



Datum : 29 mei 2015

Kenmerk : 15-063-JD

Onderwerp : adviezen GGD inzake Landelijke evaluatie Wet geurhinder veehouderij

Geachte leden van de ambtelijke werkgroep LWG

In het kader van de Landelijke evaluatie Wet Geurhinder veehouderij heeft een GGD werkgroep een aantal adviezen geformuleerd die als uitgangspunt dienen voor de verdere uitwerking. Adviezen zijn geformuleerd in de bijgevoegde notitie. De GGD heeft zich de vraag gesteld hoe een prikkel voor 'zo-laag-als-redelijkerwijs-haalbaar' (=ALARA)¹ in het systeem van de geurhinderwet ingebracht kan worden, versus 'normopvulling' van het huidige systeem. De uitgangspunten en adviezen zijn opgesteld door mevrouw L. Geelen en mevrouw R. Nijdam, beiden experts op het terrein van milieu & gezondheid. Zij hebben de adviezen afgestemd met de landelijke werkgroep Intensieve veehouderij en volksgezondheid van GGD GHOR Nederland en de projectgroep van de GGD-richtlijn geur en gezondheid. In deze werkgroep participeren GGD- en RIVM deskundigen.

Hoogachtend,

J. Doosje, MPH
Team coördinator veiligheid, Senior Adviseur
GGD GHOR Nederland

¹ 'as low as reasonably achievable' (ALARA)

Notitie: Adviezen GGD'en inzake Landelijke evaluatie Wet geurhinder en veehouderij

Datum : 29 mei 2015

Opgesteld door : dr. L. Geelen & drs. R. Nijdam

Gezondheid als doel én als basis.

Hoe brengen we prikkel voor 'zo-laag-als-redelijkerwijs-haalbaar' (=ALARA)¹ in het systeem versus 'normopvulling' van het huidige systeem?

I: De GGD'en adviseren om beschermen van gezondheid als gezamenlijk doel vast te leggen en de wetgeving te baseren op gezondheidsonderzoek.

De huidige Wet geurhinder en veehouderij heeft beperken van geurhinder als doel, maar niet als basis; zo concludeert het RIVM in haar rapport 'Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet'.²

- Sinds 1971 bestaat er voor geur van veehouderijen een landelijke richtlijn, die verschillende keren is aangepast.
- De doelstelling van de huidige Wet geurhinder en veehouderij is het voorkomen van overmatige hinder door normen te stellen voor de geurbelasting. Er is niet omschreven wat 'overmatige hinder' is.
- De geurnormen zijn niet gebaseerd op een relatie tussen de geurbelasting en hinder (Gezondheidsraad, 2012). De Wgv was 'normneutraal'. Dat wil zeggen dat de normen zo werden gekozen dat de uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderijsector - in zijn geheel - niet wijzigden ten opzichte van het oude beoordelingskader (Infomil, 2014).
- De huidige geurnormen en de bandbreedte staan (veel) meer geurhinder toe dan dat bij geurnormen voor industriële bedrijfstakken geaccepteerd is (Gezondheidsraad, 2012).
- Het zou een verbetering zijn als de geurnormen en de bandbreedte beter aansluiten bij de relatie tussen geurhinder en geurbelasting en als een maximaal aanvaardbaar percentage hinder de norm bepaalt.

II: Beschermen van gezondheid verdient prioriteit. De GGD'en benadrukken dat geurhinder eenduidig gedefinieerd dient te worden.

Geurhinder is realiteit en vormt een reëel gezondheidsrisico.

- Geurwaarneming is een biologische reactie op geurstoffen wat kan leiden tot lichamelijke reactie.
- Effecten die optreden zijn geurhinder, verstoring van gedrag en activiteiten, wat leidt tot stress-gerelateerde gezondheidseffecten.
- Een gezonde leefomgeving is een randvoorwaarde voor gezondheid, participatie in de maatschappij, kwaliteit van leven en bescherming van kwetsbare groepen.

¹ 'as low as reasonably achievable' (ALARA)

² RIVM, 2014. Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet. Hoofdrapport en Bijlagenrapport 2014-0138.

http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Wetenschappelijk/Rapporten/2015/januari/Gezondheid_en_veiligheid_in_de_Omgeving_swet_Ratio_en_onderbouwing_huidige_normen_omgevings_kwaliteit_Bijlagenrapport

- Recent Nederlands onderzoek toont aan dat blootstelling aan geur van veehouderijen tot meer geurhinder leidt bij omwonenden dan tot nog toe aangenomen in de Handreiking van de huidige Wet geurhinder veehouderij.³
- In de WGV is niet omschreven wat 'overmatige hinder' is. Geurhinder kan bepaald worden middels verschillende enquêtevragen. In het onderzoek van Geelen et al. werd de geurhinder bepaald met schriftelijke vragen naar (i) hoe vaak en (ii) in welke mate van geurhinder die ervaren wordt. De vraag 'hoe vaak' lijkt het meeste op de vraagstelling in het PRA-onderzoek. De vraag 'in welke mate' geurhinder ervaren (score 1-10) is conform internationale conventies ingedeeld in gehinderd en ernstig gehinderd (ISO/TS 15666:2002)⁴. In de wet danwel in de begeleidende Handreiking dient geurhinder eenduidig gedefinieerd te worden om misverstanden te voorkómen.
- De GGD'en hebben samen met de gemeenten Reusel- De Mierden, Oirschot en Gemert-Bakel een toetsingsinstrument opgesteld waarmee gemeenten de publieke gezondheid kunnen borgen bij vergunningstrajecten van veehouderijen op basis van de huidige wetenschappelijke inzichten.⁵

III: Voorkomen van geurhinder vraagt om goede ruimtelijke ordening. De mogelijkheid voor gemeenten om de minimum afstand (100 en 50 meter) tussen veehouderijen en omwonenden te halveren (50 en 25 meter) verhoogt het gezondheidsrisico; de GGD'en adviseren daarom om deze mogelijkheid af te schaffen. De GGD'en adviseren bovendien om deze minimum afstand vast te stellen óók bij bedrijven die emissiefactoren hebben; deze minimum afstand zou moeten gelden tot de rand van het bedrijf. Bij diersoorten zonder emissiefactoren biedt staffeling van vaste afstanden de mogelijkheid om rekening te houden met bedrijfsomvang .

Met toenemende afstand zullen naast de geurbelasting, ook concentraties van stofdeeltjes, endotoxinen en micro-organismen afnemen.

- Halveren van afstanden leidt wel degelijk tot hogere blootstelling dan wanneer de wettelijke afstanden in acht genomen worden. In haar advies "Gezondheidsrisico's rond veehouderijen" (2012; publicatienr. 2012/27) concludeert de Gezondheidsraad dat concentraties van bepaalde stofdeeltjes, endotoxinen en micro-organismen, over het algemeen zullen afnemen met toenemende afstand tot een bedrijf en eveneens afhangen van de mate van emissie vanuit een bedrijf. Recent Nederlands onderzoek vond verhoogde endotoxineniveaus gemeten tot maximaal een afstand van ongeveer 250 meter van veehouderijbedrijven. De GGD'en adviseerden reeds in 2011 dat binnen een straal van **250 meter** het voorzorgsprincipe leidend zou moeten zijn.^{6,7}
- Het beschermen van gezondheid van burgers in het buitengebied verdient méér prioriteit. Bij strijdige belangen mag gezondheid niet ondergeschikt worden gemaakt aan economische en ruimtelijke belangen zoals 'het voorkómen van afbreuk aan landschappelijke waarde van het open agrarisch gebied'.
- Daar waar er met 'industriële ogen' naar geur van veehouderij is gekeken, zijn in het verleden strengere richtlijnen opgesteld. Dit blijkt uit het 'Groene boekje' van de VNG, de handreiking 'Bedrijven en milieuzonering' waarin ruimere minimum afstanden worden gehanteerd dan in de Wgv. Voor landbouwhuisdieren hanteert de VNG-handreiking een minimale afstand van 50-200

³ Geelen et al., 2015. Geurhinder van veehouderij nader onderzocht: meer hinder dan Handreiking Wgv doet vermoeden?

http://www.academischewerkplaatsmmk.nl/projecten/afgeronde_projecten/2014/geuronderzoek

⁴ ISO (2002) - Technical Specification ISO/DTS 15666 "Acoustics - Assessment of noise annoyance by means of social and socio-acoustic surveys" ISO/TS 15666:2002.

⁵ Nijdam, et al., 2013. Aanvullend toetsingsinstrument - Een risico-inventarisatie en -evaluatie voor gezondheid bij veehouderij.

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/milieu/milieubeleid/gezondheid-bij-veehouderij-het-afwegen-waard.aspx>

⁶ GGD Nederland, 2011. Reactie rapport Alders. <http://www.ggdghor.nl/media/filebank/53342b99d9d44f639d4800c0d3641d36/reactie-ggd-nl-rapport-alders.pdf>

⁷ De Wolf, 2015. Gezondheid gebaat bij 250 meter afstand tussen intensieve veehouderij en burgerwoning. Tijdschrift Milieu.

<http://www.vvm.info/file.php?id=2849>

meter met het oog op geur. Meer specifiek: voor varkens, kippen, eenden, ganzen, nertsen, en vossen een minimale afstand van 200 meter met het oog op geur; voor rundvee een minimale afstand van 100 meter met het oog op geur; voor paarden wordt hier 50 meter gehanteerd. Slechts voor huisdieren, bijen en overige dieren hanteert ze minimale afstanden kleiner dan 50 meter met het oog op geur.

- Ook bestaat er verschil met de afstanden uit de Maatlat Duurzame veehouderij.
- *Afstanden zouden gestaffeld moeten worden bij diersoorten waar geen emissiefactoren voor opgesteld zijn; op basis van bedrijfsgrootte, stalsysteem en stalmanagement. Voorbeelden zijn te vinden in (ontwerp)geurgebiedsvizies van Cuijk en Landerd en Sint Anthonis. Ontwikkelingen binnen dergelijke afstanden zijn niet wenselijk met het oog op geur alsook het risico op verspreiding van infectieziekten.*
- *Niet alleen minimum afstand tot emissiepunt, maar tot rand van bedrijf. Naast een geurbelasting uit één emissiepunt vindt er op het bedrijf handelingen plaats waardoor ook diffuse emissies plaats vinden zoals handling van mest, openen van deuren en ramen, transport, etc.*

IV: De GGD'en adviseren om activiteit te vergunnen mét verplichting om ALARA¹/BBT⁸ toe te passen i.p.v. milieurecht te vergunnen.

Het huidige systeem leidt tot 'normopvulling' en geeft geen prikkel om te werken volgens het ALARA-principe¹.

- Vergun dus niet alleen de milieubelasting van dieren in stallen, maar beschouw ook de activiteiten die samenhangen met het houden van dieren zoals transport, mesthandling, voerhandeling, etc. Voorbeelden staan beschreven in het Aanvullend toetsingsinstrument⁵.

V: De GGD'en adviseren om landelijke normen én streefwaarden op effectniveau vast te stellen. Bij woonfunctie achten de GGD'en meer dan 12% geurhinder onacceptabel; bij gemengde functies zijn hogere geurpercentages denkbaar, maar hoger dan 20% geurhinder is onacceptabel.

De huidige geurnormen zijn gebaseerd op behoud van uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderijsector en niet op het voorkómen van geurhinder.

VI: De GGD'en adviseren om de normen naar beneden bij te stellen tot een acceptabel geurhinderniveau wat geldt voor alle diertypen op grond van nieuwste onderzoeksresultaten. Dat resulteert dus in verschillende geurnormen per diertypen. Het onderscheid tussen concentratiegebied en niet-concentratiegebied is twijfelachtig en zou afgeschaft kunnen worden. De GGD'en adviseren daarbij te corrigeren voor piekbelasting en 'zaagtandemissies'.

De huidige normen zijn te ruim en missen wetenschappelijke onderbouwing.

- Stel een norm op effectniveau vast (welke hinder is acceptabel?). Dan kan op basis daarvan geëxtrapoleerd worden naar de geurbelasting op basis van het nieuwste onderzoek.
- Hoeveel hinder optreedt is afhankelijk van aangenaamheid ofwel hedonische waarde van de geur, dus afhankelijk van diertype.
- Het voornemen om het onderscheid tussen concentratiegebied en niet-concentratiegebied af te schaffen, leidt tot insteek om één blootstellingsresponsrelatie toe te passen in heel Nederland. De vraag die opkomt is vervolgens hoe noodzakelijk herhaling van het onderzoek naar heel Nederland dan is omdat nader onderzoek geen vluchtweg of vertragingstactiek mag vormen.

⁸ 'Beste Beschikbare Technieken' omvat de voorzieningen en de daarbij behorende emissieniveaus; het gaat hierbij om voorzieningen en emissieniveaus die binnen een bedrijfstak technisch en economisch haalbaar zijn gebleken.

- Industrieel gaat Brabant bijvoorbeeld ook al uit van hedonisch gewogen odour units. De GGD stelt voor om dergelijke insteek ook te kiezen voor agrarische geur. Dat maakt het landelijk geurbeleid bij bronnen uit verschillende sectoren vergelijkbaar (en optelbaar?) met industriële geuren.
- De normen zijn ruimer dan wat gangbaar is voor de industrie. Er vindt in de agrofood een professionalisering en ontwikkeling plaats die vergelijkbaar is met industrie. Daarom verdienen omwonenden van veehouderijen vergelijkbare bescherming als omwonenden van industrie. Dat pleit voor een vergelijkbare aanpak als voor industriële geur m.b.t. de hoogte van geurnormen, continue actualisatie van vergunningen en Best beschikbare technieken, handhaving bij overlast en klachten.
- De huidige agrarische geurnormen staan meer geurhinder toe dan wat de GGD'en adviseren vanuit gezondheidsperspectief:
 - Binnen de bebouwde kom prevaleert de woonfunctie: meer dan 12% geurhinder vinden de GGD'en hier onacceptabel. Dit resulteert in een maximale geurbelasting in de bebouwde kom van $1,0-4,7 \text{ OU/m}^3$ ten gevolge van alle diertypen; voor pluimvee zou de maximale geurbelasting lager worden.
 - Het buitengebied verenigt naast woonfunctie ook agrarische activiteiten: meer dan 20% geurhinder vinden de GGD'en onacceptabel. Dit resulteert in een maximale geurbelasting in agrarisch gebied van $2,1 - 10,3 \text{ OU/m}^3$ ten gevolge van alle diertypen; voor pluimvee zou de maximale geurbelasting lager worden.
- *Zorg voor correctie voor piekbelasting: Er moet rekening worden gehouden met pieken en emissies met een tijdsprofiel in de vorm van een zaagtand (met name bij vleeskuikens).*

VII: De GGD'en adviseren om normen voor vergunningverlening vast te stellen voor maximale geurhinder ten gevolge van zowel voorgrondbelasting als van cumulatieve geurbelasting. Zij adviseren daarom om de nieuwste wetenschappelijke inzichten ook toe te passen voor de voorgrondbelasting en dus uit te gaan van de nieuwe blootstellingsresponsrelatie.

Ruime normering op voorgrond zonder koppeling naar cumulatie heeft geleid tot overbelaste situaties.

- Normering op cumulatieve geurbelasting is belangrijk punt in vergunningverlening. Dat hier behoefte aan is om verdere overbelasting te voorkomen wordt onderschreven door het feit dat in Brabant zowel provinciaal als lokaal aanvullend beleid is ingevoerd om cumulatieve geurbelasting in vergunningverlening te kunnen toetsen. Dit wordt tot Raad van State aangevochten. Landelijke wetgeving moet dit ondervangen.
- De blootstelling-responsrelatie voor voorgrond dient ook ge-update te worden. In de tussentijd dreigt er een situatie te ontstaan waar er voor de voorgrond een hogere geurbelasting toegestaan wordt dan voor cumulatieve geur. Dit is niet consequent beleid. De GGD'en adviseren daarom om de nieuwste wetenschappelijke inzichten ook toe te passen voor de voorgrondbelasting en dus uit te gaan van de nieuwe blootstellingsresponsrelatie.

VIII: Naast normen voor de immissie van geur (geurbelasting), adviseren de GGD'en om ook regels te stellen voor de geuremissie (uitstoot van geur), waarbij bedrijven worden verplicht om de geuruitstoot altijd zo ver als redelijkerwijs mogelijk (ALARA¹) terug te brengen. BBT⁸ moet onderdeel zijn van de norm.

Best-beschikbare technieken worden vastgesteld op moment van vergunningverlening, zonder enige verplichting om op enig moment te moderniseren en emissies omlaag te brengen.

- BBT = 'Beste Beschikbare Technieken' omvat de voorzieningen en de daarbij behorende emissieniveaus; het gaat hierbij om voorzieningen en emissieniveaus die binnen een bedrijfstak

technisch en economisch haalbaar zijn gebleken. Welke grond vindt bevoegd gezag het dan toch acceptabel om geen BBT van de vergunningaanvragen te eisen?

- Breng prikkel voor ALARA¹ in het systeem in plaats van normopvulling toe te staan via de 50% regeling.

IX: De GGD'en adviseren om bevoegd gezag verplichting en mogelijkheden te geven om in te grijpen bij overbelaste situaties en overlast. Handhaaf en controleer gebruik en rendement luchtwassers.

Het bevoegd gezag heeft onvoldoende mogelijkheden om in bestaande situaties eisen te stellen die de hinder verminderen.

- Ook hier valt het verschil op met industriële vergunningen. In plaats van het vergunnen van activiteiten met de verplichting te werken volgens het ALARA-principe¹, is het stelsel ontstaan waar er geurrechten vergund worden die tot in lengte van dagen kan bestaan.
- Daarbij worden werkelijke geuremissies en geurbelasting op de omgeving niet gecontroleerd. Deze worden bepaald aan de hand van kengetallen met luchtwassers die hoge rendementen beloven. Rendement van luchtwassers wordt niet gecontroleerd bij oplevering of periodieke controle. Uit onderzoek blijkt een groot deel van de wassers de rendementen niet te halen.
- Klachten en overlast leiden in de praktijk niet tot herziening van vergunningen of tot enige inspanningsverplichting tot het werken volgens ALARA¹.
- Verplichte rapportage van de werkelijke emissies zou in ieder geval aan het licht kunnen brengen of de eisen die zijn vastgelegd in de vergunning ook gehaald wordt.
- Ook bij oude stallen dienen na verloop van tijd BBT⁸ toegepast te worden.
- De luchtwassers beloven hoge rendementen voor geurreductie. Of dit rendement in de praktijk ook behaald wordt, en wat het precieze rendement is, is niet bekend. Wanneer het rendement van luchtwassers minder groot is dan verondersteld, betekent dat dat de berekende geurbelasting in het huidige onderzoek een onderschatting is van de werkelijke geurbelasting. Dat zou betekenen dat in de huidige praktijk sprake zou kunnen zijn van systematische onderschatting van de werkelijke geurbelasting. Handhaaf en controleer gebruik en rendement luchtwassers.

X: De GGD'en signaleren dat er regelmatig sprake is van slecht ontwerp waarbij kansen worden gemist en er onnodig meer geurhinder optreedt. Zij adviseren daarom om juist bij het ontwerpproces en vergunningstraject te redeneren vanuit ALARA¹ en rekening te houden met principes van milieuverspreiding om zo geurhinder te voorkómen.

In huidig stelsel ligt de nadruk op het behalen van de voorgrondnorm, maar wordt onvoldoende gekeken naar of de technische oplossingen werkbaar zijn en welke verbeteringen te behalen zijn met aanpassingen van uitstroomrichting, schoorsteenhoogte, nokhoogte, gebouwinvloed, en uitstroomsnelheden.

- Zorg voor regels voor minimale schoorsteenhoogte, verticale uitstroom en minimum uitstroomsnelheid. Door verticale uitstroomopeningen, hogere uittreesnelheid en hogere schoorsteenhoogte zal er sprake zijn van meer verdunning en dus lagere concentraties op leefniveau.
- In de praktijk zijn voorbeelden bekend waar de pluim onvoldoende pluimstijging krijgt door de gebouwinvloed, dat de pluim daardoor over het dak rolt en in de direct omgeving naar beneden 'valt' en vervolgens veel geuroverlast voor de omgeving veroorzaakt terwijl dit niet uit eerdere geurberekeningen bleek. Dan kan de situatie ontstaan dat de boer aan alle vergunningen voldoet en er desondanks toch geuroverlast ontstaat doordat de pluim onvoldoende stijging krijgt.
- Het rekenmodel kan niet omgaan met windstille dagen. Op deze dagen is de verspreiding verstoord waardoor er hogere geurbelasting ontstaat met meer risico op hinder. Neem daarom als aanvullende maatregel op dat op windstille dagen de uitstroomsnelheid verhoogd moet

worden zodat de pluimstijging en daarmee de verdunning van de geur toeneemt. Dit kan bijvoorbeeld simpelweg door de ventilatie te verhogen.

XI: Tot slot, constateren de GGD'en dat er reeds vele lessen geleerd zijn bij industriële geur. De GGD'en adviseren om experts van industriële geurwetgeving *actief* in de evaluatie te betrekken om zo effectief gebruik te kunnen maken van de ervaringen met geur en het voorkómen en beperken van geurhinder.

- Laten we leren van NEN-norm industriële geur.
- De huidige geurnormen en de bandbreedte staan (veel) meer geurhinder toe dan dat bij geurnormen voor industriële bedrijfstakken geaccepteerd is (Gezondheidsraad, 2012). (I)
- De minimale afstanden zijn veel kleiner dan gezien met 'industriële' ogen. (III)
- Aspect hedonische gewogen odour units. (I)
- Up-to-date houden van vergunningen (VI & IX)
- Handhaving bij overlast (VI)
- Ook verantwoording bij operationeel worden van stallen en technieken en als het eenmaal in werking is. (VI)
- Overweeg om de bevoegdheidsverdeling in dat licht te herzien.