

Vergaderjaar 2025–2026

36 879

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van Richtlijn (EU) 2024/2881 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEU 2024, L 2881) (hierna: de richtlijn). De richtlijn is een herschikking en wijziging van twee bestaande richtlijnen die worden ingetrokken. De richtlijn is op 10 december 2024 in werking getreden en moet uiterlijk op 11 december 2026 zijn geïmplementeerd.

De richtlijn wijzigt Richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (hierna: richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht) en Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (hierna: richtlijn luchtkwaliteit) en trekt deze beide richtlijnen in met ingang van 12 december 2026.

Dit wetsvoorstel bevat alleen wijzigingen die noodzakelijk zijn voor de implementatie van de richtlijn. De wijzigingen zijn technisch van aard en betreffen de Omgevingswet (hierna: Ow) en de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Met de wijzigingen wordt de verwijzing naar de in te trekken richtlijn luchtkwaliteit en richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht vervangen door verwijzingen naar de richtlijn. Implementatie van de richtlijn is voorzien op het niveau van een algemene maatregel van bestuur in het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) en de Omgevingsregeling (hierna: Or).

In § 2 wordt de richtlijn op hoofdlijnen beschreven, waarna in § 3 wordt ingegaan op de verhouding tot nationaal recht. In § 4 worden de gevolgen van het wetsvoorstel voor de praktijk aangegeven en in § 5 de gevolgen voor de uitvoering, toezicht en handhaving. Vervolgens wordt in § 6 toegelicht waarom dit wetsvoorstel niet is voorgelegd aan de ATR en niet

is geconsulteerd. Tot slot wordt aangegeven wanneer het wetsvoorstel in werking zal treden.

Na het algemene deel van de toelichting is een transponeringstabel opgenomen. In de transponeringstabel is nu alleen aangegeven hoe de afzonderlijke bepalingen van de richtlijn worden of zijn geïmplementeerd op wetsniveau, met name in de Ow en de Awb. Een volledige en integrale tabel wordt opgenomen in de nota van toelichting bij het Bkl. Tot slot volgt het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting, waarin de precieze uitwerking van de wijzigingen wordt toegelicht.

2. Hoofdpijnen van de richtlijn

2.1 Achtergrond en doel van de richtlijn

De richtlijn neemt gezondheid als uitgangspunt en heeft als doel om de luchtkwaliteit te verbeteren, deze op niveau te houden waar die al goed is en om deze te blijven monitoren. Hiertoe worden plannen opgesteld en maatregelen genomen als de grens- en streefwaarden voor luchtkwaliteit dreigen overschreden te worden of overschreden zijn. Hierbij worden ook het publiek, en met name kwetsbare groepen, betrokken.

De richtlijn richt zich op de belangrijkste verontreinigende stoffen in de lucht als het gaat om effecten op de gezondheid: onder andere fijnstof (PM₁₀ en PM_{2,5}), stikstofdioxide (NO₂), en ozon (O₃). De richtlijn stelt ook grenswaarden voor andere stoffen, zoals zwaveldioxide, benzeen, koolstofmonoxide, en benzo(a)pyreen. Grenswaarden zijn normen, uitgedrukt als gemiddelde concentraties in microgram of nanogram per kubieke meter lucht over een bepaalde tijdsperiode (meestal één kalenderjaar).

Deze stoffen dienen gemonitord te worden via een monitoringsregime, dat wordt beschreven in de richtlijn. Een monitoringsregime bestaat uit bepalingen over welke stoffen op welke plaats moeten worden gemeten, met een bepaald betrouwbaarheidsinterval.

Als uit de monitoring blijkt dat de alarm- of informatiedrempels worden overschreden, moet het publiek worden geïnformeerd zodat burgers adequate actie kunnen ondernemen om zichzelf te beschermen tegen verhoogde niveaus van verontreinigende stoffen in de lucht. Als blijkt dat de grens- of streefwaarden worden overschreden, moeten er plannen worden gemaakt om deze overschrijding op »een zo kort mogelijke termijn» op te lossen.

2.2 Toelichting belangrijkste wijzigingen

2.2.1 Grenswaarden

De jaar- en daggemiddelde grenswaarden in de richtlijn zijn voor 2030 aangescherpt ten opzichte van huidige grenswaarden uit de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht en de richtlijn luchtkwaliteit, om ze meer in lijn te brengen met de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) uit 2021.

Jaargemiddelde grenswaarden en WHO-advieswaarden:

Stof	Omgevingswaarden, Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) §2.2.1	De richtlijn	EU-beleid zero-pollution 2050, streven naar WHO-advieswaarden 2021
NO ₂	40 g/m ³	20 g/m ³	10 g/m ³
PM ₁₀	40 g/m ³	20 g/m ³	15 g/m ³
PM _{2,5}	25 g/m ³	10 g/m ³	5 g/m ³

Daggemiddelde grenswaarden en WHO-advieswaarden:

Stof	Omgevingswaarden, Besluit kwaliteit leefom- geving (Bkl) §2.2.1	De richtlijn	EU-beleid zero-pollution 2050, streven naar WHO-advieswaarden 2021
NO ₂	–	50 g/m ³ **	25 g/m ³ ***
PM ₁₀	50 g/m ³ *	45 g/m ³ **	45 g/m ³ ***
PM _{2,5}	–	25 g/m ³ **	15 g/m ³ ***

* Deze daggemiddelde grenswaarde mag niet meer dan 35 keer per kalenderjaar worden overschreden.

** Deze daggemiddelde grenswaarden mogen niet vaker dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden.

*** Deze daggemiddelde advieswaarden zouden niet vaker dan 3–4 keer per kalenderjaar overschreden moeten worden.

Daarnaast bevat de richtlijn de verplichting om vanaf 2030 gaandeweg de gemiddelde blootstelling van de bevolking te verminderen met een bepaald aantal procenten per jaar. Dit wordt uitgedrukt als een gemiddelde-blootstellingsindex. De lidstaten berekenen de gemiddelde-blootstellingsindex per luchtkwaliteitszone. De gemiddelde blootstelling in een gebied aan PM_{2,5} en NO₂ moet hiermee dalen. Het doel van de verplichting om de gemiddelde blootstelling te verminderen is om ook als de grenswaarden voor 2030 zijn behaald, te blijven werken een verdere verbetering van de luchtkwaliteit en dus een betere gezondheid van de bevolking. Het uiteindelijke streven is om te voldoen aan de WHO-advieswaarden uit 2021.

Ook voor de stoffen benzeen, lood en koolstofmonoxide zijn de grenswaarden aangescherpt. Naast de aanscherping van de voorgenoemde stoffen, zijn de streefwaarden voor de stoffen arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen omgezet in grenswaarden.

2.2.2 Luchtkwaliteitsplannen en routekaarten

Een luchtkwaliteitsplan is een plan met beleidslijnen en maatregelen om de grenswaarden, streefwaarden of verplichtingen om de gemiddelde blootstelling te verminderen, na te leven wanneer die worden overschreden. Luchtkwaliteitsplannen zijn erop gericht de overschrijding zo kort mogelijk te laten duren.

Een routekaart is een luchtkwaliteitsplan dat is vastgesteld vóór het tijdstip waarop aan grenswaarden en streefwaarden moet worden voldaan, met beleidslijnen en maatregelen om uiterlijk op dat tijdstip aan die grenswaarden en streefwaarden te voldoen. Indien vanaf 1 januari 2026 tot en met 31 december 2029 de niveaus van verontreinigende stoffen boven een grenswaarde of streefwaarde liggen die uiterlijk op 1 januari 2030 moet worden bereikt, stellen de lidstaten een routekaart voor de betrokken verontreinigende stof vast om aan de grenswaarden of streefwaarden te voldoen vóór het verstrijken van het tijdstip waarop aan die waarden moet worden voldaan. Routekaarten worden zo spoedig mogelijk en uiterlijk twee jaar na het kalenderjaar waarin de overschrijding werd geregistreerd, vastgesteld. Uit overweging 40 in de richtlijn en de definitiebepaling in artikel 4 onder 42 van de richtlijn, volgt dat een routekaart een luchtkwaliteitsplan in de zin van de richtlijn is. In die zin valt dit type plannen onder de in artikel 3.10 van de Omgevingswet genoemde programma's. De specifieke aspecten van een routekaart als luchtkwaliteitsplan zullen in de wijziging van het Bkl worden uitgewerkt.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde 1-op-1 implementatie van de richtlijn wijzigt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en decentrale overheden niet en staat een eventuele wijziging in de toekomst daarvan

niet in de weg. Dit wetsvoorstel bevat alleen wijzigingen die noodzakelijk zijn voor de implementatie van de richtlijn.

2.2.3 Monitoring supersites

Een nieuwe verplichting op het gebied van meten en monitoring zijn de monitoring supersites. Hier wordt op één locatie een groot aantal stoffen gemonitord. Dit zijn naast de stoffen die nu al gemonitord moeten worden, stoffen waarover de bezorgdheid toeneemt. Het gaat hierbij om stoffen als ultrafijne deeltjes, zwarte koolstof en ook om het oxidatief potentieel van zwevende deeltjes. Het doel van deze extra metingen is om het wetenschappelijk inzicht in de gevolgen van deze stoffen voor de gezondheid van mens en het milieu te ondersteunen.

2.2.4 Sanctionering

Artikel 29 betreft sanctionering. Het artikel bepaalt dat – onverminderd de verplichtingen krachtens Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht – sancties moeten worden vastgesteld op overtreding van bepalingen die dienen ter implementatie van de richtlijn industriële emissies die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Dit is een standaardformulering in Europese richtlijnen. Aan deze verplichting wordt voldaan via het bestaande stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving milieu. Dat betekent dat nalevingstoezicht en bestuursrechtelijke handhaving gebeurt door omgevingsdiensten, waarbij gedeputeerde staten of college van burgemeester en wethouders het bevoegde gezag zijn voor de betreffende milieubelastende activiteit. Ook is voorzien in strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten. Dit wordt hierna verder toegelicht.

Artikel 29, tweede lid, bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat bij de op grond van dit artikel opgelegde sancties, waar van toepassing, naar behoren rekening wordt gehouden met:

- a. de aard, de ernst en de omvang van de inbreuk;
- b. de bevolking die, of het milieu dat, door de inbreuk wordt getroffen, rekening houdend met de gevolgen van de inbreuk voor de doelstelling om een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu tot stand te brengen;
- c. het herhaaldelijk of eenmalig karakter van de inbreuk.

Dit artikellid bevat een opsomming van verschillende strafverzwarende onderscheidenlijk -verzachtende omstandigheden. Lidstaten zijn verplicht in het nationale recht de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat in voorkomende gevallen zwaardere dan wel lichtere straffen kunnen worden opgelegd dan in gevallen waarin die omstandigheden zich niet voordoen. In Nederland geldt als algemene regel dat de strafrechter zeer ruime straftoematingsvrijheid heeft. Binnen het wettelijke strafmaximum dat op een bepaald strafbaar feit is gesteld, heeft de rechter de vrijheid om alle relevante omstandigheden mee te wegen bij het bepalen van een passende straf in een individueel geval. Op deze wijze is het voor de rechter mogelijk een zwaardere straf op te leggen dan gewoonlijk voor een feit wordt opgelegd, indien bepaalde, strafverzwarende omstandigheden aan de orde zijn of om in straf verminderende zin rekening te houden met verzachtende omstandigheden. Hiervoor is niet vereist dat de betreffende verzwarende en verzachtende omstandigheden specifiek in de wet worden neergelegd. Via artikel 91 van het Wetboek van Strafrecht zijn titels I tot en met VIIA van het eerste boek (maatregelen) van die wet ook van toepassing op overtredingen en misdrijven die onder de Wet op de economische delicten strafbaar zijn gesteld. Om te voldoen aan de verplichtingen uit artikel 29, tweede lid, onderdelen a en b, hoeven

de in die onderdelen genoemde omstandigheden dan ook niet te worden opgenomen in de Nederlandse strafwetgeving. In recidive als strafverzwarringsgrond (artikel 29, derde lid, onderdeel c) is voorzien via bestaand recht (artikel 43a van het Wetboek van Strafrecht juncto artikel 91 van het Wetboek van Strafrecht). Tevens is voorzien in een strafverzwarringsgrond, indien de verdachte een gewoonte maakt van het plegen van het misdrijf (artikel 6, eerste lid, onderdeel 3, van de Wet op de economische delicten).

3. Verhouding tot nationaal recht

Zowel de richtlijn luchtkwaliteit als de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht waren oorspronkelijk geïmplementeerd in de Wet milieubeheer, de Regeling beoordeling Luchtkwaliteit 2007, de Smogregeling 2010, het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen), het Besluit derogatie luchtkwaliteitseisen, het Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen) en het Activiteitenbesluit. Met het inwerkingtreden van de Omgevingswet in 2024, is die implementatieregeling overgegaan naar de Omgevingswet en onderliggende regelgeving zoals het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Omgevingsregeling. In verband met de richtlijn moeten met name bepalingen uit het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Omgevingsregeling worden gewijzigd. De wijzigingen van de Omgevingswet en de Awb zijn beperkt en technisch van aard.

4. De gevolgen van het wetsvoorstel voor de praktijk (administratieve en andere lasten; bestuurlijke lasten)

Zoals hierboven is aangegeven, voorziet dit wetsvoorstel in enkele technische wijzigingen en wijzigingen van ondergeschikt belang van de Ow en Awb ter implementatie van de richtlijn. Uit de voorgestelde wijzigingen van de Omgevingswet en de Awb vloeien geen verplichtingen en lasten voor overheden, bedrijven of burgers voort. Verplichtingen en lasten voor met name overheden vloeien wel voort uit de implementatie van de richtlijn bij de wijziging op amvb-niveau. Daarom worden de lasten op dat niveau concreet uitgewerkt.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

De gevolgen van de richtlijn zijn met name voor uitvoering, toezicht en handhaving door bevoegde gezagen. Deze lasten volgen echter niet uit dit wetsvoorstel maar uit de implementatie op amvb- en ministeriële regeling-niveau. Deze lasten worden daarom ook op dat niveau uitgewerkt.

6. Advies en consultatie

6.1 ATR

Omdat deze wet enkel strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen, is dit voorstel niet aan de ATR voorgelegd.

6.2 Internetconsultatie

Voor het wetsvoorstel heeft geen formele internetconsultatie plaatsgevonden omdat het wetsvoorstel enkel strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen. Dit is in lijn met artikel 1:8 van de Awb en Aanwijzing 9.16 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

7. Inwerkingtreding

Het voornemen is om dit wetsvoorstel met ingang van 11 december 2026 in werking te laten treden tegelijk met de wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Omgevingsregeling ter implementatie van de richtlijn. Op grond van Ar 4.17, lid 5, onder d, gelden voor implementatie van bindende EU-rechtshandelingen geen vaste verandermomenten of minimum invoeringstermijnen.

Transponeringstabel

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implemen- tatiwijze
Wijziging verwijzing naar richtlijn luchtkwaliteit en richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht	Implementeren in de artikelen 2.15, eerste lid, onderdeel a, 2.21, tweede lid, onder- deel b, 20.4 en 20.9, tweede lid, onder- deel a Omgevingswet Bijlage bij artikel 1.1 onder B Omgevings- wet, Bijlage 2, artikel 1 Algemene wet bestuursrecht	Geen	
Artikel 5 Verantwoordelijkheden	Geïmplementeerd in bestaande wetgeving: artikel 3 Wet RIVM; artikel 2 Wet aanwijzing nationale accreditatie instantie; artikelen 3.10 en 20.5 Omgevingswet	Geen	
Artikel 6 Aanwijzing zones en territoriale eenheden voor gemiddelde blootstelling	Implementeren in artikel 2.21, tweede lid, nieuw onderdeel c Omgevingswet	Geen	
Artikel 8, eerste lid Beoordeling luchtkwaliteit	Geïmplementeerd in bestaande wetgeving: artikel 20.1 Omge- vingswet	Geen	
Artikel 12 Vereisten ingeval de niveaus lager zijn dan de grenswaarden, de streefwaarden en de concentratiedoelstellingen voor gemiddelde blootstelling	Geïmplementeerd in bestaande wetgeving: artikel 3.10 Omge- vingswet	Geen	

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implemen- tatiwijze
Artikel 13 Grenswaarden, streefwaarden en verplichtingen om de gemiddelde blootstelling te verminderen	Geïmplementeerd in bestaande wetgeving: artikel 3.10 Omge- vingswet	Geen	
Artikel 19, zevende lid Participatie en inspraak bij (ontwerp)-luchtkwaliteitsplannen en routekaarten	Geïmplementeerd in bestaande wetgeving: artikelen 3.5, 3.10, 3.11, 16.22, 16.23 en 16.27 Omgevingswet	Geen	
Artikel 20 Kortetermijnactieplan- nen	Implementeren in artikel 19.11, tweede lid, onderdeel c Omgevingswet	Geen	
Artikel 29 Sancties	Geïmplementeerd in bestaande wetgeving: artikelen 43a en 91 van het Wetboek van Strafrecht; de Wet op de economische delicten	Geen	

Artikelsgewijs deel

Artikel I (wijziging Omgevingswet)

Artikel I, onderdeel A

Wijziging artikel 2.15, eerste lid, onderdeel a, van de Ow

De voorgestelde wijziging is nodig omdat de richtlijn gevaarlijke stoffen wordt ingetrokken.

Artikel I, onderdeel B

Wijziging artikel 2.21, tweede lid, van de Ow

De voorgestelde wijziging van artikel 2.21, tweede lid, van de Ow is de implementatie van de wijziging van artikel 6 van de richtlijn. Artikel 6 van de richtlijn is aangevuld met de verplichting om naast zones ook territoriale eenheden voor gemiddelde blootstelling aan te wijzen. Daarnaast vervalt de verwijzing naar de richtlijn gevaarlijke stoffen, omdat deze richtlijn wordt ingetrokken.

Artikel I, onderdeel C

Wijziging artikel 19.11, tweede lid, onderdeel c, van de Ow

De voorgestelde wijziging van artikel 19.11, tweede lid, onder c, van de Ow betreft een technische wijziging, zodat wordt verwezen naar artikel 20 van de richtlijn.

Artikel I, onderdelen D en E

Wijziging artikelen 20.4 en 20.9, tweede lid, van de Ow

De voorgestelde wijzigingen zijn nodig omdat de richtlijn gevaarlijke stoffen wordt ingetrokken en met de verwijzing in artikel 20.4, onderdeel f kennelijk is bedoeld te verwijzen naar de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht.

Artikel I, onderdeel F

Wijziging van Onderdeel B van de bijlage I bij artikel 1.1 van de Ow

Dit betreft een technische aanpassing zodat naar de richtlijn wordt verwezen waar in de Ow de richtlijn luchtkwaliteit wordt genoemd. Daarnaast vervalt de begripsbepaling van de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht, omdat deze richtlijn wordt ingetrokken.

Artikel II (wijziging Awb)

Wijziging van artikel 1 van Bijlage 2 van de Awb

Dit betreft een technische aanpassing opdat naar artikel 18, vierde lid, van de richtlijn wordt verwezen. De kennisgeving aan de Commissie als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de richtlijn gaat vergezeld met en is gebaseerd op een onderliggende routekaart. In de onderliggende routekaart moet worden onderbouwd dat aan de voorwaarden voor uitstel is voldaan. De onderliggende routekaart bevat daarnaast maatregelen om zo snel mogelijk alsnog aan de grenswaarden te voldoen. Niet de kennisgeving maar (wel) de onderliggende routekaart is een plan of programma in de zin van het Verdrag van Aarhus (VvA), waar inspraak op plaatsvindt en dat in overeenstemming met artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek aangevochten kan worden bij de civiele rechter.

Artikel III (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Op grond van Aanwijzing 4.17, vijfde lid, onder d, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, gelden voor implementatie van bindende EU-rechtshandelingen geen vaste verandermomenten of minimum invoeringstermijnen.

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