

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Digitaal ingediend via
www.platformparticipatie.nl/aanpassingsnl2018

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

Amsterdam, 7 mei 2018

Geachte mevrouw van Veldhoven - Van der Meer,

1. Hierbij ontvangt u onze 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. In het NSL 2018 is aangegeven welke overschrijdingen er op dit moment nog bestaan en met welke aanpak deze resterende overschrijdingen van de grenswaarden opgelost gaan worden en op welke termijn.
3. Deze zienswijze is als volgt opgebouwd:
 - A. Inleiding
 - B. Strijd met de Europese Richtlijn (2008/50/EG)
 - C. Maatregelen
 - D. Conclusie

A. Inleiding

Bescherming van de gezondheid

4. De Europese Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit (de Richtlijn)¹ is gericht op bescherming van de gezondheid van de Europese burgers en bevat voor diverse schadelijke stoffen grenswaarden.

¹ Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa

Nederland moest (na verkregen derogatie (uitstel) van de Europese Commissie)² sinds 11 juni 2011 aan de grenswaarde voor fijnstof (PM₁₀) zijnde max. 40 µg/m³ voldoen (en niet meer dan 35 dagen boven de 50 µg/m³) en sinds 1 januari 2015 aan de grenswaarde voor stikstofdioxide (NO₂) zijnde max. 40 µg/m³. Uit de meest recente monitoringsrapportage (NSL 2017),³ blijkt dat nog steeds sprake is van overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof. Die rapportage bevat ook de door het RIVM berekende statistische verwachting dat ook in 2020 nog altijd overschrijdingen zullen plaatsvinden.

5. Wij benadrukken hierbij dat die Europese grenswaarden al een politiek compromis zijn. Zowel in de ogen van de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO)⁴ als van de Gezondheidsraad⁵ zijn deze grenswaarden nog veel te ruim. Zoals u weet lijden in Nederland, vooral in de stedelijke gebieden, zeer grote aantallen mensen aan longziekten, hart- en vaatziekten, kanker en andere ernstige aandoeningen ten gevolge van de luchtvervuiling. Het Europees Milieuaentschap (EMA) berekent periodiek het aantal vroegtijdige overlijdens door luchtvervuiling. In Nederland overleden volgens de berekeningen van het EMA in 2014 als gevolg van PM_{2.5} en NO₂ respectievelijk 9.420 á 11.200 en 2.560 á 8.610 mensen eerder dan zonder die luchtverontreiniging het geval zou zijn geweest.⁶

Luchtkwaliteitsplan

6. De Richtlijn vereist in artikel 23 dat in geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving is verstreken, luchtkwaliteitsplannen worden opgesteld met daarin passende maatregelen, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk wordt gehouden. Bijlage XV, deel A, geeft criteria waaraan zo'n luchtkwaliteitsplan moet voldoen. De Richtlijn is geïmplementeerd in titel 5.2 van de Wet milieubeheer en Bijlage 2 van die wet. Artikel 5.12 Wet Milieubeheer kent het luchtkwaliteitsplan dat erin moet voorzien dat bij overschrijding "op zo kort mogelijke" termijn de grenswaarden weer volledig worden gerespecteerd in het geheel niet, maar slechts een programma (het NSL, waarover hierna meer) dat telkens voor een termijn van vijf jaar geldt.

² Derogatiebeslissing van de Europese Commissie van 7 april 2009 (C(2009)2560)

³ NSL monitoringsrapportage NSL 2017, RIVM rapport 2016-0156

⁴ WHO air quality guidelines, update 2005. Hierin worden de bij de WHO aangesloten Staten op basis van uitgebreid wetenschappelijk onderzoek aanbevolen ervoor te zorgen dat het gehalte PM₁₀ in de lucht niet hoger zal zijn dan 20 µg/m³ en het gehalte NO₂ niet hoger dan 40 µg/m³. Omdat elk nieuw wetenschappelijk onderzoek op dit gebied steevast laat zien dat de gezondheidseffecten van verontreinigde lucht ernstiger zijn dan in voorgaande onderzoeken werd gevonden is de verwachting dat de met deze guidelines geadviseerde waarden binnen afzienbare tijd zullen worden bijgesteld in neerwaartse richting; dat laatste geldt in elk geval voor NO₂.

⁵ Advies Gezondheidsraad, 'Gezondheidswinst door schonere lucht', 23 januari 2018, zie:

https://www.gezondheidsraad.nl/sites/default/files/grpublication/gezondheidswinst_door_schonere_lucht_0.pdf.

⁶ EEA. Air quality in Europe - 2017 report, pagina 57 (zie ook de dagvaarding in eerste instantie, punt 62 (voetnoot 33)) https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2017/at_download/file.

De Europese Richtlijn is dan ook niet correct in Nederlandse wetgeving omgezet en op dit punt dient dus eerder de Europese Richtlijn dan de Nederlandse Wet milieubeheer te worden gevolgd.

Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

7. Het NSL werd in eerste instantie gemaakt ter ondersteuning van het derogatieverzoek (uitstelverzoek) van artikel 22 van de Richtlijn dat Nederland bij de Europese Commissie indiende en dat werd gehonoreerd. Na afloop van die (ten behoeve van Nederland verlengde) termijn diende volledig aan de grenswaarden te zijn voldaan; hetgeen niet het geval was. In 2014 is het NSL verlengd tot 1 januari 2017 en daarna voor een tweede maal verlengd tot het moment van inwerkingtreding van de toekomstige Omgevingswet, wat naar verwachting pas in 2020 of misschien zelfs pas in 2021 zal gebeuren.
8. Zoals in alinea 4 aangegeven, blijkt uit de meest recente monitoringsrapportage (NSL 2017) dat er nog steeds sprake is van overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof en worden ook voor 2020 nog overschrijdingen verwacht.

Aanleiding aanpassing NSL

9. Aanleiding voor het opstellen van het concept kabinets-besluit NSL 2018 is de uitspraak van de kortgedingrechter op 7 september 2017⁷ in de zaak die Milieudefensie tegen de Staat heeft aangespannen wegens het overschrijden van de luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxide en fijnstof. De kortgedingrechter heeft de Staat geboden alles te (laten) doen wat nodig is om op de kortst mogelijke termijn daadwerkelijk tot de vaststelling te komen van een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in artikel 23 van de Richtlijn. De kortgedingrechter heeft bepaald dat dat plan zodanige maatregelen dient te bevatten dat voorspelbaar en aantoonbaar op de kortst mogelijke termijn aan de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof zal worden voldaan.
10. De voorliggende aanpassing van het NSL beoogt knelpuntenanalyses van de (afzonderlijke) overschrijdingssituaties van de grenswaarden uit de monitoringsrapportage NSL 2017 toe te voegen, evenals “passende maatregelen” met het doel om aantoonbaar te garanderen dat het plan gericht blijft op het op kortst mogelijke termijn bereiken van de grenswaarden. Met deze aanpassing van het NSL wordt geen wijziging in het functioneren van het NSL beoogd. De huidige monitoring- en maatregelensystematiek van het NSL en de verantwoordelijkheidsverdeling blijft van toepassing.
11. Hieronder motiveren wij waarom wij van mening zijn dat op basis van dit NSL 2018 de overschrijdingen van de grenswaarden niet op de kortst mogelijke termijn zullen zijn verdwenen

⁷ ECLI:NL:RBDHA:2017:10171

Strijd met de Europese Richtlijn (2008/50/EG)

12. In de eerste plaats constateren wij dat het NSL - ondanks de aanpassing ervan met onderhavig concept kabinets-besluit - nog steeds niet aangemerkt kan worden als een luchtkwaliteitsplan ingevolge artikel 23 van de Richtlijn. Vereist is dat in geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving is verstreken, luchtkwaliteitsplannen worden opgesteld met daarin passende maatregelen, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden.
13. De bij de Europese Richtlijn behorende Bijlage XV, deel A geeft criteria waaraan het luchtkwaliteitsplan moet voldoen. Wij laten hieronder per criterium zien aan welke criteria van de bedoelde Bijlage A het NSL 2018 niet voldoet:
1. ***Plaats van de bovenmatige verontreiniging***
 - c) *meetstation (kaart, geografische coördinaten)*
De meetstations staan op de kaart in bijlage 3; de coördinaten ontbreken.
 2. ***Algemene gegevens***
 - b) *raming van de omvang van het verontreinigde gebied (km²) en van de bevolking die aan de verontreiniging is blootgesteld;*
Er zijn enkel ramingen van overschrijdingspunten. Oppervlakteramingen ontbreken. Het blootstellingsonderzoek is niet aanwezig.
 - c) *relevante klimatologische gegevens;*
Relevante klimatologische gegevens zijn niet vermeld.
 - d) *relevante topografische gegevens;*
De overschrijdingen zijn per gemeente aangegeven en worden niet verder gedetailleerd. Met de eerder genoemde viewer en het luchtkwaliteitsmeetnet zijn alle berekende en gemeten overschrijdingen inzichtelijk, zij het niet in het NSL zelf.
 - e) *voldoende gegevens over de beschermingsbehoeften in het betrokken gebied.*
Er is enkel een totaal-optelling voor heel Nederland aanwezig. Enkel algemene informatie over gezondheid en luchtkwaliteit. Een optelling per betrokken gebied ontbreekt.
- 3 t/m 6. ***NSL voldoet aan betreffende criteria***
7. ***Bijzonderheden over de verbeteringsmaatregelen of -projecten die reeds bestonden vóór 11 juni 2008:***
 - a) *plaatselijke, regionale, nationale en internationale maatregelen;*
Er is geen informatie per verbeteringsproject danwel specifieke verbeteringsmaatregelen opgenomen. Volstaan wordt met de enkele vermelding van de rol van de Nederlandse

Emissierichtlijn Lucht, het Besluit Emissie-Eisen Stookinstallaties en Europese eisen voor uitlaatgassen.

b) waargenomen gevolgen van deze maatregelen.

Er wordt aangegeven dat er in 2020 geen knelpunten meer zijn; ook zonder de voorgestelde extra maatregelen. Vermoedelijk gaat het om berekende knelpunten in 2020 en niet op statistisch verwachte overschrijdingen. Het is daarmee niet duidelijk of daadwerkelijk aan de grenswaarden zal worden voldaan in 2020. Een statistisch verwachte overschrijding is namelijk ook een overschrijding van de grenswaarden. Dat niet is aan te geven waar die overschrijding zich voor doet is niet relevant. De grenswaarden mogen immers nergens worden overschreden.

8. *Bijzonderheden over na de inwerkingtreding van deze richtlijn goedgekeurde maatregelen of projecten ter beperking van de verontreiniging*

b) tijdschema voor de uitvoering;

Een tijdschema voor de uitvoering van de verschillende maatregelen ontbreekt.

c) raming van de verwachte verbetering van de luchtkwaliteit en van de tijd die nodig is om die doelstellingen te realiseren.

Er is geen doorrekening van de maatregelen beschikbaar; niet per maatregel, maar ook niet als totaal maatregelenpakket.

9. *Bijzonderheden over de maatregelen of projecten die voor de lange termijn worden gepland of onderzocht.*

Geen bijzonderheden over specifieke maatregelen en projecten voor de lange termijn opgenomen. Volstaan wordt met informatie over de groei van Schiphol en komende regelgeving. Daarnaast wordt in algemene zin opgemerkt dat er wordt gewerkt aan een Nationaal Actieplan Luchtkwaliteit waarin uitwerking wordt gegeven aan het advies van de Gezondheidsraad.

10. *Lijst van publicaties, documenten, werkzaamheden enz. ter aanvulling van de in deze bijlage vereiste informatie.*

Er zijn enkel voetnoten opgenomen. Geen andere lijsten met documenten. Over werkzaamheden wordt niets vermeld.

- 14.** Milieudefensie vindt het tamelijk onverwacht dat dit plan, gelet op de niet mis te verstane uitspraak van de kortgedingrechter, nog altijd op zoveel essentiële punten regelrecht in strijd is met de door de Europese Richtlijn gegeven voorschriften waaraan dit plan moet voldoen. Juist door niet aan die voorschriften te voldoen, kan dit plan ook niet voldoen als een – controleerbare – uitvoering van artikel 23 van de Richtlijn, laat staan dat met dit plan effectief kan worden vastgesteld dat en hoe op de kortst mogelijke termijn aan de grenswaarden voldaan zal zijn.

Maatregelen zijn niet doorgerekend en er is geen tijdschema voor de uitvoering

15. Gezien het grote belang van het opnemen in het NSL 2018 van de vereiste informatie ingevolge criterium 8 van de Bijlage XV, deel A, gaan wij hier nader op in.
16. In het NSL 2018 (pagina 7) worden de volgende twee hoofddoelen voor het invoeren van dit NSL gegeven, namelijk:
 - 1) Het verbeteren van de luchtkwaliteit ten behoeve van de volksgezondheid, met als concretisering het overal voldoen aan de (Europese) grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀. In het geval van een overschrijding dient de periode van overschrijding zo kort mogelijk te worden gehouden.
 - 2) Het creëren van ruimte voor het uitvoeren van maatschappelijk wenselijke ruimtelijke projecten. Projecten kunnen doorgang vinden doordat het NSL laat zien dat – rekening houdend met de effecten van een project – de grenswaarden op de kortst mogelijke termijn worden gehaald.
17. Op pagina 12 van het NSL 2018 staat: "In voorliggend concept-kabinetsbesluit is aangegeven welke overschrijdingen er op dit moment nog bestaan en met welke aanpak deze resterende overschrijdingen van de grenswaarden opgelost gaan worden en op welke termijn."
18. Daarmee valt niet te rijmen dat het NSL 2018 geen enkel zicht biedt op een specifieke datum waarop aan de grenswaarden voor stikstofdioxide of fijnstof wordt voldaan. Het NSL 2018 bevat een knelpuntenanalyse en een overzicht met "passende maatregelen", maardoordat de effecten van die maatregelen in het geheel niet zijn doorgerekend - niet per maatregel, maar ook niet als totaal maatregelenpakket - is het onmogelijk te beoordelen of de maatregelen in het aangepaste NSL daadwerkelijk het effect hebben dat de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof niet (verder) worden overschreden, laat staan dat beoordeeld kan worden of de voorgestelde maatregelen "op de kortst mogelijke termijn" (het centrale criterium van artikel 23 van de Richtlijn) tot beëindiging van de schendingen zullen leiden; hierop wordt hierna nog nader ingegaan. Al helemaal onmogelijk is het aan de hand van het voorgestelde besluit vast te stellen of – en zo ja tot wanneer – nog steeds sprake zal zijn van dreigende overschrijdingen.
19. Daarnaast blijkt nergens uit het NSL 2018 dat er daadwerkelijk een marge zal worden aangehouden bij het beoordelen van projecten en maatregelen teneinde er zeker van te zijn dat zich geen nieuwe overschrijdingen kunnen voordoen ten gevolge van het goedkeuren van dat project/die maatregel. Wij benadrukken hierbij dat het RIVM al bij de NSL-rapportage over 2013 heeft aangegeven dat de modellen waarmee het RIVM de hoeveelheid overschrijdingen berekent een onzekerheid kennen van

ongeveer 20-25 procent (95 procent-betrouwbaarheidsinterval).⁸ Rond de grenswaarde van 40 µg/m³ komt dit neer op een afwijking van ongeveer 8 – 10 µg /m³. Daarnaast zit er ook een bepaalde mate van onzekerheid in de invoergegevens (generieke gegevens en lokale gegevens). Deze aanzienlijke onzekerheid zorgt ervoor dat het niet mogelijk is om overal aan de norm te voldoen met beleid dat slechts inzet op en genoeg neemt met waarden die net onder die norm liggen. Dat zal, gezien de onzekerheden, bij voortduring leiden tot overschrijdingen. Voor de zekerheid zal dan ook niet moeten worden ingezet op 40 µg /m³, maar op een waarde die 8 tot 10 µg /m³ lager ligt. Het RIVM heeft om die reden aangedrongen op het hanteren van een extra marge onder de grenswaarde-norm: “Meer zekerheid over het daadwerkelijk behalen van de grenswaarden kan worden bereikt door aan te sturen op een waarde die een paar microgram onder de norm ligt.”⁹

20. Ook de financiële haalbaarheid van de voorgestelde maatregelen is niet duidelijk. Immers, een financiële onderbouwing voor uitvoering van de maatregelen is niet opgenomen in het NSL 2018.
21. Teneinde luchtkwaliteitsplannen toetsbaar te maken, dienen ze aan het voorgeschreven “format” van Bijlage XV, deel A te voldoen, hetgeen mede tot doel heeft de maatregelen te kunnen toetsen aan het “op de kortst mogelijke termijn”-criterium van artikel 23 van de Richtlijn.
22. Het “op de kortst mogelijke termijn”-criterium komt ook duidelijk naar voren in de rechtspraak van het Europese Hof en van rechters in onder meer het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Een luchtkwaliteitsplan moet passende maatregelen bevatten zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden.

“Wat de inhoud van dat plan betreft, volgt uit artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 dat de lidstaten weliswaar over een beoordelingsmarge beschikken om te bepalen welke maatregelen zij zullen vaststellen, *doch deze moeten hoe dan ook van dien aard zijn dat de periode van overschrijding van de grenswaarden daarmee zo kort mogelijk kan worden gehouden.*” (uitspraak van het Hof van de Europese Unie)¹⁰

23. In twee recente uitspraken van het Hof van Justitie benadrukte het Hof dat het luchtkwaliteitsplan en de daarin op te nemen maatregelen afdoende moeten zijn met het oog op de beperking van de duur

⁸ RIVM, 2013. Monitoringsrapportage NSL 2013 —Stand van zaken Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, pag 54
https://rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Wetenschappelijk/Rapporten/2013/december/Monitoringsrapportage_NSL_2013_Stand_van_zaken_Nationaal_Samenwerkingsprogramma_Luchtkwaliteit

⁹ RIVM, 2013. Monitoringsrapportage NSL 2013 —Stand van zaken Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, pag 76.

¹⁰ Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 november 2014, C-404/13, (*Client Earth*), r.o. 57; (vergelijk Hof van Justitie, 25 juli 2008, C-237/07, (*Janecek*), r.o. 45-46).

van de overschrijding van de grenswaarden.¹¹

24. Vervolgens oordeelt het Hof in 2018 dat Polen niet voldeed aan het vereiste in de verplichting uit artikel 23 om de periode van overschrijding “zo kort mogelijk” te houden:

“102. Hieruit volgt dat het desbetreffende argument van de Republiek Polen op zich geen zodanig lange termijnen kan rechtvaardigen om een eind aan de genoemde overschrijdingen te maken, gelet op de verplichting om ervoor te zorgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk wordt gehouden.

103. In die omstandigheden zijn de door de Republiek Polen genomen aanvullende maatregelen die thans worden aangevoerd en waarvan niet wordt bestreden dat zij op zichzelf niet geschikt zijn om de vastgestelde overschrijdingen van de grenswaarden voor PM₁₀-concentraties in de lucht daadwerkelijk te beëindigen, ontoereikend ter nakoming van de verplichtingen van artikel 23, lid 1, van richt-lijn 2008/50.”¹²

Maatregelen

25. In de tweede plaats hebben wij bedenkingen bij de inhoud van de in het NSL 2018 opgenomen maatregelen. Dat komt ten eerste doordat – ten onrechte!- de maatregelen in het voor consultatie opengestelde plan niet zijn doorgerekend. Maar ten tweede komt dat omdat op basis van het onderzoek van CE Delft¹³ (in opdracht van Milieudefensie) naar hoe Amsterdam in 2015 aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit had kunnen voldoen, wel de redelijke inschatting te maken valt dat het in NSL 2018 voorgestelde pakket aan maatregelen niet voldoende is om op zo kort mogelijke termijn aan de grenswaarden te voldoen. Met een combinatie van landelijke en lokale maatregelen had Amsterdam al in 2015 aan de grenswaarden kunnen voldoen.
26. Het onderzoek van CE Delft laat zien hoe in Amsterdam tijdig voldaan had kunnen worden aan de Europese grenswaarden. Het nu voorgestelde pakket maatregelen voor Amsterdam komt nog niet in de buurt van wat volgens CE Delft nodig is om op de kortst mogelijke termijn aan de Europese, dwingende, grenswaarden te voldoen. In essentie is het pakket maatregelen nog steeds nodig om overall aan de grenswaarden te kunnen voldoen. Dit pakket maatregelen is overigens zeer goed inpasbaar.

¹¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 5 april 2017, C-488/15, (*EC/Bulgarije*), r.o. 105-106.

¹² Hof van Justitie van de Europese Unie, 22 februari 2018, C-336/16, (*EC/Polen*), r.o. 102-103.

¹³ Expertinschatting effecten maatregelen op stedelijke luchtkwaliteit Amsterdam, CE Delft 2018
<https://milieudefensie.nl/actueel/expertinschatting-amsterdam-effecten-maatregelen-op-stedelijke-luchtkwaliteit-amsterdam.pdf>

27. Een voorbeeld van een zeer effectieve maatregel die CE Delft heeft doorgerekend is de cordonheffing. Bij een cordonheffing betaalt iedereen die een gebied (bijvoorbeeld een stadscentrum) binnenrijdt een heffing om onnodig binnenstedelijk verkeer te beperken. Deze maatregel heeft in diverse steden in Europa een groot, positief, effect gehad op de luchtkwaliteit en de gezondheid van haar inwoners. Deze effectieve maatregel zou door gemeenten ingevoerd moeten worden.
28. Wat betreft rijksmaatregelen geeft Het NSL 2018 op pagina 27 aan dat "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*."
29. Het is volstrekt onbegrijpelijk dat het Rijk blijft investeren in asfalt, nog steeds geen kilometerprijs heeft ingevoerd en dat het terugdraaien van de 130 kilometer per uur maatregel achterwege blijft. Hiermee mist het Rijk belangrijke maatregelen om luchtvervuiling te doen afnemen - niet alleen op de huidige knelpunten, maar overal - waardoor het makkelijker is om met lokale, gemeentelijke maatregelen de luchtkwaliteit aan de grenswaarden te laten voldoen.
30. In het regeerakkoord staat dat er 2 miljard extra geïnvesteerd gaat worden in infrastructuur waaronder wegen. Daarbovenop komt er 100 miljoen structureel bij. Deze middelen zijn onder meer bedoeld voor de A4, A7, A15 in de Randstad en de verkeersaders van en naar het zuiden, oosten en noorden (A1, A2, A12, A28 en A58). Ook gaat de regering door met de Blankenburgtunnel en de Ring Utrecht door Amelisweerd. Aangezien op dit moment niet aan de grenswaarden wordt voldaan en deze projecten tot meer luchtvervuiling zullen leiden, kunnen de projecten pas worden uitgevoerd zodra de grenswaarden worden gehaald. Anders kan niet meer beargumenteerd worden dat er op zo kortst mogelijke wijze aan de grenswaarden wordt voldaan. Overigens vindt Milieudefensie het nog beter indien u van deze voornemens helemaal zou afzien, omdat ze ons verder weg brengen van het voldoen aan het Akkoord van Parijs.
31. Het eerder genoemde CE Delft onderzoek over het kunnen behalen van de grenswaarden in Amsterdam gaat uit van een extra heffing op zeer vervuilende diesel van 10 procenthetgeen leidt tot een afname van de gereden kilometers met 2 procent¹⁴ en een kilometerheffing van 7 cent per kilometer wat leidt tot een afname van het aantal autokilometers met 5,5 procent in steden. Deze maatregelen staan niet in de lijst met nodige Rijksmaatregelen.
32. Indien u om politieke of andere redenen deze maatregelen niet wilt invoeren, dan dient er een maatregel te worden ingevoerd waarmee in dezelfde tijd de grenswaarden worden gehaald. Alleen dan voldoet het NSL aan de eis dat de knelpunten op zo kortst mogelijke termijn worden opgelost.

¹⁴ Uitgaande van een gewogen gemiddelde netto brandstofprijs van 1,10 euro en een verhoging van de accijns met 10 ct/lit.

Conclusie

33. Het systeem van de Richtlijn bestaat enerzijds uit grenswaarden die overal in het land blijvend moeten worden gerespecteerd en anderzijds uit een voorgeschreven methode om een onverhoopte overschrijding te lijf te gaan met een voorgeschreven vorm (luchtkwaliteitsplan) en een voorgeschreven inhoud (Bijlage XV, deel A) met voorgeschreven middelen (passende maatregelen), die geschikt moeten zijn voor het voorgeschreven doel (de overschrijding zo kort mogelijk houden).
34. Uit het voorliggend concept-besluit blijkt dat de vereisten voor een luchtkwaliteitsplan zoals duidelijk opgenomen in Bijlage XV, deel A van de Richtlijn niet, althans lang niet volledig, worden nageleefd. Weliswaar wordt het bestaande NSL op een aantal punten verbeterd, maar ons grootste bezwaar is dat met dit NSL geen verwachte verbetering van de luchtkwaliteit als gevolg van de maatregelen kan worden gegeven en dat dit plan niet op de kortst mogelijke termijn een einde maakt aan het disrespect voor de grenswaarden. Het niet-doorrekenen is in formele zin een ernstig tekort omdat het de voornemens oncontroleerbaar maakt op het criterium “kortst mogelijke termijn”.
35. Opnieuw is de werkwijze: maatregelen bedenken en opnemen in het NSL, daarna een keer laten doorberekenen en kijken of dat toevallig genoeg is om aan de grenswaarden te voldoen. Terwijl het uitgangspunt moet zijn: geen enkele overschrijding van de grenswaarden meer waarna uitgezocht dient te worden welke maatregelen daarvoor nodig zijn; zoals CE Delft heeft gedaan. Dat u / uw ministerie heeft aangegeven dat TNO het maatregelenpakket de komende maanden zal doorberekenen doet hier niets aan af. Dat is een onjuiste volgorde om aantoonbaar aan de Europese Richtlijn te kunnen voldoen.
36. Van een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in artikel 23 van de Richtlijn, dat zodanige maatregelen bevat dat voorspelbaar en aantoonbaar aan de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ zal worden voldaan op de kortst mogelijke termijn, zoals de kortgedingrechter in de Staat opdroeg, is dan ook geen sprake.
37. Zoals gezegd zijn de grenswaarden waarover het hier gaat in het leven geroepen ter bescherming van de gezondheid van de burgers in Europa en zijn die grenswaarden nog veel te ruim. Wij constateren dat het Nederlandse luchtkwaliteitsbeleid tot nu toe niet tot het gewenste en vereiste resultaat heeft geleid. Het is vanuit die constatering en in de context van de bescherming van de gezondheid van de burger onbegrijpelijk dat u het voornemen heeft om het NSL op deze wijze aan te passen en na te laten maatregelen op te nemen die aantoonbaar garanderen dat de overschrijdingen van de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof op de kortst mogelijke termijn voorgoed tot het verleden behoren.
38. Wij kunnen dan ook tot geen andere conclusie komen dan dat het NSL 2018 zoals nu ter inzage ligt in belangrijke mate tekort schiet. In Nederland wordt nog altijd op een substantieel aantal plaatsen niet

aan de grenswaarden voldaan: Nederland schendt dus bij voortduring de Europese regelgeving en die schending van de Europese wet houdt pas op als de grenswaarden volledig en blijvend worden gerespecteerd. Bovendien voldoet dit plan niet aan de concrete vereisten die de Richtlijn in Bijlage XV voorschrijft, waarmee het plan voor het publiek (en overigens ook voor het kabinet en voor het overige publiek gezag in Nederland) én voor de Europese Commissie oncontroleerbaar is, wat uiteraard ook in strijd met de Richtlijn is. Op deze manier kan Nederland de zorgplicht met betrekking tot de gezondheid van zijn burgers evenmin naleven.

39. Wij vragen u dringend onderhavig concept-kabinetsbesluit aan te passen aan het geldende recht. In de eerste plaats betekent dit dat voor alle in het voorgaande opgesomde kritiekpunten adequate remedies dienen te worden opgenomen in de definitieve versie van het plan. Mede met het oog daarop verzoeken wij u de effecten per voorgestelde maatregel van dit concept-NSL 2018 te laten doorrekenen, een financiële onderbouwing te geven en na publicatie daarvan aan insprekers een termijn te geven waarbinnen zij – indien daartoe aanleiding is - hun zienswijze kunnen aanvullen.
40. Mocht u vragen hebben, gaarne contact opnemen met Anne Knol (anne.knol@milieudefensie.nl) of Janneke Bazelmans (janneke.bazelmans@milieudefensie.nl).

Hoogachtend,



A.D. Pols

Directeur Vereniging Milieudefensie