



Notitie reikwijdte en detailniveau - Aanpassing geurregeling veehouderijen

5 december 2025

Kenmerk R001-1301309BKW-V01

Verantwoording

Titel	Notitie reikwijdte en detailniveau - Aanpassing geurregelgeving veehouderijen
Opdrachtgever	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Projectleider	Niels Bronsgeest
Auteur(s)	Alisa van Gent, Berend Hoekstra en Lex Bekker
Kenmerk	R001-1301309NAB-V02
Aantal pagina's	18 (exclusief bijlagen)
Datum	5 december 2025

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding voor de aanpassing van geurregeling	4
1.2	Waarom een plan-mer?	4
1.3	Doel plan-mer en NRD	5
1.4	Leeswijzer	5
2	Aanpassing regelgeving geur veehouderijen	6
2.1	Waarom een wijziging regelgeving geur veehouderijen.....	6
2.2	Scope van de plan-mer	7
3	Alternatieven.....	9
3.1	Totstandkoming van de alternatieven	9
3.2	Samenvatting alternatieven.....	12
4	Effecten in kaart brengen	13
4.1	Beoordelingskader	13
4.2	Beoordeling effecten op vijfpuntschaal	14
4.3	Toets op doelbereik.....	14
5	Procedure	14
5.1	Stappen plan-mer.....	14
5.2	Partijen betrokken bij de mer-procedure	15
5.3	Participatie	16
5.4	Monitoring	16

1 Inleiding

Voor u ligt de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) die de start markeert van de plan-mer die gekoppeld is aan besluitvorming rondom de aanpassing van de geurregelgeving voor veehouderijen. In deze NRD staat wat het voornemen inhoudt en wat gedurende de plan-mer onderzocht gaat worden en wat in het uiteindelijke plan-MER komt te staan. Ook wordt de reikwijdte en het detailniveau van het milieuonderzoek aangegeven. De initiatiefnemer voor deze aanpassingen is het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

De afkorting mer (met kleine letters) staat voor de milieueffectrapportage (procedure). Er is dus sprake van het doorlopen van een mer. Als MER (hoofdletters) wordt geschreven, dan betreft dit het milieueffectrapport zelf. Een MER wordt opgesteld wanneer een project of plan aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben. Op die manier kunnen deze effecten meewegen in de besluitvorming.

1.1 Aanleiding voor de aanpassing van geurregelgeving

Uit evaluaties van de huidige geurregelgeving voor veehouderijen¹ komt naar voren dat niet altijd sprake is van een aanvaardbaar geurhinderniveau². Aandachtspunten zijn de hoogte van de geurnormen voor individuele bedrijven, de cumulatie van geurbelasting, de eerbiedigende werking en de mogelijkheden die gemeenten hebben om bestaande overlastsituaties te verminderen. Daarbij speelt het achterblijven van de prestaties van technische installaties om de geurhinder tegen te gaan en te verminderen ook een rol.

Daarnaast heeft het Gerechtshof Den Haag op 25 maart 2025 uitgesproken dat twee bewoners in de directe omgeving van intensieve veehouderijen onvoldoende door Nederland zijn beschermd tegen de geuroverlast van die veehouderijen. De rechter heeft geoordeeld dat Nederland als gevolg hiervan haar verplichtingen schendt die voortvloeien uit artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en aldus onrechtmatig handelt³.

1.2 Waarom een plan-mer?

Voor de aanpassingen van de normen van de geurregelgeving wordt een plan-mer doorlopen omdat de nieuwe milieuregels kaderstellend zijn voor mer-(beoordelings)plichtige projecten. Het gaat om projectcategorie A1 Installaties voor intensieve veehouderij uit bijlage V van het Omgevingsbesluit. Op grond van artikel 16.36, lid 1 Omgevingswet (plan-mer-plichtige plannen of programma's) is een plan-mer verplicht. Het MER levert de milieu-informatie die nodig is om een

¹ Zie verwijzingen in Kamerbrief van 7 juli 2023 Kamerbrief over geurhinder en veehouderij; uitgangspunten aanpassing geurregelgeving | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

² Besluit Kwaliteit Leefomgeving art 5.92, lid 2 "Een omgevingsplan voorziet erin dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is"

³ ECLI:NL:GHDHA:2025:431, Gerechtshof Den Haag, 200.323.906/01

afgewogen keuze te maken over de nieuwe regels. In het op te stellen MER wordt onder andere ingegaan op de thema's milieu en gezondheid⁴.

De inhoudsvereisten van een plan-MER staan in de Europese Richtlijn voor Strategische Milieubeoordeling (SMB-richtlijn), die in Nederland geïmplementeerd is in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

1.3 Doel plan-mer en NRD

Deze paragraaf beschrijft het doel van de plan-mer en de rol van de NRD.

NRD

In deze NRD staat de beoogde insteek van de plan-mer beschreven. Het beschrijft om welk voornemen het gaat en welke thema's worden onderzocht. Onderdeel van de NRD is de beschrijving van redelijke alternatieven. In het MER staan de effecten van de alternatieven. Die worden vergeleken met de referentiesituatie, dat wil zeggen de huidige situatie plus de autonome ontwikkeling. Ook beschrijft de NRD de diepgang van het MER en of er sprake is van kwalitatief of kwantitatief onderzoek (het detailniveau). In de NRD wordt ingegaan op zowel procesmatige aspecten van de mer als inhoudelijke aspecten.

Plan-mer

Het doel is voorafgaand aan besluitvorming over aanpassing van de geurregelgeving voor veehouderijen de milieueffecten hiervan inzichtelijk te maken. In het plan-MER dat opgesteld gaat worden staat de relevante milieu-informatie die betrokken wordt bij het aanpassen van geurregelgeving veehouderijen. Het MER helpt in die zin als procesinstrument bij het maken van afgewogen keuzes voor de te wijzigen geurregelgeving en is in dit geval mede planvormend. De eerste stap van de mer is om de referentiesituatie goed in beeld te krijgen. Door alternatieven te ontwikkelen ontstaat een goed beeld van verschillende milieueffecten (zie ook paragraaf 2.2.3.).

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat een beschrijving van het totstandkomingsproces van de geurregelgeving en de manier waarop het kabinet uitwerking wil geven aan de recente jurisprudentie. Hoofdstuk 2 beschrijft ook de scope van de plan-mer en hoe de referentiesituatie wordt bepaald. Dit is een essentiële stap in het onderzoeksproces omdat de effecten van de algemene regels in het MER worden vergeleken met de referentiesituatie. Welke alternatieven zijn uitgewerkt is opgenomen in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe de wijziging van de instructieregels en bijhorende alternatieven worden getoetst op de milieuthema's. De (nog te doorlopen) plan-mer en het bijbehorende participatietraject staan beschreven in hoofdstuk 5.

⁴ Zie ook par 5.8 MvT Ow. Daarin staat toegelicht dat de gezondheid van de mens onder andere wordt bepaald door het leefmilieu. In navolging van de Wro, de Wabo en de Wet milieubeheer richt ook de Omgevingswet zich hierop. De kwaliteit van de leefomgeving werd en wordt dus mede beoordeeld op basis van de effecten op de gezondheid.

2 Aanpassing regelgeving geur veehouderijen

2.1 Waarom een wijziging regelgeving geur veehouderijen

2.1.1 Probleemstelling

Uit onderzoeken en evaluaties blijkt dat aanpassing van de geurregelgeving voor veehouderijen noodzakelijk is om de leefomgeving in het landelijk gebied te verbeteren⁵. Bovendien heeft het Gerechtshof Den Haag geoordeeld dat de Staat met de huidige regelgeving rondom geurbelasting zijn burgers onvoldoende bescherming biedt tegen geurhinder.

Er is op 7 juli 2023 een Kamerbrief verzonden met de uitgangspunten voor het nieuwe geurbeleid⁶. Deze uitgangspunten zijn opgenomen in bijlage 2. Invulling van de uitgangspunten betekent wijziging van de geurregelgeving, met andere woorden wijziging van de instructieregels over geur door landbouwhuisdieren in een dierenverblijf met geuremissiefactor, uit paragraaf 5.1.4.6.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)⁷.

2.1.2 Doelen en uitgangspunten van de voorgenomen wijzigingen

Het algemene beleidsdoel voor geur is: het voorkomen van geurhinder en als dat niet mogelijk is, het zoveel mogelijk beperken ervan. Dit om te zorgen voor een fijne omgeving om te wonen en te verblijven. Het doel van de beoogde aanpassing van de instructieregels voor de geurregelgeving veehouderijen is om via een aanscherping van dit regelgevingskader voor gemeenten een bijdrage te leveren aan het realiseren van een aanvaardbaar geurniveau op geurgevoelige gebouwen. Aanscherping is nodig om situaties met ernstige geurhinder aan te pakken en nieuwe overbelaste situaties te voorkomen.

Het geurbeleid richt zich erop dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is, door regels te stellen aan milieubelastende activiteiten, in dit geval het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven. IenW is verantwoordelijk voor de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De instructieregels omvatten standaardwaarden en grenswaarden voor aanvaardbare geur van de activiteit (voorgrobelasting: de geurbelasting van één veehouderij op een geurgevoelig gebouw). De basis vormt de standaardwaarde welke een gemeente in het omgevingsplan kan opnemen. Het omgevingsplan van een gemeente kan een lagere of hogere waarde bevatten dan de standaardwaarde, mits die waarde niet hoger is dan de grenswaarde en mits er beargumenteerd is waarom deze waarde zorgt dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat hun omgevingsplan hieraan voldoet. Met de instructieregels beoogt het rijk bij te dragen aan het realiseren van een aanvaardbaar geurhinderniveau en om zo de balans te herstellen tussen de belangen van een schone, gezonde leefomgeving en overige belangen zoals die van de veehouderijen en woningbouw.

⁵ Adviesrapport: Geur bekennen. Combi-luchtwassers, varkenshouderijen en geurhinder

⁶ Kamerbrief van 7 juli 2023 Kamerbrief over geurhinder en veehouderij; uitgangspunten aanpassing geurregelgeving | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁷ Dit betreft de normen benoemd in de Bkl-artikelen 5.106, 5.109, 5.109a, 5.110, 5.111 en 5.116.

Voorliggend NRD en het op te stellen plan-MER gaan uit van de beoogde aanscherping van de huidige standaardwaarden en grenswaarden. Daarbij onderzoekt de mer de gevolgen van deze nieuwe waarden. Daarnaast onderzoekt de mer de situatie dat bestaande veehouderijen ook onder een te bepalen waarde moeten worden gebracht. Op welke termijn bestaande situaties uiteindelijk onder de nieuwe regelgeving kunnen worden gebracht, is afhankelijk van politieke en financiële randvoorwaarden die nu nog niet bekend zijn.

2.2 Scope van de plan-mer

2.2.1 Referentiesituatie

Het voornemen tot aanpassing van de geurregelgeving wordt vergeleken met de huidige situatie plus de autonome ontwikkeling (referentiesituatie). Op deze wijze wordt duidelijk wat de mogelijke effecten van de nieuwe regels zijn. Autonome ontwikkelingen zijn ontwikkelingen die onafhankelijk van de voorgestelde aanpassing plaatsvinden, maar wel een rol spelen in de referentiesituatie (de situatie zonder aanpassing). Een ontwikkeling moet voldoende zeker en concreet zijn om autonoom te worden genoemd, zoals vastgesteld beleid. Daarnaast is er een categorie ontwikkelingen die een meer onzeker karakter hebben, zoals (landelijke) trends. Die maken geen onderdeel uit van de referentiesituatie.

Bijlage 3 van voorliggende NRD beschrijft landelijke trends die van invloed kunnen zijn op de autonome ontwikkelingen.

Relevante beleidskaders

De geurregelgeving voor het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf is sinds de invoering van de Omgevingswet vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Dit betreft instructieregels voor gemeenten bij het wijzigen van het omgevingsplan en het verlenen van een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024) kregen gemeenten een tijdelijk omgevingsplan waarin de vroegere rijksregels zijn opgenomen⁸. Bestaande gemeentelijke geurverordeningen volgens de Wet geurhinder veehouderijen (Wgv) zijn nu onderdeel van het gemeentelijk omgevingsplan.

Gemeenten kunnen in het omgevingsplan standaardwaarden voor geur overnemen of eigen waarden vaststellen, mits deze niet hoger zijn dan de grenswaarden van het Bkl. Het Bkl bevat de standaard- en grenswaarden voor geurgevoelige gebouwen die gemeenten gemotiveerd kunnen hanteren, zie tabel 2.1. Een algemeen overzicht van de verschillende onderdelen van het geurinstrumentarium voor de agrarische sector is opgenomen in bijlage 4 (onderdeel 10.2.2 van het plan-MER voor het Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet, POMO).

⁸ Er is een plan-MER opgesteld voor het Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet (POMO), Adviezen - Commissiemer.nl

Tabel 2.1 Standaard- en grenswaarden toelaatbare geur door veehouderijen uit het Bkl (artikel 5.109)

Locatie geurgevoelig gebouw	Standaardwaarde geurconcentratie als 98-percentiel	Grenswaarde als 98-percentiel
Binnen bebouwingscontour geur (niet concentratiegebied)	2,0 OU/m ³	8,0 OU/m ³
Buiten bebouwingscontour geur (niet concentratiegebied)	8,0 OU/m ³	20,0 OU/m ³
Binnen bebouwingscontour geur (concentratiegebied)	3,0 OU/m ³	14,0 OU/m ³
Buiten bebouwingscontour geur (concentratiegebied)	14,0 OU/m ³	35,0 OU/m ³

Geurafstanden

In de Kamerbrief⁹ uit 2023 over het Nevele-arrest staat dat (bij een wijziging) "in ieder geval ook beoordeeld wordt of er aanleiding is om samenhangende bestaande regels (die dus niet worden gewijzigd) mee te nemen in het eventueel op te stellen plan-MER".

In het geval van geur gaat het dan om regels voor dieren waarvoor geurafstanden gelden (Bkl artikel 5.93). Er is momenteel geen reden vanuit het rijk om deze geurafstanden te wijzigen.

2.2.2 Plangebied en studiegebied

Het plangebied voor deze studie betreft het grondgebied van Nederland. Het studiegebied is ook Nederland. De effectafstand van veehouderijen beperkt zich doorgaans tot maximaal circa 2 km. Een eventueel effect in de grensstreek met Duitsland en België is derhalve zeer beperkt en wordt niet beschouwd ook gezien het generieke karakter van de beoogde wijzigingen.

2.2.3 Impactanalyse

In april 2025 hebben Antea en Pouderoyen Tonnaer in opdracht van het ministerie van IenW het rapport "Landelijke impactanalyse aanpassing geurnormen veehouderijen" opgesteld. Hierin zijn de effecten van verschillende opties voor aanpassing van de standaardwaarden en grenswaarden voor de voorgrondbelasting onderzocht voor geur door landbouwhuisdieren (met een geuremissiefactor op een geurgevoelig gebouw). De rapportage focust op voorgrondbelasting en stallen met dieren met een geuremissiefactor.

In de impactanalyse is gekeken naar 900 veehouderijen met geuremissiefactoren in 13 verschillende gemeenten. De gegevens zijn geëxtrapoleerd naar heel Nederland met behulp van CBS-gegevens.

Er zijn in theorie zeer veel mogelijke combinaties van standaard- en grenswaarden mogelijk. In de impactanalyse (april 2025) is een groot aantal combinaties beschreven, maar er zijn nog veel meer combinaties denkbaar. Het bespreken van een groot aantal mogelijke combinaties maakt het participatietraject en de plan-mer complex. Daarom is ervoor gekozen om te starten met vier alternatieven in de NRD, deze worden in het volgende hoofdstuk toegelicht. Twee alternatieven

⁹ Kamerstuk van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 25 mei 2023 inzake het Nevele-arrest / kenmerk IENW/BSK-2023/133584.

brengen de uiterste milieueffecten in beeld, aangevuld met twee alternatieven binnen deze twee uitersten.

3 Alternatieven

3.1 Totstandkoming van de alternatieven

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 wordt de plan-mer ingezet als procesinstrument. In het plan-MER worden de alternatieven van de mogelijke alternatieven van de geurregelgeving vergeleken. Het doel van alternatieven in het plan-MER is om verschillende opties te onderzoeken en de milieueffecten van de alternatieven te vergelijken.

Het is mogelijk dat gedurende het totstandkomingsproces van de aangepaste regelgeving of op basis van de zienswijzen en/of advisering binnen de plan-mer, er meer beleidsopties worden onderzocht. In de alternatieven wordt gedraaid aan verschillende knoppen, zoals het onderscheid tussen concentratie- en niet concentratiegebieden en de standaard- en grenswaarden.

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk is ervoor gekozen om naast de referentiesituatie vier alternatieven te onderzoeken om de NRD en het plan-MER overzichtelijk te houden. Het minst vergaande alternatief richt zich op het voldoen aan de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag. Het meest vergaande alternatief sluit aan bij GGD-advieswaarden.

<i>Referentiesituatie</i>	Dit is de huidige situatie in combinatie met autonome ontwikkelingen (zonder aanpassing van de huidige geurnormen).
<i>Alternatief 1</i>	In dit alternatief wordt alleen de grenswaarde buiten de bebouwingscontour in een concentratiegebied aangepast, van 35 naar 24 OU/m ³ , op basis van de uitspraak van het Gerechtshof (maart 2025). De overige geurnormen worden in dit alternatief niet aangepast.
<i>Alternatief 2</i>	In dit alternatief wordt het onderscheid tussen concentratiegebied en niet-concentratiegebied losgelaten. Maar om gemeenten te helpen bij het inspelen op ontwikkelingen kunnen zij gebieden aanwijzen waar andere standaardwaarden gelden, zoals in het geval van woningbouw of landbouwontwikkeling (zie tabel 3.1). Eventuele variaties binnen dit alternatief worden binnen de plan-mer bekeken.
<i>Alternatief 3</i>	In dit alternatief is het onderscheid tussen concentratiegebied en niet-concentratie-gebied losgelaten. Met een onderscheid tussen binnen en buiten de bebouwingscontour in combinatie met standaard- en grenswaarden blijft er afwegingsruimte over voor lokale normstelling. In alle gebieden gelden in dit alternatief de geurnormen van de niet-concentratiegebieden. Het gaat hier de facto om een aanscherping van de huidige geurnormen voor concentratiegebieden.

Kenmerk R001-1301309BKW-V01

Alternatief 4 Dit is het meest vergaande alternatief uit de impactanalyse. Onderscheid tussen concentratiegebieden en niet-concentratie-gebieden is losgelaten. Er wordt alleen onderscheid gemaakt tussen binnen en buiten de bebouwingscontour. Voor eventueel maatwerk wordt uitgegaan van een grenswaarde van 5 OU/m³ voor alle gebieden (zie tabel 3.1).

Uitgangspunten

De alternatieven zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten¹⁰:

- Aanscherpen standaard- en grenswaarden in het Bkl (voorgrondbelasting) vanwege de noodzaak van het herstellen van de balans en de uitspraak van het Gerechtshof.
- Het handhaven van het onderscheid binnen- en buiten bebouwingscontour (voor onderbouwing hiervoor wordt verwezen naar de oorspronkelijke MvT bij de WGV (Kamerstukken II 2005/2006, 30453, nr. 3, blz. 5.) en onderdeel 10.4.2.1 van het plan-MER bruidsschat).
- Het beschouwen van alternatieven waarbij het onderscheid tussen concentratiegebied en niet-concentratiegebied wordt opgeheven. Alleen in alternatief 1 blijft dit onderscheid behouden.
- Gemeenten houden de mogelijkheid om binnen een bandbreedte zelf afwijkende waarden op te nemen voor lokale afwegingen.
- Voor geurafstanden geldt dat er momenteel geen reden vanuit het rijk is om deze te wijzigen.
- Afbakening van alternatieven vindt plaats op normering van individuele veehouderijen (Bkl artikel 5.92, tweede lid). Er wordt geen aanpassing voorzien voor de cumulatieve belasting van geurgevoelige gebouwen (Bkl artikel 5.92, eerste lid).

Nieuwe en bestaande situaties

De alternatieven zoals beschreven in deze NRD gelden voor alle situaties, zowel bestaand als nieuw. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat bedrijven en activiteiten op termijn aan de waarden voldoen die in de alternatieven zijn opgenomen. Wanneer een bedrijf veranderingen doorvoert waarvoor een vergunning nodig is, moet het zich aan deze waarden houden: dit wordt vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Samengevat worden in de mer vier alternatieven onderzocht die gaan over standaardwaarden en grenswaarden voor het Omgevingsplan. De uiteindelijk in het Omgevingsplan opgenomen waarden zijn van toepassing op alle bedrijven.

Nieuwe bedrijven dienen direct te voldoen aan de waarden in het Omgevingsplan. Bestaande bedrijven moeten voldoen aan de waarden in het Omgevingsplan zodra het bedrijf veranderingen doorvoert op het gebied van geur. Hierover wordt een bepaling opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook bedrijven die geen wijzigingen voorzien, moeten uiteindelijk maatregelen

¹⁰ Deze uitgangspunten komen voort uit de impactanalyse van Antea en Pouderoyen & Tonnaer en de Kamerbrief (bijlage 2)

Kenmerk R001-1301309BKW-V01

treffen. Welke termijn geldt om bestaande situaties onder de nieuwe regelgeving te brengen, hangt nog af van (toekomstige) politieke en financiële randvoorwaarden die nu nog niet vaststaan.

Bij het bepalen van het effect van wijziging van bestaande bedrijven worden kwalitatief verschillende (sub)alternatieven beschouwd. Deze bestaande bedrijven die geen wijzigingen voorzien moeten gaan voldoen aan:

- alternatief a: een maximale grenswaarde van 24 Ou/m³, of
- alternatief b: een grenswaarde die per alternatief is opgenomen in tabel 3.1.

3.2 Samenvatting alternatieven

In onderstaande tabel is een samenvatting gegeven van de te beschouwen alternatieven.

Tabel 3.1 Te beschouwen alternatieven met verschillende geurnormen voor de voorgrondbelasting.

Norm	Referentie	Alternatief 1	Alternatief 2	Alternatief 3	Alternatief 4
Standaardwaarde binnen bebouwingscontour	2 OU/m3 niet-concentratiegebied 3 OU/m3 concentratiegebied	2 OU/m3 niet-concentratiegebied 3 OU/m3 concentratiegebied	2 OU/m3 alle gebieden - ontwikkelingsgebied, zoals een woonwijk = 3 OU/m3	2 OU/m3 alle gebieden	2 OU/m3 alle gebieden
Standaardwaarde buiten bebouwingscontour	8 OU/m3 niet-concentratiegebied 14 OU/m3 concentratiegebied	8 OU/m3 niet-concentratiegebied 14 OU/m3 concentratiegebied	8 OU/m3 alle gebieden - 14 OU/m3, bijv. vanuit ontwikkelingen op landbouwgebied - 10 OU/m3, bijv. vanuit ontwikkelingen op gebied van wonen.	8 OU/m3 alle gebieden	5 OU/m3 alle gebieden
Grenswaarde binnen bebouwingscontour	8 OU/m3 niet-concentratiegebied 14 OU/m3 concentratiegebied	8 OU/m3 niet-concentratiegebied 14 OU/m3 concentratiegebied	8 OU/m3 alle gebieden	8 OU/m3 alle gebieden	5 OU/m3 alle gebieden
Grenswaarde buiten bebouwingscontour	20 OU/m3 niet -concentratiegebied 35 OU/m3 concentratiegebied	20 OU/m3 niet -concentratiegebied 24 OU/m3 concentratiegebied	20 OU/m3 alle gebieden	20 OU/m3 alle gebieden	5 OU/m3 alle gebieden

4 Effecten in kaart brengen

Dit hoofdstuk licht toe op welke manier de onderzoekalternatieven, beschreven in hoofdstuk 3, worden onderzocht in de mer. De alternatieven worden getoetst aan verschillende milieuthema's.

4.1 Beoordelingskader

De effecten van de alternatieven worden getoetst aan de hand van de onderstaande set beoordelingscriteria. Deze zijn opgenomen in tabel 4.1. Hierbij ligt de focus op de effecten die nauw samenhangen met het doel van de beoogde wijziging.

Tabel 4.1 Factsheet met beoordelingscriteria

Beoordelingscriteria	Aandachtspunten en uitgangspunten
Voorgrondbelasting geur (direct effect)	<ul style="list-style-type: none"> Voor de referentiesituatie en de alternatieven bepalen hoeveel knelpunten er zijn met betrekking tot de huidige normen en alternatieve normen. Er wordt niet aangegeven hoeveel het verbetert, behalve dat de geconstateerde knelpunten verbeteren Er worden geen nieuwe berekeningen gedaan voor geur, de effectbeoordeling wordt gebaseerd op bestaande berekeningen De beoordeling is gebaseerd op een steekproef
Achtergrondbelasting geur (indirect effect)	<ul style="list-style-type: none"> De effecten op de achtergrondbelasting worden kwalitatief beschreven.
Onderscheidende (indirecte) milieuthema's: fijnstof, bioaerosolen en stikstofdepositie.	<ul style="list-style-type: none"> Deze effecten worden kwalitatief beschreven.

De volgende thema's worden niet meegenomen in het MER:

Woningbouw of vestigingsklimaat

Er is bewust voor gekozen om in het MER te focussen op de rechtstreekse milieueffecten van de alternatieven. Er is voor gekozen gedurende de plan-mer niet breder in te zoomen op overige invloeden, waaronder op woningbouw of vestigingsklimaat. Deze thema's zijn wel onderdeel van de beleidsafweging maar worden op een andere manier onderzocht.

4.2 Beoordeling effecten op vijfpuntschaal

Het MER beschrijft en beoordeelt de relevante leefomgevingseffecten van de alternatieven met plussen en minnen op een vijfpuntschaal ten opzichte van de referentiesituatie, waarbij per thema de klasse-indeling specifiek wordt uitgewerkt.

Tabel 6.2 Vijfpuntschaal

Waardering	Toelichting op klasse-indeling
++	Positief effect ten opzichte van de referentiesituatie
+	Licht positief effect ten opzichte van de referentiesituatie
0	Niet of nauwelijks effect/ neutraal ten opzichte van de referentiesituatie
-	Licht negatief effect ten opzichte van de referentiesituatie
--	Negatief effect ten opzichte van de referentiesituatie

4.3 Toets op doelbereik

Bij de beoordeling van het doelbereik wordt beoordeeld in hoeverre de doelen van het rijk worden bereikt met de nieuwe regels. In deze toets wordt dus gekeken in hoeverre de nieuwe regels bijdragen aan nationale ambities, deze zijn opgenomen in paragraaf 2.1.2. De toets doelbereik betreft een kwalitatieve inschatting van het doelbereik. De mate van zekerheid waarmee een doel naar verwachting wordt behaald en de onzekerheden die hierbij een rol spelen, worden inzichtelijk gemaakt. In de doelbereiktoets wordt toegelicht op welke wijze deze onzekerheden kunnen worden verminderd, al dan niet in de vervolgstappen van de beleidswijziging.

5 Procedure

5.1 Stappen plan-mer

Voor de aanpassing van de geurregelgeving veehouderijen wordt een plan-mer doorlopen. Deze NRD vormt de eerste stap in dit proces. De wettelijke vastgestelde procedure omvat verschillende stappen.

Voorfase

Het bevoegd gezag vraagt de wettelijke adviseurs een advies over de reikwijdte en het detailniveau. Hoewel de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) geen verplicht onderdeel is van een mer, wordt deze vaak opgesteld om de inhoud en scope (onderzoeksinstek) van het MER vast te leggen. De NRD wordt voor advies toegezonden aan de Commissie voor de mer (Commissie mer). De Commissie mer zal advies geven over de reikwijdte en detailniveau van het MER.

MER

Het MER wordt opgesteld aan de hand van de onderzoeksopgave zoals beschreven in de NRD. Het advies van de Commissie mer op de NRD worden bij het tot stand komen van het MER betrokken.

Zienswijzen

Wanneer het MER inhoudelijk is afgerond legt het ministerie van IenW het MER als bijlage bij de ontwerp AMvB ter inzage. Het ontwerp-besluit zal tezamen met het MER ter inzage worden gelegd. Eenieder kan vervolgens zienswijzen indienen op het MER en het ontwerp-besluit. De Commissie mer zal advies geven over de inhoud van het MER.

Definitief besluit

De regering neemt het definitieve besluit door het vaststellen van de wijziging van de AMvB. Het MER is geen besluit, maar een onderbouwing (bijlage) bij het besluit. In de Nota van Toelichting op de AMvB wordt beschreven hoe om is gegaan met de zienswijzen. Bovendien wordt vastgesteld hoe en wanneer er gemonitord (zie ook paragraaf 5.4) wordt op daadwerkelijk optredende aanzienlijke milieueffecten.

5.2 Partijen betrokken bij de mer-procedure

In de plan-mer zijn verschillende partijen betrokken:

- Initiatiefnemer: IenW is verantwoordelijk voor de regelgeving in het Besluit kwaliteit leefomgeving rondom geurbelasting van stallen van veehouderijen.
- Het bevoegd gezag: Dit is het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de voorbereiding of vaststelling van het plan. De regering stelt de AMvB vast.
- Adviseurs en bestuursorganen: Deze zijn nodig tijdens de voorbereidingsfase, afhankelijk van het type plan en de inschatting van het bevoegd gezag.
- De *wettelijke adviseurs* zijn de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed vervult deze rol voor het ministerie van OCW.
- De Commissie mer fungeert als wettelijke adviseur. Dit is een onafhankelijke adviescommissie die adviseert over de inhoud en kwaliteit van milieueffectrapporten. Voor de NRD/plan-MER van de aanpassing geurregelgeving veehouderijen wordt een werkgroep samengesteld met deskundigen uit wetenschap, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Deze deskundigen worden ingehuurd op persoonlijke titel en op basis van hun persoonlijke kennis. De Commissie mer adviseert op twee momenten. Ze geeft 1) op basis van deze NRD-advies over de reikwijdte en het detailniveau van het plan-MER en ze geeft 2) zodra het plan-MER gereed is een toetsingsadvies over de kwaliteit van het plan-MER
- Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.
- Vlaanderen, Wallonië en Duitsland i.v.m. grensoverschrijdende effecten: milieueffecten die optreden door de aanpassing van de geurregelgeving voor veehouderijen zijn lokaal van aard. Het uitgangspunt is daarom dat er geen aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten voor

Duitsland en België zullen optreden door de aanpassing van de geurregelgeving voor veehouderijen.

5.3 Participatie

5.3.1 Participatie – tot nu toe

Om een goede weging te maken van de belangen van de betrokken partijen heeft er voorafgaand aan de wijziging van de geurregelgeving in 2025 een breed participatietraject plaatsgevonden. Als eerste stap is in zes gemeenten, verspreid over zes verschillende provincies, een participatietraject rondom geurbeleving uitgevoerd onder omwonenden van veehouderijen met stallen. De uitkomsten van dit traject zijn gepresenteerd in een rapport.¹¹

In het tweede deel van het participatietraject zijn aanvullende stakeholders betrokken, waaronder vertegenwoordigers uit de veehouderijsector, medeoverheden en milieuorganisaties. Deze partijen zijn uitgenodigd om hun visie te geven op diverse beleidsopties voor de herziening van het geurbeleid. Om hen hierbij te ondersteunen is een infographic van het huidige geurbeleid gemaakt.¹² De partijen hebben hun perspectieven gedeeld via een voorbereidende opdracht en een fysieke participatiebijeenkomst op locatie in november. De resultaten van deze consultatie worden gebundeld in een rapport, dat in het tweede kwartaal van 2026 met de Tweede Kamer zal worden gedeeld. De inzichten uit het brede participatietraject worden meegenomen zoals gebruikelijk is in een beleidsvormingsproces.

5.3.2 Participatie – in de voorzienbare toekomst

In de voorzienbare toekomst vinden in ieder geval nog twee participatiemomenten plaats, namelijk:

- participatie moment van de plan-mer;
- de internetconsultatie van het uiteindelijke besluit.

5.4 Monitoring

Het is voorgeschreven vanuit de Omgevingswet (artikel 11.5 Omgevingsbesluit) dat het bevoegd gezag de aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van een programma monitort. In het MER volgt daarom een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen. Het bevoegd gezag bepaalt uiteindelijk of het de monitoring noodzakelijk acht.

Daarnaast bevat het plan de monitoringsmaatregelen (artikel 11.4 Omgevingsbesluit). Ook bevat het besluit de monitoringsmaatregelen en procedures voor de monitoring van die effecten waarvoor het bevoegd gezag monitoring noodzakelijk acht (artikel 11.5 Omgevingsbesluit).

¹¹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2024-2025- 29 383, nr. 419

¹² Infographic huidige geurbeleid voor stallen van veehouderijen

Bijlage 1 Begrippenlijst

De 50% regeling

Een veehouderij die de norm overschrijdt, mag uitbreiden als hij maatregelen neemt om de geur te verminderen. De geurbelasting moet 50% minder worden (zie ook artikel 5.109a van het Bkl).

Geurgevoelig gebouw

Een geurgevoelig gebouw (art 5. 91 Bkl) is in ieder geval een gebouw of een gedeelte van een gebouw met een:

- a. woonfunctie en nevengebruiksfuncties daarvan;
- b. onderwijsfunctie en nevengebruiksfuncties daarvan;
- c. gezondheidszorgfunctie met bedgebied en nevengebruiksfuncties daarvan; of
- d. bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied en nevengebruiksfuncties daarvan.

Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)

Een AMvB is een besluit van de regering, vastgesteld bij koninklijk besluit, waarin regels worden gesteld ter uitvoering van een wet, met een algemeen karakter en zonder dat deze regels alleen voor specifieke gevallen gelden. Het wijzigen van een instructieregel kan via een AMvB.

MER en mer

De afkorting mer staat voor milieueffectrapportage, wanneer dit met kleine letters wordt geschreven wordt gerefereerd naar de procedure. Er is dus sprake van het doorlopen van een mer. Als er wordt gesproken over een MER betreft dit het milieueffectrapport zelf.

Voor- en achtergrondbelasting

Bij geurbelasting wordt een onderscheid gemaakt tussen voor- en achtergrondbelasting. Voorgrondbelasting is de geurbelasting die afkomstig is van één specifieke geurbron, bijvoorbeeld een individuele veehouderij, en wordt berekend zonder invloed van andere bronnen. Deze voorgrondbelasting wordt gebruikt bij vergunningprocedures om te toetsen of de geurbelasting van een individuele activiteit voldoet aan de geurnorm. Achtergrondbelasting daarentegen is de totale, cumulatieve geurbelasting op een locatie, veroorzaakt door alle relevante geurbronnen in de omgeving samen.

Standaard- en grenswaarden

De standaardwaarde is een richtwaarde of referentieniveau dat wordt gebruikt als uitgangspunt bij beleid, ontwerp of beoordeling. Deze kan soms worden aangepast of overschreden mits goed onderbouwd. Een grenswaarde is een wettelijk vastgestelde maximale of minimale waarde die niet mag worden overschreden om gezondheid, milieu of veiligheid te beschermen.

Bijlage 2 Kamerbrief 7 juli 2023

De uitgangspunten voor de wijziging van de regelgeving voor geurhinder van veehouderijen, die staan beschreven in de kamerbrief 'Geurhinder en veehouderij; uitgangspunten aanpassing geurregelgeving' van 7 juli 2023, luiden:

- Aanscherping normen: De normen worden aangescherpt, daarbij worden de standaardwaarden herzien. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan gemotiveerd van deze standaardwaarden afwijken met lagere of hogere waarden mits de waarden niet hoger zijn dan de grenswaarden. Ook deze grenswaarden worden herzien, waarbij in de afweging ook rekening zal worden gehouden met de uitspraak van de rechtbank (TAUW: inmiddels heeft het Gerechtshof Dan Haag op 25 maart 2025 uitspraak gedaan);
- Voor alle situaties gelden geurnormen; Voor bedrijven met landbouwhuisdieren met geuremissiefactor, gelden geurnormen, bestaande situaties worden hierin meegenomen;
- Bestaande situaties worden eerder beneden de grenswaarden gebracht; De mogelijkheden worden verkend om, vooruitlopend op de wijziging van de regelgeving, de geurbelasting bij bestaande situaties eerder onder tenminste de hoogste grenswaarde te brengen.

In dezelfde brief wordt naast uitgangspunten voor wijziging van de regelgeving, verder ook ingegaan op een aantal overige aspecten die ook van belang zijn voor de regelgeving:

- 50-% regeling: Omdat bij nieuwe regelgeving, bestaande situaties allemaal aan de geurnormen moeten gaan voldoen, wordt de (50%) regeling overbodig en zal daarom kunnen vervallen.
- Cumulatie: De gemeente moet beoordelen of waarden, afstanden of gebruiksregels in het omgevingsplan leiden tot een aanvaardbaar hinderniveau. De gemeente moet onder de Omgevingswet anders dan in de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), rekening houden met mogelijke cumulatie van geur door meerdere activiteiten.
- Verschillende gebieden: In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) wordt in overeenstemming met de Wgv een onderscheid gemaakt tussen concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden en binnen en buiten de bebouwingscontour. Bij de aanscherping van normen zullen de verschillen per gebied in de afweging worden meegenomen.
- Afweging: Bij de beoogde aanscherping van de (geur)normen wordt een brede afweging gemaakt waarbij naast de gevolgen voor de veehouderijsector, ook de kwaliteit van de leefomgeving wordt betrokken. Bij de verkenning welke mogelijkheden er zijn om bestaande situaties eerder aan ten minste de hoogste grenswaarde te laten voldoen, zal ook worden nagegaan of aanvullende regelgeving daarbij een rol kan spelen. Denk bijvoorbeeld aan een financiële regeling om geurbelasting eerder af te kunnen bouwen. In deze afweging wordt ook rekening gehouden met de uitspraak van het gerechtshof, waarin een grens van 25 OU/m³ wordt gehanteerd. Voor deze afweging wordt overleg gevoerd met de betrokken partijen.

Bijlage 3 Landelijke trends

Landelijke trends

Landelijke trend in de omvang van de sector

Op basis van de door het CBS gepubliceerde data¹³ is vastgesteld dat in Nederland sprake is van een jaarlijkse reductie van het aantal actieve bedrijven waar landbouwhuisdieren worden gehouden. Deze trend is in alle sectoren min of meer duidelijk herkenbaar met uitzondering in de geitensector: het aantal geitenhouderijen is sinds de eeuwwisseling min of meer stabiel (zie tabel 4.1).

Tabel 5.1 Ontwikkeling in het aantal actieve bedrijven, per diersoort (bron: CBS)

	Varkens	Kippen	Geiten
Aantal 2000	14 523	3 860	3 795
Aantal 2010	7 030	2 431	3 719
Aantal 2024	3 070	1 670	3 310

Een vergelijkbare analyse is gemaakt voor het aantal dieren per sector (zie tabel 4.2). De CBS-data laten zien dat het aantal varkens en kippen is afgenomen sinds de eeuwwisseling. Het aantal geiten daarentegen is met bijna 250% toegenomen.

Tabel 5.2 Ontwikkeling in het aantal gehouden landbouwhuisdieren, per diersoort (bron: CBS)

	Varkens	Kippen	Geiten
Aantal 2000	13 117 814	104 014 665	178 571
Aantal 2010	12 254 972	101 247 711	352 828
Aantal 2024	10 491 166	89 231 266	636 175

Landelijke stoppersregeling

De landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv+) is er voor landbouwbedrijven met varkens, melkvee, kippen, kalkoenen of vleeskalveren die vallen onder de aanpak piekbelasting. Veehouders die hiervan gebruik maken kunnen omschakelen naar een nieuwe economische activiteit op de bestaande locatie of een nieuwe locatie. Voorwaarde is dat de veehouderijactiviteit geheel wordt beëindigd. Vergoeding op basis van een forfaitaire gecorrigeerde vervangingswaarde van de stallen, met sloopverplichting. Er wordt geen grond verworven. De regeling stond open tot 21 december 2024.

¹³ StatLine - Landbouw; gewassen, dieren en grondgebruik

Bijlage 4 Beleidsachtergrond en regelgeving

Deze bijlage is een kopie van 10.2.2 Agrarische sector uit planMER Ontwerp POMO.

Beleidsachtergrond en regelgeving voor de Omgevingswet

- Startpunt voor het voorkomen van geurhinder van agrarische activiteiten is goede ruimtelijke ordening. Van oudsher is het beeld dat agrarische activiteiten verspreid door het buitengebied plaats vinden. Een zekere mate van blootstelling aan geur van deze activiteiten hoort bij het karakter van het gebied. Op deze manier onderscheidde geur van de agrarische sector zich van geur van de industrie. Door voldoende afstand tussen de activiteiten en geurgevoelige gebouwen aan te houden kan de blootstelling aan geur tot een aanvaardbaar niveau worden beperkt.
- Een belangrijke geurbron is het uitrijden van mest. Daarvoor gelden technische stand der techniek eisen die het vrijkomen van geur bij het uitrijden beperken. Deze eisen waren voor de Omgevingswet opgenomen in het Besluit gebruik meststoffen.
- Voor stationaire bronnen zoals dierenverblijven, mestopslagen en mestverwerking is een extra beoordeling gedaan bij de vergunningverlening van de Hinderwet, later de Wet milieubeheer en nog later de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Sinds 1971 zijn hiervoor richtlijnen opgesteld. Over deze richtlijnen ontstond door beroepszaken veel jurisprudentie, waardoor het beoordelingskader versnipperd raakte. In 2007 zijn deze richtlijnen voor de dierenverblijven omgezet naar de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv). Voor andere agrarische activiteiten zijn algemene regels opgesteld in het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer, het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer, het Besluit mestbassins milieubeheer en het latere Besluit landbouw milieubeheer. Van 1 januari 2015 tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet stonden deze eisen in het Activiteitenbesluit.
- De oorspronkelijke toetsing onder de Hinderwet richtte zich met name op de beoordeling van geur bij verandering van de activiteit. Dan was er immers ook een verandering van de vergunning nodig en dat was daarom een logisch moment voor de toetsing. Bestaande situaties die niet veranderden werden niet beoordeeld. Hierdoor ontstond een praktijk van het eerbiedigen van de bestaande situaties. Die eerbiedigende werking is bij latere wijzigingen steeds overeind gebleven.
- Met de komst van de Wgv is de beoordeling van cumulatie van geur van verschillende bronnen losgelaten bij de toetsing van individuele bronnen. De beoordeling van cumulatie is daarmee overgelaten aan ruimtelijke ordening. Gemeentes hadden onder deze wet wel de mogelijkheid om een andere geurnorm vast te stellen, rekening houdend met cumulatie in een gebied.
- Al tientallen jaren is er in de intensieve veehouderij sprake van schaalvergroting.²⁶ De ruimte voor uitbreiding is echter schaars. De regels van het omgevingsrecht zijn daarin vaak de beperkende factor en bepalen de ruimte voor uitbreiding. Daarbij gebruiken veehouders de ruimte die de normen laten voor verdere bedrijfsontwikkeling wat kan leiden tot normopvulling.

Overgang naar nieuw stelsel

- Op rijksniveau blijft er aandacht voor geur van agrarische activiteiten en met name van veehouderijen. De rijksoverheid zorgt voor het vaststellen van emissiefactoren en berekeningsmethode en stelt via instructieregels in het Bkl hoe het onderwerp een plek krijgt in het omgevingsplan.
- In het Bal zijn regels opgenomen over de technische uitvoering van dierenverblijven en het uitrijden van meststoffen.
- De basisopdracht van het Bkl aan gemeenten is om te zorgen voor een omgevingsplan dat erin voorziet dat de geurhinder van activiteiten aanvaardbaar is geldt ook voor de agrarische sector. In het Bkl is opgenomen dat een gemeente die de specifieke instructieregels opvolgt de aanvaardbaarheid van de geur van de agrarische activiteiten heeft geborgd.
- Het Bkl bevat dergelijke gedetailleerde instructieregels voor:
 - houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf;
 - opslaan van vaste mest, champost en dikke fractie;
 - opslaan van gebruikt substraatmateriaal van plantaardige oorsprong;
 - opslaan van kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen;
 - opslaan van drijfmest, digestaat en dunne fractie;
 - voorziening biologisch behandelen dierlijke meststoffen voor of na vergisten;
 - composteren of opslaan van groenafval.
- De bruidsschat bevat regels voor deze activiteiten die grotendeels in de instructieregels voorzien. De regels zijn materieel gelijk aan de regels van het Activiteitenbesluit, waarbij wel een aantal begrippen is gewijzigd.