitbreiding van het aantal geiten, is dit naar het oordeel van de Afdeling niet komen vast te staan. De Afdeling heeft in de zaak over deze uitbreiding bepaald dat de omgevingsvergunning voor de milieubelasting op grond van het huidige wettelijke kader (artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e, en artikel 2.14, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) niet mag worden geweigerd als dat alleen vanwege gezondheidsbelangen, ingegeven door het voorzorgsbeginsel, is. Hiervoor geldt een wettelijk toetsingskader, waarbij alleen algemeen aanvaarde wetenschappelijk inzichten mogen worden gebruikt als basis voor de besluitvorming. De resultaten van het VGO onderzoeksprogramma zijn hiervoor onvoldoende, aldus de Afdeling.

De zaak waarin de Afdeling deze beslissing heeft genomen, wijkt op een belangrijk punt af van eerdere bekende zaken rondom uitbreiding van geitenhouderijen waarin de Afdeling uitspraak heeft gedaan en waarbij toetsing aan het voorzorgsbeginsel op basis van het VGO-onderzoek wel werd aanvaard. Het verschil is dat die andere zaken vergunningsaan-

vragen betroffen van uitbreiding door bouw van extra stallen of wijziging van het bestemmingsplan. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 23 februari 2022 heeft aangegeven, voorziet het huidige wettelijk kader voor die situatie wel in de mogelijkheid om hier ook voorzorg bij de afweging te betrekken.

Regelgeving beoordeling milieueffecten bij vergunningsaanvragen

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, voorzien per 1 januari 2023, zal alsnog een expliciete bevoegdheid komen te gelden om een omgevingsvergunning te weigeren uit voorzorg met het oog op mogelijke risico's voor de volksgezondheid. Hierdoor is het dan mogelijk om bij vergunningen voor milieubelastende activiteiten (zonder bouw) gezondheidsaspecten mee te wegen, ook als deze (nog) niet gebaseerd zijn op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten. Totdat de Omgevingswet in werking treedt, voorziet het huidige omgevingsrecht niet in een expliciete bevoegdheid om aanvragen van een omgevingsvergunning voor uitbreiding zonder bouw of wijziging van het bestemmingplan uit voorzorg te weigeren. Wat in sommige gevallen wel zou kunnen, en waar de Afdeling in haar uitspraak ook naar verwijst, is dat het bevoegd gezag, veelal de gemeente, in dergelijke gevallen, van de aanvrager kan eisen dat deze een milieueffectrapportage (MER) opstelt, juist vanwege de mogelijke risico's voor de volksgezondheid. In dat geval is het aan de aanvrager om ten genoegen van het bevoegd gezag in de milieueffectrapportage te beschrijven welke waarschijnlijk belangrijke gevolgen de activiteit voor het milieu kan hebben en welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn. Als daar niet aan voldaan is, kan het bevoegd gezag de aanvraag van de omgevingsvergunning weigeren. Of deze mogelijkheid in de praktijk ook soelaas biedt, hangt af van de concrete omstandigheden, dus hierover kan op voorhand geen uitspraak worden gedaan.

Beleid ten aanzien van geitenhouderijen op provinciaal en landelijk niveau

Diverse provincies (Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Utrecht, Overijssel, Flevoland, Zuid-Holland en Noord-Holland) hebben de afgelopen jaren vanuit het voorzorgsprincipe een moratorium ingesteld om uitbreidingen en/of nieuwvestiging van geitenhouderijen tijdelijk tegen te gaan. De provincie Drenthe zet ook stappen in die richting, nadat de Minister van LNV in februari jl. de noordelijke provincies heeft verzocht dit te overwegen. Het kabinet staat achter de decentraal ingestelde maatregelen, in afwachting van de resultaten van de vervolgonderzoeken van het VGO-onderzoeksprogramma. Als het totale onderzoek is afgerond (naar verwachting eind 2024) en er meer inzicht is in de oorzaak van het verhoogde risico op longontstekingen rondom geitenhouderijen, kan worden gekeken naar gerichte risicoreducerende maatregelen. Algemene maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren in bredere zin worden genomen in het kader van het Schone Lucht Akkoord (Ministerie Infrastructuur en Waterstaat).

Hiermee beschouwen wij het verzoek van de Kamerleden tijdens het Commissiedebat Zoönosen en dierziekten (24 feb jl.) om reactie te geven op deze twee kwesties als voldaan en hopen de Kamer voldoende geïnformeerd te hebben. Tijdens het vragenuurtje op 19 april jl. naar aanleiding van de mondelinge vraag van het lid Ouwehand (PvdD) aan de Minister van VWS over nieuwe uitbraken van het vogelgriepvirus in het hart van de pluimvee-industrie (rijksoverheid.nl, 15 april 2022) (Handelingen II 2021/22, nr. 74, mondelinge vragen over het bericht «Nieuwe

uitbraken van het vogelgriepvirus in het hart van de pluimvee-industrie») is toegezegd schriftelijk te reageren op een aantal vragen. De beantwoording van deze vragen volgt met onze reactie op het advies van het Deskundigenberaad zoönosen over vogelgriep.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
H. Staghouwer