

Adviesmemo



Beoordeling geurgebiedsvisie en geurverordening Gemeente Ooststellingwerf

Heidebloemstraat 15
Postbus 64
5480 AB Schijndel
T 073 594 10 11
F 073 594 11 20
info@deroever.nl
www.deroever.nl

Bestemd voor : gemeente Ooststellingwerf
Kenmerk : 20190713
Betreft : geurgebiedsvisie en geurverordening
Datum : 22 mei 2019

Inleiding

De gemeente Ooststellingwerf heeft verzocht om een beoordeling van de geurgebiedsvisie en de geurverordening op grond van de Wet geurhinder en veehouderij.

De gemeente heeft vooraf de volgende punten meegegeven, die haar zijn opgevallen:

1. De grens tussen bebouwde en niet bebouwde kom is statisch gemaakt;
2. De beoordeling van geurhinder is (ongemotiveerd) gedaan op basis van de waarden voor concentratiegebieden;
3. Het onderscheid tussen voor- en achtergrondbelasting is onvoldoende gemaakt in de koppeling met het percentage geurgehinderden.

Beschouwing punten

1. De grens tussen bebouwde en niet bebouwde kom is statisch gemaakt

Het begrip 'bebouwde kom' is in de Wgv niet gedefinieerd, evenmin als in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro). In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel van de Wgv is aangegeven dat de grens van de bebouwde kom 'niet wordt bepaald door de Wegenverkeerswetgeving, maar evenals in de ruimtelijke ordening door de aard van de omgeving'. Binnen een bebouwde kom is de op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing geconcentreerd tot een samenhangende structuur. Als bebouwde kom wordt beschouwd: 'het gebied dat door aaneengesloten bebouwing overwegend een woon- en verblijffunctie heeft' en waarin (dus) veel mensen per oppervlakte-eenheid daadwerkelijk wonen of verblijven. InfoMil concludeert in haar handleiding behorend bij de Wgv dat het voor de hand ligt om voor de grenzen van de bebouwde kom aan te sluiten bij wat in de ruimtelijke ordening (het plaatselijke bestemmingsplan) daaronder wordt verstaan.

Of een bepaalde omgeving een bebouwde kom is zal per geval moeten worden bepaald. Zoals gezegd is dit niet eenduidig gedefinieerd. De volgende zaken spelen in deze afweging en rol:

- dichtheid bebouwing;
- aard en structuur van de omgeving en bebouwing;
- planologische karakter.

Mogelijk dat ook de historische situatie een rol speelt. Voor woningen gaan wij uit van een bebouwde kom, als deze in een woonwijk of woongebied zijn gelegen, waarbij de erven aan meerdere zijden aan elkaar aansluiten. Woningen die geconcentreerd zijn gelegen in een op zichzelf staande lintbebouwing beschouwen wij niet als bebouwde kom. Deze opvatting sluit aan bij de jurisprudentie over het begrip bebouwde kom zoals dat werd gehanteerd in de brochure veehouderij en Hinderwet (één van de 'stankrichtlijnen') en in de Stankwet.

Door de gemeente Ooststellingwerf is een geurverordening vastgesteld als bedoeld in artikel 6 van de Wet geurhinder en veehouderij. In deze verordening kunnen (kort weergegeven) andere waarden voor de geurbelasting en andere afstanden worden

vastgesteld. In de geurverordening is als begripsbepaling voor de bebouwde kom opgenomen:

"Als grens van de bebouwde kom wordt de grenzen aangehouden die zijn aangegeven op de plankaart behorende bij het bestemmingsplan Buitengebied, zoals deze door de raad is vastgesteld in zijn vergadering van 28 februari 2008."

Bij het toepassen (de interpretatie) van het begrip bebouwde kom als bedoeld in de Wet geurhinder en veehouderij, komt de gemeente een zekere beoordelingsvrijheid toe. Uit jurisprudentie volgt dat, mits sprake is van een onderbouwing die aansluit bij voornoemde definities en afwegingen, het oordeel van de gemeente veelal leidend is. Het is echter niet mogelijk het begrip bebouwde kom nader te definiëren in een geurverordening. Door de voornoemde begripsomschrijving in de geurverordening op te nemen, zou de situatie ontstaan dat de aangepaste waarde voor geurgevoelige objecten in de bebouwde kom (als bedoeld in de Wet geurhinder en veehouderij) alleen geldt als het geurgevoelige object is gelegen in de bebouwde kom zoals dat in de verordening is vastgesteld.

Mogelijk dat de situatie ten tijde dat het beoordeeld moet worden is gewijzigd ten opzichte van de situatie zoals in 2008 voor het bestemmingsplan is vastgesteld. In die zin is met de begripsbepaling een te statische invulling geprobeerd te geven aan het begrip bebouwde kom als bedoeld in de Wet geurhinder en veehouderij. Bovendien is dit niet nader gemotiveerd en heeft omgeving geen analyse op basis van voornoemde punten.

2. De beoordeling van geurhinder is (ongemotiveerd) gedaan op basis van de waarden voor concentratiegebieden

In de Handreiking bij Wet geurhinder en veehouderij is beschreven hoe kan worden bepaald hoeveel geurhinder kan worden verwacht in een gebied, gelet op de geurbelasting die daar is berekend. De relatie tussen geurbelasting en geurhinderpercentages kan worden afgeleid uit de tabellen A (achtergrondbelasting) en B (voorgroundbelasting) uit bijlage 6 van de Handreiking. Deze percentages zijn bedoeld om een vertaalslag te maken tussen de waarden voor de geurbelasting en de milieukwaliteit (het leefklimaat). De percentages zijn afkomstig uit het 'Geuronderzoek stallen intensieve veehouderij' (PRA Odournet, 2001). De geursituatie kan worden beschreven in termen van milieukwaliteit, onderverdeeld in acht categorieën van 'zeer goed' tot 'extreem slecht'. Deze termen zijn afkomstig uit de 'GGD-richtlijn geurhinder (oktober 2002)'. Dit is beschreven in bijlage 7 van de Handreiking.

Een overzicht van de geurbelasting in relatie tot de geurhinderpercentages en de milieukwaliteit is te zien in onderstaande tabellen. De eerste tabel heeft betrekking op omgevingen die behoren tot zogenaamde concentratiegebieden. Deze is niet van toepassing voor het grondgebied van de gemeente Oostellingwerf. De tweede tabel betreft niet-concentratiegebieden, waaronder ook het grondgebied van de gemeente Oostellingwerf behoort.

Tabel 1: Leefklimaat versus geurgehinderden versus geurbelasting (concentratiegebied)

Milieukwaliteit	Geurgehinderden	Voorgrondbelasting	Achtergrondbelasting
Zeer goed	0 – 5 %	0 – 1,5 ou _E /m ³	0 – 3 ou _E /m ³
Goed	5 – 10 %	1,5 – 3,7 ou _E /m ³	3 – 8 ou _E /m ³
Redelijk goed	10 – 15 %	3,7 – 6,5 ou _E /m ³	8 – 13 ou _E /m ³
Matig	15 – 20 %	6,5 – 10 ou _E /m ³	13 – 20 ou _E /m ³
Tamelijk slecht	20 – 25 %	10 – 14 ou _E /m ³	20 – 28 ou _E /m ³
Slecht	25 – 30 %	14 – 19 ou _E /m ³	28 – 38 ou _E /m ³
Zeer slecht	30 – 35 %	19 – 25 ou _E /m ³	38 – 50 ou _E /m ³
Extreem slecht	35 – 40 %	25 – 32 ou _E /m ³	50 – 65 ou _E /m ³

Tabel 2: Leefklimaat versus geurgehinderden versus geurbelasting (niet concentratiegebied)

Milieukwaliteit	Geurgehinderden	Voorgrondbelasting	Achtergrondbelasting
Zeer goed	0 – 5 %	0 – 0,7 ou _E /m ³	0 – 1,5 ou _E /m ³
Goed	5 – 10 %	0,7 – 1,8 ou _E /m ³	1,5 – 3,5 ou _E /m ³
Redelijk goed	10 – 15 %	1,8 – 3 ou _E /m ³	3,5 – 6,5 ou _E /m ³
Matig	15 – 20 %	3 – 4,5 ou _E /m ³	6,5 – 10 ou _E /m ³
Tamelijk slecht	20 – 25 %	4,5 – 6,5 ou _E /m ³	10 – 14 ou _E /m ³
Slecht	25 – 30 %	6,5 – 8,5 ou _E /m ³	14 – 19 ou _E /m ³
Zeer slecht	30 – 35 %	8,5 – 11,3 ou _E /m ³	19 – 25 ou _E /m ³
Extreem slecht	35 – 40 %	11,3 – 14,7 ou _E /m ³	25 – 32 ou _E /m ³

In de gebiedsvisie is op pagina 8 de eerste tabel, althans het gedeelte met de achtergrondbelasting opgenomen. Deze tabel is niet van toepassing, omdat de gemeente niet is gelegen in een concentratiegebied.

3. Het onderscheid tussen voor- en achtergrondbelasting is onvoldoende gemaakt in de koppeling met het percentage geurgehinderden.

Uit de overgelegde stukken (onder meer "Afstudeerverslag, Wet geurhinder en veehouderij, Wat zijn de consequenties voor de veehouderij na inwerkingtreding van Wgv", januari 2008) blijkt dat alleen de achtergrondbelasting is berekend. Bij de geurnormen, die gelden voor de voorgrondbelasting, die uiteindelijk in de geurverordening zijn vastgesteld wordt ten onrechte verwezen naar de leefklimaten behorend bij het in getal gelijkkluidende achtergrondbelasting (zie hierna).

Bij een geurbelasting die gelijk is aan norm voor de voorgrondbelasting van 8 ou_E/m³ die op grond van de geurverordening geldt voor de bebouwde kom, wordt het leefklimaat aangeduid als 'slecht', met percentage geurgehinderden van ongeveer 29%.

Bij een geurbelasting die gelijk is aan norm voor de voorgrondbelasting van 20 ou_E/m³ die op grond van de geurverordening geldt buiten de bebouwde kom wordt het leefklimaat niet eens meer aangeduid in de tabel en is dus slechter als 'extreem slecht', met percentage geurgehinderden van naar schatting meer dan 50 % (op basis van extrapolatie).

Overige opmerkingen in relatie tot voornoemde punten

Gehanteerde tabel 2 uit gebiedsvisie onjuist

Hiervoor is al gesteld dat in de gebiedsvisie ten onrechte is uitgegaan van de waarden die in tabel 2 (pagina 8) zijn gepresenteerd, omdat deze waarden komen uit de tabellen voor concentratiegebieden (zie de hiervoor opgenomen tabel 1). Terzijde wordt opgemerkt dat de categorieën (regels) uit de tabel van de gebiedsvisie niet op elkaar aansluiten. De laagste waarden zijn telkens 1 ou_E te hoog.

Verder worden vervolgens deze waarden voor de achtergrondbelasting uit de tabel gebruikt bij de keuze voor een afwijkende geurnorm. De geurnorm heeft echter betrekking op de zogenaamde voorgrondbelasting en niet op de achtergrondbelasting. In de gebiedsvisie is geen tabel opgenomen met de hinderpercentages en de bijbehorende leefklimaten bij bepaalde voorgrondbelastingen.

Concreet wordt in de gebiedsvisie verwezen naar:

- *Pag 12: bij de norm 8 wordt volgens het RIVM nog steeds gesproken van een goed tot zeer goed leefklimaat. En „.. de norm van 20, en een tussennorm van 13, waarbij volgens de tabel van het RIVM nog steeds sprake is van een redelijk goed leefklimaat“.*
Hierbij is ten onrechte gebruik gemaakt van de waarden uit de tabel van pagina 8. Bovendien is, zelfs uitgaande van deze tabel, ten onrechte de categorie met een "zeer goed" leefklimaat benoemd. Bij een geurbelasting (gelijk aan norm voor de voorgrondbelasting) van $8 \text{ ou}_E/\text{m}^3$ wordt het leefklimaat aangeduid als 'slecht', met percentage geurgehinderden van ongeveer 29%.
- *Pag 15: Bij de keuze binnen de bebouwde kom worden de andere belangen naast de landbouw niet geschaad wanneer de norm van 8 odoureenheden wordt toegepast. Er is immers volgens het onderzoek van het RIVM bij deze situatie sprake van een goed tot zeer goed leefklimaat.*
Zie hiervoor.

In de gebiedsvisie staat over de bebouwde kom: "Op deze basis wordt voorgesteld om in de verordening binnen de bebouwde kommen van Ooststellingwerf te kiezen voor een normstelling van 8 odoureenheden afkomstig van intensieve veehouderijen." Nu deze 'basis' onjuist is, ontbreekt een onderbouwing van de geurverordening.

Ten aanzien van het buitengebied wordt het volgende overwogen:

"Gezien het bovenstaande, het feit dat zich geen intensieve bedrijven bevinden in de nabijheid van recreatieve voorzieningen en het economisch belang van de veehouderij binnen Ooststellingwerf stellen wij voor om in het Buitengebied van Ooststellingwerf de wettelijke norm te verhogen naar 20 odoureenheden. Bij deze norm is volgens het RIVM sprake van een matig leefklimaat. Aangenomen kan worden zoals gezegd dat de gemiddelde Ooststellingwerper dit leefklimaat positiever zal ervaren."

De beschouwing van de waardering van de norm van 20 is onjuist. Daarmee ontbreekt ook voor het 'buitengebied' een onderbouwing van de geurverordening.

Berekeningen gebiedsvisie

De wijze van berekenen is niet helder weergegeven. In de gebiedsvisie wordt onder het kopje 'bebouwde kom' gesproken van twee scenario's die zijn doorgerekend: de situatie met de huidige vergunde veebezetting en de situatie dat er sprake is van een groei van 25 procent gerekend naar de dieraantallen. Deze laatste is niet terug te vinden in het afstudeerverslag. Ook wordt genoemd dat bij de toetsing van de situatie binnen de bebouwde kom is uitgegaan van twee scenario's, namelijk de situatie bij de (wettelijke) norm van 2 en de situatie met de norm 8.

Voor het buitengebied staat het volgende beschreven:

Bij de toetsing van de situatie in het buitengebied is uitgegaan van 3 scenario's. Namelijk de situatie bij de (wettelijke norm) van 8, de situatie waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van de gemeentelijke beleidsruimte namelijk de norm 20, en een tussennorm van 13, waarbij volgens de tabel van het RIVM nog steeds sprake is van een redelijk goed leefklimaat. Ook hier zijn deze scenario's doorgerekend voor de huidige

veebezetting en voor de situatie dat er sprake is van een groei van 25 procent van de dieraantallen.

In V-Stacks gebied worden de gecumuleerde geurbelasting berekend in de huidige situatie en in de situatie waarbij de bedrijven juist aan de norm voldoen bij de ingevoerde geurgevoelige objecten. Als sprake is van een overbelaste situatie in de vergunde situatie, dan wordt de vergunde situatie meegenomen in de berekeningen van het maximale scenario.

In de geurgebiedsvisie staat dat bij de keuze voor de normstelling uitgegaan kan worden van de situatie waarbij sprake is van 25 % groei van de bedrijven. Wat hiermee bedoeld wordt en hoe daar van is uitgegaan is onduidelijk.

De gebiedsvisie noemt de situatie met 25% groei. Hierbij is kennelijk uitgegaan van een 25% hogere geuremissie. De uitbreiding in dieraantallen kan hiervan afwijken. Immers naast de emissie spelen in ieder geval ook de parameters locatie emissiepunt, hoogte emissiepunt en uittredesnelheid een belangrijke rol in de resulterende geurbelasting.

Het is niet duidelijk hoe de geurberekeningen, zeker die voor het scenario met 25% groei, zijn uitgevoerd. De geurberekeningen zijn niet toegevoegd aan de geurvisie. De geurvisie beschrijft in eerste instantie de Quick Scan. De berekeningen voor de Quick Scan zijn opgenomen en toegelicht in het Afstudeerverslag Wet geurhinder en veehouderij d.d. januari 2008. Zoals gezegd zijn de berekeningen met 25% groei in de verschillende scenario's met alternatieve geurnormen niet opgenomen in het afstudeerverslag.

Wel valt uit de tekst in de geurvisie op te maken dat alleen berekeningen van de achtergrondbelasting zijn uitgevoerd en dat hierbij is gerekend met één emissiepunt per bedrijf. Op basis van die berekeningen is het aantal knelpunten in de verschillende scenario's geteld.

Uit die berekeningen zijn conclusies gepresenteerd van het aantal bedrijven (veehouderijen) zonder uitbreidingsmogelijkheden. Omdat het gaat om berekeningen met V-Stacks gebied, vanuit één emissiepunt gaat het hierbij om een indicatie dat er mogelijk sprake is van een bedrijf zonder uitbreidingsmogelijkheden. Om dit definitief bevestigd te krijgen hadden vervolgens deze indicatieve "knelpunten" nauwkeurig in beeld moeten worden gebracht met emissiepunten op stalniveau in plaats van op bedrijfsniveau. Bovendien is niet duidelijk of de rekeninstellingen van V-Stacks gebied zodanig zijn genomen dat de resultaten bij gelijke invoer overeen komen met berekeningen in V-Stacks vergunning. Pas na het uitvoeren van deze berekeningen kan worden beoordeeld of daadwerkelijk sprake is van een knelpunt. Vanwege belangrijke parameters als uittredesnelheid en emissiepunthoogte kunnen grote verschillen optreden tussen berekeningen op bedrijfsniveau en berekeningen op stalniveau. Vooral op korte afstand zijn grote verschillen onvermijdelijk. Knelpunten doen zich met name voor op korte afstand.

De weergave van het aantal knelpunten bij woningen ("woningen boven de norm") en de conclusies die hieruit worden getrokken zijn onjuist. Dit wordt hierna nader toegelicht.

Opmerkingen op geurberekeningen Quick Scan

In de Quick Scan zijn twee scenario's doorgerekend:

- Scenario met de (toenmalig) vergunde geuremissies van veehouderijen;
- Scenario met maximale groei per veehouderij tot de geurnorm bij bestaande woningen is bereikt (waarbij de maximale geuremissie is 'beperkt' tot 172.500 ou_E/s per veehouderij)

De bepaling van de vergunde geuremissies is niet geverifieerd. In de tekst van de quick-scan wordt gesproken dat de geuremissie vanuit de veehouderij is bepaald door de "geuremissie vanuit dierenverblijf vermenigvuldigd met aantal dierenverblijven". Dit is onjuist, tenzij er een situatie is met identieke dierenverblijven. Mogelijk is dit alleen in de tekst fout weergegeven.

In de berekeningen zijn alleen de intensieve veehouderijen betrokken. Niet duidelijk is of is uitgesloten dat andere veehouderijen ook (als neventak) dieren kunnen houden waarvoor omrekeningsfactoren gelden. Voorbeelden hiervan zijn schapen of vleesrundvee op een melkveebedrijf.

De invoerbestanden zijn niet weergegeven. Zo is niet bekend met welke parameters is gerekend. Waarschijnlijk is gerekend met standaardparameters. Ook is niet bekend of alle relevante geurgevoelige objecten in de berekeningen zijn meegenomen en hoe deze zijn bepaald.

Op sommige plaatsen is in het scenario met maximale groei een lagere geurbelasting berekend dan in het scenario met de (toenmalig) vergunde geuremissies. Dat zou niet mogelijk moeten zijn.

Bij het bepalen van het aantal woningen dat een geurbelasting ondervindt van boven de geurnorm is gebruik gemaakt van de berekende waarde voor de achtergrondbelasting. Deze vergelijking gaat niet op. Immers de geurnorm geldt niet voor de achtergrondbelasting, maar voor de voorgrondbelasting en deze laatste is niet berekend. Voor een beoordeling van het leefklimaat ten gevolge van de achtergrondbelasting had de berekende waarde voor de achtergrondbelasting gerelateerd moeten worden aan het geurhinderpercentage en de milieukwaliteit behorend bij de achtergrondbelasting (in een niet-concentratiegebied). Om te beoordelen hoeveel woningen een geurbelasting van boven de geurnormen ondervinden, had de voorgrondbelasting (in principe op stalniveau) moeten worden berekend.

Voor een beoordeling van de achtergrondbelasting op geurgevoelige objecten worden conform de gebruikershandleiding V-Stacks gebied alle veehouderijen binnen twee kilometer van een geurgevoelig object betrokken. De geurberekeningen zijn opgesplitst in vier deelgebieden. Rondom het onderzoeksgebied hadden de veehouderijen en geurgevoelige objecten in een 'buffer'zone van 2 km rondom dit gebied moeten worden meegenomen. In het rekenonderzoek zijn alleen de veehouderijen in het gedefinieerde gebied meegenomen. Aan de randen van de gebieden en bij geurgevoelige objecten in de randen van het onderzoeksgebied zijn hierdoor te lage achtergrondbelastingen berekend. Verder is niet duidelijk of dan wel juist is omgegaan met veehouderijen op de randen van het onderzoeksgebied, waarvoor het maatgevende geurgevoelige object is gelegen net buiten het onderzoeksgebied.

Geurverordening

Door de gemeente Oostellingwerf is een geurverordening vastgesteld als bedoeld in artikel 6 van de Wet geurhinder en veehouderij. In deze verordening kunnen (kort

weergegeven) andere waarden voor de geurbelasting en andere afstanden worden vastgesteld. Over de inhoud van de Verordening geurhinder en veehouderij Ooststellingwerf wordt het volgende opgemerkt.

In de aanhef van de geurverordening staat onder meer "gelet op de conceptgebiedsvisie gemeente Ooststellingwerf". Wij hebben ter beoordeling ontvangen een versie Gebiedsvisie gemeente Ooststellingwerf. Niet bekend is in hoeverre deze afwijkt van de conceptversie die ten grondslag ligt aan de geurverordening.

In artikel 3, lid 1 laatste zin van de geurverordening mist na "gebied" de tekst "zich bevinden buiten de bebouwde kom".

Ondanks voornoemde tekst fout is de strekking van de verordening duidelijk. In de gehele gemeente geldt binnen de bebouwde kom als grenswaarde $8 \text{ ou}_E/\text{m}^3$ en buiten de bebouwde kom $20 \text{ ou}_E/\text{m}^3$. Hiermee is de waarde gelijk aan de hoogste waarde van de bandbreedte die op grond van artikel 6 Wgv is toegestaan. Op zichzelf komt de gemeente de beleidsvrijheid toe om deze waarden vast te stellen. Wel is de vraag of de gemeente deze waarden op juiste wijze heeft vastgesteld.

Bij het vaststellen van een geurverordening ofwel het bepalen van een andere waarde of afstand dient artikel 8 Wgv te worden gevolgd.

Artikel 8

- 1 Bij het bepalen van de andere waarde of afstand, bedoeld in artikel 6, betreft de gemeenteraad in elk geval:*
 - a. de huidige en de te verwachten geursituatie vanwege de veehouderijen in het gebied;*
 - b. het belang van een geïntegreerde aanpak van de verontreiniging, en*
 - c. de noodzaak van een even hoog niveau van de bescherming van het milieu.*
- 2 Bij het bepalen van de andere waarde of afstand betreft de gemeenteraad tevens:*
 - a. de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied, of*
 - b. de afwijkende relatie tussen geurbelasting en geurhinder.*

De vraag is of met de gebiedsvisie de geursituatie is beschreven. Er is een opgave gedaan van het aantal woningen en veehouderijen dat niet kan uitbreiden bij een bepaalde norm. Zoals hiervoor beschouwd zijn deze voor wat betreft de woningen onjuist en wat betreft de bedrijven slechts indicatief bepaald.

Verder zijn de geursituatie en het niveau van bescherming van het milieu onjuist beschreven. Immers is het optredende leefklimaat bij een bepaalde geurnorm onjuist beschreven.

Bij het vaststellen van de geurverordening is gelet op het voorgaande niet voldaan aan artikel 8.