

AAN:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Digitaal ingediend via
www.platformparticipatie.nl/aanpassingnsl2018

VAN:

Milieudefensie
Postbus 19199
1000 GD Amsterdam

Betreft: Aanvullende zienswijze concept kabinets-besluit inzake de aanpassing van het Nationaal Samenwerkingsprogramma 2018

Amsterdam, 18 juni 2018

Geachte mevrouw van Veldhoven - Van der Meer,

1. Hierbij ontvangt u onze aanvullende zienswijze bij het concept kabinetsbesluit inzake de aanpassing van het Nationaal Samenwerkingsprogramma 2018 (hierna: "NSL 2018"), welke op 27 maart 2017 is gepubliceerd op platformparticipatie.nl.
2. Deze aanvullende zienswijze richt zich op het door TNO uitgebrachte rapport *Inschatting van effecten van gemeentelijke maatregelen voor reductie NO₂-concentratie op knelpunten*, TNO 2018 R10613, 6 juni 2018 ("TNO-rapport").
3. Deze aanvullende zienswijze is als volgt opgebouwd:
 - A. De prognoses zijn te optimistisch
 - B. Er zijn meer maatregelen nodig om te voldoen aan het vonnis van de kortgedingrechter
 - C. Conclusie
- A. **De prognoses zijn te optimistisch**
4. TNO omschrijft in haar rapport twee scenario's. Deze kunnen aangemerkt worden als i) best case scenario en ii) worst case scenario.

5. Het best case scenario gaat uit van een geprognostiseerde daling van achtergrondcombinaties, in combinatie met autonome verschoning in de NSL-rekentoel. Deze zorgen voor een groot deel van de geschatte NO₂-reductie op de knelpunten. De extra maatregelen geven een lichte versnelling van de dalende trend zodat de grenswaarde enkele maanden tot (in enkele gevallen) een jaar eerder gehaald wordt. In 2018 wordt in dit scenario overall aan de grenswaarden voldaan.
6. In het worst case scenario is doorgerekend wat de situatie is als de achtergrondconcentraties niet dalen maar gelijk blijven. Indien de achtergrondconcentratie gelijk zou blijven aan het zichtjaar 2016, dan zijn er mogelijk nog enkele hardnekkige knelpunten tot rond het zichtjaar 2021. Als voorbeeld van locaties waar nog knelpunten zullen zijn, worden Amsterdam en Rotterdam genoemd. Voor Arnhem en Eindhoven is de situatie vergelijkbaar.
7. TNO noemt de prognoses waar het best case scenario op is gebaseerd optimistisch en geeft belangrijke versturende effecten en risico's ten aanzien van de uitkomsten. Wij citeren:
 - "De import van dieselauto's uit Duitsland is een risico." Dit levert vertraging van de NO₂ verschoning op. (pgr 2.4.1)
 - "Onderhoud aan rijkswegen en kunstwerken heeft ook zijn weerslag op het binnenstedelijk verkeer. [...] De toename van files en sluiproutes door de stad, kunnen het effect van de afname van verkeer compenseren." (pgr 2.4.2)
 - Zowel het bouwverkeer als de uitstoot op de bouwplaatsen zal toenemen. Nadien zal de verkeersintensiteit kunnen groeien, met de grotere mobiliteitsaanvraag door verdichting. (pgr. 2.4.3)
 - "In de huidige beoordeling wordt de toename van het verkeer en de files op de rijkswegen niet meegenomen. [...] Binnen de scope van dit onderzoek zijn veranderingen in het Rijkswegennet niet meegenomen, in de beoordeling is dit aangemerkt als een risico voor hogere achtergrondconcentraties, en de SRM2 bijdrage aan de totale uitstoot per gemeente." (pgr 2.4.4)
 - "Over het algemeen vragen strengere emissie-eisen om complexere emissie-controle technologieën met grotere risico's op falen, manipulaties door voertuigeigenaren, en problemen met onderhoud." (pag. 67)
 - "Ook leidt de aantrekkende economie en de binnenstedelijke verdichtingsopgaven tot meer verkeer, meer afgelegde kilometers, en dus ook tot meer congestie. Verkeer is een zeer belangrijke bron van NO_x emissies in Nederland. Het verkeer op het hoofdwegennet is daarvan de grootste bron, waardoor de onzekerheid in toename van het verkeer en de toename van de filedruk, een risico vormt op hogere achtergrondconcentraties." (pag 67)
 - "Ook in de prognoses wordt vaak niet gerekend met een mogelijk veranderd aandeel zwaar wegverkeer. Deze onzekerheid is een risico voor tegenvallende resultaten." (pag 68)
 - "Verkeersmodellen zonder validatie, zonder uitstralingseffecten, en zonder secundaire effecten zijn een bron van risico's voor de prognoses van luchtkwaliteit." (pag. 68)

8. TNO concludeert dat: "Tegenover deze risico's op vooral hogere achtergrondconcentraties staan nauwelijks compenserende effecten. De dalende achtergrondconcentraties, zoals in het NSL, moet waarschijnlijk als **de meest gunstige situatie** beschouwd worden. [...] De grootte van een eventueel effect van de tegenvallers op de luchtkwaliteit kan nog niet worden vastgesteld." (pag. 67)
 9. Ondanks dat TNO aangeeft dat de jaar-op-jaar daling een optimistisch beeld geeft en dat een beeld waarin de dalende achtergrond domineert, risico's kent, is het best case scenario leidend in het TNO-rapport. Er wordt ervan uitgegaan dat rond 2018 overal wordt voldaan aan de grenswaarden.
 10. In de eerste plaats brengen wij in herinnering dat de Richtlijn 2008/50/EGⁱ in artikel 23 vereist dat in geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving is verstreken, luchtkwaliteitsplannen moeten worden opgesteld met daarin **passende maatregelen**, zodat de periode van overschrijding **zo kort mogelijk** wordt gehouden.
 11. In het worst case scenario zijn er in 2020 nog steeds overschrijdingen. Dit is evident niet 'zo kort mogelijk'. In onze zienswijze van 7 mei 2018 verwezen wij al naar het onderzoek van CE Delft waarin berekend is dat al in 2015 aan de grenswaarden had kunnen worden voldaan met een acceptabel pakket maatregelen.ⁱⁱⁱ Hoewel deze berekening betrekking had op Amsterdam, heeft CE Delft benadrukt dat ook in andere steden de knelpunten naar alle waarschijnlijkheid al opgelost hadden kunnen worden met een ambitieus maatregelenpakket. Het doorgerekende pakket maatregelen is nog steeds actueel en kan worden ingevoerd om de knelpunten in Amsterdam daadwerkelijk zo snel mogelijk op te lossen. Een dergelijk maatregelenpakket zou voldoen aan het criterium 'zo kort mogelijk'; maatregelenpakketten die leiden tot een langere periode van overschrijding – zoals het voorliggende pakket – voldoen daar dus niet aan.
 12. In de tweede plaats brengen wij in herinnering dat het overschrijden van de grenswaarden nog altijd ernstige gezondheidsrisico's ten gevolge heeft en dat zowel in de ogen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) als van de Gezondheidsraad deze grenswaarden nog veel te ruim zijn.^{iv} Uitgaan van de meest gunstige prognose waarbij op voorhand al duidelijk is dat daar grote risico's en verstorende effecten aan verbonden zijn, is **in strijd met het voorzorgsbeginsel** en biedt geen zekerheid dat de grenswaarden ook daadwerkelijk op de kortst mogelijke termijn behaald worden. En om die zekerheid gaat het, nu de grenswaarden tot functie hebben "... overal een minimale bescherming van de gezondheid te garanderen" (preambule Richtlijn (11).
- B. Er zijn meer maatregelen nodig om te voldoen aan het vonnis van de kortgedingrechter**
13. Gezien de door TNO geschetste risico's is het nodig dat er meer maatregelen worden genomen om te voldoen aan het vonnis van de kortgedingrechter (ECLI:NL:RBDHA:2017:10171; zie alinea 9 van onze zienswijze van 7 mei 2018). Daarmee ontstaat meer zekerheid dat de grenswaarden ook daadwerkelijk gehaald worden – een juridische verplichting – en dit levert hoe dan ook meer gezondheidswinst op. Het overgrote deel van de geschatte verbetering van de luchtkwaliteit is toe te schrijven aan autonome processen, en niet aan extra maatregelen die Rijk of gemeenten van plan zijn te gaan nemen. De effectiviteit daarvan varieert van een jaar (uitzondering) tot enkele maanden verkorting van de periode van overschrijding. Of – vaak – helemaal geen effect. Dit is duidelijk af te lezen uit de grafieken in het

TNO-rapport, waarin de lijn die rekening houdt met de optimistische NSL-toekomstprognoses vaak vrijwel gelijk loopt met de lijn die het effect van de nieuw genomen/ te nemen maatregelen inschat.

14. Uit het TNO-rapport blijkt dat geen van de opgevoerde maatregelen die het Rijk heeft aangegeven extra te zullen nemen leidt tot enige substantiële verbetering van de luchtkwaliteit. De opsomming laat zich kenmerken door staand beleid (dat opnieuw door het Rijk is opgevoerd), maatregelen met een zeer beperkt of niet in te schatten werking, Europees beleid en onderzoek (dat per definitie niet concreet genoeg is om al tot resultaten te leiden). Wel geeft TNO aan dat juist Rijksbeleid goed werkt om de concentraties generiek te verlagen, en ook bij kan dragen aan het terugdringen van het aantal knelpunten. Kortom: de Staat zelf doet niets noemenswaardigs.
15. Het excuus van de Staat is telkens weer dat lokaal oplossen van de knelpunten een betere aanpak is.^v Echter, uit onderhavig TNO-rapport blijkt dat dat niet noodzakelijkerwijs zo hoeft te zijn. Een logische maatregel is bijvoorbeeld het verlagen van de maximumsnelheid om ringwegen. Uit de doorrekening blijkt dat "Bijvoorbeeld, het verlagen van de snelheid op de ringweg van 100 km/h naar 80 km/h, kan op de Ringweg zelf een reductie geven van tientallen procenten op de uitstoot in de gemeente." (pag. 68)
16. TNO merkt op dat het effect op knelpunten lastig te kwantificeren is, maar dat het een veelbelovende maatregel lijkt. In de steden met knelpunten is de bijdrage van buitenstedelijke wegen zoals ringwegen aan NO₂ emissies, zeer hoog (Rotterdam 80%, Utrecht 83%, Amsterdam 78%, Arnhem 88%, Den Haag 64%, Eindhoven 81%, Den Bosch 82%).
17. Bovendien maakt dat het effect van een maatregel met de huidige monitoringstool moeilijk te bepalen is, niet dat deze maatregel terzijde geschoven mag worden. De knelpunten zijn immers nog niet opgelost en er dient dus op de kortst mogelijke termijn alles in het werk gesteld te worden om aan de grenswaarden te voldoen. Daarbij moet elke reële maatregel serieus onderzocht worden en niet bij voorbaat als politiek onwenselijk genegeerd te worden. Dat wil zeggen dat ook maatregelen als bijvoorbeeld een kilometerheffing, cordonheffing, maximum snelheid omlaag, en zeker expliciet die op de ringwegen, op zijn minst doorgerekend moeten worden en serieus worden overwogen. Aangezien deze doorrekening mist kan niet worden ingeschat of de meest effectieve maatregelen genomen worden. Recentelijk heeft ook de Nationale Rekenkamer^{vi} nog opgemerkt dat dergelijke doorrekeningen van essentieel belang zijn en dat er een groot tekort aan is binnen het luchtkwaliteitsbeleid. Deze berekeningen dienen dus alsnog te worden uitgevoerd in het kader van deze aanvullingen op het NSL en het voldoen aan voornoemd vonnis van de kortgedingrechter.
18. Uit de rechtspraak van rechters in onder andere Duitsland (Düsseldorf en Stuttgart) komt duidelijk naar voren dat elke reële maatregel serieus onderzocht moet worden. In de zaak Stuttgart oordeelde het Verwaltungsgericht:

"The requirement to put an end to the exceedance of the concentration limits as soon as possible therefore requires an assessment of the suitable and proportionate measures with respect to timely achievement of the air quality objective."^{vii}

"In the overall plan whose goal must be compliance with the concentration limits, the Planning Authority should therefore first identify measures that are suitable in principle to achieve compliance with the exceeded concentrations limits, whose effectiveness (concentrations-reducing potential) should be quantified in a forecast and then, in a second step, examine those measures and select those best suited

to achieve compliance with the binding limit values as soon as possible.^{viii}

Ook uit de zaak Düsseldorf blijkt dat de mogelijke maatregelen moeten zijn doorgerekend, niet alleen welke zijn opgenomen in een luchtkwaliteitsplan.


'An air quality plan can only work if it shows what suitable options for action are available to all those who are (jointly) responsible for keeping the air clean, assesses how effective they are and so provides the basis for deciding in favor of one or other method(s) with the foreseeable consequence that the limits can be complied with in time.'^{ix}

19. Tot slot is nog steeds onduidelijk of alle genoemde maatregelen financieel en bestuurlijk gedekt zijn.

C. Conclusie

20. Middels het doorrekenen van de in het NSL 2018 opgenomen maatregelen is het nog steeds niet controleerbaar of voldaan wordt aan het criterium op "kortst mogelijke termijn" om zo aantoonbaar aan de Europese Richtlijn te kunnen voldoen.
21. In het TNO-rapport is namelijk een best case scenario leidend gemaakt. Enkel in geval dat uitgegaan wordt van de meest gunstige situatie zijn er in 2018 geen knelpunten meer. Dit scenario is gebaseerd op een te optimistisch beeld omdat belangrijke verstorende effecten en risico's ten aanzien van de uitkomsten niet zijn ingecalculeerd, waardoor er geen zekerheid of grote waarschijnlijkheid is dat op de kortst mogelijke termijn de norm wordt gehaald. De grootte van een eventueel effect van de tegenvallers op de luchtkwaliteit kan nog niet worden vastgesteld. Terwijl tegenover de risico's op vooral hogere achtergrondconcentraties nauwelijks compenserende effecten staan.
22. Op basis van onderhavig TNO-rapport kan geoordeeld worden dat de maatregelen in het aangepaste NSL niet het effect hebben dat de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof niet (verder) worden overschreden, en dat de maatregelen "op de kortst mogelijke termijn" tot beëindiging van de schendingen zullen leiden.
23. Wij vragen u daarom dringend onderhavig concept-kabinetsbesluit aan te passen aan het geldende recht. Voor alle kritiekpunten (zowel opgesomd in onze zienswijze van 7 mei 2018 als in onderhavige aanvullende zienswijze) dienen adequate remedies te worden opgenomen in de definitieve versie van het NSL 2018.

Hoogachtend,



Donald Pols

Algemeen directeur Vereniging Milieudefensie

i ECLI:NL:RBDHA:2017:10171

ii Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa

iii Expertinschatting effecten maatregelen op stedelijke luchtkwaliteit Amsterdam, CE Delft 2018 <https://milieudefensie.nl/actueel/expertinschatting-amsterdam-effecten-maatregelen-op-stedelijke-luchtkwaliteit-amsterdam.pdf>

iv Zie o.a onze zienswijze van 7 mei 2018, alinea 5.

v Zie oa NSL 2018, pagina 27 "Om de resterende overschrijdingen aan te pakken zijn lokale maatregelen meestal het effectiefst, waar mogelijk ondersteund door maatregelen van het Rijk die deze lokale maatregelen versterken en versnellen."

vi Rekenkamer 2017, <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/documenten/rapporten/2018/05/16/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2017-bij-het-ministerie-van-infrastructuur-en-milieu>

vii Verwaltungsgericht Stuttgart, 26 juli 2017, 13 K 5412/15, pag 37

viii Verwaltungsgericht Stuttgart, 26 juli 2017, 13 K 5412/15, pag 37

ix Administrative Court in Düsseldorf 3k 7695-1, pag. 6