



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving



Adviesrapport

Geur bekennen

Combi-luchtwassers, varkenshouderijen
en geurhinder



Commissie geurhinder veehouderijen

mr. Pieter Jan Biesheuvel (voorzitter)

dr. mr. Frank Groothuijse

Ellis Jeurissen MA

dr. ir. Roland W. Melse

dr. Ric van Poll

Secretarissen

drs. Judith Klungers

Annelies Verhagen MSc.

De Commissie geurhinder veehouderijen is een onafhankelijke tijdelijke commissie en is onderdeel van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving.

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 4 |
| Samenvatting | 5 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 1.1 Vraag aan de Commissie | 8 |
| 1.2 Scope en onderzoeksvragen | 8 |
| 2 Schets van de situatie | 10 |
| 2.1 Wat is geurhinder? | 10 |
| 2.2 Wat is een luchtwasser? | 11 |
| 2.3 Wet- en regelgeving geurhinder veehouderijen | 12 |
| 2.4 Spreiding en intensiteit problematiek | 16 |
| 3 Betekenis voor betrokkenen | 21 |
| 3.1 Omwonenden | 21 |
| 3.2 Veehouders | 23 |
| 3.3 Luchtwasserfabrikanten | 24 |
| 3.4 Natuur- en milieuorganisaties | 25 |
| 3.5 Decentrale overheden | 26 |
| 3.6 Rijksoverheid | 27 |
| 4 Analyse geurprobleem | 29 |
| 4.1 Vertrouwen | 29 |
| 4.2 Complexe en verkokerde regulering geurhinder | 30 |
| 4.3 Handhaving, vergunningen en bestaande rechten | 32 |
| 4.4 Betrouwbaarheid geuremissiefactoren luchtwassers | 35 |
| 4.5 Rendement van luchtwassers en geurproductie in de stal | 37 |
| 4.6 Beschrijving luchtwassers in leaflets | 37 |
| 4.7 Onderhoud luchtwassers | 39 |
| 5 Structurele verbeteringen nodig | 40 |
| 5.1 Emissiegrenswaarden | 40 |
| 5.2 Effectiviteit luchtwassers en verminderen geurproductie in de stal | 42 |
| 5.3 Maatwerk per gebied | 43 |
| 5.4 Tot slot | 47 |
| 6 Bronnen | 48 |
| Bijlage: Vraag van de staatssecretaris | 53 |



Voorwoord

Geur bekennen. Dat is wat nodig is als het gaat om geurhinder van veehouderijen en de problemen die spelen bij het vaststellen van geuremissiefactoren van combi-luchtwassers. Het gaat om het onder ogen zien wat de situatie is en om het durven maken van keuzes. Politieke keuzes. Zowel nationaal als lokaal. In hoeverre is de bestaande wetgeving toereikend om enerzijds een gezonde leefomgeving te bewerkstelligen en anderzijds een duurzame ontwikkeling van de varkenshouderij mogelijk te maken? Wat doen we daar waar de belangen van veehouders en omwonenden schijnbaar niet met elkaar in overeenstemming te brengen zijn? Indringende vragen, waarop omwonenden en varkenshouders antwoorden willen hebben.

De invloed van de varkenshouderij op de fysieke en sociale leefomgeving is groot. In het nabije verleden is geprobeerd tot een integrale ketenbrede benadering te komen, om overlast van onder meer geur op een aanvaardbaar niveau te krijgen. In een aantal gevallen zijn hiermee goede resultaten bereikt, maar het blijkt toch niet voldoende te zijn voor de hele praktijk.

Daarnaast is gebleken, dat technische oplossingen in de praktijk tegenvallen. De uitkomst van een onderzoek van Wageningen University & Research (WUR) naar de werking van onder andere combi-luchtwassers was in feite de aanleiding voor het instellen van de Commissie geurhinder veehouderijen.

De Commissie heeft bewust gekozen voor een intensieve aanpak, waarbij veel tijd is gestoken in gesprekken met belanghebbenden; ook heeft de Commissie werkbezoeken afgelegd in gebieden met veel varkenshouderijen. Het is de Commissie opgevallen dat de papieren werkelijkheid en de dagelijkse praktijk niet altijd overeenkomen.

De Commissie heeft een enorme betrokkenheid bij belanghebbenden ervaren bij het onderwerp geurhinder. Emoties, onmacht en tegengestelde belangen kwamen hierbij naar voren. Mogelijke oplossingsrichtingen zijn met ons gedeeld. Deze liggen soms in elkaars verlengde, soms zijn ze volledig tegengesteld aan elkaar. Merkbaar is, dat de problematiek van de geurhinder in sommige gemeenschappen tot polarisatie leidt, met schrijnende voorbeelden van uitsluiting, intimidatie en van een afnemend vertrouwen in het lokale bestuurlijke en politieke veld.

De Commissie wil met haar aanbevelingen een bijdrage leveren aan het weer herstellen van het evenwicht tussen het prettig wonen in een landelijke omgeving en het op een duurzame wijze bedrijven van een varkenshouderij, die ook economisch rendabel is. Uiteindelijk is het aan de politiek op alle niveaus om belangen af te wegen en keuzes te maken om de balans te herstellen waar dat nodig is.

Als afsluiting van dit voorwoord, wil ik alle mensen die de tijd hebben genomen om met de Commissie in gesprek te gaan hartelijk bedanken. De openhartigheid van zoveel mensen, heeft de Commissie geholpen een beeld te vormen van de situatie en de problemen waar mensen tegenaanlopen.

Pieter Jan Biesheuvel

Voorzitter

April 2019

“ Samenvatting

Op verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft de Commissie geurhinder veehouderijen onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om geurhinder voor omwonenden in de nabijheid van veehouderijen (met name varkensstallen) te verminderen. Bovendien vraagt de staatssecretaris de Commissie een bijdrage te leveren aan een robuust geurbeleid op de langere termijn.

Rendement luchtwassers

De aanleiding hiertoe was het onderzoek van de Wageningen University & Research (WUR) dat aantoonde dat inzet van zogenaamde combi-luchtwassers in de praktijk minder geurreductie realiseren dan aanvankelijk werd aangenomen. Luchtwassers zijn bedoeld om de uitstoot van ammoniak en de stank van stallen te verminderen. De staatssecretaris heeft inmiddels de geurreductiepercentages van combi-luchtwassers in de regelgeving naar beneden bijgesteld.

Vertrouwen

De Commissie heeft geconstateerd dat geurhinder een veelbewogen onderwerp is met talrijke grote en tegengestelde zorgen en belangen. Geuroverlast heeft veel impact op het dagelijks leven van mensen. Bovendien is in een aantal lokale gemeenschappen de sociale samenhang verdwenen door ogenschijnlijk onoverbrugbare verschillen. Vertrouwen tussen betrokkenen onderling en vertrouwen in de overheid en politiek is vaak ver te zoeken.



De Commissie vindt het gebrek aan vertrouwen niet verwonderlijk. Omwonenden merken immers dat een deel van de veehouders legaal de geurnorm kan overschrijden. Ook ervaren zij dat bij de aanpak van geurhinder niet of nauwelijks rekening wordt gehouden met cumulatie: de optelsom van de geur van meerdere veehouderijen. Juist cumulatie kan maken dat geurhinder onhoudbaar is. Tegelijkertijd zijn er ook veehouders die niet veel vertrouwen meer hebben in overheid en politiek. Ook dat is begrijpelijk. Aanvankelijk bevorderde de overheid het investeren in luchtwassers. Nu zijn er problemen met de effectiviteit van luchtwassers.

Huidige regelgeving bemoeilijkt aanpak geurhinder

Mogelijke oplossingen voor geurhinder lopen al snel tegen de grenzen van de huidige wet- en regelgeving aan. Belangrijk probleem daarbij is dat de huidige wet- en regelgeving sterk is verkokerd en daardoor lastig te doorgronden is. In het bijzonder mist de samenhang in de geurregulering van meerdere veehouderijbedrijven in hetzelfde gebied. Als gevolg daarvan kan de geurhinder voor omwonenden veel te hoog worden. Bovendien is de huidige regelgeving gebaseerd op berekende, gemiddelde geuremissies in plaats van daadwerkelijk gemeten waarden.

Toch is er een aantal mogelijkheden voor gemeenten en provincies om geurhinder aan te pakken in het geval van legale overschrijding van de geurnorm. Deze mogelijkheden zijn echter beperkt, vanwege de bescherming van bestaande rechten van veehouderijen in het huidige recht. Daardoor kan geurbelasting op dit moment slechts zeer beperkt worden aangepakt.

Structurele maatregelen

Voor herstel van vertrouwen zijn volgens de Commissie structurele verbeteringen op nationaal niveau nodig in de manier waarop geurhinder wordt aangepakt. Nu zijn er onvoldoende mogelijkheden om op lokaal niveau oplossingen te vinden voor concrete geurhinderproblemen. Daartoe doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

- Stel emissiegrenswaarden waar de veehouder zich permanent aan moet houden. Niet alleen op papier, ook in de praktijk.
- Zorg voor meer inzicht in de effectiviteit van luchtwassers. Betrek daarbij ook de geurproductie in de stal.
- Leg bij de aanpak van geurproblemen meer nadruk op specifieke omstandigheden in een gebied met meer mogelijkheden voor decentrale overheden om rekening te houden met cumulatie en in te grijpen in bestaande situaties.

Politieke keuzes

Bij het zoeken van oplossingen voor concrete knelpunten zal een gemeente of provincie keuzes moeten maken. Keuzes die een grote impact kunnen hebben op veehouders, omwonenden en andere betrokkenen. Keuzes die pijn kunnen doen. Keuzes die geld zullen kosten. Soms veel geld. Om die keuzes weloverwogen te maken, is persoonlijk contact met en participatie van betrokkenen onontbeerlijk. Ook pleit de Commissie voor afstemming met de rijksoverheid over de financiële consequenties en de impact daarvan. Vervolgens is het aan de politiek om een zorgvuldige en transparante belangenafweging te maken, waarbij alle belangen worden betrokken en te zorgen voor een passende schadevergoeding en nadeelcompensatie voor degenen die door de belangenafweging worden benadeeld.



1 Inleiding

In juni 2018 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat de Commissie geurhinder veehouderijen ingesteld. Aanleiding van de instelling van de Commissie geurhinder veehouderijen is de geurhinder voor omwonenden doordat combi-luchtwassers bij veehouderijen in de praktijk onvoldoende werken.

Luchtwassers zijn bedoeld om de uitstoot van ammoniak en stank uit stallen te verminderen. Halverwege de jaren negentig kwamen de eerste luchtwassers op de markt. Veehouders gebruikten luchtwassers om de hoeveelheid ammoniak die de stal uitgaat, te verminderen. Vanaf 2007 kwamen de eerste combi-luchtwassers op de markt.¹ Deze luchtwassers hadden als doel om naast ammoniak ook de stank te verminderen.

In de Regeling geurhinder en veehouderij² staat onder meer hoeveel geurvermindering te verwachten is van een luchtwasser. Gemeenten gingen bij het verlenen van vergunningen aan veehouders uit van geurvermindering zoals was vermeld in de regeling tot 20 juli 2018. Daar zit de kern van het probleem: het blijkt dat veel luchtwassers deze geurvermindering in de praktijk niet halen. Daardoor stinkt het meer dan bij het verlenen van vergunningen aan veehouderijen de verwachting was.

Bij een deel van de betrokkenen, zoals omwonenden, bestond al langer twijfels over de effectiviteit van luchtwassers. In het voorjaar van 2018 werd dit probleem ook zichtbaar in onderzoeksresultaten. Wageningen UR publiceerde een onderzoek³ naar de werking van luchtwassers in de praktijk. Die onderzoeksresultaten maakten duidelijk dat combi-luchtwassers in de praktijk een veel lager rendement lieten zien dan uit eerdere Duitse meetrappen was gebleken. De cijfers in de Regeling geurhinder en veehouderij – over de mate waarin verschillende typen luchtwassers stank verminderen – waren gebaseerd op die Duitse meetrappen⁴.

Staatssecretaris van Veldhoven-van der Meer van Infrastructuur en Waterstaat heeft snel na het zichtbaar worden van het probleem de aanpassing van de Regeling geurhinder en veehouderij in gang gezet. Vanaf 20 juli 2018 gaan overheden bij het verlenen van nieuwe vergunningen uit van deze aangepaste lagere cijfers. Op bestaande vergunningen heeft de aanpassing voornamelijk geen invloed.

¹ In de periode 2007-2011 zijn 8 combi-luchtwassers in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) gekomen: BWL 2006.14, BWL 2006.15, BWL 2007.01, BWL 2007.02, BWL 2009.12, BWL 2010.02, BWL 2011.07 en BWL 2011.08. Technische beschrijvingen van deze systemen zijn te vinden op <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/ammoniak/rav-o/bijlage-1/stalbeschrijvingen/#BWL2005tm2007>.

² Zie voor de tekst van de regeling: <http://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0020711&z=2018-07-20&g=2018-07-20>

³ Evaluatie geurverwijdering door luchtwassersystemen bij stallen, deel 1 en 2, R.W. Melse, G.M. Nijeboer, N.W.M. Ogink, 2018: https://www.wur.nl/upload_mm/5/c/d/e07909fc-5cfc-4ac4-8653-b56949817765_Evaluatie_geurverwijdering_door_luchtwassersystemen_bij_stallen_Deel_2.pdf

⁴ Op de laatste pagina van de technische beschrijvingen staat op welke meetrappen de beschrijving is gebaseerd. Zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/ammoniak/rav-o/bijlage-1/stalbeschrijvingen/#BWL2005tm2007>.

1.1 Vraag aan de Commissie

Doordat de combi-luchtwassers in de praktijk lagere rendementen blijken te halen, is een moeilijke situatie ontstaan. Bij veehouders en omwonenden is sprake van grote en vaak tegenstrijdige belangen. Een goede oplossing is niet eenvoudig te vinden. Om die reden heeft de staatssecretaris aangekondigd een Commissie in te stellen die onderzoekt 'welke maatregelen op korte termijn mogelijk zijn ten behoeve van omwonenden in gebieden waar de geurnorm wordt overschreden.'⁵

Op 29 juni 2018 ontving de Commissie een brief van de staatssecretaris. In die brief stond de volgende vraag: *'de Commissie Geurhinder is primair gericht op de korte termijnproblematiek van de afgegeven vergunningen en de aanpassing van de regelgeving. De Commissie wordt daarom gevraagd om te inventariseren welke maatregelen op korte termijn mogelijk zijn in de situaties waarin de veehouderij beschikt over een geldige vergunning en naar nu blijkt de omwonenden meer overlast ondervinden dan op basis van de vergunningverlening verwacht mag worden.'* Ook vraagt de staatssecretaris de Commissie *'om een bijdrage te leveren aan een robuust geurbeleid op de langere termijn, mede gericht op het wegnemen van mogelijke belemmeringen voor verduurzaming.'*

De volledige tekst van de opdracht staat in de bijlage van dit adviesrapport.

De Commissie geurhinder veehouderijen is onafhankelijk. In reactie op de vraag van de staatssecretaris, heeft de Commissie haar inzichten en aanbevelingen vanuit haar onafhankelijke positie geformuleerd.

1.2 Scope en onderzoeksvragen

De Commissie beziet haar opdracht in de bredere context van de algemene geurproblematiek in de veehouderij. De geurproblematiek zoals veroorzaakt door te hoge inschatting van de geurrendementen van gecombineerde luchtwassers, is immers nauw verweven met de meer algemene geurproblematiek.

Hoewel de vraag van de staatssecretaris ging over veehouderijen in algemene zin, heeft de Commissie zich specifiek gericht op varkenshouderijen. De reden daarvoor is dat het merendeel van de combi-luchtwassers bij varkenshouderijen te vinden is. Slechts een klein aantal staat bij bedrijven met ander vee⁶.

In 2015 en 2016 heeft de bestuurlijke werkgroep evaluatie regelgeving geurhinder door veehouderijen onder voorzitterschap van achtereenvolgens Lambert Verheijen en Co Verdaas al aanbevelingen gedaan over de algemene geurproblematiek.⁷ De Commissie geurhinder veehouderijen heeft het advies van de bestuurlijke werkgroep meegenomen in haar onderzoek.

De Commissie is op zoek gegaan naar antwoorden op de volgende vragen over de aard, spreiding en gevolgen van het probleem, over maatregelen voor de korte termijn en over toekomstig geurbeleid:

1. Wat is de achtergrond van deze problematiek?
2. Wat is bekend over spreiding en intensiteit van de problematiek?
3. Wat zijn de gevolgen van de situatie dat combi-luchtwassers in de praktijk minder geur verminderen dan tot juli 2018 in de Regeling geurhinder en veehouderij stond?
4. Welke maatregelen kunnen de geurhinder voor omwonenden op korte termijn verminderen?
5. Welke lessen ziet de Commissie voor een goed geurbeleid in de toekomst?

⁵ Brief staatssecretaris aan Tweede Kamer, 3 april 2018, nr 29 383, nr. 295

⁶ Melse, R.W., Nijeboer, G.M., Ogink, N.W.M.(2018) Evaluatie geurverwijdering door luchtwassersystemen bij stallen, deel 1 en 2. Wageningen UR, Livestock Research.

⁷ Tussenadvies bestuurlijke werkgroep evaluatie regelgeving geurhinder door veehouderijen (onder voorzitterschap van Lambert Verheijen), juli 2015 en eindadvies oktober 2016 (onder voorzitterschap van Co Verdaas)

De Commissie heeft ervoor gekozen in haar onderzoek veel mensen te spreken. Allereerst zijn er groepsgesprekken geweest met (vertegenwoordigers van) omwonenden, veehouders, natuur- en milieuorganisaties, luchtwasserfabrikanten, en overheden (zowel lokaal, provinciaal als nationaal). Die gesprekken gaven een eerste beeld van de problemen die spelen.

Vervolgens heeft de Commissie drie veldbezoeken afgelegd. Bij ieder bezoek is de Commissie op bezoek geweest bij de gemeente, een ondernemer en omwonenden. Tijdens een van de veldbezoeken heeft de Commissie met twee verschillende omwonenden gesproken en met een lid van een urgentieteam van de provincie.

Bij elk bezoek heeft de Commissie bij de belanghebbende 'aan de keukentafel' gezeten of op diens werkplek. De Commissie beseft dat de situatie in andere gemeenten anders kan zijn dan in de bezochte gemeenten. Toch vond de Commissie het waardevol om heel concreet bij mensen thuis te horen, zien en ruiken wat zij ervaren.

Na de veldbezoeken heeft de Commissie haar bevindingen verder verdiept door middel van interviews met een aantal experts. We spraken een luchtwasserfabrikant, een gezondheidsdeskundige, een directeur-generaal van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, een jurist van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de voorzitter van de bestuurlijke werkgroep evaluatie regelgeving geurhinder door veehouderijen.





2 Schets van de situatie

In dit hoofdstuk schetst de Commissie de achtergrond van de problemen met combi-luchtwassers en geurhinder. Allereerst komt een uitleg over wat geurhinder is. Vervolgens gaat de Commissie in op regelgeving voor geurhinder door veehouderijen en geeft de Commissie een cijfermatige schets van geurhinder.

2.1 Wat is geurhinder?

Een van de meest omvangrijke effecten van ongewenste geur (stank) is hinder. Hinder is een gevoel van afkeer, boosheid, onbehagen, onvoldaanheid of gekwetstheid, dat optreedt wanneer een milieufactor (geur) iemands gedachten, gevoelens of activiteiten beïnvloedt (Gezondheidsraad)⁸. Geurhinder wordt met behulp van vragenlijstonderzoek gemeten.

Tegenwoordig noemen we iemand ernstig geurgehinderd wanneer deze persoon, gevraagd naar de mate van geurhinder van een bron gedurende het afgelopen jaar, een score van 8 of meer op een schaal van 0 tot en met 10 aangeeft. Het aandeel mensen met een score van 8 of meer noemen we het percentage ernstig geurgehinderden.⁹ Anders dan in wet- en regelgeving wordt in deze rapportage 'ernstige hinder' gebruikt zodat percentages (ernstige) hinder in verschillende gebieden met elkaar kunnen worden vergeleken.

Andere effecten van geur zijn misselijkheid en/of braakneigingen. Daarnaast kan geuroverlast leiden tot beperkingen van activiteiten of gedragingen, bijvoorbeeld: verstoring van slaap, ramen niet kunnen openen, niet buiten kunnen zitten of geen bezoek kunnen ontvangen et cetera. Langdurige geurhinder kan leiden tot stress-gerelateerde klachten.¹⁰

Naast de intensiteit van de geur (de geurconcentratie: European Odour Units per m³ of OU_p/m³) en de frequentie van het waarnemen is de (on)aangenaamheid van de geur (hedonische kwaliteit) een belangrijke geurkarakteristiek die van invloed is op beleving van geur.

Geurhinder kan er alleen zijn als mensen blootgesteld worden aan een geur. Maar, blootstelling alleen is niet het enige dat maakt dat iemand hinder ervaart. Er speelt meer mee. Bijvoorbeeld een negatieve houding ten opzichte van de geurbron, de verwachting dat de geur zal toenemen, bezorgdheid, angst voor gezondheidseffecten en een probleemgerichte 'coping-stijl' zijn factoren die tot het ervaren van meer hinder lijden.¹¹

⁸ Gezondheidsraad (1994), Geluid en gezondheid. Gezondheidsraad 1994/15.

Gezondheidsraad (1997), Omgevingslawaai beoordelen. Gezondheidsraad, 1997/23.

⁹ De hier gebruikte geurhindermaat is afgeleid van de geluidhindermaat zoals deze in de ISO/TS 15 666 (ISO/TS 15666:2003 Acoustics -- Assessment of noise annoyance by means of social and socio-acoustic surveys) wordt beschreven. Met deze vraag wordt de mate van geurhinder bepaald. De landelijke richtwaarden van 12% (aandeel mensen met geurhinder) is gebaseerd op de vraag zoals deze vroeger door het CBS werd gebruikt en ook nu nog wel in Telefonische LeefsituatieOnderzoeken(TLO's) wordt gebruikt.

Met deze vraag wordt naar de frequentie van overlast gevraagd: (1) nooit/zelden, 2) soms, 3) vaak) Het aandeel mensen met een score van 2 of meer wordt als gehinderd beschouwd. Uitkomsten van beide maten blijken telkens weer niet goed vergelijkbaar te zijn, zie bijvoorbeeld 'Geurhinder van veehouderij nader onderzocht: meer hinder dan Handreiking Wgv doet vermoeden? Actualisatie blootstellingsresponsrelatie tussen gemodelleerde cumulatieve geurbelasting en geurhinder in Noord-Brabant en Limburg-Noord', Geelen, L, Boers, D, Brunekreef, B., Wouters, I; Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid GGD'en Brabant/Zeeland en Institute for Risk Assessment Sciences, Universiteit Utrecht. Tilburg, 23 maart 2015.

¹⁰ Fast, T., Geelen, L. M. J., Meeuwssen, E. J., Sluis, N. I., Stouwe, N. v. d., Zandt, I., & Venselaar-Mooij, M. (2015). Geur en gezondheid. Onderdeel Veehouderij en geur. GGD-richtlijn medische milieukunde RIVM-rapport 2015-0106A). Fast, T., Geelen, L. M. J., Meeuwssen, E. J., Stouwe, N. v. d., Zandt, I., & Venselaar-Mooij, M. (2015). Geur en gezondheid. GGD-richtlijn medische milieukunde. RIVM-rapport 2015-0106.

¹¹ Fast, T., Geelen, L. M. J., Meeuwssen, E. J., Stouwe, N. v. d., Zandt, I., & Venselaar-Mooij, M. (2015). Geur en gezondheid. GGD-richtlijn medische milieukunde. RIVM-rapport 2015-0106.

We onderscheiden verschillende soorten geurbronnen¹² waarvan de veehouderij er één is. Binnen de veehouderij kunnen weer verschillende onderverdelingen naar bronnen worden gemaakt bijvoorbeeld naar stallucht van dieren (geit, kip, koe, nerts, varken), mest (mestopslag, mestvergisning, mestuitrijden) en voer (brijvoer). Ook per diersoort kan de ervaren geurhinder variëren bij dezelfde blootstelling.

2.2 Wat is een luchtwasser?

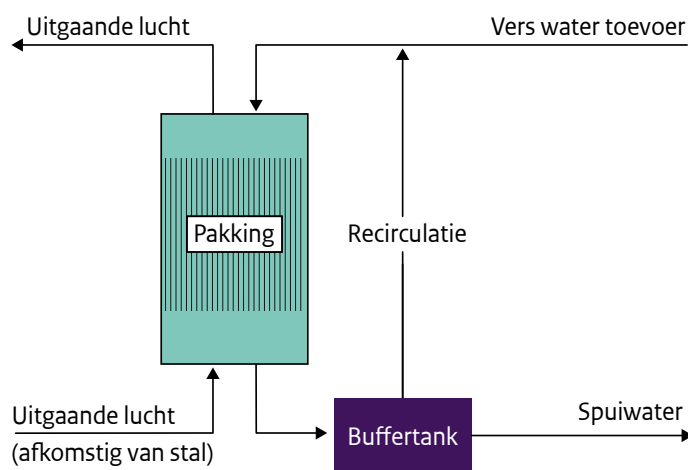
Een luchtwasser is een techniek om lucht te behandelen met als doel om ongewenste emissies tegen te gaan. In het geval van een stal wordt de uitgaande ventilatielucht van de stal niet rechtstreeks naar buiten geblazen, maar eerst door een luchtwasser geleid. De bedoeling is dan dat in de luchtwasser een deel van de aanwezige ammoniak en geurcomponenten uit de lucht worden verwijderd. Daarnaast vangt de luchtwasser ook een deel van het in de lucht aanwezige stof worden af.

Er zijn drie verschillende soorten luchtwassers:

1. de chemische luchtwasser (of zure wasser): in een dergelijk systeem wordt zuur toegevoegd waardoor ammoniak wordt afgevangen (>90%); de geurverwijdering is met ca. 45% meestal minder efficiënt;
2. de biologische luchtwasser: in een dergelijk systeem wordt de ammoniak door bacteriën omgezet met een rendement van ca. 70%; de geurverwijdering is ca. 45%;
3. de combi-luchtwasser: deze wasser had als doel om niet alleen een hoge verwijderingsefficiëntie te bereiken voor ammoniak (70-90%) maar ook voor geur (70-85%). Van dit type wassers is de geurverwijdering in de laatste publicatie van de Rgv (30-45%) naar beneden bijgesteld.

In onderstaand plaatje wordt het luchtwas-principe schematisch weergegeven: de lucht die afkomstig is van de stal stroomt door een pakkingsmateriaal, waar het bevochtigd wordt. Het water wordt continu over het pakkingsmateriaal gerecirculeerd. De ingevangen verbindingen worden afgevoerd met het spuiwater. Het waterniveau in de luchtwasser wordt steeds aangevuld. In het geval van een biologische wasser, bevindt zich op het pakkingsmateriaal en in de buffertank biomassa; in het geval van een chemische wasser wordt er zuur aan het water toegevoegd. Een combi-luchtwasser is ofwel een biologische luchtwasser met een watergordijn of waterwasser, ofwel een systeem waar zowel een chemische als biologische wasstap deel van uitmaken. De combi-wasser is het type luchtwasser waar dit rapport over gaat.

FIGUUR 1 | Schematische weergave luchtwassysteem



¹² Andere bronnen zijn bijvoorbeeld wegverkeer, petro-chemische- en voedingsindustrie maar ook burens.



2.3 Wet- en regelgeving geurhinder veehouderijen

Alvorens dieper in te gaan op de regulering van geurhinder, is het voor een goed begrip daarvan van belang om de algemene regulering van milieubelastende activiteiten in het Nederlandse omgevingsrecht in grote lijnen te schetsen. Het onderscheid tussen brongerichte en gebiedsgerichte regulering is daarbij wezenlijk.

Bij brongerichte regulering wordt milieubelasting vanuit iedere afzonderlijke bron (in dit geval de veehouderij) van de milieuverontreiniging gereguleerd. Bij brongerichte regulering gaat het primair om eisen die aan milieubelastende activiteiten kunnen worden gesteld om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Dat draagt bij aan een level playing field: in gelijke omstandigheden gelden gelijke regels. Algemene regels zijn bij uitstek geschikt om op landelijk niveau invulling te geven aan de brongerichte aanpak, juist omdat de eisen voor alle bronnen gelden, ongeacht de locatie waar de milieubelastende activiteit plaatsvindt.

De locatiespecifieke gevolgen van milieubelastende activiteiten worden primair gereguleerd in een gebiedsgericht ruimtelijk spoor, met name in het bestemmingsplan.¹³ In een bestemmingsplan legt de gemeenteraad vast voor welke bestemmingen of functies een stuk grond gebruikt mag worden.¹⁴ Bij de vaststelling van bestemmingsplannen moet de gemeenteraad bezien of de situering van milieugevoelige en milieubelastende bestemmingen ten opzichte van elkaar een goede ruimtelijke ordening opleveren. Per locatie kan de gemeenteraad bepalen in hoeverre milieubelastende bestemmingen toegestaan zijn. Een reden voor beperkingen kan zijn het voorkomen van de cumulatie: te veel milieubelastende bestemmingen bij elkaar.

Gebiedsgerichte regulering gaat dus om het uiteindelijke effect van de milieubelasting, afkomstig van een of meerdere bronnen, op omliggende bestemmingen. Het doel daarvan is een goede ruimtelijke ordening. Gebiedsgerichte regulering gaat niet om het voorkomen of beperken van milieubelasting bij de bron. Beide sporen van regulering staan naast elkaar en vullen elkaar aan. Dat kan betekenen dat milieubelastende activiteiten in het ruimtelijke spoor vanwege de locatie-specifieke omstandigheden strenger zouden moeten worden gereguleerd dan in het brongerichte spoor. Indien de cumulatie van milieubelastende activiteiten (bronnen) een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat oplevert voor een woonfunctie, dan kan dat bijvoorbeeld betekenen een nieuwe milieubelastende activiteit of de uitbreiding van een bestaande milieubelastende activiteit verder moet worden beperkt of dat aan de desbetreffende locatie geen woonfunctie kan worden toegekend.¹⁵ Of, anders gezegd: in de ruimtelijke ordening bestaat vaak juist geen level playing field, maar verschil in regulering is afhankelijk van de plaatselijke ruimtelijke situatie.

¹³ Bestemmingsplannen zijn geregeld in de Wet ruimtelijke ordening. Voor activiteiten die afwijken van het bestemmingsplan kan op grond van art. 2.1 lid 1 sub c Wabo een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan worden verleend. Daarvoor geldt hetzelfde het toetsingskader van 'een goede ruimtelijke ordening'. (art. 2.12 lid 1 sub a Wabo).

¹⁴ Art. 3.1 lid 1 Wro.

¹⁵ Zie ook F.A.G. Groothuijse, Het omgevingsplan, integraal en marginaal?, Preadvis voor de Vereniging van Bouwrecht, Instituut voor Bouwrecht, Den Haag 2017, p. 28-29.

LET OP:

De in dit rapport gehanteerde definitie van “brongericht” in het kader van wet- en regelgeving, dient niet verward te worden met technische maatregelen om de productie van geur of ammoniak in de stal te verminderen (dus voordat deze lucht de luchtwasser bereikt). Dit laatste wordt namelijk vaak ook “brongerichte aanpak” genoemd; in dit rapport (zie paragraaf 4.5) spreken we in dat geval consequent over het verminderen van productie van geur en ammoniak in de stal, en niet over een bronaanpak.

Brongerichte regulering van geurbelasting door veehouderijen

De geuremissie afkomstig van veehouderijen wordt samen met andere emissies naar het milieu in belangrijke mate gereguleerd door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet milieubeheer (Wm)¹⁶. Op grond van deze wettelijke regelingen worden emissies naar het milieu vanuit iedere afzonderlijke veehouderij brongericht gereguleerd.¹⁷ De Wabo voorziet in een vergunningplicht voor veehouderijen die een overschrijding veroorzaken of dreigen te veroorzaken van een of meer grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10),¹⁸ veehouderijen waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt¹⁹ en veehouderijen die voldoen aan de omschrijving van categorie 8.3 Bijlage I Besluit omgevingsrecht.²⁰ Bij deze laatste categorie gaat het om varkenshouderijen van 3.750 gespeende biggen of meer.²¹ Varkenshouderijen die niet aan deze omschrijvingen voldoen, zijn niet vergunningplichtig. Voor deze veehouderijen is geen voorafgaande toetsing vereist, maar zij moeten wel voldoen aan de algemene regels die voor de verschillende activiteiten in het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) zijn gesteld.

Indien een vergunningplicht²² geldt voor een veehouderij, moet het bevoegd gezag (gemeente of provincie) een vergunningaanvraag ten aanzien van ‘geurhinder’ uitsluitend toetsen aan de Wet geurhinder veehouderij (Wgv). De Wgv vormt voor geurhinder het exclusieve toetsingskader voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor stallen van een veehouderij.²³

De Wgv reguleert in de eerste plaats alleen geurbelasting van stallen van een veehouderij op geurgevoelige objecten, zoals woningen. De geurbelasting die wordt veroorzaakt door andere activiteiten binnen dezelfde veehouderij, zoals het maken van brijvoer, de opslag van mest in mestilo’s of mestvergisting, reguleert de Wgv niet. De geuremissies van deze activiteiten (of bronnen) worden op grond van de Wabo en Abm gereguleerd.²⁴

De Wgv reguleert ook geen cumulatieve geurbelasting afkomstig van stallen van meerdere veehouderijen. De Wgv verplicht het bevoegd gezag ook niet om bij de beoordeling van geurbelasting rekening te houden met ruimtelijke ordening, zoals de geografische ligging van de veehouderij of te verwachten ontwikkelingen. Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak mag het bevoegd gezag bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor het oprichten of uitbreiden van stallen, de locatiespecifieke omstandigheden, zoals cumulatieve geurbelasting van andere veehouderijen, niet betrekken.²⁵ Cumulatieve geurbelasting kan dus alleen worden gereguleerd in het gebiedsgerichte (ruimtelijke) spoor.²⁶

¹⁶ Het Activiteitenbesluit milieubeheer, waar ook de regels over geur vanuit stallen zijn gesteld, is gebaseerd op art. 8:40 Wm.

¹⁷ De cumulatie van geurhinder o.m. afkomstig van veehouderijen op geurgevoelige objecten (immissie) wordt gereguleerd in het ruimtelijke spoor (de Wet ruimtelijke ordening).

¹⁸ Art. 2.1 lid 1 sub e Wabo jo. art. 2.1 lid 2 Bor jo. onderdeel B lid 2 jo. art. 5:14 Wm en art. 2.1 lid 1 sub i Wabo jo. art. 2.2a lid 4 Bor jo. art. 5:13b lid 6 Bor.

¹⁹ Art. 2.1 lid 1 sub e Wabo jo. art. 2.1 lid 2 Bor jo. onderdeel B lid 1 sub b jo. cat. C14 en D14 Besluit m.e.r.

²⁰ Art. 2.1 lid 1 sub e Wabo jo. art. 2.1 lid 2 Bor jo. cat. 8.3 Bijlage I Bor.

²¹ Cat. 8.3 sub f jo. art. 1 Wav jo. diercategorie D.1.1 Bijlage I Rav.

²² Op grond van art. 2.1 lid 1 onder de Wabo

²³ Art. 2 lid 1 Wgv.

²⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1031, JM 2016/141.

²⁵ Zie o.m. ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7644 en ABRvS 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1970, r.o. 9.2.

²⁶ Zie hierboven.

Een aanvraag van een omgevingsvergunning²⁷ moet op grond van de Wgv worden geweigerd als de geurbelasting van een stal op een woning of ander geurgevoelig object²⁸ niet voldoet aan de in de Wgv²⁹ gestelde geurnormen.³⁰ Deze geurnormen zijn uitgedrukt in odour units per m³ lucht. De wijze waarop de geurbelasting wordt berekend, is geregeld in de Regeling geurhinder veehouderij.³¹ De geuremissiefactoren³² spelen daarbij een belangrijke rol.³³ Hoe hoger de geuremissiefactor per dier is, hoe minder dieren er kunnen worden gehouden bij een gelijkblijvende geurnorm. De geuremissiefactor per dier is afhankelijk van de diersoort en het stalsysteem waarin die dieren gehouden worden. Hoe hoger het geurrendement dat in de Rgv aan een stalsysteem is toegekend, hoe lager de geuremissiefactor per dier dat in de Rgv is vastgesteld. Indien een veehouder een stalsysteem met een hoog geurrendement aanvraagt, kunnen hem dan ook meer dieren worden vergund dan indien hij een stalsysteem met lager geurrendement aanvraagt.

Gemeenten hebben de mogelijkheid om ten aanzien van de geurnormen maatwerk te bieden voor delen van het gemeentelijk grondgebied. Bij gemeentelijke verordening kunnen zij voor bepaalde gebieden strengere of minder strenge geurnormen vaststellen dan de wettelijke normen in de Wgv. Daarbij moeten gemeenten wel binnen de bandbreedten van de Wgv blijven.³⁴ Bij de vaststelling van de geurverordening moet de gemeente de volgende aspecten betrekken:

- de huidige en de te verwachten geursituatie vanwege de veehouderijen in het gebied;
- het belang van een geïntegreerde aanpak van de verontreiniging;
- de noodzaak van een even hoog niveau van de bescherming van het milieu;
- de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied of de afwijkende relatie tussen geurbelasting en geurhinder.³⁵

TABEL 1 | Geurbelasting OU_e/m^3

| (P_{98}) | Niet-concentratiegebied | Concentratiegebied |
|------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Bebouwde kom | $0,1 \leq 2,0 \leq 8,0$ | $0,1 \leq 3,0 \leq 14,0$ |
| Buiten de bebouwde kom | $2,0 \leq 8,0 \leq 20,0$ | $3,0 \leq 14,0 \leq 35,0$ |

Bandbreedten geurnormen geurverordening (art. 8 Wgv).³⁶ Het middelste getal is steeds de wettelijke geurnorm (art. 3 Lid 1 wgv). De bandbreedte waarbinnen de geurnorm in de geurverordening (art. 6 Wgv) kan worden vastgesteld, ligt tussen de links en rechts daarvan genoemde waarden.

In overbelaste situaties, waarin de geurbelasting hoger is dan de wettelijke geurnorm of bij geurverordening vastgestelde geurnorm, kan een veehouder op basis van de 50/50-regel toch een vergunning krijgen voor uitbreiding. De 50/50-regel kan worden toegepast als een veehouder extra maatregelen neemt om de geurbelasting te beperken. De veehouder mag dan 50 procent van het effect van de extra maatregelen inzetten om meer vee te houden. De andere 50 procent is voor de omwonenden: vermindering van de geurbelasting. Stel een veehouderij veroorzaakt nu een geurbelasting van $12 OU_e/m^3$, terwijl $8 OU_e/m^3$ is toegestaan. Op basis van de 50/50-regel kan de veehouder een vergunning krijgen voor $10 OU_e/m^3$, mits hij een geurreducerende maatregel treft die de geurbelasting met $4 OU_e/m^3$ vermindert. De geurbelasting gaat dus omlaag, maar blijft wel boven de toegestane geurbelasting. Met de 50/50-regel is bedoeld om innovatie en investeringen in geurreducerende voorzieningen te bevorderen en tegelijkertijd de geurbelasting voor de omgeving te verlagen.

²⁷ art. 2.1 lid 1 sub e Wabo

²⁸ Een geurgevoelig object is een gebouw, bestemd om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, legaal wordt gebruikt. Voor de leesbaarheid van het rapport gebruikt de Commissie soms alleen de term 'woning'.

²⁹ Art. 3 lid 1 Wgv.

³⁰ Voor een diercategorie waarvoor in de Rgv geen geuremissiefactor is vastgesteld, gelden afstandseisen tussen de veehouderij en het geurgevoelige object.

³¹ Art. 10 sub a Wgv jo Rgv.

³² Geuremissiefactoren worden vastgesteld per die per type stalsysteem voor de verschillende diercategorieën in bijlage I van de Rgv.

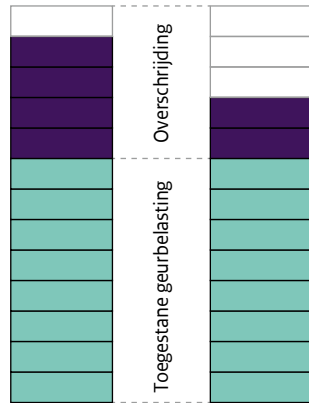
³³ Om de geurbelasting te berekenen moet de geuremissiefactor van het toe te passen stalsysteem worden vermenigvuldigd met het aantal te houden dieren. Vervolgens moet de verspreiding van de geur tussen het emissiepunt (dierenverblijf) en het immissiepunt (geurgevoelig object) worden berekend aan de hand van het verspreidingsmodel 'V-stacks Vergunningen 2010'. Zie art. 2 Rgv.

³⁴ Art. 6 Wgv.

³⁵ Art. 8 Wgv.

³⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 453, nr. 3, p. 20.

FIGUUR 2 | De 50/50-regel. Links de situatie met de oude vergunning. Rechts de situatie na toepassing van de 50/50-regel



De geurnormen die op grond van de Wgv zijn vastgesteld gelden uitsluitend als beoordelingsregels voor de vergunningverlener. Ze zijn dan ook niet rechtstreeks gericht tot de veehouder. Als een veehouder een bepaald stalsysteem met een aantal dieren vergund heeft gekregen, dan hoeft hij zich uitsluitend aan de vergunning(voorschriften) te houden. Blijkt de feitelijke geurbelasting in de praktijk hoger dan de vergunde geurbelasting, dan kan de veehouder daarop door de overheid juridisch niet worden aangesproken, zolang hij zich aan de vergunning(voorschriften) houdt³⁷.

Het bevoegd gezag moet bij een beslissing op de aanvraag voor de oprichting of uitbreiding van een veehouderij ten minste beste beschikbare technieken in acht nemen. Een vergunning moet dan ook worden geweigerd als de voor de veehouderij beste beschikbare technieken niet worden toegepast, ook al wordt voldaan aan de geurnorm die op grond van de Wgv zijn vastgesteld.³⁸

Voor de niet-vergunningplichtige veehouderijen geldt op grond van het Abm een vergelijkbaar regime als de Wgv. Het oprichten, uitbreiden of wijzigen van een dierenverblijf waarin dieren met geuremissiefactoren worden gehouden is immers verboden, indien de geurbelasting op geurgevoelige objecten meer bedraagt dan de wettelijke geurnormen.³⁹ De geurbelasting wordt op dezelfde wijze bepaald als de geurbelasting voor de vergunningplichtige veehouderijen.⁴⁰ Ook voor deze niet-vergunningplichtige bedrijven geldt de 50/50-regel, zodat deze in een overbelaste situatie de helft van de geurwinst van een toegepast geurbelastingsreducerende maatregel kunnen inzetten voor uitbreiding.⁴¹

Ten behoeve van het waarborgen van de goede werking van het luchtwassysteem zijn voor zowel vergunningplichtige als de niet-vergunningplichtige veehouderijen Abm⁴² regels opgenomen waaraan de veehouder zich zal moeten houden. Het betreft onder meer eisen aan de capaciteit van het luchtwassysteem, monitoring en registratie.

³⁷ Wel is het in bepaalde limitatief in de wet omschreven gevallen mogelijk om een vergunning te wijzigen of in te trekken. Zie hoofdstuk 4.

³⁸ Art. 2 lid 2 Wgv jo. art. 2.14 lid 1 sub c Wabo.

³⁹ Art. 3.115 lid 1 Abm. De geurnormen van tabel 3.115, waaraan bij de oprichting, uitbreiding en wijziging van een dierenverblijf moet worden voldaan, komen overeen met de geurnormen van art. 3 Wgv, waaraan een vergunningaanvraag voor de oprichting of verandering van een vergunningplichtige veehouderij aan moet voldoen. Bij gemeentelijke geurverordening kunnen onder dezelfde randvoorwaarden als de geurnormen van art. 3 Wgv voor bepaalde gebieden in de gemeente binnen bepaalde bandbreedten van tabel 3.115 Abm afwijkende geurnormen worden vastgesteld. Evenals de aan een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1 sube Wm te verbinden voorschriften moeten de regels van het Abm zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken (art. 8.40 lid 3 jo. art. 2.22 Wabo).

⁴⁰ Art. 3.121 Abm jo. art. 10 sub a Wgv jo. Rgv.

⁴¹ Art. 3.115 lid 2 sub b Abm.

⁴² art. 3.125 en 3.126 Abm

Gebiedsgerichte regulering geurbelasting stallen van veehouderijen

Voor zover een bestemmingsplan de exploitatie van een veehouderij toestaat op een bepaalde locatie, kunnen met het oog op een goede ruimtelijke ordening regels worden gesteld die de omvang en de gevolgen van de veehouderij op omliggende bestemmingen kan beperken. Die regels kunnen ook de cumulatieve geurbelasting van verschillende veehouderijen op geurgevoelige bestemmingen in bepaald gebied normeren (achtergrondbelasting) ter bescherming van het woon- en leefklimaat in dat gebied. De Wvg normeert niet cumulatieve geurbelasting van meerdere veehouderijen in een gebied, maar uitsluitend de geurbelasting die een individuele veehouderij op een geurgevoelig object veroorzaakt (voorgondbelasting). Een in het bestemmingsplan opgenomen norm voor cumulatieve geurbelasting (achtergrondbelasting) mag er evenwel niet toe leiden dat de uitbreiding van een veehouderij die voldoet aan de brongerichte geurnorm van de Wvg (voorgondbelasting) onmogelijk wordt gemaakt.⁴³

In afwijking van wat in hiervoor in algemene zin is opgemerkt over bron- en gebiedsgerichte regulering van milieubelastende activiteiten, kan de gebiedsgerichte regulering van geurbelasting van stallen op geurgevoelige objecten in een bestemmingsplan dan ook niet strenger zijn dan de brongerichte regulering van die geurbelasting op grond van de Wvg. In zoverre is de Wvg het exclusieve wettelijke kader voor de regulering voor deze vorm van geurbelasting.⁴⁴

Kortom, de gebiedsgerichte regulering van de cumulatie van geurbelasting door stallen van veehouderijen mag de uitbreidingsmogelijkheden die deze veehouderijen hebben op grond van het brongerichte spoor (Wvg) hebben, niet beperken. Indien het gemeentebestuur in een bepaald gebied strengere geurnormen wil vaststellen, zal de raad een geurverordening moeten vaststellen, waarmee voor bepaalde gebieden binnen de in de Wvg gegeven bandbreedte kan worden afgeweken van de geurnormen van de Wvg.⁴⁵

2.4 Spreiding en intensiteit problematiek

Combi-luchtwassers

De vraag van de staatssecretaris aan de Commissie gaat specifiek over combi-luchtwassers. Hoeveel combi-luchtwassers zijn er eigenlijk in Nederland? En waar staan die? Gedetailleerde cijfers heeft de Commissie daarover niet, maar in grote lijnen is het beeld als volgt.

Combi-luchtwassers worden voornamelijk gebruikt in de varkenshouderij. Ongeveer de helft (46%) van alle varkenshouderijen bevinden zich in Noord-Brabant en Noord-Limburg (met ongeveer tweederde (64%) van het totaal aantal dieren)⁴⁶, vooral in het zogeheten 'concentratiegebied Zuid'.⁴⁷ Het concentratiegebied Zuid bestaat grofweg uit delen van de provincie Noord-Brabant (midden en oost) en Limburg (noord). Aangenomen kan worden dat het aantal combi-wassers zich grofweg recht evenredig verhoudt tot het aantal dieren in een regio.

In Nederland zijn naar schatting ongeveer 5000 combi-luchtwassers geïnstalleerd.⁴⁸ Naar schatting van de luchtwasserbranche is ongeveer 25 procent onder de maat geproduceerd. Dat wil zeggen dat deze 25 procent in principe wel voldoet wel aan de gestelde eisen, maar door materiaalkeuze, ontwerp en uitvoering van mindere kwaliteit zou zijn. Nog eens 25% zou niet voldoende functioneren als gevolg van verkeerd gebruik en/of onderhoud.

⁴³ ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1342, JM 2018/76.

⁴⁴ Bij wijze van experiment konden provinciale staten van Noord-Brabant op grond van artikel 71 lid 1 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet uiterlijk tot en met 18 maart 2018 in de provinciale verordening ruimte regels stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, die strekken ten behoeve van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, mede met inachtneming van het belang om private inspanningen gericht op een duurzame en zorgvuldige veehouderij te bevorderen. Daarin konden ook regels over de cumulatieve geurbelasting van veehouderijen worden opgenomen die strenger zijn dan de geurnormen van de Wvg of de gemeentelijke geurverordening (art. 71 lid 2 BuChw jo. art. 3 en 6 Wvg). Deze regels uit de ruimtelijke provinciale verordening zijn geen toetsingskader in het brongerichte spoor. Aanvragen voor een omgevingsvergunning voor de oprichting, verandering en exploitatie van een inrichting in de zin van art. 2.1 lid 1 sub e Wabo kunnen daaraan dus niet worden getoetst.

⁴⁵ Art. 6 Wvg. Zie uitgebreider paragraaf 4.2

⁴⁶ Aantal varkens in 2018 (voorlopige cijfers) in Nederland: 12.416.161, in Noord-Brabant: 5 943 261, in Limburg: 1 973 209. Aantal bedrijven in Nederland: 4 137, in Noord-Brabant: 1 504, in Limburg: 424 <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80783ned/table?dl=166D8geraadpleegd-11-02-2019>

⁴⁷ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/geur/wgv-rgv/handreiking-wet/bijlagen/concentratiegebieden/>

⁴⁸ Persoonlijk gesprek met vertegenwoordiger luchtwasserbranche

TABEL 2 | Aantal dieren en bedrijven, totaal en naar diertype, periode 2000 - 2018⁴⁹. * = voorlopige cijfers 2018

| Nederland | | | | | | | |
|-------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Dieren | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018* |
| Varkens, totaal | 13.117.814 | 11.311.558 | 12.254.972 | 12.602.888 | 12.478.594 | 12.400.699 | 12.416.161 |
| Biggen | 5.102.434 | 4.562.991 | 5.123.807 | 5.597.807 | 5.595.261 | 5.611.564 | 5.660.623 |
| Fokvarkens | 1.510.843 | 1.244.272 | 1.226.993 | 1.201.385 | 1.157.043 | 1.158.680 | 1.163.632 |
| Vleesvarkens | 6.504.537 | 5.504.295 | 5.904.172 | 5.803.696 | 5.726.290 | 5.630.455 | 5.591.906 |
| | | | | | | | |
| Bedrijven | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018* |
| Varkens, totaal | 14.523 | 9.686 | 7.030 | 4.928 | 4.508 | 4.301 | 4.137 |
| Biggen | 5.857 | 3.880 | 2.853 | 2.090 | 1.971 | 1.872 | 1.816 |
| Fokvarkens | 6.187 | 4.043 | 2.951 | 2.100 | 1.911 | 1.836 | 1.783 |
| Vleesvarkens | 12.894 | 8.602 | 5.952 | 4.025 | 3.719 | 3.550 | 3.402 |
| | | | | | | | |
| Gemiddeld aantal dieren per bedrijf | 903 | 1.168 | 1.743 | 2.557 | 2.768 | 2.883 | 3.001 |

Bron: CBS

Omvang varkensstapel en aantal bedrijven

Aangezien de meeste combi-luchtwassers worden gebruikt in varkenshouderijen, heeft de Commissie uitgezocht wat de ontwikkeling is in het aantal varkens en aantal varkenshouderijen in de afgelopen jaren. In 1950 waren er in Nederland 271.000 bedrijven met varkens, in 2018 zijn dit 4.137 bedrijven met bij elkaar ongeveer 12,5 miljoen varkens (biggen, fok-, vleesvarkens, zie Tabel 1⁵⁰). In de afgelopen 20 jaar is het aantal dieren stabiel gebleven daarentegen is het aantal bedrijven met 72% afgenomen van bijna 15 duizend naar ruim 4 duizend bedrijven (factor 3,5). In de tussentijd heeft een flinke schaalvergroting plaatsgevonden⁵¹: het gemiddeld aantal dieren per bedrijf steeg van negenhonderd naar drieduizend.

Het aantal veehouderijbedrijven is in de loop der tijd omlaag gegaan en de gemiddelde bedrijfsgrootte is toegenomen. Bij elkaar beheren deze bedrijven ruim 16.500 varkensstallen (peildatum 1 jan 2017⁵²), met in totaal 12400699 dieren. Aangezien een bedrijf meerdere stallen kan hebben op meerdere locaties, kan hieruit niet geconcludeerd worden of het aantal puntbronnen (aantal stallen) of de bronsterkte (grootte van stal) is gewijzigd. De indruk bestaat echter dat de gemiddelde stalgrootte, en dus ook de sterkte van de puntbron, ook is toegenomen. Ter illustratie: sinds in 2007 de combi-luchtwassers in zwang kwamen is ook het aantal varkensmegastallen (grote geurbronnen) toegenomen. Waren er in 2005 in het hele land nog 73 varkensmegastallen, in 2010 waren dat er 127 en in 2013 waren het er 157⁵³. In Noord-Brabant en Limburg nam het aantal toe van 56 in 2005 naar 113 in 2013. Wanneer geurreductiemaatregelen – zoals luchtwassers – dan onvoldoende werken, kan lokaal een veel sterkere geuroverlast ontstaan dan jaren eerder het geval was met veel kleine bedrijven.

Aandeel ernstig geurgehinderden

Op landelijk niveau is het aandeel ernstig geurgehinderden 'door geuren van agrarische bedrijven en uitrijden van mest' 2,5%.⁵⁴ Op provinciaal niveau (Noord-Brabant en Limburg) is dit 3,2% respectievelijk 2,8%. Ter vergelijking: de omvangrijkste bron van ernstige geurhinder in Nederland zijn geuren van barbecue en vuurkorven: 4,4%. Landelijk staat 1 procentpunt voor ongeveer 139.000 volwassen inwoners⁵⁵. Plaatselijk, kan de omvang van de ernstige geurhinder veel groter zijn door het lokale karakter van de geurhinder problematiek.

⁴⁹ Ter vergelijking: het aantal bedrijven met rundvee in Nederland bedraagt ongeveer 26.000 met in totaal 1,2 miljoen stuks (fok- en melk-)vee (<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/71904ned/table?ts=1548670699692>).

⁵⁰ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80783ned/table?dl=166D8> geraadpleegd: 12-12-2018.

⁵¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/30/aantal-varkens-per-bedrijf-blijft-toenemen> geraadpleegd: 12-12-2018

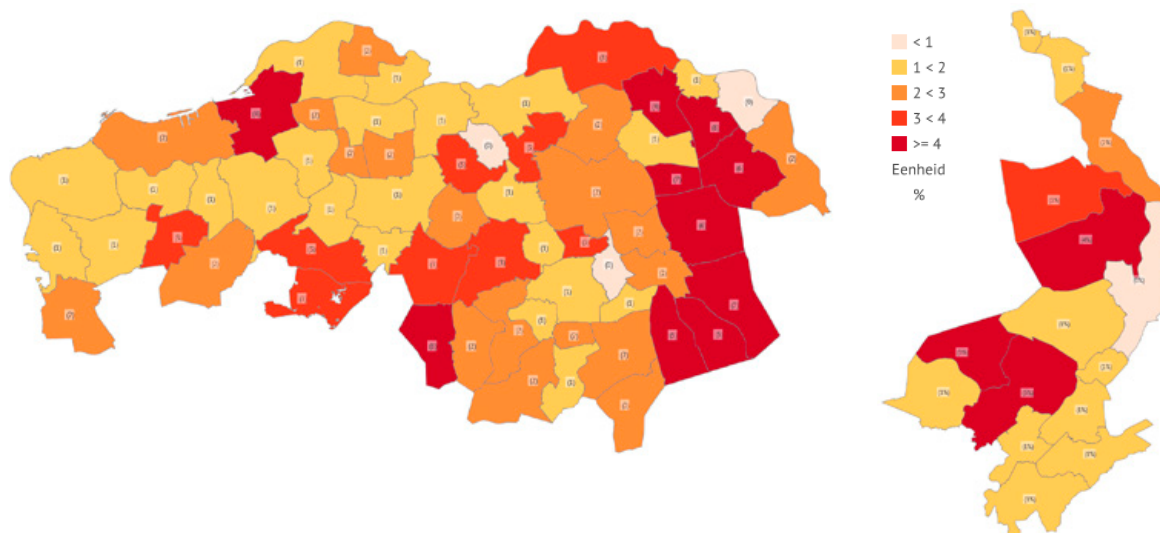
⁵² G.F.V. van der Peet, R.W. van der Meer, H. Docters van Leeuwen, S.R.M. van Wageningen-Lucardie, 2017. Monitoring integraal duurzame stallen; Peildatum 1 januari 2017. Wageningen Livestock Research Rapport 1027

⁵³ Edo Gies, m.m.v. Han Naef en Jaap van Os. (2015) 'Analyse Megastallen en Megabedrijven 2005, 2010 en 2013.' Alterra Wageningen UR.

⁵⁴ Poll, R. v., Breugelmans, O., Houthuijs, D., & Kamp, I. v. (2018). Beleving Woonomgeving in Nederland: Inventarisatie Verstoringen 2016. RIVM-rapport 2018-0084

⁵⁵ RIVM-rapport 2018-0084: <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2018-0084.pdf>

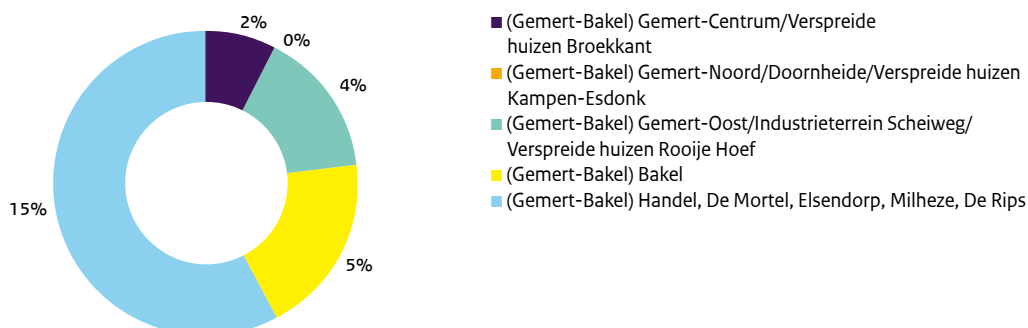
FIGUUR 3 | Omvang (%) ernstig geurgehinderden ('ernstige geurhinder van stallen met vee, pluimvee en dergelijke') op gemeenteniveau. Het betreft gemeenten in delen van Noord-Brabant (linkerkolom) en Limburg-Noord (rechterkolom)



Elke vier jaar voeren de GGD-en in samenwerking met het CBS en het RIVM een gezondheidsenquête uit. De meest recente enquête stamt uit 2016⁵⁶. Voor een aantal GGD-en, onder andere die binnen het concentratiegebied Zuid vallen, zijn vragen over geur van veeteelt opgenomen in de vragenlijst ('geurhinder van stallen met vee, pluimvee, en dergelijke'). In de onderstaande figuur is voor gemeenten in het concentratiegebied Zuid het percentage ernstige geurgehinderden door 'geurhinder van stallen met vee, pluimvee en dergelijke' weergegeven.

Voor de helft van de gemeenten is het percentage ernstig geurgehinderden 2% of minder. Voor de andere helft is dat meer dan 2%. Het maximale percentage geurgehinderden is 9%. Vooral lokaal, op wijkniveau, kunnen de percentages ernstig geurgehinderden sterk variëren (van 0% tot 16% ernstig geurgehinderden). Neem bijvoorbeeld de gemeente Gemert-Bakel (zie onderstaande figuur). In de Gezondheidsenquête worden 5 deelgemeenten/wijken onderscheiden. Op gemeenteniveau bedraagt de ernstige geurhinder als gevolg 'van geur van stallen met vee, pluimvee en dergelijke' 6%. Op deelgemeente/wijkniveau varieert de ernstige geurhinder in deze gemeente van 0% tot en met 15%.

FIGUUR 4 | Percentage ernstig geurgehinderden in de gemeente Gemert-Bakel per wijk/deelgemeente



⁵⁶ Voor Limburg Noord: <https://vrln.databank.nl>; voor Noord-Brabant: <https://brabantscan.nl>

Verandering berekende omvang geurbelasting

Het aanpassen van geuremissiefactoren in de Regeling geurhinder veehouderijen (per 20 juli 2018) is van invloed op de berekeningen van het aantal mensen dat geuroverlast heeft. Het aantal geurgevoelige objecten dat zich binnen de geurcontouren van een veehouderij bevindt neemt toe, door het groter worden van het gebied binnen de geurcontouren. Met andere woorden: sinds de aanpassing van de regeling hebben op papier meer mensen last van stank van veehouderijen. In de praktijk hadden omwonenden ook voor de aanpassing deze geurhinder. Nu komt dat ook tot uitdrukking in de berekening van geuroverlast.

De aanpassing van de geuremissiefactoren kan daarmee ook gevolgen hebben voor ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van deze veehouderijen. Bij de ontwikkeling van nieuwe ruimtelijke plannen voor geurgevoelige objecten, zal immers bij de beoordeling van het verwachte woon- en leefklimaat moeten worden uitgegaan van de hogere geurbelasting die deze veehouderijen hebben.⁵⁷ Geurcontouren kunnen daardoor ruimer uitvallen en het aantal potentieel geurgehinderden zal groter kunnen zijn dan waarvan op grond van de Wgv en Rgv van vóór 20 juli 2018 werd uitgegaan.

Als voorbeeld voor de veranderingen in de berekende geuroverlast nemen we de gemeente Venray⁵⁸. Venray is een gemeente in Noord-Limburg en ligt in het concentratiegebied Zuid. De gemeente herbergt veel intensieve veehouderij. Naar eigen zeggen van de gemeente is hiervoor draagvlak in de gemeente maar kampt de sector ook met een imagoprobleem. Er zijn enkele locaties in Venray waar de veehouderij tot overlast leidt.

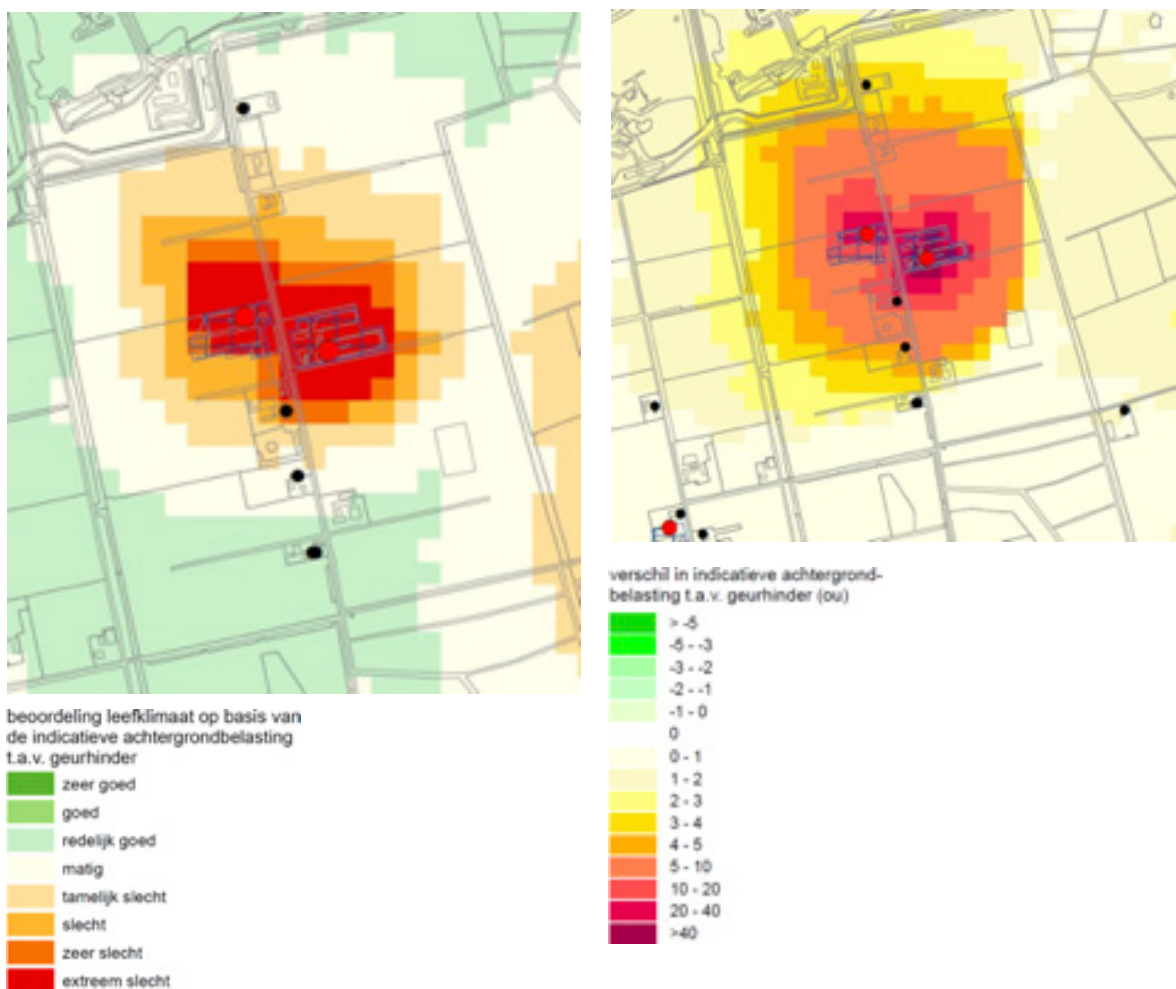
In de gemeente hebben 87 bedrijven een combiwasser. Na aanpassing van de geurfactoren van de combiwassers is de berekende geuremissie in Venray met 20% toegenomen. Het aantal woningen en andere geurgevoelige objecten binnen de bebouwde kom, met een achtergrondbelasting $> 13 \text{ OU}_\mu/\text{m}^3$, is hierdoor toegenomen van 505 naar 1084. In zoekgebieden en buitengebied is het aantal woningen, met een achtergrondbelasting $> 20 \text{ OUE}/\text{m}^3$, toegenomen van 202 naar 307.

In Figuur 2 is een uitsnede uit de plattegrond van Venray weergegeven. In de linkerkolom is aangegeven hoe het leefklimaat wordt beoordeeld op basis van een indicatieve achtergrondbelasting voordat met gewijzigde geuremissiefactoren is gerekend. In de rechterkolom is het beeld weergegeven hoe de geurblootstelling in "ou" (of eigenlijk OU_μ/m^3) is veranderd (toegenomen) nádat met de gewijzigde geuremissiefactoren is gerekend.

⁵⁷ Voor planologische besluiten geldt het wettelijke criterium 'goede ruimtelijke ordening' (zie bijvoorbeeld art. 3.1 lid 1 Wro), dat zich in geval van de realisering van woningen vertaalt naar een goed woon- en leefklimaat.

⁵⁸ Gegevens over de gemeente Venray zijn ontleend aan de presentatie 'Uitvoering visie veehouderij' (4 december 2018) tenzij anders vermeld

FIGUUR 5 | Linker kolom: Beoordeling leefklimaat op basis van indicatieve achtergrondbelasting met nieuwe geurfactor combiwassers. Rechter kolom: Verschil (toename) in indicatieve achtergrondbelasting als gevolg van wijziging geurfactor combiwassers.





3 Betekenis voor betrokkenen

In dit hoofdstuk brengt de Commissie verhalen van betrokkenen in beeld. Essentieel om te begrijpen wat er aan de hand is, is zien en horen wat de problemen betekenen voor betrokkenen. De verhalen maken duidelijk dat de problemen rondom het vaststellen van geuremissiefactoren niet los te zien zijn van het bredere probleem met geurhinder van veehouderijen. Er was al een probleem en de constatering dat al jarenlang gerekend is met geuremissiefactoren die niet stroken met de praktijk, maakt het er niet beter op.

Verder merkt de Commissie in haar gesprekken met betrokkenen dat de verhalen van de verschillende groepen betrokkenen uiteenlopen: voor iedereen betekenen de problemen iets anders. De Commissie kan hier niet alle nuances helemaal recht doen. Wel wil de Commissie in dit hoofdstuk een indruk geven van de diversiteit van de verhalen en van de grote en tegengestelde belangen en de verschillende perspectieven.

3.1 Omwonenden

In alle gesprekken die de Commissie heeft gevoerd met omwonenden is de grote impact van de stank op hun levens indringend merkbaar. Mensen vertellen over wat zij iedere dag weer ervaren. De emoties zijn daarbij van de gezichten af te lezen. *‘Iedere dag ben ik er mee bezig. Zelfs ’s nachts. Hoe staat de wind vandaag? Ramen open of ramen dicht? Was buiten hangen of binnenhalen?’* Een ander vertelt: *‘Je voelt je zo hopeloos. Je kunt echt niet uit de situatie weg. Hoe graag je ook zou willen. Je kunt er geen jas voor aan trekken of een trui voor uittrekken. Je zit gevangen in die stank. En als de wind inderdaad verkeerd staat, dan moeten we deuren en ramen dicht doen. Ik moet de was binnen halen. En soms is het zo erg dat ik buiten kom en dan moet ik gewoon overgeven. Zo intens is die stank. Daar word ik gewoon echt misselijk van. Zo vies. Zo ondraaglijk is het dan. Ik heb het gevoel dat dat écht niet gezond kan zijn.’*

Vanwege de grote impact van de stank valt de term ‘geur’ niet bij iedereen in goed aarde. Omwonenden zien graag dat benoemd wordt dat het om ‘stank’ gaat. *‘Weet u wat bij geur staat in het woordenboek? Aangename reuk. Dat staat in het woordenboek.’*



Je kunt er geen jas voor aan trekken of een trui voor uittrekken. Je zit gevangen in die stank.

De impact van de stank blijft niet beperkt tot overlast voor individuen. Het werkt door in de sociale samenhang in gemeenschappen. Deelnemers ervaren scherpe tegenstellingen in de gemeenschap. Aan de ene kant staan de mensen die gelieerd zijn aan de veehouderij en aan de andere kant staan de mensen die overlast van veehouderijen hebben. Mensen vertellen dat zij het afschuwelijk vinden om voortdurend in hun eigen gemeenschap te moeten opkomen voor hun rechten en daarbij steeds als lastig en vervelend te worden weggezet. Dit veroorzaakt een gespleten gemeenschap. Sommige mensen zijn daardoor bang openlijk hun belangen te verdedigen.



Bij ons lopen de scheidingen, de tegenstellingen, door buurtschappen, door families.

Naast de stank vertellen veel omwonenden ook over andere overlast door veehouderijen. Vooral het lawaai van luchtwassers en het vele vrachtverkeer van en naar de veehouderij komt in de gesprekken herhaaldelijk aan de orde. De stank staat dus niet op zichzelf. Omwonenden ervaren een stapeling van overlast.



Het zijn geen agrarische bedrijven meer. Bij een agrarisch bedrijf hebben we allemaal een beeld van een kippetje en een koetje en een varkentje. De boer die loopt een beetje rond en de boerin die is ook thuis om te helpen en dat soort dingen. Het zijn gewoon industriële bedrijven geworden.

In gesprek met de Commissie maken omwonenden steeds onderscheid tussen kleinere boerenbedrijven en de grote bedrijven, veelal varkenshouderijen. Het zijn vooral de grote varkensbedrijven met megastallen – ‘veefabrieken’, ‘industriële varkenshouderij’ – waar omwonenden heel veel last van hebben. Deze grote bedrijven stinken het meest, vinden omwonenden. Daarbij komt dat deze grote bedrijven een ander karakter hebben dan de kleinere bedrijven die al langer in de regio zitten. De boeren wonen bij hun bedrijf en zijn voor buurtbewoners aanspreekbaar. De industriëlen wonen niet in de buurt. Buurtbewoners kennen hen niet.

Omwonenden hebben het buitengebied langzaam zien veranderen in een agrarisch industrieterrein en ondervinden hier steeds meer last van. *‘Het zijn geen agrarische bedrijven meer. Bij een agrarisch bedrijf hebben we allemaal een beeld van een kippetje en een koetje en een varkentje. De boer die loopt een beetje rond en de boerin die is ook thuis om te helpen en dat soort dingen. Het zijn gewoon industriële bedrijven geworden. Waarom zitten ze op agrarische grond? Daar zitten ze goedkoop. En daar geldt veel ruimere wetgeving. Dat zijn gewoon industrieën. Ze horen op een industrieterrein thuis en daar moeten ze voldoen aan de norm die gelden voor een industrieterrein. Zullen we eens kijken hoeveel boeren er dan nog nieuwe bedrijven willen beginnen.’* Zij zien het probleem van de falende luchtwassers tegen de achtergrond van de steeds industriëler wordende veehouderij. De overlast was al decennia problematisch. De falende luchtwassers komen daar nu bij.

Een duidelijke boodschap van omwonenden in de gesprekken met de Commissie gaat om het falen van overheid en politiek. Mensen zien overheid en politiek tot nu toe niet in staat adequaat om te gaan met de overlast van veehouderijen voor omwonenden. Mensen ervaren onmacht, onwil, onkunde en belangenverstrengeling. Omwonenden doen een appèl op de politiek en overheid om verantwoordelijkheid te nemen en burgers beter te beschermen.

3.2 Veehouders

Voor veehouders en hun belangenorganisaties staat het voortzetten van een levensvatbaar bedrijf voorop, merkt de Commissie in gesprekken. De noodzaak om (stank-)overlast te beperken, heeft impact op hun bedrijfsvoering. Daarbij komt dat de aanpassingen van de geuremissiefactoren in de Regeling geurhinder en veehouderij in juli 2018 van invloed is op de mogelijkheden voor aanpassing en uitbreiding van veehouderijen.

Ondanks deze impact laten diverse varkenshouders merken het belangrijk te vinden om de (stank-)overlast voor hun omgeving te beperken. Voor een varkenshouder kan dat bijvoorbeeld concreet betekenen dat hij een luchtwasser aanschaft. Uit de gesprekken blijkt dat varkenshouders het niet altijd eenvoudig vinden om in goed contact met buurtbewoners overlast aan te pakken. De individuele verschillen zijn daarbij groot.



Luchtwassers, zijn door de overheid goedgekeurd en gestimuleerd middels subsidies. Vervolgens worden ze nu teruggezet. (...) Het geeft een deuk in het vertrouwen: heeft het zin om te investeren in vernieuwingen?

Wat betekent de huidige situatie rondom luchtwasser nu voor varkenshouders? Vertegenwoordigers van belangenorganisaties vertellen dat varkenshouders momenteel weinig vertrouwen voelen om te investeren en vernieuwen. Slecht voor het vertrouwen was dat de overheid investeren in luchtwassers heeft gestimuleerd. Varkenshouders hebben vervolgens geïnvesteerd in luchtwassers, in de overtuiging dat dit een goede investering was. Nu blijkt de praktijk anders. *‘Luchtwassers, zijn door de overheid goedgekeurd en gestimuleerd middels subsidies. Vervolgens worden ze nu teruggezet. (...) Het geeft een deuk in het vertrouwen: heeft het zin om te investeren in vernieuwingen?’*



We zijn nu klaar met de eerste fase [van bouw van een nieuwe stal], maar nu zitten we vast met de nieuwe normen tot we kunnen aantonen dat onze luchtwasser goed functioneert.

Behalve een deuk in het vertrouwen heeft de aanpassing van de geuremissiefactoren in de Regeling geurhinder en veehouderij ook praktische consequenties voor bedrijven. Bij de verlening van vergunningen voor aanpassingen of uitbreiding van een bedrijf gelden die nieuwe factoren.



De verduurzaming in de varkenshouderijsector komt tot stilstand.

Een uitbreidingsplan dat eerder binnen de normen viel, valt – rekening houdend met de aangepaste geuremissiefactoren – mogelijk nu niet meer binnen de normen. Een varkenshouder vertelt bijvoorbeeld over de aankoop van een nieuwe bedrijfslocatie. *‘Dat staat nu stil vanwege de nieuwe normen. (...) We zijn nu klaar met de eerste fase, maar nu zitten we vast met de nieuwe normen tot we kunnen aantonen dat onze luchtwasser goed functioneert.’*

Belangrijke thema's voor belangenorganisaties van varkenshouders zijn innoveren en verduurzamen. Zij vinden het zorgelijk dat de aanpassing van de geuremissiefactoren in de Regeling geurhinder en veehouderij een rem is op innovatie en verduurzaming in veehouderijen. *‘De verduurzaming in de varkenshouderijsector komt tot stilstand’.* Als reden daarvoor zien zij dat door de aanpassing van de geuremissiefactoren weinig nieuwe stallen gebouwd kunnen worden. Immers, stellen zij, *‘innovatie voor dier en welzijn, gezondheid, terugdringen van emissies ontstaat in 90 tot 95% van de gevallen bij de bouw van nieuwe stallen. Hoe werkt het vaak? Er komt een nieuwe stal. Daar staat iets nieuws in. Er wordt een open dag georganiseerd. Daar komen andere varkenshouders naar toe om te kijken. En dan gaan andere mensen dat ook toepassen. Als die dynamiek verdwijnt en er geen nieuwe stallen gebouwd worden, dan wordt het ook een stuk lastiger voor innovatie.’*

Toch zijn er nog wel varkenshouders die kunnen en willen investeren in innovatie: Een varkenshouder vertelt over een geplande uitbreiding. Om de toename van de stankoverlast bij de uitbreiding van het aantal dieren tegen te gaan krijgt zijn nieuwe stal schuine wanden. *‘Zo komt de mest niet in contact met de urine. Dan krijg je geen ammoniakproductie. Stank zal je nog wel krijgen. Misschien wat minder (...) dat vraagt wel wat kosten, maar wij zien er wel toekomst in. (...) Het is vooral om te kijken of het goed werkt. Kunnen we er iets mee? Misschien dat we dan ook de rest van de stallen aanpassen’.*

Belangenorganisaties laten weten dat zij contact hebben met de Rijksoverheid over geur. Zij hebben contact met ambtenaren en ook overleg gehad met de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Belangenorganisaties ervaren dat contact als positief, hoewel zij het wel vervelend vinden dat de staatssecretaris ondanks hun *‘ernstige bezwaren’* toch de geuremissiefactoren heeft aangepast. Zij hadden graag eerst de kans willen krijgen zelf met een plan van aanpak te komen, voordat de staatssecretaris maatregelen zou nemen. Nu werken belangenorganisaties alsnog aan een plan van aanpak.

Waar het gaat om individuele boeren, zijn de verhalen die de Commissie hoorde over hun contacten met overheden wisselend. Naast varkenshouders die goed contact hebben met de overheid – de gemeente of provincie – staan varkenshouders die met meer negatieve ervaringen. Zoals de Commissie merkte bij een varkenshouder die twijfelde of hij in gesprek wilde gaan met de Commissie. *‘We wilden eigenlijk nee zeggen. (...) Als het vanuit de gemeente was gekomen hadden we niet willen meewerken.’*

3.3 Luchtwaterfabrikanten

Naast de omwonenden en varkenshouders ervaren ook luchtwaterfabrikanten problemen. De bewoordingen die zij gebruiken spreken boekdelen. Luchtwaterfabrikanten benadrukken eensgezind dat de luchtwatermarkt *‘kapot’* is. *‘Eigenlijk moeten we stellen, deze sector is failliet.’* De fabrikanten vertellen dat zij de investeringen die zij aanvankelijk hebben gedaan voor het ontwikkelen van luchtwassers niet hebben terugverdiend. Zij hebben verlies geleden. *‘Op dit moment is de markt zo kapot dat wij geen geld meer kunnen verdienen.’* *‘We zitten met z’n allen aan de grond’.*



Eigenlijk moeten we stellen, deze sector is failliet.

Luchtwaterfabrikanten zien als oorsprong van hun problemen zowel de manier waarop geurhinder geregeld is in de Wet en Regeling geurhinder en veehouderij als ook de meer recente situatie van het bekend worden van de resultaten van het onderzoek naar de werking van luchtwassers en de daaropvolgende aanpassing van geuremissiefactoren in de Regeling geurhinder en veehouderij.



Zo goedkoop mogelijk. Zo is de markt gegroeid. Daar moet je nu weer uit zien te komen om kwaliteit te kunnen leveren.

De huidige regelgeving legt de verantwoordelijkheid om binnen de geurnormen te blijven niet bij de veehouder neer. Luchtwaterfabrikanten benadrukken dat veehouders niet hoeven te voldoen aan een doelvoorschrift, maar alleen aan een middelvoorschrift. Dat is geen stimulans voor veehouders om de geur zoveel mogelijk terug te dringen, menen luchtwaterfabrikanten. *‘In je doelvoorschrift zeg je tegen die boer: het is jouw probleem. Als hij dan een slechte luchtwasser heeft, haalt hij dat doel niet en heeft hij een probleem met de handhaving.’* Nu werkt dat niet zo en dat heeft weerslag op de keuze van een veehouder bij de aanschaf van een luchtwasser. Fabrikanten signaleren dat veehouders bij de aankoop van een luchtwasser vooral letten op een lage prijs. Dat maakt het voor de fabrikanten lastig om kwaliteit te leveren. *‘Zo goedkoop mogelijk. Zo is de markt gegroeid. Daar moet je nu weer uit zien te komen om kwaliteit te kunnen leveren’.*

Bovendien stimuleert de regelgeving volgens de luchtwaterfabrikanten nu ook niet dat veehouders de oorzaak van de geur aanpakken. Het huidige systeem is gunstiger voor veehouders die het slecht doen dan voor veehouders die het goed doen, betoogt een fabrikant: *‘Als je nu op stalniveau heel veel doet en er komt bijna geen emissie naar de luchtwasser toe, wordt hij afgestraft.’*

Want de lucht is al zo schoon, dat het steeds lastiger wordt om nog 85% of hoeveel procent maar te halen. Dat is heel tegenstrijdig. De netste ondernemer wordt het hardst gestraft.'



Als je nu op stalniveau heel veel doet en er komt bijna geen emissie naar de luchtwasser toe, wordt hij afgestraft. Want de lucht is al zo schoon, dat het steeds lastiger wordt om nog 85% of hoeveel procent maar te halen. Dat is heel tegenstrijdig. De netste ondernemer wordt het hardst gestraft.

Verder is er in de huidige regelgeving geen certificering van luchtwassers. Dat is een gemis, menen luchtwasserfabrikanten, want certificering kan de kwaliteit van luchtwassers stimuleren. Ter vergelijking vertellen zij over het 'drietrapsysteem' in Duitsland. 'Wij [in Nederland] hebben een nultraps.' Het drietrapsysteem bestaat uit 'gecertificeerde systemen, een meting en nog een keer een beoordeling. (...) Voldoet hij [de luchtwasser] prima: alles groen. Voldoet hij niet: komen er twee of drie punten uit, die zijn rood. Die moet je oplossen en anders komt er een serieuze boete.'

Verder vertellen fabrikanten dat de huidige situatie en de aanpassing van de geuremissiefactoren, veel impact heeft voor hen. De aanpassing van de geuremissiefactoren in de Regeling geurhinder en veehouderij heeft tot gevolg dat de markt voor luchtwassers nu op slot zit, stellen de fabrikanten. 'De markt zit op slot ook vanwege de reductie van de normen. De normen terugzetten, betekent eigenlijk dat 80% van de plannen de kast in gaan. Daarmee creëer je automatisch dat de markt gaat inslapen, terwijl er eigenlijk heel veel moet gebeuren.'

3.4 Natuur- en milieuorganisaties

De natuur- en milieuorganisaties die met de Commissie hebben gesproken stellen dat de intensieve veehouderij grote invloed heeft op de 'leefomgeving om in te wonen' en op 'de leefomgeving als plek voor natuur, flora en fauna. (...) Het gaat over ammoniak. Het gaat over fijnstof. Het gaat ook over geur. En dat levert allemaal specifieke problemen op maar ze hangen in de oorzaak met elkaar samen. Namelijk dat hele enorme intensieve systeem en dus het aantal dieren op een relatief klein oppervlakte. En de omgeving ondervindt daar negatieve effecten van.'



Het blijft een ontzettend weerbarstig dossier. Als je het een tijdje meemaakt, word je er ook beetje moedeloos van.

Natuur- en milieuorganisaties merken dat in de loop der jaren veel pogingen zijn gedaan om overlast van veehouderijen voor mens en natuur terug te dringen. In de praktijk blijkt het moeilijk om de problemen echt op te lossen. 'Het blijft een ontzettend weerbarstig dossier. Als je het een tijdje meemaakt, word je er ook beetje moedeloos van.'

Eén van de dingen die voor natuur- en milieuorganisaties opvallen bij pogingen om geurhinderproblemen en andere overlast op te lossen, is dialoog. Natuur- en milieuorganisaties menen dat een dialoog tussen veehouders en omwonenden vaak niet werkt om de problemen op te lossen. Beide groepen staan te ver bij elkaar vandaan om dat te laten slagen.



De bewoner die daar last van heeft en de boer hebben een totaal ander belang en die lossen dat onderling niet op. Daar ben je als overheid voor.

Als voorbeeld vertelt één van de gesprekspartners aan de Commissie: 'Ik heb een keer mijn achterban uitgenodigd en wat mensen vanuit de veehouderijsector om te praten. Dat komt niet goed bij elkaar. Er zijn een paar pilots geweest waar iedereen daar met de kaarten tegen zijn borst zit te praten. Die boer heeft een vergunning en die zal zeggen 'ik ga dat niet zonder meer opgeven'. En die omgeving zegt 'wacht even,

ik wil toch wel zien wat er gaat gebeuren, ik houd het recht voor om naar de Raad van State te gaan'. Er wordt van alles geprobeerd om dingen via een dialoog te regelen. Maar ik vind dat eigenlijk de overheid vaak te kort schiet. Ik vind dat de overheid daar een taak heeft. De bewoner die daar last van heeft en de boer hebben een totaal ander belang en die lossen dat onderling niet op. Daar ben je als overheid voor.'

Wel merken natuur- en milieuorganisaties op dat er grote verschillen zijn tussen veehouders, waar het gaat om het kunnen voeren van een dialoog met omwonenden.

'Er zit echt een verschil per sector. Melkveeouders zijn(...) lokaal nog verankerd in die samenleving. Zeker als het grondgebonden en misschien biologische boeren zijn die ook nog via een korte keten proberen hun eigen afzet in de omgeving kwijt te kunnen. Varkenshouders zijn een totaal ander verhaal. Ik weet ook niet of je dat eigenlijk nog boeren moet noemen. Dat zijn de grote jongens en meiden. Die hebben zes, zeven, acht stallen verspreid over meerdere provincies. Soms zitten zelfs de zeugen in de ene stal. De biggen worden vervolgens getransporteerd naar een andere. Dat is een heel ander systeem en er is geen binding met de omgeving. In die situatie is het bijna helemaal onmogelijk om daar iets van een dialoog te laten plaatsvinden.'



Over kringlooplandbouw:

'Die kringloop is echt heel erg ver te zoeken, letterlijk en figuurlijk.'

Eén van de oplossingen die natuur- en milieuorganisaties bepleiten is kringlooplandbouw. Dat zou de overlast die veehouderijen veroorzaken voor mens en natuur enorm terugdringen. *'Vanuit het ecologisch systeem waarin je wil naar volledige duurzaamheid, is het logisch om de kringlopen op een zo'n lokaal mogelijke schaal te sluiten. Planetair is alles circulair. Maar je wilt zo veel mogelijk lokaal die kringloop sluiten.'* Om kringlooplandbouw te realiseren moet er veel veranderen. *'Die kringloop is echt heel erg ver te zoeken, letterlijk en figuurlijk.'* Kringlooplandbouw is alleen haalbaar als de veestapel veel kleiner wordt, en boeren veel meer lokaal gaan werken, menen de natuur- en milieuorganisaties.

3.5 Decentrale overheden

In gesprekken met decentrale overheden hoort de Commissie – naast veel verhalen over veehouders en omwonenden – wat de problemen met geurhinder en luchtwassers betekenen voor de overheden zelf. De Commissie sprak met bestuurders en met ambtenaren van gemeenten, een provincie en een omgevingsdienst.

Gemeenten vertelden over de overgang van oude naar nieuwe geuremissiefactoren. Zij zaten dit voorjaar in hun maag met vergunningverlening aan veehouderijen sinds de verschijning van het onderzoeksrapport waaruit bleek dat de geuremissiefactoren in de Regeling geurhinder en veehouderij niet klopten. Want wat te doen met lopende en nieuwe vergunningaanvragen? Zij zaten met een dilemma. Zowel een beslissing om geen vergunning te verlenen als een beslissing om dat wel te doen zou een lastige situatie opleveren.



Er lopen nu bij ons nog steeds rechtszaken van mensen die zeggen 'wij vinden het onterecht dat wij geen vergunning daarvoor hebben gekregen'.

De Commissie hoort bijvoorbeeld bij gemeentes over de 'gevoelige situatie' of het 'vacuüm' in de overgangperiode. *'Je kunt op dat moment niks. En de verantwoordelijkheid ligt vaak bij de gemeenten.' (...) we zijn juridisch verplicht om een vergunning af te geven op basis van de oude regelgeving die er ligt. Je wilt dat als gemeente niet. Nou, gelukkig hebben we samen met de provincie toen de handschoen opgepakt om te zeggen, we gaan als gemeente toch voor de keuze om geen vergunningen te verlenen (...) Ik wil gewoon vergunningen kunnen verlenen die juist zijn. En als ik een vergunning moet verlenen omdat ik het juridisch moet, terwijl ik weet dat er rapporten liggen waardoor ik het eigenlijk niet zou moeten doen, dan geeft dat zo'n frustratie.'* *'Er lopen nu bij ons nog steeds rechtszaken van mensen die zeggen 'wij vinden het onterecht dat wij geen vergunning daarvoor hebben gekregen'.'*

Een andere gemeente besloot juist door te gaan met vergunningverlening. Zij wilden voorkomen dat vergunningverlening te lang stil zou komen te staan. *‘De gemeente is akkoord gegaan met de vergunningaanvraag met de oude lijst, op voorwaarde dat het totaal van het bedrijf uiteindelijk overgaat op de nieuwe lijst. Dat is een beetje een truc, daar ben je niet trots op, maar dan kan de ondernemer wel weer door.’*

Voor de onduidelijkheid kan een deuk geven in het vertrouwen in de gemeente en heeft voor commotie gezorgd, merkt de Commissie in gesprekken bij gemeenten. *‘Ik heb daar in de krant ook over gezegd dat het voor niemand een goede situatie is. Voor de burgers, voor de ondernemers, voor het vertrouwen in de democratie is het niet goed zolang er geen definitief besluit is. Als de normen steeds veranderen dan geeft dat gefronste wenkbrauwen.’* Bij een andere gemeente hoort de Commissie *‘We merken dat ook [het begrip] de onbetrouwbare overheid snel in de mond wordt genomen.’*

De meeste gemeenten die met de Commissie in gesprek gaan, vinden het ondanks de moeilijke overgangssituatie terecht dat de geuremissiefactoren zijn aangepast. Toch hoort de Commissie ook twijfel over het besluit om de geuremissiefactoren aan te passen. *‘Uiteindelijk vinden wij het een beetje flauw – kort door de bocht gezegd. Wat er is gebeurd, er is een regelgeving gelanceerd, met normen en dan na het onderzoek worden ‘zomaar’ de normen aangepast. Is dat wel een proportionele maatregel?’* Deze twijfel over de proportionaliteit is mede ingegeven door verschillen in de kwaliteit van luchtwassers. *‘Er zijn ook goede luchtwassers. Die kunnen de 85% wel halen.’*



Er zijn een hele hoop gemeenten die tegen het probleem aan gaan lopen of er al tegenaan lopen, dat woningbouwplannen geen doorgang kunnen vinden. Dat is natuurlijk absurd. (...) Je gaat niet een heel dorp op slot zetten (...) vanwege één geitenbedrijf. Dan pak je het geitenbedrijf aan.

Behalve op de vergunningverlening heeft de aanpassing van de geuremissiefactoren impact op ruimtelijke plannen. Deelnemers vertellen dat met de aanpassing van de geuremissiefactoren de contouren waarbinnen je niet mag bouwen veranderen. *‘Er zijn een hele hoop gemeenten die tegen het probleem aan gaan lopen of er al tegenaan lopen, dat woningbouwplannen geen doorgang kunnen vinden. Dat is natuurlijk absurd. (...) Je gaat niet een heel dorp op slot zetten. (...) vanwege één geitenbedrijf. Dan pak je het geitenbedrijf aan.’* De lastige situaties met vergunningverlening maken zichtbaar dat samenwerking en afstemming tussen Rijksoverheid en decentrale overheden niet altijd eenvoudig is. Een gemeente vertelt daarover: *‘Je wilt eigenlijk zo snel mogelijk de kennis die je hebt ook toepassen in de vergunningverlening om te voorkomen dat je nog meer knelpunten krijgt. Tegelijkertijd is de werkelijkheid in Den Haag natuurlijk een andere. En zoals wij dat hier dagelijks ervaren, wordt dat in Den Haag niet beleefd en gelden daar weer andere spelregels om daar op een nette manier te werken. In de Haagse arena alles goed soepel te laten verlopen, is voor ons een zoektocht.’*

3.6 Rijksoverheid

Met beleidsmedewerkers van de rijksoverheid, van verschillende ministeries, spreekt de Commissie vooral over de totstandkoming van de Wet en Regeling geurhinder en veehouderij en over het vaststellen en aanpassen van geuremissiefactoren.

Een beleidsambtenaar vertelt over de totstandkoming van de Wet en Regeling geurhinder en veehouderij tijdens het eerst kabinet Balkenende. *‘Het was een nadrukkelijke wens van de Tweede Kamer om een wettelijk vastgesteld toetsingskader te krijgen voor de beoordeling van geurhinder bij uitbreiding en nieuwe vestigingen van veehouderijen.’* De bedoeling was dus niet om regels te stellen voor alle geurhinder door veehouderijen. De wet biedt geen normering voor bestaande situaties, benadrukt de beleidsambtenaar. *‘De wet biedt alleen een stelsel om te toetsen bij uitbreiding van bestaande veehouderijen of bij nieuwe vestigingen van veehouderijen. Die insteek was ingegeven door het grote aantal beroepsprocedures en ‘veel rechtsonzekerheid bij de veehouderijen. De toen zittende Kamer wilde daar een eind aan hebben en die wilde dat graag wettelijk geregeld zien.’*

Over de vaststelling van de geuremissiefactoren in de Regeling geurhinder en veehouderij vertelt een beleidsambtenaar: *‘het probleem van de luchtwassers. Het woord ‘probleem’ durf ik wel in de mond te nemen. Want het is inderdaad zo dat er factoren waren vastgesteld en die hebben we moeten herzien. Dat is dus ook gebeurd. Het probleem zit niet in de structuur, de systematiek en zelfs niet in de normen van wetgeving. Dit zijn technische dingen, dit zijn geuremissiefactoren. Een wetenschappelijke vaststelling wat een bepaalde techniek*

doet.’ Beleidsmedewerkers benadrukken dus hoe moeilijk het is om geur te meten. ‘Het geurmeetverhaal is een heel moeilijke. Er zijn heel veel factoren die maken dat het heel moeilijk is om aan te geven wat geur is. Wat is geuroverlast en hoe meet je dat precies?’ ‘Als er een chemische methode zou zijn geweest om geur te kunnen monitoren, (...), zou deze fout niet gemaakt zijn. Maar het is een exercitie omdat de techniek niet verder was dan dat we het op deze manier konden doen.’



Het geurmeetverhaal is een heel moeilijke. Er zijn heel veel factoren die maken dat het heel moeilijk is om aan te geven wat geur is. Wat is geuroverlast en hoe meet je dat precies?

Toch zien beleidsambtenaren dat het probleem niet helemaal losstaat van de wet: ‘het probleem heeft alleen te maken met de systematiek van de wet in die zin dat de wet zegt ‘je pakt de bekende geuremissie van de stal. Je berekent vervolgens met het voorgeschreven model wat er op bewoning terecht komt. Dat toets je dan aan de in de wet gegeven norm. Je moet dus volgens de wet de geuremissiefactor kennen, de prestatie van die luchtwasser.’

Bij de voorbereiding van de Wet en Regeling keken ambtenaren naar Nederlands en Duits onderzoek voor de vaststelling van de geuremissiefactoren. ‘Op een gegeven moment hebben wij besloten Duitse onderzoeksgegevens te accepteren als beste gegevens van dat moment. Er werd immers politiek op ingezet om die combiwassers zo snel mogelijk op de lijst te krijgen. En zoals ik het ervaar, is het gaandeweg steeds duidelijker geworden dat er toch wel wat op aan te merken zou kunnen zijn. Met het laatste onderzoek van de WUR is vast komen te staan dat de prestaties van de gemiddelde luchtwasser niet zo goed waren.’

Bij de aanvankelijke vaststelling van de geuremissiefactoren was naast het Duitse onderzoek ook Nederlands onderzoek beschikbaar. Er is destijds dus voor gekozen om alleen de resultaten van het Duitse onderzoek te gebruiken. Dit jaar zijn de geuremissiefactoren aangepast op basis van nieuw onderzoek van de WUR. Een beleidsambtenaar zegt daarover: ‘Waarom we na het laatste onderzoek wel iets kunnen zeggen, dat is omdat we nu een representatief beeld hebben van de werkelijke prestatie van de luchtwassers. Voor die tijd was het: ‘hij zegt, zij zegt’. Nu hebben we met het laatste onderzoek echt aantoonbaar een goed beeld gekregen van wat die luchtwassers in de praktijk doen. Dat is wat mij betreft het grote verschil.’

‘Het is jaren lang zo geweest dat er klachten waren vanuit de omgeving. Klachten dat de geuremissie wél hoog was. Maar toen kon de overheid zeggen: ‘nee kijk, op papier staat dat het wel klopt’. Nu blijkt dus dat je een papieren werkelijkheid hebt en dat je een realistische werkelijkheid hebt. De realistische werkelijkheid is onderzocht door de WUR. Met als resultaat dat laatste rapport. En dat toont aan dat de mensen die jarenlang hebben geklaagd, eigenlijk wel gelijk hadden.’



4 Analyse geurprobleem

In dit hoofdstuk geeft de Commissie een analyse van het geurprobleem, zoals dat is ontstaan door de discrepantie tussen enerzijds de werking van luchtwassers in de praktijk en anderzijds de cijfers over geurvermindering in de Regeling geurhinder en veehouderij.

4.1 Vertrouwen

Het voorgaande hoofdstuk maakt zichtbaar dat geurhinderproblemen voor betrokkenen een stevige impact hebben. En voor ieder weer op een andere manier. De zorgen en belangen lopen uiteen. Vertrouwen is soms ver te zoeken.

De Commissie vindt het gebrek aan vertrouwen niet verwonderlijk. Omwonenden merken dat een deel van de veehouders legaal de norm kan overschrijden. Ook ervaren zij dat bij de aanpak van geurhinder geen rekening wordt gehouden met cumulatie. Terwijl juist cumulatie kan maken dat geurhinder voor hen onhoudbaar is. Tegelijkertijd zijn er ook veehouders die niet veel vertrouwen meer hebben in de overheid en politiek. Ook dat is begrijpelijk. Aanvankelijk bevorderde de overheid het investeren in luchtwassers. Nu zijn er problemen met luchtwassers. Voor zowel omwonenden als veehouders geldt dat er lokaal vaak geen onderling vertrouwen is.

Het gebrek aan vertrouwen dat de Commissie ziet, gaat om verschillende vormen van vertrouwen. Het gaat zowel om een gebrek aan vertrouwen op systemen (*confidence*) als om een gebrek aan vertrouwen in personen (*trust*). Deze twee vormen van vertrouwen kunnen elkaar negatief of positief beïnvloeden⁵⁹.



⁵⁹ Zie ook Noordegraaf-Eelens, P. Frissen & M. van der Steen (2010). De crisis van het vertrouwen en het vertrouwen na de crisis, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/08/W.-Crisis-van-vertrouwen_Internetversie.pdf

De overheid kent op macroniveau vele systemen die bijdragen aan het vertrouwen van de burger op de overheid, zoals onze rechtsstaat en democratie. Vertrouwen op heeft ook betekenis in meer concrete situaties, namelijk dat burgers erop kunnen rekenen dat geurklachten worden onderzocht en dat er wordt opgetreden tegen overschrijding van normen. Maar ook wordt er verwacht dat de overheid erkent fouten te hebben gemaakt en eigenaarschap toont.

In concrete contacten op microniveau speelt ook in personen en de relatie tot elkaar. Bij vertrouwen in personen maken we een keuze en geven we commitment aan een persoon. Daarmee heeft vertrouwen in personen een relationeel karakter, terwijl het vertrouwen op de rechtsstaat en democratie een meer zakelijk karakter heeft.

Het gaat er om dat vertegenwoordigers van de overheid, een goede vertrouwensrelatie met burgers weten op te bouwen. Hoewel politici, bestuurders en ambtenaren primair mensen zijn als iedere burger, hebben zij de neiging om 'systeemgedrag' te vertonen. Zij handelen vanuit bevoegdheden, budgetten en procedures. Zij sturen de bureaucratie aan en belichamen die bureaucratie. Daarmee worden de behoeften van veel mensen niet altijd gediend. Het is essentieel dat individuele politici, bestuurders en ambtenaren inhoudsvolle relaties met burgers aan gaan, die op andere wijze houvast bieden aan burgers⁶⁰. Zo hoorde de Commissie bijvoorbeeld tijdens een bezoek aan omwonenden dat politici en ambtenaren komen en gaan en dat casuïstieken slecht worden overgedragen. Zo ontstaat een "van het kastje naar de muur" gevoel.

Daar waar er vertrouwen is, heeft de Commissie exemplarische voorbeelden van lokale samenwerking gezien. Daar waar vertrouwen verslechtert of zelfs ontbreekt, neemt polarisatie toe en verarmt de sociale cohesie. Daar waar gelijkwaardigheid is, worden compromissen gesloten en ontstaat er (h)erkenning. De nadruk op systemen leidt er echter toe dat er minder aandacht is voor het relationele aspect, terwijl dit voor de omwonenden belangrijk is.

4.2 Complexe en verkokerde regulering geurhinder

Hoewel de opdracht van de Commissie primair gaat over problemen die zijn ontstaan bij de regulering van geuremissies vanuit stallen van individuele veehouderijen, beperkt de Commissie zich daar niet toe. De specifieke problemen met de rendementen van luchtwassers zijn alleen te begrijpen in de bredere context van de regulering van geurhinder door veehouderijen.

De Commissie is van oordeel dat de huidige regulering van geurhinder door veehouderijen zeer complex is. Zeker voor niet-juristen is de regelgeving lastig te doorgronden. Dat komt onder meer doordat de regelgeving verkokerd is. De verkokering maakt het lastig om geur in onderlinge samenhang te reguleren. Dat is een gemis, omdat de geurbelasting waarmee omwonenden en andere geurgehinderden uiteindelijk te maken krijgen een cumulatie, een optelsom, van geur is.

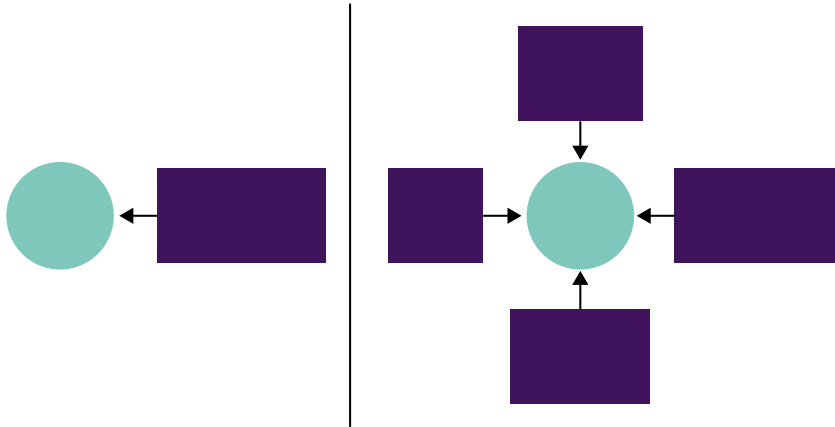
Wat mist is ten eerste een samenhangende regulering van meerdere geurbronnen binnen één veehouderij. De Wet en Regeling geurhinder en veehouderij reguleren de geur van stallen. Andere geurbronnen dan stallen worden niet door de Wet geurhinder veehouderij gereguleerd. Deze worden op grond van de Wabo en Wm gereguleerd.⁶¹

Ten tweede mist de samenhang in de geurregulering van meerdere veehouderijen in hetzelfde gebied. De totale geurbelasting op woningen en andere geurgevoelige objecten wordt immers niet alleen bepaald door geurbronnen binnen één veehouderij, maar ook door andere veehouderijen in de omgeving. In de onderstaande figuur is dat schematisch weergegeven. Vergunningverlening gaat uit van de situatie in het linker blokje, ook als in feite de situatie is zoals in het rechter blokje. Dat is een gemis, want hoe meer veehouderijen er zijn in een bepaald gebied, hoe groter het probleem van cumulatieve geurbelasting zal zijn als er zich binnen dat gebied ook veel geurgevoelige objecten bevinden.

⁶⁰ Brenninkmeijer, (2011) toespraak over de relatie tussen burger en overheid, 16 maart 2011, te lezen op <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2011/toespraak-alex-brenninkmeijer-over-jaarverslag-2010>

⁶¹ Art. 2.14 Wabo (en Abm)

FIGUUR 6 | Woning met één veehouderij of meerdere veehouderijen



De Wgv biedt geen mogelijkheden om cumulatieve geurhinder te reguleren. De Wro biedt die mogelijkheid in beginsel wel, maar zeer beperkt. Het bestemmingsplan bepaalt hoeveel, waar en onder welke ruimtelijke voorwaarden veehouderijen toegestaan zijn. Extra eisen over bijvoorbeeld geurbeperkende maatregelen of een beperking van het aantal dieren met het oog op de geurbelasting kunnen niet op basis van het bestemmingsplan worden geregeld. Evenmin kunnen in bestemmingsplannen voor een veehouderij strengere eisen vanwege cumulatieve geurbelasting in een gebied worden gesteld dan in de Wgv. Zoals in paragraaf 2.3 al is opgemerkt, is de Wgv het exclusieve wettelijke kader voor de regulering van geurbelasting van stallen op geurgevoelige objecten.

De gemeente kan wel veehouderijen (en woningen) wegbestemmen met het oog op het creëren van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, mits aannemelijk is dat deze vormen van ruimtegebruik op termijn wordt beëindigd, desnoods door middel van inzet van het onteigeningsinstrumentarium. Het is onder het huidige recht dus alles of niets. Daardoor is een gebiedsgerichte regulering⁶² en beperking van geurbelasting afkomstig van stallen van veehouderijen op grond van het bestemmingsplan niet goed mogelijk.

Een gebiedsgerichte aanpak gericht met het oog op gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied is in het brongerichte spoor slechts gedeeltelijk door in de geurverordening – binnen de bandbreedten van de Wgv⁶³ – afwijkende geurnormen vast te stellen.⁶⁴ Daarmee kunnen toekomstige uitbreidingen of nieuwvestigingen van veehouderijen in een overbelast gebied worden beperkt.⁶⁵ De in een geurverordening opgenomen geurnorm blijft echter uitsluitend de toetsingsnorm voor toekomstige vergunningaanvragen voor de oprichting en uitbreidingen van afzonderlijke veehouderijen. Voor het toestaan van geurgevoelige objecten in de buurt van veehouderijen in bestemmingsplannen is deze geurnorm echter niet bepalend. Doorslaggevend is of ter plaatse van het geurgevoelige object een aanvaardbaarheid van het woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd.⁶⁶ Volgens jurisprudentie van de Afdeling is de geurnorm daarvoor niet doorslaggevend. Indien de voor veehouderijen toepasselijke individuele geurnorm wordt overschreden, brengt dit niet zonder meer met zich dat geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.⁶⁷ Evenmin kan indien de voor veehouderijen

⁶² Op grond van artikel 71 lid 1 Crisis- en herstelwet konden provinciale staten van Noord-Brabant uiterlijk tot en met 18 maart 2018 in de provinciale verordening ruimte regels stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, die strekken ten behoeve van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, mede met inachtneming van het belang om private inspanningen gericht op een duurzame en zorgvuldige veehouderij te bevorderen. Daarin konden ook regels over de cumulatieve geurbelasting van veehouderijen worden opgenomen die strenger zijn dan de geurnormen van de Wgv of de gemeentelijke geurverordening (art. 71 lid 2 Chw jo. art. 3 en 6 Wgv). Deze regels uit de ruimtelijke provinciale verordening geen toetsingskader in het brongerichte spoor. Aanvragen om een omgevingsvergunning voor de oprichting, verandering en exploitatie van een inrichting in de zin van art. 2.1 lid 1 sub e Wabo kunnen daaraan dus niet getoetst. Ook maken dergelijke provinciale instructieregels de beperking van bestaande rechten van veehouderijen in bestemmingsplannen niet eenvoudiger of anders.

⁶³ Art 8 Wgv.

⁶⁴ Art. 6 Wgv. Zie ook par. 2.3.

⁶⁵ Met een geurverordening kunnen bestaande rechten niet worden aangetast, zodat door het stellen van een strengere geurnorm in de geurverordening in een overbelaste situatie de overbelasting (op papier) alleen maar zal toenemen.

⁶⁶ Daarbij moet uit worden gegaan van maximale invulling van de gebruiksmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt en moet bovendien rekening worden gehouden met de cumulatieve geurbelasting. Zie o.m. ABRvS 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:93..

⁶⁷ ARvS 7 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ9529.

toepasselijke individuele geurnorm niet wordt overschreden, er zonder meer van worden uitgegaan dat ter plaatse een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd. Deze gefragmenteerde regelgeving compliceert een integrale gebiedsgerichte regulering van geurbelasting van stallen op geurgevoelige objecten.⁶⁸

4.3 Handhaving, vergunningen en bestaande rechten

Kern van het probleem, waarvoor de Commissie zich geplaatst ziet, is dat de vergunningaanvragen van veehouders voor de oprichting of uitbreiding van stallen met combi-luchtwassers zijn getoetst en verleend op basis van berekende geuremissiefactoren. Deze factoren blijken achteraf volgens wetenschappelijk onderzoek niet te corresponderen met de prestaties die deze luchtwassers in de praktijk (kunnen) halen. De geurbelasting op woningen kan in de praktijk dan ook aanzienlijk hoger zijn dan de bij de verlening van de vergunning berekende geurbelasting. Berekenen we de geurbelasting aan de hand van de per 20 juli 2018 verhoogde geuremissiefactoren, dan valt die geurbelasting dus hoger uit en zal in veel gevallen de geldende geurnorm worden overschreden. Zolang een veehouder zich houdt aan zijn vergunning en de regels die een goede werking van luchtwassers moeten waarborgen⁶⁹, kan het bevoegd gezag bij overschrijding van de geurnorm niet handhavend optreden. Er is immers sprake van geoorloofde overschrijding. Het hebben van een vergunning en handelen overeenkomstig die vergunning, vrijwaart de vergunninghouder echter niet in alle gevallen tegen (civielrechtelijke) aansprakelijkheid voor onrechtmatige geurhinder jegens omwonenden.⁷⁰

Alleen bij nieuwe vergunningaanvragen zal worden gerekend met de huidige geuremissiefactoren die per 20 juli 2018 naar aanleiding van het onderzoek van de WUR naar de geurrendementen van de combi-luchtwassers in de praktijk zijn verhoogd. Toepassing van deze hogere geuremissiefactoren zal veelal tot gevolg hebben dat er sprake is van een overschrijding van de geurnormen, zodat een vergunning uitsluitend kan worden verleend met de 50/50-regel (zie paragraaf 2.3).

Voor de niet-vergunningplichtige veehouderijen is er overgangsrecht, zodat veehouderijen die zijn veranderd of opgericht vóór 1 mei 2018⁷¹ hun geurbelasting tot 20 juli 2019 nog mogen berekenen volgens de lagere geuremissiefactoren van vóór de aanpassing van Rgv op 20 juli 2018.⁷² Omdat bij wijze van overbruggingsperiode tijdelijk gerekend mag worden met de oude, lagere geuremissiefactoren, is de geurbelasting van deze veehouderijen op geurgevoelige objecten dan ook tijdelijk hoger dan de geurbelasting die zou worden berekend aan de hand van de thans geldende hogere geuremissiefactoren. Dit kan er toe leiden dat de geurbelasting van onder het overgangsrecht vallende niet-vergunningplichtige veehouderijen de geldende geurnormen overschrijdt.

Conclusie is dat de geurbelasting van veehouderijen die voor 20 juli 2018 een vergunning hebben gekregen of gebruik maken van het overgangsrecht doorgaans hoger is dan wanneer de geurbelasting wordt berekend aan de hand van de aangepaste geuremissiefactoren. Daardoor kunnen veehouderijen de wettelijke geurnorm aanzienlijk overschrijden, terwijl het bevoegd gezag daartegen niet handhavend kan optreden, zolang de veehouder zich houdt aan zijn vergunning.

Toch is er een aantal mogelijkheden voor gemeenten en provincies om geurhinder aan te pakken in het geval van legale overschrijding van de geurnorm. Deze mogelijkheden zijn echter beperkt, vanwege de bescherming van bestaande rechten van veehouderijen in het huidige recht. Hieronder beschrijft de Commissie de mogelijkheden voor handhaven, het intrekken of wijzigen van vergunningen en het wegbestemmen van een veehouderij

⁶⁸ Bovendien leidt dit tot een verschil in rechtsbeschermingsmogelijkheden. Tegen een bestemmingsplan staat namelijk rechtsreeks bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, terwijl tegen de geurverordening geen rechtstreekse bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

⁶⁹ Zie art. 3 sub b Abm en art 3.123 Abm jo. Bijlage Rav.

⁷⁰ Zie onder meer Hoge Raad 16 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1106, HR 21 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8823, NJ 2006/418 en HR 2 september 2011 ECLI:NL:HR:2011:BQ5099, NJ 2011/392.

⁷¹ Gekozen is voor 1 mei, omdat op dat moment van het voornemen tot aanpassing van de geuremissiefactoren openbaar kennis is gegeven, zodat veehouders daar vanaf dat moment van op de hoogte konden zijn.

⁷² Art. 2a Rgv.

Handhaving

De Commissie ziet als mogelijkheden handhaving van regels over:

- onderhoud luchtwassers;
- andere geurbronnen binnen veehouderij dan stallen;
- zaken die indirect van invloed zijn op geuremissie.

In een aantal gevallen zijn veehouders te weinig actief bezig met de luchtwasser. De veehouder controleert en onderhoudt de luchtwasser dan onvoldoende. Ter waarborging van de goede werking van luchtwassers zijn er in het Abm regels opgenomen.⁷³ Het toegepaste stalsysteem moet zijn uitgevoerd overeenkomstig de bij dat stalsysteem behorende technische beschrijving. Verder moet het stalsysteem worden gebruikt en onderhouden in overeenstemming met voorwaarden die noodzakelijk zijn voor de goede werking van het stalsysteem.⁷⁴ Indien een stalsysteem niet voldoet aan de technische beschrijving of niet gebruikt en/of onderhouden wordt in overeenstemming met daarin opgenomen eisen voor een goede werking van het stalsysteem, werkt het stalsysteem niet goed en zal de emissiereductie waarvan bij de berekening van de geurbelasting is uitgegaan niet worden gehaald.⁷⁵ Er zal dan ook voldoende toezicht moeten zijn op de naleving van deze regels en bij geconstateerde overtredingen sanctionerend moeten worden opgetreden. Voor zover de oorzaak van het niet naleven van deze regels (deels) is gelegen in een gebrek aan expertise en kennis bij veehouders over de werking en het onderhoud van de bij hen geïnstalleerde luchtwasser, kunnen scholing, voorlichting en servicecontracten met luchtwasser-fabrikanten de naleving van deze regels door veehouders verbeteren.

De geurhinder die een veehouderij veroorzaakt hoeft niet alleen afkomstig zijn van de stallen (dierverblijven), maar kan ook afkomstig zijn van andere geur-emitterende activiteiten die binnen de veehouderij worden verricht. Daarbij kan worden gedacht aan mestopslag- en vergisting, en het bereiden van brijvoer. Deze vormen van geurhinder worden niet gereguleerd door de Wgv, maar door algemene regels in het Abm en/of vergunningvoorschriften die op grond van de Wabo zijn vastgesteld. Indien deze regels en/of voorschriften niet worden nageleefd, kunnen omwonenden daarvan (cumulatieve) geuroverlast ervaren. Door tegen de overtredingen van deze regels en voorschriften handhavend op te treden kan het bevoegd gezag de geuroverlast voor omwonenden terugbrengen.

Ook is soms handhaving mogelijk van regelgeving die niet beoogt om geuremissies te reguleren, maar daarop wel indirect van invloed is. Het gaat dan bijvoorbeeld om regels voor ruimtelijke ordening en de Wet natuurbescherming⁷⁶. Indien op grond van Wnb de stikstofuitstoot van een veehouderij bijvoorbeeld moet worden teruggebracht, waardoor er minder dieren kunnen worden gehouden dan vergund dan op grond van de Wabo en de Wgv, dan kan de handhaving van Wnb ook (indirect) tot een afname van de geurbelasting op geurgevoelige objecten leiden.

Wijzigen of intrekken vergunningen

Een vergunning kan door het bevoegd gezag alleen worden gewijzigd of ingetrokken als daarvoor een wettelijke grondslag bestaat. De Wabo bevat een limitatieve lijst van intrekings- en wijzigingsverplichtingen⁷⁷ en intrekings- en wijzigingsbevoegdheden⁷⁸. De basis voor zowel het wijzigen als het intrekken van een vergunning kunnen zijn milieubescherming en best beschikbare technieken (BBT)⁷⁹.⁸⁰ Zolang combi-luchtwassers als BBT worden aangemerkt, is wijziging of intrekking van de vergunning vanwege BBT niet mogelijk.

⁷³ Deze regels gelden voor zowel vergunningplichtige als niet-vergunningplichtige veehouderijen (art. 3 sub b Abm en art. 3.123 Abm jo. Bijlage Rav).

⁷⁴ Art. 3.123 Abm jo. bijlage Rav. De technische beschrijving van het stalsysteem en de daarbij behorende voorwaarden zijn opgenomen in de beschrijving van het stalsysteem waarnaar wordt verwezen in de bijlage bij de Regeling ammoniak en veehouderij. De systeembeschrijving bevat een aanduiding in de vorm van een RAV-code en een uniek identificatienummer (BB of BWL). De stalbeschrijvingen zijn te downloaden op: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/ammoniak/rav-o/bijlage-1/stalbeschrijvingen/>

⁷⁵ Stb. 2012, 441, p. 182.

⁷⁶ Art. 2.7 Wnb.

⁷⁷ Art. 2.31 lid 1 en art. 2.33 lid 1 Wabo.

⁷⁸ Art. 2.31 lid 2 en art. 2.33 lid 2 Wabo.

⁷⁹ Art. 2.31 lid 1 sub b Wabo en art. 2.32 lid 1 sub b en lid 2 sub b Wabo. Zie ook: ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4088, r.o. 3.3. ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1272, m.nt. W.R. van der Velde; ABRvS 23 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU6673 ABRvS 6 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AN6980, m.nt. M.P. Jongma; ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1438; ABRvS 3 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI6045, JM 2009, 138, m.nt. Bokelaar; ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1619.

⁸⁰ Op grond van art. 2.30 lid 1 Wabo jo. art. 5.10 Bor moet het bevoegd gezag regelmatig beoordelen of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

De Commissie ziet slechts in beperkte mate mogelijkheden voor het bevoegd gezag om ambtshalve in een vergunning ter bescherming van het milieu geurreducerende maatregelen voor te schrijven. Wijziging van de vergunningvoorschriften is uitsluitend mogelijk als de grondslag van de aanvraag op basis waarvan de vergunning is verleend niet wordt verlaten. Het komt erop neer dat alleen niet ingrijpende voorzieningen, die niet mogen leiden tot een ander(e) bedrijf(svoering), in het belang van de bescherming van het milieu kunnen worden voorgeschreven. Waar de grens precies ligt is onduidelijk, maar uit jurisprudentie blijkt dat het bijvoorbeeld kan gaan om het luchtdicht maken van gevels⁸¹ of een beperkte verhoging van een emissiepunt van een stal ter beperking van geurhinder.⁸² Het voorschrijven van een andere ventilatiesystemen of luchtwassysteem die niet zijn aangevraagd of het reduceren van het aantal dieren, is bijvoorbeeld niet mogelijk.⁸³ Het bevoegd gezag zal alvorens gebruik maakt van de wijzigingsbevoegdheid altijd een belangenafweging moeten verrichten. Ook kan de vergunninghouder recht hebben op nadeelcompensatie.

Ook de verplichting van het bevoegd gezag om de omgevingsvergunning in te trekken, indien de veehouderij ontoelaatbare gevolgen voor het milieu veroorzaakt wijziging van de vergunning geen oplossing biedt, zal slechts in uitzonderlijke gevallen aan de orde zijn. Om tot intrekking van een eenmaal verleende en in de regel onherroepelijke vergunning over te kunnen gaan, moeten de milieugevolgen daarvan dermate ernstig zijn, dat deze niet alleen als ongewenst, maar gelet op de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten zonder meer als ontoelaatbaar worden aangemerkt. Niet doorslaggevend is of de vergunde situatie in het belang van de bescherming van het milieu opnieuw zou kunnen worden vergund. Dat de vergunning op grond van de huidige Wgv en Rgv niet opnieuw zou (kunnen) worden verleend, betekent dus niet dat de vergunning wegens ontoelaatbare gevolgen voor het milieu per definitie moet worden ingetrokken. Of een veehouderij ontoelaatbare gevolgen voor het milieu veroorzaakt zal per geval moeten worden beoordeeld met alle daarvoor van belang zijn omstandigheden, zoals de mate van normoverschrijding, het aantal geurgehinderden, etc. Intrekking van de vergunning vanwege ontoelaatbare milieugevolgen zal veelal gepaard moeten gaan met de toekenning van de nadeelcompensatie aan de vergunninghouder.

Naast de intrekkingplicht heeft het bevoegd gezag, na een afweging van de daarbij betrokken belangen, de bevoegdheid om de vergunning in te trekken, indien er gedurende 3 jaar geen gebruik van de vergunning is gemaakt. Voor niet vergunningplichtige veehouderijen gelden de regels van Abm. Deze regels gelden echter alleen bij de uitbreiding of wijziging van de veehouderij. Zolang daarvan geen sprake is kunnen veehouders hun bestaande – mogelijk verouderde – bedrijfsvoering voortzetten. Het Abm voorziet niet in de mogelijkheid om de veehouder bij maatwerkvoorschrift te verplichten om in verband met BBT of ter bescherming van het milieu geurreducerende maatregelen te treffen. Kortom, bestaande rechten van niet vergunningplichtige veehouderijen kunnen op grond van het Abm niet worden beperkt met het oog op het terugbrengen van de geurbelasting.⁸⁴

Wegbestemmen

Wanneer handhaven en het wijzigen of intrekken van een vergunning onvoldoende effect hebben, kan een gemeente (of provincie) besluiten een veehouderij weg te bestemmen. Dat betekent een wijziging van het bestemmingsplan. Bij wegbestemmen hoort ook uitkopen en desnoods onteigenen. Dat gaat echter gepaard met hoge kosten⁸⁵ en duurt lang. Bij het uitkopen of onteigenen is het de moeite waard voor betrokken overheden om na te gaan in hoeverre zij gebruik kunnen maken van bestaande regelingen zoals de warme sanering van de varkenshouderij⁸⁶ of de stoppersregeling 2020⁸⁷. Zo kunnen deze regelingen daar ingezet worden, waar zij veel effect hebben op het terugbrengen van overlast.

⁸¹ ABRvS 3 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI6045, JM 2009, 138, m.nt. Bokelaar.

⁸² ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1619.

⁸³ ABRvS 23 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU6673 ABRvS 6 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AN6980, m.nt. M.P. Jongma).

⁸⁴ Bij wijze van experiment is het op grond van art. 71 lid 3 en 4 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet voor besturen van Noord-Brabantse gemeenten wel mogelijk om een veehouder te verplichten tot het treffen van extra geurreducerende maatregelen, indien blijkt dat de nadelige gevolgen van geuremissie vanuit zijn stallen voor het milieu, gelet op de technische ontwikkelingen verder kunnen worden beperkt of gelet op de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu verder moeten worden beperkt. Die mogelijkheid bestaat alleen in door B&W aangewezen urgentiegebieden, waarvoor de gemeenteraad een verbeterplan heeft vastgesteld. Met deze maatwerkvoorschriftbevoegdheid kunnen bestaande rechten van veehouderijen dus wel worden beperkt. Daartegenover kan wel een compensatieplicht staan.

⁸⁵ Onteigening gaat gepaard met een volledige schadeloosstelling van degene die wordt onteigend (art. 14 lid 1 Grondwet jo. hoofdstuk IV Onteigeningswet).

⁸⁶ Zie brief aan de Tweede Kamer van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z13800&did=2018D38953>

⁸⁷ Zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/ammoniak/actieplan-stoppers/>

Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zal geurhinder vanuit veehouderijen in het omgevingsplan moeten worden gereguleerd. In het omgevingsplan moeten daarbij de geurnormen die nu op grond van Wgv gelden als grenswaarden worden opgenomen. Ook kunnen binnen een bepaalde bandbreedte hogere of lagere grenswaarden worden opgenomen. Op het berekenen van de geur waarvoor in het omgevingsplan waarden zijn opgenomen zijn inhoudelijk dezelfde regels van toepassing als de regels die nu in de Rgv zijn opgenomen. Voor bestaande situaties waarin de in het omgevingsplan opgenomen grenswaarden rechtmatig worden overschreden moet echter in het omgevingsplan worden bepaald dat deze waarden niet van toepassing zijn zolang op die locatie de geur op een geurvoelig gebouw niet toeneemt en het aantal dieren met geuremissiefactor per diercategorie niet toeneemt.⁸⁸ Evenals op grond van het huidige recht worden de bestaande rechten van veehouders op grond van de Omgevingswet (Bkl) dus beschermd. Daarnaast blijft de 50/50-regeling bestaan op grond waarvan veehouderijen in bestaande overschrijdingssituaties nog kunnen uitbreiden.

4.4 Betrouwbaarheid geuremissiefactoren luchtwassers

Zoals in paragraaf 4.2 beschreven, is het voor vergunningverlening van cruciaal belang dat de geuremissiefactoren zoals opgenomen in de Regeling geurhinder en veehouderij voldoende aansluiten bij de daadwerkelijke geurrendementen van luchtwassers in de praktijk. Alle redenen voor de Commissie om in beeld te brengen hoe de geuremissiefactoren tot stand komen.

Allereerst wil de Commissie opmerken dat het meten van geur niet eenvoudig is. Er is geen fysisch-chemische meetmethode beschikbaar die laboratoria eenvoudigweg kunnen toepassen. Ook bestaat er geen 'metertje' dat in het veld de geuremissie van een luchtwasser kan vaststellen. In plaats daarvan wordt geur gemeten door middel van een *sensorische* meetmethode, dat wil zeggen dat hiervoor de menselijke neus wordt gebruikt. Dit wordt gedaan in de vorm van een geurpaneel dat onder strikte voorwaarden (NEN-EN-13725) vast kan stellen wat de geurconcentratie van een lucht monster is.

In de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv) zijn geuremissiefactoren opgenomen voor een groot aantal stalsystemen, waaronder luchtwassers. Hoofduitgangspunt voor de in de Rgv gehanteerde werkwijze is dat factoren worden gebaseerd op in de praktijk vastgestelde geuremissies uit stallen, uitgedrukt in geureenheden per seconde en per aanwezig dier (OUE s-1 dier-1). De gemeten emissie dient daarbij te zijn vastgelegd volgens een gestandaardiseerde meetmethode die meerdere bemonsteringsdagen per stalstelsel omvat om de spreiding tussen dagen/seizoenen gedurende een jaar in beeld te kunnen brengen. De geurconcentratie wordt volgens de dynamisch olfactometrische methode bemeaten, conform de Europese norm NEN-EN-13725 (tot 2004 volgens de Nederlandse geurnorm NVN2820/A1 uit 1996). Een gestandaardiseerde methode is van belang voor het kunnen waarborgen van voldoende gegevenskwaliteit en voor een gelijkwaardige inschatting voor alle betrokken diercategorieën. De betreffende standaard meetmethode bevat beschrijvingen voor de te hanteren bemonsteringsstrategie, de methoden voor monsternamen, vaststelling ventilatie-debiet (bij luchtwassers niet van toepassing) en de geurconcentratie, en de methode voor berekening van de verwachte geuremissie. Voor een luchtwassysteem wordt de geuremissie niet gebaseerd op de gemeten geuremissie uit het luchtwassysteem, maar berekend op basis van het gemeten geurreductiepercentage en de geuremissie van een conventioneel stalstelsel. De methode is ontworpen met het doel een verwachtingswaarde (mediaan) voor de geuremissie van een stalstelsel te kunnen vaststellen dat representatief is voor een volledig jaar. Deze jaarrepresentatieve mediaan is geschikt voor toepassing in het geurverspreidingsmodel V-stacks. De mediaan is de waarde waarbij 50% van de dagelijkse emissies over het jaar respectievelijk kleiner en groter zijn dan deze waarde. De mediaan kan berekend worden als het geometrisch gemiddelde van de op verschillende dagen vastgestelde geuremissie uit een stalstelsel. Dit geometrische gemiddelde wordt vastgesteld door de natuurlijke logaritmes (ln) van de onderliggende dagelijkse waarden te berekenen, hiervan het gemiddelde te bepalen en vervolgens door toepassing van de exponentiële functie (ex) dit gemiddelde logaritme weer op normale schaal uit te drukken. De gerapporteerde geometrische gemiddelde geuremissies van de stalssystemen zijn gebruikt als uitgangspunt voor toepassing in de Rgv⁸⁹.

⁸⁸ Zie het voorgestelde art. 5.109a lid 1 en 2 jo. art. 5.109 Bkl van de Consultatieversie Invoeringsbesluit Omgevingswet, deel 3, Wijzigingen Bkl en de toelichting op p. 266-267.

⁸⁹ Deze paragraaf is grotendeels overgenomen uit Ogink, 2010 (Ogink, N.W.M. (2010). Vaststelling van geuremissiefactoren in de regeling geurhinder en veehouderij op basis van geuremissie-onderzoek. Rapport 391. Lelystad: Wageningen UR Livestock Research).

Voor wat betreft de luchtwassers zijn er in de Rgv drie hoofdtypen opgenomen: chemische, biologische en gecombineerde luchtwassers. De rendementsniveaus van de eerste twee groepen (chemisch en biologisch) zijn gebaseerd op meetseries die voor 2006 zijn uitgevoerd in Nederlandse stallen door het toenmalige geurlaboratorium van IMAG/ASG-laboratorium. Dit laboratorium heeft ook de metingen verricht die ten grondslag liggen aan de geuremissiefactoren van alle andere stalsystemen die in de eerste versie van de Rgv in 2006 zijn opgenomen. Na de beëindiging van de werkzaamheden van het IMAG/ASG-laboratorium in 2009 zijn de geurmetingen in de veehouderij ten behoeve van het vaststellen van geuremissiefactoren door Buro Blauw (Wageningen) uitgevoerd. Deze laboratoria werkten en werken volgens de 'gedwongen-keuze' methode⁹⁰. Bij de overgang van laboratoria is in vergelijkend onderzoek geverifieerd dat de meetresultaten op een gelijk niveau lagen⁹¹. De hoofdbasis van de geuremissiefactoren in Nederland is daarmee gebaseerd op twee Nederlandse geurlaboratoria, waarbij het overgrote deel van alle Rgv-geuremissiefactoren door het IMAG/ASG-laboratorium is bepaald.

Voor de emissiereducties zoals die in de Rgv en Rav zijn vastgesteld voor combi-wassers, daarentegen, geldt dat deze zijn gebaseerd op metingen die aanvankelijk hoofdzakelijk zijn uitgevoerd door de Fachhochschule Münster (Duitsland) en vanaf ca. 2009 in DLG-certificeringstesten door het LUFA-laboratorium (Duitsland), beide werkend volgens de zogenaamde 'ja/nee' methode.

Daarmee is de situatie ontstaan dat de in de Rgv opgenomen rendementsverschillen tussen gecombineerde luchtwassers enerzijds en de chemische en biologische luchtwassers anderzijds verstrengeld zijn met mogelijke laboratoriumverschillen (tussen enerzijds de IMAG/ASG- en anderzijds de Münster/LUFA-laboratoria), ook al werken beide laboratoria conform de geldende geurnorm NEN-EN-13725 (zowel de 'gedwongen-keuze' als de 'ja/nee' methode worden binnen deze geurnorm toegelaten).

Zo wordt in Melse et al.⁹² gevonden dat de door het Nederlandse 'gedwongen-keuze' geurlaboratorium gemeten geurconcentraties gemiddeld gezien 4,5 maal zo hoog waren dan de waarden die door het Duitse 'ja/nee' geurlaboratorium werden gemeten. In elk geval in 2009 was bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (huidige naam: ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) al bekend dat de door Duitse 'ja/nee' geurlaboratoria gemeten geurconcentraties lager leken uit te vallen dan de geurconcentraties zoals die door Nederlandse 'gedwongen-keuze' geurlaboratoria werden gevonden. Met deze achtergrond is in 2011 een kleinschalige ringtest uitgevoerd onder 5 geurlaboratoria (4 Nederlandse en 1 Duits lab) in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat waaruit bleek dat niet alleen de gemeten geurconcentraties systematisch verschilden tussen de betrokken laboratoria, maar dat de geurverwijderingsrendementen eveneens aanzienlijk verschilden tussen de laboratoria, in dit specifieke geval variërend van gemiddeld 12 tot 76% geurverwijdering, waarbij de hoogste waarde het Duitse 'ja/nee' laboratoria betrof⁹³.

Er zijn dus aanwijzingen dat de Duitse 'ja/nee' laboratoria vastgestelde geurrendementen niet reproduceerbaar zijn door Nederlandse 'gedwongen-keuze' geurlaboratoria. Dit zou kunnen betekenen dat de geurreductiepercentages voor combi-luchtwassers, zoals die destijds door het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn vastgesteld onjuist zijn, ervan uitgaand dat inconsistentie in de Rgv emissiefactoren ongewenst is.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de geuremissiefactoren die in de Rgv werden gehanteerd voor de verschillende type combi-luchtwassers zijn gebaseerd op metingen aan slechts 1 meetlocatie. Het huidige protocol⁹⁴ schrijft echter voor dat metingen op 4 meetlocaties noodzakelijk zijn, omdat uit onderzoek bekend is dat er aanzienlijke spreidingen in emissies kunnen optreden tussen bedrijven. Door de emissiefactoren te baseren op metingen aan slechts 1 luchtwasserlocatie in plaats van een gemiddelde te hanteren van metingen op meerdere wasserlocaties, bestaat het risico dat de emissiefactoren voor combi-luchtwassers niet representatief zijn voor de praktijk.

⁹⁰ Zie voor een beschrijving van de 'gedwongen-keuze' en de 'ja/nee' methode NEN-EN-13725. De toegepaste methode hangt af van het fabrikaat van de olfactometer, het verdunningsapparaat dat gebruikt wordt om de luchtmonsters aan de panelleden aan te bieden. Beide methoden worden door NEN-EN-13725 toegelaten.

⁹¹ N.W.M. Ogink, Ellen, H., Mosquera, J., 2016. Actualisering geuremissiefactor vleeskuikens. Rapport 960. Wageningen UR Livestock Research.

⁹² Melse, R.W., Nijeboer, G.M., Ogink, N.W.M.(2018) Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen, deel 1, Rapport 1081 Wageningen UR, Livestock Research.

⁹³ Ogink, 2011; opgenomen als bijlage in Melse, R.W., Nijeboer, G.M., Ogink, N.W.M.(2018) Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen, deel 1, Rapport 1081. Wageningen UR, Livestock Research.

⁹⁴ N.W.M. Ogink (2011). Protocol voor meting van geuremissie uit huisvestingssystemen in de veehouderij 2010. Rapport 491. Wageningen UR, Livestock Research.

Tenslotte moet bedacht worden dat de hierboven beschreven systematiek gebaseerd is op een “gemiddelde geuremissie”, dat wil zeggen het gemiddelde van metingen die over een jaar verspreid zijn en (wanneer het huidige protocol gevolgd wordt) die ook nog eens gemiddeld worden over meerdere stallocaties. Zelfs wanneer de op deze manier verkregen geuremissiefactor representatief is voor de gemiddelde praktijkemissie, betekent dit dat de emissie in de praktijk op een specifiek moment of een specifieke plek een stuk hoger (of lager) kan zijn⁹⁵.

Een methode voor het bepalen van geuremissiefactoren die uitgaat van gemiddelde geurbelasting levert onvoldoende betrouwbare uitkomsten op ten aanzien van de te verwachten geurhinder in de praktijk. Bovendien is de methode bij het bepalen van de geuremissiefactoren van combi-luchtwassers niet goed toegepast (slechts op één locatie). De onvoldoende betrouwbaarheid van het systeem voor inschatting van de geurbelasting in de praktijk zorgt ervoor dat de norm schijnbescherming kan bieden tegen geurhinder. Op papier wordt volgens berekeningen aan de norm voldaan, maar vanwege onbetrouwbare methoden/berekeningen, kan niet worden gegarandeerd dat de geurbelasting in de praktijk zo laag is dat de geurhinder in voldoende mate wordt voorkomen.

4.5 Rendement van luchtwassers en geurproductie in de stal

Het huidige systeem van regelgeving op het gebied van luchtwassers en stallen gaat enerzijds uit van geuremissies (OUE/s) en anderzijds van geurverwijderingsrendementen (%). Voor elke locatie waar zich een luchtwasser bevindt wordt aangenomen dat er een reductie (bijv. 80%) optreedt van de emissie van een ‘conventionele’ stal zonder emissiebeperkende maatregelen. Op deze wijze wordt berekend wat dan de emissie uit de stal met luchtwasser zou zijn. Opgelet moet worden dat de reductiepercentages niet te veel een eigen leven gaan leiden, aangezien de uiteindelijke emissie dus niet alleen van het verwijderingspercentage afhangt, maar ook van de geurvracht die vanuit de stal de luchtwasser ingaat – de geurproductie in de stal. Met andere woorden: als de geurproductie in de stal zelf (dus voor de luchtwasser) lager is dan de ‘standaardwaarde’ die gehanteerd wordt voor een conventionele stal, dan is een lager verwijderingspercentage nodig om uiteindelijk de gewenste geuremissie naar de omgeving toe te realiseren. Andersom geldt: als de emissie uit de stal zelf veel hoger is dan de standaardwaarde, zal de uiteindelijke emissie naar de omgeving toe ook veel hoger zijn dan gewenst, terwijl de luchtwasser het beoogde rendement van bijv. 80% wel realiseert.

Er zijn aanwijzingen dat de geurproductie in de stal in veel gevallen beduidend hoger kan zijn dan de waarde waarvan in de Rgv wordt uitgegaan voor een conventionele stal. Dat betekent enerzijds dat het meten van een luchtwassersrendement onvoldoende inzicht geeft in de uiteindelijke geuremissie die optreedt: ook al is het geurrendement in orde, dan nog kan er sprake zijn van een hogere emissie, aangezien de emissie het product is van de geurconcentratie en het luchtdebiet (ventilatiedebiet van de stal). Anderzijds is het waarschijnlijk dat een veel hogere of lagere geurproductie in de stal tot gevolg kan hebben dat het geurrendement van de luchtwasser verandert. Dit maakt ook dat het bepalen van een rendement niet voldoende is om de geuremissie vast te stellen. Dit betekent ook dat wanneer de bepaalde geurrendementen in de praktijksteekproef uit het recente WUR onderzoek⁹⁶ wel in orde waren geweest, dit niet wil zeggen dat de gewenste geuremissie werd bereikt. Om de daadwerkelijke geuremissie vast te stellen is het niet voldoende om de geurconcentratie vast te stellen van de lucht na de wasser, maar moet ook het luchtdebiet (ventilatiedebiet van de stal) gemeten worden.

4.6 Beschrijving luchtwassers in leaflets

In Bijlage 1 van de Rgv (Regeling geurhinder en veehouderij) en van de Rav (Regeling ammoniak en veehouderij) wordt een lijst gegeven van de luchtwasser die veehouders mogen toepassen bij stallen. Daarbij staan de geur- en ammoniakemissiefactoren voor iedere luchtwasser vermeld. De emissiefactoren zijn berekend door de emissiefactor van ‘overige huisvestingssystemen’ te

⁹⁵ De Rgv (Stcrt. 2016, 246) zegt hierover: ‘Meetresultaten komen niet noodzakelijk overeen met de feitelijke emissie vanuit een willekeurig dierenverblijf. De feitelijke emissie vanuit een bepaald stalsysteem zal variëren rond de emissie die tijdens het meetprogramma is vastgesteld. Dat is het gevolg van het grote aantal factoren dat de geuremissie vanuit een stalsysteem beïnvloedt, zoals de binnentemperatuur en de voersamenstelling. De wet gaat niet uit van die feitelijke emissie maar van de emissie die is vastgelegd in bijlage 1.’ En ‘De metingen tonen een forse variatie in geuremissie, zowel tussen vergelijkbare stalsystemen als tussen vergelijkbare bedrijven. Op basis van de beschikbare gegevens kunnen onvoldoende statistisch betrouwbare conclusies worden getrokken over de omvang van de geuremissie vanuit een individueel stalsysteem.’

⁹⁶ Melse, R.W., Nijeboer, G.M., Ogink, N.W.M. (2018) Evaluatie geurverwijdering door luchtwassersystemen bij stallen, deel 2, Rapport 1082. Wageningen UR, Livestock Research.

vermenigvuldigen met het reductiepercentage dat voor de betreffende luchtwasser geldt. Elk systeem wordt aangeduid met een unieke code, beginnend met BB of BWL en het jaar waarin het systeem is opgenomen in de Rav. Voor elke luchtwasser (of luchtwassysteem) geldt dat nadere details (zoals de eisen die aan het systeem gesteld worden en een schematische tekening) worden beschreven in zogenaamde 'stalbeschrijvingen' of 'leaflets'⁹⁷ en in het "Informatiedocument Luchtwassystemen Veehouderij"⁹⁸.

Indien een luchtwasser voldoet aan de eisen uit deze documenten, dan gaat de Rgv ervan uit dat deze luchtwasser de geurreductie die Rgv aan het stalsysteem is toegekend, kan halen. Dan kan de geurbelasting worden berekend met de geuremissiefactor die de Rgv aan het stalsysteem toekent. De vraag is echter of alle combi-luchtwassers die aan deze eisen voldoen (en daarom vallen onder een bepaalde BWL-code) de gewenste geurreductie wel (kunnen) halen. Indien dat niet het geval is, zal de daadwerkelijk geurbelasting voor omwonenden hoger uitvallen dan waarvan bij vergunningverlening is uitgegaan. Bovendien bepaalt naast het rendement van de luchtwasser ook de geurproductie in de stal de uiteindelijke geuremissie. Deze factoren kunnen maken dat de geurbelasting hoger is, dan bedoeld is bij de vergunningverlening.

Een 'geurdicht' juridisch systeem veronderstelt dan ook dat het voldoen aan de eisen die voor BWL-code garandeert dat de geurreductie die Rgv aan het stalsysteem toekent ook daadwerkelijk door dat stalsysteem kan worden bereikt, mits dit systeem goed wordt onderhouden. Als blijkt dat de luchtwassers deze geurreductie in de praktijk niet kunnen halen, dan gaat de berekende geurbelasting van een stalsysteem teveel afwijken van geurbelasting die in de praktijk kan worden gehaald. Daardoor kan de geurbelasting voor omwonenden hoger uitvallen dan volgens de wettelijke geurnormen aanvaardbaar is.

De leaflets zijn niet gekoppeld aan een leverancier of fabrikant, maar beschrijven de eisen zoals die gelden voor een luchtwassysteem, ongeacht de leverancier van het systeem. In het verleden (tot en met 2008) werd onderaan de leaflets de naam van één of meerdere leveranciers vermeld (wat overigens niet betekende dat andere bedrijven het systeem niet mochten bouwen en leveren), maar in 2009 zijn de namen van de leveranciers van de leaflets verwijderd. Dit had tot gevolg dat ook andere bedrijven deze luchtwassers op de markt gingen brengen onder het betreffende BWL-nummer. Regelmatig is door luchtwassersfabrikanten gesuggereerd dat dit een van de redenen is dat luchtwassers in de praktijk niet voldoende kwaliteit hebben, ondanks dat zij aan de leaflet voldoen. Er is echter geen onderzoek bekend waarin een verband is aangetoond tussen de leverancier en de kwaliteit of werking van het luchtwassysteem.

In bovengenoemde documenten wordt (naast een aantal ontwerpcriteria) ook een aantal procesparameters genoemd waaraan het systeem moet voldoen, in het bijzonder wordt voor de pH (zuurtegraad) en de EC (elektrische geleidbaarheid) van het waswater voorgeschreven in welke range deze zich mogen bevinden. Sinds 1 januari 2016 moeten alle luchtwassers voorzien zijn van een elektronisch monitoringssysteem, wat betekent dat minimaal eens per uur de pH en EC van het waswater, het elektriciteitsverbruik (kWh-meter), de geproduceerde hoeveelheid spuiwater en de drukval over de luchtwasser moeten worden geregistreerd of gelogd.

De Commissie ziet dat het voldoen aan de leaflets en aan het informatiedocument niet betekent dat de beoogde geurrendementen (zoals deze golden tot 20 juli 2018) ook worden behaald. De in deze documenten vastgelegde kenmerken zijn niet voldoende om te borgen dat het geurrendement ook in de praktijk wordt behaald. Dit is in lijn met het recente WUR-onderzoek⁹⁹ waarin geen verband wordt gevonden tussen het al dan niet voldoen aan de EC en pH waarden van het leaflet en het gevonden geurrendement.

⁹⁷ De 'stalbeschrijvingen' of 'leaflets' zijn te vinden op <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/ammoniak/rav-o/bijlage-1/stalbeschrijvingen/>.

⁹⁸ Zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/ammoniak/nieuws-ammoniak/nieuwsberichten/nieuwe-versie/>.

⁹⁹ Melse, R.W., Nijeboer, G.M., Ogink, N.W.M. (2018) Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen, deel 1, Rapport 1082 Wageningen UR, Livestock Research.

4.7 Onderhoud luchtwassers

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat luchtwassers in de praktijk niet altijd technisch goed functioneren. Voorbeelden daarvan zijn:

- de pH en/of EC waarde van het waswater bevindt zich niet in goede range;
- slecht sproeibeeld vanwege verstopte sproeiers;
- sproeidebiet te laag ingesteld;
- verstopt wasserpakket;
- zuurvoorraad leeg (in geval van chemische wasser).

Dit duidt erop dat onderhoud, procesbewaking en processturing in de praktijk niet altijd voldoende zijn. Het is niet voldoende om een elektronisch monitoringssysteem te hebben, maar het is zaak om de data ook te controleren op afwijking en actie te nemen wanneer nodig. Daarnaast is een regelmatige visuele inspectie van het luchtwassysteem onontbeerlijk en moerende sensoren regelmatig geijkt worden.

Het ontbreken van adequate controle en onderhoud zal een van de oorzaken kunnen zijn van de gemiddeld lage rendementen van combi-wassers, zoals die in het recente WUR-onderzoek zijn gevonden. De verwachting is echter niet dat de gewenste geurrendementen zullen worden behaald wanneer controle en onderhoud op orde zijn (zie ook paragraaf 4.3 over de handhaving van regel ter waarborging van de luchtwassers).



5 Structurele verbeteringen nodig

In gesprekken met de Commissie lieten veel omwonenden en ook een aantal veehouders nadrukkelijk merken dat zij weinig vertrouwen hebben in de overheid en de politiek. Soms ging het om een gebrek aan vertrouwen in het systeem, waaronder de manier waarop geurhinder gereguleerd wordt. Soms ging het om een gebrek aan vertrouwen in de mensen, bijvoorbeeld een wethouder of ambtenaar. Ook was vaak beide aan de orde. De Commissie vindt dit gebrek aan vertrouwen begrijpelijk, gezien de in hoofdstuk 3 en 4 beschreven achtergrond.

Vertrouwen heb je niet zomaar terug. De Commissie meent dat daarvoor nodig zijn:

- Meer duidelijkheid over en nadruk op de mate van geurhinder in de praktijk;
- Minder verkokerde regelgeving;
- Een transparante afweging van belangen;
- Heldere expliciete keuzes.

Om dat te bereiken zijn structurele verbeteringen nodig in de manier waarop we in Nederland geurhinder aanpakken. Nu zijn er onvoldoende mogelijkheden om op lokaal niveau oplossingen te vinden voor concrete geurhinderproblemen. De Commissie doet daarvoor in dit hoofdstuk aanbevelingen. Essentieel daarin zijn:

- het stellen van emissiegrenswaarden waar veehouders zich permanent aan moeten houden;
- verbeteren manier van vaststellen effectiviteit luchtwassers;
- verminderen geurproductie in de stal;
- meer nadruk op specifieke omstandigheden in een gebied met meer mogelijkheden voor decentrale overheden om in te grijpen in bestaande situaties.

Hieronder licht de Commissie deze aanbevelingen voor structurele verbeteringen toe.

5.1 Emissiegrenswaarden

AANBEVELING

Stel emissiegrenswaarden waar de veehouder zich permanent aan moet houden. Niet alleen op papier, ook in de praktijk.

De eerste structurele verbetering die de Commissie voorstelt, is het vaststellen van emissiegrenswaarden. De Commissie meent dat het beperken van geurhinder beter wordt bereikt met een systeem dat uitgaat van het stellen van emissiegrenswaarden. Een emissiegrenswaarde is een maximale waarde voor de uitstoot van geur. De veehouder mag deze niet overschrijden en heeft dus de verantwoordelijkheid om binnen de grenswaarden te blijven.¹⁰⁰ Die emissiegrenswaarden zullen moeten worden voorgeschreven in de vergunning en/of het Abm.

¹⁰⁰ Deze emissiegrenswaarde kan (net als de op dit moment berekende waarde) uitgedrukt worden in een aantal OUE.s-1.dier-1.

Anders dan in het huidige systeem waar de geurbelasting alleen op het moment van vergunningverlening wordt berekend, moet de veehouder zich permanent houden aan de emissiegrenswaarden. Houdt de veehouder zich daar niet aan, dan treedt het bevoegd gezag daartegen in beginsel handhavend op. Daarvoor is vanzelfsprekend wel noodzakelijk dat de geuremissies vanuit dierenverblijven kunnen worden gemeten en gemonitord en dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.¹⁰¹

Voordeel van een systeem van emissiegrenswaarden is dat de geuremissie van stallen in de praktijk moet voldoen aan de emissiegrenswaarden die in de vergunning of het Abm zijn gesteld en de veehouder daar te allen tijde door het bevoegd gezag – al dan niet op verzoek van omwonenden – op kan worden aangesproken. Met de huidige regelgeving is dat niet het geval. Ander voordeel is dat de veehouder op meerdere manieren kan zorgen dat hij voldoet aan de emissiegrenswaarden. Niet alleen luchtwassers, maar ook verbeteringen in het stalklimaat kunnen daaraan een bijdrage leveren. De veehouder heeft dus meer vrijheid ten aanzien van de maatregelen die hij wil treffen om aan de emissiegrenswaarden te voldoen.

Idealiter zou de totale geurbelasting van veehouderijen op geurgevoelige objecten, zoals woningen, worden genormeerd. Dus niet alleen de uitstoot van geur uit stallen telt dan mee. Ook de geur van andere activiteiten op de veehouderij valt onder de emissiegrenswaarde. Dat veronderstelt wel dat voor alle geuremissies die een veehouderij veroorzaakt één emissiegrenswaarde kan worden vastgesteld, die meetbaar en handhaafbaar is. In het brongerichte spoor zouden dan op basis van de beste beschikbare technieken voor de beperking van geuremissies geuremissiegrenswaarden kunnen worden vastgesteld en in het Abm en/of de vergunning worden voorgeschreven.

Op dit moment zijn de geurbelasting door dierverblijven en andere bronnen binnen één veehouderij nog afzonderlijk gereguleerd, maar dat sluit niet uit dat ook de totale geurbelasting kan en moet worden beoordeeld en gereguleerd in het kader van de vergunningverlening.¹⁰²

Om een systeem met emissiegrenswaarden goed te kunnen laten functioneren, is het adequaat vaststellen van de geuremissie onontbeerlijk. Daarbij kan een protocol behulpzaam zijn. Dat protocol beschrijft op welke wijze, hoe vaak en wanneer deze controlemetingen moeten worden uitgevoerd. Ook zal moeten beschreven worden welke incidentele of gemiddelde waarden wel of niet acceptabel zijn. Een dergelijke aanpak, dus het in de praktijk meten van de daadwerkelijke emissie van een veehouderijbedrijf zal uiteraard kosten met zich mee brengen.

¹⁰¹ Regulering van geurhinder veroorzaakt door dierverblijven van veehouderijen door middel van emissiegrenswaarden zou aansluiten bij de wijze waarop andere vormen van milieuhinder en -verontreiniging worden gereguleerd, zoals geluidhinder en water- en luchtverontreiniging. Er zijn overigens ook andere bronnen van geurhinder die door middel van een systeem van emissiegrenswaarden worden gereguleerd. Voor geurhinder ten gevolge van andere bedrijfsactiviteiten dan de veehouderij, zoals de behandeling van stedelijk afvalwater, wordt niet uitgegaan van een papieren werkelijkheid bij de vergunningverlening, maar er geldt voor de degene die het bedrijfsactiviteit verricht een continue verplichting om geurhinder zich aan emissiegrenswaarden te houden. Art. 2.7a Activiteitenbesluit is een ander voorbeeld van een vergunningvoorschrift voor een overslag- en mestverwerkingsbedrijf waarin een emissiegrenswaarde in OUE(H) (hedonisch gewogen) per uur is voorgeschreven. Deze emissiegrenswaarden heeft wel een relatief grote meetonzekerheid (factor 2). Zie ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3254.

¹⁰² De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt daarover in de uitspraak van 17 mei 2017: 'Vaststaat dat geen kaders beschikbaar zijn voor het beoordelen van de totale geurbelasting vanwege alle tot de inrichting behorende geuremitterende onderdelen. Bij de vraag of en op welke wijze, naast een afzonderlijke beoordeling van de geurbelasting vanwege elk van die onderdelen, een beoordeling van de totale geurbelasting vanwege de inrichting dient plaats te vinden, komt het college beoordelingsruimte toe. Het college heeft ervoor gekozen om de totale geurbelasting te toetsen aan een gewogen gemiddelde grenswaarde, waarbij mede is gemiddeld met de wettelijke grenswaarde uit de Wet geurhinder en veehouderij voor het veehouderijgedeelte. In het deskundigenbericht is de beoordeling van de totale geurbelasting in het licht van de beroepsgronden onderzocht. In het deskundigenbericht is een alternatieve benadering uiteengezet, waarmee in ieder geval deels tegemoet wordt gekomen aan de kritiek van [appellant sub 1] en anderen en Wakker Dier dat niet gemiddeld hoort te worden met de wettelijke grenswaarde van 14,0 OU_g/m³ voor woningen buiten de bebouwde kom. Deze benadering komt er op neer dat de geur van het veehouderijgedeelte niet in de gewogen norm wordt meegenomen, maar dat voor de gezamenlijke geurbelasting van de andere geurbronnen binnen de inrichting een gewogen gemiddelde grenswaarde van 1,0 OUE/m³ wordt gehanteerd. Blijkens het deskundigenbericht wordt ook aan deze gewogen norm voldaan. In hetgeen [appellant sub 1] en anderen aanvoeren, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat met de door het college gevolgde benadering, dan wel de alternatieve benadering in het deskundigenbericht geen toereikende beoordeling van de totale geurbelasting vanwege de inrichting heeft plaatsgevonden. De rechtbank heeft in de totale geurbelasting vanwege de inrichting dan ook geen aanleiding hoeven zien om het besluit van 16 december 2014 te vernietigen'. ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301. Zie ook Rb. Oost Brabant, 3 juli 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:3567, JM 2017/106.

NADER ONDERZOEK:

Geur karakterisering en meettechniek

- Door welke chemische componenten wordt de geur gevormd?
- Hoe kunnen deze componenten specifiek worden gemeten?
- Ontwikkeling alternatieve meetmethode die olfactometrie (OU_{μ}/m^3) in de regelgeving kan vervangen?
- Is het mogelijk om specifieke sensoren te ontwikkelen voor de key-compounds?
- Wat kan Nederland leren van de wettelijke regulering van geurhinder afkomstig van stallen in andere landen, zoals Duitsland (de door de fabrikanten genoemde drietrapsraket)?

5.2 Effectiviteit luchtwassers en verminderen geurproductie in de stal

AANBEVELING

Zorg voor meer inzicht in de effectiviteit van luchtwassers. Betrek daarbij ook de geurproductie in de stal.

Bij een systeem van emissiegrenswaarden is het voor een veehouder van belang dat zijn luchtwassers de beoogde geurrendementen niet alleen op papier, maar ook in de praktijk halen. Voor veehouders loont het dan om op zoek te gaan naar een goede luchtwasser. Voor luchtwassersfabrikanten loont het om de emissies uit stallen met luchtwassers verder te verlagen door de werking van luchtwassers verder te verbeteren. Op deze manier zal de keuze voor een systeem van emissiegrenswaarden de innovatie in de luchtwassermarkt ook kunnen bevorderen.

Daarbij is het wel van belang dat van iedere luchtwasser inzichtelijk is hoe effectief deze is. Met andere woorden: hoeveel geur kan een luchtwasser reduceren. Die informatie heeft een veehouder nodig bij het kiezen van een goede luchtwasser. Zoals de Commissie in het vorige hoofdstuk beschreef, gaat de regelgeving op dit moment uit van gemiddelden bij het bepalen van de geurreductie. De Commissie meent dat dit onvoldoende aansluit bij de praktijk. De berekende geurreductie kan sterk afwijken van de werkelijke geurreductie.

Om de betrouwbaarheid van de berekende geurreductie te vergroten, zou kunnen worden gewerkt met een conservatieve inschatting van de geurrendementen van combi-luchtwassers. Dat wil zeggen een geurrendement dat ook de slechter werkende wassers in de praktijk kunnen halen. Daarbij zou iedere luchtwasserfabrikant de kans kunnen krijgen om via een nader te bepalen meetprotocol aan te tonen, dat zijn of haar luchtwasser wel een hoger rendement haalt. Pas als de luchtwasserfabrikant dit kan bewijzen, mag hij rekenen met een hoger geurrendement.

Niet alleen het uitgaan van gemiddelden is ongunstig voor de betrouwbaarheid van de berekende geurreductie. Ook speelt mee dat de werkelijke geurproductie in de stal niet voldoende betrokken wordt bij het bepalen van geurreductie. Dat is een gemis. In de praktijk zijn geluiden te horen dat sinds de introductie van luchtwassers te weinig aandacht wordt besteed aan de omstandigheden in de stal zelf. De idee zou zijn dat de luchtwasser 'het toch wel oplost'. Het gebrek aan aandacht voor de inrichting van de stal en het stalmanagement zou ervoor hebben gezorgd dat productie van geur en ammoniak in de stal zijn toegenomen.

De indruk bestaat namelijk dat de geurconcentraties en geuremissies uit de stal zelf (dus voor de luchtwasser) beduidend hoger zouden kunnen zijn dan de emissies waarvan in de Rav en Rgv wordt uitgegaan voor 'conventionele huisvesting',¹⁰³ wat het startpunt is voor de emissieberekening van een stal met luchtwasser. Verwacht wordt dat door optimalisatie van stalklimaat, voermanagement en mestmanagement, de productie van geur en ammoniak in de stal gereduceerd zou kunnen worden, waardoor de luchtwasser ook minder zwaar belast wordt. Het is namelijk niet alleen de werking van de luchtwasser, maar er is sprake van een 'keten' van processen die de uiteindelijke emissie bepaalt – de condities van de stallucht zijn hierbij van groot belang.

¹⁰³ Melse, R.W., Nijeboer, G.M., Ogink, N.W.M. (2018) Evaluatie geurverwijdering door luchtwassersystemen bij stallen, deel 1 en 2. Wageningen UR, Livestock Research.

Het is bijvoorbeeld mogelijk dat het gebruik van bepaalde (brij)voerproducten een hogere geurproductie in de stal tot gevolg hebben. Wanneer het voer bijvoorbeeld veel zwavel bevat, zou dit kunnen leiden tot een hogere geurproductie. Het is daarom van belang dat er meer inzicht wordt verkregen in de vorming van geur in de stal, zodat de veehouders ook de mogelijkheid krijgen om door management de geurproductie te verminderen, en zo de uiteindelijke emissie ook te verminderen. Wanneer de effectiviteit van deze stalmaatregelen is aangetoond en deze ook op brancheniveau technisch en economisch haalbaar zijn, dan kunnen deze zich ontwikkelen tot best beschikbare technieken (BBT). Bestaande vergunningen moeten vervolgens aan deze nieuwe beste beschikbare technieken worden aangepast (zie ook paragraaf 4.3 over het wijzigen of intrekken van vergunningen).

Wanneer meer inzicht ontstaat in de relatie tussen geur- en ammoniakbelasting en de te verwachten emissiereductie door een luchtwasser, wordt ook duidelijker onder welke condities verwacht mag worden dat een luchtwasser de beoogde emissiereductie haalt. Een mogelijkheid is dat in de luchtwasserbeschrijving in een leaflet dan niet meer alleen staat hoe groot de wasser moet zijn per bijvoorbeeld 1000 m³/uur ventilatiecapaciteit, maar dat ook wordt gekwantificeerd bij welke de minimale en/of maximale geur- en ammoniakconcentraties de werking van de luchtwasser gegarandeerd kan worden.

Een dergelijke ontwikkeling kan ook goed aansluiten bij een combinatie van locatiespecifieke doelmaatregelen en metingen, die de werking van de wasser op een bepaalde locatie kunnen verifiëren en borgen (gedacht kan worden aan een geur- en ammoniakemissie meting die volgens een bepaald protocol wordt uitgevoerd om de zoveel tijd). Een effect van een het terugbrengen van de productie van geur en ammoniak in de stal zelf, kan nog als bijkomend voordeel hebben dat het stalklimaat welzijnsvriendelijker wordt voor de dieren in de stal en de mensen die daar werken.

NADER ONDERZOEK:

Geurproductie in de stal

Waarom wordt er in de ene stal (veel) meer geur geproduceerd dan in de andere? Hoe werkt dat? Welke factoren spelen een rol? Dus de 'ketenaanpak': bijv. door ander voer de geurproductie verlagen? Alleen door inzicht in deze processen kun je gaan managen om de bronsterkte aan te pakken. Daar is weinig over bekend.

5.3 Maatwerk per gebied

AANBEVELING

Leg bij de aanpak van geurproblemen meer nadruk op specifieke omstandigheden in een gebied met meer mogelijkheden voor decentrale overheden om rekening te houden met cumulatie en in te grijpen in bestaande situaties.

Bovenstaande aanbevelingen gaan over wat voor heel Nederland op dezelfde manier kan worden geregeld. De aanbevelingen zijn gericht op de aanpak van geur bij de bron – de veehouderij. Bronmaatregelen kunnen een belangrijk deel zijn van een oplossing, maar alleen kijken naar individuele veehouderijen is volgens de Commissie niet voldoende. Het is essentieel dat de aanpak van geurproblemen ingebed is in de specifieke situatie in het gebied. Een combinatie van een brongerichte aanpak met een gebiedsgerichte aanpak is nodig. Ieder gebied is anders, ieder geval van geurhinder is anders. Daarom beveelt de Commissie aan per gebied te bepalen welke aanpak van geurhinder het beste past. Het is daarvoor nodig dat gemeenten goed in beeld hebben welke knelpunten aan de orde zijn. Ook beveelt de Commissie aan om in de regulering van geurhinder gemeenten expliciet ruimte te geven voor een integrale gebiedsgerichte aanpak.



Monitoren: in beeld brengen geurhinder

De Commissie vindt het essentieel dat in iedere gemeente duidelijk wordt welke problemen, welke knelpunten er zijn met geurhinder. Waar hebben mensen het meest last van? Hoe groot is de overlast? Allereerst gaat het daarbij om de huidige knelpunten. De Commissie beveelt aan om vervolgens geurhinder te monitoren – te volgen in de tijd.

Zoals we hebben gezien is hinder een van de meest omvangrijke effecten van ongewenste geur. Met enige regelmaat volgen van geurhinder in de tijd (monitoren) kan aangrijpingspunten geven voor beleid om maatregelen te evalueren of deze te treffen. Er bestaat echter onduidelijkheid over wat precies met 'hinder' wordt bedoeld en hoe dit moet worden gemeten.

In de Wgv is een, kwalitatief matige, begripsdefinitie van geurhinder opgenomen. Matig omdat deze niet over effecten voor mensen gaat, maar over de gevolgen voor het milieu. De Commissie is van mening dat voor een goede begripsdefinitie van geurhinder beter aansluiting kan worden gezocht bij begripsdefinities van hinder zoals de Gezondheidsraad (1994, 1997)¹⁰⁴ of de WHO¹⁰⁵ (1999) deze hanteert.

Met betrekking tot 'hoe' hinder gemeten kan worden staat in de Handreiking WvG (bijlage 6, toelichting, b) dat geurhinder wordt bepaald met een zogeheten 'frequentievraag' ('hoe vaak heeft u last van geur van stallen van veehouderij?: 1) nooit/zelden, 2) soms, 3) vaak'; mensen met een score 2 of 3 vormen het aandeel 'gehinderden'). Mede op basis van deze methode en beleidsmatige overwegingen, zijn ook de percentages voor gehanteerde landelijke richtwaarden (12% geurgehinderden, 3% ernstig geurgehinderden) tot stand gekomen. Tegenwoordig wordt doorgaans voor geur dezelfde vraagstelling gebruikt als voor geluidhinder onderzoek (ISO/TS 15666¹⁰⁶). Hierbij worden mensen gevraagd op een 11 punt schaal (van 0 tot en met 10) de 'mate' van hinder (helemaal niet – extreem gehinderd) als gevolg van geur van een bron aan te geven. Voor uitgebreider informatie zie¹⁰⁷. Deze maat wordt ook gebruikt door GGD'en in hun gezondheidsenquetes (bijvoorbeeld 'Gezondheidsmonitor Volwassen en Ouderen, GGD'en, CBS en RIVM).

¹⁰⁴ (Geur)Hinder is een gevoel van afkeer, boosheid, onbehagen, onvoldaanheid of gekwetstheid, dat optreedt wanneer geur iemands gedachten, gevoelens of activiteiten beïnvloedt.'

¹⁰⁵ Berglund, Birgitta, Lindvall, Thomas, Schwela, Dietrich H & World Health Organization. Occupational and Environmental Health Team. (1999). Guidelines for community noise. Geneva : World Health Organization. <http://www.who.int/iris/handle/10665/66217>. 'Hinder is een verzamelterm voor allerlei negatieve gevoelens zoals ergenis, ontevredenheid, boosheid, teleurstelling, zich teruggetrokken voelen, hulpeloosheid, neerslachtigheid, ongerustheid, verwarring, het zich uitgeput voelen en agitatie' (als gevolg van blootstelling aan milieufactoren (bijvoorbeeld geluid, geur, trillingen, licht).

¹⁰⁶ ISO/TS 15666. 2003. Acoustics — Assessment of noise annoyance by means of social and socio-acoustic surveys

¹⁰⁷ Dusseldorp, A., et al., Handreiking geluidhinder wegverkeer : Berekenen en meten. 2011, RIVM. p. 67.

De studie van IRAS/GGD¹⁰⁸ heeft laten zien dat beide methoden (frequentie-vraag en mate-vraag) voor het bepalen van geurhinder tot verschillen in uitkomsten (geurpercentage) leiden, waarbij de 'frequentievraag' tot hogere geurhinderpercentages leidt dan de 'mate-vraag'.

Over de categorisering van geurhinder en de wijze waarop deze tot stand moet komen (bijvoorbeeld: geen geurhinder, (minstens) enigszins geurhinder, (minstens) geurhinder en ernstige geurhinder) bestaat eveneens geen eenduidigheid.

Bij de 'toetsing' van de gevonden geurhindercijfers uit hedendaagse vragenlijsten ('mate van hinder') met richtwaarde (12%; streefwaarde 0%, bovenwaarde 20%) die op andere wijze tot stand is gekomen (aantal stank belaste woningen in 2000 maximaal 750.000 overeenkomend met 12% gehinderden, frequentievraag), worden dus eigenlijk appels met peren vergeleken.

De Commissie is van mening dat er meer eenduidigheid moet worden gebracht in de wijze waarop hinder wordt gedefinieerd, gemeten en gecategoriseerd.

NADER ONDERZOEK:

Monitoren

- Volg de ontwikkeling van de geuroverlast (in plaats, tijd) door monitoring, bijvoorbeeld met behulp van de Gezondheidsmonitor GGD, CBS, RIVM
- Gebruik de meest recente inzichten over de methodologie rond vraagstelling naar hinder, zodat de vergelijkbaarheid tussen de resultaten van hinder-onderzoeken toeneemt. Focus daarbij op de mate van geurhinder en niet op de frequentie van geurhinder.
- Kom tot een uniforme categorisering van hinder voor het bepalen van de mate (%) van (ernstige) geurhinder.
- Betrek in het onderzoek persoonlijke en contextuele (niet-olfactorische) factoren zoals lage hedonische waarde, een probleemgerichte copingstijl of bezorgdheid over gezondheidseffecten door geur die de geurhinder mede kunnen bepalen.
- Indien een streefwaarde is gewenst bepaal deze op basis van mate van geurhinder.

Aantasting bestaande rechten ten behoeve van integrale gebiedsgerichte aanpak in probleemgebieden

Wanneer eenmaal duidelijk is waar geur van veehouderijen de meeste hinder voor omwonenden oplevert, kan een gemeente gericht in die gebieden in actie komen. Daarbij is het belangrijk dat gemeenten meer mogelijkheden krijgen om bij het oplossen van een geurprobleem maatwerk te kunnen leveren en bestaande rechten te kunnen beperken.

De Commissie pleit er voor om gemeentebesturen de ruimte te bieden om in overbelaste situaties of probleemgebieden gebiedsgericht oplossingen te zoeken. Daarbij meent de Commissie dat een gemeente moet kunnen bepalen welke mate van cumulatieve geurbelasting op woningen en andere geurgevoelige objecten zij in een bepaald gebied acceptabel vinden. Het is van belang dat gemeenten vanwege de locatiespecifieke omstandigheden, waaronder cumulatieve geurbelasting, strengere eisen kunnen stellen aan veehouderijen dan de brongerichte eisen¹⁰⁹ die aan individuele veehouderijen worden gesteld. Daarbij is tevens van cruciaal belang dat ook bestaande rechten van veehouders kunnen worden beperkt, indien dat nodig is voor het realiseren van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in een bepaald gebied.

¹⁰⁸ Geelen, L., et al., Geurhinder van veehouderij nader onderzocht: meer hinder dan Handreiking Wgv doet vermoeden? Actualisatie blootstellingresponsrelatie tussen gemodelleerde cumulatieve geurbelasting en geurhinder in Noord-Brabant en Limburg-Noord. 2015, Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid van de GGD'en Brabant/Zeeland, IRAS Institute for Riask Assessment Sciences, Universiteit Utrecht. p. 33.

¹⁰⁹ Die brongerichte eisen kunnen de huidige geurnormen betreffen en de daarnaast bestaande verplichting om de beste beschikbare technieken toe te passen of dat kunnen geuremissiegrenswaarden zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken, indien in de toekomst voor een dergelijk wettelijk zou worden gekozen.

Een gebiedsgerichte afweging kan er toe leiden dat een gemeente besluit een veehouderij of een woning te saneren (weg te bestemmen), maar zou ook moeten kunnen leiden tot de beperking van de bestaande rechten van de veehouder, in die zin dat hij extra maatregelen moet treffen om geurbelasting te verminderen¹¹⁰. Dat laatste is voornamelijk slechts zeer beperkt mogelijk, omdat het huidige recht, en ook de in voorbereiding zijnde Omgevingswet, de bestaande rechten van veehouders in belangrijke mate beschermt.

Vanzelfsprekend zal de gemeente bij deze afweging ook moeten betrekken hoe zij recht kan doen aan degenen die door de uitkomst van deze belangenafweging worden benadeeld. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vergoeding van de schade die veehouderijen of woningeigenaren lijden. De schade voor de veehouderij kan mogelijk worden beperkt door het bieden van een overgangstermijn, zodat de veehouder de tijd heeft om zijn bedrijfsvoering af te stemmen op de nieuwe situatie. De gebiedsgerichte afweging resulteert uiteindelijk in een politieke keuze. Vanwege de locatiespecifieke omstandigheden kan die keuze per locatie verschillend uitpakken.

Uiteindelijk zullen gemeentebesturen in overbelaste situaties en probleemgebieden in staat moeten worden gesteld om duidelijke (politieke) keuzes te maken over hoe zij de onverenigbaarheid van veehouderijen en geurgevoelige objecten – zoals woningen – in een bepaald gebied willen oplossen. Wat heeft voorrang: wonen of veehouderij? Wat is de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het gebied? Welke maatregelen zijn mogelijk om die kwaliteit te bereiken? Welke gevolgen heeft dat voor belanghebbenden? Hoe kunnen nadelige gevolgen zoveel mogelijk worden beperkt en/of gecompenseerd? En niet onbelangrijk, welke kosten zijn daarmee gemoeid en wie moet die kosten voor zijn rekening nemen? Dergelijke gebiedskeuzes zijn sterk politiek gekleurd en vergen onder meer maatschappelijke kosten-batenanalyses van de verschillende keuzes, een breed maatschappelijk debat, actieve participatie van belanghebbenden, een zorgvuldige en transparante belangenafweging waarbij alle belangen worden betrokken en passende compensatie voor partijen die door de belangenafweging worden benadeeld.

Wat de keuze in een gebied ook wordt, het zal ergens pijn gaan doen en geld kosten. Om die pijn te verzachten is het een overweging om bij de aantasting van bestaande rechten van veehouders meer tijd te nemen: aantasting van de bestaande rechten op termijn. Dat geeft een veehouder de tijd om daarop te anticiperen. Verder is het de moeite waard om bij de bekostiging van een gebiedsgerichte aanpak na te gaan welke budgetten kunnen worden aangesproken. Te denken is aan de warme sanering van de varkenshouderij¹¹¹ en de stoppersregeling 2020^{112, 113}.

Voordeel van een integrale gebiedsgerichte aanpak is, dat een gemeente de meest effectieve en efficiënte maatregelen voor een specifiek gebied kan kiezen. Zo kan het terugdringen van geur op de ene veehouderij meer effect hebben voor omwonenden dan het terugdringen van de geur bij een andere veehouderij in het gebied. Dat kan bijvoorbeeld te maken hebben met de overheersende windrichting of de afstand tussen veehouderijen en woningen. Een integrale gebiedsgerichte aanpak sluit bovendien aan bij de Omgevingswet.

Een mogelijkheid om een gebiedsgerichte aanpak planmatig vorm te geven, is geurruimte verkavelen tussen verschillende veehouderijen, op een vergelijkbare manier als geluidruimte kan worden verkaveld. De totale geurruimte moet dan worden bepaald aan de hand van de maximaal aanvaardbare belasting van een gebied. Vervolgens moet de beschikbare geurruimte tussen de verschillende veehouderijen worden verdeeld. Daarbij zal geaccepteerd moeten worden dat de totale geuremissieruimte voor één of meerdere veehouderijen kleiner kan zijn dan deze veehouderij(en) op grond van brongerichte regulering¹¹⁴ zou (den) hebben. De rechtvaardiging voor deze beperking van de geuremissieruimte van een veehouder is dan gelegen in het terugbrengen van de cumulatieve geurbelasting ten behoeve van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

¹¹⁰ Die maatregelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het terugbrengen van het aantal dieren, het treffen van stalmaatregelen (zie par. 5.2) of technische maatregelen.

¹¹¹ Zie brief aan de Tweede Kamer van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z13800&did=2018D38953>

¹¹² Zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/ammoniak/actieplan-stoppers/>

¹¹³ Strategische inzet van saneringsregelingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van problemen in concrete gevallen. Bijvoorbeeld de warme sanering van de varkenshouderij, de stopperregeling 2020 en het Brabantbesluit van 7 juli 2017 kunnen een directe of indirecte bijdrage leveren. De Commissie ondersteunt deze bijdragen aan de vermindering van geurproblemen.

¹¹⁴ Nu vindt brongerichte regulering plaats op grond van de Wgv en Wabo (BBT). Als in toekomst in het brongerichte spoor met emissiegrenswaarden zou worden gewerkt, zoals de Commissie in overweging geeft, geldt hetzelfde.

5.4 Tot slot

De huidige aanpak van geurhinder is weinig vertrouwenwekkend en de omwonenden worden te weinig beschermd. Om geurhinder wel goed te kunnen aanpakken zijn structurele veranderingen nodig.

Het huidige systeem is te veel gebaseerd op een papieren werkelijkheid. Een veehouder krijgt een vergunning op basis de berekende geurbelasting. Het meten van de daadwerkelijke geurbelasting is daarbij niet aan de orde. Een systeem van geuremissiegrenswaarden gebaseerd op werkelijke emissies en waar een veehouder zich permanent aan moet houden, zou daar verandering in kunnen brengen. Om een systeem van emissiegrenswaarden goed te kunnen laten functioneren is het allereerst nodig om de werkelijke emissie van een vergunde stal te meten. Daarnaast is meer inzicht nodig in maatregelen om de geurproductie in de stal te verminderen en daaraan gekoppeld de effectiviteit van luchtwassers te verbeteren. Dat inzicht kan veehouders helpen een bedrijfsvoering te kiezen die past binnen de gestelde emissiegrenswaarde.

Daarbij komt dat de huidige regulering te zeer verkokerd is. In het bijzonder mist de samenhang in de geurregulering van meerdere veehouderijbedrijven in hetzelfde gebied. Als gevolg daarvan kan de geurhinder voor omwonenden veel te hoog worden. De Commissie pleit voor een benadering, waarbij de regulering van geurbronnen binnen een veehouderijbedrijf en de specifieke omstandigheden in een gebied in samenhang worden gereguleerd en waarbij meer mogelijkheden zijn om in te grijpen in een bestaande situatie. Dat geeft gemeenten ten eerste de ruimte om oplossingen te vinden die passen bij het gebied waarin knelpunten zijn. Ten tweede geeft het gemeenten meer ruimte om toekomstige knelpunten te voorkomen.

Bij het zoeken van oplossingen voor concrete knelpunten zal een gemeente of provincie keuzes moeten maken. Keuzes die een grote impact kunnen hebben op veehouders, omwonenden en andere betrokkenen. Keuzes die pijn kunnen doen. Keuzes die geld zullen kosten. Soms veel geld. Om die keuzes weloverwogen te maken, is persoonlijk contact met en participatie van betrokkenen onontbeerlijk. Ook pleit de Commissie voor afstemming met het Rijk over de financiële consequenties en de impact daarvan. Vervolgens is het aan de politiek om een zorgvuldige en transparante belangenafweging te maken, waarbij alle belangen worden betrokken en te zorgen voor een passende schadevergoeding en nadeelcompensatie voor degenen die door de belangenafweging worden benadeeld.



6 Bronnen

Brenninkmeijer (2011) toespraak over de relatie tussen burger en overheid, 16 maart 2011, te lezen op <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2011/toespraak-alex-brenninkmeijer-over-jaarsverslag-2010>

Beers, M. en Litjes, H. (2019) Verhogen geurrendementen gecombineerde luchtwassers. Naar een wenkend perspectief. POV/LTO-Nederland.

Berglund, Birgitta, Lindvall, Thomas, Schwela, Dietrich H & World Health Organization. Occupational and Environmental Health Team. (1999). Guidelines for community noise. Geneva : World Health Organization. <http://www.who.int/iris/handle/10665/66217>.

Dusseldorp, A., et al., (2011) Handreiking geluidhinder wegverkeer: Berekenen en meten. RIVM.

Fast, T., Geelen, L. M. J., Meeuwsen, E. J., Sluis, N. I., Stouwe, N. v. d., Zandt, I., & Venselaar-Mooij, M. (2015), Geur en gezondheid. Onderdeel Veehouderij en geur. GGD-richtlijn medische milieukunde RIVM-rapport 2015-0106A).

Fast, T., Geelen, L. M. J., Meeuwsen, E. J., Stouwe, N. v. d., Zandt, I., & Venselaar-Mooij, M. (2015), Geur en gezondheid. GGD-richtlijn medische milieukunde. RIVM-rapport 2015-0106.

Geelen, et al., (2015) Geurhinder van veehouderij nader onderzocht: meer hinder dan Handreiking Wgv doet vermoeden? INT-14108200, Bureau GMV GGD'en Brabant/Zeeland, Tilburg (onderzoeksrapport)

Geelen & Nijdam, (2015) Notitie: Adviezen GGD'en inzake Landelijke evaluatie Wet geurhinder en veehouderij. GGD GHOR Nederland, Utrecht

Gezondheidsraad (1994), Geluid en gezondheid. *Gezondheidsraad, 1994/15*.

Gezondheidsraad (1997), Omgevingslawaai beoordelen. *Gezondheidsraad, 1997/23*.

Groot, E. de (2017), Toepassing Social Impact Assessment in Nederland.

Jansen, S. & Pieters, M. (2018), The 7 principles of complete co-creation. *Bis Publishers*.

Edo Gies, m.m.v. Han Naeff en Jaap van Os (2015), 'Analyse Megastallen en Megabedrijven 2005, 2010 en 2013.' Alterra Wageningen UR.

Geelen, L, Boers, D, Brunekreef, B., Wouters, I (2015), 'Geurhinder van veehouderij nader onderzocht: meer hinder dan Handreiking Wgv doet vermoeden? Actualisatie blootstellingresponsrelatie tussen gemodelleerde cumulatieve geurbelasting en geurhinder in Noord-Brabant en Limburg-Noord'. Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid GGD'en Brabant/Zeeland en Institute for Risk Assessment Sciences, Universiteit Utrecht. Tilburg, 23 maart 2015.-

Melse, R.W. en Franssen J.C.T.J. (2010) Technisch informatiedocument 'Luchtwassystemen voor de veehouderij', eisen aan en richtlijnen voor de uitvoering en gebruik van luchtwassystemen in varkens-, pluimvee- en rundveestallen. Zie Elektronische monitoring van luchtwassers op veehouderijbedrijven, Livestock Research van WUR, rapport 349, juni 2010. <http://edepot.wur.nl/139383>

Melse, R.W., Nijeboer, G.M., Ogink, N.W.M. (2018) Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen, deel 1 en 2. *Wageningen UR, Livestock Research*.

Rapport 1081: https://www.wur.nl/upload_mm/2/a/5/35e62276-a522-43dd-abob-0738d17bc8cf_Evaluatie_geurverwijdering_door_luchtwassystemen_bij_stallen_Deel_1.pdf

Rapport 1082 : https://www.wur.nl/upload_mm/5/c/d/e07909fc-5cfc-4ac4-8653-b56949817765_Evaluatie_geurverwijdering_door_luchtwassystemen_bij_stallen_Deel_2.pdf

Melse, R.W. (2018) Emissie van stikstofverbindingen uit luchtwassers met biologische wasstap. *Wageningen Livestock Research, Rapport 1112*.

N.W.M. Ogink (2011). Protocol voor meting van geuremissie uit huisvestingssystemen in de veehouderij 2010. *Rapport 491. Wageningen UR, Livestock Research*.

Noordegraaf-Eelens, P. Frissen & M. van der Steen (2010). De crisis van het vertrouwen en het vertrouwen na de crisis, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/08/W.-Crisis-van-vertrouwen_Internetversie.pdf

Ogink, N.W.M. (2010). Vaststelling van geuremissiefactoren in de regeling geurhinder en veehouderij op basis van geuremissie-onderzoek. *Rapport 391. Lelystad: Wageningen UR Livestock Research*.

N.W.M. Ogink, N.W.M., Erbrink, J.J. (eindredactie), Heederik, D.J.J., Winkel, A., en Wouters, I.M. (2016), Emissies van endotoxinen uit de veehouderij: emissiemetingen en verspreidingsmodellering. *Wageningen UR Livestock Research*.

G. F.V. van der Peet, R.W. van der Meer, H. Docters van Leeuwen, S.R.M. van Wageningen-Lucardie (2017), Monitoring integraal duurzame stallen; Peildatum 1 januari 2017. *Rapport 959. Wageningen Livestock Research Rapport 1027*.

Poll, R. v., Breugelmans, O., Houthuijs, D., & Kamp, I. v. (2018). Beleving Woonomgeving in Nederland: Inventarisatie Verstoringen 2016. *RIVM-rapport 2018-0084*

<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2018-0084.pdf>

Presentatie op VVM Landelijk geurcongres 2018 -parallelsessie B Geur en gezondheid

Presentatie 'Uitvoering visie veehouderij (4 december 2018)

Verdaas, C. (2016) brief aan staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over resultaten bestuurlijke werkgroep evaluatie regelgeving geurhinder door veehouderijen (eindadvies oktober 2016)

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017D15405&did=2017D15405>

Verheijen, L. (2015) brief aan staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over resultaten eerste bestuurlijke werkgroep evaluatie regelgeving geurhinder door veehouderijen (tussenadvies juli 2015)

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-591535.pdf>

Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2014). A Systematic Review of Co-creation and Co-Production. *Public Management Review*.

Wouters, Vossen & Geelen, 2015. Verschillen tussen twee studies naar geurbelasting-geurhinderrelaties nader onderzocht. (Opgesteld door de onderzoekers van beide studies i. o. v. RIVM. Opgesteld aan de hand van oorzaak-en-effectketen.) Duidingsonderzoek

Kamerstukken

Amendement wet geurhinder en veehouderij.

Kamerstuk 2005-2006, 30 453, nr. 15

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30453-15.pdf>

Brief van staatsecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 28 juli 2006: standpunt amendementen wetsvoorstel geurhinder en veehouderij. Kamerstuk 2005-2006, 30 453, nr. 3

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30453-21.pdf>

Memorie van toelichting Wet geurhinder en veehouderij. Kamerstuk 2005-2006, 30 453, nr. 3

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30453-3.pdf>

Brief van staatsecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 28 juli 2006: standpunt amendementen wetsvoorstel geurhinder en veehouderij. Kamerstuk 2005-2006, 30 453, nr. 3

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30453-21.pdf>

Brief van staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 29 september 2015: aanbieding tussenadvies werkgroep evaluatie regelgeving geurhinder door veehouderijen. Kamerstuk vergaderjaar 2015-2016, 29 383, nr. 244

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29383-244.pdf>

Brief van staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 1 juni 2017: aanbieding eindadvies werkgroep evaluatie regelgeving geurhinder door veehouderijen. Kamerstuk vergaderjaar 2016-2017, 29383, nr. 282

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29383-282.pdf>

Brief van staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu van 3 april 2018: aanbieding rapport 'Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen'. Kamerstuk vergaderjaar 2017-2018, 29 383, nr. 295

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29383-295.pdf>

Brief van staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu van 4 juli 2018: stand van zaken Commissie geurhinder veehouderij. Kamerstuk vergaderjaar 2017-2018, 29 383, nr. 302.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29383-302.pdf>

Brief van minister van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit van 7 juli 2018: hoofdlijnen van de warme sanering van de varkenshouderij. Kamerstuk vergaderjaar 2017-2018, 28 973, nr. 200

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28973-200.pdf>

Bijlage: hoofdlijnenakkoord warme sanering varkenshouderij

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-849401.pdf>

Brief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 december 2018: Right to Challenge regeling en stimulering bewonersinitiatieven. Kamerstuk vergaderjaar 2018-2019, 35000 VII, nr. 80

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z23920&did=2018D60083

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 1 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1142, JM 20109/660 en Rb Oos-Brabant, 28 februari 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:915.

ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3254.

ABRvS 12 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9951.

ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4088, r.o. 3.3. ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1272, m.nt. W.R. van der Velde

ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4088, r.o. 3.3. ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1272, m.nt. W.R. van der Velde.

ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3423,
AB 2018/187 en Gst. 2018/57. Zie r.o. 7.1.

ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1438

ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301.

ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7699.

ABRvS 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1906, JM 2011/67, m.nt. Arents

ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1031, JM 2016/141.

ABRvS 23 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU6673 ABRvS 6 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AN6980,
m.nt. M.P. Jongma).

ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1342, JM 2018/76.

ABRvS 3 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI6045, JM 2009, 138, m.nt. Bokelaar

ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6683/1/M2, JB 2011, 261 m.nt. C.L.G.F.H. Albers, M en R 2011, 194
m.nt. Van der Gaag, Gst. 2012, 7 m.nt. J.M.H.F. Teunissen en P.C.M. Heinen, AB 2011, 307 m.nt. F.R. Vermeer.

ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1619.

Hoge Raad 16 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1106, HR 21 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8823, NJ 2006/418 en
HR 2 september 2011 ECLI:NL:HR:2011:BQ5099, NJ2011/392

Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm)

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Besluit omgevingsrecht

Besluit ruimtelijke ordening

ISO/TS 15666. 2003. Acoustics – Assessment of noise annoyance by means of social and socio-acoustic surveys

NEN-EN-13725

Onteigeningswet

Regeling ammoniak en veehouderij (Rav)

Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv)

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Wet economische delicten (WED)

Wet geurhinder en veehouderij (Wgv)

Wet milieubeheer (Wmb)

Wet natuurbescherming (Wnb)

Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Rechtsbank Oost Brabant. 3 juli 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:3567, JM 2017/106.

Staatsblad. 2012, 441, p. 182.

Staatsblad. 2018, 290, p. 100.

Staatscourant. 2012, nr. 21101, toelichting bij Arm, p. 43 e.v.

Websites

Brabantscan: kennisknooppunt van de GGD voor gezondheidsinformatie over de provincie Noord-Brabant
<https://brabantscan.nl>

Databank GGD Limburg-Noord
<https://vrln.databank.nl>

StatLine: databank van het Centraal bureau voor de statistiek (CBS)
<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/71904ned/table?ts=1548670699692>
<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80783ned/table?dl=166D8> geraadpleegd 11-02-2019
<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80783ned/table?dl=166D8> geraadpleegd: 12-12-2018.
<https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/30/aantal-varkens-per-bedrijf-blijft-toenemen> geraadpleegd: 12-12-2018

Kenniscentrum Infomil: over omgevingsbeleid
Over Regeling ammoniak en veehouderij
<https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/ammoniak/rav-o/bijlage-1/stalbeschrijvingen/>
<https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/ammoniak/rav-o/bijlage-1/stalbeschrijvingen/#BWL2005tm2007>.

Over Wet- en Regeling geurhinder en veehouderijen
<https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/geur/wgv-rgv/handreiking-wet/bijlagen/concentratiegebieden/>
<https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/geur/wgv-rgv/handreiking-wet/vergunning/3-2-toetsing/maximale/>

Nationale ombudsman: behoorlijkheidswijzer
<https://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer>

Omgevingswetportaal: Informatieblad participatie in de Omgevingswet. Wat regelt de wet?
<https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/brochures/2018/04/05/informatieblad-participatie-in-de-omgevingswet>



Bijlage: Vraag van de staatssecretaris

Op 29 juni 2018 schrijft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in een brief het volgende aan de Commissie:

‘De opdracht van de Commissie Geurhinder is primair gericht op de korte termijnproblematiek

van de afgegeven vergunningen en de aanpassing van de regelgeving. De Commissie wordt daarom gevraagd om

- te inventariseren welke maatregelen op korte termijn mogelijk zijn in de situaties waarin de veehouderij beschikt over een geldige vergunning en naar nu blijkt de omwonenden meer overlast ondervinden dan op basis van de vergunningverlening verwacht mag worden. Tevens daarbij een inschatting te maken van de effectiviteit, doelmatigheid en haalbaarheid kansrijkheid van de maatregelen;
- daarbij naast technische maatregelen ook in te gaan op andere mogelijkheden, waaronder handhaving en certificering, om geurproblematiek aan te pakken;
- daarbij gebruik te maken van participatie van omwonenden, veehouders, overheden, wetenschappers, fabrikanten van luchtwassers en andere (reductie)technieken;
- daarbij ook in te gaan op de inspraakreactie van de POV. In het bijzonder vraag ik u advies over de passage dat met deze wijziging van de regelgeving verduurzaming wordt tegengegaan en met voorstellen te komen om eventuele belemmeringen weg te nemen;
- hierover advies uit te brengen voor 21 september 2018. Dat kan ook een eerste rapportage zijn.

Ook vraag ik de Commissie om een bijdrage te leveren aan een robuust geurbeleid op de langere termijn, mede gericht op het wegnemen van mogelijke belemmeringen voor verduurzaming. Zij kan daartoe in haar advies voorstellen en suggesties doen waarbij zij kan ingaan op de volgende aspecten:

- inhoudelijke richting voor een nieuw geurbeleid.
- wat dit betekent voor de verschillende belanghebbenden.
- welke invloed dit kan hebben op de emissies uit stallen van ammoniak, fijnstof, methaan en endotoxinen. Voorstellen voor een integrale aanpak van de emissies van stallen hebben in beginsel meerwaarde.
- inzicht in eventuele financiële gevolgen.’

“Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving | OFL

Dit is een uitgave van:

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag
Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag

E-mail: info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Kijk voor meer informatie op:
www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Uitgave april 2019

