

Rapportage

Geurbelasting uit
stallen van
veehouderijen in de
concentratiegebieden
van Limburg, Noord-
Brabant en
Gelderland

Rapportage

Geurbelasting uit stallen van veehouderijen in de concentratiegebieden van Limburg, Noord-Brabant en Gelderland

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rapportnummer: P222373.014/HUL

Naam opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Adres opdrachtgever: Postbus 20906
2500 EX DEN HAAG

Opsteller: [REDACTED]

Datum: 11 juli 2023



**Pouderoyen Tonnaer is een handelsnaam van
Pouderoyen B.V.**

Berlicumseweg 6D, 5248 NT Rosmalen
T 073 - 303 27 00

info@pouderoyentonnaer.nl
pouderoyentonnaer.nl



Op onze dienstverlening zijn de
DNR 2011 van toepassing die u vindt op
pouderoyentonnaer.nl

Inhoud

1	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding van deze rapportage.....	3
1.2	Geurnormen en geurbelasting uit de veehouderij.....	4
1.3	Inventarisatie vergunde geurbelasting in concentratiegebieden	4
2	Wettelijk kader	10
2.1	Huidige wet- en regelgeving.....	10
2.2	Toekomstige wet- en regelgeving	13
3	Vergunde geurbelasting in concentratiegebieden	16
3.1	Kaarten met vergunde geurbelasting uit stallen van veehouderijen	16
3.2	Overzichten per gemeente.....	19
3.3	Geurbelasting ter plaatse van verblijfsobjecten.....	21
3.4	Niet benutte vergunningsruimte.....	22
3.5	Aangrijpingspunten voor aanpak voor geur overbelaste situaties.....	23
	Bijlagenrapporten.....	28

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van deze rapportage

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is een beleidsprogramma van het Rijk dat invulling geeft aan de gebiedsgerichte opgaven en maatregelen voor natuur, stikstof, landbouw, water, bodem en klimaat in het landelijk gebied. Het NPLG legt structurende, richtinggevende keuzes en (regionale) doelen vast, als basis voor integrale provinciale gebiedsprogramma's landelijk gebied. In de startnotitie van het NPLG (juni 2022) is opgenomen dat het uitgangspunt van de gebiedsprogramma's moet zijn dat er in elk geval geen (lokale) verslechtering optreedt in luchtkwaliteit en leefbaarheid (inclusief geur) en waar mogelijk een verbetering.

In het ontwikkeldocument NPLG (november 2022) is aangegeven dat provincies in de gebiedsprogramma's moeten aangeven hoe de doelen voor natuur en stikstof, water en bodem en klimaat in een gebied ingevuld worden. Provincies kunnen daarbij aangeven hoe knelpunten met betrekking tot fijnstof, geur en luchtkwaliteit worden aangepakt. Aanpak van geuroverlast is aangeduid als een beleidsthema (keuze) dat mee-koppelt in het opstellen van de provinciale gebiedsprogramma's. Het NPLG biedt hier geen nieuwe taakstellende indicatieve doelen, maar er is wel urgentie om deze problematiek in sommige gebieden aan te pakken.

Om inzicht te krijgen in gebieden waar er sprake is - of kan zijn - van geuroverlast ten gevolge van geur uit stallen van veehouderijen, wil het ministerie een overzicht hebben van locaties waar de geurnormen uit de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) worden overschreden en een overzicht hebben van de cumulatieve geurbelasting in veedichte gebieden. Naar aanleiding van een uitspraak van de Rechtbank Den Haag is ook ingegaan op situaties waar er sprake van een hoge geurbelasting van veehouderijen op omliggende woningen.

Een groep van omwonenden van veehouderijen heeft de Staat der Nederlanden gedagvaard wegens onrechtmatig handelen vanwege te hoge geurbelasting op hun woningen. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Staat onrechtmatig handelt ten aanzien van een deel van deze omwonenden doordat de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) hen onvoldoende bescherming biedt tegen geurhinder en ook niet is gebleken dat tegen de overlast tijdig redelijke en passende individuele maatregelen zijn genomen en er in die situaties (vanwege de hoge geurbelasting) geen sprake meer is van een fair balance tussen economische belangen en de gezondheidsbelangen van het individu. ECLI:NL:RBDHA:2022:9119, 14 september 2022.

Het onderzoek naar de vergunde geurbelasting ten gevolge van geur van veehouderijen in Limburg, Noord-Brabant en Gelderland is uitgevoerd in het najaar van 2022. Aanvullende analyses naar aanleiding van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag zijn uitgevoerd in het najaar van 2022 en begin 2023. In deze rapportage zijn ook de eerder geleverde (tussen)resultaten toegelicht.

1.2 Geurnormen en geurbelasting uit de veehouderij

De Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) vormt voor de vergunningverlening voor veehouderijen het wettelijk kader. Deze wet geeft aan hoe bij een aanvraag voor een milieuvergunning de geuremissies uit stallen van veehouderijen en de geurbelasting op geurgevoelige objecten moet worden getoetst. De wet biedt gemeenten de mogelijkheid om binnen een bandbreedte afwijkende geurnormen en andere afstanden vast te stellen. In de Wgv is een onderscheid gemaakt tussen geurbelasting in gebieden met veel veehouderijen (concentratiegebieden) en in de overige gebieden (niet-concentratiegebieden). Een belangrijk uitgangspunt van de Wgv is dat in gebieden met veel veehouderijen geur minder snel als hinderlijk wordt ervaren dan in de niet-concentratiegebieden. De standaard wettelijke geurnormen voor intensieve veehouderijen zijn daarom in het niet-concentratiegebied strenger dan in de concentratiegebieden. Ook zijn er verschillen in de bandbreedte waarbinnen gemeenten aangepaste normen mogen vaststellen.



Gemeenten kunnen bij het vaststellen van de normen en afstanden voor de vergunningverlening van veehouderijen en voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid van de geurbelasting bij functiewijzigingen eigen keuzen maken. Het wettelijk kader is nader uitgewerkt in hoofdstuk 2 van deze rapportage.

1.3 Inventarisatie vergunde geurbelasting in concentratiegebieden

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft Pouderoyen Tonnaer gevraagd om de vergunde geurbelasting uit stallen van veehouderijen in beeld te brengen, om gebieden aan te duiden waar er sprake is van een hoge geurbelasting ten gevolge van geur uit stallen van veehouderijen. Het resultaat van dit onderzoek is samenvattend beschreven in deze rapportage en de daarbij behorende kaarten en overzichten in het bijlagenrapport.

Belangrijk aangrijpingspunt voor het onderzoek is de beschikbaarheid van gegevens op provinciaal/regionaal niveau. Het is gelet op het doel van het onderzoek en het gewenste tijdspad geen optie (geweest) om zelf gegevens over de vergunde dieren en stalsystemen (per dossier / per gemeente) te inventariseren. Er is daarom gebruik gemaakt van beschikbare en actuele provinciale gegevensbestanden met een registratie van vergunde rechten van veehouderijen. Die gegevens waren op het moment van uitvoering van het onderzoek alleen beschikbaar voor de provincies Limburg, Noord-Brabant en Gelderland. Het betreft gegevens die zijn opgenomen in de webapplicatie Kernregistratie Dierenverblijven (KRD), zie <https://krd.igoview.nl/>. Er is gebruik gemaakt van gegevens met als peildatum van registratie 1 juli 2022.

De ervaring leert dat er tussen gemeenten grote verschillen kunnen bestaan in de actualiteit van de registratie van vergunningen en meldingen. Over het algemeen geldt dat de registratie van vergunningen en meldingen achterloopt als het om veehouderijen gaat die niet of niet meer volledig in gebruik zijn. Daarentegen bevat het bestand gegevens van vergunningen en meldingen op basis van wijzigingen van veehouderijen die in de praktijk nog niet zijn gerealiseerd. De registratie van vergunningen en meldingen geeft dus geen actueel of volledig beeld van de feitelijke geurbelasting ten gevolge van geur uit stallen op een bepaald moment. Maar deze registratie is wel bruikbaar om een beeld te geven van de geurbelasting die is opgenomen in toestemmingen, inclusief het deel van de toestemming die niet meer of nog niet in gebruik is genomen. En om de ontwikkeling van de geurbelasting uit stallen van veehouderijen en de toestemmingen die daarvoor zijn verleend te monitoren. Het bestand is bruikbaar voor het doel waarvoor dit onderzoek is uitgevoerd en het is een gemis dat het bestand niet voor een groter gebied beschikbaar is.

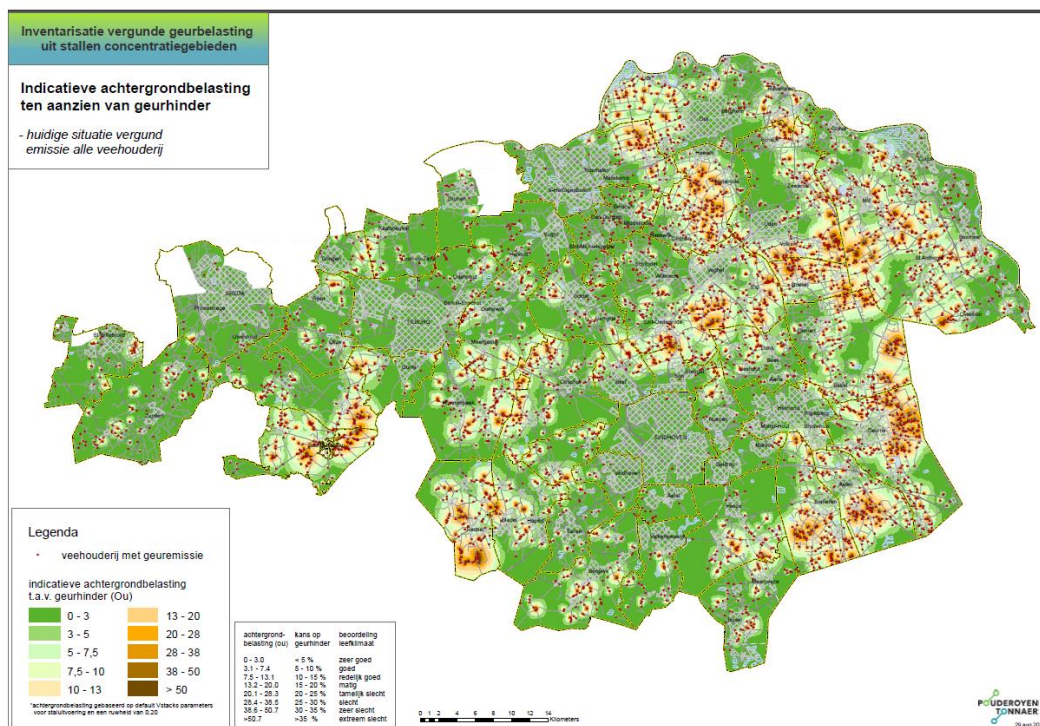
Op basis van provinciale gegevens over de vergunningen en meldingen van veehouderijen in Noord-Brabant, Limburg en Gelderland is de geurbelasting ten gevolge van de geuremissie uit stallen van de veehouderijen in beeld gebracht. Gebaseerd op het aantal en type dierplaatsen, de stalsystemen, de locatie van de veehouderij en de actuele geuremissiefactoren zoals opgenomen in de Regeling geurhinder en veehouderij. Locaties van de varkenshouderijen die deelnemen aan de Saneringsregeling varkenshouderij zijn niet meegenomen in de berekening van de vergunde geurbelasting. Op basis van gegevens van RVO zijn de locaties die deelnemen aan deze regeling geselecteerd. De geurbelasting is berekend met behulp van een gis-applicatie die ontwikkeld is door Pouderoyen Tonnaer en gebaseerd is op V-Stacks gebied. De gis-applicatie maakt het mogelijk om een groot aantal geurbronnen (veehouderijen) gelijktijdig door te rekenen voor een groot gebied. Als er belangrijke verschillen zijn in omgevingskenmerken (de zogenaamde ruwheid) van een specifiek gebied, zullen de berekeningen die zijn samengesteld voor een groot gebied (gebaseerd op een gemiddelde ruwheid van dat groter gebied) afwijken van berekeningen voor een specifiek kleiner deelgebied met een afwijkende ruwheid van het terrein.

Daarnaast zijn berekeningen die gemaakt worden t.b.v. vergunningverlening gedetailleerder dan de berekeningen die in deze rapportage zijn opgenomen. Dit omdat bij de vergunningverlening kenmerken van de emissiepunten (zoals exacte locatie, hoogte en uitstroomsnelheid) en de exacte locaties van de geur gevoelige gebouwen worden betrokken in de berekeningen. Deze gedetailleerde informatie per stal / emissiepunt is niet vastgelegd op de schaal waar dit onderzoek betrekking op heeft. Dergelijke informatie wordt in het kader van een aanvraag van een vergunning voor een veehouderij verzameld voor enkel de directe omgeving van die veehouderij.

Op basis van deze benadering is de indicatieve achtergrondbelasting (cumulatieve geurbelasting uit stallen van veehouderijen) en de indicatieve maximale voorgrondbelasting in kaart gebracht voor de concentratiegebieden in Limburg, Noord-Brabant en Gelderland. De berekende geurbelasting is vertaald in een kans op hinder. Hierbij is aangesloten bij de handreiking Wet geurhinder en veehouderij (beoordeling woon- en leefklimaat o.b.v. berekende achtergrondbelasting, voor het concentratiegebied). Zie www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/geur/handreiking-wgv

Achtergrondbelasting (OU/m ³), cumulatief, concentratiegebied	Kans op geurhinder of percentage gehinderden	Beoordeling leefklimaat
0 - 3.0	<5%	Zeer goed
3.1 - 7.4	5-10%	Goed
7.5 - 13.1	10-15%	Redelijk goed
13.2 - 20.0	15-20%	Matig
20.1 - 28.3	20-25%	Tamelijk slecht
28.4 - 38.5	25-30%	Slecht
38.6 - 50.7	30-35%	Zeer slecht
>50.7	>35%	Extreem slecht

Classificatie achtergrondbelasting in een concentratiegebied (bron: Handreiking Wgv 2007, bijlage 6 en 7).



Berekende indicatieve achtergrondbelasting t.g.v. de vergunde geuremissie uit stallen van veehouderijen, o.b.v. registratie van vergunningen en meldingen van veehouderijen, juli 2022, provincie Noord-Brabant en beoordeling hinderpercentage op basis van de handreiking Wgv, voor het concentratiegebied.

Uit onderzoek dat ten grondslag ligt aan de Wgv (PRA, 2001) is gebleken dat de geurhinder als gevolg van de geurbelasting van één veehouderij anders is dan als gevolg van de totale geurbelasting van meerdere veehouderijen; de achtergrondbelasting. Bijvoorbeeld: indien één veehouderij een geurbelasting van 14 Ou/m³ op een geurgevoelig object veroorzaakt, leidt dat tot meer hinder dan wanneer drie veehouderijen gezamenlijk 14 Ou/m³ veroorzaken. Als vuistregel geldt dat de voorgrondbelasting maatgevend is indien die tenminste de helft bedraagt van de achtergrondbelasting (bron: handreiking Wgv, bijlage 6 en 7, 2007). Er is daarom voor de drie provincies ook een kaart en overzicht gemaakt op basis van de maximale voorgrondbelasting en het daarbij behorend hinderpercentage voor de concentratiegebieden.

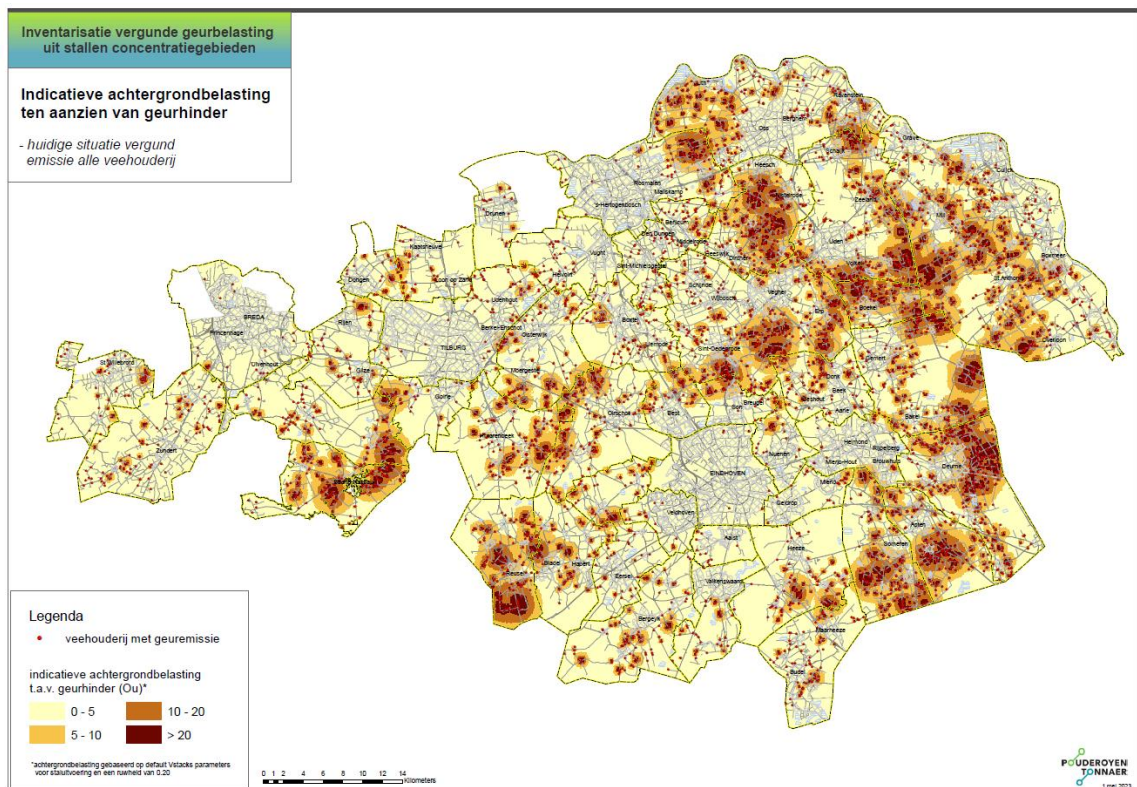
Door de berekende maximale geurbelasting per veehouderij te koppelen aan de locaties van verblijfsobjecten met een woonfunctie uit het BAG-bestand (Basisregistratie Adressen en Gebouwen), is een inschatting gemaakt van het aantal woonadressen met een bepaalde mate van geurbelasting (indicatieve maximale voorgrondbelasting en achtergrondbelasting). Omdat ook bedrijfswoningen van veehouderijen als verblijfsobject met een woonfunctie kunnen zijn geclassificeerd, zijn de aantallen hiervoor gecorrigeerd. Het aantal woningen met een hoge indicatie voor- of achtergrondbelasting (≥ 20 Ou/m³) is verminderd met het aantal veehouderijlocaties waarvan de veehouderij zelf een significante geuremissie (5.000 Ou of meer) heeft.

Daarnaast is een relatie gelegd met (recentere) gezondheidskundige advieswaarden van de GGD met betrekking tot de achtergrondbelasting. Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid van de GGD Brabant/Zeeland (Bureau GMV) en het Institute for Risk Assessment Sciences (IRAS) van Universiteit Utrecht onderzochten in 2014 de relatie tussen geurbelasting afkomstig van veehouderijen en de ervaren geurhinder bij ruim 13.000 respondenten op het platteland en in kleinere kernen van Noord-Brabant en Noord-Limburg. De onderzoeksresultaten bevestigen volgens de GGD signalen dat er bij een gegeven geurbelasting aanzienlijk meer geurhinder voorkomt dan op basis van de Handreiking Wgv te verwachten zou zijn.

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het RIVM in samenwerking met IRAS, PRA (Project Research Amsterdam), Odournet, de GGD'en Brabant/Zeeland (Bureau GMV) en een expertgroep een duiding gegeven van de uiteenlopende resultaten van twee Nederlandse onderzoeken uit 2001 en 2013 naar de relatie tussen geuruitstoot van veehouderijbedrijven en de frequentie van geurhinder. Het blijkt niet mogelijk om goed te duiden welke factoren het verschil in uitkomsten verklaren. De onderzoeken verschillen in meerdere opzichten van elkaar, wat bijdraagt aan de uiteenlopende bevindingen. Op basis van de ervaringen in dit duidingsonderzoek zijn bouwstenen voor het beleid aangereikt. Zie www.rivm.nl/resultaten-van-duidingsonderzoek-verschil-tussen-twee-geurhindercurves.

De GGD adviseert om voor de maximale cumulatieve geurbelasting (achtergrondbelasting) de hinderpercentages van 12% voor de bebouwde kom en 20% in het buitengebied te hanteren, te vertalen als maximaal 5 Ou/m³ (woonfuncties, zoals woongebieden in de bebouwde kom) respectievelijk 10 Ou/m³ (buitengebied) achtergrondbelasting (bron: Geur en gezondheid, Onderdeel Veehouderij en geur, RIVM Rapport 2015-0106 en RIVM-rapport 2020-009), zie ook <https://www.rivm.nl/ggd-richtlijn-mmk-veehouderij/beoordeling-gezondheidsrisico-veehouderij-ggd/gezondheidskundige-advieswaarden>

Voor meer achtergrondinformatie over de relatie tussen veehouderij en gezondheid van omwonenden wordt verwezen naar het kennisplatform veehouderij en gezondheid (www.kennisplatformveehouderij.nl).



Berekende indicatieve achtergrondbelasting (cumulatieve geurbelasting) t.g.v. de vergunde geuremissie uit stallen van veehouderijen, o.b.v. registratie van vergunningen en meldingen van veehouderijen, juli 2022, provincie Noord-Brabant. De berekende achtergrondbelasting is geïnclassificeerd op basis van de gezondheidskundige advieswaarden voor de achtergrondbelasting van de GGD.

2 Wettelijk kader

2.1 Huidige wet- en regelgeving

Wet geurhinder en veehouderij

Veehouderijen zijn mogelijke bronnen van geurhinder en daarom gelden voor veehouderijen regels met betrekking tot aan te houden afstanden tot voor geurhinder gevoelige objecten, zoals woningen. Omgekeerd hebben deze regels ook gevolgen voor de mogelijkheden om nieuwe voor geurhinder gevoelige objecten, zoals nieuwe woningen, te realiseren. Dit wordt ook wel de omgekeerde werking genoemd.

In de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) is een onderscheid gemaakt tussen geurbelasting in gebieden met veel veehouderijen (concentratiegebieden) en in de overige gebieden (niet-concentratiegebieden). De concentratiegebieden zijn aangegeven in Bijlage 1 van de Meststoffenwet en bestaat uit delen van de provincies Limburg, Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht en Overijssel. Een belangrijk uitgangspunt van de Wgv is dat in gebieden met veel veehouderijen geur minder snel als hinderlijk wordt ervaren dan in de niet-concentratiegebieden. De standaard wettelijke geurnormen voor intensieve veehouderijen zijn daarom in het niet-concentratiegebied strenger dan in de concentratiegebieden. Voor beide type gebieden zijn de standaard wettelijke geurnormen voor de bebouwde kom strenger dan voor het buitengebied. Ook zijn er verschillen in de bandbreedte waarbinnen gemeenten aangepaste normen mogen vaststellen. Zowel de geurnormen (voor intensieve veehouderijen) als de vaste afstanden (voor bijvoorbeeld melkveebedrijven) kunnen worden bijgesteld. Dergelijke afwijkende waarden dienen te worden onderbouwd en via een gemeentelijke verordening te worden vastgesteld door de gemeenteraad.

In de Wet geurhinder en veehouderij is de systematiek vastgelegd hoe de geurhinder uit stallen van veehouderijen beoordeeld moet worden. Voor diercategorieën, waarvan de geuremissie per dier is vastgesteld (zoals voor varkens, kippen, vleesstieren, vleeskalveren en melkgeiten), wordt de toetsingswaarde uitgedrukt in een ten hoogste toegestane geurbelasting op een geurgevoelig object. De geurbelasting wordt uitgedrukt in aantallen Europese odeur units in een volume-eenheid lucht (Ou/m^3 : odeur units per kubieke meter lucht). Dit is een geurconcentratie uitgedrukt in Europese geureenheden per kubieke meter lucht bij een 98-percentielwaarde. De percentielwaarde geeft de tijdsfractie van een jaar aan, waarvoor geldt dat gedurende deze tijdsfractie de berekende geurconcentratie beneden een bepaalde waarde blijft of gelijk is aan deze waarde. Bijvoorbeeld: een geurbelasting van $14 \text{ Ou}/\text{m}^3$ 98-percentiel geeft een locatie aan waar 2 % van de tijd de (berekende) concentratie van $14 \text{ Ou}/\text{m}^3$ wordt overschreden.

Eerst wordt de geuremissie berekend door het aantal dieren per diercategorie te vermenigvuldigen met de betreffende geuremissiefactor die staat opgenomen in de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv). Vervolgens wordt de geuremissie vanuit de gezamenlijke dierenverblijven samen met andere variabelen ingevoerd in een wettelijk voorgeschreven verspreidingsmodel (V-stacks). Bij de vergunningverlening wordt er rekening gehouden met de technische uitvoering van stallen en de emissie-kenmerken, zoals verschillen in geuremissies bij verschillende typen stalsystemen en bij toepassing van emissie reducerende voorzieningen zoals luchtwassers. Voor bedrijven zonder geuremissiefactor (zoals voor melkrundvee, zoogkoeien en paarden) gelden vaste afstanden van 100 en 50 meter voor respectievelijk geurgevoelige objecten binnen en buiten de bebouwde kom.

Onder een 'geurgevoelig object' wordt onder de Wgv verstaan: een gebouw, bestemd voor en volgens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of verblijven die daarvoor permanent of regelmatig wordt gebruikt. Een gebouw dat in strijd met het bestemmingsplan als woning of verblijf wordt gebruikt, heeft geen wettelijke bescherming tegen geurhinder.

In de uitvoeringsregels van de Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), is opgenomen welke geurgevoelige objecten, zoals woningen, scholen en ziekenhuizen, altijd geurgevoelig zijn. Een gemeentelijk omgevingsplan kan andere geurgevoelige gebouwen of gedeelten van gebouwen aanwijzen, mits er hoofdzakelijk sprake is van verblijf van mensen. Een bedrijfsgebouw waar regelmatig mensen werken, is dus onder de Omgevingswet dus niet meer vanzelfsprekend een geurgevoelig object. Onder een geurgevoelig gebouw wordt onder de Omgevingswet ook verstaan een gebouw dat nog niet aanwezig is, maar op grond van een omgevingsplan of omgevingsvergunning mag worden gerealiseerd.

50%-regeling voor overbelaste situaties

Wanneer de geurbelasting van een veehouderij de (voorgrond) geurnorm overschrijdt, is een uitbreiding van de geurbelasting niet toegestaan. Als de geurbelasting door aanpassing van stalsystemen of de wijze van uitstoot van de geur wordt verminderd, is onder voorwaarden uitbreiding van het aantal dieren mogelijk via de zogenaamde 50%-regeling. Dit geldt zowel voor veehouderijen die onder de Wet geurhinder en veehouderij vallen als voor veehouderijen die onder het Activiteitenbesluit vallen. Er hoeft in een zogenaamde overbelaste situatie na uitbreiding niet te worden voldaan aan de geldende geurnormen. Wel moet de geurbelasting dalen. Voor vergunningplichtige veehouderijen mag in een overbelaste situatie de helft van het effect van de geurbelasting reducerende maatregel worden gebruikt voor uitbreiding van het aantal dieren. Voor veehouderijen die onder het Activiteitenbesluit vallen is deze regeling vereenvoudigd opgenomen: bij overschrijding van de geurbelasting is de toegestane geurbelasting bij het uitbreiden van de veehouderij het gemiddelde van de bestaande geurbelasting en de norm voor de geurbelasting.

Als een veehouderij niet ontwikkelt, is er op basis van de Wgv of het Activiteitenbesluit geen verplichting om aan de normen te voldoen of om ervoor te zorgen dat de geurbelasting daalt. De Wgv bevat geen saneringsverplichting voor bestaande overbelaste situaties. De Wgv dient als exclusief toetsingskader, dat wil zeggen dat het bevoegd gezag (veelal gemeenten, in bepaalde gevallen provincies) is gebonden aan de wettelijke kaders van de Wgv.¹

Doorwerking geurnormen in ruimtelijke plannen

De normen van de Wet geurhinder en veehouderij gelden in beginsel alleen voor de beoordeling van een aanvraag omgevingsvergunning, als een agrarisch bedrijf zich wil vestigen of als een agrarisch bedrijf wil uitbreiden. Het gaat dan dus over de relatie tussen een bestaand geurgevoelig object en een ontwikkeling in de agrarische bedrijvigheid. Dit heet ook wel de 'directe werking' of 'directe norm'. Voor de Wgv in werking trad, gold deze norm ook in de omgekeerde situatie: als een bestaand agrarisch bedrijf werd geconfronteerd met een nieuwe woonwijk of een nieuw bedrijventerrein. In het kader van de 'omgekeerde werking' werden dan dezelfde afstandsnormen toegepast als in de directe werking. Onder meer uit de uitspraak in de zaak Laarbeek (Afdeling bestuursrechtspraak van 7 oktober 2009) blijkt dat de normen van de Wgv niet in de omgekeerde werking van toepassing zijn. Ook uit andere uitspraken is intussen gebleken dat het mogelijk is om binnen de belemmerende contouren te bouwen, mits aan twee voorwaarden wordt voldaan: 1) de nieuwe ontwikkelingen mogen geen extra belemmeringen opleveren voor de ontwikkeling van agrarische bedrijven in de omgeving, en 2) er dient sprake te zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Het is aan een gemeente om onderbouwd een afweging te maken over de geaccepteerde geurhinder. Bij de beoordeling van de vraag of er bij de realisatie van een nieuw voor geurhinder gevoelig object sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, is een afweging met betrekking tot de hoogte van de geurbelasting (en de daarmee samenhangende kans op hinder) in relatie tot de aard van het gebruik van belang. Ook het belang dat aan een bepaalde ontwikkeling wordt gehecht en de te verwachten ontwikkeling van de geurbelasting dient hierbij betrokken te worden. In het algemeen geldt dat een gemeente(raad) de nodige beleidsvrijheid heeft bij die afweging, mits die voldoende onderbouwd is en aansluit bij recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten.

¹ In enkele recente rechterlijke uitspraken is het onverkort toepassen van die kaders in overbelaste situaties ter discussie gesteld (zie AbRS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2418, Horst aan de Maas en Rechtbank Oost-Brabant 16 juni 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:2931, Reusel-De Mierden).

Woningen met een lager beschermingsniveau tegen geur

In de Wgv is een aantal uitzonderingen opgenomen met betrekking tot de bescherming van woningen tegen geurhinder van veehouderijen. Het betreft de realisatie van een woning op een voormalig bouwblok van een veehouderij of een woning die al aanwezig was op een voormalig bouwblok van een veehouderij die is gestopt na 19 maart 2000 (vaak de voormalige bedrijfswoning). Hiervoor geldt bij de vergunningverlening voor veehouderijen geen geurnorm (voorgroondbelasting) maar een vaste afstand. Bij een ruimtelijke procedure voor de (her)bestemming dient er beoordeeld te worden of er sprake is van aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Via de Wet Plattelandswoningen kan de gemeente regelen dat voormalige bedrijfswoningen geen bescherming meer krijgen tegen geur of geluid van de eigen veehouderij. Bedrijfswoningen van veehouderijen waarin burgers wonen, blijven bij gebruik making van deze mogelijkheid onderdeel van de inrichting en bestemd als bedrijfswoning, maar waarbij bewoning door derden planologisch is geregeld. Ook bij het (her-)bestemmen van voormalige bedrijfswoningen tot plattelandswoningen moet beoordeeld worden of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

2.2 Toekomstige wet- en regelgeving

In een door de staatssecretaris van Milieu ingestelde bestuurlijke werkgroep (werkgroep Verdaas, 2016) werkten de VNG en IPO, LTO Nederland, GGD 'en, milieufederaties en afgevaardigden van burgergroeperingen aan een gezamenlijk advies over de toekomstige geurregelgeving voor veehouderij. De geconsulteerde partijen adviseerden om gemeenten bevoegdheden te geven om in overbelaste situaties aanvullende eisen te kunnen stellen om de geurbelasting binnen een ambitieuze termijn terug te dringen. In 2019 heeft de commissie Biesheuvel op verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat een advies over de toekomst van de geurregels uitgebracht. In september 2019 heeft de staatssecretaris haar beleidsreactie naar de Kamer gestuurd. In die beleidsreactie is ingegaan op een aantal onderwerpen die van belang zijn voor het terugdringen van geuremissies en –immissies, zoals:

- Een brongerichte aanpak van geuremissies en andere emissies in de stal;
- Verhogen rendementen geurreductie van combiwassers;
- Inzetten op een ander systeem van meten en monitoren;
- Extra mogelijkheden voor decentrale overheden om overbelaste situaties aan te pakken.

Resultaten onderzoek naar rendementen geurverwijdering gecombineerde luchtwassers

Met name varkenshouderijen maken gebruik van zogenaamde gecombineerde luchtwassers (combiluchtwassers). Deze luchtwassers reduceren zowel de uitstoot van ammoniak als van geur en fijnstof. Naar aanleiding van de evaluatie van de geurregelgeving door de bestuurlijke werkgroep Verdaas is er onderzoek verricht naar de rendementen van gecombineerde luchtwassers. Naar aanleiding van die onderzoeksresultaten zijn de ingeschatte geurrendementen van deze luchtwassers in 2018 verlaagd en zijn de geuremissiefactoren naar boven bijgesteld. De zo opnieuw berekende geurbelasting is vaak veel hoger dan de geurbelasting waarvan in de vergunningverlening is uitgegaan.

In opdracht van het ministerie heeft de WUR een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om de geur- en ammoniakrendementen van combiluchtwassers te verbeteren. De resultaten van dit onderzoek zijn in november 2021 gepubliceerd (rapportnummer 1337, WUR). Daarin is geconcludeerd dat de verwachting is dat het mogelijk is om combiluchtwassers te laten voldoen aan de ammoniakrendementen zoals die in de regelgeving (Regeling ammoniak en veehouderij) zijn vastgelegd, wanneer de vastgestelde technische problemen worden opgelost. Dit zal mogelijk ook leiden tot betere geurrendementen, maar het is onwaarschijnlijk dat deze verbeteringen er voor zullen zorgen dat combi-wassers de geurrendementen zullen halen zoals die tot medio 2018 in de Regeling geurhinder en veehouderij waren vastgelegd. Voor het verbeteren van geurrendementen zal volgens de WUR de focus verlegd moeten worden van alleen de luchtwasser naar een aanpak die de gehele stal omvat; dit wil zeggen van rantsoensamenstelling en stalmanagement tot aan de werking van de luchtwasser.

CHW-experimenten emissiereducties en versnellen innovaties

Een aantal provincies en gemeenten hebben zich aangemeld voor experimenten onder de Crisis- en herstelwet (CHW). De extra bevoegdheden voor gemeenten binnen de deelnemende provincies zijn op basis van deze CHW-experimenten vanaf 23 april 2021 tijdelijk (tot 1 januari 2025) van kracht en betreffen onder andere experimenteerruimte voor overbelaste situaties in de veehouderij. Met deze CHW-experimenten krijgen gemeenten meer mogelijkheden om in te grijpen in bestaande situaties, met als doel emissiereductie uit stallen te realiseren. Het gaat om de reductie van de emissie van geur, ammoniak en fijnstof. Ook kan de toepassing van innovatieve technieken in huisvestingsystemen van veehouderijen worden versneld door deze via experimenteerruimte vroegtijdig toe te staan. Tot dusver is er in de provincies die zich voor deze experimenten hebben aangemeld, nog geen of weinig gebruik gemaakt van deze aanvullende bevoegdheden.

Uitspraak civiele rechter over de Wgv (2022)

Op 14 september 2022 heeft rechtbank Den Haag een uitspraak gedaan over de vraag of de Staat onrechtmatig handelt vanwege de huidige geurnormen in de Wet geurhinder en veehouderij (ECLI:NL:RBDHA:2022:9119). In deze uitspraak is onder andere artikel 8 van het EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) van belang. Dit artikel beschermt het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven door de overheid. Hieronder valt ook milieuoverlast. Dat betekent dat als er milieuoverlast (zoals geuroverlast) is die een directe en serieuze impact heeft op de kwaliteit van het leven, mensen hierin beschermd moeten worden door de overheid. Het kan daarbij gaan om milieuoverlast die de overheid zelf veroorzaakt of om milieuoverlast die een gevolg is van, kort gezegd, niet toereikende milieuregelgeving. De overheid moet namelijk 'redelijke en passende' maatregelen nemen om mensen te beschermen tegen milieuoverlast die hun welzijn kan aantasten. Of milieuoverlast een directe en serieuze impact heeft op de kwaliteit van het leven, hangt af van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn onder andere de intensiteit en de duur van de overlast van belang, en de fysieke en mentale effecten daarvan op een individu.

Artikel 8 van het EVRM schrijft geen concrete, absolute bovengrenzen voor milieuoverlast voor. Het bevat dus bijvoorbeeld geen maximale geurnorm die als acceptabel kan worden aangemerkt. De rechtbank heeft daarom zelf een geurbelasting genoemd die volgens haar acceptabel is. De rechtbank hanteert een (voorgrond) geurbelasting van 19,4 Ou/m³ als grenswaarde en dat er bij overschrijding van die waarde de kwaliteit van het milieu in en rond de woning van het individu 'zeer slecht' is en er sprake is van strijd met artikel 8 van het EVRM.

Aankondiging wijzigingen regelgeving november 2022 en juli 2023

De staatssecretaris heeft in de Kamerbrief van 8 november 2022 aangegeven dat de Staat hoger beroep indient tegen de uitspraak. Dat betekent dat er nog een nader rechterlijk oordeel volgt over deze kwestie. Volgens de staatssecretaris is wel een aanpassing van geurwetgeving noodzakelijk. Daarom gaat de staatssecretaris (samen met de ministers van LNV en N&S) wijzigingen van de geurwetgeving voorstellen. Daarbij zal onder andere worden gekeken naar de 50%-regeling, de hoogte van de geurnormen en hoe overlast situaties kunnen worden aangepakt.

In de Kamerbrief van 7 juli 2023 heeft de staatssecretaris de uitgangspunten voor aanpassing van de regelgeving geschetst. Het gaat daarbij zowel om het voorkomen van nieuwe situaties met een onaanvaardbare geurbelasting als het verminderen van bestaande overlast. In de Kamerbrief zijn de volgende uitgangspunten benoemd:

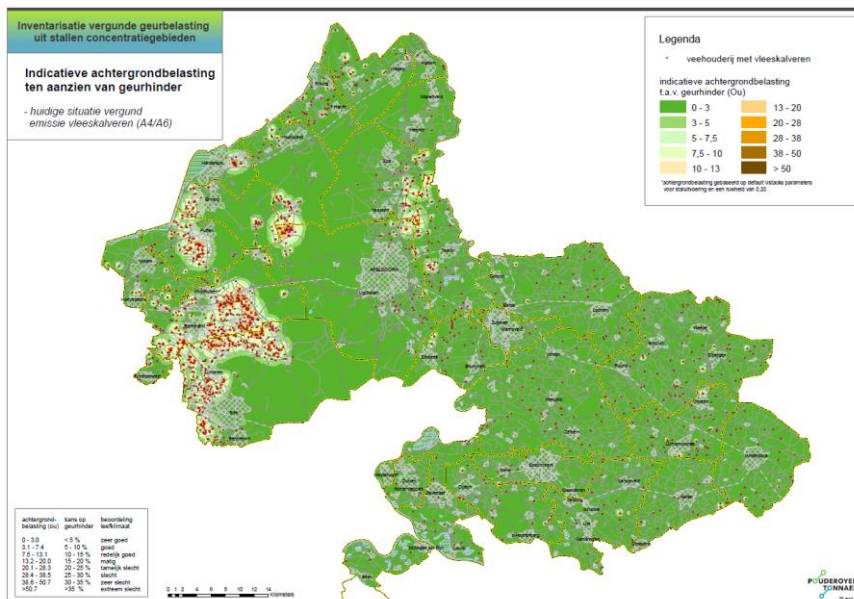
- De normen worden aangescherpt, daarbij worden de standaardwaarden herzien. Gemeenten kunnen gemotiveerd van deze standaardwaarden afwijken tot de bovengrens van de grenswaarden. Ook deze grenswaarden worden herzien, waarbij in de afweging ook rekening zal worden gehouden met de hiervoor genoemde uitspraak van de rechtbank Den Haag;
- Voor alle veehouderijbedrijven, ook bestaande situaties, gaan geurnormen gelden;
- De mogelijkheden worden verkend om, vooruitlopend op de wijziging van de regelgeving, de geurbelasting bij bestaande situaties eerder onder tenminste de hoogste grenswaarde te brengen.

3 Vergunde geurbelasting in concentratiegebieden

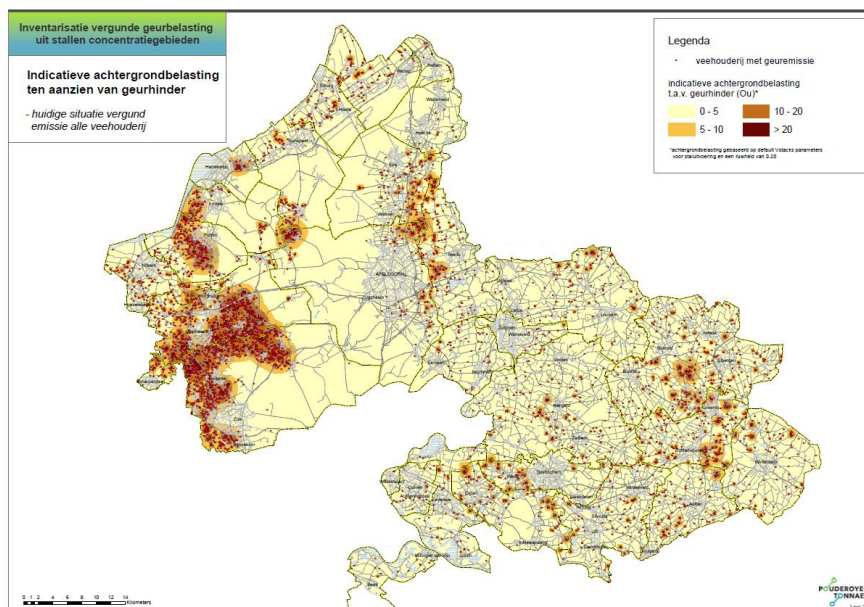
3.1 Kaarten met vergunde geurbelasting uit stallen van veehouderijen

Op basis van de gegevens die medio 2022 in het KRD waren opgenomen (gegevens over vergunningen en meldingen van veehouderijen in Limburg, Noord-Brabant en Gelderland) is de geurbelasting ten gevolge van de vergunde geuremissie uit stallen van veehouderijen in kaart gebracht. Deze kaarten zijn opgenomen in het bijlagenrapport. Voor de drie provincies zijn de volgende kaarten vervaardigd:

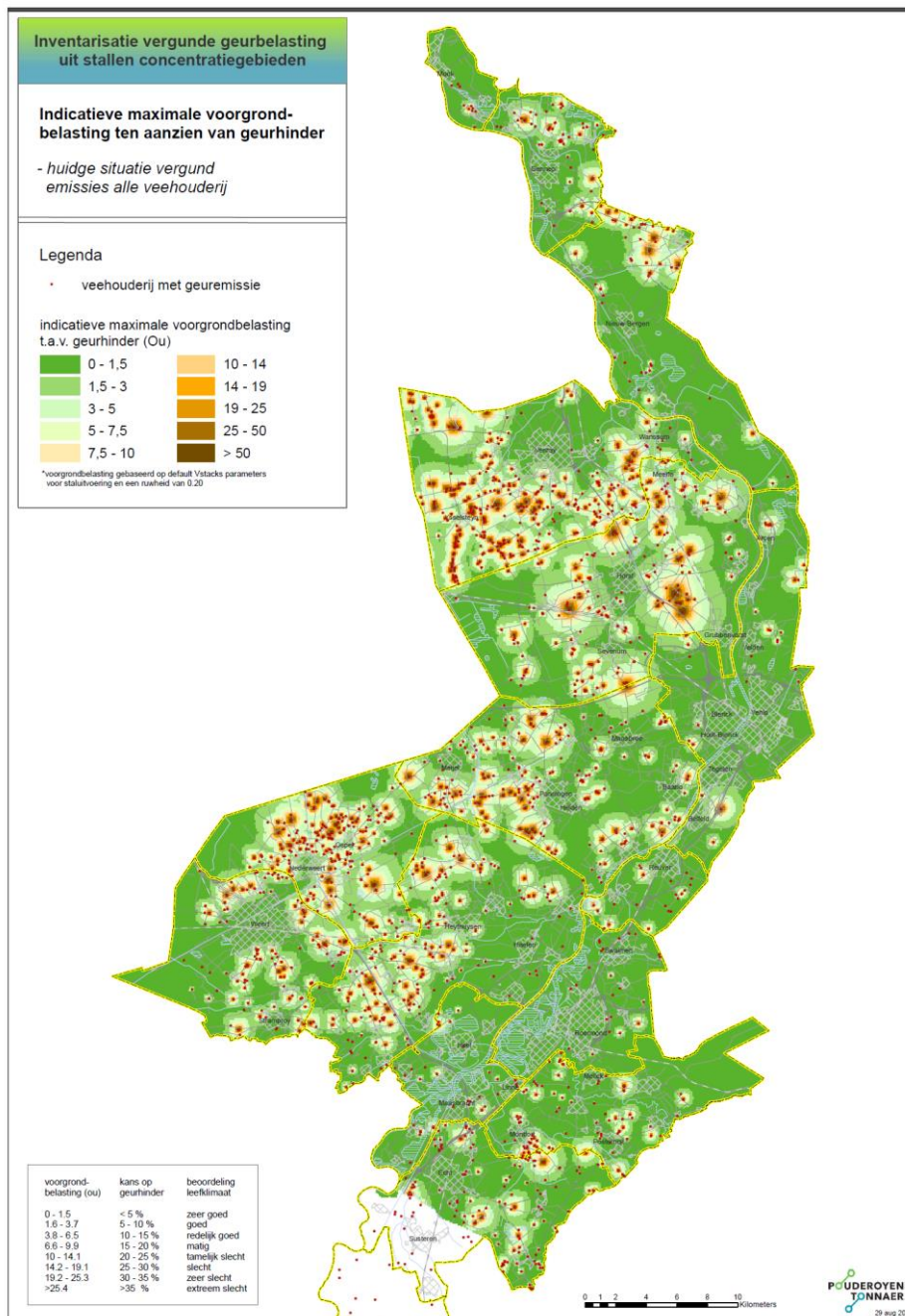
- Achtergrondbelasting op basis van de vergunde geuremissie van alle veehouderijen, voor alle diercategorieën waarvoor in de Regeling geurhinder en veehouderij een geuremissiefactor is opgenomen:
 - met een vertaling van de berekende geurbelasting naar milieukwaliteitscriteria op basis van de handreiking van de Wgv, relatie achtergrondbelasting en hinderpercentage voor de concentratiegebieden (zie paragraaf 1.3);
 - met een vergelijking van de berekende achtergrondbelasting met de gezondheidskundige advieswaarden van de GGD met betrekking tot de achtergrondbelasting (zie paragraaf 1.3).
- Varianten van de kaarten met de achtergrondbelasting per diercategorie:
 - een variant waarbij alleen de achtergrondbelasting van de varkenshouderijen (en de varkenstak van gemengde bedrijven) is weergegeven;
 - een variant waarbij alleen de cumulatieve geurbelasting van pluimveebedrijven (en de pluimveetak van gemengde bedrijven) is weergegeven;
 - een variant waarin alleen de cumulatieve geurbelasting van kalverbedrijven (en de tak vleeskalveren van gemengde bedrijven) is weergegeven.
- Een kaart met de indicatieve maximale voorgrondbelasting, met een vertaling van de berekende geurbelasting naar milieukwaliteitscriteria op basis van de handreiking van de Wgv, relatie voorgrondbelasting en hinderpercentage voor de concentratiegebieden.



Berekende indicatieve achtergrondbelasting t.g.v. de vergunde geuremissie van vleeskalveren, o.b.v. registratie van vergunningen en meldingen van veehouderijen, juli 2022, provincie Gelderland. Bij de classificatie van de achtergrondbelasting is aangesloten bij handreiking Wgv (relatie achtergrondbelasting en hinderpercentage concentratiegebieden en milieukwaliteitscriteria zoals opgenomen in die handreiking).



Berekende indicatieve achtergrondbelasting t.g.v. de vergunde geuremissie uit stallen van veehouderijen, o.b.v. registratie van vergunningen en meldingen van veehouderijen, juli 2022, provincie Gelderland. Bij de classificatie van de achtergrondbelasting is aangesloten bij de gezondheidskundige advieswaarden van de GGD met betrekking tot de achtergrondbelasting.

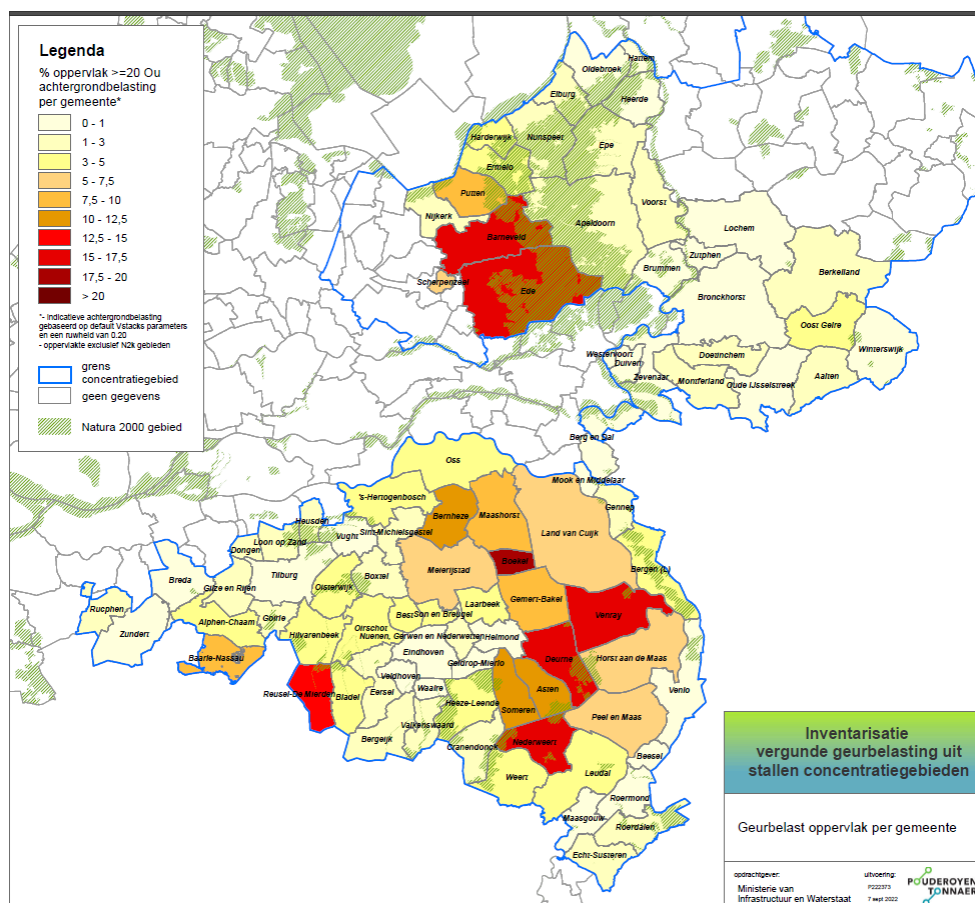


Berekende indicatieve maximale voorgrondbelasting t.g.v. de vergunde geuremissie uit stallen van veehouderijen, o.b.v. registratie van vergunningen en meldingen van veehouderijen, juli 2022, provincie Limburg. De berekende voorgrondbelasting is vertaald in een hinderpercentage en een kwalificatie van het woon- en leefmilieu o.b.v. handreiking Wgv (relatie voorgrondbelasting en hinderpercentage concentratiegebieden en milieukwaliteitscriteria zoals opgenomen in die handreiking).

3.2 Overzichten per gemeente

Naast de hiervoor genoemde kaarten zijn er overzichten samengesteld per gemeente in de concentratiegebieden van Limburg, Noord-Brabant en Gelderland. In deze overzichten, opgenomen in het bijlagenrapport, zijn per gemeente de volgende gegevens opgenomen:

- het aantal veehouderij-locaties;
- de vergunde emissies, per gemeente getotaliseerd (geur, ammoniak en fijn stof);
- de economische omvang o.b.v. de vergunde/gemelde dierplaatsen (totaal en per diercategorie);
- het oppervlak van de gemeente, gelegen in het concentratiegebieden;
- de vee-dichtheid per gemeente en per diercategorie (economische omvang per hectare);
- het oppervlak gebied met een hoge achtergrondbelasting (meer dan 20 Ou/m³ achtergrondbelasting), totaal (in hectare) en als percentage van het oppervlak van het grondgebied van elke gemeente (exclusief het oppervlak van de Natura2000-gebieden).



Oppervlak grondgebied met een achtergrondbelasting van 20 Ou of meer, als percentage van het totale oppervlak van de gemeente (exclusief Natura2000-gebieden)

3.3 Geurbelasting ter plaatse van verblijfsobjecten

Door de berekende indicatieve vergunde geurbelasting (achtergrondbelasting en maximale voorgrondbelasting) te koppelen aan de locaties van verblijfsobjecten met een woonfunctie uit het BAG-bestand (Basisregistratie Adressen en Gebouwen), is een inschatting gemaakt van het aantal woonadressen met een bepaalde mate van geurbelasting. Omdat ook bedrijfswoningen van veehouderijen als verblijfsobject met een woonfunctie kunnen zijn geclassificeerd, zijn aantallen hierop gecorrigeerd (zie paragraaf 1.3).

Op basis van die analyse zijn per gemeente (in de concentratiegebieden van Limburg, Noord-Brabant en Gelderland) overzichten gemaakt van het aantal verblijfsobjecten met een woonfunctie per klasse geurbelasting. In onderstaande tabellen is dit samengevat voor het concentratiegebied per provincie (x 1000 verblijfsobjecten met een woonfunctie, afgerond en correctie schatting voor bedrijfswoningen veehouderijen)

<i>Voorgrondbelasting</i>	<i>0 – 10 Ou/m³</i>	<i>10 – 20 Ou/m³</i>	<i>Meer dan 20 Ou/m³</i>
<i>Aantal objecten x 1000</i>			
Limburg	234	2	< 1
Noord-Brabant	928	4	1
Gelderland	514	3	1

<i>Achtergrondbelasting</i>	<i>0 – 10 Ou/m³</i>	<i>10 – 20 Ou/m³</i>	<i>Meer dan 20 Ou/m³</i>
<i>Aantal objecten x 1000</i>			
Limburg	227	8	1
Noord-Brabant	916	14	2
Gelderland	499	16	2

Indicatief aantal verblijfsobjecten met een woonfunctie (aantal in duizendtallen, afgerond) per klasse geurbelasting: voorgrondbelasting en achtergrondbelasting.

In de concentratiegebieden van de drie provincies zijn er circa 2 duizend verblijfsobjecten met een woonfunctie waarbij de indicatief berekende voorgrondbelasting meer is dan 20 Ou/m³ (classificatie zeer slecht of extreem slecht, handreiking Wgv, concentratiegebieden).

Er zijn in deze gebieden circa 5 tot 6 duizend verblijfsobjecten met een woonfunctie waarbij de indicatief berekende achtergrondbelasting meer is dan 20 Ou/m³ (classificatie vanaf tamelijk slecht, handreiking Wgv, concentratiegebieden). Er zijn in de concentratiegebieden van de drie provincies in totaal naar schatting ruim 40 duizend verblijfsobjecten met een woonfunctie waar de achtergrondbelasting hoger is dan de door de GGD advieswaarde van maximaal 10 Ou/m³.

3.4 Niet benutte vergunningsruimte

Er zijn verschillende kengetallen waarmee de ontwikkeling van de omvang van het aantal dieren kan worden weergegeven. Zo geven veehouderijbedrijven via de gecombineerde opgave (voorheen de landbouwtelling) jaarlijks aan hoeveel dieren ze houden. Voor het houden van varkens en pluimvee zijn productierechten nodig en voor melkvee fosfaatrechten.

Een veehouderij heeft een omgevingsvergunning of heeft een melding in het kader van het Activiteitenbesluit gedaan. Een deel van de veehouderijen heeft ook een natuurvergunning op basis van het aantal dierplaatsen en stalsystemen. Deze geven een indicatie van de potentiële omvang van het aantal dieren. Vergund c.q. gemeld wil niet zeggen dat de veehouder ook alle ruimte voor het houden van vee al heeft gerealiseerd. De productierechten en vergunde dierplaatsen worden meestal niet volledig benut. Dat hangt onder meer af van de voerkosten en de prijzen van de dieren. Andere oorzaken zijn het tijdsverschil tussen een verleende vergunning en realiseren en vullen van de stal, de tijd tussen het feitelijk stoppen of krimpen van een veehouderij en het (gedeeltelijk) intrekken van vergunning en de productie in het kader van dierwelzijnsconcepten (bv. Beter leven ster) met een lagere bezetting dan vergund.

De jaarlijkse CBS-cijfers van het aantal gehouden dieren wijken daarom af van het aantal dierrechten en de vergunde c.q. gemelde dierplaatsen. Een vergelijking tussen de dieraantallen uit de CBS gegevens (gecombineerde opgave uit 2022) met het vergund c.q. gemeld aantal dierplaatsen in juli 2022 in Noord-Brabant (voor alle veehouderijen) laat een gemiddelde bezetting (zonder rekening te houden met functionele leegstand van 5 à 10%) zien van 60 à 65 % en een latente ruimte van gemiddeld 35 à 40%. Indien rekening wordt gehouden met functionele leegstand is de latente ruimte circa 30 à 35%, uitgedrukt in economische omvang van de vergunde dierplaatsen. De latente ruimte (het verschil tussen het aantal vergunde dierplaatsen met de opgave in de CBS gegevens) is voor melkrundvee groter dan dit gemiddelde en is kleiner voor varkensbedrijven, geitenhouderijen en pluimveebedrijven. Als de latente ruimte wordt uitgedrukt in berekende geuremissie (dieren met een geuremissiefactor), dan is de latente ruimte in Noord-Brabant in 2022 kleiner, circa 15 à 20%.

In de vee-intensieve gemeenten in Noord- en Midden Limburg was de latente ruimte uitgedrukt in economische omvang (en rekening houdend met functionele leegstand) circa 25 à 30% en uitgedrukt in geuremissie 20 à 25%. Ook in Limburg wordt dat verschil veroorzaakt door een grotere latente ruimte bij melkveebedrijven (geen geuremissiefactor) dan bij varkens- en pluimveebedrijven.

In de hiervoor beschreven resultaten van de inventarisatie en berekening van de geurbelasting is steeds uitgegaan van de vergunde situatie in 2022. Gelet op de latente ruimte zal er gemiddeld genomen dus sprake zijn van een overschatting van de berekende geurbelasting vanwege het meenemen van niet-benutte vergunningsruimte (nog niet benut of niet meer benut). Lokaal kan er ook sprake zijn van een onderschatting, bijvoorbeeld omdat een vergunning voor verduurzaming van stallen in de praktijk (nog) niet is gerealiseerd. Daarnaast zal de berekende geurbelasting zoals berekend in vergunningsprocedures van veehouderijen afwijken van de indicatieve berekende voor- en achtergrondbelasting zoals opgenomen in deze rapportage, vanwege verschillen in de locaties en kenmerken van emissiepunten en locaties voor geurhinder gevoelige functies.

3.5 Aangrijpingspunten voor aanpak voor geur overbelaste situaties

De in hoofdstuk 2 aangehaalde evaluaties van de wet- en regelgeving op het gebied van geur uit stallen van veehouderijen, bieden veel aanknopingspunten voor de aanpak van overbelaste situaties. De commissie Verdaas (2016) adviseerde om gemeenten bevoegdheden te geven om in overbelaste situaties aanvullende eisen te kunnen stellen om geurbelasting binnen een ambitieuze termijn terug te dringen. Ook naar aanleiding van de commissie Biesheuvel zijn extra mogelijkheden voor decentrale overheden om overbelaste situaties aan te pakken benoemd. Net zoals het stimuleren van een brongerichte aanpak van geuremissies en andere emissies in de stal, het verhogen van rendementen geurreductie van combiwassers en inzetten op een ander systeem van meten en monitoren. In een Tweede Kamer-brief van 8 november 2022 is aangegeven dat er voorstellen voor wijzigingen van de huidige regelgeving worden voorbereid, onder andere om overlastsituaties te kunnen aanpakken (aanpak bestaande situaties, de 50%-regeling voor de uitbreiding van bestaande situaties en de hoogte van de normen).

Aanpassing van de voorgrondnormen is zowel mogelijk op landelijk niveau als op gemeentelijk niveau. Dit kan ook onder de Omgevingswet. Strengere normen bieden meer bescherming tegen geurhinder en sturen meer op een afname van de geurbelasting bij ontwikkeling van een veehouderij. Maar, strengere normen kunnen ook leiden tot de noodzaak voor extra investeringen van veehouderijen en minder mogelijkheden voor functieveranderingen c.q. de realisatie van nieuwe voor geurhinder gevoelige functies.

Strengere geurnorm (lage waarde) Hogere cumulatieve geurbelasting niet aanvaardbaar	Soepelere geurnorm (hoge waarde) Hogere cumulatieve geurbelasting wel aanvaardbaar
Extra bescherming tegen geurhinder, minder kans op klachten/overlast	Minder bescherming tegen geurhinder, meer kans op klachten/overlast
Bij ontwikkeling veehouderij voorkomen van hinder of bij overbelasting sturen op afname geurbelasting	Minder voorkomen van hinder en minder sturen op afname geurbelasting bij ontwikkeling veehouderij; milieukwaliteit blijft probleem voor o.a. functieveranderingen
Meer knelpunten voor functieveranderingen, zoals nieuwe woningen, nabij veehouderijen	Minder knelpunten voor functieveranderingen, zoals nieuwe woningen, nabij veehouderijen
Beperking ontwikkeling veehouderij of extra randvoorwaarden/kosten bij ontwikkeling voor veehouders	Meer ruimte ontwikkeling veehouderij of minder randvoorwaarden/kosten bij ontwikkeling voor veehouders

Afwegingen bij bijstelling geurnormen

Gemeenten en ook provincies kunnen geurnormen met betrekking tot de achtergrondbelasting van geur uit stallen van opnemen in provinciale verordeningen, zoals de provincie Noord-Brabant dat heeft opgenomen in haar verordening (sinds 2014). Andere provincies hebben dat tot dusverre niet gedaan. Ook het rijk kan dergelijke regels opnemen.

Het Brabants model: regels met betrekking tot de achtergrondbelasting bij uitbreiding van veehouderijen in Noord-Brabant

Bij ruimtelijke procedures ten aanzien van uitbreiding van veehouderijen gelden in Noord-Brabant provinciale eisen ten aanzien van de cumulatieve geurbelasting (achtergrondbelasting). Deze zijn opgenomen in de provinciale (Interim) Omgevingsverordening en hebben tot doel de maximale cumulatieve geurbelasting ten gevolge van veehouderijen te beperken tot deze normen. Op basis van rechtstreeks werkende regels voor veehouderijen is een toename van de bestaande bebouwing voor de uitoefening van een veehouderij alleen toegestaan indien is aangetoond dat de kans op cumulatieve geurhinder (achtergrondbelasting) op geurgevoelige objecten, in de bebouwde kom niet hoger is dan 12 % en in het buitengebied niet hoger is dan 20%.

Indien blijkt dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemde percentages dienen maatregelen te worden getroffen door de veehouderij die wil ontwikkelen, die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting, welke ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert.

Rijk en provincies kunnen ook aanvullende regels stellen voor veehouderij-gelieerde activiteiten, zoals de bewerking van mest. Zo heeft Noord-Brabant in 2018 de Beleidsregel Industriële Geur aangepast waarbij er voor is gekozen om bij mestbewerking niet uit te gaan van de reguliere richt- en grenswaarden die gelden voor industriële activiteiten, maar van de helft van die waarden, zodat op deze wijze rekening wordt gehouden met de emissies uit de stallen van de veehouderij op dezelfde locatie.

Strengere normen en aanvullende bevoegdheden impliceren dat veehouders mogelijkheden hebben om de geuremissie en/of geuremissie te beperken. Bijvoorbeeld door de verduurzaming van stallen, veranderingen van emissiepunten of uitstroomkenmerken van geur (zoals een verhoogde uittredesnelheid). Ook managementmaatregelen (voer en omgaan met mest) kunnen leiden tot een verminderde productie van geur in stallen van veehouderijen.

Het investeren in technieken om emissies te reduceren gaat vaak gepaard met schaalvergroting en groei van het aantal dieren op locaties waar veehouders hun stallen (moeten) moderniseren. Dit omdat de inzet van de meeste technieken die gericht zijn op reductie van emissies kostenverhogend werken voor ondernemers. Om die kosten te kunnen dragen is tot op heden schaalvergroting en daarmee samenhangende besparingen door schaalvoordelen, een vaak gekozen weg. Schaalvergroting betekent dat de emissiereductie door de inzet van (aanvullende) technieken (deels) wordt opgevuld door een toename van het aantal dieren.

Dit 'opvullen van emissiereductie door modernisering' kan in een aantal gevallen worden tegengaan door regelgeving die werken met plafonds, zoals een lage omgevingswaarde die voor een bepaald gebied die niet verder mag worden overschreden en waarbij er bij ontwikkeling of uitblijvende emissiereducties eisen worden gesteld ten aanzien van het toepassen van technieken om emissies (of immisies) te beperken.

Daar waar de kosten niet te dragen zijn door ondernemers en/of niet terugverdiend kunnen worden, blijft vermindering van overbelaste situaties achterwege omdat de ondernemer niet kan investeren in verduurzaming van de veehouderijlocatie. In dat soort gevallen of in situaties waarbij de locatie van de veehouderij niet toekomstbestendig is, kunnen sloopregelingen of regelingen die bedrijven ondersteuning bieden bij investeringen op wel toekomstbestendige locaties, de gewenste afname van geuroverlast bevorderen.

Hoeveel emissie kan gereduceerd worden door verduurzaming van stallen ?

Door de verduurzaming van (oudere) stallen kan de berekende geuremissie uit stallen van veehouderijen in het concentratiegebied van Noord-Brabant en Limburg worden teruggebracht tot maximaal 25 à 30%. Uitgaande van de actuele en laagste emissiefactoren uit de Regeling geurhinder en veehouderij (dus de nu erkende stalsystemen en nageschakelde technieken), de vergunde stalsystemen en het aantal dierplaatsen zoals opgenomen in het KRD (peildatum 1 juli 2022).

Voor de varkensbedrijven die deelgenomen hebben aan de Saneringsregeling varkenshouderij is uiterekend wat de afname van het aantal overbelaste situaties zou zijn als deze varkenshouderijen de stallen zouden verduurzamen en (enkelvoudige) technieken zouden hebben toegepast om de geuremissie te beperken. Het aantal overbelaste situaties (er is uitgegaan van 20 Ou/m³ achtergrondbelasting) zou dan halveren.

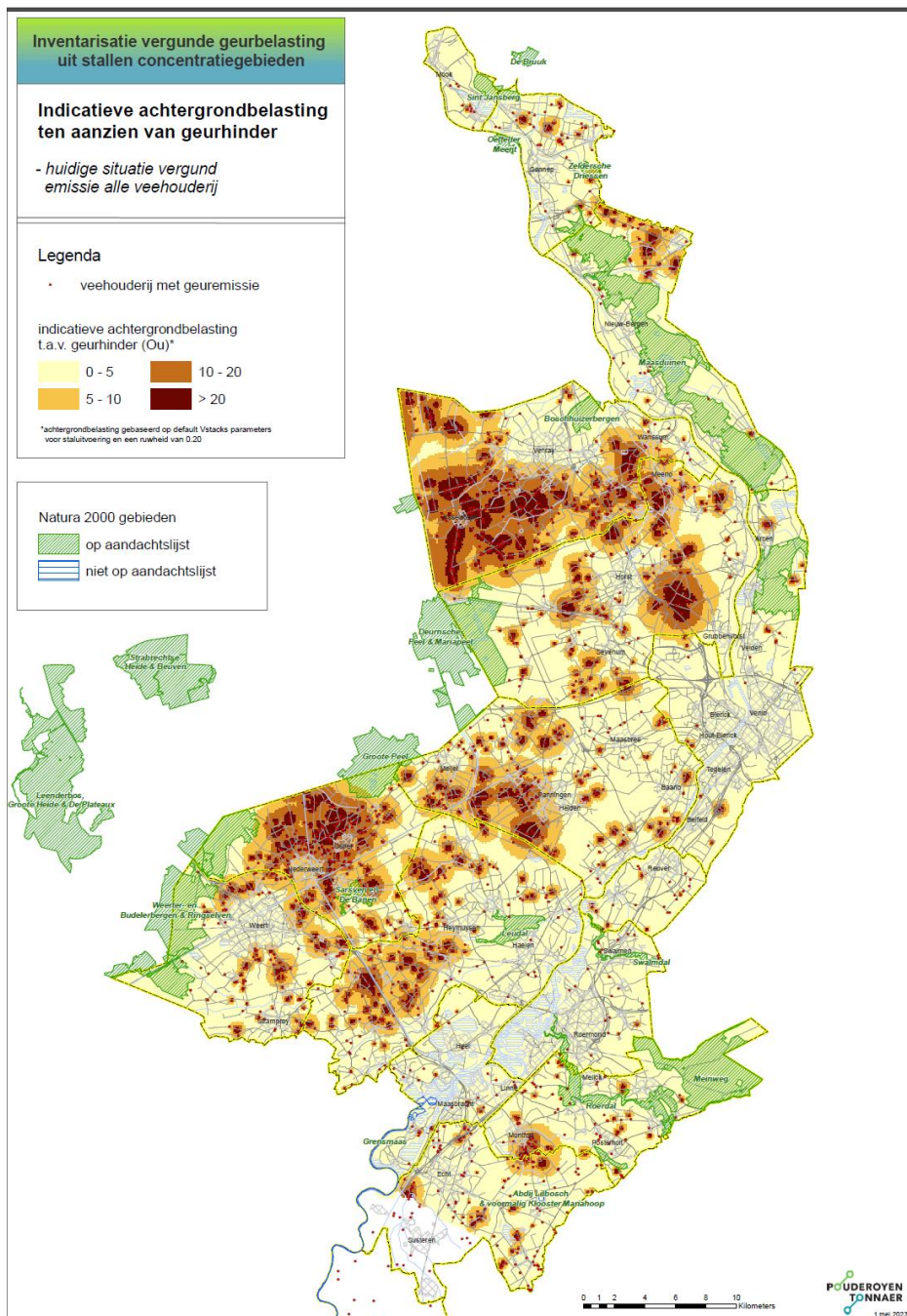
De mogelijkheden om geur te reduceren zijn door verduurzaming van bestaande stallen, op basis van de emissiefactoren uit de Regeling geurhinder en veehouderij en de Regeling ammoniak en veehouderij, beperkter dan de mogelijkheden om de emissie van ammoniak en fijn stof te reduceren. Daarbij moet worden aangetekend dat uit onderzoek van het CBS ("Stikstofverlies uit opgeslagen mest", 2019) en de WUR ("Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen", 2018) er twijfels over de werkelijk te (behalen) reductie van ammoniak uit stallen. Het recente rapport van de WUR ("Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest", juni 2023) bevestigt de signalen dat de emissiearme stalsystemen die onderdeel zijn van het onderzoek minder effectief zijn dan gedacht. Niet alle emissiearme stalsystemen en - technieken zijn meegenomen in de onderzoeken van de WUR en CBS.

De mogelijkheden om via technische maatregelen, zoals de inzet van luchtwassers of brongerichte maatregelen de geuremissie te beperken, zijn begrensd. De aanpassing van het geurverwijderingsrendement van de combiwassers in 2018 en de daarmee samenhangende onderzoeken van de WUR laten zien dat voor een verdere reductie een integrale aanpak van de stalemissies nodig is, met naast verduurzaming van huisvestingssystemen ook inzet gericht op rantsoensamenstelling en stalmanagement. Mogelijk worden hybride systemen toegepast met een combinatie van brongericht en end of pipe systemen, vanwege het gelijktijdig moeten voldoen aan eisen voor reductie van geur-, broeikasgassen én ammoniak.

Daarnaast zijn ook maatregelen denkbaar als het begrenzen van het maximaal aantal dieren in een gebied of krimp van het aantal dieren via opkoopregelingen of andere maatregelen. Gelet op de landelijke en provinciale doelen op het gebied van natuur (onder andere stikstofreductie) en klimaat (terugdringen emissie van broeikasgassen als methaan en lachgas) is een afname van het aantal dieren waarschijnlijk. Dit vanwege de impact van veehouderijen op de emissie en depositie van stikstof en de uitstoot van broeikasgassen. Het is op dit moment niet te voorspellen in welke mate - en waar het aantal dieren zal afnemen en welke impact dat heeft op de reductie van geuremissies uit stallen van veehouderijen.

In het kader van de NPLG en de provinciale gebiedsprogramma's is de inzet onder andere gericht op de overgangszones rond Natura2000-gebieden, vanwege de daar gewenste afname van de stikstofemissies, hydrologisch herstel van Natura2000-gebieden en extensivering van het grondgebruik. Om een beeld te geven in welke mate de voor geur hoog belaste gebieden wel of niet samenvallen met overgangszones rond Natura2000-gebieden waar stikstofreductie urgent is, zijn in de bijlagen kaarten opgenomen waarin deze 'urgente' Natura2000-gebieden (uit de quickscan natuurdoelanalyse uit mei 2022) zijn geprojecteerd ten opzichte van de geur belaste gebieden. Veelal is de synergie tussen de aanpak van hoge geurbelasting met extensivering van het grondgebruik in de zones rond Natura2000-gebieden beperkt omdat niet-grondgebonden veehouderijen in de zones op korte afstand van Natura2000-gebieden minder vertegenwoordigd dan bijvoorbeeld melkveebedrijven en veel minder gronden in gebruik hebben dan grondgebonden veehouderijen. Daarnaast zijn er in de overgangsgebieden veelal minder woningen en er dus minder sprake van blootstelling aan een hoge geurbelasting.

Naast maatregelen gericht op het verminderen van bestaande emissies en knelpunten met betrekking tot geurbelasting, is het voorkomen van nieuwe knelpunten van belang. Bijvoorbeeld in de vorm van zonering (waar ruimte voor de veehouderij, waar ruimte voor geurgevoelige functies) en het voorkomen van te hoge geurbelasting op locaties die nu niet beschermd worden in de geurreggeving (zoals voormalige bedrijfswoningen en woningen op voormalige kavels van veehouderijen) van belang. Ruimtelijke instrumenten zoals sloopregelingen kunnen worden ingezet om slecht gelegen locaties af te bouwen en verduurzaming op goed gelegen locaties te stimuleren.



Voor stikstof gevoelige Natura2000-gebieden waar stikstofreductie urgent is (quickscan natuurdoelanalyse mei 2022) en voor geur belaste gebieden, provincie Limburg

Bijlagenrapporten

De bijlagenrapporten zijn apart bijgevoegd.

Bijlagenrapport 1

- Achtergrondbelasting geur per provincie, classificatie o.b.v. handreiking Wgv
- Achtergrondbelasting geur per provincie, classificatie o.b.v. GGD advieswaarden
- Voorgrondbelasting per provincie
- Regionale overzichten
- Overzichten per gemeenten

Bijlagenrapport 2

- Achtergrondbelasting geur per diercategorie (varkens, pluimvee, vleeskalveren), per provincie

