

Onderwerp: Agrarische geursituatie Overbetuwe

Ons kenmerk: 08rv000143

Programma(speerpunt): niet van toepassing

Nummer:

Elst, 7 oktober 2008

AAN DE RAAD

1. Samenvatting

Op 1 januari 2007 is de nieuwe Wet geurhinder en veehouderij (hierna Geurwet) in werking getreden. Deze wet bevat standaardnormen voor geurbelasting veroorzaakt door veehouderijen. Deze moeten in acht genomen worden bij de beoordeling van aanvragen van vergunningen op basis van de Wet milieubeheer. Ook moet het aspect geur getoetst worden bij ruimtelijke ontwikkelingen (omgekeerde werking). De Geurwet biedt de gemeente tevens de mogelijkheid binnen de daarin genoemde bandbreedte andere normen te hanteren, zodat ze een instrument in handen krijgt om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in haar gebied te sturen. De Geurwet geeft aldus de gemeente de ruimte om eigen geurbeleid te maken om daarmee af te wijken van de wettelijke standaard geurnormen (strenger of soepeler). In aansluiting op het van kracht worden van de Geurwet heeft de vakafdeling BWM dan ook een quickscan uitgevoerd om inzicht te krijgen in de (agrarische) geursituatie in de gemeente Overbetuwe. Aan de hand van deze quickscan kan namelijk beoordeeld worden of andere geurnormen voor de gemeente noodzakelijk zijn. Op basis van de interpretatie van de quickscan concludeert het College dat de standaardnormen uit de Geurwet passen bij de agrarische geursituatie in een Overbetuwe en als zodanig voldoende zijn voor de uitvoeringspraktijk van vergunningverlening en ruimtelijke ordening. Het opstellen van een gebiedsvisie en een geurverordening is dus niet noodzakelijk.

2. Waarom naar de raad

In aansluiting op het van kracht worden van de nieuwe Wet geurhinder en veehouderij heeft de commissie Ruimte en de gemeenteraad gevraagd een toelichting te geven over de agrarische geursituatie in de gemeente Overbetuwe. In dit voorstel wordt de agrarische geursituatie voor de gemeenteraad nader toegelicht.

Indien een aanpassing van de geurnormen voor de gemeente wel noodzakelijk was geweest had de gemeenteraad, op basis van de wet, met een gebiedsvisie en Geurverordening moeten vaststellen. Dit is nu niet nodig.

3. Doelstelling en beoogd meetbaar effect

Over de geursituatie in en rondom agrarische veebedrijven in de gemeente Overbetuwe was de volgende vraag actueel:

Dient de gemeente afwijkende geurnormen te hanteren ten opzichte van de standaardnormstelling in de Geurwet?

Deze vraag kon beantwoord worden na het beoordelen van de uitgevoerde quickscan van de geursituatie in de gemeente Overbetuwe. Deze quickscan is uitgevoerd door RMB waarbij de huidige situatie en de te verwachten ontwikkelingen (lees fictief uitbreiden van alle bedrijven) in kaart zijn gebracht.

4. Argumenten en alternatieven

Dit raadsvoorstel geeft een nadere beschouwing van de agrarische geursituatie in de gemeente Overbetuwe én of een aanpassing van de geurnormen noodzakelijk is. De vakafdeling BWM heeft samen met RMB nader onderzoek uitgevoerd of afwijkende geurnormen noodzakelijk en mogelijk zijn. RMB heeft hiervoor een quickscan uitgevoerd naar de geursituatie. De quickscan beschrijft helder en overzichtelijk de agrarische geursituatie in Overbetuwe. Deze quickscan is als losse bijlage aan dit raadsvoorstel toegevoegd. Om echter meer gevoel te krijgen voor het aspect geur en de quickscan op waarde te schatten is in deze adviesnota eerst (iets) meer toelichting gegeven over het aspect agrarische geur. Daarna volgt de beoordeling van de (RMB) quickscan.

Wet stankemissie veehouderijen

In de oude regelgeving van voor 1 januari 2007 (Wet stankemissie veehouderijen) was sprake van het bepalen van mestvarkenseenheden per bedrijf, het gebruik van een afstandsgrafiek en categorie-indeling van geurgevoelige objecten van I tot en met V. Categorie I was bijvoorbeeld de woonkern Elst en categorie II een kleinere woonkern en meer verweven met de intensieve veehouderij (bijvoorbeeld Driel), categorie III een cluster van woningen in het buitengebied, categorie IV een bedrijfswoning in het buitengebied en categorie V een woning bij een intensieve veehouderij. Van categorie I tot en met V was sprake van een afnemend beschermingsniveau, waarbij categorie I de hoogste bescherming (lees grootste afstand) had. In de oude regelgeving waren verblijfsterreinen (zoals een golfbaan of een recreatieterrein) ook aangewezen als toetsingspunt.

Wet geurhinder en veehouderij

De op 1 januari 2007 in werking getreden Geurwet vormt het nieuwe beoordelingskader voor vergunningverlening aan veehouderijen. De nieuwe wet is vergelijkbaar met de geurregelgeving in de industrie. Gelijk aan de oude systematiek wordt op basis van de aantallen en diersoorten de geuruitstoot van een inrichting bepaald, maar de nieuwe wet gaat hierbij uit van een geuremissie uitgedrukt in odour units per seconden. Anders dan de oude geurwet wordt deze geuremissie niet vertaald in een aan te houden afstand, maar wordt de geurimmissie (waarneembare geur in de omgeving van het bedrijf) berekend en getoetst aan een geurconcentratienorm op geurgevoelige objecten (uitgedrukt in odour units per m³). Hierbij wordt gewerkt met een geurverspreidingsmodel. De theoretische stankcirkel verandert hierdoor in een reële geurcontour die, doordat rekening wordt gehouden met gebouwen en weersinvloeden, grillig van vorm kan zijn.

In de Geurwet wordt geen onderscheid meer gemaakt in omgevingscategorieën, maar alleen nog in binnen en buiten de bebouwde kom. Geurgevoelige objecten in de bebouwde kom worden zwaarder beschermd dan geurgevoelige objecten buiten de bebouwde kom. Bovendien wordt er een onderscheid gemaakt in concentratie gebieden en niet-concentratiegebieden. De achterliggende gedachte hiervan is dat hinderbeleving in gebieden verschillend is. Zo zal een 'landelijke geur' in een stedelijk gebied eerder als hinderlijk worden ervaren dan in een landelijk gebied. Daarentegen zal bijvoorbeeld verkeerslawaaï in een landelijk gebied eerder als hinderlijk worden ervaren dan in een stedelijk gebied.

De gemeente Overbetuwe ligt in een niet-concentratiegebied. De wettelijke waarden betreffen hier 2 ou_E/m³ in de bebouwde kom en 8 ou_E/m³ buiten de bebouwde kom. Voor woningen bij een intensieve veehouderij geldt overigens de vaste afstand van 50 of 100 meter (buiten of binnen de bebouwde kom). Deze normen gelden voor 'odour' dieren, zoals varkens en kippen. Net als bij de oude stankregels gelden er voor bepaalde diercategorieën zoals paarden, melkkoeien en nertsen vaste afstanden tussen de emissiepunten en de buitenzijde van een geurgevoelig object waaraan moet worden voldaan. Daarnaast geldt bij alle diercategorieën dat altijd een te respecteren minimumafstand tussen de buitenzijde van een dierenverblijf en de buitenzijde van een geurgevoelig object dient te worden aangehouden. Voor 'vaste' afstands-dieren is aldus geen verspreidingsmodel noodzakelijk.

De Geurwet heeft als doelstelling 'normneutraal' te zijn. Dat wil zeggen dat de normstelling in de Geurwet zo is gekozen dat per saldo de uitbreidingsmogelijkheden voor de gehele veehouderijsector ongeveer gelijk blijven ten opzichte van het oude beoordelingskader (Wet stankemissie veehouderijen). Ook de bescherming van objecten zal gemiddeld genomen niet wijzigen. De theoretische stankcirkel van de oude Wet dient (nagenoeg) overeen te komen met de reëlere geurcontour van de nieuwe Geurwet.

De geurhinder in de Geurwet wordt bepaald aan de hand van de achtergrondbelasting en de voorgroundbelasting in het gebied.

Met de voorgroundbelasting wordt de geurbelasting bedoeld van die veehouderij welke de meeste geur bij het gevoelige object veroorzaakt. Dit is dus afkomstig van één enkele veehouderij. Volgens de (standaard)normen uit de Geurwet toetsen wij deze veehouderij aan 8 ou/m^3 voor een geurgevoelig object in het buitengebied en 2 ou/m^3 voor een object in de woonkern (lees binnen de bebouwde kom).

De achtergrondbelasting is de belasting als gevolg van de veelheid aan veehouderijen in de omgeving van een geurgevoelig object. De voorgroundbelasting is van belang voor het bepalen van de verwachte hinder omdat uit onderzoek is gebleken dat de geurhinder als gevolg van de voorgroundbelasting hoger is dan als gevolg van de achtergrondbelasting bij gelijke belastingen. Als vuistregel geldt dat de voorgroundbelasting bepalend is voor de hinder als de voorgroundbelasting meer dan de helft van de achtergrondbelasting bedraagt. Aan de hand van welke belasting, de voorground of achtergrond, bepalend is kan het hinderpercentage voor de omgeving bepaald worden.

Voorop staat dat (onderbouwd) gebiedsgericht beleid leidend is in het aanpassen van de standaardnormen. Vandaar dat de wetgever ook een gebiedsvisie vereist bij het opstellen van een Geurverordening. Hierbij is de achtergrondbelasting in relatie tot bijvoorbeeld het type gebied een (zeer) belangrijk uitgangspunt. Ook de toename of afname van het percentage gehinderden is een afwegingscriterium. Vooral bij een cluster aan veebedrijven dient aandacht te zijn voor de achtergrondbelasting en het percentage gehinderden. Bij individuele bedrijven (dus de voorgroundbelasting is leidend) dienen de vergunde rechten van de inrichtingen te worden gerespecteerd. Het terugdringen van de geurhinder kan echter wel worden afgedwongen bij de toetsing van de aanvraag om milieuvergunning aan de best beschikbare technieken (BBT). Op grond van de Geurwet is het mogelijk om voorschriften in de milieuvergunning op te nemen voor de geuremissie vanuit dierenverblijven door het toepassen van BBT. Landelijk zijn hiervoor afspraken gemaakt in het Besluit huisvesting.

(RMB) quickscan

In de quickscan is allereerst een inventarisatie van de huidige geurbelasting vanuit de veebedrijven op geurgevoelige objecten uitgevoerd. Vervolgens is de totale geurbelasting van alle bedrijven in beeld gebracht en is bepaald of er sprake is van knelpunten. Een knelpunt is vooral een cluster van bedrijven die zorgen voor een (te) hoge achtergrondbelasting. Dezelfde exercitie is gedaan voor de (mogelijke) toekomstige geurbelasting als alle veebedrijven zich zouden ontwikkelen zover de wettelijke normen dit toelaten. De vertaling van de maximale ontwikkelruimte geeft inzicht in mogelijke toekomstige knelpunten.

Op basis van de twee kaarten met de achtergrondbelasting (quickscan gemeente Overbetuwe: huidige situatie / autonome ontwikkeling) wordt geconcludeerd dat het leefklimaat in de woonkernen Driel, Hemmen, Herveld, Randwijk, Slijk Ewijk en Valburg te classificeren is als acceptabel. De achtergrondconcentratie in een klein deel van de kernen Andelst, Elst, Herveld-Zuid, Oosterhout en Zetten is iets hoger; het leefklimaat in dat kleine deel van de woonkernen is hier te classificeren als afweegbaar tot slecht geurniveau. Buiten de bebouwde kom wordt het leefklimaat op een zestal plaatsen als afweegbaar en slecht geurniveau aangeduid. Dit slechte niveau heerst echter vooral (pal) naast de bedrijven

zonder de directe aanwezigheid van geurgevoelige objecten. Dit komt overeen met de systematiek van bijvoorbeeld het aspect geluid, waarbij naast de toegangsdeur van een discotheek ook meer geluid waarneembaar is dan op een afstand van 100 meter.

Aangezien binnen de gemeente Overbetuwe verspreid liggende veehouderijen aanwezig zijn, wordt dit verslechterde leefklimaat niet veroorzaakt door het veelvoud aan veehouderijen, maar door de geuremissie van een enkel individueel bedrijf. Het leefklimaat in de woonkernen en buiten de bebouwde kom wordt dan ook niet bepaald door de achtergrondbelasting, maar door de zogenaamde '**voorgroundbelasting**'. Met de voorgroundbelasting wordt de geurbelasting bedoeld van de veehouderij die de meeste geur bij het geurgevoelig object veroorzaakt. De voorgroundbelasting is dus altijd het gevolg van één veehouderij.

Het merendeel van de woningen met een afweegbaar en slecht geurniveau betreffen dan ook individueel "overbelaste" situaties. Deze overbelaste situaties betreffen bestaande situaties (op basis van vergunde rechten) die niet veranderen door de het nieuwe toetsingskader zoals vastgelegd in de Geurwet. Bij individueel overbelaste situaties zal de hinder in de toekomst overigens afnemen dan wel verdwijnen door de (verplichte) toepassing van emissiearme systemen zowel op basis van het Besluit huisvesting (2010/2012) als op basis van de circulaire omgevingstoets Wet milieubeheer in het kader van de IPPC-richtlijn.

Binnen de gemeente Overbetuwe zijn tevens agrarische bedrijven gelegen die niet zijn meegenomen in de berekening van de geurbelasting. Dit zijn de bedrijven waar dieren worden gehouden waarvoor in de Regeling geurhinder en veehouderij geen omrekeningsfactoren zijn opgenomen (vaste afstandsdieren). Dit betreffen dus melkrundveehouderijen, paardenhouderijen, nertsenhouderijen, konijnenhouderijen en veehouderijen met zoogkoeien. Deze dieren veroorzaken echter wel een geuremissie waardoor geurhinder kan optreden. Om geurhinder te voorkomen dienen de stallen waar deze dieren worden gehouden op bepaalde afstand van een geur gevoelig object te zijn gelegen. Voor de bedrijven stelt de wet vaste afstanden van 100 en 50 meter voor respectievelijk objecten binnen en buiten de bebouwde kom. De Geurwet stelt dat afwijking van deze afstanden mogelijk is tot respectievelijk 50 en 25 meter.

De in de Geurwet opgenomen te respecteren afstanden gelden ongeacht het aantal dieren binnen de inrichting. Het maakt bijvoorbeeld geen verschil of binnen een paardenhouderij 5 of 50 paarden aanwezig zijn. Indien een veehouderij met vaste afstandsdieren voldoet aan de te respecteren vaste afstanden zal dan ook géén cumulatie met overige bedrijven optreden. Aangezien in de gemeente tevens geen clustering van grote veehouderijen aan de rand van een woonbebouwing voorkomen, bestaat er dan ook geen aanwijzing dat het houden van vaste afstandsdieren een relevante bijdrage zal leveren aan de hoogte van de achtergrondbelasting. Het vergroten van de afstanden ten einde de achtergrondbelasting te verlagen is dan ook niet aan de orde.

Noodzakelijke nadere uitwerking

In de Geurwet staat nog een tweetal aspecten, die nadere aandacht vragen, en als zodanig niet zijn uitgewerkt in de Geurwet. Ook het RMB vraagt hiervoor aandacht in haar quickscan. In eerste instantie is er sprake van een algemene definitie van een geurgevoelig object (het toetsingspunt) in de wet. Deze definitie luidt:

Een geurgevoelig object is een gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt.

Deze definitie is niet eenduidig te gebruiken in de uitvoeringspraktijk van de vergunningverlening (milieu en RO). Is bijvoorbeeld een kantoor met een medewerker die daar vier uur verblijft een geurgevoelig object binnen de definitie van de Geurwet? Hoe om te gaan met een bedrijfshal waar agrarische producten worden verwerkt? Wat is een gebouw

van een seizoens(recreatie)bedrijf? Zodoende neemt de vakafdeling BWM het voortouw om een nadere (integrale) uitwerking van deze definitie op te stellen om in de uitvoeringspraktijk niet willekeurig objecten te definiëren. Uiteraard is deze uitwerking gevoelig voor jurisprudentie. Wel geeft deze uitleg voor bedrijven en burgers op dit moment wel zicht op het vertrekpunt van de gemeente bij de beoordeling van een geurgevoelig object (lees consistent beleid).

Daarnaast heeft de Geurwet in principe twee toetsingspunten: binnen en buiten de bebouwde kom. In de Geurwet wordt deze scheidingsgrens niet nadrukkelijk toegelicht. De gemeente heeft als het ware een bepaalde beoordelingsvrijheid bij de bepaling van de bebouwde kom. In de uitvoeringspraktijk (lees vergunningverlening) worden er regelmatig discussies gevoerd met bedrijven en hun adviseurs waar de grens van de bebouwde kom is gelegen.

Een vertrekpunt van wat is bebouwde kom en wat is buiten de bebouwde kom geeft dan ook helderheid voor bewoners en bedrijven. De vaststelling van de contouren is slechts het (eerste) vertrekpunt. Het vastleggen van de bebouwde kom heeft dus genoeg voordelen.

5. Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?

De quickscan en de bijbehorende kaarten geven duidelijkheid over de geursituatie in de gemeente Overbetuwe. Er zijn in de gemeente slechts enkele kleine (mogelijke) knelpunten aanwezig. Deze knelpunten betreffen bestaande individuele situaties (op basis van vergunde rechten) die niet veranderen door de het nieuwe toetsingskader zoals vastgelegd in de Geurwet. Het vaststellen van afwijkende geurnormen via een gebiedsvisie en Geurverordening heeft dan ook geen meerwaarde. Bij individueel overbelaste situaties zal de hinder in de toekomst overigens afnemen dan wel verdwijnen door de (verplichte) toepassing van emissiearme systemen zowel op basis van het Besluit huisvesting (2010/2012) als op basis van de circulaire omgevingstoets Wet milieubeheer in het kader van de IPPC-richtlijn. Bij de agrarische vergunningverlening en de beoordeling van de omgekeerde werking hanteert het College de wettelijke standaarnormen uit de Geurwet. Een gebiedsvisie voor het opstellen van de Geurverordening is dan niet noodzakelijk.

Een tweetal aspecten van de Geurwet: wat is een geurgevoelig object en wat is de grens van de bebouwde kom wordt dit jaar nog door het College nader uitgewerkt voor de uitvoeringspraktijk bij vergunningverlening en ruimtelijke ordening. Deze uitwerking vindt plaats met diverse interne afdelingen van de organisatie. Ook zullen bestaande beleidsnotities (LOP, bestemmingsplan buitengebied, nota kampeerbeleid en recreatienota) bij deze uitwerking betrokken worden.

6. Communicatie

Over de quickscan zal een bericht in het gemeentenuws worden geplaatst.

7. Kosten, baten en dekking

Het gebruik van de standaardnormen uit de Geurwet maakt deel uit van de reguliere gemeentelijke werkzaamheden (vergunningverlening en ruimtelijke ordening). Hiervoor zijn geen extra middelen noodzakelijk. De integrale uitwerking van het geurgevoelige objecten en de bebouwde kom betreft slechts interne uren.

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

Th.M.M. Hoex.

E. Tuijnman.

8. Relevante stukken

1. quickscan RMB 17 juni 2008

Portefeuillehouder: de heer F. Witjes

Behandelend ambtenaar voor technische vragen: D.P.M. Ploum, tel.: (0481) 362127,
email: d.ploum@overbetuwe.nl