

Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant houdende regels omtrent volksgezondheid en mestbewerkingsinstallaties (Beleidsregel volksgezondheid en mestbewerkingsinstallaties Noord-Brabant)

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant;

Gelet op artikel 4:81, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten bevoegd zijn om een omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu te verlenen voor mestbewerkingsinstallaties;

Overwegende dat de gevolgen voor het milieu op grond van artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, moeten worden betrokken bij de beslissing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een mestbewerkingsinstallatie;

Overwegende dat onder 'gevolgen voor het milieu' tevens risico's voor de volksgezondheid worden verstaan;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten hebben besloten om beleid op te stellen op basis van het voorzorgsbeginsel ten aanzien van de gezondheidsaspecten van de vergunningverlening voor mestbewerkingsinstallaties;

Overwegende dat Provinciale Staten dit beleidsvoornemen van Gedeputeerde Staten hebben vastgesteld en Gedeputeerde Staten in een motie hebben opgeroepen spoedig te komen tot een gezondheidskader voor mestbewerkingsinstallaties.

Besluiten vast te stellen de volgende beleidsregel:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. alternatieve techniek: andere techniek dan voorgeschreven in artikel 5;
- b. bestaande activiteit: op het moment van inwerkintreding van deze beleidsregel reeds gerealiseerde installatie, waarbinnen een techniek voor mestbewerking wordt toegepast op basis van een daartoe verleende vergunning, voor zover de toegepaste techniek en de capaciteit overeenkomen met de vergunning;
- c. bio-aerosolen: vaste of vloeibare deeltjes in de lucht van een biologische oorsprong;
- d. Deskundigenpanel Veehouderij: Deskundigenpanel Veehouderij zoals bedoeld in het Reglement Deskundigenpanel Veehouderij Noord-Brabant
- e. dikke fractie: rulle of vaste deel van dierlijke mest dat ontstaat bij scheiding van drijfmest of van digestaat in een dik en een dun deel;
- f. drijfmest: mengsel van faeces en urine van dierlijke oorsprong.
- g. dunne fractie: vloeibare deel van de mest dat ontstaat na scheiding van drijfmest of digestaat;
- h. hygiëniseren: toepassen van een warmtebehandeling, waarbij de mest gedurende ten minste een uur op een temperatuur van ten minste 70oC wordt gehouden of een gelijkwaardige behandeling ter beoordeling van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA);
- i. mestbewerkingsinstallatie: installatie voor de toepassing van basistechnieken of combinaties daarvan met als doel de aard, samenstelling of hoedanigheid van dierlijke mest te wijzigen, inclusief hygiëniseren;
- j. nieuwe activiteit: activiteit, dan wel uitbreiding of wijziging van een bestaande activiteit, waarvoor niet eerder vergunning is verleend;
- k. onderdruk: lagere luchtdruk in een procesruimte dan de druk in de buitenlucht;
- l. procesruimte: hal of andere afgesloten ruimte waar mestbewerking plaatsvindt;
- m. totaal stof: verzameling van al het zwevend stof, ongeacht de deeltjesgrootte;
- n. vaste mest: rulle, vaste dierlijke mest met een typisch drogestofgehalte > 60%;
- o. vergunning: omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 2 Toepassingsbereik

1. Gedeputeerde Staten hanteren deze beleidsregel bij besluitvorming:

- a. op aanvragen om een vergunning voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor een mestbewerkingsinstallatie;
 - b. ten aanzien van het wijzigen van voorschriften, verbonden aan een vergunning als bedoeld onder a.
2. In afwijking van het eerste lid passen Gedeputeerde Staten deze beleidsregel niet toe in gevallen, waarin besluitvorming plaatsvindt op basis van een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze beleidsregel verleende vergunning voor een mestbewerkingsinstallatie, welke nog niet is gerealiseerd, indien de wijziging naar het oordeel van Gedeputeerde Staten niet voorziet in een wijziging van de toe te passen technieken of een naar het oordeel van Gedeputeerde Staten substantiële toename van de capaciteit.
 3. Gedeputeerde Staten handelen bij het stellen van maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 2.7 Activiteitenbesluit milieubeheer, zoveel mogelijk overeenkomstig deze beleidsregel.

Artikel 3 Maatregelen en toe te passen technieken voor bewerking van eigen mest

1. Indien het mestbewerkingsproces plaatsvindt op de bedrijfslocatie waar de mest is ontstaan, verlenen Gedeputeerde Staten slechts een vergunning voor deze installatie indien:
 - a. de bewerkingscapaciteit niet hoger is dan 25.000 m³ mest per jaar; en
 - b. de op-, overslag en bewerking van producten zodanig plaatsvindt dat deze activiteiten niet in de open lucht plaatsvinden.
2. Op de in het eerste lid genoemde installaties is het bepaalde in artikel 4 tot en met 12 niet van toepassing.

Artikel 4 Minimalisatie stofemissies mestbewerkingsinstallaties

1. Gedeputeerde Staten verlenen slechts een vergunning voor een mestbewerkingsinstallatie indien de emissie van totaal stof naar de buitenlucht is geminimaliseerd.
2. Gedeputeerde Staten gaan ervan uit dat voldaan is aan het eerste lid, indien alle technisch en economisch haalbare maatregelen en technieken zijn toegepast om de emissie van totaal stof te voorkomen, of, indien dit niet mogelijk is, te minimaliseren.
3. Gedeputeerde Staten weigeren de aangevraagde vergunning, indien de resterende emissie, zonder bijmenging, hoger is dan 5 mg/Nm³.
4. Bij het beoordelen van de in de aanvraag om een vergunning, of een wijziging, als bedoeld in artikel 2, opgenomen emissie, betrekken Gedeputeerde Staten:
 - a. de investeringen die nodig zijn om de in het eerste lid, genoemde minimalisering te bereiken;
 - b. de in de aanvraag neergelegde verantwoording voor de keuze voor de toe te passen technieken.

Artikel 5 Maatregelen en toe te passen technieken mestbewerkingsinstallaties

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 4, verlenen Gedeputeerde Staten slechts een vergunning voor een mestbewerkingsinstallatie indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:
 - a. de aangevoerde mest dient vooraf gehygiëniseerd te zijn of binnen het mestbewerkingsproces binnen de inrichting te worden gehygiëniseerd;
 - b. de aanvoer van drijfmest en dunne fracties dient met luchtdicht afgesloten transportmiddelen of via gesloten leidingen plaats te vinden;
 - c. de aanvoer van vaste mest of dikke fractie dient plaats te vinden in afgesloten transportmiddelen;
 - d. vaste mest en dikke fractie dienen te worden opgeslagen en verladen in een afgesloten procesruimte;
 - e. gekanaliseerde emissies dienen te worden geleid in een luchtreinigingsinstallatie met een rendement ten aanzien van totaal stof van ten minste 85% onder representatieve bedrijfsomstandigheden;
 - f. indien diffuse emissies kunnen ontstaan bij een installatie en bronafzuiging niet mogelijk is, dient deze installatie te zijn opgesteld in een procesruimte welke onder onderdruk wordt gehouden;
 - g. indien bronafzuiging technisch en economisch mogelijk is, dient deze te worden toegepast;
 - h. indien diffuse emissies kunnen ontstaan bij een bewerking van mest buiten een installatie en bronafzuiging niet mogelijk is, dient deze bewerking plaats te vinden in een procesruimte welke onder onderdruk wordt gehouden;
 - i. alle ventilatielucht en afgezogen lucht dienen te worden geleid in een luchtreinigingsinstallatie met een rendement ten aanzien van totaal stof van ten minste 85% onder representatieve bedrijfsomstandigheden;
 - j. indien vergisting wordt toegepast, worden de in dit proces vrijkomende gassen geleid via een warmtekrachtkoppelinginstallatie, verbrandingsmotor of een luchtreinigingsinstallatie.;

- k. indien vergisting wordt toegepast dient een fakkel of andere maatregel te worden toegepast om vergistingsgas bij incidenten of onderhoud te verbranden.
2. Onder luchtreinigingsinstallatie wordt voor de toepassing van het eerste lid, onder j, ook verstaan een installatie ter opwaardering van de gasstroom naar aardgaskwaliteit ter levering aan het aardgasnet.

Artikel 6 Toepassing alternatieve techniek

1. Gedeputeerde Staten kunnen afwijken van artikel 5, voor mestbewerkingsinstallaties met alternatieve technieken indien de initiatiefnemer naar het oordeel van Gedeputeerde Staten aantoont dat de alternatieve techniek tenminste gelijkwaardig is aan de in dat artikel voorgeschreven technieken voor wat betreft het tegengaan van emissies van totaal stof.
2. Alvorens een besluit te nemen over de toelaatbaarheid van alternatieve technieken als bedoeld in het eerste lid, kunnen Gedeputeerde Staten advies vragen aan het Deskundigenpanel Veehouderij.

Artikel 7 Vijfjaarlijkse informatieplicht

1. Gelet op de in artikel 2.30 en 2.31 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht neergelegde actualiseringsplicht verbinden Gedeputeerde Staten aan een vergunning in ieder geval de verplichting dat degene die de installatie drijft, na vergunningverlening iedere vijf jaar, toereikende informatie ter goedkeuring overlegt aan Gedeputeerde Staten over:
 - a. de mate waarin emissies van totaal stof naar de lucht plaatsvinden;
 - b. de mogelijkheid om maatregelen te treffen om emissies van totaal stof verdergaand te beperken, zodat deze zo dicht mogelijk een nulmissie benadert;
 - c. de investeringen die nodig zijn om de onder b genoemde beperking te bereiken.
2. In aanvulling op het eerste lid wordt in de vergunning tevens de verplichting opgenomen dat de vergunninghouder aan Gedeputeerde Staten een plan voor het terugdringen van de totaal stofemissie ter goedkeuring overlegt, waarin hij aangeeft welke van de maatregelen, genoemd in het eerste lid, onder b, worden uitgevoerd en binnen welke termijn hij die maatregelen zal uitvoeren. Gedeputeerde Staten leggen aan vergunninghouder de verplichting op om een door Gedeputeerde Staten goedgekeurd plan uit te voeren.

Artikel 8 Overige voorschriften

Gedeputeerde Staten verbinden aan de vergunning tenminste de volgende voorschriften:

- a. luchtreinigingsinstallaties dienen geschikt en toereikend gedimensioneerd te zijn;
- b. de installatie dient te worden bedreven door een daartoe vakbekwame persoon/personen;
- c. de mestbewerkingsinstallatie dient planmatig te worden onderhouden en de inrichting dient schoon te worden gehouden;
- d. het proces dient zodanig te worden ingericht dat stofemissies in situaties waarin het systeem geheel of gedeeltelijk buiten werking is tot een uiterst minimum worden beperkt.

Artikel 9 Metingen en monitoring

Gedeputeerde Staten verbinden aan de vergunning tenminste de volgende voorschriften:

- a. een luchtreinigingsinstallatie moet uitgerust zijn met een elektronisch monitoringssysteem;
- b. indien technisch mogelijk worden de resultaten van de elektronische monitoring realtime online beschikbaar gesteld aan Gedeputeerde Staten;
- c. de vergunninghouder bewaart de geregistreerde waarden van de bemeten parameters gedurende tenminste vijf jaar binnen de inrichting bewaard en stelt deze beschikbaar gesteld aan Gedeputeerde Staten wanneer daarom gevraagd wordt;
- d. binnen 3 maanden na het in bedrijf nemen van een mestbewerkingsinstallatie legt de vergunninghouder een rapportage van de gekanaliseerde emissies van totaal stof, gemeten onder representatieve condities, ter goedkeuring voor aan Gedeputeerde Staten;
- e. de vergunninghouder voert periodieke stofmetingen uit overeenkomstig tabel 2.8 uit artikel 2.8 en artikel 2.22 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Artikel 10 Actualiseren vergunning voor bestaande activiteiten

In gevallen waarin een vergunning voor bestaande activiteiten is verleend, vragen Gedeputeerde Staten binnen 5 jaar na het verlenen van de vergunning voor de mestbewerkingsinstallatie informatie op bij de vergunninghouder over de vergunde mestbewerkingsinstallatie ter invulling van de in artikel 2.30 en 2.31 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht neergelegde actualiseringsplicht.

Artikel 11 Vaststelling aanvaardbare emissie bij bestaande activiteiten

1. Indien het door Gedeputeerde Staten op basis van deze beleidsregel te nemen besluit uitsluitend betrekking heeft op bestaande activiteiten, stellen zij de norm voor emissies van totaal stof vast op ten hoogste de bestaande emissie.
2. In gevallen waarin de bestaande emissie van totaal stof hoger is dan 5 mg/Nm³, nemen Gedeputeerde Staten in vergunningvoorschriften de eis op dat vergunninghouder een saneringsplan opstelt en ter goedkeuring overlegt aan Gedeputeerde Staten.
3. Gedeputeerde Staten zullen bij de goedkeuring van het saneringsplan, zoals bedoeld in het tweede lid, bepalen binnen welke termijn de emissie van totaal stof, met inachtneming van het saneringsplan, zo dicht mogelijk bij 0 mg/Nm³, maar in ieder geval onder de 5 mg/Nm³ moet worden gebracht.
4. Onverminderd het eerste en tweede lid, leggen Gedeputeerde Staten een verplichting op, als bedoeld in artikel 7.
5. Op de in het eerste lid bedoelde installaties is het bepaalde in artikel 5 niet van toepassing.

Artikel 12 Vaststelling aanvaardbare emissie bij bestaande en nieuwe activiteiten

1. Indien het door Gedeputeerde Staten te nemen besluit zowel betrekking heeft op bestaande activiteiten als op nieuwe activiteiten passen zij het bepaalde in artikel 4 tot en met 9 toe bij de beoordeling van zowel de bestaande als de nieuwe activiteiten;
2. In afwijking van het eerste lid kunnen Gedeputeerde Staten bepalen dat emissies van bestaande activiteiten worden beoordeeld op grond van het bepaalde in artikel 11 indien zwaarwegende belangen daartoe naar het oordeel van Gedeputeerde Staten aanleiding geven.
3. Bij het beoordelen van de in het tweede lid bedoelde zwaarwegende belangen, kennen Gedeputeerde Staten in ieder geval gewicht toe aan locatie specifieke omstandigheden.

Artikel 13 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 14 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Beleidsregel volksgezondheid en mestbewerkingsinstallaties Noord-Brabant.

's-Hertogenbosch, 17 april 2018

Gedeputeerde Staten voornoemd,

*de voorzitter
prof. dr. W.B.H.J. van de Donk*

*de secretaris
drs. M.J.A. Bijnen MBA*

Toelichting behorende bij de Beleidsregel volksgezondheid en mestbewerkingsinstallaties Noord-Brabant.**Algemeen**

Er bestaat maatschappelijke zorg over gezondheidsrisico's van mestbewerking. Deze zorg wordt door de provincie Noord-Brabant onderkend. Gedeputeerde Staten hebben besloten om beleid op te stellen op basis van het voorzorgsbeginsel ten aanzien van de gezondheidsaspecten van de vergunningverlening voor mestbewerkingsinstallaties. Provinciale Staten hebben op 8 juli 2017 een motie aangenomen waarin Gedeputeerde Staten worden opgeroepen spoedig te komen tot een gezondheidskader voor mestbewerkende installaties.

Het brieffrapport van de WUR d.d. 14 maart 2018 bevestigt dat de voor de mens in potentie schadelijke emissies van veehouderij gerelateerde bio-aerosolen (o.a. bacteriën, virussen endotoxine) vooral afkomstig zijn van mest zowel uit stallen als uit mestbewerkingsinstallaties.

Het kennisbericht "Mest en mest bewerking" (14 feb 2018) van het Kennisplatform Veehouderij en Humane gezondheid (VHG) concludeert over fijnstof en endotoxinen het volgende: "Mest leidt tot fijnstof met een hoog gehalte aan micro-organismen en endotoxinen. Er zijn aanwijzingen dat bij het aanwenden, composteren en drogen/indikken van mest, emissies naar de buitenlucht kunnen optreden."

Onder de bacteriën en virussen die aanwezig zijn in het fijnstof uit mest kunnen bacteriën en virussen aanwezig zijn die voor mensen direct ziekte verwekkend (zoönotisch) zijn.

Van endotoxine (fijnstof) zijn de negatieve gezondheidseffecten onder Arbo-omstandigheden aangetoond (Gezondheidsraad rapport nr. 2010/04OSH; advieswaarde 90 EU/m³). In 2012 heeft de Gezondheidsraad voor omwonenden van veehouderijen een advieswaarde van 30 EU/m³ gepubliceerd (rapport nr. 2012/27). In verband met dit laatste advies loopt op dit moment, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, een onderzoek naar het opstellen van een endotoxine toetsingskader.

Het kennisbericht "Fijnstof en endotoxinen" (versie 2, 24 mei 2017) van het Kennisplatform VHG laat zien dat luchtweg gerelateerde gezondheidseffecten in de nabijheid van veehouderijen vaker voorkomen. Over de afname van longfunctie in de buurt van veehouderijen concludeert het kennisbericht het volgende: "Het meest waarschijnlijk is dat deze longfunctieveranderingen samenhangen met de blootstelling aan stof en micro-organismen (endotoxine) direct rond de veehouderijbedrijven."

In relatie tot de emissies van primair fijnstof uit stallen concludeert het kennisbericht: "Samenvattend zijn er effecten in het VGO gebied gevonden die samenhangen met het wonen in nabijheid van veehouderijbedrijven.

Deze (ruimtelijke) effecten (longfunctieverandering en longontsteking specifiek rond pluimveebedrijven) hangen vermoedelijk vooral met primair fijnstof emissies samen.

Op basis van het voorgaande concluderen Gedeputeerde Staten dat de emissie van bio-aerosolen die optreedt bij het uitvoeren van handelingen met mest in een mestbewerkingsinstallatie zijn zonder emissiebeperkende maatregelen in potentie een gezondheidsrisico voor de omgeving.

Voor ammoniak, geur, fijnstof en geluid bestaan er toetsingskaders. Het waterschap Aa en Maas heeft een toetsingskader met betrekking tot het inperken van de risico's, inclusief pathogenen, bij het lozen van water op het oppervlaktewater vanuit mestbewerkingsinstallaties. Een toetsingskader om luchtzijdige emissies van mestbewerkingsinstallaties te kunnen beoordelen op risico's voor de volksgezondheid vanwege bio-aerosolen ontbreekt echter op dit moment. Onderhavige beleidsregel gaat specifiek over de luchtzijdige emissies bij mestbewerkingsinstallaties.

Er is momenteel onvoldoende bekend om een kwantitatieve beoordeling van de risico's van bio-aerosolen voor de volksgezondheid van mestbewerkingsinstallaties te kunnen maken. Uit technisch advies is gebleken dat er maatregelen en technieken voorhanden zijn die emissies van bio-aerosolen, als onderdeel van totaal stof, fors beperken.

Deze maatregelen hebben zich in de praktijk bewezen, zijn toepasbaar en effectief om emissies van totaal stof en dus bio-aerosolen te verminderen en worden daarom aangemerkt als beste beschikbare techniek.

Gedeputeerde Staten zijn onder omstandigheden bevoegd omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu te verlenen voor mestbewerkingsinstallaties. De gevolgen voor het milieu moeten, op grond van artikel 2.14 lid 1 aanhef onder a, onder 2 Wabo, worden betrokken bij de beslissing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een mestbewerkingsinstallatie. Onder 'gevolgen voor het milieu' worden tevens risico's voor de volksgezondheid verstaan.

Introductie 'potdicht-principe'

De beleidsregel richt zich op de luchtzijdige emissies van deeltjes van biologische oorsprong, waarvoor nog geen grenswaarden gelden. Deze grenswaarden komen ook niet op korte termijn beschikbaar. Om die reden hebben Gedeputeerde Staten toepassing gegeven aan het voorzorgsbeginsel. Dit houdt in dat, gezien de ernst van de potentiële risico's het zekere voor het onzekere wordt genomen, zolang de risico's onvoldoende geduid kunnen worden. Doelstelling is daarbij dat er helemaal geen emissies van deeltjes van virale en bacteriële oorsprong vanuit een mestbewerkingsinstallatie mogen plaatsvinden: het zogenaamde 'potdicht-principe'.

Het volledig voorkomen van emissies is momenteel niet mogelijk, daarom wordt met de beleidsregel het 'potdicht-principe' zoveel mogelijk benaderd. Om deze reden wordt ingegaan op het reduceren van totaal stof en wordt de term 'potdicht-principe' niet benoemd in de beleidsregel. De aanvraag en de vergunningvoorschriften dienen een zodanig samenstel van mestbewerkingstechnieken, emissie reducerende voorzieningen en beheermaatregelen te bevatten – voor zover technisch, bouwkundig en tegen

redelijke kosten mogelijk – dat de emissie van deeltjes van biologische oorsprong tot een absoluut minimum wordt beperkt. Indien het niet mogelijk blijkt om de totaal stofemissie tot nul te reduceren of in voldoende mate te benaderen met in redelijkheid te verlangen maatregelen dan zal de vergunning worden geweigerd. De doelstelling van de beleidsregel is namelijk dat in redelijkheid alles wordt gedaan wat mogelijk is om de emissie van bio-aerosolen naar de lucht te minimaliseren, zodat risico's voor de volksgezondheid zo veel mogelijk wordt voorkomen.

Brabants mestbeleid

Brabant kent een omvangrijke veehouderij. Deze produceert meer mest dan er op Brabantse landbouwgronden kan worden aangewend zonder nadelige effecten op het grond- en oppervlaktewater. Mede door dit Brabantse mestoverschot is er ook nationaal een mestoverschot. Tegelijkertijd is het wenselijk landbouwgronden binnen en buiten Brabant beter te voeden met dierlijke mest zodat de bodemvruchtbaarheid beter op peil blijft. Ook is het wenselijk het gebruik van kunstmest terug te dringen vanwege de eindigheid van grondstoffen (fosfaat) en het energieverbruik (gasverbruik) bij de productie ervan. Het is daarom wenselijk te komen tot een circulaire landbouw die binnen (Noordwest) Europa kringlopen sluit en waarbinnen mest een waardevolle grondstof is. Om dit te bereiken is het nodig mest dusdanig te produceren en/of te bewerken dat deze voldoet aan de vraag vanuit de bodem en het gewas én dat de mest kostenefficiënt getransporteerd kan worden. Dit levert ook winst op als het gaat om de emissies uit mest: broeikasgassen, geur, fijnstof en stikstofverbindingen. De druk van de veehouderij op zijn omgeving verkleint zo.

Vanuit de Meststoffenwet zijn veehouders verplicht een groot deel van hun mestoverschot dusdanig te bewerken dat het kan worden geëxporteerd of anderszins aan de Nederlandse landbouw wordt onttrokken.

Een en ander betekent dat het van belang is dat er in Noord-Brabant voldoende capaciteit voor mestbewerking beschikbaar is. In het provinciaal beleid is opgenomen dat mestbewerking kan plaatsvinden op de veehouderijlocatie waar de mest ontstaat of op een bedrijventerrein van de juiste milieucategorie. In alle gevallen dient de mestbewerking zo plaats te vinden dat emissies en risico's voor de volksgezondheid en veiligheid op een acceptabel laag niveau liggen.

Gebruik beleidsregel ter beperking risico's voor de volksgezondheid

In gevallen waarin er geen wetenschappelijke kwantitatieve zekerheid bestaat over de gezondheidsrisico's vanwege mestbewerking kan niet per definitie worden volstaan met de constatering dat er geen wetenschappelijk bewijs is. Gedeputeerde Staten moeten in dat geval nagaan of het nodig is maatregelen te nemen om onaanvaardbare risico's voor de gezondheid te voorkomen of deze zoveel mogelijk te beperken. Op basis van de diverse onderzoeksresultaten en de maatschappelijke onrust die is ontstaan menen Gedeputeerde Staten dat maatregelen moeten worden getroffen om emissies van bio-aerosolen tot een minimum te beperken. Uit de rapportage van Tauw blijkt bovendien dat de in de beleidsregel voorgeschreven maatregelen en technieken als BBT kunnen worden aangemerkt. Dit rechtvaardigt naar het oordeel van Gedeputeerde Staten de in de beleidsregel opgenomen aanscherping. De maatregelen zijn in de procesindustrie al gangbaar. Het treffen van deze maatregelen zal – zeker bij nieuwe installaties – naar verwachting niet ingrijpend zijn voor de ondernemer en zal bovendien niet leiden tot een onevenredige kostenstijging. Voor gevallen waarin wel onevenredige gevolgen dreigen biedt de beleidsregel de mogelijkheid om maatwerk toe te passen. In de praktijk is gebleken dat de voorgeschreven maatregelen en technieken toepasbaar, betaalbaar en effectief zijn om totaal stofemissies te minimaliseren. Hiermee geven Gedeputeerde Staten invulling aan het voorzorgbeginsel.

Maatregelen en voorzieningenpakket

De beleidsregel is voor een belangrijk deel gebaseerd op de uitkomsten van het rapport 'Technische onderbouwing beleidsregels voor risicobeperking gezondheidseffecten via de lucht van mestbewerkingsinstallaties' van Tauw. In dit rapport wordt kennis en inzicht gegeven in bestaande mestbewerkingstechnieken en de daarmee samenhangende effecten op de uitstoot van bio-aerosolen naar de lucht. Daarnaast worden maatregelen beschreven die getroffen kunnen worden om gezondheidseffecten te voorkomen of zoveel mogelijk te minimaliseren.

Uit het door Tauw verrichte onderzoek blijkt dat bij het bepalen van de beste beschikbare technieken de volgende uitgangspunten gehanteerd kunnen worden:

- a. De aangevoerde mest(fractie) heeft vooraf een hygiënisatiestap ondergaan of er vindt binnen het mestbewerkingsproces een hygiënisatiestap plaats.
- b. De aanvoer van mest vindt zoveel mogelijk plaats in luchtdicht afgesloten transportmiddelen.
- c. Er geldt dat voor elke activiteit de voorkeur uitgaat naar een luchtdicht afgesloten uitvoering van de installatie.
- d. De activiteiten waarbij geen sprake is van een luchtdicht afgesloten uitvoering van de installaties dienen in een luchtdicht gesloten procesruimte te worden uitgevoerd.
- e. De luchtemissies naar de buitenlucht uit luchtdicht afgesloten installaties en procesruimtes ondergaan een behandelingsstap waarmee de emissies van bio-aerosolen worden verminderd.

Deze uitgangspunten zijn door Tauw uitgewerkt in een maatregelen- en voorzieningenpakket dat toepasbaar is bij het verlenen van vergunningen voor mestbewerkingsinstallaties. Deze maatregelen hebben zich in de praktijk bewezen, zijn toepasbaar en effectief om emissies van bio-aerosolen te verminderen en worden daarom aangemerkt als beste beschikbare techniek. De door Tauw geadviseerde maatregelen en voorzieningen zijn vervolgens vastgelegd in de beleidsregel.

Minimalisatieverplichting

Bio-aerosolen maken onderdeel uit van de totale stofemissie. De aanpak voor reductie van bio-aerosolen wordt dan ook benaderd vanuit de lijn van maatregelen om totaal stofemissies en zodoende effecten te beperken.

De beleidsregel gaat uit van een maximale emissiewaarde voor totaal stof van 5 mg/Nm³, overeenkomstig de (strengste) stofemissie-eis uit het Activiteitenbesluit milieubeheer voor inrichtingen. Dit is voor Gedeputeerde Staten het absolute maximum. Gedeputeerde Staten streven naar een emissie die zo dicht mogelijk bij 0 mg/Nm³ ligt. Een aanvraag dient dan ook te voorzien in alle maatregelen voor zover haalbaar om emissie van totaal stof zo veel mogelijk te beperken. Vervolgens wordt aan de vergunning de verplichting verbonden om iedere vijf jaar inzichtelijk te maken in welke mate emissie van totaal stof naar de lucht plaatsvindt en op welke wijze deze emissie zo veel mogelijk kan worden beperkt. Gedeputeerde Staten zullen – indien de overgelegde gegevens daartoe aanleiding geven – deze informatie gebruiken als aanleiding om de vergunning te actualiseren, zoals bedoeld in artikel 2.31 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Afwijken in bijzondere gevallen

De beleidsregel biedt voor een aantal bijzondere gevallen de mogelijkheid om af te wijken van de maatregelen en technieken die verplicht zijn voor nieuwe installaties:

- a. Artikel 6 biedt de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden alternatieve technieken op te nemen in de aanvraag;
- b. Artikel 11 introduceert een saneringstraject voor bestaande activiteiten;
- c. Artikel 12 biedt de mogelijkheid om maatwerk te leveren voor het geval een vergunninghouder onevenredig zware maatregelen zou moeten treffen voor bestaande activiteiten.

Daarnaast is in de Algemene wet bestuursrecht in artikel 4:84 een inherente afwijkingsbevoegdheid opgenomen voor beleidsregels. Deze gaat er van uit dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Indien de toepassing van deze beleidsregel dus in een concreet en bijzonder geval leidt tot onevenredige gevolgen, kunnen Gedeputeerde Staten deze bevoegdheid toepassen om af te wijken. Daarbij hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt dat zij materieel zoveel mogelijk toepassing geven aan het doel van de beleidsregel, te weten het minimaliseren van de emissie van bio-aerosolen naar de lucht ter vermindering van gezondheidsrisico's voor de mens.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In artikel 1 is onder de gehanteerde begrippen de definitie beschreven van bio-aerosolen. Het gaat steeds om levend materiaal zoals bacteriën en schimmels, dood materiaal zoals endotoxinen en niet-levend materiaal zoals virussen. Onder totaal stof wordt de verzameling van al het zwevend stof, ongeacht de deeltjesgrootte verstaan. Bio-aerosolen maken onderdeel uit van de totale stofemissie van de mestbewerkingsinstallatie.

Artikel 2

In artikel 2 is het toepassingsgebied van de beleidsregel beschreven. De gevolgen voor het milieu moeten, op grond van artikel 2.14 lid 1 aanhef onder a, onder 2 Wabo, worden betrokken bij de beslissing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een mestbewerkingsinstallatie. Onder 'gevolgen voor het milieu' worden tevens risico's voor de volksgezondheid verstaan.

Zodra er een nieuwe vergunning wordt aangevraagd of er een aanpassing komt in de vergunning of voorschriften van een mestbewerkingsinstallatie door bijvoorbeeld actualisatie op grond van artikel 2.30 Wabo wordt de beleidsregel toegepast bij de beoordeling van de nieuwe of gewijzigde installatie. Het tweede lid maakt een uitzondering voor mestbewerkingsinstallaties die al wel vergund, maar nog niet gerealiseerd zijn. Wanneer de ondernemer een gewijzigde vergunning wil aanvragen blijft de beleidsregel buiten toepassing indien de wijziging naar het oordeel van Gedeputeerde Staten niet voorziet in een wijziging van de toe te passen technieken of een naar het oordeel van Gedeputeerde Staten substantiële toename van de capaciteit.

Artikel 3

In artikel 3 wordt geregeld aan welke eisen moet worden voldaan wanneer vergunning wordt aangevraagd voor het bewerken van mest op de veehouderijlocatie waar de mest ontstaat in situaties dat de verwerkingscapaciteit onder de 25.000 m³ blijft. Het gaat dus uitdrukkelijk niet om het bewerken van mest die afkomstig is van andere locaties ongeacht of die in eigendom zijn van het mestbewerkende bedrijf of van derden. Ingeval van bewerking van mest op de locatie waar deze ontstaat achten Gedeputeerde Staten het niet proportioneel om te eisen dat wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 4 tot en met 9 van deze beleidsregel. Op deze locaties wordt immers ook zonder mestbewerking mest opgeslagen, overgeslagen en getransporteerd. De bewerking van mest die op dezelfde locatie ontstaat betekent dan geen extra risico vanuit een oogpunt van volksgezondheid. Conform de Verordening ruimte geldt hier wel het vereiste dat de op-, overslag en bewerking van mest niet in de open lucht plaatsvinden, de mest droog blijft en vooral verwaaiing van mest wordt voorkomen. Dit kan middels het afdekken of overdekken van de mest door bijvoorbeeld een plastic zeil of opslag in een (veld)schuur.

Artikel 4

Bio-aerosolen maken onderdeel uit van de totale stofemissie van een mestbewerkingsinstallatie. Om die reden is in artikel 4 geregeld dat Gedeputeerde Staten slechts een vergunning verlenen indien wordt voldaan aan de in dit artikel opgenomen eisen voor totale stofemissies. In dit artikel is bepaald dat de emissie van totaal stof minimaal dient te zijn. Wanneer de resterende emissie van totaal stof hoger is dan 5 mg/Nm³ weigeren Gedeputeerde Staten de vergunning. Met de maximale emissiewaarde van 5 mg/Nm³ sluiten Gedeputeerde Staten aan bij de strengste norm voor emissies van totaal stof uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het betreft een absolute bovengrens. Vanwege de risico's van mestbewerking voor de volksgezondheid wordt het noodzakelijk geacht om stofemissies zoveel mogelijk te beperken. Bij het bepalen van de aangevraagde emissie-eis voor totaal stof moet dan ook worden uitgegaan van alle maatregelen en technieken die technisch en economisch haalbaar zijn om de stofemissie zo dicht mogelijk bij 0 mg/Nm³ te brengen. Bij de beoordeling van de haalbaarheid voor het bedrijf houden Gedeputeerde Staten rekening met de specifieke omstandigheden (onder andere technisch en economisch) van het bedrijf. De afweging vindt dus plaats op bedrijfsniveau en niet op bedrijfstakniveau. Om deze afweging mogelijk te maken dient bij de aanvraag inzicht te worden gegeven in de benodigde investeringen per kilogram voorkomen emissie van stof, zodat Gedeputeerde Staten kunnen aansluiten bij de methodiek over kosteneffectiviteit, zoals opgenomen in artikel 2.7 Activiteitenbesluit. Daarnaast dient de aanvrager de keuze voor het al dan niet toepassen van bepaalde maatregelen en technieken te verantwoorden in de aanvraag. Gedeputeerde Staten kunnen de bij de aanvraag overgelegde informatie voorleggen voor advies aan het Deskundigenpanel Veehouderij en dit advies betrekken bij de beoordeling van de aangevraagde emissie van totaal stof.

Artikel 5

Gedeputeerde Staten dienen op basis van de aanvraag vast te stellen of binnen de inrichting de beste beschikbare technieken worden toegepast (artikel 2.14 lid 1 aanhef onder c, onder 1 Wabo). Deze maatregelen en technieken zijn gebaseerd op onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van Gedeputeerde Staten (rapport 'Technische onderbouwing beleidsregels voor risicobeperking gezondheidseffecten via de lucht van mestbewerkingsinstallaties' van Tauw) en neergelegd in deze beleidsregel. Op dit punt wordt verwezen naar het onderdeel 'maatregelen en voorzieningenpakket' in de algemene toelichting op deze beleidsregel.

In artikel 5 wordt gesproken over 'gesloten' en 'luchtdicht gesloten'. Als over 'gesloten' wordt gesproken betekent dit dat de procesruimte, toegepaste techniek of transportmiddel afgedekt moet zijn met een dicht doek of zeil zodat er geen water in kan én dat er geen verwaaiing kan optreden. Bij 'luchtdicht gesloten' kan er, naast de voorwaarden beschreven bij 'gesloten', ook geen emissie in of uit de procesruimte, toegepaste techniek of transportmiddel.

Artikel 6

In artikel 6 is de mogelijkheid neergelegd om een alternatieve techniek vergund te krijgen, mits deze ten minste gelijkwaardig is aan de in deze beleidsregel opgenomen technieken ten aanzien van de vermindering van de emissies van bio-aerosolen naar de lucht. Bij de totstandkoming van deze beleidsregel is uitgegaan van kennis en inzicht die op dat moment beschikbaar was en is ontsloten via het rapport 'Technische onderbouwing beleidsregels voor risicobeperking gezondheidseffecten via de lucht van mestbewerkingsinstallaties' van Tauw. Gedeputeerde Staten willen ruimte bieden aan innovatieve ontwikkelingen. Wanneer andere maatregelen en voorzieningen beschikbaar komen om de emissie van totaal stof te minimaliseren is het mogelijk om deze in de aanvraag op te nemen. De aangevraagde alternatieve techniek kan worden vergund wanneer uit de aanvraag blijkt dat deze ten minste gelijkwaardig is aan de in de beleidsregel voorgeschreven techniek(en) ten aanzien van het verminderen van emissies van totaal stof naar de lucht. Bij deze beoordeling kunnen Gedeputeerde Staten gebruik maken van advies van het Deskundigenpanel Veehouderij. Dit panel bestaat uit externe deskundigen met kennis van mest en/of gezondheid.

Artikel 7

Het uitgangspunt dat Gedeputeerde Staten hanteren in deze beleidsregel is dat binnen de inrichting alle maatregelen worden getroffen die mogelijk zijn om de emissies van totaal stof zo dicht mogelijk bij 0 mg/Nm³ te brengen. Op grond van artikel 4 dient in de aanvraag te worden aangetoond dat bij het bepalen van de aangevraagde emissie rekening is gehouden met alle maatregelen en technieken die mogelijk zijn om de emissie van totaal stof te minimaliseren, zodat deze zo dicht mogelijk bij 0 mg/Nm³ komt. Binnen de inrichting dient men zich te blijven inspannen om te komen tot een steeds verdere reductie van emissies van totaal stof. Ook wanneer de beste beschikbare technieken reeds zijn toegepast. Artikel 7 voorziet daarom in de verplichting om iedere vijf jaar inzichtelijk te maken welke bestaande of nieuwe mogelijkheden er zijn om stofemissies verder te beperken. Wanneer de door de vergunningaanvrager te verstrekken informatie daartoe aanleiding geeft zal de vergunning worden geactualiseerd.

Artikel 8

Gedeputeerde Staten kunnen aan een vergunning voorschriften verbinden. In artikel 5.6 en 5.7 van het Besluit omgevingsrecht wordt aangegeven welke voorschriften in ieder geval mogelijk zijn, bijvoorbeeld eisen ten aanzien van de vakbekwaamheid van in de inrichting werkzame personen. Op basis van deze artikelen is in artikel 8 aangegeven welke voorschriften Gedeputeerde Staten in ieder geval aan de vergunning zullen verbinden. Deze voorschriften hebben als doel om ervoor te zorgen dat emissies van totaal stof zoveel mogelijk worden voorkomen. De in de vergunning op te nemen voorschriften zien dan ook op dimensionering van de installatie, inrichting van het proces, onderhoud en bediening van de installatie door een persoon die daartoe op basis van opleiding en ervaring geschikt is.

Artikel 9

In artikel 9 is neergelegd dat Gedeputeerde Staten aan een vergunning voorschriften verbinden over metingen en monitoring. Het artikel voorziet in een elektronische monitoringsverplichting en het zoveel als technisch mogelijk realtime online beschikbaar stellen van de resultaten. Bij deze laatste manier hebben zowel degenen die de mestbewerkingsinstallatie bedienen als het bevoegd gezag continu zicht op het functioneren van de luchtreinigingsinstallatie. Hierdoor kan sneller worden ingegrepen als de parameters niet kloppen.

In artikel 9 lid 2 wordt gesteld dat elektronische monitoring indien mogelijk realtime online beschikbaar gesteld moet worden door de ondernemer. Met de elektronische monitoring dient aangesloten te worden bij de aanbevelingen van Infomil omtrent controle op emissierelevante parameters voor de verschillende technieken (zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/digitale-ner/meten-monitoring/controle/>).

Voor een aantal onderdelen van een mestbewerkingsinstallatie zijn in landelijke wetgeving al bijzondere bepalingen opgenomen ten aanzien van monitoring. Zo bevat artikel 3.99 Activiteitenregeling eisen ten aanzien van elektronische monitoring bij luchtwassystemen op basis waarvan ieder uur de volgende parameters geregistreerd dienen te worden:

- a. De zuurgraad van het water
- b. De geleidbaarheid van het waswater in milliSiemens per centimeter
- c. De spuiwaterproductie in kubieke meter (inclusief cumulatieve waarden)
- d. De drukval over het filterpakket in pascal
- e. Het elektriciteitsgebruik van de waswaterpomp in kilowatt uur (inclusief cumulatieve waarden)

Verder dient voor luchtwassystemen het waswatersysteem van de luchtwasser voorzien te zijn van een laagdebietalarmering die in werking treedt als het debiet van het waswater te laag is voor een goede werking van het luchtwassysteem.

In het geval dat een andere luchtreinigingstechniek dan luchtwassers wordt ingezet, moet op een gelijkwaardige manier de correcte werking van het desbetreffende apparaat worden aangetoond.

In artikel 9 lid 4 is bepaald dat drie maanden na het in bedrijf nemen van de mestbewerkingsinstallatie meetresultaten ter goedkeuring aan Gedeputeerde Staten moeten worden overgelegd. Emissiemetingen dienen op grond van het vijfde lid plaats te vinden overeenkomstig tabel 2.8 uit artikel 2.8 en artikel 2.22 Activiteitenbesluit. In dat laatste artikel wordt voor metingen van totaal stof verwezen naar NEN-EN 13284. De praktische voorzieningen bij dergelijke installaties bepalen in de praktijk de bereikbaarheid/meetbaarheid. Om die reden dient te worden voldaan aan NEN-EN 15259, waarin eisen voor meetopeningen en luchtkanalen zijn opgenomen. In artikel 2.22 Activiteitenbesluit wordt ook naar dit normblad wordt verwezen.

Artikel 10

Met dit artikel wordt invulling gegeven aan de verplichting van Gedeputeerde Staten om op grond van artikel 2.30 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht regelmatig na te gaan of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Ter uitvoering van deze bevoegdheid zullen Gedeputeerde Staten informatie opvragen over de werking van bestaande mestbewerkingsinstallaties. Op basis van deze informatie zal worden beoordeeld of de bestaande vergunning moet worden geactualiseerd.

Artikel 11

In het algemene deel van deze toelichting is al aangegeven dat ook bestaande activiteiten onder de reikwijdte van deze beleidsregel vallen.

In het eerste lid is bepaald dat Gedeputeerde Staten geen vergunning verlenen voor een hoger emissieniveau dan het bestaande emissieniveau. Het doel van deze beleidsregel is immers om de emissie van totaal stof steeds verder terug te dringen naar een waarde die zo dicht mogelijk bij 0 mg/Nm³ ligt. Bij deze doelstelling past geen stijging van de hoeveelheid totaal stof per mg/Nm³.

Met het tweede lid beogen Gedeputeerde Staten emissies van totaal stof die hoger zijn dan de maximale waarde van 5 mg/Nm³ zo snel als technisch, bouwkundig en economisch mogelijk onder deze waarde te brengen. De vergunninghouder dient daartoe een saneringsplan ter goedkeuring over te leggen waarin wordt aangegeven op welke manier en binnen welke termijn de stofemissie onder de maximale waarde van mg/Nm³ zal worden gebracht. Bij het bepalen van de termijn waarbinnen vergunninghouder de emissie moet minimaliseren houden Gedeputeerde Staten in ieder geval rekening met locatie specifieke omstandigheden, zoals de aanwezigheid van gevoelige objecten in de nabijheid van de inrichting, en de bedrijfseconomische omstandigheden van de onderneming.

Op grond van het derde lid zal bij de actualisatie van een vergunning voor een bestaande activiteit een onderzoeksverplichting overeenkomstig artikel 7 in de voorschriften worden opgenomen. Dit betekent dat ook deze inrichtingen alle maatregelen zullen moeten treffen die mogelijk zijn om de emissies van totaal stof zo dicht mogelijk bij 0 mg/Nm³ te brengen.

De onderzoeksverplichting wordt opgelegd vanuit het bevoegd gezag op grond van artikel 2.30 Wabo. Het is daarbij niet de bedoeling dat de ondernemer de gehele installatie moet wijzigen. Er zal uitgegaan worden van de bestaande processen in de installatie, uitgezonderd de luchtreiniging. Daarom is artikel 5 niet van toepassing op bestaande activiteiten.

Artikel 12

In gevallen waarin de aanvraag zowel voorziet in bestaande als in nieuwe activiteiten passen Gedeputeerde Staten op grond van het eerste lid artikel 4 tot en met 9 toe. Dit betekent dat de onderneming alle maatregelen en technieken moet toepassen die in de beleidsregel worden voorgeschreven.

Het toepassen van de volledige beleidsregel op bestaande activiteiten kan in uitzonderlijke gevallen leiden tot onevenredige gevolgen voor de ondernemer. Om die reden bepaalt het tweede lid dat Gedeputeerde Staten kunnen bepalen dat artikel 11 wordt toegepast op bestaande activiteiten indien zwaarwegende belangen daartoe aanleiding geven.

Gedeputeerde Staten beoordelen of door een ondernemer aangevoerde belangen als zwaarwegend kunnen worden aangemerkt. Daarbij kan worden gedacht aan economische haalbaarheid van de benodigde investeringen, de levensvatbaarheid van het bedrijf op de locatie en gevolgen voor het productieproces. Bij het beoordelen en wegen van deze belangen kennen Gedeputeerde Staten in ieder geval gewicht toe aan locatie specifieke omstandigheden, zoals de ligging van de inrichting ten opzichte van gevoelige objecten. Het tweede lid geeft Gedeputeerde Staten de mogelijkheid om maatwerk toe te passen, waarbij minimalisatie van de emissie van bio-aerosolen naar de lucht ter vermindering van gezondheidsrisico's voor de mens het uitgangspunt blijft.