

36 879

Wijziging van de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met de implementatie van de herziening van de richtlijn luchtkwaliteit

Nr. 5

VERSLAG
Vastgesteld 27 februari 2026

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Algemeen	2
Inleiding	2
Hoofdpijnen van de richtlijn	2
Achtergrond en doel van de richtlijn	2
Grenswaarden	2
Luchtkwaliteitsplannen en routekaarten	2
Monitoring supersites	2
Sanctionering	2
Uitvoering, toezicht en handhaving	2

Algemeen

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden constateren dat de voorgestelde wijzigingen van de Omgevingswet (Ow) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) hoofdzakelijk van technische aard zijn en strekken tot de noodzakelijke implementatie van de herziene Richtlijn luchtkwaliteit. Deze leden hechten grote waarde aan het verbeteren van de luchtkwaliteit in het belang van de volksgezondheid en het milieu en ondersteunen de ambitie om de Europese grenswaarden meer in lijn te brengen met de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) uit 2021.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende stuk en zien geen aanleiding tot het stellen van nadere vragen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hier nog enkele vragen en opmerkingen bij.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat het wetsvoorstel vooral technische aanpassingen op wetsniveau bevat en dat de inhoudelijke uitwerking van de aangescherpte normen en verplichtingen grotendeels plaatsvindt via lagere regelgeving, zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de Omgevingsregeling (Or). Deze leden onderkennen het belang van een goede luchtkwaliteit voor de volksgezondheid en leefomgeving. Tegelijkertijd hebben zij nog vragen over de betrokkenheid van de Kamer bij de verdere uitwerking en over de uitvoerbaarheid voor decentrale overheden.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de belangrijke implementatie om onze luchtkwaliteit te verbeteren en te monitoren. De impact van slechte luchtkwaliteit heeft grote negatieve gevolgen voor de gezondheid van veel Nederlanders. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat luchtvervuiling negatieve gezondheidseffecten veroorzaakt. Deze leden vinden het daarom belangrijk dat we zo snel mogelijk toewerken naar echt schone lucht. In 2021 heeft de WHO een advieswaarde vastgesteld waaronder landen moeten zitten om echt schone lucht te hebben die geen significante negatieve impact heeft op onze gezondheid. De implementatie van deze richtlijn is een stap in die richting, maar zorgt er nog niet voor dat onze luchtkwaliteit veilig genoeg is volgens de WHO-richtlijn uit 2021. Deze leden kijken uit naar de verdere beleidsuitwerking van de richtlijn en hopen dat het nieuwe kabinet extra maatregelen zal toevoegen om wel onder de WHO-grens te komen. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben geen vragen.

Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben geen inhoudelijke of politieke bezwaren tegen het samenvoegen van de regelingen. Integendeel, het is logisch om «luchtkwaliteit» en «gevaarlijke stoffen in de lucht» samen in één wet te vatten. Wellicht dat dit ook leidt tot een breder besef dat luchtvervuiling zoals fijnstof gevaarlijk is voor onze gezondheid.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn wel kritisch op het streven van de regering om in alle gevallen altijd het absoluut minimale te doen in plaats van het optimale. Het streven om vooral niet meer te regelen dan wat Europa ons voorschrijft, in plaats van deze kans te grijpen om te regelen en reguleren wat nodig is voor Nederland, maakt dat ook deze aangepaste regeling amper meer waard is dan wat we hadden. Dat maakt deze wetswijziging tot een administratieve handeling die niet zal leiden tot een beter Nederland, gezondere bevolking of ander maatschappelijke baten. Deze leden zien dit als een grote gemiste kans. Is de regering het met deze leden eens, dat in een land als Nederland, dat zoveel heeft te lijden onder luchtvervuiling, volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) 46 miljard per jaar, extra stappen richting minder vervuiling heel veel maatschappelijke baten kunnen genereren en menselijk leed kunnen besparen? Waarom is hier geen gebruik van gemaakt?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering uiteen te zetten in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel uitsluitend een technische implementatie betreft, dan wel beleidsruimte bevat die nationaal ambitieuzer kan worden ingevuld. Deze leden vragen waarom de implementatie van de richtlijn nog niet maximaal benut wordt om de gezondheid van mensen, dieren en hun leefomgeving te beschermen. Kan de regering uitgebreid schetsen welke verdere opties de richtlijn biedt om te werken aan schone lucht en betere bescherming van de gezondheid, die nog niet in deze wetswijziging zijn verwerkt? Klopt het dat later AmvB's naar de Kamer worden gestuurd die beleidsrijker zijn? Zo ja, wat is daar precies de planning voor? Deze leden gaan ervan uit dat, gezien de slogan van het nieuwe kabinet, er meer vaart zal worden gemaakt met wijzigingen die ervoor zorgen dat gezondheid van mensen, dieren en hun leefomgeving veel beter wordt beschermd. Deze leden ontvangen graag een planning met deadlines en een schets van wanneer de Kamer aan zet is.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen welke milieuexperts en gezondheidsexperts zijn gesproken bij de totstandkoming van de wetswijzigingen, wat daar de adviezen van waren en welke wel en niet zijn overgenomen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen in hoeverre burgers en maatschappelijke organisaties daadwerkelijk effectieve rechtsbescherming krijgen, indien luchtkwaliteitsnormen structureel worden overschreden. Wordt met de voorgestelde wijzigingen expliciet geborgd dat burgers zich rechtstreeks kunnen beroepen op de normen uit de richtlijn? Acht de regering het wenselijk dat burgers pas na langdurige overschrijding juridische stappen kunnen zetten? Deze leden vragen de regering hoe luchtkwaliteitsbeleid wordt geïntegreerd met stikstof-, klimaat- en natuurmaatregelen, zodat gezondheidswinst maximaal wordt benut.

Hoofdpijnen van de richtlijn

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vinden het teleurstellend dat er geen ambitieuzere grenswaarden en streefdata zijn gesteld. Dit was een uitstekend moment om dat te doen. Vooral voor het pad richting zero-pollution heeft behoefte aan tussenstappen en afrekenbare deadlines. De richtlijn schrijft verder geen maatregelen en bronnen voor, maar deze leden hadden graag gezien dat er ook meer specifieke targets voor bronnen en sectoren zouden komen en dat de blootstellingsindex sterker zou zijn uitgewerkt, als een effectief middel om juist daar waar veel mensen wonen, de grootste stappen te kunnen zetten. Dat zou dan de grootste gezondheidsbaten opleveren en de regeling sneller effectief maken. Waarom is hier niet voor gekozen?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie betreuren ook dat er geen norm is opgenomen voor ultrafijnstof (PM_{0,1}) of op z'n minst een mechanisme om een precieze grenswaarde toe te voegen, zodra de Gezondheidsraad later dit jaar met een advies komt. Ook voor ultrafijnstof (UFP) zou een blootstellingscriterium moeten komen, niet alleen voor de buitenlucht langs de openbare weg, maar ook overal daar waar mensen werken, zoals Schiphol of in de zware industrie. Waarom is hier niet voor gekozen?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie betreuren verder dat de regeling vooral weer lijkt te focussen op jaargemiddelden. Het is begrijpelijk vanuit een bestuurlijke context en het nemen van structurele maatregelen, dat jaargemiddelden een makkelijke norm zijn om beleidseffecten op te toetsen en af te rekenen. Echter, voor de gezondheid van mensen is bij

veel van de gereguleerde stoffen naast de structurele blootstelling ook piekbelasting van groot belang. Deze leden wijzen hierbij bijvoorbeeld op het onderzoek van de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) naar de acute negatieve gezondheidsgevolgen voor kinderen die worden blootgesteld aan UFP van Schiphol. Een jaargemiddelde norm voor UFP, mocht die worden toegevoegd, is dan onvoldoende. Is de regering bereid om alsnog effectieve dag- en uurnormen op te nemen voor alle stoffen waarvan kortetermijnpiekbelasting negatieve effecten op de gezondheid heeft?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren ten slotte dat alle andere gezondheidsschadelijke stoffen in de lucht volledig ontbreken. Zowel verschillende industriële emissies, van zoutzuur tot PFAS, maar ook bijvoorbeeld de blootstelling aan fijnstof uit de landbouw, belast met grote hoeveelheden bacteriën en virussen die onder verdacht staan van het veroorzaken van zoönosen. Hiervoor bestaan vaak emissienormen, maar geen concentratienormen. Deze leden zouden graag zien dat de nieuwe wet de mogelijkheid biedt om, waar nodig, of bij voortschrijdend inzicht, stoffen en concentratienormen eenvoudig toe te voegen. Is de regering hiertoe bereid?

De leden van de CDA-fractie constateren dat veel inhoudelijke keuzes, waaronder aangescherpte normen en verplichtingen rond monitoring en planning, via Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen worden uitgewerkt. Zij vragen hoe wordt geborgd dat de Tweede Kamer tijdig en inhoudelijk wordt betrokken bij deze uitwerking. Kan de regering aangeven wanneer de conceptwijzigingen van het Bkl en de Or beschikbaar komen en op welke wijze de Kamer daarover wordt geïnformeerd? Deze leden vernemen daarnaast graag hoe inspraak en consultatie worden georganiseerd bij deze lagere regelgeving en hoe daarbij de inbreng van uitvoerende partijen wordt meegenomen.

Achtergrond en doel van de richtlijn

De leden van de D66-fractie lezen dat het uiteindelijke streven van de richtlijn is om te voldoen aan de WHO-advieswaarden. Kan de regering nader toelichten in hoeverre de huidige technische wetswijziging de basis legt voor de meer inhoudelijke aanscherpingen die op het niveau van de algemene maatregel van bestuur worden geregeld?

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de implementatie van de richtlijn in de praktijk vooral gevolgen kan hebben voor gemeenten, provincies en omgevingsdiensten, bijvoorbeeld op het gebied van monitoring, het opstellen van plannen en handhaving. Zij vragen hoe de regering de uitvoerbaarheid van deze taken beoordeelt. Welke extra inzet, middelen en expertise acht de regering noodzakelijk bij decentrale overheden om aan de nieuwe verplichtingen te voldoen? Kan de regering inzicht geven in de verwachte kosten en capaciteitseffecten en toelichten hoe deze in beeld worden gebracht en gemonitord?

Grenswaarden

De leden van de D66-fractie merken op dat de grenswaarden voor fijnstof en stikstofdioxide voor 2030 aanzienlijk worden aangescherpt. Hoe verhoudt de in het wetsvoorstel genoemde verplichting om de gemiddelde blootstelling van de bevolking jaarlijks te verminderen zich tot de reeds bestaande nationale doelstellingen voor luchtkwaliteit? Kan de regering bevestigen dat de technische aanpassing van de Ow voldoende juridische grondslag biedt voor het handhaven van deze nieuwe reductieverplichtingen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom het voorstel tot wijziging van afdeling 2.2. van het Bkl, waarin alle grenswaarden staan, niet naar de Kamer is gestuurd. Klopt het dat het deze grenswaarden zijn die aangepast moeten worden en dat dit voor december moet gebeuren? Zo nee, hoe zit het dan? Deze leden vragen of er en, zo ja, welke extra maatregelen getroffen gaan worden om onze luchtkwaliteit onder de meest actuele WHO-normen te krijgen. En als de regering dit niet van plan is, kan zij dan uitleggen waarom niet, gezien al het wetenschappelijk onderzoek dat aantoont hoe schadelijk luchtverontreiniging is voor onze gezondheid en dat de maatschappelijke kosten (in euro's) groot zijn? Kan de regering dan schetsen van hoeveel schade in euro's (geschat) als gevolg van niet voldoen aan WHO-advieswaarden zij is uitgegaan en hoe ze dan de afweging heeft gemaakt? Op welke adviezen van gezondheidsexperts baseert de regering zich? Is er met milieuexperts en gezondheidsexperts gepraat over de invulling van de voorliggende wetswijziging en, zo ja, met wie en wat waren de adviezen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat het RIVM ervan uitgaat dat de we de luchtkwaliteitsdoelen uit de richtlijn kunnen halen, mits we onze klimaatdoelen behalen, de ammoniakemissies verlagen en specifiek ook de ammoniakemissie-eisen voor grote stallen aanscherpen. Deze leden merken op dat deze aanpassing van de ammoniakemissies voor grote stallen nu niet van de grond komt. Ook merken deze leden op dat uit de recente wijziging van de Richtlijn industriële emissies juist minder strenge eisen voor de intensieve veehouderij komen. Deze leden vragen dan ook af hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de aangescherpte grenswaarden voor de luchtkwaliteit overal in Nederland gehaald gaan worden en welke extra maatregelen om de ammoniakuitstoot naar beneden te brengen de regering daarvoor gaat nemen. Deze leden vragen ook hoe de regering de gezondheid beter gaat borgen, aangezien we ook niet op koers zijn om de klimaatdoelen te halen en dat negatieve effecten heeft op de volksgezondheid. Gaat de regering bij gezondheidsexperts toetsen of haar keuzes de gezondheid van mensen rondom bijvoorbeeld veehouderijen en mestvergisters, voldoende beschermen? Zo ja, hoe? Weet de regering wat de maatschappelijke kosten zijn van milieuvervuiling volgens instanties als het PBL? Hoe neemt ze die feiten mee in de verdere invulling van haar beleid?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering of zij een overzicht kan geven van de verwachte bijdrage per sector aan concentraties van PM_{2.5}, PM₁₀ en NO₂ in Nederland richting de nieuwe normjaren en hoe dat zich verhoudt tegenover gezondheid. Hoe worden cumulatieve effecten van landbouwemissies en andere emissies op lokale luchtkwaliteit juridisch meegewogen en welke ruimte is er theoretisch om wetgeving daarin te verbeteren als we dat zouden willen? Is de regering bereid, met behulp van gezondheidsexperts, gezondheidsindicatoren explicieter te koppelen aan ammoniakreductiedoelen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat houtstook een belangrijke bron is van fijnstof in woongebieden. Houtstook is volgens het Longfonds verantwoordelijk voor 13% van de negatieve gezondheidseffecten door de luchtvervuiling die we in Nederland zelf veroorzaken. Van de 1,2 miljoen mensen in Nederland met een longziekte, ervaren ruim 750.000 mensen gezondheidsklachten door houtstook. Bij een kwart van de mensen met een longziekte leidt het zelfs tot een longaanval, en één op de drie moet extra medicijnen nemen om weer een beetje te kunnen functioneren. Houtstook zorgt voor 26% van het fijnstof (PM_{2.5}) dat we in Nederland met elkaar produceren. Ter vergelijking, dat is meer dan het fijnstof afkomstig van het wegverkeer. Onderzoek van CE Delft laat zien dat maatregelen om houtstook tegen te gaan het meest effectief zijn om

fijnstof in Nederland te verminderen. In 2022 is aangetoond dat houtstook niet alleen bij de naaste burens tot vervuiling en klachten leidt, maar ook op buurniveau. Vooral (ongeboren) kinderen zijn extra kwetsbaar voor de effecten van houtstook. Deze leden vragen de regering welke bijdrage houtstook levert aan overschrijdingsrisico's onder de nieuwe normen en of naleving van de richtlijn haalbaar is zonder aanvullend houtstookbeleid. Zo nee, welk additioneel beleid gaat de regering nemen?

Luchtkwaliteitsplannen en routekaarten

De leden van de D66-fractie hebben vragen over de introductie van de zogenaamde routekaarten als nieuw type luchtkwaliteitsplan. Waarom is ervoor gekozen om de specifieke aspecten van de routekaart pas in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) uit te werken en niet reeds kaders hiervoor in de wet op te nemen? Op welke wijze wordt geborgd dat de routekaarten tijdig, uiterlijk twee jaar na een geregistreerde overschrijding, worden vastgesteld?

Monitoring supersites

De leden van de D66-fractie steunen de verplichting tot het inrichten van monitoring supersites voor het meten van onder andere ultrafijne deeltjes en zwarte koolstof. Kan de regering toelichten hoeveel van dergelijke locaties in Nederland voorzien zijn en of de technische wetswijziging invloed heeft op de verdeling van de monitoringsverantwoordelijkheden tussen het Rijk en de kennisinstituten?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat monitoringsverplichtingen zich vooral richten op de concentraties over grotere gebieden. Specifieke lokale monitoring van concentraties en depositie van bijvoorbeeld (ultra)fijnstof, lood en andere metalen rond grote bedrijven wordt door deze richtlijn niet vereist. Kan de regering toezeggen om in de verdere uitwerking van de richtlijn de lokale monitoring, zoals voorgesteld door het RIVM, te implementeren en vast te leggen in wetgeving, zodat we overal beter zicht hebben op de luchtkwaliteit rondom grote vervuilers? Hoe wordt rekening gehouden met lokale piekbelasting die niet zichtbaar is in gemiddelde waarden? Is de regering bereid laagdrempelig en zoveel mogelijk real-time meetgegevens publiek toegankelijk te maken, zodat er zo min mogelijk achterstand is in informatievoorziening over wat er uitgestoten wordt in leefomgeving van mensen? Ook vragen deze leden op welke manier de verspreiding van ammoniak en bestrijdingsmiddelen in de lucht zal worden gemeten. Is de regering het met deze leden eens dat de acht meetstations voor ammoniak te weinig zijn voor een representatieve meting in heel Nederland? Is de regering bereid om hier met gezondheidsexperts naar te kijken om tot verbetering te komen waar nodig?

Sanctionering

De leden van de D66-fractie vragen de regering of het bestaande stelsel van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving inderdaad volledig dekkend is voor de nieuwe eisen uit de richtlijn, gezien de specifieke eisen aan doeltreffende en afschrikkende sancties. Wordt de effectiviteit van de huidige sanctiemogelijkheden in het kader van deze richtlijn periodiek geëvalueerd?

Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de D66-fractie vragen de regering of de omgevingsdiensten voldoende zijn toegerust op de uitvoering van de nieuwe taken, in het bijzonder wat betreft het toezicht op de aangescherpte grenswaarden.

De leden van de CDA-fractie informeren hoe wordt geborgd dat de uitvoeringspraktijk tijdig gereed is voor de aangescherpte normen richting 2030. Welke ondersteuning biedt het Rijk aan gemeenten, provincies en omgevingsdiensten bij de implementatie?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe handhaving wordt versterkt, wanneer normen worden overschreden en welke concrete interventies verplicht worden gesteld.

De voorzitter van de commissie,
P. de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman