

21 109 Uitvoering EU-Richtlijnen
30 175 Luchtkwaliteit
Nr. 274 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur
en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2025

Een gezonde leefomgeving is van groot belang en schone lucht is daarbij essentieel. De luchtkwaliteit in Nederland is in de afgelopen jaren steeds beter geworden. Maatregelen voortkomend uit EU-wetgeving, gericht op schonere lucht en het verlagen van uitstoot in alle sectoren, hebben daar flink aan bijgedragen. Nationaal is vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet via het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en vanaf 2020 ook via het Schone Lucht Akkoord, met succes gewerkt aan schonere lucht. In het Schone Lucht Akkoord werken Rijk en decentrale overheden samen om emissies verder terug te dringen en gezondheidswinst te boeken. Steeds meer overheden sluiten zich aan bij het akkoord¹.

Sinds 10 december 2024 is er een herziene EU-richtlijn in werking getreden voor het bereiken van schonere lucht². Via deze brief breng ik u op de hoogte van de stand van zaken rond het proces van de implementatie van deze herziene EU-richtlijn. Met deze brief wordt ook invulling gegeven aan enkele toezeggingen aan de Kamer, waaronder een reactie op het rapport van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving over de gezamenlijke ontwikkeling van een Nationale Dialoog Gezonde Leefomgeving nabij industrie.

Implementatie herziene EU-richtlijn Luchtkwaliteit

De herziene richtlijn Luchtkwaliteit regelt normen voor concentraties in de buitenlucht voor de belangrijkste luchtverontreinigende stoffen. De normen voor deze stoffen zijn aangescherpt om de gezondheid van Europese bevolking beter te beschermen. Het gaat onder andere om scherpere grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (zowel de PM₁₀-fractie, als de fijnere PM_{2,5}-fractie). Deze moeten in 2030 zijn gehaald. De richtlijn schrijft daarnaast een monitoringsregime, planverplichtingen en informatieverplichtingen voor. Deze verplichtingen zijn niet nieuw, maar bouwen voort op het systeem dat al was vastgelegd in de

¹ Zie: <https://schoneluchtakkoord.nl/sla/deelnemers/>

² Richtlijn (EU) 2024/2881 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (herschikking). Te raadplegen via <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/2881/oj>.

eerdere richtlijnen over luchtkwaliteit. Wel nieuw is de verplichting tot het opstellen van routekaart(en) bij dreigende overschrijding van de grenswaarden vanaf 2030. Deze moeten uiterlijk 31 december 2028 gereed zijn. In de routekaart staan beleid en maatregelen waarmee dergelijke overschrijdingen voorkomen moeten worden. Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over een aantal processtappen.

De aangescherpte grenswaarden gelden vanaf 2030 en liggen dichterbij de advieswaarden van de WHO dan de huidige grenswaarden. Het zal voor Nederland een opgave zijn om in de komende jaren naar deze nieuwe grenswaarden toe te werken. Dit vergt gezamenlijke inspanningen en maatregelen van Rijk, provincies, gemeenten, burgers en bedrijven. De inzet is het oplossen en voorkomen van knelpunten, zodat Nederland op tijd aan Europese verplichtingen voldoet. Daar waar dat kan gaan we – zoals ook in het Schone Lucht Akkoord al het streven is – op vrijwillige basis, dus zonder dat sprake is van een ‘nationale kop’ op Europese wet- en regelgeving, naar nog lagere concentraties dan de grenswaarden en hiermee naar meer gezondheidswinst. Schone lucht en een gezonde leefomgeving komen dan voor steeds meer mensen dichterbij. Verstandige keuzes zorgen er tegelijkertijd voor dat woningbouw, infrastructurele projecten en andere ruimtelijke en economische ontwikkelingen mogelijk blijven. Een passend pakket aan maatregelen, uitgewerkt in samenwerking met alle betrokken partijen, moet voorkomen dat de aangescherpte richtlijn een vertragend effect heeft op ruimtelijke ontwikkelingen zoals de woningbouwopgave.

De richtlijn moet uiterlijk op 11 december 2026 zijn geïmplementeerd. Op dit moment wordt hiervoor gewerkt aan de benodigde wijzigingen op het niveau van de wet, zoals de Omgevingswet. Daarnaast zullen ook de onderliggende algemene maatregelen van bestuur, zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de ministeriële regeling (Omgevingsregeling) moeten worden gewijzigd. De wijziging op wetsniveau betreft een één-op-één-implementatie. Dat betekent dat er alleen wijzigingen worden voorgesteld die noodzakelijk zijn voor de wettelijke implementatie van de richtlijn (beleidsarm). Het RIVM is aan de slag gegaan met de in de herziene richtlijn voorgeschreven aanpassingen aan het Luchtmeetnet. Onder andere worden er twee monitoring supersites ingericht. Op deze plaatsen zullen meer en uitgebreidere metingen worden verricht dan op de bestaande meetlocaties.

Aard en omvang van de opgave

Het RIVM heeft op verzoek van het ministerie van IenW een tussentijdse analyse verricht naar de aard en omvang van de opgave richting 2030, wanneer overal in Nederland zal moeten worden voldaan aan de nieuwe grenswaarden. De resultaten van deze analyse staan in een kennisnotitie van het RIVM³. Hierbij ligt de focus op het identificeren van mogelijke knelpunten (dreigende overschrijdingen). Dit zijn locaties waarvan de verwachting is dat daar in 2030 zonder nieuw of aanvullend beleid de nieuwe grenswaarden nog niet zouden worden gehaald. Dit is naar verwachting het geval langs snelwegen, een aantal binnensteden en bij een aantal veehouderijlocaties en sterk geïndustrialiseerde gebieden. Via modellering zijn de effecten van vastgesteld beleid op emissies en concentraties ingeschat. De Emissieramingen Luchtkwaliteit van het PBL vormen hiervoor de basis. Deze inschattingen zijn gemaakt op basis van informatie die de komende jaren wordt geactualiseerd en kent onzekerheden. Desalniettemin biedt deze tussentijdse analyse voldoende basis om met betrokken departementen, provincies en gemeenten in gesprek te gaan over de benodigde aanpak.

Aanpak; Routekaart(en)

De richtlijn schrijft voor dat elke lidstaat bij dreigende overschrijdingen één of meer routekaart(en) opstelt met beleid en maatregelen gericht op het voorkomen van die overschrijdingen voor de deadline van 2030. Deze routekaart(en), inclusief een eventueel beroep op uitstel, moet(en) uiterlijk eind 2028 afgerond zijn.

De routekaart(en) bevat(ten) voor Nederland niet alleen emissieverlagende maatregelen, die zorgen voor voldoende lage concentraties op de bovengenoemde punten. De routekaart(en) zal (zullen) ook voor nieuwe ruimtelijke plannen in voldoende maatregelen moeten voorzien om eventuele overschrijding in 2030 te voorkomen. Nederland staat immers niet stil, en heeft ambities op het terrein van ruimtelijke plannen, waaronder een flinke woningbouwopgave. Hierbij ontstaat bijvoorbeeld ook een toename in het aantal vervoersbewegingen. De verwachting is dat zowel generieke maatregelen op nationaal niveau nodig zijn, als lokale maatregelen van provincies, gemeenten en Rijk (waaronder wegbeheerders zoals Rijkswaterstaat).

Maatregelen voor het verbeteren van de luchtkwaliteit kunnen ook bijdragen aan de beperking van broeikasgassen en stikstofuitstoot en andersom. Bij het opstellen van de routekaart(en) wordt dit meegenomen. Hierbij zal samenwerking worden gezocht met

³ Kennisnotitie RIVM 'Tussenrapportage overschrijdingen EU-grenswaarden in 2030', Kenmerk KN-2025-0066, 22 augustus 2025. Te raadplegen via <https://www.rivm.nl/publicaties/tussenrapportage-overschrijdingen-eu-grenswaarden-in-2030>.

partijen uit de verschillende sectoren en oog zijn voor de balans tussen ambitie en draagvlak bij burgers en bedrijven. Ten behoeve van deze routekaart(en) wordt ook een inschatting gegeven van het daarvoor benodigde budget.

Samenwerking tussen overheden voor het nemen van maatregelen

De tussentijdse analyse door het RIVM van de aard en omvang van de opgave vormt de komende periode het uitgangspunt voor gesprekken met onder andere gemeenten en provincies over de gewenste vorm van interbestuurlijke samenwerking rondom één of meer routekaarten. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en decentrale overheden zoals vastgelegd in de Omgevingswet is het uitgangspunt. Het is daarmee voor overschrijdingen van de grenswaarden voor PM_{2.5} aan het Rijk, en voor NO₂ en PM₁₀ aan gemeenten om het voortouw te nemen om met andere overheden op zoek te gaan naar oplossingen om alsnog te voldoen. De één-op-één-implementatie van de richtlijn in de Omgevingswet wijzigt niets in die verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en decentrale overheden en staat tegelijk een eventuele wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling niet in de weg. De Kamer wordt hierover voor het eind van het jaar geïnformeerd over de wijze waarop de samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten vorm zal krijgen.

Met deze brief is invulling gegeven aan de toezegging van mijn voorganger in het Commissiedebat Leefomgeving van 11 september 2024, om de Kamer, nadat het RIVM een analyse heeft uitgevoerd van de gevolgen van de herziene EU-richtlijn luchtkwaliteit, in de eerste helft van 2025 te informeren over de implementatie van de richtlijn⁴.

WHO-advieswaarden uit 2021 als grens- of streefwaarden?

Tijdens het Commissiedebat Leefomgeving van 11 september 2024 is toegezegd om in te gaan op de mogelijkheid om de WHO-advieswaarden uit 2021 om te zetten in grens- of streefwaarden⁵. De ambitieuze WHO-advieswaarden voor NO₂ en PM_{2.5} zijn niet in de richtlijn vastgelegd als grenswaarden voor 2030. Wel zijn ze op een andere manier in de richtlijn vastgelegd. Het zijn concentratiedoelstellingen voor *gemiddelde* blootstelling waar naartoe gewerkt moet worden vanaf 2030, via een tijdpad waarover gerapporteerd moet worden. Het is de bedoeling dat na 2030 de gemiddelde stedelijke achtergrondconcentraties richting 2050 gestaag dalen vanaf de dan geldende grenswaarden richting

⁴ Toezegging met nummer TZ202409-077, gedaan door staatssecretaris Jansen op 11 september 2024 tijdens het commissiedebat Leefomgeving.

⁵ Toezegging met nummer TZ202409-082, gedaan door staatssecretaris Jansen op 11 september 2024 tijdens het commissiedebat Leefomgeving.

de WHO-advieswaarden. Dit wordt bij de implementatie omgezet in regelgeving onder de Omgevingswet. Het nu al opnemen van de ambitieuze WHO-advieswaarden als grenswaarden (in de vorm van een omgevingswaarde onder de Omgevingswet met een resultaatverplichting) of als streefwaarden voor 2030 zou een beleidsmatige keuze zijn bovenop de Europese verplichtingen voor 2030. Binnen het huidige regeerprogramma is de inzet om 'geen nationale koppen' te introduceren op Europees beleid⁶.

Rapport Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving 'Gezamenlijke ontwikkeling van een Nationale Dialoog Gezonde Leefomgeving nabij Industrie'

Bijgevoegd is het rapport 'Gezamenlijke ontwikkeling van een Nationale Dialoog Gezonde Leefomgeving nabij Industrie' van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (hierna: OFL). Aan de Kamer is in het commissiedebat Externe veiligheid van 4 maart 2025 en in de voortgangsbrief Industrie en omwonenden toegezegd om dit rapport en een reactie daarop aan de Kamer te sturen.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft – naar aanleiding van het OVV-rapport Industrie en Omwonenden – aan het OFL gevraagd om een dialoog tussen omwonenden, industrie en overheid vorm te geven. Het ministerie hecht veel waarde aan de dialoog met deze betrokken partijen. Daarom is in de tussentijd ook al geïnvesteerd in meer en beter overleg met omwonenden, de industrie en met overheidsorganisaties. Ik stel de inzet van de grote groep deelnemers zeer op prijs en ben blij dat het OFL-advies er ligt.

De uitkomsten van het rapport geven uiting aan een breder geluid uit de samenleving dat omwonenden dialoog en een stem missen als het gaat om de fysieke leefomgeving. Door het gesprek aan te gaan en afspraken te maken, bouw je aan wederzijds begrip en vertrouwen.

De adviezen uit het rapport gaan verder dan het verzoek van het ministerie om de dialoog tussen omwonenden, industrie en overheid vorm te geven. De belangrijkste uitkomsten van het rapport zijn:

⁶ Zie Regeerprogramma 13 september 2024, p.8: 'Tegelijkertijd moet Europese wetgeving niet verder gaan dan strikt noodzakelijk. Wat betreft dit kabinet komen er geen nieuwe nationale koppen op Europees beleid.'

1. Stel op korte termijn een gezaghebbende, onafhankelijke en volwaardige Commissaris van de Leefomgeving nabij Industrie aan, die de positie van omwonenden zichtbaar versterkt.
2. Richt een nationaal gericht Actieberaad Gezonde Leefomgeving nabij Industrie in dat thematisch aansluit bij de Actieagenda Industrie en Omwonenden.

Met veel interesse heb ik kennisgenomen van de uitkomsten van het rapport. Voordat besloten kan worden over een vervolg, vragen deze nieuw in te stellen entiteiten echter uitwerking. Zo moet worden gekeken naar het drukke veld van de fysieke leefomgeving en het VTH-stelsel, naar afbakening van rollen en taken, de uitvoerbaarheid (inclusief financiering), de juridische borging en naar eventuele overlap. Meer bureaucratie moet worden voorkomen. Ook het betrekken van de juiste partijen en een bredere, representatieve groep omwonenden is van groot belang. Een vervolg dient meerwaarde voor omwonenden op te leveren. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is met deze uitwerking bezig.

Aan het eind van het jaar zult u worden geïnformeerd over de resultaten van de verschillende onderzoeksprojecten uit de Actieagenda Industrie en Omwonenden. Ook wordt de Kamer geïnformeerd over de uitwerking van de adviezen van het OFL.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen