

# Minder geurhinder maar doel blijft buiten bereik

Piet Lagas en Theo Buijs

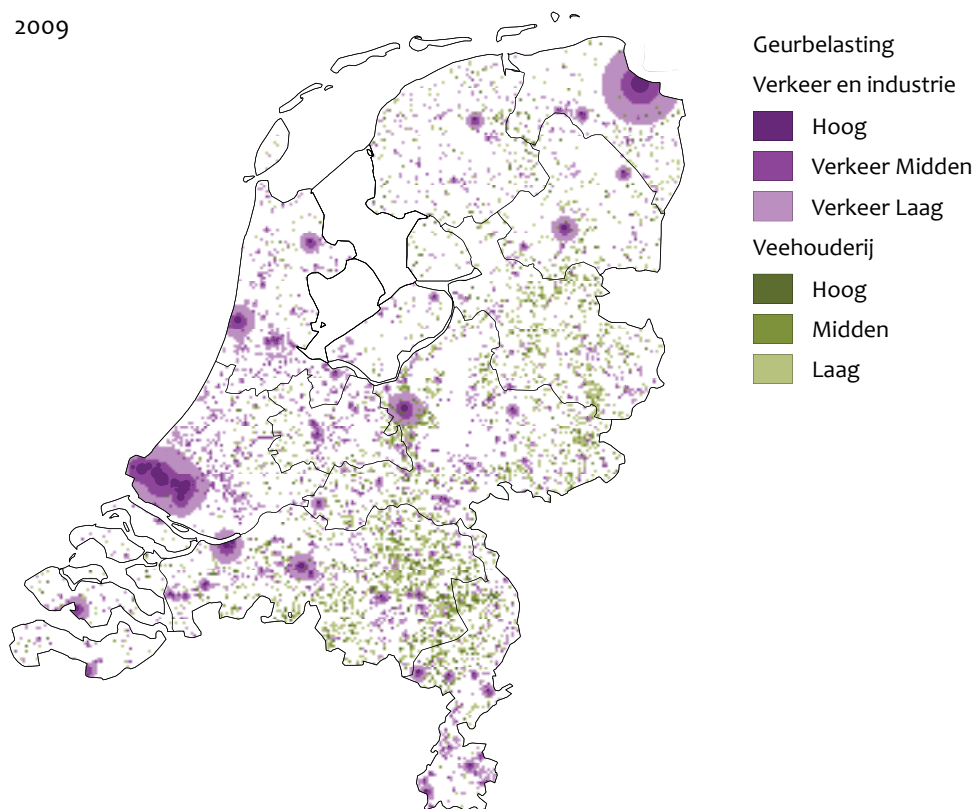
*In 1995 heeft het geurbeleid in Nederland vorm gekregen. Het bereiken van de doelstelling, maximaal 12% geurgehinderden in 2000 en geen ernstige geurhinder in 2010, is vooral een verantwoordelijkheid van de provincies en gemeenten. Evaluatie toont aan dat het percentage geurgehinderden dalende is. Met name de geurhinder door industrie is fors afgenomen, terwijl die door verkeer en landbouw is gehalveerd. Door het ontbreken van beleid blijft geurhinder door openhaarden en houtkachels hoog. Over de gehele linie genomen heeft de decentrale aanpak geleid tot minder geurhinder alhoewel de doelstelling voor 2010 voorlopig buiten bereik lijkt.*

Geur dringt vanuit diverse bronnen onze leefomgeving binnen. Naast het ondervinden van hinder kunnen mensen ook lichamelijke klachten overhouden aan stank, bijvoorbeeld hoestbuien, hoofdpijn of een verstoorde ademhaling. Als het vlak bij huis vaak stinkt, kan dat een reden zijn om te verhuizen. Stank kan zelfs leiden tot gevoelens van sociaal isolement of van onveiligheid. Uit onderzoek blijkt dat geurhinder niet direct maar wel indirect leidt tot gezondheidseffecten.<sup>1</sup> Verder beperken geurcontouren van bedrijven gemeenten en provincies in hun mogelijkheden om woningbouw te realiseren.

De belangrijkste bronnen van geurhinder (stank) zijn industrie (onder meer olie- en chemische industrie en afvalverwerkende bedrijven), wegverkeer en landbouw (met name mest en gier van veehouderijen). Ook burens kunnen

## Geurbelasting en geurhinder

2009



Bron: PBL (2009).

PBL/sep09/0557  
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

Figuur 1. Indicatieve geurkaart voor Nederland met geurcontouren van industrie, wegverkeer en veehouderij<sup>3</sup>

## OVER DE AUTEURS

**Piet Lagas** (030-2742237, piet.lagas@pbl.nl) maakt deel uit van het Team Leefomgevingskwaliteit van het Planbureau van de Leefomgeving (PBL). **Theo Buijs** is werkzaam bij de provincie Zuid-Holland als senior coördinator geur.

met open haarden geurhinder veroorzaken. Verder kan er geurhinder optreden door riolering waarvan de stank als zeer onaangenaam wordt ervaren en door kleinere bedrijven zoals patatkrampen, bakkerijen en horecabedrijven. In de Randstad komt vooral geurhinder voor door industrie en bedrijven en in Noord-Brabant en in het noorden van Limburg domineert geurhinder door veehouderij (Figuur 1). Circa 3% van het bebouwd oppervlak van Nederland heeft te maken met hoge

### Beleidsinstrumenten geurindustrie

- Eerste NeR-richtlijnen voor geur (1996)
- ISO-norm voor enquêtering voor geluidhinder die ook bruikbaar is voor geurhinder (2002)
- Geurmeetmethode Olfactometrie de EU norm (2003)
- Norm voor bepaling van Hedonische waarde (onaangenaamheid van geur) (2005)
- VNG-boek 'Bedrijven en milieuzonering, richtafstanden, voor verschillende bedrijfs categorieën, die in acht moeten worden genomen in geval van bouw van woningen of vestiging van bedrijven
- Praktijkblad Geur (2009).

geurbelasting. In de provincie Zuid-Holland is dat zelfs 8%.<sup>2</sup> Dat is één van de redenen waardoor ruimtelijke ontwikkelingen stagneren.

### Beleid

In het Nationaal Milieubeleidsplan 1 (NMP1, 1989) en de brief d.d. juni 1995 van de minister van VROM zijn doelen geformuleerd voor geurhinder. Onder de Nederlandse bevolking mocht in het jaar 2000 niet meer dan 12% hinder voorkomen en in 2010 geen ernstige geurhinder. In het NMP3 (1998) werd als aanvullend doel voor 2000 een stabilisatie van de geurhinder op het niveau van 1985 genoemd. Centraal in de brief van 1995 staat dat nieuwe hinder moet worden voorkomen en bestaande hinder moet worden verminderd. Het bereiken van de doelstellingen en de ontwikkeling van het geurbeleid is vooral een verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. Ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen geldt eveneens het uitgangspunt dat nieuwe hinder dient te worden voorkomen. De beleidsinstrumenten die gebruikt worden zijn brongericht via vergunningverlening in het kader van de Wet milieubeheer en gebiedsgericht in het kader van de Wet ruimtelijke ordening. Sinds 1995 zijn er verschillende instrumenten ontwikkeld om invulling te geven aan het geurbeleid (zie kader).

### Industrie

Het rijksbeleid voor geurhinder is voor de industrie uitgewerkt in de Nederlandse emissierichtlijnen Lucht.<sup>4</sup> Voor bedrijven in specifieke branches zijn Bijzondere Regelingen opgesteld waarin per branche de aanpak van geuroverlast is vastgelegd door toepassing van de Beste Beschikbare Technieken (BBT). Een hulpmiddel hierbij is de 'Hindersystematiek geur'

die in de NeR staat beschreven en voorziet in een systematische aanpak om het acceptabele geurniveau te bepalen. De provincies of gemeenten zullen daarbij als vergunningverlener een afweging maken, waarbij gekeken wordt naar technische, financiële, sociaal economische en planologische aspecten voor de specifieke situatie.

Van de twaalf provincies hebben er in 2009 zeven lokaal geurbeleid geformuleerd ten behoeve van de laatste stap in dit proces, de afweging of het geurniveau acceptabel is. Zonder vastgesteld beleid kan onduidelijk zijn op basis van welke argumenten en criteria de afweging is gemaakt. De provincies en gemeenten die geen apart beleid hebben geformuleerd gaan uit van landelijke richtlijnen en



geven daar uitvoering aan. Juridisch gezien staat een instantie sterker bij de onderbouwing van de toe- dan wel afwijzing van een vergunningaanvraag als dat tot stand is gekomen op basis van vastgesteld geurbeleid.

### Veehouderij

Per 1 januari 2007 is de Wet geurhinder en veehouderij (Stankwet) in werking getreden. Deze wet vormt het nieuwe beoordelingskader voor geur van de veehouderij. Volgens deze Stankwet moet er net als in de oude regelgeving nog steeds een 'ruimtelijke scheiding' (afstand) zijn tussen de veehouderij en het geurgevoelig object (= omwonende). Voor de landbouw wordt daarmee nu een benadering gevolgd die vergelijkbaar is met die bij bedrijven. Voor de veehouderijen zijn er echter, in tegenstelling tot het geurbeleid bij industrie, wel (wettelijke) geurnormen die gemeenten en provincies moeten toepassen. Gemeenten kunnen echter afwijken van de wettelijke normen binnen bepaalde grenzen. Overigens is de wet alleen gericht op geuremissie uit stallen en zijn activiteiten als het uitrijden van mest en mestopslag niet meegenomen. Er is bij deze normstelling rekening gehouden met het bestaan van landbouwconcentratiegebieden. Deze liggen vooral in Noord-Brabant en de Gelderse Vallei. In deze gebieden gelden soepelere normen dan erbuiten. Verder maakt het uit of een woning zich binnen de bebouwde kom of in het buitengebied bevindt.

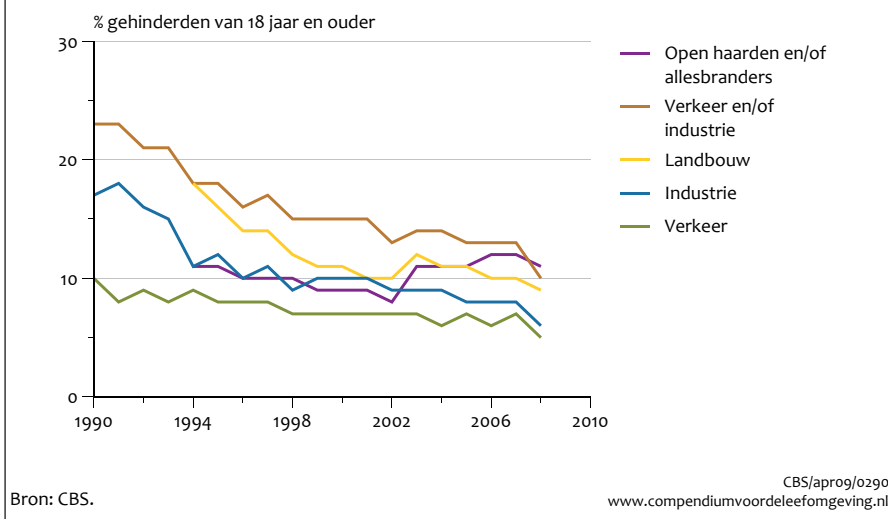
### Overige bronnen

Geurhinder door burenen waarbij het gaat om hinder van open haarden is een zaak voor de gemeenten. Het gaat om zo'n 1,1 miljoen haarden in Nederland. Vrijwel alle gemeentelijke bouwverordeningen bevatten een artikel op grond waarvan kan worden opgetreden tegen iemand die op een hinderlijke manier rook, stank of roet verspreidt. Ook op basis van de APV (algemene plaatselijke verordening) kan een gemeente in actie komen. In de praktijk zijn de mogelijkheden van een gemeente echter beperkt in verband met de bewijslast. Ook voor geurhinder van de rioleringen is de gemeente de verantwoordelijke overheid. Bij hinder van rioolstank kan geklaagd worden bij de gemeenten.

### Nieuwe ontwikkelingen

Per 1 juli 2010 zal naar verwachting de WABO (Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht) worden ingevoerd. Dan is er één loket voor burgers en bedrijven. Het bevoegd gezag voegt de milieu-

### Geurhinder per bron



Figuur 2. Afnemende trend voor geurhinder verkeer, industrie en landbouw. Geurhinder door open haarden en/of allesbranders stabiel (CBS, 2008)

vergunning samen met andere vergunningen. Door een aantal gefaseerde wijzigingen gaan vele inrichtingen onder de werking van het Activiteitenbesluit vallen, onder de wijziging per 1 januari 2010 vallen ca. 3500 bedrijven. Daarnaast is in Nederland de invoering van een 25-tal regionale uitvoeringsdiensten per 1 januari 2012 gepland. Verder is per 1 juli 2008 de nieuwe Wet ruimtelijke ordening ingegaan, daarmee vervalt bij gemeentelijke bestemmingsplannen de toetsende rol van provincies. Deze veranderingen hebben forse consequenties voor werkzaamheden en rol van provincies en gemeenten.

### Evaluatie geurbeleid

#### Percentage geurgehinderden

In de periode 1990-2008 is het percentage geurgehinderden door industrie, wegverkeer en landbouw ongeveer gehalveerd (Figuur 2). Er is geen afname te zien voor open haarden en/of allesbranders. Het doel van 12% (NMP2) totaal voor industrie, wegverkeer, en landbouw is niet toetsbaar omdat dit totaal niet wordt gepresenteerd door CBS. Het lijkt echter niet aannemelijk dat dit totaal lager uitkomt dan 12%. Het in NMP3 genoemde doel van stabilisatie ten opzichte van 1985 in 2000 is ook niet toetsbaar; gezien de trend is echter aannemelijk dat dit doel wel gerealiseerd is.

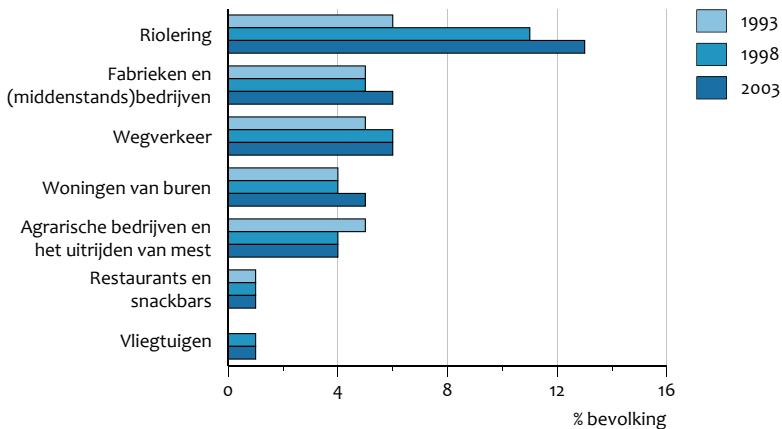
De doelstelling 'geen ernstige hinder in 2010' is moeilijker te beoordelen. In de hinderenquête van het CBS wordt niet gerapporteerd over ernstige hinder.<sup>5</sup> De hinderenquête van het RIVM rapporteert wel over ernstige hinder, maar omdat de vraagstelling anders is zijn deze enquêtes onderling niet vergelijkbaar. De meest recente resultaten van het RIVM dateren van 2003 (Figuur 3).<sup>6</sup> Toen zijn percentages voor ernstige hinder gerapporteerd van 5 à 6% voor zowel fabrieken en middenstandsbedrijven, als wegverkeer, burenen en agrarische bedrijven. Voor rioolstank wordt een percentage van 13% gerapporteerd. Hierbij speelt een rol dat rioolstank zeer onaangenaam is. Hoewel deze percentages inmiddels zullen zijn afgenomen lijkt het niet waarschijnlijk dat in 2010 het doel zal worden gehaald.

#### Industrie

Figuur 4 laat zien wat 10-15 jaar geurbeleid voor industrie heeft opgeleverd. Sinds 1990 is de industriële productie met bijna 40%



### Ernstige geurhinder



Bron: Franssen et al., 2004.

PBL/jan10/0555  
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

**Figuur 3.** Het lijkt onwaarschijnlijk dat de doelstelling geen ernstige hinder in 2010 wordt gehaald.

toegenomen. Verder is de bevolking circa 10% gegroeid. Daardoor is het aannemelijk dat zonder maatregelen meer mensen geurhinder zouden gaan ondervinden. Het aandeel gehinderden zou toe kunnen nemen van 17 naar 26%. Het aandeel geurgehinderden door industrie is echter afgenomen tot 6% in 2008 zodat geconcludeerd mag worden dat er met het geurbeleid veel is bereikt. Er zijn echter regio's waar het percentage veel hoger is. In de regio Rijnmond ondervonden bijvoorbeeld is in 2008 meer dan 60% van de bewoners hinder door industriestank.

### Verkeer en landbouw

Een vergelijkbare analyse als voor industrie is voor landbouw en verkeer moeilijk te maken omdat naast volumeontwikkelingen ook technologische ontwikkelingen een belangrijke rol spelen. Zo is de uitstoot van geurveroorzakende stoffen uit auto's en vrachtwagens verminderd en is de emissie van meststoffen door het onderwerken van mest verminderd. Uit de enquêtes van het CBS (figuur 2) blijkt dat de hinder sinds 1990 is gehalveerd van 18% naar 9% voor landbouw en voor verkeer van 10 naar 5%. Het RIVM rapporteerde

over 2003 voor landbouw 6% en voor verkeer 4% ernstige hinder.<sup>6</sup>

De mogelijkheden van afwijken van de geurnormen worden momenteel steeds meer benut door gemeenten om agrarische bedrijven mogelijkheden te bieden om uit te breiden (onder meer bij de gemeenten Heerde, Dantumadeel, Abcoude en Soest). In verschillende gemeenten is de afstand tussen veehouderijbedrijven en woningen teruggebracht van 100 naar 50 of van 50 naar 25 meter.

### Openhaarden en houtkachels

Voor geurhinder veroorzaakt door burenen met een open haard of houtkachel is er nauwelijks specifiek beleid. Er is dan ook geen afname te zien in het aantal gehinderden: nog steeds 11% in 2008 net als in 1994 (Figuur 2). Mogelijk is deze vorm van geurhinder het meest schadelijk voor de gezondheid, omdat het hier gaat om verbrandingsproducten. Bij onvolledige verbranding komen schadelijke stoffen zoals PAK's, vaste roet- of teerachtige deeltjes en dioxinen vrij.

### Milieucontouren

Toepassing van het vergunningensysteem in het kader van de Wet Milieubeheer (1993) en vaststelling van geurcontouren zijn er mede oorzaak van dat de bouw van nieuwe woningen wordt belemmerd. In het beleidsadvies 'Doorbreek de impasse, tussen milieu en gebiedsontwikkeling' wordt geadviseerd om ruimtelijke ontwikkelingen weer mogelijk te maken door eventueel af te wijken van milieunormeringen binnen de ruimte die Europese regelgeving biedt.<sup>7</sup> De VROM-Raad wil echter gebiedsontwikkeling dynamischer maken zonder van milieunormen af te wijken.<sup>8</sup> Zij adviseert om tegelijk met het bestemmingsplan een milieu-ruimteplan op te stellen waarin de bevoegdheden om van geldende wet- en regelgeving af te wijken worden verruimd. Daarbij is wel uitdrukkelijk het doel om uiteindelijk te voldoen aan de geldende milieunormen.

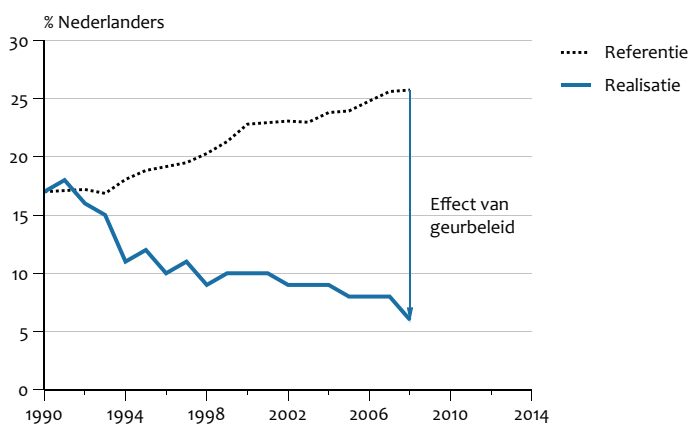
### Kleinere bedrijven

Het is onzeker op welke wijze de hinder door kleinere bedrijven zich zal ontwikkelen na de invoering in fasen van het Activiteitenbesluit sinds 2008, waardoor verschillende bedrijfstypen niet meer vergunningplichtig zijn. Deze bedrijven moeten wel aan bepaalde standardeisen voldoen die voor het hele land gelden. Meestal betekent dit bijvoorbeeld dat een actiefkoolfilter om geurtjes te absorberen verplicht is gesteld ofwel een schoorsteen die minstens twee meter boven het dak uitkomt.

### Decentralisatie

Provincies en gemeenten vinden het een goede ontwikkeling dat het beleid met betrekking tot geurhinder is neergelegd op decentraal niveau. Dit maakt lokaal maatwerken en dus differentiatie mogelijk, maar leidt ook tot een verschil van inzet van instrumentarium en beleid. Op decentraal niveau is het tevens gemakkelijker om de hinder te verminderen via compensatie of verevening in gevallen waarin het geurhinderniveau niet acceptabel is. Er zijn voorbeelden van situaties waarbij projectontwikkelaars of planmakers meebetalen aan geurreduce-

### Geurhinder Industrie



Bron: PBL.

www.planbureauvoordeleefomgeving.nl

**Figuur 4.** Ontwikkeling van geurhinder. De referentielijn laat de theoretische toename zien van het aantal gehinderden als rekening wordt gehouden met toenemende industriële productie en bevolking.



rende maatregelen bij een bedrijf om een project mogelijk te maken. Ook is het gemakkelijker om de hinder via voorlichting en via de betrokkenheid van omwonenden te verminderen.

Een gevolg van deze decentralisatie is dat gemeenten en provincies afzonderlijk op zoek gaan naar een toetsingskader met methoden en instrumentarium om het acceptabel hinderniveau vast te stellen. Dit leidt vaak tot verschillende meetmethoden, beoordelingsmethoden, definities en terminologie.<sup>9</sup> Ook in 2009 wordt niet altijd gebruik gemaakt van de standaardmethoden voor uitvoering van enquêtes en metingen. De oorzaak van het zoeken door een bevoegd gezag naar een eenduidig toetsingskader is dat deze ontbreekt in het rijksbeleid. Zo ontbreekt de methodiek en de kennis om de grens van geurhinder en ernstige geurhinder vast te stellen bij een procedure op lokaal niveau.

### Conclusies en discussie

De trend in het percentage gehinderden door geur van industrie, verkeer en landbouw is gunstig door een combinatie van geurreducerende maatregelen en ruimtelijke scheiding die vanaf het jaar 2000 in (provinciaal) geurbeleid is vastgelegd. Lokaal kunnen trends in hinderpercentages echter sterk afwijken van de landelijk trends. Geurhinder door bronnen waarvoor geen doel was geformuleerd, zoals open haarden en houtkachels evenals door rioolstank, is de afgelopen 10-15 jaar niet afgenomen. De doelstelling 'geen ernstige hinder' voor 2010 wordt waarschijnlijk niet gehaald. De veranderde rol bij het bevoegd gezag ten gevolge van WABO, Regionale Uitvoeringsdiensten, het Activiteitenbesluit en de nieuwe WRO is een onzekere factor voor de toekomstige ontwikkelingen van hinder.

Een oorzaak van het niet halen van de doelstelling voor ernstige hinder kan zijn dat dit begrip niet goed gedefinieerd is voor besluitvorming op lokaal niveau. De gemeenten en provincies gebruiken het begrip daarom niet of nauwelijks in hun beleid voor zowel vergunningverlening als ruimtelijke ordening. Een begrippen- en beleidskader met een definitie voor ernstige hinder en toetsbare doelen kan een bijdrage leveren aan het bereiken van deze doelstelling. Daarnaast is betere afstemming van geurbeleid tussen gemeenten en provincies wenselijk, evenals toepassing van gestandaardiseerde methoden. Mogelijk leidt de geplande invoering van de Regionale Uitvoeringsdiensten (2012) die kwaliteitsverbetering tot doel hebben tot verbetering

Om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken worden afstanden tussen geurbron en geurgevoelige objecten vaak verkleind. Dat is ook het geval bij veehouderijen waar met name gemeenten op grond van de wet Stank en Veehouderijbedrijven bevoegd zijn om normen te verruimen. Verder is door de invoering van het Activiteitenbesluit voor een aantal (kleinere) bedrijven het instrument van vergunningverlening (geurcontouren) verdwenen. Het percentage gehinderden zal door deze ontwikkelingen mogelijk toenemen, tenzij er adequate standaard geurbeperkende maatregelen worden genomen. Ook technische verbeteringen en geurbeperkende maatregelen bij bedrijven en industrie komen nu en in de toekomst deels ten goede aan ruimtelijke ontwikkelingen en leiden tot een verdere vermindering van het aantal geurgehinderden. Er zijn echter grenzen aan het inkorten van afstanden tussen geurbronnen en geurgevoelige objecten. Daarbij is ruimtelijke scheiding vaak een afweging van verschillende belangen. Op welke wijze de nieuwe WRO van invloed zal zijn op het beperken van hinder en het voorkomen van ernstige hinder zal de toekomst leren.

### Referenties

1. Smeets, M. and T. Fast (2006). Dosis effect relatie geur, effecten van geur. Den Haag, Opdekamp adviesgroep, Universiteit Utrecht, Fast advies.
2. Lagas, P. and F. Van Rijn (2008). Ernstige geurhinder in Nederland; ruimtelijke impact en beleid. Ruimteconferentie Rotterdam, The Netherlands, [http://www.pbl.nl/images/PLagas\\_tcm60-42637.ppt](http://www.pbl.nl/images/PLagas_tcm60-42637.ppt).
3. Lagas, P., H. v. Belois, et al. (2008). Results of odour policy in the Netherlands. 3rd IWA International Conference on Odour and VOCs, Barcelona, Spain.
4. Infomil. (2003). "Nederlandse Emissierichtlijn Lucht maart 2003 en aanvulling."
5. CBS (2009). StatLine: Milieuedrag en -besef en geur- en geluidshinder. CBS, Voorburg/Heerlen. Voorburg/Heerlen, Centraal Bureau voor de Statistiek.
6. Franssen, E. A. M., J. E. F. Van Dongen, et al. (2004). Hinder door milieufactoren en de beoordeling van de leefomgeving in Nederland. Inventarisatie Verstoringen 2003, RIVM/TNO.
7. De Zeeuw, F., H. Puylaert, et al. (2009). Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling. Delft, Praktijklerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft.
8. VROM-raad (2009). Dynamiek in gebiedsbericht beleid; Ontwikkelen door herschikken. Advies 075. Den Haag, VROM-raad.
9. Brugman, G. (2004). Een lange neus naar het Nederlands geurbeleid IJsselland, Saxion Hogeschool IJsselland. Onderzoek in opdracht van Infomil.