



Aan

Staatssecretaris

nota

Brief aan de Tweede Kamer - Implementatie herziene EU-richtlijn luchtkwaliteit en aanbieding rapport Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving

TER BESLISSING

Datum

16 september 2025

Onze referentie

IENW-2025/234712

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Leefomgeving

Beslistermijn

23 september 2025

Bijlage(n)

3 (inclusief de conceptbrief)

Aanleiding

Met deze nota vragen we uw akkoord op het bijgevoegd voorstel voor een brief aan de Tweede Kamer. Het gaat om een verzamelbrief, waarin aandacht wordt gegeven aan de implementatie van de herziene EU-richtlijn luchtkwaliteit en aan een rapport van het Overlegorgaan Fysieke leefomgeving.

Na uw akkoord kunt u de brief verzenden naar de Tweede Kamer, zodat Kamerleden voor het Commissiedebat Leefomgeving, dat gepland is op 30 september, kennis kunnen nemen van de inhoud.

Geadviseerd besluit

Akkoord gaan met het verzenden van de voorgestelde brief.

Kernpunten

Via de brief wordt de Kamer ingelicht over de stand van zaken rond de implementatie van de eind 2024 herziene EU-richtlijn luchtkwaliteit. Er wordt aan de hand van een analyse van het RIVM geschetst wat de omvang en de aard van de opgave is. Daarnaast worden de stappen op de korte termijn geschetst.

Ook wordt een rapport van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) aangeboden. Dit bevat aanbevelingen voor het verbeteren van de dialoog tussen omwonenden van grote industrie, de bedrijven en de overheid. Het rapport is onlangs opnieuw aan u aangeboden. Door de val van het Kabinet is de verzending naar de Kamer wat vertraagd. Het rapport (april 2025) bevat een uitwerking van de Actie-agenda, ingesteld naar aanleiding van de bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit het rapport 'Industrie en Omwonenden'. Het OFL doet twee aanbevelingen: Stel een gezaghebbende, onafhankelijke commissaris Gezonde Leefomgeving nabij Industrie aan en richt een nationaal actiegericht beraad 'Gezonde Leefomgeving nabij Industrie' in. Momenteel worden de aanbevelingen uitgewerkt en komen terug in de Kamerbrief 'Actie-agenda Industrie en Omwonenden', die is voorzien eind dit jaar. In de brief wordt de procedure benoemd; de inhoudelijke appreciatie volgt eind dit jaar. U benadrukt het belang van de dialoog en geeft aan dat dit verdere uitwerking behoeft. Hieraan wordt nu gewerkt.

Met de brief geeft u uitvoering aan de volgende **toezeggingen en verzoeken**:

- U voldoet aan de toezegging TZ202409-077, gedaan door uw voorganger tijdens het Commissiedebat leefomgeving op 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 deze richtlijn;
- U voldoet aan de toezegging TZ202409-082, gedaan door uw voorganger tijdens het commissiedebat Leefomgeving op 11 september 2024, om in te gaan op de mogelijkheid om de WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit uit 2021 om te zetten in grens- of streefwaarden;
- U stuurt de Kamer het rapport 'Gezamenlijke ontwikkeling van een Nationale Dialoog Gezonde Leefomgeving nabij Industrie' van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, en geeft een korte reactie. Dit gebeurt naar aanleiding van een toezegging in het commissiedebat Externe veiligheid van 4 maart 2025 en in de voortgangsbrief Industrie en Omwonenden.

Datum

16 september 2025

Onze referentie

IENW-2025/234712

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Leefomgeving

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

3

Krachtenveld

Implementatie EU-richtlijn luchtkwaliteit

De gevolgen van de EU-richtlijn Luchtkwaliteit zijn – naast voor alle Nederlanders, burgers en bedrijven – met name belangrijk voor provincies en gemeenten, die samen met het Rijk verantwoordelijk zijn voor het voorkomen en oplossen van mogelijke knelpunten bij dreigende overschrijdingen in 2030. Die knelpunten ontstaan als uit modelberekeningen blijkt dat op locaties zonder extra maatregelen de grenswaarden in 2030 niet gehaald kunnen worden. De duiding van de gevolgen van de nieuwe verplichtingen die volgen uit de richtlijn kan op veel belangstelling in de samenleving rekenen vanwege de ruimtelijke ambities die Nederland heeft op het terrein van onder andere woningbouw.

Bij de vorige aanscherping van de luchtkwaliteitsnormen is gekozen voor een gezamenlijke aanpak van Rijk, provincies en gemeenten die ervoor heeft gezorgd dat Nederland de grenswaarden heeft gehaald en ruimtelijke-ordeningsprojecten weer mogelijk werden en mogelijk bleven: het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Deze aanpak werkte goed en hield stand voor de rechter. Anders dan bij de Programmatische Aanpak Stikstof is er nu nog geen sprake van overschrijdingen en inbreuk op EU-recht, en kan Nederland deze nu met de juiste en tijdig genomen maatregelen voorkomen. Met de passende maatregelen blijven ruimtelijke ontwikkelingen ook in de toekomst mogelijk en juridisch houdbaar.

IPO en VNG pleiten in een gezamenlijk *position paper*¹ daarom weer voor een dergelijke aanpak. De interbestuurlijke partners zijn ervan doordrongen dat er een opgave ligt, en dat er samenwerking nodig is. In het *position paper* vragen ze onder andere om beter inzicht in de impact, regie van het Rijk voor een programma-aanpak die ervoor zorgt dat ruimtelijke plannen standhouden bij de rechter en voldoende financiële middelen. Er is een overleg gestart met VNG en IPO en diverse leden van deze organisaties voor het ontwikkelen van de interbestuurlijke samenwerkingsstructuur.

¹ Position paper IPO VNG Luchtkwaliteit, zie: <https://vng.nl/sites/default/files/2025-03/20250306-position-paper-ipo-vng-luchtkwaliteit.pdf>.

De implementatie van de richtlijn luchtkwaliteit heeft implicaties voor andere beleidsterreinen. Zo moeten beleid en maatregelen om emissies en concentraties te verlagen ontwikkeld worden in nauwe samenwerking met onder andere DG Mobiliteit (inclusief de opdrachtnemers bij RWS) en DG Luchtvaart en Maritieme Zaken (beiden IenW), VRO (woningbouw en ruimtelijk beleid), LVVN (stikstof) en KGG (klimaat en verduurzaming industrie). Diverse sectoren, waaronder mobiliteit, landbouw en industrie, zullen een bijdrage moeten leveren. Er liggen tegelijkertijd ook meekoppelkansen voor versterking van beleidsdoelen over en weer. Aanpak van de luchtkwaliteit brengt de doelen van andere opgaven ook dichterbij, denk aan maatregelen in het kader van het stikstof- en klimaatbeleid die een positieve invloed hebben op de luchtkwaliteit en andersom. De implementatie heeft een positieve invloed op de volksgezondheid, en kan dus op steun rekenen van VWS. De departementen zijn op dit moment betrokken via een directeurenoverleg luchtkwaliteit.

De brief is op het onderdeel van de herziene richtlijn luchtkwaliteit ambtelijk afgestemd met KGG, VRO, VWS, LVVN, en met de meest relevante IenW-onderdelen. Dit leverde onder andere op dat in de brief nu de samenhang meer wordt benadrukt tussen de aanpak van de luchtkwaliteit en de opgaven op het terrein van stikstof en klimaat. Ook heeft het belang van maatregelen voor het kunnen aanpakken van de woningbouwopgave meer nadruk gekregen.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Datum

16 september 2025

Onze referentie

IENW-2025/234712

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Leefomgeving

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

3

Toelichting op de implementatie van de 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 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.

De bepalingen in de herziene richtlijn zijn aangescherpt op initiatief van de Europese Commissie in het licht van de laatste wetenschappelijke ontwikkelingen en met het Europese doel van zero pollution in 2050 in het vizier. Parlement en lidstaten zijn na het gebruikelijke onderhandelingsproces in Brussel eind 2024 akkoord gegaan met de herziening. Hierover is de Kamer eind vorig jaar geïnformeerd.²

De tekst in de voorgestelde brief gaat allereerst in op de implementatie van de richtlijn in nationale wetgeving. Deze implementatie zal één-op-één zijn. Dat wil zeggen dat er alleen wijzigingen worden voorgesteld die noodzakelijk zijn voor de implementatie van de richtlijn. Tegelijkertijd zijn acties in gang gezet om bijvoorbeeld te voldoen aan nieuwe meet- en monitoringsverplichtingen.

Vervolgens wordt ingegaan op de opgave. Uit de kennisnotitie van het RIVM blijkt uit modellering – gebruikmakend van de meest actuele kennis van effecten van huidig en vastgesteld beleid – waar locaties liggen van dreigende overschrijdingen van de nieuwe grenswaarden in 2030. Deze informatie lijkt op de informatie uit eerdere analyses (bijvoorbeeld uit de monitoringsrapportage over het jaar 2024³). Het is duidelijk dat hiermee een opgave is ontstaan. Er zullen één of meerdere routekaarten met beleid en maatregelen gemaakt moeten worden (af te ronden uiterlijk eind 2028) om deze overschrijdingen op te lossen of te voorkomen.

Voor het opstellen van beleid en maatregelen is samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden noodzakelijk. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en decentrale overheden zoals vastgelegd in de Omgevingswet is het uitgangspunt. Rijk, provincies en gemeenten zijn ieder verantwoordelijk voor het opstellen van beleid en maatregelen voor het oplossen of voorkomen van dreigende overschrijdingen van verschillende stoffen. Hierbij moeten zij altijd onderling samenwerken, afhankelijk van de omvang en aard van het probleem en wie er wat aan kan doen. In de brief wordt daarom gemeld dat u niet uitsluit dat in het kader van een eventueel gezamenlijk programma voor het oplossen van knelpunten een andere verantwoordelijkheidsverdeling wenselijk is. Voor het eind van het jaar zult u de Kamer informeren over de wijze waarop de samenwerking

Datum

16 september 2025

Onze referentie

IENW-2025/234712

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Leefomgeving

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

3

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2023-2024, 30175, nr. 470.

³ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-50da691ba8dd49f76a976e91894575c8d9df8758/pdf>.

tussen Rijk, gemeenten en provincies vorm zal krijgen (eerdere toezegging van uw voorganger aan de Tweede Kamer). Hierover zijn we in gesprek met andere overheden. Er wordt gekeken welke maatregelen nodig zijn en hoe de samenwerking vorm te geven. Hiertoe wordt dit jaar nog, vooral met het oog op een mogelijke financiële claim, een aantal scenario's in beeld gebracht. Dit zal in nauw overleg met decentrale overheden, onderdelen van IenW, inclusief Rijkswaterstaat, en relevante beleidsdepartementen en stakeholders gebeuren.

Er zal in de routekaarten daarom ook speciale aandacht moeten zijn voor de ruimtelijke ambities die Nederland heeft, vooral op het gebied van woningbouw en de bijbehorende groei van het wegverkeer. Bij het opstellen van een mix van maatregelen zullen maatregelen die in onderzoek zijn bij decentrale overheden betrokken worden, maar ook bijvoorbeeld de maatregelen die eerder al in opdracht van IenW zijn geïnventariseerd door het bureau CE Delft.

Planning

- September 2025 (nu): Tussenrapportage RIVM dreigende overschrijdingen
- Oktober 2025: wetsvoorstel ter implementatie van de hernieuwde richtlijn luchtkwaliteit naar de Tweede Kamer;
- December 2025: Reguliere monitoringsrapportage luchtkwaliteit met voortgang implementatie richtlijn luchtkwaliteit;
- December 2025: afronding onderzoeken implicaties woningbouw en onderzoek aanpak (routekaart en financiën);
- Eind 2025-eerste helft 2026: Vervolganalyse gevolgen voor woningbouw
- April 2025: AMvB implementatie richtlijn naar beide Kamers;
- Uiterlijk eind 2028: indienen routekaart(en) met beleid en maatregelen bij de Europese Commissie (inclusief een eventueel beroep op uitstel).

Financiële claim

In de brief geeft u aan dat aanvullende maatregelen nodig zullen zijn om dreigende overschrijdingen van de herziene luchtkwaliteitsnormen te voorkomen. Het is nog onduidelijk welke maatregelen nodig en geschikt zijn om dit doel te bereiken. Dit najaar wordt de opdracht gegeven om een inschatting te maken van mogelijke scenario's van maatregelen, en de bijbehorende kosten (en baten) ervan (bandbreedte).

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
02	Conceptbrief Tweede Kamer	-
03	Bijlage 1 bij deze nota - Kennisnotitie van het RIVM	NB: deze Kennisnotitie wordt niet met de brief naar de Kamer gestuurd; de brief bevat een weblink.
04	Bijlage 3 bij de brief - Rapport fysieke Leefomgeving 'Gezamenlijke ontwikkeling van een Nationale Dialoog Gezonde Leefomgeving nabij Industrie'	-

Datum

16 september 2025

Onze referentie

IENW-2025/234712

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Leefomgeving

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

3