



ADVIES

29 april 2009

VISIEDOCUMENT DUURZAAM GEURBELEID

Inhoud

Inleiding	3
Krachtlijnen.....	4
Advies	6
1.1. Situering.....	6
1.2. Inhoud visiedocument.....	8
1.3. Aanbevelingen	9
1.3.1. Appreciatie	9
1.3.2. Geurklachten	9
1.3.3. Vaststellen van probleemgebieden	10
1.3.4. Beheersen van geurhinder bij hinderlijke bedrijven.....	11
1.3.5. Kleine vergunnings- of meldingsplichtige ondernemingen	15
1.3.6. Geuroverlast van particuliere en andere niet-ingedeelde activiteiten	15
1.3.7. Straatverkeer als bron van geurhinder.....	16
1.3.8. De link met ruimtelijke ordening versterken	16

Inleiding

De Minaraad ontving op 13 november 2008 een adviesvraag van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur over het visiedocument 'De weg naar een duurzaam geurbeleid'. In dit visiedocument wordt in hoofdlijnen ingegaan op de (beleids)context, beleidshiaten, recente realisaties, visie en potentiële vernieuwende geurbeleidsmaatregelen in Vlaanderen. Uit het advies zal moeten blijken welke beleidspistes een voldoende groot draagvlak hebben en welke pistes in een volgende fase verder kunnen worden geconcretiseerd. De adviestertermijn werd gesteld op een termijn van 2 maanden. De minister verlengde de adviestertermijn op vraag van de Minaraad.

Hubert David
Voorzitter Minaraad

Krachtlijnen

Ruim 15% van de bevolking in Vlaanderen werd anno 2007 op een of andere manier gehinderd door geurtjes afkomstig van allerlei activiteiten. De problematiek van geurhinder wordt vooral ad hoc benaderd. De laatste jaren komt hierin stilaan verandering. Er is nood aan een verduidelijking van het beleidsmatig en regelgevend kader. Ter voorbereiding van dit vernieuwde beleidskader werd door het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) een achtergronddocument en een visiedocument uitgewerkt. Het is het visiedocument dat ter advies voorligt.

De Raad meent dat bij de evaluatie van geurhinder/klachten de volgende toetsingscriteria van belang zijn: type omgeving, onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties, hedonische waarde, frequentie en duur van optreden van geurhinder, relevantie van de klacht. De Minaraad beaamt dat het gestandaardiseerd milieuklachtenregistratiesysteem en opvolgingsstelsel ' (MKROS) een grote stap vooruit is. Klachten kunnen een aanwijzing zijn doch het feit dat er geen klachten geregistreerd zijn, betekent niet dat er geen geurhinder is. Anderzijds betekent het feit dat er een klacht is niet altijd dat er sprake is van – onaanvaardbare – geurhinder. Sommige omwonenden maken soms oneigenlijk gebruik van dit instrument.

De Raad meent dat het opstellen van geurkwaliteitsnormen als algemene immissierichtwaarden in deel 2 van VLAREM II een goede maatregel kan zijn, maar vindt dat het toepassingsgebied ruimer moet zijn dan het beheersen van geurhinder bij hinderlijke bedrijven. Immissierichtwaarden zijn een indicator om potentiële probleemgebieden te identificeren waarbij alle geurbelastende activiteiten geïnventariseerd moeten worden.

De Minaraad geeft in eerste instantie de voorkeur aan optie 5 en optie 8. Voor bepaalde sectoren, waaronder de landbouwsector, kan ook optie 3 worden ondersteund.

De uitbreiding van de sectorale voorwaarden in deel 5 van VLAREM II (optie 3) met bijkomende middelvoorschriften kan een goede optie zijn voor welbepaalde sectoren waar door middel van BBT-gerelateerde maatregelen de geuremissies kunnen worden teruggedrongen tot een aanvaardbaar niveau. Dit is mogelijk in de landbouwsector waar de geurproblematiek vandaag de dag reeds sectoraal wordt aangepakt met behulp van middelvoorschriften gebaseerd op BBT, zoals verbods- en afstandsregels en emissiearme stallen in VlareM, de uitrijregeling in het mestdecreet, etc.

In beleidsoptie 5 wordt voorgesteld de nu gehanteerde geurstudie als bijzondere voorwaarde te uniformiseren in de vorm van een geurbeheersplan en geuraudit. De Raad is voorstander om de inhoud en de procedure van een geuraudit en een geurbeheersplan in een code van goede praktijk te gieten en een erkenning voor deskundigen uit te werken. Inzake de criteria om te beslissen of al dan niet een geuraudit of een geurbeheersplan moet opgemaakt worden, is de Raad in principe voorstander van twee pistes. Voor bedrijven met een voorgeschiedenis aan geurhinder én die behoren tot bedrijfssectoren die kampen met ernstige en extreme geurhinder, is het tijdstip van de (her)vergunning volgens de Minaraad een goed moment om na te gaan of een geuraudit of een geurbeheersplan noodzakelijk is. De andere te volgen piste is het opleggen van een geuraudit of een geurbeheersplan bij gegronde geregistreerde geurklachten.

De Minaraad is ook voorstander van het opstellen en juridisch verankeren van sectorale codes van goede praktijk (optie 8). De opname van de volledige code in Vlarem (of in de bijlagen) is niet gewenst omdat dit de flexibiliteit om de code aan te passen hypothekeert. Wel vraagt de Raad dat codes opgesteld worden met inspraak van de betrokken sectoren.

Volgens de Minaraad zijn geen bijkomende instrumenten nodig voor kleine vergunnings- of meldingsplichtige ondernemingen.

Om de geurlast van particuliere en andere niet-ingedeelde activiteiten te verminderen opteert de Minaraad naast de bestaande maatregelen voor deel 6 van Vlarem II uit te breiden met een hoofdstuk 'beheersing van hinder door geur'. Hierdoor is immers ook een uniform beleid mogelijk in het hele gewest.

Om de link met ruimtelijke ordening te versterken opteert de Raad voor het instrument milieuzonering. Het doel is om milieuhinderaspecten (geluid, geur, stof, etc.) van hinderlijke inrichtingen beter in rekening te brengen bij het planologische besluitvormingsproces.

1.1. Situering

[1] **Geurhinder.** Geurhinder treedt op als mensen een geur die ze in hun leefomgeving waarnemen, als onaangenaam en/of schadelijk voor hun welzijn beoordelen. Als gevolg hiervan zal de persoon die zich gehinderd voelt, zijn gedrag wijzigen, hetzij door klacht in te dienen, ramen te sluiten, minder tijd door te brengen in de tuin, enz. De mate van de hinder wordt meestal bepaald door eventuele piekconcentraties waaraan men blootgesteld wordt.

Ruim 15% van de bevolking in Vlaanderen werd anno 2007 op een of andere manier gehinderd door geurtjes afkomstig van allerlei activiteiten. Door de respondenten die ernstig of extreem gehinderd worden door geur, worden in 2007 de categorieën burenen en verkeer (beiden 4,5%) aangestipt als belangrijkste hindercategorieën, gevolgd door KMO en industrie (2,4%), water en zuivering (1,9%) en land- en tuinbouw (1,7%).

Ook als de tamelijk gehinderden in rekening worden gebracht, blijft de volgorde grotendeels behouden. Geurhinder door 'verkeer en vervoer' (13,2%) staat op de eerste plaats; op de voet gevolgd door 'burenen' (12,8%). Geurhinder door 'KMO en industrie' komt op de derde plaats (6,5%), op zijn beurt van nabij gevolgd door land- en tuinbouw (6,4%). De categorie water en zuivering is de oorzaak van 5,5% geurgehinderden, terwijl de categorie handel, diensten, recreatie en toerisme tenslotte verantwoordelijk is voor 1,6%.

Tabel 1: Geurhinder percentages **Schriftelijk Leefomgevingsonderzoek** (SLO)-0 versus SLO-1 en SLO-2

	SLO ₀ 2000	SLO ₁ 2003	SLO ₂ 2007
Bron	Tamelijk + ernstig + extreem %	Tamelijk + ernstig + extreem %	Tamelijk + ernstig + extreem %
Verkeer en vervoer	14,5	12,5	13,2
Burenen	10,3	10,8	12,8
KMO en industrie	8,5	6,8	6,5
Land- en tuinbouw	6,2	6,1	6,4
Water en –zuivering	5,7	5,3	5,5
Handel, diensten, recreatie en toerisme	1,3	1,4	1,6
TOTAAL	18,7	15,4	15,3

Bron: De weg naar een duurzaam geurbeleid – achtergronddocument

[2] **Ad-hocbenadering.** De problematiek van geurhinder wordt tot vandaag vooral ad hoc benaderd. Geurhinder, alsook de beoordeling ervan, is subjectief. Het is dan ook moeilijk om hiervoor een duidelijk regulerend kader te scheppen.

Op dit ogenblik bestaat er in Vlaanderen een onvoldoende geharmoniseerd juridisch kader inzake geurhinderbestrijding. In de huidige situatie kan de gehinderde zich beroepen op het algemeen burgerlijk recht (artikel 544 en/of artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek). Daarnaast bevatten het Milieuvergunningendecreet en VLAREM bepalingen voor het voorkomen en beheersen van geurhinder, alsook procedures met inbegrip van bezwaarindiening en beroepsrecht zodat omwonenden tot op zekere hoogte beschermd zijn. Wel zijn begrippen als 'normale burenlust', 'aanvaardbare hinder' en 'algemene milieuzorgplicht' vaag en niet eenduidig gedefinieerd.

Door het vage karakter van de bepalende regelgeving om geurhinder tot een aanvaardbaar niveau te reduceren bestond de situatie tot diep in de jaren '90 nog uit een ad-hocaanpak. De laatste jaren komt hierin stilaan verandering. Toch is er nog steeds nood aan een verduidelijking van het beleidsmatig en regelgevend kader.

[3] **Visiedocument en achtergronddocument.** Ter voorbereiding van dit vernieuwde beleidskader werd door het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) een achtergronddocument en een visiedocument uitgewerkt. Het is het visiedocument dat ter advies voorligt.

In dit visiedocument wordt in hoofdlijnen ingegaan op de (beleids)context, beleidshiaten, recente realisaties, visie en potentiële vernieuwende geurbeleidsmaatregelen in Vlaanderen. Het visiedocument beschrijft de visie van het Departement LNE met betrekking tot het geurbeleid. Het is het resultaat van heel wat beleidsvoorbereidend werk en intensief overleg op diverse niveaus en met diverse stakeholders.

Het achtergronddocument is een werkstuk van de afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu & Gezondheid. Dit document geeft een gedetailleerd overzicht van de (beleids)context, beleidshiaten, recente realisaties, visies en beleidsopties die in het kader van het geurbeleid door het departement LNE werden geïdentificeerd of werden aangegeven door de geconsulteerde instanties. Via een beleidsimpactanalyse, in de loop van 2006 uitgevoerd door een extern consultancybureau onder begeleiding van een uitgebreide stuurgroep, werd de haalbaarheid en effectiviteit van verschillende beleidsopties onderzocht, zonder dat al een uitspraak werd gedaan over een voorkeur voor de ene of andere beleidsoptie.

[4] **Verdere procedure.** Deze afweging van de verschillende beleidsopties gebeurt onder meer door een adviesvraag aan de Minaraad. Volgens de leeswijzer in het achtergronddocument zal het Departement LNE in een volgende fase, op basis van de elementen uit de 'beleidsimpactanalysetoetsing' en de informatie van de uitgebreide consultatierondes, in een definitief visiedocument voorstellen formuleren voor het aanpassen of aanvullen van het Vlaamse geurbeleidsinstrumentarium. Ook zal een werkplan opgesteld worden.

1.2. Inhoud visiedocument

- [5] **Uitgangspunten.** Bij het ontwikkelen van een vernieuwd geurbeleid, wordt in sterke mate rekening gehouden met uitgangspunten zoals onder meer de algemene milieubeleidsbeginselen, de beginselen van behoorlijk bestuur, de specifieke beleidsregels inherent aan een bij uitstek lokale problematiek als geurhinder en de kernideeën die in het Regeerakkoord 2004-2009 van de Vlaamse Regering en de Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004-2009 sterk benadrukt zijn.¹
- [6] **Aanpak.** Het visiedocument onderscheidt op het vlak van aanpak de volgende elementen: hinderlijke inrichtingen, kleine vergunnings- of meldingsplichtige ondernemingen, particulieren en andere niet-ingedeelde activiteiten, straatverkeer, geurklachten, link met ruimtelijke ordening en opvolging en evaluatie van het vernieuwde geurbeleid.

¹ Deze kernideeën zijn: de rechtszekerheid voor bedrijven, de voorkeur doelvoorschriften boven middelvoorschriften, een coherent, efficiënt en overlegd beleid en de integratie van milieuoverwegingen in andere beleidsdomeinen.

1.3. Aanbevelingen

1.3.1. Appreciatie

[7] **Appreciatie.** De Raad apprecieert dat hij in een vroeg stadium betrokken wordt bij de ontwikkeling van een visiedocument. Deze werkwijze is voor de Raad zeker voor herhaling vatbaar.

1.3.2. Geurklachten

[8] **Klachten.** Geurhinder heeft een uitgesproken subjectief karakter. Objectivering van klachten aan de hand van een aantal criteria is noodzakelijk om vervolgens een gefundeerd beleid te kunnen voeren.

De Raad meent dat bij de evaluatie van geurhinder/klachten de volgende toetsingscriteria van belang zijn:

- type omgeving (onderscheid in geurgevoeligheid van bestemmingen en objecten);
- onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties;
- hedonische waarde (aangenaamheid van de geur);
- frequentie en duur van optreden van geurhinder.
- relevantie van de klacht (bij x% van de omwonenden in een straal van y meter).

Om inzicht te krijgen in de klachten bestaat er sinds 2002 via de samenwerkingsovereenkomst met de gemeenten een centraal meldpunt voor een 'milieuklachtenregistratie- en opvolgingsysteem' (MKROS). Bij MKROS wordt gebruik gemaakt van enkele webpagina's die het rechtstreeks invoeren van klachten via het internet in een centrale databank voor milieuklachten mogelijk maken. Het systeem laat gemeenten en provincies toe milieuklachten via de computer in te voeren en op te volgen. Sinds 2006 is MKROS volledig operationeel. De databank is enkel toegankelijk voor overheidsdiensten; burgers hebben geen rechtstreekse toegang.

De Minaraad beaamt dat een gestandaardiseerd milieuklachtenregistratiesysteem een grote stap vooruit is. Het centraal verzamelen van alle beschikbare informatie is immers een eerste stap in de richting van een onderbouwd hinderbeleid. Want om een brongerichte aanpak te kunnen doorvoeren is een goede kennis van de hinderbronnen of probleemsituaties nodig. Het is logisch dat geurhinder in de eerste plaats opgemerkt wordt door de omgeving en minder door de (los van klachten optredende) toezichthoudende overheid.

Klachten kunnen een aanwijzing zijn doch het feit dat er geen klachten geregistreerd zijn, betekent niet dat er geen geurhinder is. Mensen zullen immers in de eerste plaats maatregelen nemen om de hinder te milderen (bv. door het sluiten van ramen, deuren en rolluiken). In tweede instantie wordt gedacht aan het indienen van een klacht of wordt er effectief klacht ingediend. De Raad merkt bovendien op dat MKROS een vertekend beeld kan geven want niet alle gemeenten gebruiken dit systeem even consequent. Anderzijds betekent het feit dat er een klacht is niet altijd dat er sprake is van – onaanvaardbare –

geurhinder. Sommige omwonenden maken soms oneigenlijk gebruik van dit instrument.

Op basis van informatie van SLO en MKROS heeft de overheid een zicht op het aantal gehinderden en op de ernst van de hinder. De Raad vraagt dat de overheid bij het opstellen van het actieplan prioriteit geeft aan deze maatregelen die ervoor moeten zorgen dat het aantal gehinderden en de ernst van de hinder afnemen.

1.3.3. Vaststellen van probleemgebieden

[9] Optie 1: geurkwaliteitsnormen als algemene immissierichtwaarden. Een van de mogelijke pistes is de opname van geurkwaliteitsnormen als algemene immissierichtwaarden in deel 2 van VLAREM II. Voor geluid bestaat al een dergelijk kader. Het visiedocument situeert deze optie bij het beheersen van geurhinder bij hinderlijke bedrijven. De Raad meent dat het opstellen van geurkwaliteitsnormen als algemene immissierichtwaarden een maatregel kan zijn, maar vindt dat het toepassingsgebied ruimer moet zijn.

Immissierichtwaarden zijn een indicator om potentiële probleemgebieden te identificeren. Het overschrijden van geurkwaliteitsnormen moet de overheid aansporen om na te gaan of een gebied een probleemgebied is.

Momenteel is men in staat om onderbouwde geurkwaliteitsdoelstellingen te ontwikkelen die gebaseerd zijn op dosis-responsrelaties. De waarden kunnen, hetzij onder de vorm van hinderpercentages hetzij onder de vorm van een geurconcentratie, als 98 percentiel worden opgenomen. De Raad geeft om pragmatische redenen de voorkeur aan de hinderpercentages die immers nauw aansluiten bij de hinderenquête SLO en haar afgeleiden (vergelijkbare enquêtes georganiseerd door provincies en gemeenten).

Op basis van de informatie van het SLO en MKROS en rekening houdend met bepaalde toetsingscriteria zoals een minimale oppervlakte voor het probleemgebied, type omgeving, een minimaal aantal inwonenden en een minimale statistisch relevante overschrijding van de milieukwaliteitsnorm binnen het probleemgebied, kunnen gebieden die sterk belast worden door diverse geurverspreidende activiteiten als probleemgebied aangeduid worden. Hiervoor kan een actieplan opgemaakt worden met maatregelen die effectief bijdragen tot het terugdringen van cumulatieve hinder tot een aanvaardbaar niveau.

Een voordeel van deze maatregel is ook dat meerdere bronnen tegelijkertijd in kaart worden gebracht en geanalyseerd. Vooral in gebieden die sterk belast worden door diverse geurverspreidende activiteiten kan deze maatregel effectief bijdragen tot het terugdringen van cumulatieve hinder tot een aanvaardbaar niveau. De Raad vindt dat in probleemgebieden alle geurbelastende activiteiten geïnventariseerd moeten worden en meent dan ook dat deze optie niet beperkt kan worden tot de doelgroep hinderlijke inrichtingen.

Het actieplan kan voor de diverse bronnen een mix van maatregelen voorstellen zodat de geurhinder op de meest efficiënte wijze aangepakt wordt. De Raad meent wel dat de voorgestelde maatregelen in het actieplan een mix moeten zijn van opties waarvoor een maatschappelijk draagvlak bestaat.

Het werken met actieplannen voor specifieke probleemgebieden is niet nieuw in

Vlaanderen. Ook voor fijn stof zijn dergelijke plannen uitgewerkt.

1.3.4. Beheersen van geurhinder bij hinderlijke bedrijven

[10] Mogelijke opties. Het uitgangspunt bij het zoeken naar potentiële maatregelen voor de bestrijding van geurhinder is het bestaande Vlaamse regelgevend kader. Ook wordt een positief effect verwacht van het nieuwe Milieuhandhavingsdecreet. Dit moet leiden tot een efficiënter, effectiever en sneller handhavingsbeleid in Vlaanderen.

Het visiedocument bevat een aantal mogelijke pistes voor bijkomende maatregelen:

- Opties binnen de traditionele regulering – binnen het kader van Vlarem II:
 - ✓ Optie 1: Opname van geurkwaliteitsnormen als algemene immissierichtwaarden in deel 2 van Vlarem II.
 - ✓ Optie 2: Herziening van algemene emissiegrenswaarden voor lucht in deel 4 van Vlarem II.
 - ✓ Optie 3: Uitbreiding van de sectorale voorwaarden in deel 5 van Vlarem II met bijkomende, geurhinderbeperkende middelvoorschriften.
 - ✓ Optie 4: Opname van sectorale geurnormen als richtwaarden (optie 4a) of als grenswaarden (optie 4b) in de sectorale milieuvoorwaarden in deel 5 van Vlarem II.
 - ✓ Optie 5: Geuraudit en geurbeheersplan als managementinstrumenten juridisch verankeren in Vlarem I en II.
- Opties binnen de traditionele regulering – buiten het kader van Vlarem II:
 - ✓ Optie 6: Decreet Milieuhinder waarin geurhinder als milieuthema is opgenomen.
 - ✓ Optie 7: Harmonisatie op Europees niveau.
- Opties binnen de alternatieven voor traditionele regulering:
 - ✓ Optie 8: Sectorale codes van goede praktijk.
 - ✓ Optie 9: Buitenwettelijk normenkader.

Voor de eerste optie wordt verwezen naar hoofdstuk 1.3.2. van het advies.

[11] Optie 2: Herziening van algemene emissiegrenswaarden voor lucht. De herziening van de algemene emissiegrenswaarden voor lucht in deel 4 van VLAREM II is een tweede beleidsoptie. Hierbij dient het onderscheid gemaakt te worden tussen een aanscherping of aanvulling van de componentspecifieke emissiegrenswaarden (uitgedrukt in traditionele concentratie-eenheden) enerzijds, en de introductie van geuremissiegrenswaarden (uitgedrukt in geureenheden) anderzijds.

Een aanscherping of aanvulling van de componentspecifieke emissiegrenswaarden (uitgedrukt in traditionele concentratie-eenheden)

impliceert in vele gevallen dat een heel scala aan stoffen gemeten moet worden. De Minaraad heeft bedenkingen bij de kosteneffectiviteit bij het meten van een hele waaier van componentspecifieke emissiegrenswaarden. Bij de tweede methode, de introductie van geuremissiegrenswaarden (uitgedrukt in geureenheden), zijn de onzekerheden met betrekking tot de (on)nauwkeurigheid van de meetmethode voor geuremissiegrenswaarden te groot om deze optie te verkiezen. De Minaraad vindt de herziening van de algemene emissiegrenswaarden voor lucht momenteel geen valabele piste.

[12] Optie 3: Bijkomende geurhinderbeperkende middelvoorschriften. De uitbreiding van de sectorale voorwaarden in deel 5 van VLAREM II met bijkomende middelvoorschriften, is een optie die veelal geen meerwaarde biedt. De aanpak via middelvoorschriften is een belangrijk knelpunt vanwege de relatief beperkte publiekelijk beschikbare kennis in de meeste sectoren over rendementen van technieken om geuremissies te reduceren. De Raad vraagt in de lopende en nieuwe BBT-studies meer aandacht voor de geurhinderproblematiek omdat dit facet momenteel vaak onderbelicht is. Volgens de Raad kunnen bijkomende middelvoorschriften een goede optie zijn voor welbepaalde sectoren, waar door middel van BBT-gerelateerde technieken de geuremissies kunnen worden teruggedrongen tot een aanvaardbaar niveau. Dit is mogelijk in de landbouwsector waar de geurproblematiek vandaag de dag reeds sectoraal wordt aangepakt met behulp van middelvoorschriften gebaseerd op BBT, zoals verbods- en afstandsregels en emissiearme stallen in Vlarem, de uitrijregeling in het mestdecreet, etc.

De Minaraad vraagt wel vooraf overleg te plegen met de beoogde sectoren vooraleer deze optie daadwerkelijk geïmplementeerd wordt.

[13] Optie 4: Introductie van sectorale geurnormen. De vierde beleidsoptie is de opname van sectorale geurnormen als richtwaarden of als grenswaarden in de sectorale milieuvoorwaarden in deel 5 van Vlarem II. De introductie van sectorale geurnormen wordt niet ondersteund door de Minaraad vanwege de vraagtekens bij de flexibiliteit, de kosten en de onzekerheden met betrekking tot de (on)nauwkeurigheid van de meetmethode.

[14] Optie 5: Geuraudit en geurbeheersplan. Het opleggen van een geurstudie via bijzondere milieuvergunningvoorwaarden is sinds vele jaren de beproefde methode waarop geurhinder van milieuvergunningplichtige inrichtingen wordt aangepakt. Een knelpunt in de bestaande werkwijze is immers nog te vaak de weinig consistente aanpak, zowel op het vlak van de criteria die worden gehanteerd om te beslissen of een hinderlijke inrichting een geurstudie moet opstellen als op het vlak van de inhoudelijke invulling ervan en de gebruikte meettechnieken.

In beleidsoptie 5 wordt voorgesteld de geurstudie als bijzondere voorwaarde te uniformiseren in de vorm van de krachtdadige managementinstrumenten geurbeheersplan en geuraudit.

Een geurbeheersplan is ruim opgevat en bevat onder meer:

- Een inventarisatie van (potentiële) geleide en fugatieve geurbronnen binnen de inrichting, met een inschatting van de bijdrage van elke deelbron in de totale geuremissie en de karakteristieken (type geurcomponenten) van elke geurbron, inclusief mogelijke repercuties van eventuele seizoensactiviteiten, schoonmaak- of onderhoudsoperaties.

- Impactberekeningen met contourberekeningen en informatie over receptoren.
- Een doelvoorschrift, uitgedrukt als een geurconcentratienorm, afgeleid volgens de vastgestelde methodiek.
- Een beschrijving van BBT-maatregelen die moeten toelaten te voldoen aan het doelvoorschrift.
- Een stappenplan waarin duidelijke termijnen aangegeven worden waarbinnen naar de basisbeschermingsniveaus zal worden toegewerkt.
- Een werkwijze voor effectiviteitscontrole.

Een geuraudit is de 'light' versie van een geurbeheersplan en bevat een bedrijfsdoorlichting, een analyse van de activiteiten, producten en diensten met gevolgen voor geuremissies. In de audit wordt aandacht besteed aan milieutechnische, organisatorische, milieuhygiënische en (vooral) managementaspecten. De uitvoering van een geuraudit zou moeten leiden tot een bedrijfsinterne code van goede praktijk, met aanbevelingen en tips op managementvlak.

De wijze waarop een geuraudit en geurbeheersplan opgesteld moeten worden, kan als code van goede praktijk in Vlarem II worden opgenomen.

Met betrekking tot de te hanteren criteria om te beslissen of al dan niet een geuraudit of een geurbeheersplan moet opgemaakt worden, worden in het achtergronddocument drie pistes beschreven.

- In de eerste piste wordt de verplichting ingesteld voor alle hieraan gebonden inrichtingen om tegen een welbepaald tijdstip, los van de vergunningstoestand, een geuraudit of een geurbeheersplan op te maken.
- De tweede piste bestaat erin de verplichting tot opmaak van een geuraudit of een geurbeheersplan te koppelen aan een situatie van (her)vergunningverlening.
- De derde piste, die de huidige situatie benadert, is deze waarbij op ad-hocbasis wordt beslist of al dan niet een geuraudit of een geurbeheersplan moet worden opgesteld (meestal bij aanhoudende klachten).

De Raad is voorstander om de inhoud en de procedure van een geuraudit en een geurbeheersplan in een code van goede praktijk te gieten. De doelstelling van een dergelijk onderzoek is dat de oorzaak van het probleem wordt achterhaald en dat er mogelijke saneringsopties worden aangegeven. Hierbij moet uitgegaan worden van de algemene milieubeleidsbeginselen (zoals de toepassing van BBT).

Inzake de criteria om te beslissen of al dan niet een geuraudit of een geurbeheersplan moet opgemaakt worden, is de Raad in principe voorstander van een gecombineerde tweede en derde piste.

De Minaraad meent dat de eerste piste niet doelmatig en kostenefficiënt is.

Voor bedrijven met een voorgeschiedenis aan geurhinder én die behoren tot bedrijfssectoren die kampen met ernstige en extreme geurhinder, is het tijdstip

van de (her)vergunning volgens de Minaraad een goed moment om na te gaan of een geuraudit of een geurbeheersplan noodzakelijk is. Dit tijdstip heeft als voordeel dat eventuele noodzakelijke nieuwe investeringen meer verantwoord kunnen zijn vanwege de looptijd van de nieuwe vergunning. Voor deze bedrijven moet een objectief afwegingskader opgesteld worden. Hierbij zijn zeker van belang: het type omgeving (onderscheid in geurgevoeligheid van bestemmingen en objecten), het onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties, de hedonische waarde (aangenaamheid van de geur), de frequentie en duur van optreden van geurhinder, het aantal mogelijke gehinderden binnen een bepaald gebied, de reeds genomen maatregelen en uitgevoerde studies, etc. Bedrijven zonder voorgeschiedenis en sectoren die vallen onder optie 3 (bijkomende middelvoorschriften gebaseerd op BBT) moeten volgens de Minaraad buiten deze piste vallen.

De andere te volgen piste is volgens de Minaraad het opleggen van een geuraudit of een geurbeheersplan bij gegronde geregistreerde geurklachten. De overheid moet zich informeren bij de gemeente op wiens grondgebied de inrichting zich bevindt. Deze gemeente beschikt immers als eerstelijnsinstantie over een overzicht van de klachten die bij haar (en eventueel andere) diensten werden gemeld en kan best de gegrondheid van die klachten inschatten. Indien het om gegronde klachten gaat, moet het bedrijf gehoord worden en de mogelijkheid krijgen om bijkomende maatregelen voor te stellen. Pas daarna zou de vergunningsverlenende overheid een geuraudit of een geurbeheersplan mogen opleggen.

De Raad stelt echter vast dat in de landbouwsector geen draagvlak bestaat voor het opleggen van een geuraudit of –beheersplan, ook niet na geurklachten. De landbouwsector is van oordeel dat, gezien de reeds bestaande sectorale maatregelen, het geurbeleid moet gebaseerd zijn op het toepassen van de best beschikbare technieken. BBT-gerelateerde maatregelen kunnen als sectorale middelvoorschriften worden opgenomen in Vlarem (cfr. optie 3).

Momenteel bestaat er een erkenning voor het nemen van geurstalen maar niet voor het uitvoeren van een volledige geurstudie. De Minaraad vraagt om ook een erkenning te voorzien voor het uitvoeren van een geuraudit of een geurbeheersplan.

- [15] **Optie 6: Decreet Milieuhinder.** Een andere optie is het vaststellen van een eigen decretaal kader voor milieuhinder waarin geurhinder als milieuthema is opgenomen. De sterk versnipperde regelgeving inzake milieuhinder kan op die manier immers worden bijeengebracht en versterkt. Gelet op de moeizame aanbouw van nieuwe titels aan het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid en de recente implementatie van de Europese Richtlijn 2002/49/EG voor de beheersing van geluidshinder in Vlarem, ontbreekt volgens het visiedocument het draagvlak om te komen tot een afzonderlijk decretaal kader. De Minaraad neemt hiervan akte.
- [16] **Optie 7: Harmonisatie aangestuurd vanuit Europa.** Het proces ter voorbereiding van een Europees richtlijnenkader voor geurhinder is langdurig en moeizaam. De visienota verwacht op korte tot middellange termijn weinig vooruitgang. Deze piste is in eerste instantie een theoretische piste.
- [17] **Optie 8: Sectorale codes van goede praktijk.** Het opstellen en eventueel juridisch verankeren van sectorale codes van goede praktijk is een achtste optie.

Het opstellen van codes van goede praktijk kan volgens de Raad een meerwaarde betekenen voor welbepaalde sectoren. In vele gevallen volstaat het installeren van bijkomende technologie niet, maar moet er ook blijvende aandacht zijn voor organisatorische en managementaspecten. Codes van goede praktijk omvatten ook deze aspecten. De Raad meent dat dit een valabele optie is voor welomschreven en uniforme (deel)sectoren en/of activiteiten. Dit geldt in eerste instantie voor inrichtingen met integrale vergunningsvoorwaarden en inrichtingen die niet via het milieuvergunningenbeleid aangestuurd kunnen worden. De Raad is voorstander om de codes van goede praktijk juridisch te kaderen door deze bijvoorbeeld te vermelden in Vlarem. De opname van de volledige code in Vlarem (of in de bijlagen) is niet gewenst omdat dit de flexibiliteit om de code aan te passen hypothekeert. Wel vraagt de Raad dat codes opgesteld worden met inspraak van de betrokken sectoren.

- [18] **Optie 9: Buitenwettelijk normenkader.** Voor bedrijven waarvoor de bestaande aanpak niet toereikend is, zouden beleidsinstructies (omzendbrieven, richtlijnennota of code van goede praktijk) ontwikkeld kunnen worden die de vergunningverlenende overheid kan ondersteunen om te bepalen wat aanvaardbare hinder is. Deze aanpak wordt in Nederland toegepast. Dit is geen optie die door de Minaraad naar voor wordt geschoven.
- [19] **Besluit.** De Minaraad geeft in eerste instantie de voorkeur aan optie 5 en optie 8. Voor bepaalde sectoren, waaronder de landbouwsector, kan ook optie 3 worden ondersteund.

1.3.5. Kleine vergunnings- of meldingsplichtige ondernemingen

- [20] **Geen extra instrumenten nodig.** Kleine vergunnings- of meldingsplichtige ondernemingen vallen onder de bevoegdheid van het lokale niveau. Enerzijds is er ondersteuning van dit lokale niveau via het versterken van de expertise, maatregelen in het kader van het nieuwe samenwerkingakkoord, etc. Anderzijds is omwille van de specificiteit van deze bedrijven een specifiek kader regelgevend ontwikkeld (integrale voorwaarden, het opleggen van bijzondere voorwaarden, etc.).

Volgens de Minaraad zijn naast de besproken opties in het vorige hoofdstuk geen bijkomende instrumenten nodig voor deze doelgroep.

1.3.6. Geuroverlast van particuliere en andere niet-ingedeelde activiteiten

- [21] **Belangrijke vorm van geurhinder.** De belangrijkste geuroverlast van particulieren en niet-ingedeelde activiteiten zijn: de opslag van afval, het verbranden van afval in open lucht, schoorsteenafvoeren, dampkappen, lekkende brandstoftank, hondenpoep op het trottoir, sproeiende katers en lozingen in de riolering. Uit de SLO-2 enquête blijkt dat de geurhinder van burens de voorbije jaren significant is toegenomen (van 10,3% in 2000 naar 12,8% in 2007), terwijl voor alle andere bronnen een stagnerende tot dalende trend in de geurhinder wordt waargenomen. Het lijkt erop dat vooral schoorsteenafvoeren (verbrandingsgassen en kookdampen) en het verbranden van afval in open lucht de laatste jaren in toenemende mate irritatie bij burgers opwekken.

[22] **Bestaande maatregelen.** Sinds midden 1999 bestaat het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties (GAS). Het nieuwe Milieuhandhavingsdecreet heeft het Afvalstoffendecreet gewijzigd, zodanig dat gemeenten nu meteen gemeentelijke administratieve geldboetes volgens het GAS-systeem kunnen opleggen voor kleine vormen van openbare overlast. Tegen kleine vormen van openbare overlast die niet onder het Afvalstoffendecreet vallen, zullen gemeenten vanaf 1 mei 2009 kunnen optreden, de datum waarop het Milieuhandhavingsdecreet volledig in werking treedt. Via de samenwerkingsovereenkomst worden gemeenten aangezet om meldingen van geurhinder structureel op te volgen. Ook worden typepolitierglementen aangeboden, onder meer met betrekking tot het verbranden van afvalstoffen en met betrekking tot diverse vormen van geurhinder.

[23] **Aanvullende maatregelen.** Het is een optie om de milieuvorwaarden voor niet-ingedeelde inrichtingen in deel 6 van Vlarem II uit te breiden met een hoofdstuk 'beheersing van hinder door geur'. De Raad erkent de voordelen van de overname van gemeentelijke typepolitierglementen in VLAREM. Hierdoor is immers een uniform beleid mogelijk in het hele gewest. Daarbij moet aandacht besteed worden aan meer belangrijke zaken (bv. schoorsteenafvoer). Het is niet de bedoeling om alles te regelen (bv. afstand van de composthoop tot de buur).

De Raad steunt ook de ontwikkeling van een code van goede praktijk voor dampafvoersystemen van commerciële keukens, het aansporen van de federale overheid voor productnormering inzake tuinafvalverbrandingsoventjes, kachels en stooktoestellen en brandstoffen.

1.3.7. Straatverkeer als bron van geurhinder

[24] **Straatverkeer.** Hoewel heel wat mensen aangeven hinder te hebben van de uitlaatgassen van het verkeer (ruim 14% van alle Vlamingen), wordt hierover maar weinig geklaagd. Klachten worden vooral ingediend over de uitlaatgassen van een stationair draaiende motor van een vrachtwagen of autobus. Geurhinder door het verkeer hangt voor een groot deel samen met de emissie van een aantal andere luchtpolluenten uit voertuigen. Op verschillende beleidsniveaus worden op dit vlak inspanningen geleverd. Dit gaat van Europese productnormering voor wagens, vrachtwagens, motoren en off-roadvoertuigen tot Vlaamse initiatieven zoals het stimuleren van milieuvriendelijkere voertuigen en brandstoffen en de sanering van de zones waar de verontreiniging het hoogst is (CAR-model).

De Minaraad begrijpt dat er op korte tot middellange termijn geen belangrijke daling van de door het verkeer veroorzaakte geurhinder verwacht kan worden. Niettemin blijft het gezien het aantal gehinderden aangewezen om bij beleidsonderbouwende onderzoeken - waar mogelijk en relevant - ook het geuraspect in rekening te (laten) brengen. Hierdoor zal stelselmatig meer informatie gekend worden, wat in een verdere fase kan leiden tot voorstellen voor het nemen of bijsturen van concrete acties of maatregelen. Bovendien moet er verhoogde aandacht zijn voor emissies waarvoor het voorziene pakket maatregelen geen oplossing biedt, zoals de geuremissie van kerosine.

1.3.8. De link met ruimtelijke ordening versterken

[25] **Afstemming.** Door de historisch gegroeide ruimtelijke ordening in Vlaanderen is

momenteel geen volledige scheiding mogelijk tussen potentiële hinderbronnen en hindergevoelige zones zoals woon-, recreatie- of natuurgebieden. Op een ogenblik waarop het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen invulling krijgt via de ruimtelijke uitvoeringsplannen moet hoe dan ook vermeden worden dat nieuwe hindersituaties ontstaan. Een goede afstemming tussen het ruimtelijkeordeningsbeleid en het hinderbeleid is dan ook gewenst.

Het visiedocument stelt verschillende mogelijke maatregelen voor. Een koppeling met RUP's (waarbij milieuvorwaarden opgenomen worden) ligt volgens de Minaraad moeilijk, want dan moeten de milieuvergunning en het RUP immers dezelfde milieuvorwaarden bevatten. Ook de introductie van een hindertoets (naar analogie met de watertoets) heeft volgens de Minaraad geen maatschappelijk draagvlak. Dit is een te generieke maatregel die weinig meerwaarde biedt in vergelijking met de overige maatregelen.

De Raad ziet meer mogelijkheden voor het instrument milieuzonering. Het doel is om milieuhinderaspecten (geluid, geur, stof, etc.) van hinderlijke inrichtingen beter in rekening te brengen bij het planologische besluitvormingsproces. Om al te grote willekeur bij de interpretatie van milieuzonering in de praktijk te voorkomen, moet een richtlijn of code van goede praktijk voor het milieuzoneringsinstrument uitgewerkt worden. De Raad is evenwel geen voorstander van de ontwikkeling van een nieuw instrument, het bedoelde milieuzoneringsinstrument dient binnen het planologisch besluitvormingsproces behouden te blijven.