



Verlengen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

Kabinetsbesluit

Datum September 2016

Colofon

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Plesmanweg 1-6
2597 JH Den Haag
Postbus 20901
2500 Den Haag

Inhoud

1. Aanleiding
2. NSL
 - 2.1 achtergrond
 - 2.2 eerste verlenging
 - 2.3 resultaten van het NSL
3. Verlenging van het NSL
4. Wat houdt de verlenging in
5. Procesrol overheden en financiering
6. Slot

1. Aanleiding

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) waarmee Nederland sinds 2009 (mede) invulling geeft aan de eisen van de Europese richtlijn luchtkwaliteit had oorspronkelijk een looptijd van 5 jaar. In 2014 is de looptijd verlengd tot 1 januari 2017. In haar brief van 26 november 2015¹ heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer laten weten voornemens te zijn het NSL nogmaals te verlengen tot het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Een verlenging van het NSL geschiedt in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad en na het doorlopen van de voorbereidingprocedure van de Algemene wet bestuursrecht en het horen van de Eerste en Tweede Kamer. In dit kabinetbesluit zal het voornemen worden toegelicht. Hierbij wordt daar waar mogelijk voortgebouwd op het Kabinetbesluit van 12 december 2013 waarin het voornemen voor de eerste verlenging is toegelicht.

2. NSL

2.1 Achtergrond

Het NSL werd op 1 augustus 2009 van kracht. Daaraan gingen enkele jaren van voorbereiding vooraf waarin de noodzaak voor een dergelijk programma dringend werd gevoeld. Het was Nederland niet gelukt om tijdig (in 2005) aan de grenswaarden voor fijn stof te voldoen van de EU-richtlijn luchtkwaliteit². Ook de grenswaarden die de vernieuwde EU-richtlijn luchtkwaliteit uit 2008 stelde aan onder meer fijn stof en stikstof zouden worden overschreden. Nationaal had dit consequenties voor de uitvoering van projecten. Omdat niet aan de grenswaarden werd voldaan achtte de Raad van State ieder project dat bijdroeg aan verhoging van concentraties niet acceptabel, waardoor de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland stagneerde. De programmatische aanpak voorzag in een oplossing.

In het NSL werd bestuurskracht van alle betrokken overheden gebundeld met een tweeledige doelstelling. Enerzijds was het doel tijdig te voldoen aan Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit. Daardoor kon een belangrijke bijdrage geleverd worden aan het verminderen van gezondheidsrisico's van luchtverontreiniging: effecten op de luchtwegen en op het hart- en vaatsysteem. Anderzijds werd beoogd ruimte te scheppen voor de uitvoering van nieuwe projecten. In het programma werden maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit bijeen gebracht met gewenste projecten. Bepalend voor de inhoud van het programma was dat prognoses uitwezen dat met de combinatie van maatregelen en projecten tijdig voldaan zou kunnen worden aan de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit voor de fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂). Door de voortgang van het programma jaarlijks te monitoren, werd voorzien in de mogelijkheid om het programma waar nodig bij te sturen.

De Europese Commissie gaf haar fiat aan deze aanpak in haar beschikking van 7 april 2009. Daarmee kreeg Nederland tot medio 2011 voor fijn stof

¹ Bij brief van 26 november 2015 (Kamerstukken 2015/2016, 30175, 223)

² Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwavel-dioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht.

en tot januari 2015³ voor stikstofdioxide, de tijd om ervoor te zorgen dat overall aan de grenswaarden voor deze stoffen wordt voldaan. Nederland was daarmee het eerste land dat door de Europese Commissie derogatie werd verleend op basis van de EU-richtlijn luchtkwaliteit uit 2008⁴, voor de maximale periode van vijf jaar. Als voorwaarde voor derogatie gold dat een luchtkwaliteitsplan was opgesteld dat liet zien dat zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval aan het einde van de derogatietermijn, aan de grenswaarde zou worden voldaan. Aan die voorwaarde voldeed Nederland met het NSL.

Inmiddels is de derogatie voor beide stoffen verlopen. Sinds medio 2011 moet aan de grenswaarden voor fijn stof worden voldaan en sinds begin 2015 aan de grenswaarden voor stikstofdioxide. De richtlijn voorziet in een monitorings- en rapportage systeem en eist dat in geval van (dreigende) overschrijdingen plannen worden opgesteld en passende maatregelen worden genomen, zodat de termijn van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden.

Het NSL staat niet op zich, maar moet gezien worden in een breder kader waarbinnen gewerkt wordt aan het verbeteren van de kwaliteit van de buitenlucht. Daarin worden ook ontwikkelingen binnen Europa meegenomen. Dit is vooral van belang omdat de concentraties in Nederland niet alleen worden bepaald door bronnen in Nederland. Twee derde van de luchtverontreiniging in Nederland komt uit het buitenland en van de Noordzee, een derde deel komt uit Nederland zelf. Om de luchtkwaliteit in Nederland verder te verbeteren is internationaal beleid – Europees en daarbuiten – noodzakelijk. Europees bronbeleid (zoals normen voor voertuigen, industrie en andere sectoren) is daarbij de basis. Ook de invoering van de RDE-test (Real Driving Emission) moet er voor zorgen dat de praktijkemissie van personen- en bestelauto's dalen. Naast dit bronbeleid vinden er onderhandelingen plaats over de herziening van de NEC-Richtlijn⁵, waarin reductiepercentages worden voorgesteld voor 6 luchtverontreinigende stoffen.

2.2 Eerste verlenging van het NSL in 2014

Het NSL is conform de wettelijke basis in de Wet milieubeheer vastgesteld voor een periode van oorspronkelijk 5 jaar. Dat betekent dat het oorspronkelijke NSL-programma op 1 augustus 2014 afliep. In 2014 is besloten het NSL te verlengen tot 1 januari 2017⁶. Hierbij speelden destijds de volgende overwegingen. De monitoring liet zien dat naar verwachting in 2015 nog niet overall aan Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit zou worden voldaan. Daarnaast lieten berekeningen zien dat op meerdere locaties de concentraties van fijn stof en stikstofdioxide dicht onder de grenswaarden lagen met als risico dat ze daar alsnog bovenuit zouden kunnen komen. Met een verlengd NSL kon adequaat worden ingespeeld op (dreigende) overschrijdingen en worden voldaan aan de Europese verplichting tot het

³ Voor de zone Heerlen/Kerkrade geldt het uitstel voor de jaarlijkse grenswaarde voor stikstofdioxide tot 1 januari 2013.

⁴ Richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa

⁵ Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen

⁶ Staatscourant nr 15920, 4 juni 2014

opstellen van een plan met passende maatregelen om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. Bovendien was continuering van het met het NSL samenhangende juridisch instrumentarium gewenst voor de onderbouwing van projecten. Ook kon met het verlengen van het NSL worden ingespeeld op de op handen zijnde veranderingen met de Omgevingswet. Tenslotte is met het verlengen van het NSL de unieke gezamenlijke aanpak tussen overheden voortgezet.

2.3 Resultaten van het NSL

Het primaire doel van het NSL is voldoen aan de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit en in geval van overschrijdingen, de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. Elk jaar vindt monitoring van het NSL plaats om de voortgang te bewaken. Dat betreft zowel de uitvoering van projecten en maatregelen als de luchtkwaliteit. De ontwikkelingen in het programmagebied worden zo nauwkeurig gevolgd.

Uit de monitoring van het NSL is de afgelopen jaren gebleken dat de lucht steeds schoner wordt. De meest recente monitoring van het NSL uit 2015 over het jaar 2014 laat zien dat voor het grootste deel van het programmagebied in 2015 en in de jaren erna geen vrijwel geen overschrijdingen van grenswaarden meer worden verwacht.

Voor stikstofdioxide laten berekeningen zien dat er in 2015 nog langs 12,5 km weg overschrijdingen worden verwacht. Deze overschrijdingen bevinden zich bij drukke wegen in stedelijk gebied. In aanvulling op het NSL is samen met gemeenten een actieplan luchtkwaliteit opgesteld voor de aanpak van deze resterende, hardnekkige knelpunten⁷.

Met betrekking tot fijn stof blijken uit de meest recente toetsing van de luchtkwaliteit voor het gehele jaar 2014 aan die grenswaarden nog overschrijdingen in de directe omgeving van veehouderijen (89 woningen) en enkele wegen (7 km). Het gaat om locaties in gebieden waar de achtergrondconcentratie hoog is ten gevolge van industrie of intensieve veeteelt. Het wegnemen van de overschrijdingen van de grenswaarden voor fijn stof in deze gebieden vraagt om een combinatie van maatwerkoplossingen bij individuele bedrijven en om generieke maatregelen die er voor zorgen dat de achtergrondconcentraties dalen. Van belang hierbij is het Besluit emissiearme huisvesting dat op 1 augustus 2015 in werking is getreden. Het besluit omvat onder meer emissie eisen voor fijn stof uit stallen.

De in de monitoring berekende concentraties blijken op een aantal locaties net boven of onder de grenswaarden te zitten. Naarmate de concentraties verder onder de grenswaarden liggen is het meer aannemelijk dat blijvend aan de grenswaarden wordt voldaan.

Eind 2016 zullen de definitieve berekeningen over 2015 beschikbaar zijn en kan worden beoordeeld in hoeverre Nederland aan de grenswaarden voor stikstofdioxide voldoet.

3. Verlenging NSL

⁷ Tweede Kamer, 2015-2016, 30175, nr. 223

Het kabinet stelt voor de met het NSL ingezette koers vast te houden tot het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hierbij wordt nog geen concrete datum gegeven, dit om te voorkomen dat deze onverhoopt nogmaals aanpassing zou behoeven. Aangezien de inwerkingtreding van de Omgevingswet ruimschoots voor de daadwerkelijke inwerkingtredingsdatum bekend zal worden gemaakt, zal ook ruim van te voren duidelijk worden tot welke datum het NSL verlengd zal worden.

De hoofdreden voor de verlenging is gelegen in het feit dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wettelijk kader rondom de beoordeling van luchtkwaliteit zal wijzigen. Verlenging van het NSL tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet voorkomt dat voor één of twee jaar de toetsingssystematiek van de Wet milieubeheer moet worden toegepast, zoals ook voorafgaand het NSL het geval was (uitgebreid locatie specifiek luchtonderzoek in plaats van programmatoetsing). Met het NSL werken decentrale overheden en rijk in de aanpak van luchtverontreiniging. Partijen hechten eraan die voorsnog voort te zetten en niet voor een relatief korte periode met een andere systematiek te moeten werken. Verlenging van het NSL geeft hierdoor bestuurlijke rust.

Daarnaast laat de monitoring 2015⁸ zien dat Nederland bij afloop van het huidige NSL naar verwachting nog niet overal zal voldoen aan de Europese grenswaarden voor stikstofdioxide en fijn stof. In een beperkt aantal gebieden zal nog sprake zijn van een overschrijding. Pas in de loop van 2016 zal de monitoring over 2015 uitwijzen of daadwerkelijk overal aan de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijn stof wordt voldaan. Het is wenselijk de NSL aanpak voort te zetten tot daaromtrent duidelijkheid is verkregen.

Wanneer eind 2016 blijkt dat, ondanks alle voortdurende inspanningen in het kader van het NSL, de luchtkwaliteit nog niet overal in overeenstemming is met de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijn stof, dan is Nederland ingevolge de EU-richtlijn luchtkwaliteit gehouden een plan vast te stellen met passende maatregelen om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. Met een verlengd NSL kan niet alleen qua aanpak adequaat op die situatie ingespeeld worden, maar kan Nederland ook voldoen aan de Europese planverplichting welke bij de huidige overschrijding van fijn stof al geldt.

Ten slotte speelt ook een aantal van de overwegingen die in 2014 aanleiding gaven tot de eerste verlenging nog steeds een rol.

Het met het NSL samenhangende juridische instrumentarium, zoals programmatoetsing, de nibm-grondslag (niet in betekende mate bijdragen), is mede door de daarmee gepaard gaande lastenverlichting voor projectonderbouwing, waardevol gebleken. Continuering daarvan is gewenst tot het moment waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Verlenging van het NSL zal die gebieden bestrijken als tot dusverre: Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg en delen van de provincies Noord-Holland en Flevoland.

⁸ Monitoringsrapportage NSL 2015, RIVM rapport 2015-0166

4. Wat houdt verlenging in?

Het kabinet is voornemens de huidige programma-aanpak en de daarmee verbonden samenwerking voort te zetten. Gebleken is dat het NSL goed werkt, en dat we op de goede weg zijn naar een luchtkwaliteit die overal voldoet aan de Europese grenswaarden. De EU-richtlijn inzake luchtkwaliteit en de daarin gegeven grenswaarden zijn sinds het vervallen van de derogatie van toepassing in Nederland. Verlenging van het NSL is hierop niet van invloed. De jaarlijkse monitoring maakt het mogelijk in te spelen op de ontwikkelingen in de luchtkwaliteit. Via meldingen kunnen projecten en maatregelen aan het NSL worden gewijzigd of toegevoegd. Het NSL blijft op die manier actueel en effectief. Er zullen vanuit het Rijk geen extra financiële middelen in het kader van het verlengde NSL ter beschikking worden gesteld. Met het NSL werken betrokken bestuursorganen samen aan de luchtkwaliteit. Met de verlenging wordt geen wijziging in het functioneren van het NSL beoogd.

De huidige monitoringssystematiek wordt dan ook voortgezet. Bezien zal worden hoe in de gegeven situatie, waarbij in een groot deel van Nederland aan de grenswaarden wordt voldaan, de inspanningen van de deelnemende overheden ten behoeve van de monitoring beperkt kunnen worden zonder afbreuk te doen aan de juridische robuustheid ervan. Ook zal worden gekeken naar mogelijkheden voor een meer compacte en efficiënte monitoringsrapportage.

De maatregelensystematiek blijft gehandhaafd. Maatregelen vormen de kern van het NSL. Alleen door uitvoering daarvan kan de luchtkwaliteit verbeteren en ruimte voor projecten ontstaan. Afstemming van het maatregelenpakket op de uitkomsten van de jaarlijkse monitoring blijft daarom een continu proces, waaraan overheden zich committeren. Op de in het NSL opgenomen maatregelen rust een uitvoeringsplicht. Dat betekent dat de maatregelen, op de in het programma bij die maatregelen genoemde tijdstippen uitgevoerd moeten zijn. Voor zover in het programma niet expliciet in een datum van uitvoering is voorzien, moeten ze in ieder geval gedurende de programmaperiode in uitvoering genomen zijn. Voor maatregelen die verbonden zijn met bepaalde ontwikkelingen geldt dat uitvoering alleen aan de orde is wanneer de betreffende ontwikkeling daadwerkelijk plaatsvindt.

De mogelijkheid tot wijziging, vervanging of toevoeging van maatregelen blijft onverlet, evenals de meldingsprocedure die daarvoor geldt⁹. Daardoor blijft het programma flexibel. Het verwijderen van maatregelen uit het programma kan gezien de uitvoeringplicht en de samenhang in het programma tussen projecten en maatregelen, niet via de reguliere meldingsprocedure gebeuren.¹⁰

Ontwikkelingen en besluiten die zijn voorzien in het NSL kunnen, ook in de periode van verlenging, gebruik maken van programmatoetsing¹¹. Ook blijft de mogelijkheid bestaan om na melding, ontwikkelingen of besluiten

⁹ Artikel 5.12, twaalfde lid, van de Wet milieubeheer

¹⁰ De uitvoeringsplicht blijft gelden totdat (verdere) uitvoering van een maatregel naar het oordeel van de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en gehoord de Eerste en Tweede Kamer, niet langer vereist is om een grenswaarde te bereiken of daaraan blijvend te voldoen

¹¹ Op grond van artikel 5.16, eerste lid, onder d, van de Wet milieubeheer

te wijzigen, te vervangen of toe te voegen, op voorwaarde dat aannemelijk wordt gemaakt dat het project per saldo past binnen of in elk geval niet in strijd is met het NSL. Dat kan in gebieden waar de luchtkwaliteit onder druk staat betekenen dat tegelijkertijd maatregelen aan het programma toegevoegd moeten worden.

Als aannemelijk gemaakt kan worden dat een project 'niet in betekenende mate (nibm) bijdraagt' aan de concentratie van een stof in de buitenlucht kan een dergelijk project doorgang vinden zonder verdere toetsing wat de luchtkwaliteit betreft. Deze mogelijkheid hangt nauw samen met de programmasystematiek. De effecten van alle nibm-ontwikkelingen tezamen zijn in de berekeningen in het kader van het NSL meegenomen in de autonome ontwikkeling. Dat betekent dat tegenover de nibm-ontwikkelingen in het NSL maatregelen staan die de effecten van die projecten compenseren. Verlenging van het NSL brengt daar geen verandering in aan. Nibm kan dan ook onverminderd als toetsingsgrond voor projecten gebruikt worden¹². Overigens voorziet het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) sinds 2012¹³ in de mogelijkheid de toepassing van nibm voor bepaalde broncategorieën te beperken in NSL-gebieden. Daartoe is aanleiding als een grenswaarde wordt overschreden en toepassing van nibm ertoe leidt dat de overschrijding langer duurt dan noodzakelijk is. Om die reden zijn delen van de gemeenten Asten, Deurne, Nederweert en een gebied dat bestaat uit delen van de gemeenten Barneveld, Ede, Renswoude en Scherpenzeel aangewezen. Veehouderijen die meer dan 800 kg fijn stof per jaar emitteren en in die gebieden zijn gelegen, kunnen geen gebruik maken van nibm. Op deze wijze wordt voorkomen dat door toepassing van nibm bestaande overschrijdingen erger worden en op meer plaatsen overschrijdingen ontstaan. Als de monitoring NSL daar aanleiding toe geeft, kan dit instrument ook in andere NSL-gebieden waar toepassing van nibm het halen van grenswaarden frustreert, ingezet worden.

¹² Met uitzondering van broncategorieën en gebieden aangewezen in de Regeling niet in betekende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) zoals die luidt na wijziging van 18 maart 2013, Staatscourant 2013, nr. 7230.

¹³ Staatsblad 2012, nr. 259.

5. Procesrol overheden en financiering

De samenwerking tussen de NSL-partners wordt bij de verlenging van het NSL voortgezet.

Bij de rol die van rijkswege wordt vervuld in het programma ligt het accent op het faciliteren: het scheppen van voorzieningen zodat het programma en de samenwerking gestalte kunnen krijgen. Het monitoringsinstrumentarium, de jaarlijkse monitoringsrapportage en de overlegstructuur zijn daar speerpunten van. Die rol wordt gecontinueerd, zij het dat de intensiteit mogelijk minder zal worden naarmate de schaal van de restproblematiek kleiner wordt. Ook zal worden gekeken naar mogelijkheden voor een meer efficiënte monitoringsrapportage.

Voor de provincie is een coördinerende rol weggelegd voor de zeven NSL-regio's. De feitelijke keuzes ten aanzien van de te nemen lokale en regionale maatregelen en de voorgenomen bouwprojecten liggen bij de decentrale overheden. De provincies hebben de lokale en regionale maatregelen gebundeld in hun RSL's en coördineren de uitvoering daarvan. De rol van de provincie in het NSL wordt gecontinueerd. De intensiteit van de coördinatie kan per provincie verschillen.

De specifieke uitkering NSL wordt niet doorgezet onder het verlengde NSL, deze stopt per 1 januari 2017¹⁴. Onder het NSL zullen vanuit het Rijk geen extra financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Wel heeft het Rijk twee keer €8 mln. ter beschikking gesteld voor Amsterdam en Rotterdam voor de aanpak van de structurele over de stad verspreide NO₂ knelpunten¹⁵. Financiering hiervan loopt via het Gemeentefonds. De effecten van de maatregelen worden betrokken bij de jaarlijkse NSL-monitoring.

¹⁴ De verantwoording over de specifieke uitkering vindt plaats via de Sisa systematiek

¹⁵ Tweede Kamer 2015-2016, 30175 nr. 223

6. Slot

De luchtkwaliteit is de afgelopen jaren sterk verbeterd. Bij aanvang van het NSL was sprake van meer dan 1100 kilometers waar de grenswaarden voor NO₂ werden overschreden. In 2014 is het aantal knelpuntkilometers gedaald tot 40 km, en de verwachting is dat in 2015 langs circa 12,5 km weg nog sprake zal zijn van overschrijdingen van de grenswaarde voor stikstofdioxide.

Verlenging van het NSL betekent niet dat maatregelen getemporeerd worden of dat de termijn waarop beoogd wordt aan de grenswaarden te voldoen wordt uitgesteld. De aanpak wordt onverminderd voortgezet met dezelfde ambitie. De samenwerking die in het kader van het NSL tussen bestuursorganen is ontstaan blijft benut worden om gezamenlijk de resterende knelpunten aan te pakken.

Uit de meetresultaten over 2015 en de monitoring in 2016 moet blijken in hoeverre in 2015 aan de grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide wordt voldaan en welke opgave er nog ligt voor de komende jaren tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Het rekeninstrumentarium ten behoeve van projectonderbouwing heeft gezorgd voor een aanzienlijke lastenverlichting en zal ook in de toekomst zijn nut kunnen bewijzen.

De monitoringstool biedt informatie over concentraties van luchtverontreinigende stoffen die zowel overheden als burgers een belangrijk inzicht geeft in de kwaliteit van de leefomgeving. Burgers kunnen de ontwikkeling van de luchtkwaliteit in hun eigen straat en leefomgeving volgen. Dit instrumentarium kan ook in de toekomst van grote waarde zijn om te blijven bewaken of Nederland een zodanige luchtkwaliteit heeft dat de gezondheid van burgers geen risico's loopt.