

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
DG Milieu en Internationaal (DGMI)
Dhr. T. Aartsen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Mw. M. Keijzer
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
9 februari 2026
Kenmerk
TLE/U202600059
Telefoon
070 373 8393
Bijlage(n)
-

Aanscherping Europese Richtlijn Luchtkwaliteit vraagt om regie van het rijk door verwachte negatieve gevolgen decentrale overheden bij ruimtelijke ordening en woningbouw

Geachte staatssecretaris Aartsen en minister Keijzer,

Gemeenten en provincies zetten zich dagelijks in voor het realiseren en waarborgen van een gezonde leefomgeving voor hun inwoners. Luchtkwaliteit die voldoet aan de geldende normen is daarbij essentieel. Uit recente analyses blijkt dat in 2030 op verschillende locaties in Nederland naar verwachting overschrijdingen optreden van de aangescherpte Europese normen voor stikstofdioxide en fijnstof.¹

De aanscherping van deze grenswaarden heeft directe en ingrijpende gevolgen voor de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau, in het bijzonder voor (grootschalige) woningbouw- en infrastructuurprojecten binnen het kader van de Omgevingswet. In de Kamerbrief van december geeft u, staatssecretaris Aartsen, aan een programmatische aanpak te willen verkennen om deze knelpunten gezamenlijk aan te pakken.

Gemeenten en provincies pleiten al langer voor de spoedige komst van een juridisch geborgde nationale programmatische aanpak, zodat noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen doorgang kunnen vinden. Met 2030 in zicht neemt de urgentie verder toe. Wij roepen u daarom op om direct gezamenlijk te starten met de uitwerking van deze aanpak, zodat er tijdig duidelijkheid ontstaat, effectieve maatregelen kunnen worden ingezet, woningbouw niet onnodig wordt vertraagd en voldoende financiële middelen kunnen worden gereserveerd.

De afgelopen jaren zijn door gemeenten, provincies en het Rijk al diverse maatregelen genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Instrumenten zoals het voormalige Nationaal

¹ Op 20 november 2024 is de herziene Europese Richtlijn Luchtkwaliteit gepubliceerd. Deze richtlijn introduceert een aanzienlijke aanscherping van de grenswaarden voor fijnstof (zowel voor PM₁₀ als voor PM_{2,5}) en stikstofdioxide (NO₂) en brengt daarmee de Europese grenswaarden dichterbij de aangescherpte advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) in 2021. Dit om negatieve gezondheidseffecten te verminderen. Aan de herziene Europese grenswaarden moeten lidstaten uiterlijk in 2030 voldoen.

Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL²) en het Schone Lucht Akkoord (SLA³) hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld en aantoonbaar bijgedragen aan een verbetering van de luchtkwaliteit. Ook nu is een gezamenlijke nationale aanpak nodig, aangezien luchtverontreiniging een grensoverschrijdend vraagstuk is. Met deze brief lichten wij de noodzaak voor een spoedige start van een nieuwe programmatische aanpak nader toe.

Onzekerheid vraagt om handelingsperspectief

De stengere grenswaarden vormen een aanzienlijke uitdaging voor gemeenten, die volgens de Omgevingswet bij (dreigende) overschrijdingen van de omgevingswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM₁₀) een omgevingsprogramma met maatregelen op dienen te stellen.⁴ Wij voorzien dat gemeenten niet tijdig aan de aangescherpte grenswaarden kunnen voldoen. De prognoses van het RIVM over het aantal verwachte overschrijdingen van de grenswaarden in 2030 bevestigen dit beeld. De rapportages van het RIVM laten zien om welke locaties het gaat.⁵ Daarbij onderstrepen we de grote mate van onzekerheid die bestaat rondom deze RIVM-prognoses wat kan leiden tot uiteenlopende ramingen van de opgave; van slechts duizend tot wel duizenden mogelijke overschrijdingen. De onzekerheid wordt deels veroorzaakt door de aanname dat het rijksbeleid, zoals benoemd in het stikstof- en klimaatbeleid, conform planning wordt uitgevoerd. De afgelopen periode is echter gebleken dat het kabinet enkele maatregelen terugdraait, zoals het voornemen om de stikstofdoelen voor 2030 te vervangen door een latere deadline. De opgave voor gemeenten zal hierdoor naar verwachting groter zijn dan we nu al voorspellen. Daarbij hebben zij de afgelopen jaren al veel maatregelen getroffen om de luchtkwaliteit te verbeteren, zoals milieuzones voor personenverkeer en meer recent zero emissiezones (ZE) voor bestel- en vrachtverkeer. Zij hebben weinig tot geen handelingsperspectief om aanvullende maatregelen te treffen. Verder voorziet de richtlijn in een verdere aanscherping van de normen na 2030, om de Europese nulvervuilingambitie voor 2050 te realiseren, wat de opgave om hier op termijn aan te voldoen nog verder vergroot.

Risico vertraging nieuwe woningbouw zonder snelle nieuwe programmatische aanpak

De aanscherping van de grenswaarden heeft directe en ingrijpende gevolgen voor de besluitvorming rondom ruimtelijke ontwikkelingen op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau, vooral met betrekking tot (grote) woningbouw- en infrastructuurprojecten, binnen het kader van de Omgevingswet. Nederland kent namelijk een unieke koppeling tussen ruimtelijke ordening en luchtkwaliteit in aandachtsgebieden. De Omgevingswet verplicht, zoals hiervoor gezegd, gemeenten om bij (dreigende) overschrijdingen van de omgevingswaarden een omgevingsprogramma met maatregelen op te stellen. Onafhankelijk van de bron van de overschrijdingen. Gemeenten zijn onder de Omgevingswet verantwoordelijk geworden voor het oplossen van knelpunten, waaronder die langs rijkswegen, waar dit voorheen de rijksoverheid⁶ was. Om te voorkomen dat bijvoorbeeld nieuwe woningbouwprojecten niet door kunnen gaan of ernstige vertraging oplopen, dienen de overschrijdingen van de omgevingswaarden met dit omgevingsprogramma tijdig ongedaan te worden gemaakt. Gelet op het beperkte gemeentelijke handelingsperspectief achten wij het niet realistisch dat de lokale maatregelen die gemeenten binnen een dergelijk programma kunnen opnemen op zichzelf toereikend zullen zijn om de aangescherpte grenswaarden tijdig te behalen.

Het overschrijden van de nieuwe grenswaarden kan leiden tot een 'stop' op vergunningverlening en daarmee een vertraging van ruimtelijke procedures. Dit heeft direct impact op de hoogstnoodzakelijke woningbouwopgave. De huidige situatie vertoont parallellen met de problematiek rond 2004, de periode die destijds de directe aanleiding vormde voor het initiëren van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). De opgave is minder groot dan in 2004 maar gezien het woningtekort is vertraging van de woningbouwopgave niet wenselijk. Deze

² De eerdere programmatische aanpak.

³ Het SLA, hoewel een vrijwillig bestuursakkoord, speelt ook nu een belangrijke rol tegen het licht van de herziene richtlijn (naast de gewenste programmatische aanpak). De aangescherpte Europese grenswaarden maken een continuering van c.q. hernieuwde financiële middelen voor het SLA nog meer urgent.

⁴ Artikel 3.10, eerste lid Omgevingswet.

⁵ [Tussenrapportage overschrijdingen EU-grenswaarden in 2030 | RIVM](#), [Monitoring luchtkwaliteit 2025](#).

⁶ Rijkswaterstaat (RWS) is als wegbeheerder van de rijkswegen een belangrijke uitvoeringsorganisatie voor het nemen van maatregelen bij normoverschrijdingen in opdracht van het ministerie van IenW.

risico's doen zich niet pas in 2030 voor. De verwachting is dat na 1 januari 2027, wanneer de richtlijn is geïmplementeerd, geanticipeerd gaat worden op de nieuwe grenswaarden.

Snelle komst van een nationale programmatische aanpak is noodzakelijk

De Omgevingswet bepaalt dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening dient te houden met taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en dat bestuursorganen taken en bevoegdheden samen kunnen uitvoeren (zie artikel 2.2, eerste en tweede lid Omgevingswet).⁷ De Omgevingswet voorziet voor bestuursorganen dus in de mogelijkheid om samen te werken. De wetgever heeft daarbij expliciet de situatie voor ogen gehad dat een gemeente het niet in zijn macht heeft maatregelen bij (dreigende) overschrijdingen te nemen. Dan zal samenwerking moeten worden gezocht met bestuursorganen die dat wel hebben. Daarover kunnen dan bestuurlijke afspraken worden gemaakt. In het programma kan worden beschreven welke bestuursorganen voor welke maatregelen verantwoordelijk zijn. Eventueel kan het programma gezamenlijk worden vastgesteld. Dat gemeenten juridisch gezien primair de verantwoordelijkheid hebben om maatregelen te nemen, sluit volgens de wetgever een gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere bestuursorganen niet uit.⁸ In het kader van het voldoen aan de grenswaarden zoals opgenomen in de herziene Europese richtlijn zien wij ook uitdrukkelijk de noodzaak voor een samenwerking tussen het rijk, gemeenten, en provincies.

Luchtverontreiniging is een grensoverschrijdend fenomeen. Gezien de nationale impact van de herziene Europese richtlijn en de nauwe verwevenheid van de problematiek met bovenlokale bronnen (zoals mobiliteit en industrie), is regie vanuit het rijk essentieel. Gemeenten staan voor een uitdaging om de nieuwe grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM₁₀) te halen, waar nog zeer beperkte lokale beleidsopties zijn. Gemeenten voeren immers al geruime tijd een stevig en consistent beleid gericht op het terugdringen van verkeersemisies, met maatregelen zoals milieuzones, emissievrije zones en het stimuleren van elektrisch vervoer.

Wij pleiten daarom voor een snelle start van het opstellen van een nationale programmatische aanpak, waarbij het voormalige Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) als effectief instrument voor monitoring, rapportage en gezamenlijke uitvoering kan dienen. Integrale oplossingen waarbij gezondheid, leefbaarheid en de woningbouwopgave hand in hand gaan, vereisen een gecoördineerde aanpak onder leiding van uw ministeries.

Graag treden wij met u en uw collega-departementen in overleg om de benodigde landelijke strategie en samenwerkingsafspraken te concretiseren. Met het oog op de kabinetswissel continueren we dit gesprek graag met de opvolgers van de bewindspersonen. Op deze manier kunnen gemeenten en provincies de uitvoering van hun ruimtelijke taken, waaronder het bijdragen aan de nationale doelen op het gebied van woningbouw, met voortvarendheid én de benodigde juridische zekerheid voortzetten.

In afwachting van uw snelle reactie.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Interprovinciaal Overleg (IPO)

Leonard Geluk

Huib van Essen

Algemeen directeur VNG

Gedeputeerde,
IPO-portefeuillehouder Lucht

⁸ Vgl. [Kamerstukken I, 2015/16, 33 962, E](#), p. 13.