



# VISIEDOCUMENT DE WEG NAAR EEN DUURZAAM GEURBELEID

## STATUS INFORMATIE:

Status: versie voor maatschappelijk overleg

Versienummer: 6.7

Datum uitgave: **september 2008**

## 1. Doel van deze nota

In dit visiedocument, met als werktitel 'De weg naar een duurzaam geurbeleid', wordt in hoofdlijnen ingegaan op de (beleids)context, beleidshiaten, recente realisaties, visie en potentiële vernieuwende geurbeleidsmaatregelen in Vlaanderen.

De problematiek van geurhinder wordt totnogtoe vooral ad hoc benaderd. Geurhinder is dan ook zo'n subjectief iets, dat het moeilijk lijkt om hiervoor een duidelijk regulerend kader te scheppen. In Europa, en niet in het minst in Vlaanderen, is de laatste jaren echter heel wat energie gestopt in de ontwikkeling van een degelijk onderbouwd geurhinderbeleid.

Het Vlaamse geurbeleid zit al ruim 10 jaar ingebed in de Vlaamse milieubeleidscyclus. Het is het departement Leefmilieu, Natuur en Energie dat het geurbeleid in die periode heeft vormgegeven. De nadruk heeft al die tijd gelegen op de toepassing van BBT, op de voorbereiding van regelgeving specifiek gericht op de beheersing van geurhinder (voornamelijk via onderzoek naar dosis-respons relaties), op het ondersteunen van lagere bestuursniveaus en het bevorderen van een standaardaanpak. Het Departement wil dan ook vooral binnen deze werkdomeinen aanbevelingen doen in de richting van een vernieuwd geurbeleid.

De resultaten van het beleidsvoorbereidende werk zijn voorgesteld in dit visiedocument en werden vertaald in verschillende realisaties en beleidsopties binnen de diverse doelgroepen. Het visiedocument beschrijft de visie van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie met betrekking tot het geurbeleid. Het is het resultaat van heel wat beleidsvoorbereidend werk en intensief overleg op diverse niveaus en met diverse stakeholders. Onder meer volgende instanties werden geconsulteerd en om commentaren verzocht in verschillende stadia bij de totstandkoming van dit visiedocument: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, Vereniging van Vlaamse Provincies, Aquafin, Nationaal Verbond van Slachterijen, FEBEV, Febeltex, Centexbel, Agoria Vlaanderen, Vereniging van Oppervlaktebehandeling van Metalen, Belgische Boerenbond, Vereniging Varkenshouders, Vlaco en de compostsector (groepsgesprek met diverse bedrijven, intercommunales), VMM, OVAM, UNIZO, VOKA, FEVIA, de Belgische Bierbrouwers, stad Brugge, stad Gent, provincie Oost-Vlaanderen, provincie Limburg, DEC (slibverwerkend bedrijf dat als eerste in Vlaanderen een geurconcentratienorm kreeg opgelegd in haar milieuvergunning) en de Vlaamse ombudsdienst.

In deze aanbevelingen hebben we ons beperkt tot de belangrijkste maatregelen die op korte termijn (periode 2008-2010) kunnen gerealiseerd worden. In het bijhorende achtergronddocument, een werkstuk dat opgesteld is door de afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu & Gezondheid, worden nog heel wat meer realisaties en potentiële maatregelen voorgesteld. Dit achtergronddocument gaat uitgebreid in op de historiek van de beleidsvoorbereiding en op de elementen die in dit visiedocument aan bod komen, in het bijzonder op de voorgestelde beleidspistes, zonder dat er evenwel al consensus bestaat over de detaillijnen van de beschreven beleidsopties en voorkeurspistes. Ook al worden deze opties in deze aanbevelingen niet expliciet vermeld, toch zal de komende jaren ook hieraan de nodige aandacht worden geschonken.

Beide documenten willen een goed overzicht geven van de vele mogelijkheden die er zijn om geurhinder, veroorzaakt door diverse doelgroepen, op een meer coherente, gestructureerde, brongerichte en sectorale manier aan te pakken, en dit in verschillende fasen van de beleidscyclus. Tevens kan het achtergronddocument beschouwd worden als aanzet naar een beleids- of reguleringsimpactanalyse voor die specifieke opties die werden geïdentificeerd binnen de doelgroep KMO en industrie.

Hiermee wordt het beleidsvoorbereidende traject voorlopig even afgesloten. Het departement Leefmilieu, Natuur en Energie wil nu het maatschappelijke debat rond de problematiek van geurhinder initiëren om zodoende een draagvlak te creëren als voorbereiding op de introductie van vernieuwende geurbeleidsmaatregelen gericht op het voorkomen en beheersen van geurhinder binnen de diverse doelgroepen. De basis voor het maatschappelijke overleg wordt gevormd door het visiedocument van het departement, terwijl het achtergronddocument mee input kan geven aan een kwalitatief hoogstaand debat.

## 2. De problematiek

Geurhinder treedt op als mensen een geur, die ze in hun leefomgeving waarnemen, als onaangenaam en/of schadelijk voor hun welzijn beoordelen. Ruim 15 % van de bevolking in Vlaanderen, of bijna 1 op 6 burgers, is anno 2007 op één of andere manier op zijn minst tamelijk gehinderd door geurtjes afkomstig van één of andere activiteit.

Geur is bij uitstek een subjectief gegeven, wat de inschatting van de ernst ervan moeilijk maakt. Eventuele effecten op de gezondheid zullen ook van persoon tot persoon verschillend zijn.

Op dit ogenblik bestaat er in Vlaanderen een onvoldoende geharmoniseerd juridisch kader inzake geurhinderbestrijding. De bestaande regelgeving is nog te dikwijls vaag en sterk versnipperd. In de huidige situatie kan de gehinderde zich beroepen op het algemeen burgerlijk recht, in het bijzonder de figuur van de burenhinder vervat in artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek enerzijds en de regels met betrekking tot de gewone burgerlijke aansprakelijkheid vervat in artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek anderzijds. Het Milieuvergunningendecreet en de VLAREM reglementering bevatten bepalingen die het voorkomen en beheersen van hinder opleggen bij als hinderlijk ingedeelde ingedeelde inrichtingen. Daartegenover staat wel dat de in artikel 22 van het Milieuvergunningendecreet opgenomen algemene milieuzorgplicht vaag is. Begrippen als 'normale burenlust' en 'aanvaardbare hinder', nochtans de hoekstenen van het bestaande beleid, zijn totnogtoe niet éénduidig gedefinieerd.

Omwonenden zijn tot op zekere hoogte beschermd tegen hinder via het recht van bezwaarindiening bij de vergunningverlening en via het beroepsrecht tegen de vergunning, met name het georganiseerd administratief beroep bij de overheid en het annulatieberoep bij de Raad van State.

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 hoc aanpak. De laatste jaren komt hierin stilaan verandering, mede onder impuls van de inspanningen die de Vlaamse milieuoverheden hierrond leveren. Dit uit zich onder meer in een dalende trend voor het aantal geurgehinderden door KMO en industrie<sup>1</sup>. Toch is er nog steeds nood aan een duidelijk beleidsmatig en regelgevend kader. Het bestaande kader zorgt immers nog voor onduidelijkheid en rechtsonzekerheid voor de veroorzakers van geurhinder enerzijds, en biedt nog te weinig houvast aan de instanties die de hinder moeten beoordelen en eventueel sanctioneren (uitvoerende en rechterlijke machten) anderzijds.

Geurhinder is binnen de wetenschappelijke onderzoekswereld een relatief recent aandachtspunt, als we het vergelijken met de klassieke luchtvervuilingsproblemen die o.a. verzuring, het gat in de ozonlaag en de vorming van troposferische ozon veroorzaken. Onze kennis met betrekking tot diverse aspecten van de geurproblematiek is dan ook nog relatief beperkt. Zo is er weinig informatie centraal beschikbaar over de huidige toestand en evoluties van de geurhinderproblematiek in Vlaanderen, nochtans de basis voor het voeren van een goed onderbouwd beleid. De wetenschappelijke onderbouwing van de toegepaste meettechnieken voor geur krijgt weliswaar stilaan vorm maar de foutenmarges op de sensorische meettechnieken zijn nog relatief ruim. En ook de modelmatige benadering van geurhinderproblemen is nog in volle ontwikkeling.

De aanpak van een geurprobleem vereist, gezien de specificiteit van het geurthema, een zekere vaktechnische competentie. Dikwijls is er echter bij het bevoegde lokale bestuursniveau onvoldoende kennis en mankracht aanwezig om geurklachten op een adequate manier te onderzoeken, of om preventief in te spelen op potentiële bronnen van geurhinder.

Er valt de voorbije jaren een stijgende trend op te merken van het aantal geurgehinderden in Vlaanderen als gevolg van particuliere activiteiten. Vooral het verbranden van afval in open lucht, schoorstenen en dampafvoeren lijken de belangrijkste boosdoeners te zijn.

---

<sup>1</sup> hoewel niet voor alle sectoren binnen deze doelgroep, bvb voor mestverwerkingsbedrijven is er een sterk stijgende trend

### 3. Geurhinder in het Vlaamse milieubeleid

Pas met de vaststelling door de Vlaamse Regering van het 1<sup>e</sup> Vlaamse Milieubeleidsplan in 1997 werd een belangrijke aanzet gegeven tot de onderbouwing van een specifiek geurbeleid. In de opvolger ervan, het Milieubeleidsplan 2003-2007 (intussen geactualiseerd en verlengd tot 2010) bouwt de Vlaamse overheid hierop verder en worden ook een eerste maal kwantitatieve doelstellingen voor het Vlaamse Gewest vooropgesteld. Om de beleidsdoelstelling van 12 % geurgehinderden tegen 2012 te kunnen halen, worden een aantal maatregelen voorgesteld die een oplossing moeten bieden voor de problematiek, geschetst in voorgaand hoofdstuk, met name de introductie van regelgeving inzake geurhinder voor puntbronnen en verspreide bronnen, de bevordering van een standaardaanpak voor geurproblemen en de ondersteuning van het provinciaal en gemeentelijk beleid. Verder wordt voorgesteld te onderzoeken hoe het beleid inzake geurhinder efficiënter en doeltreffender kan aansluiten op het ruimtelijke ordeningsbeleid.

De analyse van de toestand zoals in vorige paragraaf kort beschreven en de acties en maatregelen die via de gewestelijke milieubeleidsplanning worden geïnitieerd worden vanuit verscheidene hoeken geruggensteund. Bewijze daarvan de commentaren n.a.v. openbare onderzoeken voor Milieubeleidsplan 1997-2002 en Milieubeleidsplan 2003-2007. De maatregelen die inspelen op een standaardisatie in de aanpak en de concretisering van het begrip 'aanvaardbare hinder' werden positief beoordeeld en er werd aangemoedigd de ingeslagen weg verder te bewandelen. In het volgende Vlaamse Milieubeleidsplan, Mina 4, wil het departement Leefmilieu, Natuur en Energie sterk focussen op de implementatie van het geurbeleid, zoals dit de voorbije jaren is voorbereid.

### 4. Kernideeën van het vernieuwde beleid

Bij het ontwikkelen van een vernieuwd geurbeleid, wordt in sterke mate rekening gehouden met volgende uitgangspunten:

de beginselen die als algemene milieubeleidsbeginselen zijn erkend, o.a.

- is er hinder, dan dienen maatregelen genomen op basis van BBT zodat de hinder wordt teruggedrongen tot een aanvaardbaar niveau.
- proportionaliteit: de te nemen maatregelen staan in verhouding tot de hinder of potentiële hinder
- subsidiariteit, maar niet ten koste van de efficiëntie en doeltreffendheid. Sturing en sterke ondersteuning vanuit hogere overheid is noodzakelijk voor een 'moeilijk objectiveerbaar' milieuthema als geurhinder.
- preventiebeginsel, standstillbeginsel, aanpak aan de bron

de beginselen van behoorlijk bestuur en kernideeën die in het regeerakkoord 2004-2009 van de Vlaamse Regering en de beleidsnota leefmilieu en natuur 2004-2009 sterk benadrukt zijn, o.a.

- rechtszekerheid voor bedrijven
- mogelijkheid om als bedrijf zelf te kiezen met welke technieken en middelen zij de gekwantificeerde milieudoelstellingen wenst te halen. Doelvoorschriften hebben, omwille van de flexibiliteit, de voorkeur op middelvoorschriften.
- een coherent, efficiënt en overlegd beleid
- de integratie van milieuoverwegingen in andere beleidsdomeinen

specifieke beleidsregels inherent aan een bij uitstek lokale problematiek als geurhinder, nl.

- nulemissies zijn niet onder alle omstandigheden realistisch. Is aan de norm voldaan, dan kan er toch nog geurwaarneming zijn.
- als er geen hinder of potentiële hinder is, zijn geen acties of maatregelen nodig
- ernstige hinder is nooit toelaatbaar
- de geurnorm die wordt bepaald voor een hinderlijke inrichting benadert zo dicht mogelijk het 'aanvaardbare niveau'
- toetsingscriteria bij de beoordeling van geurhinder 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

Een mix van instrumenten en beleidsmaatregelen, gericht naar de diverse doelgroepen, lijkt nodig te zijn om de complexe problematiek van geurhinder aan te pakken. Op die manier kunnen inhoudelijke zwakheden van een bepaald instrument worden gecompenseerd door de sterkten van een andere optie. Een uitgebreide reeks van maatregelen zijn complementair en kunnen o.i. bijdragen tot een meer coherente, gestructureerde, brongerichte en sectorale aanpak van de geurproblematiek. Het is belangrijk dat elk van deze maatregelen strookt met de hierboven beschreven kernideeën. Daarbij is algemeen aanvaard dat de voorgestelde maatregelen voldoende wetenschappelijk onderbouwd maar niet te complex mogen zijn en dat een differentiatie naar gelang concrete ruimtelijke en milieuhygiënische omstandigheden mogelijk moet zijn.

## 5. Beheersen van geurhinder bij hinderlijke inrichtingen

### 5.1. Situering

Het uitgangspunt bij het zoeken naar potentiële maatregelen voor de bestrijding van geurhinder veroorzaakt door in het VLAREM als hinderlijk ingedeelde inrichtingen is het bestaande Vlaamse regelgevend kader (inclusief de spelregels van de huidige milieuvergunningprocedure). De algemene milieuzorgplicht uit artikel 22 van het Milieuvergunningendecreet blijft hoe dan ook best behouden als vangnet voor lacunes en excessen.

Omdat een belangrijk aandeel van de meldingen van geurhinder bij overheidsdiensten handelt over bedrijven<sup>2</sup>, en omdat we als Vlaamse overheid een belangrijk instrument, namelijk het milieuvergunningendecreet en haar uitvoeringsbesluiten, in handen hebben om de geurhinder die wordt veroorzaakt door milieuvergunningplichtige activiteiten aan te pakken, is de voorbije jaren heel wat energie gestopt in een zoektocht naar een geschikte aanpak en een degelijke wetenschappelijke onderbouwing van een specifiek geurbeleid.

Een uitgebreide aandacht voor deze doelgroep lijkt ons dan ook verantwoord in dit visiedocument.

Met het nieuwe Milieuhandhavingsdecreet is al een eerste aanzet gegeven voor een efficiënter, effectiever en sneller handhavingsbeleid in Vlaanderen. Vooral op vlak van bestraffing, coördinatie van optreden op verschillende bestuursniveaus, planmatige aanpak en de ondersteuning van lokale overheden wordt verwacht dat enkele vroegere pijnpunten aangepakt zullen kunnen worden. Van zodra de uitvoering van dit decreet op kruissnelheid zal zijn, mogen we ook een positief effect verwachten op de problematiek van geurhinder.

Bij het onderzoek naar mogelijke bijkomende pistes lieten we ons onder meer inspireren door buitenlandse succesvolle voorbeelden uit landen die hierin een voortrekkersrol hebben vervuld, zoals het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland.

Zo werden volgende opties geïdentificeerd:

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, geurhinderbeperekkende middelvoorschriften
- Optie 4: Opname van sectorale geurnormen als richtwaarden (optie 4a) of als grenswaarden (optie 4b) in de sectorale milieuvorwaarden 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:

<sup>2</sup> de eerste resultaten uit de MKROS databank wijzen op een aandeel van bijna 50% in het totale aantal meldingen over geurhinder bij gemeenten; zie ook hoofdstuk 11

- Optie 6: Decreet milieuhinder waarin geurhinder als milieuthema is opgenomen. De sterk versnipperde regelgeving inzake milieuhinder bijeenbrengen en versterken
- Optie 7: Harmonisatie op Europees niveau

Opties binnen de alternatieven voor traditionele regulering:

- Optie 8: Sectorale codes van goede praktijk. Deze codes zijn geen formele verplichting, maar zijn wel aanvaard door de sector. Te beschouwen als een werkinstrument voor de bedrijven
- Optie 9: Buitenwettelijk normenkader. Te beschouwen als werkinstrument voor overheden

In het achtergronddocument (hoofdstuk 5.6) zijn de verschillende geïdentificeerde beleidsopties voor hinderlijke inrichtingen geëvalueerd en afgewogen. Hiervoor werd gebruik gemaakt van de resultaten van de eerder uitgevoerde beleidsonderbouwende onderzoeken en informatie uit de diverse consultatierondes en interviews met stakeholders.

## 5.2. Opties binnen de traditionele regulering – binnen het kader van Vlarem II

### Optie 1: Geurkwaliteitsnormen als algemene immissierichtwaarden

De opname van geurkwaliteitsnormen als algemene immissierichtwaarden in deel 2 van VLAREM II is een eerste beleidsoptie die werd geïdentificeerd. De voorbije jaren zijn nogal wat inspanningen geleverd om methodieken te ontwikkelen waarmee kwaliteitsdoelstellingen specifiek voor geur kunnen worden opgesteld. Momenteel zijn we in staat om goed onderbouwde geurkwaliteitsdoelstellingen voor te stellen, die zijn gebaseerd op uitvoerig dosis-respons onderzoek. Dergelijke geurkwaliteitsnormen geven de overheid een richtinggevend kader om, waar nodig, gebiedsgerichte en/of bedrijfsmaatregelen uit te werken. De Vlaamse overheid zet hierbij de krijtlijnen uit en elk bestuursniveau helpt mee om vanuit zijn bevoegdheidsdomein de doelstellingen te realiseren. Dit laat maatwerk toe binnen probleemgebieden. 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.

Het principe is niet nieuw, want een gelijkaardig framework bestaat al binnen het Vlarem kader voor de problematiek van geluidshinder. De invulling in deel 2 van VLAREM II kan dan ook gebeuren analoog aan de bestaande milieukwaliteitsnormen voor geluid en de beleidstaken ter zake, waarbij er waarden in functie van het type gebied kunnen worden voorgesteld.

Via de operationele Vlaamse beleidsinstrumenten SLO (Schriftelijk Leefomgevingsonderzoek, 5-jaarlijkse enquêtering bij ca. 5000 burgers, ad random geselecteerd binnen Vlaanderen) en MKROS (Milieuklachten Registratie- en Opvolgingsysteem, internettoepassing die door lokale overheden wordt gebruikt en die de Vlaamse milieuklachtendatabank voedt) beschikt de overheid over de gepaste instrumenten om deze kwaliteitsdoelstellingen te monitoren en de probleemgebieden aan te duiden waarvoor actieplannen dienen opgemaakt en uitgevoerd te worden.

In voorliggend voorstel wordt bewust aangesloten bij het geluidbeleidskader, waarvoor een gelijkaardig stramien is uitgewerkt dat al zijn kracht heeft bewezen. De belangrijkste troef van deze maatregel is de flexibiliteit bij de keuze van de instrumenten om de geurkwaliteit op een aanvaardbaar niveau te brengen/houden. De basis voor het vaststellen van probleemgebieden (gebieden met een onaanvaardbare geurkwaliteit) is gelegen bij de SLO hinderenquête (en afgeleiden), aangevuld met klachtgegevens. Om de minister te ondersteunen bij het aanduiden van de probleemgebieden zal nog een mechanisme worden ontwikkeld, zodat de aflijning van deze 'hot spots' op een wetenschappelijk verantwoorde manier kan gebeuren. De criteria die hierbij minstens in rekening moeten gebracht worden zijn: een minimale oppervlakte voor het probleemgebied, een minimaal aantal inwonenden, en een minimale statistisch relevante overschrijding van de milieukwaliteitsnorm binnen het probleemgebied.

De wetenschappelijke waarde van hinderpercentages, opgemeten via hinderenquêtes, wordt mogelijk nog niet algemeen aanvaard. Er moet immers rekening gehouden worden met een zekere foutenmarge op de hinderpercentages. Bij een voldoende hoge respons bieden zij hoe dan ook een duidelijke indicatie van de geurproblematiek in bepaalde zones en kunnen zij het richtinggevende kader vormen voor opmaak en uitvoering van actieplannen. Aangezien de grootschalige SLO enquête slechts vijfjaarlijks wordt uitgevoerd, kan enige vertraging optreden tussen het zich manifesteren van een probleemzone en de detectie ervan. Nochtans worden her en der in Vlaanderen op kleinere schaal ook afgeleiden van de SLO enquête uitgevoerd in opdracht van provincies en gemeenten. De resultaten hiervan kunnen uiteraard ook mee in overweging worden genomen bij de vaststelling van de probleemgebieden. Weinig stakeholders hebben deze beleidsoptie totnogtoe becommentarieerd.

Er lijkt vanuit de industrie in elk geval geen bezwaar te zijn tegen de invoering van dergelijk framework binnen Vlarem.

#### 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. Verscherping van bestaande componentspecifieke emissiegrenswaarden kan in een beperkt aantal gevallen een oplossing bieden. Het voornaamste pluspunt is de eenvoudige uitvoerbaarheid en duidelijkheid. Voor de meeste sectoren staat de doelmatigheid echter ter discussie. Het valt anderzijds te overwegen de reeks aan te vullen met grens- of -richtwaarden voor geuremissie, zoals deze ook bestaan in enkele van de ons omringende landen. De factor (on)nauwkeurigheid van de meetmethode is hier echter mogelijke spelbreker.

Indien deze piste wordt gevolgd, zal sowieso verder onderzoek noodzakelijk zijn. Geen enkele ondervraagde stakeholder nam een uitgesproken standpunt in t.o.v. deze beleidsoptie.

#### Optie 3: Bijkomende geurhinderbeperkende middelvoorschriften

De uitbreiding van de sectorale voorwaarden in deel 5 van VLAREM II met bijkomende middelvoorschriften, hoewel als beleidsoptie geïdentificeerd, is geen vernieuwende geurbeleidsmaatregel. De keuze voor middelvoorschriften houdt over het algemeen een behoudsgezinde aanpak in, aangezien het vaak om maatregelen gaat die al van toepassing zijn binnen een sector. Middelvoorschriften zijn nuttige instrumenten bij de aanpak van geurproblemen, maar hebben meeste kans op succes indien zij gecombineerd worden met doelvoorschriften. De doelmatigheid bij het exclusieve gebruik van middelvoorschriften wordt voor het gros van sectoren niet altijd in voldoende mate geschikt geacht. Dit kan in de praktijk immers tot rechtsonzekerheid leiden, in het bijzonder daar waar nog geurhinder optreedt terwijl wel voldaan is aan de middelvoorschriften.

De meningen over deze beleidsoptie zijn sterk verdeeld. Voor sommige kleine, homogene sectoren, waar middels enkele eenvoudige ingrepen en maatregelen de geuremissies volledig kunnen worden teruggedrongen tot een verwaarloosbaar niveau, kan deze beleidsoptie zeker wel perspectieven bieden.

#### Optie 4: Introductie van sectorale geurnormen

Een vierde beleidsoptie houdt de opname in van sectorale geurnormen als richtwaarden of als grenswaarden in de sectorale milieuvoorwaarden in deel 5 van Vlarem II. Geurnormen zijn sterk onderbouwd via onderzoeken naar dosis-respons relaties die de voorbije 10 jaar werden uitgevoerd. Dit is dan ook een belangrijke troef. De implementatie ervan gebeurt bij voorkeur trapsgewijs, en pas na een analyse van de impact van implementatie op de desbetreffende sector. Sectoren die in eerste instantie in aanmerking komen omwille van hun belang in de geurhinderproblematiek en omwille van de haalbaarheid van een sectorale benadering zijn inrichtingen voor de verwerking van afvalstoffen, afvalwaterbehandelingsinstallaties, de bewerking en verwerking van dierlijke mest, verschillende subsectoren uit de voedingsnijverheid. In deze beleidsoptie beschikt de vergunningverlenende overheid over een afwegingskader om de normen te versoepelen of aan te scherpen. Het gevaar om de rechtstreekse link met het begrip 'aanvaardbare hinder' te verliezen bestaat echter wanneer teveel milderende criteria in rekening kunnen worden gebracht. Omdat grenswaarden weinig flexibiliteit toelaten en gelet op de bezwaren voor een strikt gebruik van grenswaarden als sectorale voorwaarden vanwege de diensten die in de praktijk met de problematiek te maken krijgen, heeft een systeem van oriënterende richtwaarden vermoedelijk alsnog de beste slaagkansen. Grenswaarden kunnen uiteraard wel nog behouden blijven als bijzondere voorwaarden, in die gevallen waar een duidelijke limietwaarde aangewezen is.

Een kritische factor is de handhaafbaarheid, maar enkele praktijkvoorbeelden en de inspanningen die momenteel in Vlaanderen en Europa worden geleverd om de meetmethode via snuffelmetingen te standaardiseren doen vermoeden dat deze horde zonder grote problemen kan genomen worden. Mits keuze van de juiste nuance lijkt deze beleidsoptie een haalbare en effectieve piste te kunnen worden. De ondervraagde actoren gaven voorsnog blijk van een uiteenlopende visie t.a.v. deze beleidsoptie.

#### Optie 5: Geuraudit en geurbeheersplan

De geurstudie is sinds de start van het Vlarem tijdperk hét instrument bij uitstek om een geurprobleem aan te pakken. De grondslag voor de opmaak ervan ligt in deel 3 van Vlarem II, waar de mogelijkheid voor het opleggen van bijzondere milieuvergunningvoorwaarden is ingesteld. Waar de laatste jaren

dergelijke geurstudies een meer onderbouwde inhoud krijgen, lijkt deze aanpak meer dan vroeger zijn vruchten af te werpen.

In beleidsoptie 5 wordt voorgesteld de geurstudie als bijzondere voorwaarde meer te uniformiseren in de vorm van de krachtdadige managementinstrumenten geurbeheersplan en geuraudit. Een knelpunt in de bestaande werkwijze is immers nog te dikwijls 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. Hoewel er niet direct nood is aan een nieuw instrument, moeten al te grote verschillen in aanpak worden vermeden. Hierdoor wil het departement LNE de instrumenten 'geuraudit' en 'geurbeheersplan' introduceren binnen deel 3 van VLAREM II.

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

- 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 seizoensale activiteiten, 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 'model' geuraudit en geurbeheersplan kan aanvullend in een code van goede praktijk als bijlage bij VlareM II worden opgenomen. Hierin kunnen beide managementinstrumenten inhoudelijk worden ingevuld en kunnen minimum vereisten worden gesteld m.b.t. de diverse onderdelen ervan. Ook de standaardisatie in meettechnieken zoals snuffelmetingen, olfactometrie en enquêtering kan hierin aan bod komen. Merendeel van de elementen die in de code van goede praktijk kunnen worden opgenomen zijn intussen beschikbaar.

Met betrekking tot de te hanteren criteria om te beslissen of al dan niet een geuraudit of geurbeheersplan dient opgemaakt te worden zijn 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 geurbeheersplan op te maken. Het opleggen van een geurbeheersplan op sectorniveau druist echter in tegen het principe van proportionaliteit en wordt dan ook niet haalbaar geacht.
- De 2<sup>e</sup> piste bestaat erin de verplichting tot opmaak van geuraudit of geurbeheersplan te koppelen aan een situatie van (her)vergunningverlening,
- terwijl de derde piste, die de huidige situatie benadert, deze is waarbij op ad hoc basis wordt beslist of al dan niet een geuraudit of geurbeheersplan moet worden opgesteld (meestal bij aanhoudende klachten).

De keuze voor de éne of andere piste of combinatie van pistes wordt hier nog niet gemaakt, maar kan uiteraard onderwerp worden van het maatschappelijke debat.

Het betreft hier een optimalisatie van een bestaand instrument (de geurstudie). Dit moet op termijn zorgen voor een verhoogde harmonisatie van vergunningen. Enerzijds geeft een geurbeheersplan (met opgave van een geurnorm en een stappenplan met termijnen) meer transparantie en rechtszekerheid voor de bedrijven, maar anderzijds geeft het ook meer houvast voor vergunningverlenende en toezichthoudende overheden. Deze beleidsoptie scoort zeer hoog in de afwegingstabel.

### 5.3 Opties binnen de traditionele regulering – buiten het kader van VlareM II

#### Optie 6: Decreet milieuhinder

Een eigen decretaal kader voor milieuhinder waarin geurhinder als milieuthema is opgenomen zou een sterker houvast kunnen bieden voor vergunningverlenende en toezichthoudende overheden. Deze aanpak kan tevens een antwoord geven aan de geurhinder die buiten het VLAREM kader wordt



veroorzaakt. Gelet op de moeizame aanbouw van nieuwe titels aan het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, valt niet te verwachten dat snel consensus zal worden bereikt over een titel milieuhinder. Daarenboven, aangezien er sinds kort in uitvoering van de Europese richtlijn 2002/49/EG een kader voor de beheersing van geluidshinder is gecreëerd binnen Vlarem, is het momenteel nog weinig opportuun een apart kader te voorzien voor de beheersing van milieuhinder. Er kan wél overwogen worden dit bestaande kader uit te breiden naar andere vormen van milieuhinder, waaronder geurhinder. Er is echter absoluut geen draagvlak, volgens sommigen leidt een eigen decretaal kader zelfs tot meer versnippering van de regelgeving, in tegenstelling tot wat wordt beoogd.

#### Optie 7: Harmonisatie aangestuurd vanuit Europa

De 7<sup>e</sup> beleids optie handelt over harmonisatie gestuurd van op Europees niveau. De EU-richtlijn omgevingslawaaai kan een inspiratiebron zijn om tot meer standaardisatie in de aanpak van de geurproblematiek binnen Europa te komen. De creatie van een richtlijnenkader voor geurhinder wordt algemeen beschouwd als een goede evolutie voor Vlaanderen, want draagt ongetwijfeld bij tot een verhoogde eco-efficiëntie en versterking van de concurrentiepositie van Vlaamse bedrijven. Europese beleidsmakers liggen echter (nog) niet wakker van de geurproblematiek. Vlaanderen moet ook niet noodzakelijk de beste leerling van de klas willen zijn, maar is genoodzaakt, gezien de grote bevolkingsdichtheid, de historisch gegroeide ruimtelijke ordeningssituatie en de concentratie aan potentiële hinderbronnen, de 'harmonisatie'-kar te trekken. Het proces ter voorbereiding van Europese richtlijnen is echter langdurig en moeizaam, zodat we op korte tot middellange termijn weinig vooruitgang moeten verwachten in dit verband. Het Belgische voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 2010 is mogelijk wel een opportuniteit om hierrond één en ander op de Europese kalender te plaatsen.

### **5.4 Opties buiten de traditionele regulering**

#### Optie 8: Sectorale codes van goede praktijk

Een optie binnen de alternatieven voor traditionele regelgeving zijn sectorale codes van goede praktijk. De codes bevatten alle relevante informatie voor de preventie en bestrijding van hinder en zijn een werkinstrument voor bedrijven. De codes zijn geen formele verplichting, maar zijn wel aanvaard door de sector (federatie) en zijn m.a.w. een vorm van zelfregulering. Een juridische basis voor de instelling van dergelijke codes kan worden gecreëerd binnen Vlarem.

Het succes ervan zal sterk afhangen van de erkenning van het probleem en de motivatie van de sector om de geurproblematiek aan te pakken. Voor inrichtingen die over het algemeen uit de 'VLAREM-boot' vallen, en waarvoor dus niet via het milieuvergunningenbeleid kan worden gestuurd, zoals restaurants, frituren, slaggers en wasserijhouders zijn dergelijke codes alvast een goed idee. Een goed voorbeeld vinden we terug in het Verenigd Koninkrijk, waar dergelijke code is opgesteld voor luchtafvoersystemen van commerciële keukens.

#### Optie 9: Buitenwettelijk normenkader

Ten slotte is er nog de beleids optie buitenwettelijk normenkader. Niet voor alle sectoren zijn er voldoende wetenschappelijke gegevens over effecten van geurhinder, is er voldoende homogeniteit binnen een sector om een norm als sectorale milieuvoorwaarde in deel 5 van Vlarem II te kunnen verantwoorden (zie beleids optie 4) of is het beleid ten aanzien van de bestrijding van geurhinder voldoende uitgekristalliseerd. In dit kader kan overwogen worden om (minder dwingende) beleidsinstructies te ontwikkelen die de vergunningverlenende overheid in concrete situaties kan ondersteunen bij het bepalen van wat aanvaardbare hinder is. Het beleidsvoorbereidend wetenschappelijke onderzoek dat de voorbije jaren is uitgevoerd en dat onder meer de basis vormt voor invulling van de beleids opties binnen de traditionele regelgeving is immers ook bruikbaar in situaties en voor sectoren waarvoor geen strikt kader binnen Vlarem wordt voorzien. Een vergelijkbare aanpak bestaat in Nederland voor inrichtingen waarvoor een bijzondere regeling is voorzien in de Nederlandse emissie Richtlijnen, waarbij aan de vergunningverlener richtlijnen worden aangereikt die kunnen worden betrokken bij het beoordelen van het acceptabele hinderniveau. Deze beleidsinstructies kunnen aan vergunningverlenende overheden worden aangereikt in de vorm van omzendbrieven, richtlijnennota's of codes van goede praktijk. De juridische kracht die in de praktijk hieraan toekomt, vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De meerwaarde in combinatie met de maatregelenmix die wordt voorgesteld binnen het Vlarem kader lijkt beperkt tot die situaties waarvoor geen geurnormen worden opgenomen in deel 5 van Vlarem II of

voor sectoren die buiten het Vlarem kader vallen (waarvoor enkel een stedenbouwkundige vergunning is vereist).

### **5.5. Maatregelenmix voor de aanpak van hinderlijke inrichtingen**

Verschuillende opties ter versterking van het beleids- en regelgevende kader inzake geurhinder ten aanzien van industriële en agrarische activiteiten werden onderzocht en afgewogen. Zoals bleek uit de analyse biedt zowat elke onderzochte beleidsoptie perspectief om de geurproblematiek in Vlaanderen succesvol aan te pakken, indien ze maar als maatregelenmix kunnen worden ingezet. Dat is immers de beste garantie om de volledige doelgroep van de kleine, middelgrote en grote bedrijven te bereiken.

De implementatie van traditionele regulering buiten het Vlarem kader is op korte tot middellange termijn niet haalbaar en wordt in deze visietekst dus niet als aanbeveling geselecteerd. De meeste beleidsopties die kunnen worden ingepast binnen het bestaande Vlarem kader lijken echter wel op korte termijn succesvol te kunnen worden ingezet. Het gaat om volgende beleidsinitiatieven:

- de opname van milieukwaliteitsnormen voor geur in deel 2 van Vlarem II;
- de explicitering van de bijzondere vergunningsvoorwaarden in deel 3 van Vlarem II (verankering van de instrumenten geuraudit en het geurbeheersplan, in combinatie met bijlage in Vlarem of een begeleidende richtlijnnnota m.b.t. de criteria en minimale inhoudelijke vereisten van deze instrumenten);
- de introductie van een doelvoorschrift: "geurnormen" die als richtwaarde voor een selectie van sectoren in deel 5 van Vlarem II worden opgenomen, in combinatie met een code van goede praktijk m.b.t. het bepalen van de geurimpact en toetsing aan deze geurnormen;

## **6. Een aanpak voor kleine vergunnings- of meldingsplichtige ondernemingen**

De aanpak voor deze inrichtingen overlapt deels met degene die in vorig hoofdstuk is toegelicht voor de hinderlijke inrichtingen in het algemeen.

De lokale overheid is het belangrijkste beleidsuitvoerende niveau voor dergelijke 'kleinere' geurproblemen. Hoewel het subsidiariteitsbeginsel geldt, is op lokaal niveau niet steeds de expertise aanwezig om voldoende rekening te kunnen houden met aspecten van milieuhinder, en geurhinder in het bijzonder. Hier ligt duidelijk een taak voor de hogere overheden. Via het nieuwe Milieuhandhavingsdecreet worden alvast middelen en maatregelen voorzien om de expertise op lokaal niveau te versterken. Aanvullend is in de nieuwe generatie samenwerkingsovereenkomsten met de gemeenten geurhinder als substantieel onderdeel opgenomen binnen een thema hinder. De Vlaamse overheid voorziet hierbij in subsidies en een uitgebreide ondersteuning aan de gemeenten die een planmatig en sterk hinderbeleid voeren (behandeling milieuklachten, stimuleren opleidingen, planmatig handhaven, typereglementen geurhinder en verbranden van afval, inventariseren milieuhinder en opmaken actieplan).

Op het gewestelijke beleidsniveau ligt de klemtoon op de versterking van de handhaving op lokaal niveau. Dit zal onder meer gebeuren door specifieke opleidingen voor de milieuambtenaren te stimuleren, door initiatieven die de beeldvorming (het in kaart brengen) over de geurproblematiek verruimen te stimuleren, en door de opmaak en uitvoering van een heus gemeentelijk milieuhandhavingsprogramma te stimuleren.

Sinds 1 februari 2007 is er voor garagebedrijven, carrosserieën en schrijnwerkerijen aparte regelgeving in Vlaanderen (integrale voorwaarden). De afdeling Milieu-inspectie ontwikkelde intussen een inspectie-instrument voor gemeentelijke VLAREM-toezichthoudende ambtenaren voor de handhaving van deze integrale milieuvorwaarden.

In het ontwerp van decreet van 2008 houdende diverse bepalingen inzake energie, leefmilieu, openbare werken, landbouw en visserij en in de zogenaamde Vlarem actualiseringstrein is voorzien dat voor de in derde klasse ingedeelde inrichtingen een basis wordt gecreëerd voor een systeem van bijzondere milieuvorwaarden, met het oog op de bescherming van de mens in de directe omgeving en in zoverre deze geen emissiegrenswaarden en geen beste beschikbare technieken betreffen. Wanneer deze nieuwe regelgeving van kracht wordt, zal dit de bevoegde lokale overheid een handvat geven om aan dergelijke activiteiten in geval van geurhinder bijkomende maatregelen op te leggen.

## 7. Geuroverlast van particuliere en andere niet-Vlarem ingedeelde activiteiten

Enquêteresultaten tonen aan dat de geurwrevel ten gevolge van de opslag van afval, vuurtje stoken, dampkappen, lekkende brandstoftank, hondenpoep op het trottoir, sproeiende katers, lozingen in de riolering, enz. een groeiende bron van ergernis vormt. Terwijl voor burenhinder een stijgende trend wordt opgemerkt in de SLO enquêtes, is er voor andere bronnen een status-quo of zelfs licht dalende trend in de geurhinder waar te nemen. Vooral schoorsteenafvoeren (verbrandingsgassen en kookdampen) en het verbranden van afval in open lucht lijken de laatste jaren in toenemende mate irritatie bij burgers op te wekken. Het is vooralsnog onduidelijk of deze recente stijging te wijten is aan een verhoogde gevoeligheid van burgers ten aanzien van dergelijke types van hinderbronnen, aan het verhoogde gebruik van kachels als alternatief voor andere, relatief duurdere, fossiele brandstoffen, aan de populariteit van het (weliswaar illegaal) verbranden van afval in de tuin als alternatief voor andere, meestal duurdere verwerkingsmethoden, aan de nieuwe ventilatie-(EPB)-eisen voor woningen (waardoor meer dan vroeger ventilatie gestuurd dient te worden, met soms ventilatiemonden op ondoordachte plaatsen), of aan nog andere factoren. Ongetwijfeld dragen al deze verschillende factoren bij tot de huidige tendens.

Het zou hoe dan ook ongepast zijn deze signalen van misnoegde burgers niet ernstig te nemen. Het is anderzijds evident dat deze milieuproblemen bij uitstek best door de lokale bevoegde instanties worden aangepakt. Lokale overheden kunnen immers snel op de plaats van het onheil geraken en zijn best geplaatst om de subjectiviteit van het probleem in zijn context te beoordelen. Nochtans heeft de lokale overheid niet in alle gevallen momenteel voldoende handvaten voorhanden.

Met het nieuwe Milieuhandhavingsdecreet heeft de Vlaamse overheid onlangs een sluitend juridisch kader gecreëerd voor de gemeenten om deze typische vormen van openbare overlast aan te pakken. Het Milieuhandhavingsdecreet heeft het Afvalstoffendecreet met onmiddellijke ingang gewijzigd, zodanig dat gemeenten nu onmiddellijk gemeentelijke administratieve geldboetes kunnen opleggen voor kleine overlastvormen die onder het toepassingsgebied van het Afvalstoffendecreet vallen. Daaronder vallen het vervuilen van de openbare weg en van plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn en het niet naleven van de inzamelregels voor huishoudelijk afval. Het gaat hierbij concreet om bij voorbeeld het achterlaten van allerlei zwerfvuil, het niet opruimen van uitwerpselen van rijdieren, sluikestorten en sluikestoken, althans van huishoudelijk afval in kleine hoeveelheden. Tegen alle andere vormen van overlast, zoals wildplassen of gemotoriseerde grasmaaiers zullen gemeenten in de nabije toekomst kunnen optreden, van zodra het milieuhandhavingsdecreet volledig in werking treedt. Tevens is in dit decreet een juridische basis gelegd voor ondersteuning en permanente vorming van provinciale en lokale toezichthouders.

De samenwerkingsovereenkomst met de gemeenten biedt een geschikt kader en moet een stimulans worden voor gemeenten om hun verantwoordelijkheid op te nemen en effectief werk te maken van lokale geurwrevel. Binnen het thema hinder van deze samenwerkingsovereenkomst zijn verschillende elementen opgenomen die kunnen bijdragen tot het stimuleren van verantwoord gedrag bij de burgers; zo worden gemeenten een overeenkomst met de Vlaamse overheid afsluiten verwacht meldingen van geurhinder structureel op te volgen en worden ze ook verwacht hun burgers te sensibiliseren over deze vormen van lokale overlast. De Vlaamse overheid biedt aan gemeenten ook type-politierglementen aan, onder meer met betrekking tot het verbranden van afvalstoffen en met betrekking tot diverse vormen van geurhinder. En een extra stimulans is er voor gemeenten die ervoor kiezen een planmatig handhavingsbeleid op te stellen rond hinder die niet gerelateerd is aan als hinderlijk ingedeelde inrichtingen.

Om de overlast die wordt veroorzaakt door dergelijke activiteiten te vermijden, kan verder nog overwogen worden om de milieuvorwaarden voor niet-ingedeelde inrichtingen in deel 6 van Vlarem II uit te breiden met een hoofdstuk 'beheersing van hinder door geur'. Voor de inhoudelijke invulling van dergelijk hoofdstuk in Vlarem verwijzen we naar de invulling van de gemeentelijke type-politierglementen. Anderzijds kan ook een decreet milieuhinder, waar hoger al dieper op is ingegaan, een handvat bieden voor de aanpak van dergelijke types van milieuwrevel. Over de introductie van een heus milieuhinderdecreet lijkt echter niemand echt enthousiast te zijn.

Voor de bronnen met de grootste impact zal de Vlaamse overheid ook op het gewestelijke niveau verder beleid ontwikkelen. Rond de problematiek van de kookdampen gaat het daarbij om de ontwikkeling van een code van goede praktijk voor dampafvoersystemen van commerciële keukens. Rond de verbranding van afvalstoffen in open lucht en de hinder veroorzaakt door kachels zoeken we aansluiting bij acties die het departement eerder heeft ondernomen.

Een eerdere sensibiliseringscampagne tegen de verbranding van afvalstoffen in open lucht bracht vooral de uitstoot van dioxines en andere milieugevaarlijke stoffen door deze vuurtjes onder de aandacht. Deze problematiek blijft actueel, gezien o.m. ook uit de resultaten van de humane biomonitoring blijkt dat deze praktijk tot een verhoogde blootstelling van omwonenden aan concentraties van gevaarlijke stoffen kan aanleiding geven. Een nieuwe sensibiliseringscampagne zal deze inzichten meenemen en dus ook kaderen in het geurbeleid. Een mogelijke federale maatregel is het instellen van een verbod op de verkoop van tuinafvalverbrandingsoventjes. De federale overheid heeft zich hiertoe, na een vraag hiertoe vanuit het Vlaamse Gewest, geëngageerd in het kader van de Lente van het Leefmilieu.

De beperking van de hinder door kachels en stooktoestellen kan worden aangepakt door sensibilisering rond stookgedrag (bv. de campagne "Slimmer Stoken" van het departement waarvan de brochures nog worden verspreid) en productreglementering voor de toestellen en de brandstoffen. Ook hierrond heeft de federale overheid zich in het kader van de Lente van het Leefmilieu geëngageerd tot nieuwe productreglementering, zowel voor toestellen op vloeibare en vaste brandstoffen als voor de vaste brandstoffen zelf.

Ook maatregelen voor de beperking van de luchtverontreiniging ten gevolge van het toenemende gebruik van biomassa als brandstof, zoals een striktere reglementering op open haarden, worden verder onderzocht.

## 8. Straatverkeer als bron van geurhinder

Hoewel straatverkeer als één van de belangrijkste bronnen van geurhinder wordt aangeduid in enquêtes (13 % van alle Vlamingen ondervindt er hinder van anno 2007), wordt hierover maar weinig geklaagd. Een inschatting van het waarom van het hoge percentage gehinderden tegenover het lage aantal klachten is niet eenvoudig. We vermoeden dat dit ligt aan het feit dat deze vorm van hinder moeilijk kan toegewezen worden aan één bepaalde bron, en aan het feit dat het merendeel van de bevolking zelf ook op gemotoriseerde wijze deelneemt aan het verkeer en dus zelf ook medeveroorzaker is.

Naar verwachting zal het beleid om de luchtverontreiniging door het verkeer in te perken, op het Europese, het Belgische, het Vlaamse en op het lokale niveau, op lange termijn leiden tot een daling van het aantal gehinderden door geur van verkeer in Vlaanderen. Geurhinder door het verkeer gaat immers voor een groot deel samen met de emissie van een aantal andere luchtpolluenten uit voertuigen. Dit is ook gebleken uit geurmetingen die zowel het departement als de Vlaamse Milieumaatschappij de voorbij jaren hebben laten uitvoeren bij personenwagens en bussen. Uit de resultaten bleek onder meer dat een dieselwagen, type ecoscore 52, in stedelijke verkeerssituaties ongeveer de helft geur emitteert in vergelijking met een benzinewagen, type ecoscore 62, maar dat diezelfde dieselwagen bij hogere verkeerssnelheden (tot 120 km/u) per afgelegde kilometer tot 20 keer meer geur uitstoot dan de benzinewagen. Dieselbussen (type Euro II) zonder filter stoten tijdens een typische stadsbus rijcyclus 10 maal meer geur uit in vergelijking met een benzinewagen en 20 maal meer in vergelijking met een dieselwagen die beiden een vergelijkbare stadsacyclus afwerken. Door de introductie van PM/NO<sub>x</sub> nabehandelingsystemen op lijnbussen wordt de geur gereduceerd met ruim 70 %, wat een goed resultaat is maar duidelijk lager is dan de reductie die wordt bereikt in de gereguleerde emissies.

Op het Europese niveau heeft de productreglementering met de verschillende EURO-normen voor wagens en vrachtwagens en de normen voor tweewielers en off road voertuigen de belangrijkste bijdrage geleverd. In België is de omzetting hiervan een federale bevoegdheid. De resultaten op de luchtkwaliteit en de beperking van de geurhinder manifesteren zich echter slechts gaandeweg, naarmate het wagenpark wordt vernieuwd.

Het Vlaamse beleid richt zich op vier sporen. Een eerste spoor is het stimuleren van milieuvriendelijkere voertuigen en brandstoffen. Al genomen maatregelen zijn bijvoorbeeld de subsidiëring van roetfilters voor vrachtwagens, roetfilters op de bussen van De Lijn, een actieplan voor de vergroening van het wagenpark van de overheid en de promotie van de ecoscore als instrument voor de keuze voor een milieuverantwoorde wagen. Geplande maatregelen zijn o.m. de subsidiëring van roetfilters voor personenwagens en de vergroening van de fiscaliteit. Een tweede spoor is het stimuleren van een meer milieuvriendelijkere rijstijl met een aantal campagnes zoals ROB (Rustig op de Baan). Een derde spoor richt zich op de beheersing van het verkeersvolume, met onder meer acties voor de promotie van het openbaar vervoer en niet-gemotoriseerde verplaatsingen. Tot slot is er nog de sanering van de zones waar de verontreiniging het hoogst is. Dit zijn de zones waar de Europese grenswaarden voor de luchtkwaliteit overschreden worden. De Vlaamse overheid heeft alvast een aantal modellen ontwikkeld die lokale overheden toelaten de situatie op lokaal niveau te beoordelen: het CAR-model op straatniveau en andere modellen op het niveau van een ganse agglomeratie. Op basis van die modellen kunnen bv. gemeenten lokale mobiliteits- en andere maatregelen nemen om alvast de situatie in deze meest verontreinigde zones te verbeteren. Gemeenten zijn immers bij uitstek ook het geschikte bestuursniveau om de lokale luchtverontreiniging die een gevolg is van de mobiliteitsproblematiek, en bij uitbreiding ook de geurhinder die wordt veroorzaakt door het verkeer in de dichtbevolkte Vlaamse woonkernen, aan te pakken. De Vlaamse overheid vervult hier haar ondersteunende rol, in het bijzonder door subsidiëring via het thema mobiliteit binnen de samenwerkingsovereenkomst.

Op korte tot middellange termijn verwachten we echter nog geen belangrijke daling van de geurhinder veroorzaakt door het verkeer. Dit kunnen we ook alvast vaststellen in de resultaten van de SLO hinderenquêtes. In ieder geval is, om een goed onderbouwd beleid tegen de geurhinder van het verkeer te kunnen voeren, een degelijke kennis van de invloedsfactoren op de beleving van geurhinder van het verkeer van doorslaggevend belang.

Het departement Leefmilieu, Natuur en Energie zal hier haar rol van 'waakhond' opnemen, en in beleidsonderbouwende onderzoeken waar mogelijk en relevant ook het geuraspect in rekening (laten) brengen, zodat stelselmatig meer en meer informatie gekend is, wat in een verdere fase kan leiden tot voorstellen voor het nemen van of bijsturen van concrete acties of maatregelen.

## 9. Omgaan met geurklachten

Hinder en klacht hangen nauw samen. Om te vermijden dat een hinderprobleem blijft sluimeren, is een efficiënte en effectieve klachtenbehandeling een noodzaak. Het departement Leefmilieu, Natuur en Energie is er van overtuigd dat een al te willekeurige aanpak hierbij geen goede zaak is.

Als Vlaamse overheid moeten we hierin het goede voorbeeld geven. De aanpak van de afdeling Milieu-inspectie bij aanslepende geurproblemen rond hinderlijke inrichtingen van klasse 1 sluit al enige jaren nauw aan bij de methodieken die werden ontwikkeld in het kader van het beleidsvoorbereidende onderzoek inzake snuffelmetingen en geurnormering. De aanpak van de Vlaamse Milieu-inspectie mag dan ook gerust een voorbeeld zijn voor vele van de ons omliggende regio's.

Om de standaardaanpak van geurproblemen verder te stimuleren, stelt het Departement een aantal maatregelen voor die moeten bijdragen tot een verhoogde standaardaanpak van geurproblemen.

Zo wil het Departement in een eerstvolgende fase voorzien in een code van goede praktijk 'geur meten, berekenen en beoordelen'. Het voorbereidende werk hiervoor is al gebeurd, zodat dergelijke code snel kan worden gepubliceerd.

De samenwerkingsovereenkomst met de gemeenten speelt haar stimulerende rol ten aanzien van de gemeentelijke klachtenbehandeling. In dit verband heeft het departement Leefmilieu, Natuur en Energie het instrument MKROS ontwikkeld en uitgebouwd. MKROS is operationeel sinds midden 2006. Het moet de netwerking tussen diensten en de vlotte en gestructureerde behandeling van geurklachten op gemeentelijk niveau stimuleren.

Verder werd eind 2002 een handleiding 'behandeling van geurklachten' voor lokale overheden opgemaakt en verspreid bij de Vlaamse gemeenten. Hierin wordt een overzicht gegeven van de

elementen waarmee men rekening dient te houden bij de behandeling van een geurklacht, welke actoren hierbij een rol kunnen spelen en hoe men dit organisatorisch als lokale overheid kan aanpakken. In 2006 werd de handleiding geactualiseerd. De handleiding wordt nog regelmatig door lokale overheden opgevraagd.

De expertise op lokaal niveau kan ook aangescherpt worden door uitbreiding van de opleiding tot behalen van het VlareM bekwaamheidsbewijs zoals voorzien in Art. 59 van VlareM I met een theoretisch en praktisch gedeelte specifiek gericht op de meettechnieken voor geurhinder. Zeker nu een code van goede praktijk 'bepalen van de geurverspreiding door middel van snuffelploegmetingen' beschikbaar is, lijkt deze toevoeging aan het opleidingsprogramma meer dan ooit zinvol. Met het nieuwe Milieuhandhavingsdecreet lijken trouwens op dit vlak extra middelen vrijgemaakt te zullen kunnen worden.

## 10. De link met ruimtelijke ordening versterken

De vraag kan gesteld worden of het huidige beleid inzake geurhinder voldoende gewapend is tegen het complexe Vlaamse ruimtelijke ordeningslandschap. Op een ogenblik waarop het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen invulling krijgt via de ruimtelijke uitvoeringsplannen moet hoe dan ook vermeden worden dat nieuwe hindersituaties ontstaan. Dit kan enkel maar worden bereikt door een betere afstemming tussen het ruimtelijke ordeningsbeleid en het hinderbeleid. Beide beleidsdomeinen gaan uit van een gemeenschappelijke doelstelling, namelijk de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving, een wederzijdse beleidsafstemming lijkt in die optiek dan ook logisch.

Ruimtelijke ordeningsontwikkelingen laten doorwerken in milieubesluiten is een belangrijke taak van het bevoegde Agentschap RO-Vlaanderen, als adviesverlenende instantie bij milieuvergunningaanvragen.

Milieuhinderaspecten integreren in bestemmingsplannen is een andere doelstelling. Het bestemmingsplan is immers het meeste geschikte instrument om buffering in de praktijk toe te passen. Op die manier kan bij het vastleggen van de bestemming van een bedrijventerrein een beter onderbouwde scheiding worden aangebracht zodat geen of een aanvaardbare hoeveelheid milieuhinder zal optreden ter hoogte van geurgevoelige objecten. Het valt te overwegen geurkwaliteitsnormen als planvoorschrift in het ruimtelijke ordeningsplan op te nemen (in het bijzonder voor bedrijventerreinen nuttig). Hierdoor worden zij onderdeel van het ruimtelijke ordeningsplan, en fungeren ze expliciet als toetsingskader bij het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen. Groot voordeel hiervan is dat op deze manier cumulatieve hinder en emissies in rekening kunnen worden gebracht vermits de geurkwaliteitsnorm voor het ganse plangebied geldt, iets wat met het milieuvergunningeninstrument momenteel veel moeilijker ligt. Uiteraard is dergelijk planvoorschrift wederkerig van toepassing: enerzijds kunnen hieruit voorschriften volgen voor de stedenbouwkundige of milieuvergunning van bedrijven, anderzijds zullen geen woonzones onoordeelkundig kunnen worden ingeplant in de nabijheid van bestaande geurbelastende industrieën. Het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend erfgoed lijkt echter vooralsnog geen enthousiaste voorstander van deze werkwijze.

De garantie dat hinderaspecten (niet alleen geurhinder) in rekening worden gebracht bij de opzet van ruimtelijke ordeningsplannen en -projecten kan bij voorbeeld worden verkregen via de introductie van een hindertoets (naar analogie met de watertoets). Het succes van dergelijke hindertoets zal afhangen van de concrete invulling ervan. Het gevaar is echter niet ondenkbaar dat de hindertoets zal worden beschouwd als een verplichte paragraaf, en dat er dan ook als dusdanig mee zal worden omgegaan.

Rekening houdend met de recente aanpassingen aan titel IV van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid i.v.m. de plan-MER (Decreet van 27 april 2007 en diverse uitvoeringsbesluiten), met het nog recentere Besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan en met het feit dat intussen meer en meer RUP's vorm krijgen, wordt verwacht dat het instrument milieuzonering sterk aan belang zal toenemen. De opmaak van een handleiding voor toepassing van de principes van milieuzonering is dan ook meer dan welkom. Nog dit jaar zal het departement LNE een studieopdracht die hieraan invulling moet geven uitbesteden.

Vertalen van milieuvorwaarden in de stedenbouwkundige verordening is een andere opportuniteit, specifiek voor niet Vlarem ingedeelde inrichtingen die wel over een bouwvergunning dienen te beschikken. Omdat milieuvorwaarden ter bestrijding van geurhinder vaak vertaalbaar zijn in stedenbouwkundige voorschriften, zoals ontwerp- en constructienormen en afstandsregels, biedt dit instrument perspectieven om milieuhygiënische voorschriften door te vertalen naar stedenbouwkundige (bouw)voorschriften. Het departement Leefmilieu, Natuur en Energie wil alvast op korte termijn een code van goede praktijk voor dampafvoersystemen van grootkeukens, frituren en restaurants uitwerken, waarbij vermoedelijk ook type-stedenbouwkundige voorschriften zullen kunnen worden voorgesteld.

De Vlaamse regering heeft zich, in MINA 3+ (verlenging en actualisatie van MINA 3 tot 2010) geëngageerd te evalueren op welke wijze principes van milieuzonering voor hinderlijke inrichtingen op bedrijventerreinen al dan niet binnen ruimtelijke ordeningsprocessen en –plannen opgenomen kunnen worden. Dit biedt alvast een nieuwe houvast voor de ontplooiing van initiatieven waar beide beleidsdomeinen, RWO en LNE, betrokken partij zijn. Een eerste initiatief staat alvast in de steigers met de voormelde studie over milieuzonering. Daarmee wil het Departement ook gemeenten stimuleren om voldoende rekening te houden met aspecten van milieuhinder bij de planologische invulling van hun grondgebied. De primaire doelgroep voor dergelijke handreiking zijn de opstellers, toetsers en uitvoerders van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

## 11. De opvolging en evaluatie van het vernieuwde geurbeleid

Aangezien effecten van maatregelen op het hindergevoel tot voor kort nergens waren opgemeten, bleef het totnogtoe wachten op de resultaten van de eerste schriftelijke leefomgevingsonderzoeken. Intussen werd dergelijke gestandaardiseerde grootschalige enquêtering driemaal uitgevoerd, in 2001, 2004 en 2008. In deze SLO enquêtes wordt de situatie geëvalueerd in resp. 2000, 2003 en 2007. Met deze resultaten is het mogelijk geworden de evolutie in de geurhinderproblematiek in Vlaanderen op een zinvolle wijze te beoordelen, wat kan leiden tot een eventuele herziening van de vooropgestelde reductiepercentages of een herinvulling of bijsturing van het maatregelenpakket.

We konden vaststellen dat het aantal ernstig tot extreme gehinderden door geur in 2003 met 25 % was gedaald tegenover referentiejaar 2000 (van 7 % tot 5,2 %), zonder dat dit een toename van het aantal tamelijk gehinderden tot gevolg had, wel in tegendeel. Meer nog, het totale aantal gehinderden (extreem, ernstig of tamelijk) daalde van 18,7% in 2000 naar 15,4 % in 2003, wat omzeggens de tussentijdse doelstelling was voor 2007. De resultaten van de SLO enquête in 2008 (situatie in 2007) tonen echter geen verdere vooruitgang aan, eerder een status-quo (15,3% tenminste tamelijk gehinderden en 5,5% ernstig tot extreme gehinderden).

Tabel 1: Doelstellingen en trends geurhinder in Vlaanderen

Indicator		2000 SLO-0	2003 SLO-1	2007 MINA 3	2007 SLO-2	2010 MINA 3+	2012 MINA 3	2013
% gehinderden door geur	waarde	18,7	15,4 ☺		15,3 ☹			SLO-3
	doelstelling			≤ 18,7		15,0	12,0	
% ernstig gehinderden door geur	waarde	7,0	5,2 ☺		5,5 ☹			SLO-3
	doelstelling			< 7,0		3,0	0,0	
Aantal bronnen van structurele geurhinder	waarde				MKROS	MKROS	MKROS	MKROS
	doelstelling				ref.-meting	<	<	<

<: minder dan      ≤: tenminste gelijk houden

De komende jaren dient in elk geval nog de nodige aandacht besteed aan het verder terugdringen van het aantal ernstig tot extreme gehinderden, en dit zeker binnen die doelgroepen waar het percentage ernstig tot extreme geurgehinderden, zowel in absolute als in relatieve termen (verhoudingsgewijs ten opzichte van het percentage tamelijk gehinderden of ten opzichte van vorige SLO metingen) groot is,

en binnen de doelgroepen waarvoor we vanuit het Vlaamse Gewest de nodige handvaten ter beschikking hebben.

Het gaat daarbij vooral om de geurhinder die wordt veroorzaakt door burenen (zie hoofdstuk 7), door het verkeer (zie hoofdstuk 8), en binnen de doelgroep KMO en industrie (zie hoofdstuk 5) door onder meer afval- en mestverwerkingsinstallaties naast sectoren die eerder al als prioritaire sector voor geurbeheersing werden aangeduid.

De dalende tendens van geurhinder die zich had ingezet in 2003 lijkt zich in 2007 dus niet meer door te zetten. Bij de doelgroep burenen is er in tegendeel zelfs een stijgende trend in geurhinder op te merken, voornamelijk te wijten aan een significante toename van het aantal geurhinderden door schoorsteenafvoeren en het verbranden van afval in open lucht. Het percentage geurgehinderden binnen de doelgroep verkeer en vervoer evolueert opnieuw naar het oude niveau van 2000. Uitschieter is hier de luchtvaart, waarvoor een significante stijging van het aantal geurgehinderden is vastgesteld. Voor de doelgroep KMO en industrie valt er wel een lichte, weliswaar niet significante, daling in het aantal geurgehinderden op te merken ten opzichte van de situatie in 2003. Uitzondering hierop zijn de mestverwerkingsbedrijven, waarvoor een significante stijging van het aantal geurgehinderden werd geconstateerd in 2007.

Tabel 2: Gemeten hinderpercentages in SLO enquêtes, per doelgroep

	SLO <sub>0</sub> 2000	SLO <sub>1</sub> 2003	SLO <sub>2</sub> 2007
<b>Bron</b>	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
<b>TOTAAL</b>	<b>18,7</b>	<b>15,4</b>	<b>15,3</b>

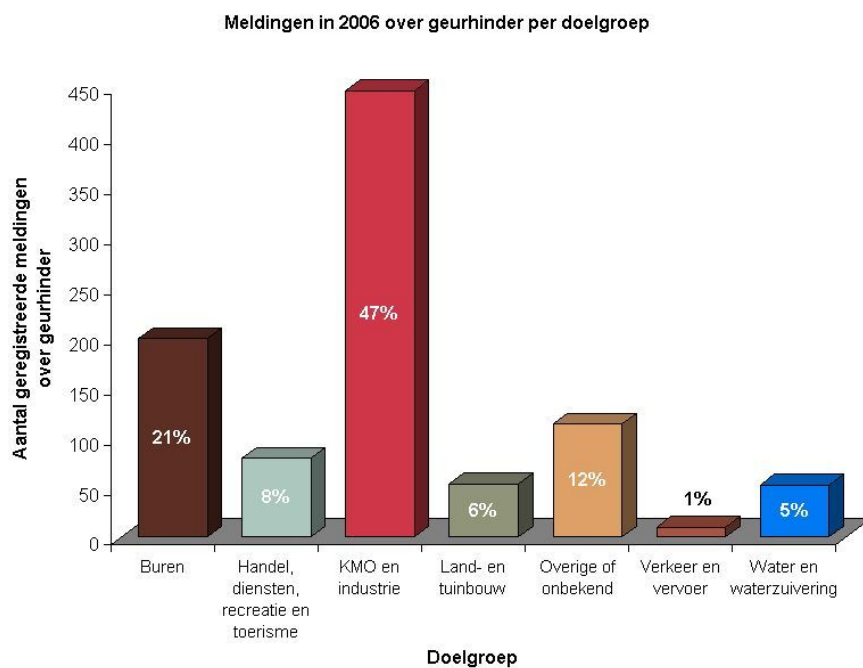
- Significante daling t.o.v. voorgaande SLO-meting
- Significante stijging t.o.v. voorgaande SLO-meting

De evaluatie van de bereikte en beoogde reducties op basis van de hinderenquête zal 5-jaarlijks kunnen gebeuren, aangezien het SLO éénmaal per legislatuur zal worden uitgevoerd, en dit telkens naar het einde van een legislatuur toe (SLO-3 in 2013, SLO-4 in 2018, enz.). Zo kunnen de resultaten mee in overweging genomen worden bij de opmaak van het regeerakkoord, in de beleidsverklaring van de minister van leefmilieu in de daaropvolgende legislatuur en in het daaropvolgende Vlaamse milieubeleidsplan.

Daarnaast zal ook op basis van de gegevens die worden ingevoerd in het milieuklachten registratie- en opvolgingssysteem MKROS kunnen gerapporteerd worden over het optreden van milieuhinder in Vlaanderen. Er wordt voorgesteld de verzamelde informatie over bronnen van milieuhinder jaarlijks te rapporteren en te beoordelen. Ook naar aanleiding van de evaluatie van deze resultaten behoort een bijsturing of versnelde uitvoering van het beleid tot de mogelijkheden.

Onderstaande figuur geeft een overzicht van het aantal geurklachten per doelgroep, gemeld in 2006 en geregistreerd in MKROS. Vooral het grote aandeel geurklachten over KMO en industrie valt op, en het verwaarloosbare aantal geurklachten over de doelgroep verkeer en vervoer, nochtans de doelgroep die op basis van de SLO enquêtes stevast als voornaamste bron van geurhinder wordt beschouwd (zie ook hoofdstuk 8).





Figuur 1: Geurklachten in MKROS, per doelgroep, in 2006