Ministerie van Infrastructuur en Milieu

T.a.v. mevrouw Wilma J. Mansveld, staatssecretaris

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag

Geachte mevrouw Mansveld,

Met veel genoegen bied ik u namens de leden van de bestuurlijke werkgroep hierbij de resultaten aan van de eerste fase van de evaluatie van de regelgeving voor geurhinder ten gevolge van de veehouderij. Op uw verzoek heb ik een brede werkgroep samengesteld. De werkgroep bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de VNG, IPO, LTO Nederland, GGD 'en, Milieufederaties en afgevaardigden van burgergroeperingen.

U heeft onze bestuurlijke werkgroep gevraagd een advies uit te brengen over aanpassingen van de wet- en regelgeving voor geurhinder ten gevolge van de veehouderij omdat er in de afgelopen periode van diverse kanten kritiek is geuit op de regelgeving voor geurhinder ten gevolge van de veehouderij (gezondheidsdiensten, provincie Noord-Brabant, diverse gemeenten, burgers). De kritiek betreft vooral de hoogte en onderbouwing van de normen en de mogelijkheden die gemeenten hebben om bestaande overlast te verminderen. Dit heeft geleid tot vragen van de Tweede Kamer.

U heeft in uw brief van 30 april jl. (IENM/BSK-2015/85048) de Tweede Kamer geïnformeerd over deze evaluatie. Onze advisering richt zich op verbeterpunten van het huidig wettelijk stelsel en de hoogte en onderbouwing van de geurnormen. In deze eerste fase van de evaluatie staan voorstellen voor aanpassing van het wettelijk instrumentarium centraal. We geven hierbij een eerste antwoord op een deel van de adviesvragen die u in uw brief aan de Tweede Kamer heeft geformuleerd.

Ondanks de verschillen in zienswijzen t.a.v. de meest effectieve oplossingsrichtingen en de regionale verschillen in de aard en omvang van de problematiek, zijn in deze brief voor een groot aantal onderwerpen gezamenlijk gedragen adviezen opgenomen. Wij hopen dat we met ons tussenadvies u voldoende basis kunnen geven voor de uitwerking van het toekomstig stelsel van geurnormering onder de Omgevingswet. Ook geven we suggesties voor met spoed door te voeren verbeterpunten voor de korte termijn. Tevens vragen wij uw reactie op onze voorstellen, zodat wij daarmee richting hebben bij onze verdere advisering. Alle partijen uit de bestuurlijke werkgroep willen gezamenlijk tot eind 2015 aan deze advisering verder werken, ook voor die onderwerpen waarbij er nog geen sprake is van een eensluidend standpunt.

Het zoveel mogelijk voorkomen van nieuwe overlast situaties en voldoende zicht op het substantieel verminderen van bestaande overlast situaties zijn de belangrijke pijlers van ons tussenadvies. De opgave is en blijft om, zo nodig met behulp van een aangepaste normstelling, een goede balans te vinden tussen het beschermen van burgers tegen overlast, ruimte voor ontwikkeling van de veehouderij en de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen in de kernen en in het buitengebied. Vooral in gebieden met veel intensieve veehouderijen wordt er door omwonenden en milieuorganisaties gevraagd om een betere balans tussen het beschermen van de productierechten van de veehouders en het beschermen en bereiken van een goed en gezond woon- en leefmilieu voor de omwonenden.

*Uitgangspunt: voorkom geurhinder zo veel als redelijkerwijze mogelijk is.*

De nieuwe wet- en regelgeving moet, meer dan de huidige wet- en regelgeving, burgers beschermen tegen vermijdbare blootstelling aan geur. Een hoge belasting van geur kan verschillende gezondheidseffecten oproepen bij de mens, zoals hinder, verstoring van gedrag en activiteiten en stress gerelateerde lichamelijke gezondheidsklachten. De beoordeling van geur is subjectief en individueel bepaald. Dat maakt het moeilijk om algemeen gedragen en wetenschappelijk onderbouwde geurnormen vast te stellen. Een gezond uitgangspunt voor beleid is daarom om geurhinder te voorkomen, zo veel als redelijkerwijs mogelijk is. De belangen van de veehouders en de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen worden daarbij uiteraard betrokken.

*Gebruik best beschikbare technieken*

Wij zijn het er over eens dat bij uitbreidingen van veehouderijen gebruik moet worden gemaakt van Best Beschikbare Technieken (BBT), adequaat bedrijfsmanagement en een goed ontwerp van de bedrijfsgebouwen om de uitstoot en belasting van geur zoveel mogelijk te beperken. Ook zijn wij het over eens dat ook bestaande stallen binnen een redelijk termijn aan de BBT-eisen moeten voldoen. Het bevoegd gezag moet kunnen beschikken over goed toepasbare wettelijke instrumenten en actuele toetsingskaders om hierop toe te zien.

*Hoe overbelaste situaties oplossen?*

Onder de huidige wetgeving is het mogelijk om in overbelaste situaties uit te breiden zonder dat er na de uitbreiding wordt voldaan aan de geldende geurnormen. Als een bedrijf niet ontwikkelt, zijn er nu nagenoeg geen mogelijkheden voor gemeenten om in bestaande overbelaste situaties eisen te stellen om de geurbelasting te verminderen. De VNG en IPO pleiten daarom voor aanvullend bevoegdheden voor gemeenten om overbelaste situaties aan te pakken. De burgergroepen en milieufederaties pleiten daarbij voor een wettelijk verankerd afwegingsmodel, zodat gemeenten daadwerkelijk gebruik maken van dergelijke bevoegdheden. Burgergroeperingen, milieufederaties en de GGD ‘en vragen een ambitieuze termijn te stellen voor het oplossen van overbelaste situaties. Ook als een bedrijf geen nieuwe vergunning aanvraagt voor wijziging van bedrijfsactiviteiten. Zij geven aan dat niet alleen de rechten van veehouders maar ook de rechten van burgers (borging van een goed woon- en leefklimaat, gezondheid van mensen) beschermd moeten worden. Hierbij past in hun ogen geen 50%regeling zoals die nu geldt. Een regeling die er op neer komt dat bij een overschrijding van de normen die overbelasting niet wordt opgelost omdat de helft van de benodigde reductie opgevuld mag worden voor uitbreiding van het aantal dieren.

LTO Nederland vraagt aandacht voor de financiële (on)mogelijkheden van bedrijven. LTO Nederland schat in dat een eis tot het in één keer terugbrengen van de totale overbelasting naar de gewenste situatie er toe zal leiden dat veel bedrijven helemaal niets meer doen en de hoge overbelasting blijft bestaan. Zij voert daarbij aan dat in een substantieel deel van de gevallen de overbelasting is ontstaan door de bouw van woningen of het toestaan van oneigenlijk gebruik van woningen op korte afstand van de veehouderijen.

Wij adviseren u instrumentarium te ontwikkelen om op een praktische manier bij overbelaste situaties aanvullende eisen te kunnen stellen om de geurbelasting binnen een ambitieuze termijn terug te dringen. Waarbij het bevoegd gezag rekening moet houden met de oorzaak van de overlast en de maatregelen die

ondernemers redelijkerwijze kunnen nemen om de geurbelasting te verminderen. Het gaat daarbij ook om maatregelen op het gebied van de bedrijfsvoering, het ontwerp van het bedrijf en andere activiteiten op het erf, zoals het opslaan en omgaan met mest en voer. Graag werken we in het vervolg van de evaluatie samen met u aan de uitwerking van een dergelijk instrumentarium.

*Een toetsingskader voor bouw- en milieuprocedures*

Wij zijn ook van mening dat één toetsingskader voor bouw- en milieuprocedures wenselijk is. Bij zo'n toetsingskader moet dan, anders dan nu, bij vergunningverlening worden getoetst aan normen m.b.t. de cumulatieve geurhinder. Deze normen moeten zowel gelden bij de ontwikkeling van veehouderijen als bij de realisatie van nieuwe voor geurhinder gevoelige functies. Wij adviseren om het onderscheid tussen concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden zoals nu opgenomen in de Wet geurhinder en veehouderij te heroverwegen en wellicht te schrappen. Resultaten van hinderbelevingsonderzoek dienen daarbij te worden betrokken. In onze ogen dient het onderscheid tussen bebouwde kom en buitengebied bij het stellen van geurnormen en afstanden te blijven bestaan.

Er is, met uitzondering van de burgergroeperingen en milieufederaties, draagvlak voor voortzetting van de systematiek uit de Wet geurhinder en veehouderij: landelijke standaardnormen met een bandbreedte om op lokaal niveau gemotiveerd af te kunnen wijken van deze standaardwaarden. Waarbij enkele partijen daarbij wel aantekenen om op landelijk niveau plafonds en streefwaarden m.b.t. het maximum hinderpercentage vast te stellen, om zo ernstige hinder te voorkomen. De burgergroeperingen en milieufederaties pleiten voor generiek strengere geurnormen, zonder bandbreedte voor gemeenten. De provincies pleiten voor een mogelijkheid om normen te kunnen stellen met betrekking tot de cumulatieve geurhinder: als er sprake is van een provinciaal belang en duidelijk is dat het provinciaal belang niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten kan worden behartigd.

We zijn het er over eens dat er onder de Omgevingswet sprake moet zijn van een toets vooraf op geur voor veehouderijen die niet vergunningplichtig zijn. Er dient nog te worden uitgewerkt hoe voor bepaalde ontwikkelingen onnodige onderzoekslasten voor ondernemers en de overheid vermeden kunnen worden. Er is ook consensus over het aanpassen van de huidige werkwijze met vaste afstanden voor nertsenbedrijven en melkveebedrijven, omdat die onvoldoende bescherming bieden tegen overlast van grotere bedrijven. Behoud van kleinschalige melkveehouderijen in lintbebouwing moet daarbij mogelijk blijven.

*Aanbevelingen voor de korte termijn*

Via de Crisis- en herstelwet kunnen gemeenten en provincies op eigen initiatief verzoeken indienen om verbeterpunten van het wettelijk instrumentarium door te voeren, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsregels.

Daarnaast adviseren we u om een aantal verbeterpunten zo spoedig mogelijk door te voeren. Het betreft het herijken van emissiefactoren, reductiepercentages en berekeningsmethoden. Dergelijke aanpassingen zijn van belang om de (berekende) geurbelasting meer in overeenstemming te brengen met de daadwerkelijke geurbelasting en geurbeleving. In het bijzonder vragen we aandacht voor onderzoek naar de mate van geurreductie van luchtwassers. En we vragen u om meer dan nu rekening te houden met seizoensinvloeden,

windstille perioden, de specifieke atmosferische omstandigheden in de nacht, piekbelastingen, de productiecyclus (vooral bij vleeskuikens) en verschillen tussen diersoorten.

Ook adviseren wij u te komen tot een handreiking m.b.t. te nemen maatregelen om geuroverlast te voorkomen en te verminderen. In het vervolg van onze advisering, willen wij hiervoor voorstellen ontwikkelen. Die handreiking kan gebruikt worden om bij ontwikkelingen van veehouderijen invulling te geven aan het ALARA-principe, ook al voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsregels. Hierbij kan gedacht worden aan minimum eisen t.a.v. hoogte van emissiepunten, uitstroomsnelheden en het verplichten tot alleen maar verticale uitstroomopeningen. Daarnaast dient er in gezamenlijkheid en blijvend te worden gewerkt aan het toetsen en verbeteren van emissiefactoren, rekenmethodieken en een overzicht van maatregelen om overlast te voorkomen en te beperken.

*Hinderbeleving*

Er zijn aanwijzingen dat het verschil tussen de berekende geurbelasting en de ervaren hinder groot kan zijn. Dit kan veroorzaakt worden door onzekerheden en onvolkomenheden in de gebruikte emissiefactoren en geurverspreidingsberekeningen. Maar het kan ook veroorzaakt worden door een verandering in de acceptatie van geurhinder door omwonenden van veehouderijen. Recent hinderbelevingsonderzoek uitgevoerd in vee-dichte gebieden in Noord-Brabant en Limburg geven aanleiding om de hoogte en onderbouwing van de geurnormen te heroverwegen. De in dit onderzoek gevonden relatie tussen geurbelasting en hinder laat een veel hogere kans op geurhinder zien bij dan nu is beschreven in de handreiking bij de Wet geurhinder en veehouderij. Wij adviseren een validatie van dit onderzoek, vooral in andere regio's, om te onderzoeken of verschillen in perceptie in plaats en tijd zullen leiden tot andere hinderpercentages bij gelijkblijvende blootstelling. Samen met het analyseren van bestaand onderzoek dient dit aanvullend onderzoek om de relatie tussen de berekende geurbelasting en de kans op hinder te herijken, afgestemd op verbeterde geurverspreidingsberekeningen en emissiefactoren. LTO Nederland wenst een gedegen ex-ante evaluatie van de gevolgen zijn van andere normen, afstanden en regels voor de veehouderijbedrijven.

Eind 2015 brengen we naar verwachting ons eindadvies uit, waarin de hoogte van de geurnormen, de te hanteren afstanden en de uitwerking van dit tussenadvies centraal staan. Voor onze advisering over de hoogte van de geurnormen dienen de gevraagde onderzoeken beschikbaar te zijn. Mogelijk is hier meer tijd voor nodig. Van verdere belangrijke resultaten van onze evaluatie zullen we u tussentijds op de hoogte stellen.

Dhr. Lambert Verheijen

Voorzitter bestuurlijke werkgroep evaluatie regelgeving geurhinder door veehouderijen

16 Juli 2015