Verlengen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

Kabinetsbesluit

Datum 12 december 2013

Colofon

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

Inhoud

1. AANLEIDING 4

2. DOELBEREIK NSL 6

3. EUROPESE CONTEXT 8

4. REDENEN VOOR VERLENGEN NSL 9

5. DOEL VERLENGING NSL 10

6. PROGRAMMAGEBIED VERLENGD NSL 11

7. PERIODE VAN VERLENGING 12

8. WAT HOUDT VERLENGING IN? 13

8.1 MONITORING 13
8.2 MAATREGELEN 13
8.3 PROJECTEN 14
8.4 NIBM 15

9. PROCESROL OVERHEDEN 16

10. SLOT 17

BIJLAGE 1 18

1. Aanleiding

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (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. Daarmee bleef Nederland in gebreke met uitvoering van de betreffende EU-richtlijn[1]. 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 kan 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 stoffen zwevende deeltjes (PM_{10}) en stikstofdioxide. 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 NL tot medio 2011 voor PM_{10} en tot januari 2015[2] voor stikstofdioxide, de tijd om ervoor te zorgen dat overal 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 2008[3]. De richtlijn voorziet in de mogelijkheid om uitstel (maximaal vijf jaar) of vrijstelling te verkrijgen voor het voldoen aan bepaalde Europese grenswaarden. Als voorwaarde voor derogatie geldt dat een luchtkwaliteitsplan is opgesteld dat laat zien dat zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval aan het einde van de derogatietermijn, aan de grenswaarde wordt voldaan. Aan die voorwaarde voldeed Nederland met het NSL.

Het NSL is conform de wettelijke basis in de Wet milieubeheer, vastgesteld voor een periode van 5 jaar. Dat betekent dat het programma op 1 augustus 2014 afloopt. Zoals in het NSL is vastgelegd[4], geldt dat ook voor de Regionale Samenwerkingsprogramma's Luchtkwaliteit (RSL's) die deel uitmaken van het NSL.

---

[1] Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht.
[2] Voor de zone Heerlen/Kerkrade geldt het uitstel voor de jaarlijkse grenswaarde voor stikstofdioxide tot 1 januari 2013.
[3] Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa
[4] Blz 19, paragraaf 1.3

In maart 2013 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer laten weten voornemens te zijn het NSL te verlengen met een periode van ten minste twee jaar[5]. In samenspraak met de NSL-partners, betrokken provincies en gemeenten, is de behoefte aan verlenging van het NSL vastgesteld. De Wet milieubeheer voorziet in deze mogelijkheid.[6]

[5] Bij brief van 25 maart 2013 (Kamerstukken 2012/13, 30175, 160)
[6] Artikel 5.12, tiende lid, van de Wet milieubeheer

2. Doelbereik NSL

Tijdig voldoen aan de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit is het primaire doel van het NSL. 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. Bij de monitoring zijn drie overheidsniveaus betrokken: rijk, provincies en gemeenten.

De meest recente monitoring van het NSL uit 2012 over het jaar 2011 laat zien dat voor het grootste deel van het programmagebied in 2015 geen overschrijdingen van grenswaarden meer worden verwacht.

Voor stikstofdioxide (NO_2) laten berekeningen zien dat er in 2015 nog langs 11 km weg overschrijdingen kunnen voorkomen. Op enkele locaties na bevinden deze overschrijdingen zich bij drukke wegen in stedelijk gebied. De NSL-partners brengen gezamenlijk de mogelijkheden in kaart om het maatregelenpakket zodanig te optimaliseren dat er in 2015 geen sprake meer zal zijn van overschrijding van NO_2 grenswaarden bij wegen.

Vanaf 11 juni 2011 moet in Nederland aan de grenswaarden voor fijn stof (PM_{10}) voldaan worden. Toetsing van de luchtkwaliteit voor het gehele jaar 2011 aan die grenswaarden laat nog overschrijdingen zien langs 22 km weg, voornamelijk gemeentelijke wegen. Het gaat om gebieden waar de achtergrondconcentratie hoog is ten gevolge van industrie of intensieve veeteelt.
Nabij veehouderijen werd blijkens de monitoring in 46 gemeenten nog niet aan de grenswaarden voor fijn stof voldaan. In ruim de helft van die gemeenten betreft het slechts enkele woningen waarbij de fijn stof concentratie nog te hoog is. Er zijn ook enkele gemeenten waar bij tientallen woningen de grenswaarden nog worden overschreden. Ook in de regio IJmond bleken lokaal nog verhoogde fijn stof concentraties te zijn in 2011.
Om de overschrijdingen van de grenswaarden voor fijn stof in deze gebieden weg te nemen is naast een generieke een gebiedsgerichte aanpak ingezet. De generieke aanpak beperkt de mogelijkheden van toepassing van 'niet in betekende mate' bijdragen[7] in bepaalde gebieden met hoge achtergrondconcentraties. Daarnaast wordt door wijziging van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij, ingezet op het verplichten van pluimveehouderijen om maatregelen in stallen te treffen. In de gemeenten Nederweert en Asten is gestart met gebiedsgerichte aanpak.
Ook in het IJmondgebied werken overheden gezamenlijk in een gebiedsgerichte aanpak aan het beter in kaart brengen en oplossen van de problematiek ter plaatse.

De in de monitoring berekende concentraties blijken op veel locaties waar de luchtkwaliteit wel aan de grenswaarden voldoet, maar net onder die grenswaarden te liggen. Waakzaamheid blijft dus geboden opdat geen nieuwe overschrijdingen ontstaan. Naarmate de concentraties verder onder de grenswaarden liggen is het meer aannemelijk dat blijvend aan de grenswaarden wordt voldaan.

[7] Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) zoals die luidt na wijziging van 18 maart 2013, Staatscourant 2013, nr. 7230.

2012 is het eerste gehele kalenderjaar waarin Nederland aan de fijn stof grenswaarden moet voldoen. Eind 2013 kan aan de hand van de meetresultaten over 2012 worden beoordeeld in hoeverre dat overal in Nederland het geval is.
In 2016 komen de meetresultaten beschikbaar van stikstofdioxide metingen in 2015 en is er zekerheid of Nederland aan de grenswaarden voor stikstofdioxide voldoet.

Het tweede doel van het NSL is het scheppen van ruimte voor projecten. Dat is gebeurd door het pakket van maatregelen in het NSL zo in te richten dat het de
negatieve effecten van de in het programma opgenomen ruimtelijke projecten ruimschoots compenseert. In bijlage 1 is een overzicht te vinden van de NSL-maatregelen waarvan de uitvoering gedurende de afgelopen jaren is voltooid.
Projecten die deel uitmaken van het NSL zijn verenigbaar met het bereiken van een kwaliteit van de buitenlucht die in overeenstemming is met de Europese grenswaarden. Daarom is het voor die projecten niet nodig dat ze individueel getoetst worden aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit, maar kan volstaan worden met het aantonen dat ze genoemd zijn in het NSL of daarin passen (programmatoetsing). Het NSL heeft ook als toetsingskader voor projecten zijn nut bewezen. Voor het van kracht worden van het NSL werden projecten regelmatig juridisch onhoudbaar bevonden door de Raad van State, omdat de concentraties van luchtverontreinigende stoffen toenamen in een situatie dat sprake was van overschrijding van grenswaarden. Als gevolg daarvan kwamen projecten stil te liggen. Bovendien nam de onderzoekslast bij projecten sterk toe.
Het NSL en het daarmee verbonden rekeninstrumentarium liet zien dat met het totale pakket aan maatregelen en projecten tijdig aan de grenswaarden voldaan kan worden. Uit diverse uitspraken van de Raad van State is gebleken dat projectonderbouwing op grond van het NSL juridisch houdbaar is[8]. De onderzoekslasten voor projecten zijn door programmatoetsing sterk verminderd.

[8] Uitspraak 201009980/1/M2, 6 juli 2011, Uitspraak 201104503/1/R4 van 25 januari 2012, Uitspraak 200900883/1/H1 van 31 maart 2012

3. Europese context

Het NSL bevat nationale, regionale en lokale maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren. In bijlage 1 is een overzicht te vinden van de NSL-maatregelen die zijn voltooid. De Nederlandse emissies zijn daardoor in de afgelopen jaren gestaag gedaald[9]. Het zijn echter niet alleen de Nederlandse emissies die de concentraties in Nederland bepalen. Zonder voortvarend Europees beleid (schoner maken van het wagenpark, ambitieuze emissieplafonds) is het niet mogelijk alle overschrijdingen in Nederland blijvend op te lossen en nieuwe overschrijdingen te voorkomen. Recente ervaringen in het kader van de monitoring bevestigen dat.

De jaarlijkse monitoring van het NSL betreft de uitvoering van projecten en maatregelen en de ontwikkeling in de luchtkwaliteit. In de monitoring worden ook de effecten van het Europese beleid verdisconteerd. De aannames van effecten van Europees beleid worden ontleend aan gegevens van de EU. De effecten van het Europese beleid zijn op twee fronten beperkter gebleken dan redelijkerwijs verwacht mocht worden. De concentraties zijn daardoor minder gedaald dan werd aangenomen, met als gevolg dat er vooral in steden meer knelpunten resteren.

Zo bleken de resultaten van Euro V maatregelen tegen te vallen. Voertuigen die voldoen aan de Europese emissie-eisen en aan Europese testprotocollen bleken in de praktijk meer uit te stoten dan verwacht op basis van de testresultaten. Dat was voor Nederland aanleiding om in Europees verband aan te kaarten dat niet volstaan kan worden met typekeuring, maar dat ook toetsing van praktijkemissies nodig is. Dat is inmiddels afgesproken in Europa. Dat moet ertoe bijdragen dat de meest recent vastgestelde eisen voor Euro VI (vrachtwagens) en 6 (personenauto's) in de praktijk wel het effect zullen hebben dat beoogd is.
De verwachtingen ten aanzien van de emissieplafonds voor 2020 werden ontleend aan de Europese Thematische strategie voor luchtverontreiniging. De afspraken die in mei 2012, vooruitlopend op herziening van de NEC-richtlijn[10] in 2013, in het kader van de UN-ECE zijn gemaakt over herziening van het Gotenburg Protocol, bleken echter minder ambitieus te zijn voor de emissieplafonds voor stikstofoxiden, zwaveldioxide, vluchtige organische stoffen, ammoniak en fijn stof ($PM_{2,5}$).

In 2013 is in de EU gestart met voorbereidingen voor de herziening van de Europese Thematische strategie luchtkwaliteit, die onder meer betrekking heeft op de EU-richtlijn luchtkwaliteit en de NEC-richtlijn. Het kabinet zal daarbij de noodzaak van voortvarend Europees beleid voor het voldoen aan Europese luchtkwaliteitsnormen onder de aandacht blijven brengen.

[9] Grootschalige concentratie- en depositiekaarten 2013
[10] Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen

4. Redenen voor verlengen NSL

Het doel van het NSL is en blijft om tijdig aan de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit te voldoen. Op dit doel blijft de inzet van betrokken overheden onverminderd gericht. Toch kan Nederland na 1 augustus 2014 nog niet zonder het NSL. Daarbij spelen verschillende overwegingen een rol.

1. Pas in de loop van 2016 zullen de meetresultaten over 2015 uitwijzen of daadwerkelijk aan de grenswaarden voor stikstofdioxide wordt voldaan. Het is wenselijk de NSL aanpak voort te zetten tot daaromtrent duidelijkheid is verkregen.
2. Berekeningen laten zien dat de concentraties van stikstofdioxide en fijn stof op diverse locaties nog net onder de grenswaarden liggen, met als risico dat ze daar bovenuit komen. Berekeningen kennen altijd onzekerheden, omdat uitgegaan wordt van aannames. Zo kunnen effecten van maatregelen tegenvallen. Ook geven meteorologische fluctuaties variaties in de cijfers. Bovendien moet de economische situatie waarin Nederland zich bevindt in aanmerking genomen worden. Op het moment dat de economie aantrekt zal dat van invloed zijn op de luchtkwaliteit.
De grootschalige concentratiekaarten die in 2013 bekend zijn gemaakt, laten hogere concentraties zien dan in 2012. Dat komt in belangrijke mate doordat de emissieplafonds voor 2020 voor Europese landen minder ambitieus zijn dan eerder werd verwacht en door de hogere emissies van dieselpersonen- en vrachtauto's (Euro 4 en IV en Euro 5 en V). Dat brengt met zich mee dat er in 2013 voor 2015 meer knelpunten berekend zullen worden dan in 2012 het geval was. Om daarop in te spelen verkennen de NSL partners gezamenlijk hoe het maatregelenpakket geoptimaliseerd en verbreed kan worden. Door voortzetting van de samenwerking in het kader van het NSL na 1 augustus 2014 kan ook de komende jaren de vinger aan de pols gehouden worden en kan snel worden gereageerd op de ontwikkelingen.
3. Mocht in 2016, ondanks alle voortdurende inspanningen in het kader van het NSL, blijken dat de luchtkwaliteit nog niet overal in overeenstemming is met de grenswaarden, 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.
4. Het met het NSL samenhangende juridische instrumentarium, zoals programmatoetsing, de nibm-grondslag (niet in betekenende mate bijdragen), is mede door de daarmee gepaard gaande lastenverlichting voor projectonderbouwing, zeer waardevol gebleken. Continuering daarvan is gewenst.
5. In het NSL is een unieke samenwerking tussen overheden ontstaan in de aanpak van luchtverontreiniging. Partijen hechten eraan die vooralsnog voort te zetten. Gezamenlijk optrekken als overheden is een voorwaarde gebleken voor verbetering van de luchtkwaliteit.
6. Voortzetting van het NSL biedt een goede uitgangssituatie om, als NSL partners gezamenlijk de komende jaren te bezien hoe de verworvenheden in het kader van het NSL ingebed kunnen worden in de op handen zijnde wijziging van het stelsel van het omgevingsrecht en hoe daar in het luchtkwaliteitsbeleid op ingespeeld kan worden.

5. Doel verlenging NSL

Het NSL zal in de verlengingsperiode tot doel hebben om overal in Nederland blijvend te voldoen aan Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit. Dat doel vloeit voort uit de Wet milieubeheer[11]. Daarnaast blijft ook het faciliteren van ruimtelijke ontwikkeling het oogmerk van het programma.

[11] Artikel 5.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer

6. Programmagebied verlengd NSL

Het NSL ziet op gebieden waar een grenswaarde wordt overschreden of dreigt te worden overschreden. Bij de start van het NSL in 2009 is het gebied vastgesteld op basis van de toenmalige situatie. Inmiddels zijn de concentraties van zowel stikstofdioxide als fijn stof aanmerkelijk gedaald in het huidige programmagebied, en worden in het grootste deel van dat gebied in 2015 geen overschrijdingen meer verwacht. Dat neemt niet weg dat in een aanzienlijk deel van het gebied de concentraties nog dicht onder de norm liggen. Daardoor doet zich nog wel de situatie voor van dreigende overschrijding van grenswaarden. In stedelijke gebieden, gebieden met veel intensieve veehouderij en industrie zijn nog steeds knelpunten, d.w.z. overschrijdingen of bijna overschrijdingen van grenswaarden. Omdat de oorzaken van (dreigende) overschrijdingen divers zijn en lokale oplossingen beperkt mogelijk zijn, blijft gezamenlijke inzet in het kader van het programma noodzakelijk om in de gebieden waar net aan de grenswaarden wordt voldaan, te voorkomen dat nieuwe overschrijdingen ontstaan en er voor te zorgen dat blijvend aan de grenswaarden wordt voldaan. Verlenging van het NSL zal om die reden in principe de zelfde gebieden bestrijken als tot dusverre: de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg en delen van de provincies Noord-Holland en Flevoland. Aan de overheden die deelnemen in het NSL is het uitgangspunt van continuering van het huidige programmagebied voorgelegd. Zij stemmen daar mee in. De komende tijd wordt nog in detail bezien of er wellicht deelgebieden zijn waar de luchtkwaliteit tijdens de NSL-periode dermate verbeterd is dat de kans dat zich nog overschrijdingen van de betreffende grenswaarden kunnen voordoen zeer beperkt is. De provincie Overijssel heeft aangegeven pas in 2014, aan het einde van de looptijd van het vigerende NSL, te willen beoordelen of voortzetting van deelname aan het NSL gezien de actuele luchtkwaliteit nog opportuun is. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat het programmagebied van het NSL ongewijzigd blijft.

7. Periode van verlenging

Het (geldende) NSL heeft betrekking op een periode van 5 jaar, van 1 augustus 2009 tot 1 augustus 2014. Die programmaperiode is vastgelegd in de Wet milieubeheer[12]. Voor de periode waarmee het programma verlengd kan worden is geen termijn in de wet vastgelegd. Het kabinet stelt voor de met het NSL ingezette koers nog vast te houden tot 1 januari 2017. Daarbij spelen de volgende overwegingen. Eind 2016 wordt duidelijk of de luchtkwaliteit overal in NL in overeenstemming is met de Europese grenswaarden. Op dat moment kan worden beoordeeld of afronding van het NSL gerechtvaardigd is gezien de heersende concentraties in NL. Die beslissing zou nu ongegrond zijn. Mocht eind 2016 blijken dat het gezien de situatie van de luchtkwaliteit noodzakelijk is, dan bestaat in principe de mogelijkheid opnieuw tot verlenging over te gaan. Daar wordt vooralsnog niet van uitgegaan.

De EU richtlijn luchtkwaliteit verplicht een lidstaat waar een grenswaarde wordt overschreden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving is verstreken, tot het vaststellen van een luchtkwaliteitsplan met passende maatregelen, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. Dit voorschrift is mede aanleiding de periode van verlenging van het NSL, dat ook als zodanig plan fungeert, niet langer te laten zijn dan noodzakelijk. De inzet van de NSL partners blijft er onverminderd op gericht op tijd aan de grenswaarden te voldoen. De aanpak wordt voortgezet tot er duidelijkheid over het doelbereik is. Verlenging voor een langere periode kan ten onrechte de indruk wekken dat uitvoering van het programma getraineerd wordt en daarmee de bescherming van de gezondheid van de bevolking op de lange baan wordt geschoven. Bovendien vergt de monitoring van het NSL van betrokken bestuursorganen de nodige inspanningen. Langer dan nodig voortzetten van het NSL en daarmee ook van de monitoring, is ook om die reden niet wenselijk.

De periode tot 1 januari 2017 geeft de NSL partners ook de mogelijkheid zich te beraden hoe de verworvenheden in het kader van het NSL voortgezet kunnen worden in het kader van de Omgevingswet, opdat beide stelsels goed op elkaar aansluiten.

[12] Artikel 5.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer

8. 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 voldoet aan de Europese grenswaarden. 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 slagvaardig. Het is bovendien een forum gebleken waar betrokken bestuursorganen elkaar weten te vinden.

8.1 Monitoring

Het blijft onverminderd belangrijk om de ontwikkeling van de luchtkwaliteit in het programmagebied nauwlettend te volgen teneinde het programma zo nodig bij te kunnen sturen. 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.

8.2 Maatregelen

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 gecommitteerd hebben.

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 huidige programmaperiode van 5 jaar 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.

Verlenging van het NSL heeft geen consequenties voor de uitvoeringsplicht en het tijdstip waarop de in het NSL opgenomen maatregelen uitgevoerd moeten zijn. Verlenging betekent geen uitstel van de tijdstippen waarop aan de grenswaarden moet worden voldaan. De EU richtlijn luchtkwaliteit laat geen ruimte om later dan in 2011 (voor fijn stof) of 2015 (voor stikstofdioxide) aan de grenswaarden te voldoen.

De mogelijkheid tot wijziging, vervanging of toevoeging van maatregelen blijft onverlet, evenals de meldingsprocedure die daarvoor geldt[13]. 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. De uitvoeringsplicht blijft gelden totdat (verdere) uit-

[13] Artikel 5.12, twaalfde lid, van de Wet milieubeheer

voering 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[14].

Nu voor verlenging van het NSL de wettelijke procedure van kabinetsbesluit, inspraak en het horen van de beide Kamers der Staten-Generaal wordt doorlopen, is dat moment tevens benut voor besluitvorming om bepaalde maatregelen waarvan door onderbouwing is vast komen te staan dat uitvoering niet langer vereist is om een grenswaarde te bereiken of daaraan te blijvend te voldoen, niet langer deel te laten uitmaken van het NSL.

In de midterm review die in 2011 werd uitgevoerd om een tussenbalans op te maken van de uitvoering werd van enkele in het NSL opgenomen maatregelen aangegeven dat uitvoering niet langer nodig is om een goede luchtkwaliteit, dat wil zeggen een kwaliteit die ruim voldoet aan de grenswaarden, op een specifieke locatie te bewerkstelligen. Actuele monitoringsgegevens van het afgelopen kalenderjaar en de prognoses voor 2015 en 2020 bevestigen het beeld uit 2011. Daarom is voor die specifieke maatregelen op basis van artikel 5.12, elfde lid, van de Wet milieubeheer, de uitvoeringsplicht niet langer van kracht.

Via de meldingsprocedure kunnen maatregelen aan het NSL worden toegevoegd door de deelnemende overheden. Op dit moment is een rijksmaatregel in voorbereiding betreffende de afschaffing van vrijstelling voor oudere auto’s van de motorrijtuigenbelasting. Daarmee wordt een negatieve ontwikkeling afgeremd die haaks staat op het schoner worden van het wagenpark. Door het van kracht worden van de nieuwe Euro VI en 6 normen in 2014 zullen de achtergrondconcentraties de komende jaren naar verwachting dalen. Via de monitoring zal dit de komende jaren bewaakt worden.

De NSL partners verkennen in overleg de mogelijkheden voor optimalisering en verbreding van het maatregelenpakket om de nog resterende knelpunten op te lossen. Dit wordt voortgezet onder het verlengde NSL, waarbij overheden steeds met elkaar in contact blijven om te bezien waar de kansen liggen.

8.3 Projecten

Ontwikkelingen en besluiten die zijn voorzien in het NSL kunnen, ook in de periode van verlenging, gebruik maken van programmatoetsing[15]. Ook blijft de mogelijkheid bestaan om na melding, ontwikkelingen of besluiten 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 zal in gebieden waar de luchtkwaliteit onder druk staat betekenen dat tegelijkertijd maatregelen aan het programma toegevoegd moeten worden.

[14] Artikel 5.12, elfde lid, van de Wet milieubeheer
[15] Op grond van artikel 5.16, eerste lid, onder d, van de Wet milieubeheer

8.4 Nibm

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 worden[16].

Overigens voorziet het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) sinds 2012[17] 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 in 2013 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 PM_{10} 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.

[16] Met uitzondering van broncategorieën en gebieden aangewezen in de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) zoals die luidt na wijziging van 18 maart 2013, Staatscourant 2013, nr. 7230.
[17] Staatsblad 2012, nr. 259.

9. Procesrol overheden

De nauwe samenwerking tussen de NSL-partners is één van de verworvenheden van het programma. Het is een essentieel bestanddeel gezien het karakter van het programma en om het programma slagvaardig te houden. Die samenwerking wordt bij de verlenging van het NSL voortgezet, zowel structureel als incidenteel als de situatie daar aanleiding toe geeft.
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.

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 financiële stromen voor lokale luchtkwaliteitsmaatregelen liepen om die reden via de provincie. De rol van de provincie in het NSL wordt gecontinueerd. De intensiteit van de coördinatie kan per provincie verschillen.

10. Slot

Het NSL wordt voortgezet vanuit de intentie van de NSL partners om tijdig aan de Europese grenswaarden te voldoen. Verlenging van het NSL betekent niet dat maatregelen getemporiseerd worden of dat de termijn waarop beoogd wordt aan de grenswaarden te voldoen wordt uitgesteld. De aanpak wordt onverminderd voortgezet met de zelfde ambitie. De samenwerking die in het kader van het NSL tussen bestuursorganen is ontstaan en door de partners als zeer waardevol wordt ervaren, blijft benut worden om gezamenlijk de restproblematiek het hoofd te bieden.
Uit de meetresultaten over 2015 en de monitoring in 2016 moet blijken of in 2015 aan de grenswaarden voor PM_{10} en stikstofdioxide wordt voldaan en het doel van het (verlengde) NSL is bereikt.
Daarnaast zal in de verlengde looptijd van het NSL in het kader van de op handen zijnde stelselwijziging in de Omgevingswet bekeken worden in hoeverre het mogelijk is de verworvenheden van het NSL vast te houden. Beoogd wordt het in het kader van het NSL opgebouwde stelsel dat door de NSL partners als zeer positief wordt ervaren, goed aan te laten sluiten op de Omgevingswet.
De periode tot 1 januari 2017 zal tevens benut worden om te anticiperen op de situatie na de looptijd van het (verlengde) NSL. De omstandigheden zullen na 1 januari 2017 naar verwachting niet zodanig zijn dat nog langer een landelijk programma nodig is. Uiteraard blijft, als er in 2016 nog een enkel knelpunt mocht blijken te zijn, voortzetting van de samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten in de aanpak daarvan wenselijk, teneinde ook de voortgang van projecten mogelijk te blijven maken op basis van een aanpak die juridisch sluitend is en niet leidt tot extra onderzoekslasten. De mogelijkheden om daar in concrete situaties gestalte aan te geven zullen gezamenlijk worden verkend. Dat geldt ook voor wijze waarop de samenwerking tussen overheden ten aanzien van de zorg voor een goede luchtkwaliteit in de toekomst kan worden vorm gegeven. Vervolgens zullen daaromtrent afspraken worden vastgelegd. Daarbij wordt voortgebouwd op de eerdere positieve ervaringen opgedaan in de samenwerking in het kader van het NSL.

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.

Bijlage 1

Overzicht van voltooide NSL-maatregelen

U treft de bijlage met daarin het overzicht van voltooide NSL-maatregelen in de achtergronddocumentatie aan.