

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

T.a.v. mevrouw S. Dijkma, staatssecretaris

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag

Geachte mevrouw Dijkma,

Met veel genoegen bied ik u de resultaten aan van de bestuurlijke werkgroep evaluatie van de regelgeving voor geurhinder ten gevolge van de veehouderij. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de VNG, IPO, LTO Nederland, GGD GHOR Nederland, Milieufederaties en afgevaardigden van burgergroeperingen.

U heeft onze 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. De kritiek betreft vooral de hoogte en onderbouwing van de normen en de mogelijkheden die gemeenten hebben om bestaande overlast te verminderen.

Sinds 2007 is de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) van kracht. Deze wet biedt gemeenten, binnen een wettelijke vastgestelde bandbreedte, de beleidsvrijheid om zelf geurnormen vast te stellen. Als een gemeente geen eigen normen vaststelt, gelden de standaard normen uit de Wgv. Bij ontwikkeling van een veehouderij wordt er getoetst aan de hand van de geurnormen en minimale afstanden. 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, is er geen verplichting om aan de normen te voldoen of om ervoor te zorgen dat de geurbelasting daalt. De toetsing van het aspect geur in milieuprocedures wijkt af van de toetsing van geur in ruimtelijke procedures. Die verschillen zijn verklaarbaar maar maken de regelgeving complex.

Ten behoeve van de totstandkoming van dit advies zijn door de geconsulteerde partijen standpunten t.a.v. de evaluatievragen ingebracht en gewisseld. We bouwen in dit advies voort op het tussentijds advies dat namens de leden van de bestuurlijke werkgroep in juli 2015 is uitgebracht.

Kern van ons advies

Het voorkomen van nieuwe overlast situaties en voldoende zicht op het substantieel verminderen van bestaande overlast situaties zijn de belangrijkste pijlers van ons advies. De wet- en regelgeving moet, meer dan nu, 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 gezondheidsklachten. De relatie tussen de belasting van geur en de ervaren hinder wordt door verschillende factoren 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 en bestaande hinder op te heffen, zo veel als redelijkerwijs mogelijk is. De belangen van de veehouders en de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen dienen daarbij uiteraard te worden betrokken.

Een samenhangend toetsingskader

Wij zijn van mening dat één samenhangend toetsingskader voor bouw- en milieuprocedures wenselijk is. Bij zo'n toetsingskader gelden geurnormen zowel bij de ontwikkeling van veehouderijen als bij de realisatie van nieuwe voor geurhinder gevoelige functies. Een dergelijke samenhangende benadering past ook in de uitgangspunten van de Omgevingswet. In gebieden met weinig of geen geurbelasting veroorzakende dierenverblijven of andere bronnen van geurhinder zal bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een ontwikkeling de geurbelasting door één veehouderij bepalend zijn. In gebieden waar sprake is van een hoge(re) geurbelasting, veroorzaakt door meerdere veehouderijen, zal het bevoegd gezag onderzoek naar de cumulatie van geur in haar oordeel moeten betrekken bij de vergunningverlening, het toedelen van functies aan locaties en het verdelen van de beschikbare ontwikkelingsruimte. We zijn het erover eens dat er onder de Omgevingswet sprake moet zijn van een toets vooraf op geur voor veehouderijen die willen uitbreiden en niet vergunningplichtig zijn. LTO Nederland vraagt aandacht voor het voorkomen van onnodige onderzoekslasten voor veehouders.

In de Omgevingswet is als uitgangspunt geformuleerd dat voor bronnen van milieubelasting die voornamelijk lokale effecten veroorzaken, de gemeente het eerst aangewezen overheidsniveau is om het beleid hierover vorm en inhoud te geven. In onze advisering sluiten we daarbij aan.

We adviseren u om bij het beoordelen van geur bij ontwikkeling van een veehouderij of bij de realisatie van een nieuwe voor geurhinder gevoelige functie voor de bebouwde kom en voor het buitengebied een voorkeurswaarde te hanteren. Dat kan een standaardnorm zijn die door het Rijk is vastgesteld of een door de gemeente vastgestelde waarde voor een gebied (soepeler of strenger dan de standaardnorm) die betrekking heeft op de gewenste milieukwaliteit in de omgeving van de veehouderijen. Ook voor de cumulatieve geurbelasting kan een voorkeurswaarde worden gehanteerd. De GGD'en, burgergroeperingen en milieufederaties pleiten voor scherpe landelijke standaardnormen, om zo ernstige hinder te voorkomen en ervoor te zorgen dat de belangen van omwonenden overal voldoende worden gewaarborgd.

De landelijke standaard normen dienen periodiek geactualiseerd te worden op basis van uitgevoerd geurbelevingsonderzoek (hinder t.g.v. de individuele en de cumulatieve geurbelasting en de daarmee samenhangende gezondheidslast), beschikbare technieken om de emissie en immissie van geur te beperken en de kosten van de inzet van deze maatregelen.

In situaties waarbij er sprake is van een hoge milieudruk die de gemeentegrenzen overstijgt kan het provinciaal bestuur betrokken zijn bij het formuleren van geurbeleid voor veehouderijen. In het bestuursakkoord over de implementatie van de Omgevingswet is hierover afgesproken dat er bij een dergelijke betrokkenheid van de provincie sprake moet zijn van een provinciaal belang dat niet doelmatig en doeltreffend door de gemeenten kan worden behartigd.

Beoordeling geur als veehouderijen ontwikkelen of bij realisatie van nieuwe voor geurhinder gevoelige functies

In de Wet geurhinder en veehouderij is nu geregeld dat een vergunning “niet wordt geweigerd indien de geurbelasting lager is dan de geldende norm”. Dit leidt ertoe dat een veehouder altijd het recht heeft de geurbelasting tot dat niveau op te vullen. Wij adviseren u de regelgeving aan te passen aan het uitgangspunt om geurhinder te voorkomen zo veel als redelijkerwijs mogelijk is. Dat betekent dat bij uitbreidingen van veehouderijen gebruik moet worden gemaakt van de Beste Beschikbare Technieken (BBT-toets), adequaat bedrijfsmanagement en een goed ontwerp van de bedrijfsgebouwen om de uitstoot en belasting van geur zoveel mogelijk te beperken. Een toets op toepassing van BBT gaat vooraf aan een toets a.d.h.v. normen t.a.v. de maximale geurbelasting.

Een geurbelasting die na ontwikkeling van een veehouderij hoger is dan de voorkeurswaarde (of standaardnorm) is alleen afweegbaar in die situaties waarin er in de bestaande situatie al sprake is van een geurbelasting die hoger is dan de voorkeurswaarde. Ook hierbij geldt als voorwaarde dat de geurbelasting zo veel als redelijkerwijze mogelijk is wordt beperkt. Hierbij past geen generieke 50% regeling zoals die nu op basis van de Wgv geldt. Gemeenten dienen over voldoende afwegingsruimte te beschikken bij de ontwikkeling van veehouderijen in overbelaste situaties. Op die manier kan rekening worden gehouden met de mogelijkheden om de overbelasting op te heffen dan wel zo veel mogelijk te beperken. Dat kan door aandacht te hebben voor de oorzaak van de overbelasting, de aard van de overbelaste locaties en de kosten van de te nemen maatregelen en de gezondheidslast. De gemeente kan daarbij maatregelen betrekken 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.

Als het terugbrengen van de geurbelasting onder de voorkeurswaarde niet mogelijk is of niet nodig wordt geacht, dient dit te worden onderbouwd en vastgelegd. Een voorbeeld hiervan is overbelasting die is ontstaan door “oprukkende woningbouw”. Wij adviseren u om gemeenten hierbij te ondersteunen door een afwegingsmodel of handreiking op te stellen. Zo kan het bevoegd gezag een geurbelasting boven de voorkeurswaarde of standaardnorm bij de ontwikkeling van veehouderijen of de ontwikkeling van nieuwe voor geurhinder gevoelige functies eenduidig transparant en onderbouwd vastleggen. Ook kunnen maatregelen benoemd worden om in overbelaste situaties de geurbelasting binnen een ambitieuze termijn terug te dringen. LTO Nederland vraagt in dit kader aandacht voor de rechtszekerheid voor veehouderijen.

Het gemeentelijk omgevingsplan is in de Omgevingswet het instrument ter voorkoming van nieuwe overlast situaties. In gebieden met weinig of geen geurbelasting veroorzakende dierenverblijven zal de gemeente kunnen volstaan met het betrekken van individuele immissienormen of minimale afstanden. In gebieden waar sprake is van een hoge(re) geurbelasting, veroorzaakt door meerdere afzonderlijke bronnen (ook bronnen die niet zijn gerelateerd aan de veehouderij), kan de gemeente een actiever beleid voeren bij het toedelen van functies en ontwikkelingsruimte. Het verzoek aan het Rijk is gemeenten hierbij te faciliteren.

Beoordeling geur als veehouderijen niet ontwikkelen

De commissie is het erover eens dat bestaande stallen binnen een redelijke 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. Voor veehouderijen die niet ontwikkelen en die een geurbelasting veroorzaken die hoger is dan de voorkeurswaarde, dient elke vijf jaar in beeld te worden gebracht hoe de uitstoot en belasting van geur door de veehouderijen kan worden beperkt.

We vragen uw bijzondere aandacht voor deelnemers aan de stoppersregeling uit het Actieplan Ammoniak Veehouderij. Dit gedoogbeleid is bedoeld om de kleinere bedrijven die stalaanpassingen vanwege de ammoniakemissie eisen niet kunnen betalen, te ontzien. Uiterlijk 1 januari 2020 moeten de deelnemers aan deze regeling stoppen of alsnog hun stallen hebben aangepast. Met uitzondering van LTO Nederland adviseren de geconsulteerde partijen u veehouderijen die deelnemen aan de stoppersregeling bij een eventuele doorstart voor het aspect geur te beoordelen als nieuwe bedrijven, dus met een toetsing aan de BBT-eisen en de voorkeurswaarde.

Hoogte en onderbouwing van de geurnormen voor intensieve veehouderijen

De geurbelasting voor intensieve veehouderijen zoals varkens- en kippenbedrijven wordt berekend op basis van het aantal dieren, stalsystemen, afstanden en omgevingskenmerken. Op basis van de berekende geurbelasting wordt nu op basis van de handleiding bij de Wgv de kans op geurhinder ingeschat.

Diverse partijen geven aan dat het verschil tussen de geschatte kans op hinder en de ervaren hinder groot is. Dit kan veroorzaakt worden door o.a. onzekerheden en onvolkomenheden in de gebruikte emissiefactoren en geurverspreidingsberekeningen of door een verandering in de acceptatie van geurhinder door omwonenden.

Een grootschalig hinderbelevingsonderzoek uit 2014 (GGD en IRAS), uitgevoerd in Noord-Brabant en Limburg, laat bij een berekende geurbelasting een veel hogere kans op geurhinder zien dan nu voor deze gebieden is opgenomen in de handreiking bij de Wgv. Het RIVM heeft in 2015 een duidingsonderzoek uitgevoerd waarin de onderzoeksmethodiek en resultaten van het onderzoek van de GGD en IRAS uit 2014 zijn vergeleken met onderzoek uit 2001 dat als basis is gebruikt in de handleiding bij de Wet geurhinder en veehouderij. Het RIVM geeft aan dat het GGD-IRAS-onderzoek het meest recente beeld geeft van de relatie tussen geurhinder en de blootstelling aan geur uit stallen van veehouderijen in Noord-Brabant en Noord-Limburg.

Er is binnen de geconsulteerde partijen geen consensus over de hoogte van de normen en de onderbouwing van die normen.

De milieufederaties, burgergroeperingen en GGD 'en zijn van mening dat in het duidingsonderzoek van het RIVM de wetenschappelijke waarde van het GGD-IRAS-onderzoek uit 2014 voldoende is aangetoond. Nieuw onderzoek zal volgens deze partijen niet leiden tot meer zekerheden. In ieder geval mag nieuw onderzoek volgens deze partijen niet vertragend werken. Deze partijen pleiten voor het vaststellen van standaardnormen door het Rijk, op basis van gezondheidkundige advieswaarden. Zij adviseren het Rijk om voor de individuele geurbelasting (voorgroendnorm) maximaal 2 Ou voor de bebouwde kom als standaard norm vast te stellen en maximaal 5 Ou voor het buitengebied. Voor de cumulatieve belasting adviseren deze partijen een norm van 5 Ou

(bebouwde kom) en 10 Ou (buitengebied). Burgergroeperingen zijn een groot voorstander van onderzoek naar de toepassing van e-noses ter objectivering van de geuremissies en –concentraties.

De VNG, het IPO en LTO Nederland pleiten – in aanvulling op het duidingsonderzoek van het RIVM – voor aanvullend onderzoek naar de relatie tussen de berekende geurbelasting en ervaren hinder in andere regio's, om aldus te komen tot een betere onderbouwing van de geurnormen. Het GGD-IRAS-onderzoek is volgens deze partijen niet voldoende toegespitst op de relatie tussen de geurbelasting van één veehouderij en de ervaren hinder. Vervolgonderzoek naar de relatie tussen de berekende geurbelasting en de geurbeleving dient volgens deze partijen rekening te houden met mogelijke regionale verschillen, nieuwe inzichten m.b.t. de geuremissie van dieren en een geactualiseerd verspreidingsmodel. LTO Nederland wil daarbij het lopende onderzoek van het ILVO betrekken, de gevolgen van eventuele andere landelijke geurnormen voor de veehouderijbedrijven vooraf onderzoeken en wijst op de gevolgen van de toename van burgerwoningen in het buitengebied voor de normstelling. De VNG wil dat een eventueel landelijk toetsingskader vooraf in de praktijk wordt getoetst. De VNG wijst op de grote (economische) consequenties die andere normen en -afstanden kunnen hebben op ruimtelijke ontwikkelingen, zoals (on)mogelijkheden voor functieveranderingen in het buitengebied en voor woningbouw aan de randen van de kernen.

De geconsulteerde partijen willen het onderscheid tussen concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden heroverwegen (VNG) dan wel afschaffen (burgergroeperingen, milieufederaties en GGD 'en). Alle partijen zijn het erover eens dat het onderscheid tussen bebouwde kom en buitengebied bij het stellen van geurnormen en afstanden moet blijven bestaan.

Vaste afstanden

Voor melkveebedrijven zijn geen geuremissiefactoren vastgesteld en gelden vaste afstanden tot geurgevoelige functies binnen en buiten de bebouwde kom. Die afstanden zijn niet gekoppeld aan het aantal dieren. Wij adviseren u om ook voor deze veehouderijen gestaffelde afstandseisen vast te stellen. Voor grotere melkveehouderijen kan volgens sommige vertegenwoordigers in de commissie niet worden volstaan met de nu opgenomen minimumafstanden. Een gestaffelde aanpak biedt ook ruimte voor kortere afstanden voor stallen van melkveehouderijen waarin slechts een beperkt aantal dieren aanwezig is. Wij vragen u een dergelijke methode verder uit te werken en in de praktijk te toetsen. Ook adviseren we u een emissiefactor vast te stellen waarmee de bijdrage van de melkveebedrijven aan de cumulatieve geurbelasting in beeld kan worden gebracht.

Aanpak voor de korte termijn

In ons tussenadvies van juli 2015 hebben we u gevraagd een aantal verbeterpunten zo spoedig mogelijk door te voeren, zoals het herijken van emissiefactoren, reductiepercentages en berekeningsmethoden. Inmiddels zijn een aantal onderzoeken en projecten opgestart die invulling geven aan de aanbevelingen uit ons tussenadvies. Ook adviseerden wij u een handreiking op te stellen waarin nader wordt ingegaan op de wijze waarop het bevoegd gezag invulling kan geven aan de eis van BBT. Inmiddels wordt er aan een handreiking gewerkt, die ook aanknopingspunten biedt voor het breder toepassen van BBT onder de huidige regelgeving. Enkele van de geconsulteerde partijen dringen erop aan deze handreiking een juridische status te geven.

Betrokkenheid van de geconsulteerde partijen in het vervolg

Wij vragen u onze adviezen en zienswijzen te gebruiken bij het omzetten van de regels uit de Wet geurhinder en veehouderij in de Omgevingswet. U kunt dit advies betrekken bij de aanpassing van de concept uitvoeringsregels van de Omgevingswet, zoals die in juli 2016 zijn gepubliceerd.

Daarnaast verzoeken we u om samen met de geconsulteerde partijen voortvarend verder te werken aan de in dit advies en in het tussenadvies opgenomen verbeterpunten en de aanbevelingen voor de korte termijn.

Co Verdaas

Voorzitter bestuurlijke werkgroep evaluatie regelgeving geurhinder door veehouderijen

Oktober 2016