

Vergaderjaar 2017–2018

29 383

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

28 973

Toekomst veehouderij

Nr. 295

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2018

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het rapport «Evaluatie geurverwijdering door luchtwas-systemen bij stallen» aan¹. De resultaten van het onderzoek zijn voor mij aanleiding wijzigingen door te voeren in het geurbeleid voor de veehouderij. Met deze brief informeer ik u daarover.

Geurbeleid

Bij uitbreiding of nieuwvestiging van een veehouderij is er een maximum voor de geurbelasting die het bedrijf mag veroorzaken op een voor geur gevoelig object, meestal een nabijgelegen woning. De Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) geeft hierbij voor gemeenten het toetsingskader aan voor veehouderijen waarvoor de verplichting geldt dat zij over een omgevingsvergunning dienen te beschikken. Voor veehouderijen waarvoor dit niet geldt en die onder het Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit) vallen, geldt dat het toetsingskader hiervoor is opgenomen in het Activiteitenbesluit. De geurbelasting is afhankelijk van de hoeveelheid geur die een veehouderij veroorzaakt. Deze hoeveelheid geur, de geuremissie, wordt berekend door het aantal dieren in een dierenverblijf te vermenigvuldigen met de bijbehorende geuremissiefactor. Een geuremissiefactor is het getal dat de geuremissie per dier van een bepaalde diercategorie weergeeft, rekening houdend met het toegepaste stalsysteem en eventueel aanwezige emissiereducerende technieken. De geurreductiepercentages van technieken en geuremissiefactoren van diercategorieën zijn limitatief opgesomd in bijlage 1 van de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv).

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Aanleiding onderzoek

Om de emissies van geur, ammoniak en fijnstof van veehouderijen te beperken, zijn afgelopen decennia veel maatregelen ontwikkeld. Een belangrijke techniek hierbij is de zogenaamde luchtwasser. Voor geur is het de belangrijkste techniek. Een luchtwasser zuivert de lucht die de stallen verlaat. Er is de afgelopen jaren sterk geïnvesteerd in deze techniek. Naar aanleiding van een verzoek van uw Kamer startten het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer begin 2006 het Programma Gecombineerde Luchtwassers². Met gecombineerde luchtwassersystemen (combi luchtwassers) worden de emissies van zowel geur, ammoniak als fijnstof sterk verminderd. In 2006 kwamen de eerste combi luchtwassers in Nederland op de markt. Eerder waren al zogenaamde enkelvoudige luchtwassers beschikbaar, met vooral ammoniakverwijdering als doel. Zij worden naar werkingsprincipe in chemische dan wel biologische luchtwassers ingedeeld. Voor al deze wassers zijn de rendementen in regelgeving opgenomen.

Luchtwassers worden met name in de provincies Noord-Brabant, Gelderland en Limburg veelvuldig toegepast, voornamelijk bij varkenshouderijen (ruim 2.400). Van alle luchtwassers is bijna de helft van het type combi luchtwasser.

In het tussenadvies van de bestuurlijke werkgroep evaluatie geurhinder uit 2015³ werden twijfels geuit over de prestaties van luchtwassers. Dit heeft ertoe geleid dat het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan Wageningen University & Research (WUR) opdracht heeft gegeven nader onderzoek te doen naar de rendementen voor geurverwijdering van de luchtwassers, met name combi luchtwassers.

Onderzoek en resultaten

Nadat een oriënterend onderzoek een onduidelijk beeld opleverde, is een groter onderzoek uitgevoerd. In dat tweede onderzoek zijn bedrijven met luchtwassers onaangekondigd bezocht. De werking van de wassers is daarbij bemeaten. Dit geeft een beeld van de rendementen in de praktijk. Metingen aan wassers voor de toelating op de markt worden altijd gedaan aan wassers die eerst goed zijn ingesteld. Dit verschil is belangrijk voor de interpretatie van de resultaten.

De focus van het onderzoek lag op geur. Daarnaast zijn, ter ondersteuning van de interpretatie van de geurverwijdering, indicatieve metingen van de ammoniakverwijdering uitgevoerd.

Resultaten

De prestaties van de enkelvoudige luchtwassers kwamen overeen met de in de regelgeving opgenomen waarden. Voor combi luchtwassers was de prestatie echter aanzienlijk lager dan waar in de regelgeving van wordt uitgegaan. De gemiddelde geurverwijdering van de combi luchtwassers was 40%. Dat is de helft van de verwachte gemiddelde reductie van 81%. Voor ammoniakverwijdering was de gemiddeld gemeten reductie 59%, ten opzichte van een verwachte reductie van 85%.

² Resultaten van het programma PGL: Kamerstukken 28 385 en 33 037, nr. 215.

³ Kamerstukken 29 383 en 28 973, nr. 244.

Oorzaken gevonden resultaten

De in de geurregelgeving opgenomen reductiepercentages voor combi luchtwassers zijn gebaseerd op in Duitsland geteste combi luchtwassers en op Duitse laboratoriummetingen. Die metingen zijn, net als de metingen in Nederland, uitgevoerd volgens de Europese norm voor geurmeting. In de uitvoering van de metingen volgens deze norm door Nederlandse en Duitse laboratoria zijn er echter grote verschillen gebleken. De metingen door Nederlandse laboratoria gaven veel hogere geuremissies te zien dan de metingen door Duitse laboratoria. De resultaten van de verschillende geurmetingen zijn daardoor onderling niet goed te vergelijken. Dat het meten van geur grote onzekerheden kent, was al langer bekend. Nederland werkt daarom in internationaal verband mee aan de verbetering van de Europese norm voor het meten van geur. Deze verschillen zijn mede aanleiding geweest voor het starten van het hiervoor genoemde oriënterend en vervolgonderzoek.

Als andere mogelijke oorzaken voor de lagere prestaties worden in het WUR-rapport het ontwerp van de luchtwasser, niet uitgevoerd onderhoud en onvoldoende procesbewaking en processturing genoemd.

Vervolg

Helaas heeft het WUR-onderzoek aangetoond dat bepaalde luchtwassers in de praktijk veel minder presteren dan waarvan uit werd gegaan. Ik ben me zeer bewust wat dit kan betekenen voor zowel burgers in de buurt van veehouderijen met een combi luchtwasser, als voor veehouders die hebben geïnvesteerd in een combiwasser op basis van een rechtsgeldige vergunning. Daarom neem ik de volgende stappen, waarbij ik in ga op de gevolgen voor veehouders, onderscheiden in bestaande en nieuwe bedrijven, en omwonenden.

Geur

Op basis van de resultaten van het onderzoek vind ik het noodzakelijk de geurreductiepercentages van combiwassers in de Rgv aan te passen. De geurreductie van de combi luchtwassers is namelijk veel lager dan het wettelijke reductieniveau en vergelijkbaar met de prestaties van enkelvoudige luchtwassers. Voortschrijdend inzicht in de praktijk ondersteunt het beeld dat combi luchtwassers voor wat betreft het werkingsprincipe, dit wil zeggen ontwerptechnisch en procesmatig gezien, sterk lijken op enkelvoudige luchtwassers. Op basis hiervan wil ik de geurreductiepercentages van combi luchtwassers zoveel mogelijk gelijkstellen aan die van enkelvoudige luchtwassers. Ik zal met IPO en VNG bespreken hoe de beoordeling van lopende vergunningsprocedures en in gang gezette investeringen op een zorgvuldige wijze plaats kan vinden, rekening houdend met de omstandigheden van het geval.

Gevolgen van de aanpassing voor veehouderijen

Voor bestaande bedrijven met een combi luchtwasser die niet worden gewijzigd, of die een vervangingsinvestering willen doen waarbij de geurbelasting en het aantal dieren van een of meerdere diercategorieën niet toeneemt, verandert er niets. De ondernemer heeft de investering immers gedaan op basis van een vergunning die door het bevoegd gezag is afgegeven en mag dus handelen in overeenstemming met die vergunning. Dit geldt ook voor een melding in het kader van het Activiteitenbesluit.

Bij nieuwe bedrijven en uitbreiding van bestaande bedrijven, zowel voor activiteiten waarvoor een vergunning nodig is als waarvoor alleen een melding volstaat, heeft de beschreven aanpassing tot gevolg dat met de lagere geurreductiepercentages moet worden gerekend.

De voorgestelde aanpassing van de geurreductiepercentages voor combi luchtwassers zal voor bedrijven waar deze wassers zijn toegepast geen gevolgen hebben voor het huidige vergunde of toegestane aantal dieren, maar zal wel de mogelijkheden voor uitbreiding inperken. Deze bedrijven zullen echter niet geheel «op slot» komen te zitten. Veehouders kunnen, ook met de nieuwe reductiepercentages, op hun bestaande locaties uitbreiden en zich op nieuwe locaties vestigen zolang zij daarmee de geurnorm (voor belasting van omliggende woningen) van de Wgv of het Activiteitenbesluit niet overschrijden. De aanpassing van de reductiepercentages zal er wel toe leiden dat in meer gevallen de geurbelasting van de omliggende woningen boven de geurnorm komt te liggen. Volgens de Wgv en het Activiteitenbesluit geldt dan de zogenoemde 50% regel. Namelijk als in zo'n situatie op één of meerdere stallen binnen het bedrijf een techniek wordt toegepast die de geuremissie reduceert, kan de helft van deze geurwinst worden gebruikt voor uitbreiding. Dat geldt ook na de aanpassing van de reductiepercentages. De mogelijkheden voor uitbreiding zullen beperkter zijn omdat het geurreducerend effect van de combi luchtwasser lager is en er op dit moment geen effectievere geurreducerende maatregelen beschikbaar zijn.

Gevolgen voor burgers en omwonenden

Weliswaar dwingt aanpassing van de reductiepercentages niet tot een wijziging bij bestaande veehouderijen, maar met de verhoging van de emissiefactoren staat wel vast dat bestaande bedrijven een hogere geurbelasting veroorzaken dan waarvan het bevoegde gezag is uitgegaan bij oprichting of wijziging van de veehouderij. Dat kan er soms voor omwonenden toe leiden dat sprake is van een (verdere) overschrijding van de geurnormen. Daarom wil ik op korte termijn met IPO en VNG en overige betrokkenen het gesprek aangaan om te bezien op welke wijze de hoge geurbelasting in gezamenlijkheid en op zorgvuldige wijze aangepakt kan worden. Hierbij kan gedacht worden aan het optimaliseren van bestaande technieken, en het ontwikkelen en stimuleren van alternatieve technieken. Met hen wil ik ook bespreken hoe de controle op en de handhaving van de goede werking van combi luchtwassers kan worden verbeterd. Tevens zal ik een commissie instellen die nog in de zomer heeft onderzocht welke maatregelen op korte termijn mogelijk zijn ten behoeve van omwonenden in gebieden waar de geurnorm wordt overschreden. Verder zal ik de aanpak van de geurproblematiek in de veehouderij samen met mijn ambtsgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zo mogelijk afstemmen in het kader van de integrale verduurzaming van de veehouderij.

Ammoniak

Ter ondersteuning van de interpretatie van de geurverwijdering zijn indicatieve metingen van de ammoniakverwijdering uitgevoerd. Omdat het hier om indicatieve metingen gaat, kunnen hieraan nog geen conclusies worden verbonden. In overleg met WUR zullen mogelijke vervolgcacties verkend worden om meer zicht te krijgen op de ammoniakverwijdering, de eventuele verbetering van de goede werking van luchtwassers voor ammoniak, en de overige consequenties.

Aanbevelingen voor nader onderzoek

WUR doet verschillende aanbevelingen voor nader onderzoek. Eén aanbeveling is om na te gaan welke factoren voor de goede werking van combi luchtwassers het belangrijkste zijn en op welke wijze die beter geborgd kunnen worden. Ook wordt aanbevolen om te onderzoeken of de huidige procesparameters voor luchtwassers moeten worden aangepast en uitgebreid. Ik ga met WUR in overleg om te bezien wat op korte termijn kan bijdragen aan een betere werking van combi luchtwassers. Daarnaast is verder onderzoek wenselijk om vast te stellen hoe metingen van geur door verschillende geurlaboratoria kunnen leiden tot systematische verschillen in de hieruit berekende geurrendementen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer