

## Het NSL als ultieme smokkelstap

*“Dat NSL is in de ogen van mijn fractie de ultieme smokkelstap (...) om met gegeven luchtvervuiling alsnog de goedkeuring voor bouwprojecten er doorheen te smokkelen, een goedkeuring die er anders niet zou komen (...) een bureaucratisch monstrum, dat beleidsambtenaren, juristen en adviesbureaus gouden tijden zal bezorgen.”* Diederik Samsom (2006)<sup>1</sup>

Het NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) bevalt zo goed dat staatssecretaris Mansveld heeft besloten tot een verlenging. Tot 6 november 2013 kunnen daar zienswijzen tegen worden ingebracht. De Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht is tegen. Om dezelfde redenen waarom de PvdA en Diederik Samsom er in 2006 zo tegen waren en bovendien omdat het NSL de burger de mogelijkheid ontnemt om beroep in te stellen tegen bouwplannen die de luchtkwaliteit verslechteren.

In 1999 werd de Europese Richtlijn 1999/30 vastgesteld. Daar staan normen in waar de lucht aan moet voldoen. Vanaf 1 januari 2005 mocht de fijnstofnorm niet meer worden overschreden, vanaf 1 januari 2010 gold dat ook voor stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>).<sup>2</sup> Omdat het luchtkwaliteitsbeleid in Nederland pas laat op gang kwam, namelijk pas toen al aan de fijnstofnorm had moeten worden voldaan, vroeg de Nederlandse overheid uitstel van de EU-Commissie.<sup>3</sup> Op 7 augustus 2009 ging die daarmee akkoord. Aan de fijnstofnorm hoefde dankzij dat uitstel pas in 2011 te worden voldaan en aan de stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>)-norm pas in 2015.

Voorwaarde voor het uitstel was dat uit een plan van aanpak moest blijken dat in 2011 en 2015 alsnog aan de normen voor fijnstof respectievelijk NO<sub>2</sub> zou worden voldaan. Daarvoor werd het NSL opgesteld. Dat werd in juli 2008 door minister Cramer (partijgenoot van Samsom, die zich zo kritisch over het NSL had geuit) naar de EU-Commissie gestuurd om het uitstelverzoek te onderbouwen. De bedoeling was het resultaat van het NSL jaarlijks te monitoren (<http://viewer2012.nsl-monitoring.nl/viewer/>) en zo nodig bij te stellen door het toevoegen van extra maatregelen.

---

1 Wetgevingsoverleg vaste Kamercommissie Verkeer en Waterstaat en Ruimtelijke Ordening en Milieu 25 september 2006. Kamerstuk 30489 nr 25.

2 Voor zowel fijnstof (PM10) als NO<sub>2</sub> werd de norm vastgesteld op een jaargemiddelde concentratie van 40 microgram/m<sup>3</sup>. Daarnaast werd voor fijnstof bepaald dat niet vaker dan 35 dagen per jaar de fijnstofconcentratie hoger mocht zijn dan 50 microgram/m<sup>3</sup>. Deze dagnorm correspondeert met een jaargemiddelde van 31,2 microgram/m<sup>3</sup> en is dus strenger dan de jaargemiddelde norm. De bedoeling was overigens de fijnstofnorm na 2005 verder aan te scherpen en in overstemming te brengen met de WHO-norm (20 microgram/m<sup>3</sup>).

3 Algemene Rekenkamer *Milieueffecten wegverkeer* (2008) p. 6

Het NSL bestaat enerzijds uit grote bouw- en infrastructurele projecten die 'in betekenende mate' negatieve gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit (zgn. IBM-projecten)<sup>4</sup> en anderzijds uit generieke en lokale maatregelen die de concentraties fijnstof en NO<sub>2</sub> zo ruimschoots moeten terugdringen dat ze niet alleen de negatieve effecten van IBM-projecten compenseren, maar er bovendien voor zorgen dat er in 2011 en 2015 per saldo alsnog aan de normen wordt voldaan. Tegen de IBM-projecten die door het rijk en door lagere overheden voor het NSL zijn aangemeld, staat geen beroep open en de gevolgen voor de luchtkwaliteit van die projecten hoeven ook niet meer voor elk afzonderlijk project te worden verantwoord. Het enkele feit dat zij voor het NSL zijn aangemeld, zou er garant voor staan dat de verslechtering van de luchtkwaliteit die zij tot gevolg hebben (>3%) voldoende wordt gecompenseerd door NSL-maatregelen. Het uitstel bracht overigens met zich mee dat tot juni 2011 een verhoogde grenswaarde voor fijnstof en tot 2015 een verhoogde grenswaarde voor NO<sub>2</sub> van toepassing is.<sup>5,6</sup> Bouwlustige gemeentebesturen, Rijkswaterstaat en bouwend Nederland hoeven dus niet meer bang te zijn dat Nederland door de EU-luchtkwaliteitsnormen 'op slot' gaat. Zoals te verwachten viel, werd de fijnstofnorm in 2011 bij meerdere RIVM-meetstations overschreden en wordt, ook volgens de berekeningen van de NSL-monitor, in 2015 op veel plaatsen langs snel- en stadswegen niet aan de NO<sub>2</sub>-norm voldaan.

Het NSL bevalt uitstekend. Met name het feit dat de gevolgen voor de luchtkwaliteit van grote bouwprojecten niet meer hoeven te worden verantwoord en dat tegen die projecten geen beroep meer kan worden ingesteld, althans niet om redenen van luchtkwaliteit. Staatssecretaris Mansveld (ook een partijgenoot van Samsom) heeft daarom voorgesteld de looptijd van het NSL te verlengen.

### **“Wat heeft Nederland in de onderhandelingen bereikt?”**

Hoezeer Samsom het in 2006 bij het rechte eind had, toen hij wees op de ware bedoelingen met het NSL, blijkt uit een berichtje dat eind november 2007 korte tijd en wat voorbarig (want het uitstel werd immers pas in april 2009 verleend) door VROM op internet werd gezet.<sup>7</sup> Onder het kopje *Wat heeft Nederland in de onderhandelingen bereikt?* (let op het woordje *bereikt*) werd gemeld dat uitstel voor PM10 was bereikt tot 2011 en voor NO<sub>2</sub> tot 2015, dat ook was bereikt dat geen aanscher-

---

4 Dat wil zeggen een verslechtering van de luchtkwaliteit met meer dan 3%. Projecten die de luchtkwaliteit niet in betekende mate verslechteren, mogen sowieso worden uitgevoerd. De negatieve effecten daarvan worden geacht te worden gecompenseerd door de autonome verbetering van de luchtkwaliteit (motoren worden geleidelijk schooner).

5 Tot 11 juni 2011 gold een tijdelijke verhoogde grenswaarde van 48 microgram/m<sup>3</sup> voor fijnstof (in plaats van 40). Het daggemiddelde van 50 microgram/m<sup>3</sup> dat normaal niet vaker dan 35 maal per jaar mag worden overschreden mocht tot 11 juni 2011 75 maal per jaar worden overschreden.

6 Tot 2015 geldt de tijdelijke verhoogde grenswaarde van 60 microgram/m<sup>3</sup> voor NO<sub>2</sub> (in plaats van 40).

7 De publicatie is afgedrukt op p. 17 van *Gebakken Lucht. Tien jaar luchtkwaliteitsbeleid in Nederland: over de versoepeling van de regelgeving en het schoonrekenen van de lucht* van Kees van Oosten, februari 2012.

ping van de norm voor PM<sub>2,5</sub> zou plaatsvinden tot een waarde onder de 25 µg/m<sup>3</sup> en geen aanscherping van de norm voor PM<sub>10</sub>, dat aftrek ten aanzien van fijnstof afkomstig van natuurlijke bronnen in de Europese regelgeving zou worden vastgelegd en dat het 'toepasbaarheidsbeginsel' zou worden ingevoerd. Dat laatste betekent dat niet gemeten of gerekend hoeft te worden voor plekken waar mensen niet geacht worden te verblijven. Wat dat concreet zou gaan betekenen, blijkt uit de Monitoringsrapportage 2011 (p. 51 en 58): het aantal verwachte NO<sub>2</sub>-overschrijdingslocaties in 2015 werd van 633 teruggebracht tot 27, in 534 gevallen (waarvan 446 langs snelwegen) werd deze 'verbetering' van de luchtkwaliteit bereikt door berekeningen achterwege te laten voor die locaties omdat daar geen sprake zou zijn van 'relevante blootstelling'.

Overigens hoefde de NO<sub>2</sub>-concentratie ook niet meer op een afstand van 5 meter van de rand van de weg te worden vastgesteld. Net als bij fijnstof mag, als de afstand tot de voorgevel van de woning groter is, een afstand van 10 meter worden aangehouden. Bij drukke wegen scheelt dat verschil in afstand al gauw 5 microgram/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub>. Kortom, de milieudeskundigen en -juristen van VROM (nu InfraMil), die worden verondersteld op te komen voor onze gezondheid, hadden bij de EU 'bereikt' dat de Europese Richtlijn 1999/30, opgesteld ter bescherming van de gezondheid, danig was uitgehouden en dat het dankzij de versoepeling van de meet- en rekenvoorschriften wel erg makkelijk was geworden om aan de EU-normen te voldoen.<sup>8</sup> Verantwoordelijk minister was in de periode 2007-2010 dr. Jacqueline Cramer van de PvdA, van 1981 tot 1987 bestuurslid van Milieudefensie, tegenwoordig hoogleraar duurzaam ondernemen.

### **Bedrieglijk beeld luchtkwaliteit**

In het NSL (versie juli 2008) werd een bedrieglijk beeld gegeven van wat de Nederlandse overheid sinds de vaststelling van de Europese Richtlijn 1999/30 zou hebben gedaan en bereikt.<sup>9</sup> Op basis daarvan concludeerde de EU-Commissie in de derogatiebeschikking van 7 april 2009 “dat de NO<sub>2</sub>-concentraties ten gevolge van verkeeremissies dankzij de reeds uitgevoerde maatregelen wezenlijk verminderd zijn” (overweging 14). Een onbegrijpelijke conclusie. De Algemene Rekenkamer stelde in Milieueffecten van het Wegverkeer (2009, p.6) vast dat het luchtkwaliteitsbeleid in Nederland pas laat op gang kwam en het RIVM stelde in 2008 op basis van metingen vast: “De gemiddelde stikstofdioxide en fijn stof concentratie op straatlocaties en de gemiddelde fijn stof concentratie op stadsachtergrond locaties liggen in 2007 nog grofweg op hetzelfde niveau als rond het jaar 2000 het

---

8 Dat in 2011 niet aan de fijnstofnorm werd voldaan en in 2015 niet aan de NO<sub>2</sub> zal worden voldaan is, gelet op versoepeling van de meet- en rekenregelgeving een opmerkelijke wanprestatie.

9 Het NSL in de versie die in juli 2008 naar de EU-commissie werd gestuurd.

geval was".<sup>10</sup> In het Jaaroverzicht luchtkwaliteit 2009 (p. 3) schreef het RIVM dat er de laatste jaren geen verandering was opgetreden in de concentratie stikstofdioxide langs stadswegen in grote steden. Met andere woorden, ook in 2007 en 2008 was het langs stadswegen niet beter dan in 2000. De GG&GD Amsterdam schreef eind 2006 dat de stadslucht sinds 2000 niet schoner was geworden.<sup>11</sup>

Om de EU-commissie te overtuigen van de goede Nederlandse voornemens werd in het NSL een indrukwekkende lijst voorgenomen maatregelen opgesomd. In die lijst treffen we bijvoorbeeld aan stimulering van retrofitfilters, vliegtuigticketbelasting, invoering van kilometerbeprijzing (in 2011 in te gaan voor vrachtwagens en in 2012 ook voor personenwagens), differentiatie van parkeertarieven op grond van milieuprestaties en invoering van een milieuzone voor vrachtwagens in tien grote gemeenten.<sup>12</sup> Over het effect van de retrofitfilter bestonden in 2006 en 2007 echter al grote twijfels. In 2009 werd de subsidie stopgezet omdat de filters in het stadsverkeer niet werkten. De vliegtuigticketbelasting was alweer van de baan toen de EU-commissie in april 2009 met het uitstel akkoord ging, de differentiatie van parkeertarieven moet nog steeds worden ingevoerd en de kilometerbeprijzing (verreweg de meest effectieve maatregel) werd na het verkrijgen van het uitstel prompt op de lange baan geschoven en even later definitief geschrapt. Uit het feit dat de belangrijkste landelijke maatregelen inmiddels zijn uitgesteld en geschrapt, kunnen twee conclusies worden getrokken. In de eerste plaats was het kennelijk niet de bedoeling die maatregelen ook echt uit te voeren en werden ze in het NSL (versie juli 2008) alleen opgesomd om de EU-Commissie te misleiden. In de tweede plaats worden al die IBM-projecten die in het NSL zitten onvoldoende gecompenseerd door wat er van de landelijke maatregelen nog over is. Dan hebben we het nog niet over de aanleg van extra rijstroken (spoedwet wegverbreding)<sup>13</sup> en de invoering van 130 km/uur, die niet in het NSL zaten.

### **De ultieme smokkelstap**

Ondanks het feit dat inmiddels de meest effectieve landelijke maatregelen alweer van de baan zijn, beweert de overheid nog steeds dat de maatregelen waarin het NSL voorziet meer dan genoeg compensatie bieden voor alle IBM-projecten en dat de normen dan misschien niet in 2015, maar dan toch in elk geval kort daarna zullen worden gehaald. Dat roept de voor de hand liggende vraag op:

---

10 RIVM, *Korte-termijn trend in NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> concentraties op straatstations van het LML*, 2008, p. 3.

11 GG&GD Amsterdam, *Stadslucht niet schoner geworden*, gepubliceerd in LUCHT nr. 5, 17-10-2006.

12 NSL versie juli 2008, p. 8.

13 Op 23 mei 2008 stuurden de ministers Cramer en Eurlings alvast een brief naar de Tweede Kamer inzake de aanleg en de aanpassing hoofdinfrastructuur, waarin voor 22 locaties wegverbredingen werden aangekondigd, waarvan er slechts enkele in het NSL worden genoemd. In de brief wordt de aanpassing van de Spoedwet wegverbreding aangekondigd.

hoe wordt eigenlijk berekend wat het effect is van die IBM-projecten en of de NSL-maatregelen daar voldoende compensatie voor bieden? Daar valt niet achter te komen, want in het NSL worden de effecten van die IBM-projecten en maatregelen niet of nauwelijks gespecificeerd en uit de NSL-monitor zijn ze niet op te maken.

De luchtverontreiniging in toekomstige jaren (2015, 2020) kan uiteraard alleen maar worden berekend. Dat gebeurt voor representatieve locaties langs wegen. Dat ligt voor de hand, want het verkeer is de grootste bron van luchtverontreiniging. Om berekeningen te kunnen uitvoeren, zijn verkeersgegevens nodig van stads- en snelwegen. Die verkeersgegevens worden voor de NSL-monitor aangeleverd door de wegbeheerders (gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat): etmaalintensiteiten, het aandeel vrachtverkeer en bussen, gemiddelde snelheid en de mate van stagnatie.

Hoe zijn de effecten van IBM-projecten en maatregelen in het NSL nu berekend? Dat wordt niet door de NSL-monitor gedaan, maar door gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat, die de verkeersgegevens voor de monitor aanleveren. Die effecten moeten worden verwerkt in de verkeersgegevens die voor stads- en snelwegen worden aangeleverd voor het huidige jaar en voor toekomstige jaren (2015 en 2020).

#### Voorbeeld

In 2004 reden er volgens de jaarrapportage luchtkwaliteit 2004 dagelijks **35.000** motorvoertuigen over de Martin Luther Kinglaan in Utrecht. De Kinglaan is de belangrijkste verbinding tussen de snel groeiende nieuwe wijk Leidsche Rijn en de rest van Utrecht. Bovendien is de Kinglaan de belangrijkste invalsweg vanaf de Ring (A2, A12 en A27) naar het Stationsgebied. De realisatie van de nieuwe wijk Leidsche Rijn én de herstructurering van de Stationsgebied zijn als IBM-projecten ingebracht in het NSL. Het effect van deze IB-projecten moet volgens de NSL-systematiek tot uitdrukking komen in de verkeersgegevens die onder andere voor de Kinglaan zijn berekend voor 2015 (het aantal motorvoertuigen, het aandeel daarin van het vrachtverkeer, de gemiddelde snelheid en de stagnatie). Aanvankelijk (Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2006 -2012) berekende de gemeente voor 2015 een intensiteit van **80.842** mvt/etmaal (inclusief het effect van projecten, maar zonder het effect van maatregelen). Naarmate 2015 dichterbij kwam, werd dat echter omlaaggerekend naar **51.351** (NSL-monitor 2012). In 2020 zou de intensiteit volgens de monitor **56.191** zijn. In de intensiteiten die de monitor vermeldt, zouden de effecten verwerkt zijn van IBM-projecten en NSL-maatregelen.

Hoe de gemeente heeft berekend dat een toevoeging van 30.000 woningen en 390.000 m<sup>2</sup> kantoren in Leidsche Rijn en een toevoeging van 205.000 m<sup>2</sup> kantoren, 45.000 m<sup>2</sup> winkels, 8.800 m<sup>3</sup> horeca, 29.000 m<sup>2</sup> hotel, 70.000 m<sup>2</sup> leisure, 33.500 m<sup>2</sup> cultuur en 1000 woningen in het Stationsgebied per sal-

do (dwz. rekeninghoudend met het effect van maatregelen) resulteert in een toename van de intensiteit op de Kinglaan in 2015 ten opzichte van 2004 van ruim **45.842** motorvoertuigen/etmaal dan wel van **16.351** (ALU 2006-2012 resp. NSL-monitor) valt niet na te gaan. Verder dan het antwoord “dat is met het verkeersmodel berekend” komt men niet bij het college van Utrecht (D66, PvdA en GroenLinks).

Kortom, de 'ultieme smokkelstap' waar Diederik Samsom het over had, is dus de stap van het 'berekenen' van de gevolgen van IBM-projecten en NSL-maatregelen en het verwerken van de uitkomsten daarvan in de intensiteit, de voertuigverdeling, de gemiddelde snelheid en de stagnatie op wegen waarop het gemotoriseerd verkeer plaatsvindt dat door die projecten en maatregelen wordt beïnvloed. Of dat überhaupt gebeurt en hoe dat gebeurt, daar is geen enkele controle op, dat weten alleen de verkeers- en luchtkwaliteitsdeskundigen van de wegbeheerders (gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat). Daar kan dus mee gesmokkeld worden.

### **Motie Van Tongeren**

Naar aanleiding van de motie van het kamerlid Van Tongeren (21 juni 2011) heeft het RIVM aan de hand van steekproeven geprobeerd een beeld te krijgen van de betrouwbaarheid van verkeersgegevens. Het betreft steekproeven in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Zwolle en Utrecht. Daarbij is met name gelet op het verschil tussen de invoer in 2010 en 2011. Een weinig zinvol onderzoek, want verdachte verschillen vallen vooral op als men de intensiteiten vergelijkt vóór en ná de voorbereiding en invoering van het NSL. Het RIVM had dus met elkaar moeten vergelijken de intensiteiten die omstreeks 2006/2007 voor 2015 werden berekend en de intensiteiten die naderhand (na invoering van het NSL) voor 2015 en voor de NSL-monitor zijn berekend. Aan een beoordeling van de betrouwbaarheid van de door de wegbeheerders aangeleverde verkeerscijfers is het RIVM overigens niet toegekomen in verband met de complexiteit ervan en het ontbreken van beschikbare tijd (Monitoringsrapportage 2011, p. 91).

Het RIVM heeft wel steekproefsgewijs gekeken naar de invoer van snelheidstypen en stagnatie, zij het alleen naar de verschillen tussen 2010 en 2011. In Amsterdam bleek voor 842 wegvakken 'normaal verkeer' te zijn vervangen door 'doorstromend stadsverkeer'. In Den Haag en Rotterdam zou nauwelijks stagnerend verkeer voorkomen. In Utrecht is op enkele tientallen wegvakken na 'stagnerend verkeer' vervangen door 'normaal verkeer' en komt trouwens sinds de invoering van de stagnatiefactor (2006) nauwelijks stagnerend verkeer meer voor.<sup>14</sup> Een en ander wijst erop dat concentraties niet alleen omlaag gerekend worden door de berekende intensiteiten terug te schroeven, maar

---

14 Monitoringsrapportage NSL 2011 bijlage Bijlage C Motie 'Van Tongeren' – beoordelingen en reacties.

ook door stagnatie, die met name in de grote steden voorkomt, niet of nauwelijks meer tot uitdrukking te laten komen in de in te voeren verkeersgegevens. Het beeld dat als gevolg daarvan ontstaat van het verkeer in de grote steden is dat dat als door een wonder opeens veel beter is gaan doorstromen, waardoor de lucht een stuk schoner is geworden.

Met ingang van de monitoringsronde van 2011, zo schrijft het RIVM in de monitoringsrapportage 2011 (p. 73), zijn wegbeheerders verplicht om een referentie naar een verantwoordigingsdocument te geven. Of zij dat gedaan hebben of niet is de enige check die de beheerders van de NSL-monitor ten dienste staat om te beoordelen hoe serieus en betrouwbaar de aangeleverde verkeersgegevens zijn. Van de in totaal 251 wegbeheerders hebben er 139 zo'n referentie gegeven. Van de opgegeven referenties blijken er 29 daadwerkelijk een directe verwijzing naar een online beschikbare onderbouwing te bevatten. Volgens de monitoringsrapportage 2012 (p. 55) is de situatie in 2012 nauwelijks beter: het aantal referenties naar online beschikbare onderbouwingen was toegenomen naar 42 (van de 251). Het RIVM concludeert dat niet valt vast te stellen of de verkeerseffecten van de projecten en maatregelen naar behoren zijn verwerkt in de invoergegevens wegens de grote variatie in type en kwaliteit van de onderbouwingen. Kortom, er is geen deugdelijke controle op de betrouwbaarheid van de door de wegbeheerders aangeleverde verkeersgegevens. Ook het RIVM ziet daar geen kans toe.

### **Burgers en actiegroepen buitenspel**

Art.5.16 lid d van de Wet milieubeheer regelt dat een project sowieso mag worden uitgevoerd als het genoemd of beschreven is in, dan wel past binnen of in elk geval niet in strijd is met een op grond van artikel 5.12, eerste lid, of artikel 5.13, eerste lid, vastgesteld programma. Namelijk het NSL. Er hoeven dan geen afzonderlijke luchtkwaliteitsberekeningen voor te worden gemaakt en er kan op luchtkwaliteitsgronden geen beroep tegen worden ingesteld. Burgers en actiegroepen die zich geroepen voelen erop toe te zien dat de overheid zich aan wettelijke luchtkwaliteitsnormen houdt en daardoor de ruimtelijke ontwikkeling dreigen te vertragen, zijn met de gewijzigde regelgeving buitenspel gezet. Is een project aangemeld voor het NSL, dan kunnen ze er immers geen beroep meer tegen instellen.

Hoezeer het NSL is bedoeld en door overheden wordt aangegrepen om projecten niet te hoeven verantwoorden en beroep van burgers en actiegroepen te voorkomen, moge blijken uit het feit dat er vanaf het begin voor het NSL ook projecten zijn aangemeld die volgens de beschrijving daarvan in het NSL de luchtkwaliteit niet of nauwelijks verslechteren. Die horen daar dus strikt genomen niet

in thuis, want het NSL is bedoeld voor projecten die de luchtkwaliteit in betekenende mate verslechteren en dus moeten worden gecompenseerd door generieke en lokale NSL-maatregelen.

#### Voorbeeld

IBM-project 1325 (NSL juli 2008) betreft de Ontsluiting Utrecht West. Het omvat de reconstructie van twee grote verkeersknooppunten (fly-over 24 Oktoberplein en de Majellaknoop) en de aanleg van de omstreden NOUW 3, beter bekend als de Spoorlaan. Het effect wordt omschreven als “andere verdeling verkeer en minder stagnatie”. Op grond van deze effectomschrijving zou je moeten geloven dat dit project zelfs voor een verbetering van de luchtkwaliteit zorgt. Het (hoger) beroep van omwonenden tegen de aanleg van de fly-over 24 Oktoberplein werd niet-ontvankelijk verklaard omdat de gemeente het voor het NSL had aangemeld.

Het voorbeeld uit Utrecht is geen uitzondering. Volgens het NSL versie van 1 november 2009 heeft Rijkswaterstaat 19 IBM-projecten aangemeld. Bij 11 projecten staat als geraamd effect “geen knelpunten”. Het project A2 Passage Maastricht en de Tweede Coentunnel zouden geen knelpunten opleveren en ook de aanleg van extra rijstroken op de A28 tussen Utrecht en Amersfoort, op de A4 tussen Burgerveen en Leiden of de verbreding van de Zuidas Amsterdam naar 2 x 5 rijstroken: geen knelpunten! Het negatieve effect voor de luchtkwaliteit van al die in-betekenende-mate-projecten zou dus nul zijn. Wat doen die projecten in een programma bedoeld voor in-betekenende-mate-projecten anders dan bezwaar en beroep tegen die projecten van burgers en actiegroepen te voorkomen, waardoor toetsing aan de normen door de bestuursrechter niet plaatsvindt?

#### **De meest fantastische onzin**

Hoe reëel is het nu om ambtelijke diensten van gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat ervan te verdenken dat zij geflatteerde verkeersgegevens voor de NSL-monitor aanleveren om daardoor de gevolgen van grote bouwprojecten voor de luchtkwaliteit minder negatief voor te stellen dan ze zijn en het effect van maatregelen veel te mooi voor te stellen? Veelzeggend zijn de rapporten van de Rekenkamers van de vier grote steden, waaruit blijkt dat de effecten van maatregelen helemaal niet gemonitord worden.<sup>15</sup> Dat die effecten op een serieuze manier in de verkeersgegevens voor de NSL-monitor zijn verwerkt, kan dan natuurlijk niet het geval zijn. En verder is er de ervaring van vóór de invoering van het NSL, toen grote ruimtelijke, bouw- en verkeersprojecten nog wel afzonderlijk

---

15 In juni 2011 brachten de Rekenkamers van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht gelijktijdig hun rapporten uit over het door hun gemeenten gevoerde luchtkwaliteitsbeleid. In het Utrechtse rapport *Geen vuiltje aan de lucht* wordt op p.21 gerapporteerd: “De ambtelijke organisatie geeft aan dat het belang van zicht op de geleverde prestaties en resultaten relatief is, omdat de gemeente voor de NSL maatregelen een uitvoeringsplicht heeft en niet verantwoordelijk is voor het behalen van het effect op de luchtkwaliteit”.



verantwoord moesten worden en toen daar nog wel beroep tegen kon worden ingesteld. Daarbij bleek vaak dat de negatieve effecten voor de luchtkwaliteit van grote projecten met veel kunst- en vliegwerk werden weggerekend. In 2005 merkte mr. Simons-Vinck, lid van de Raad van State, daarover in een voordracht op: “Je krijgt echt de meest fantastische onzin te lezen.”<sup>16</sup> Haar kritiek gold vooral de rapporten van milieudeskundigen die in dienst of in opdracht van gemeenten bouwplannen toetsten aan het Besluit luchtkwaliteit en steevast concludeerden dat de bouwplannen aan de eisen van de regelgeving voldeden. Wat is er veranderd sinds de harde kritiek van staatsraad mr. Simons-Vinck? Wat er, door het NSL, veranderd is, is dat de effecten van grote ruimtelijke, bouw- en verkeersprojecten voor luchtkwaliteit niet meer afzonderlijk hoeven te worden verantwoord als die projecten voor het NSL zijn aangemeld en dat er geen beroep meer tegen kan worden ingesteld. Burgers en actiegroepen die zich zorgen maken over de luchtkwaliteit zijn dus buitenspel gezet en bestuursrechters kunnen en hoeven daardoor niet meer te oordelen over de vraag of de effecten van grote projecten deugdelijk berekend zijn en geen overschrijding tot gevolg hebben van de fijnstof- en NO<sub>2</sub>-normen. Hoe reëel is het nu te denken dat, nu elke vorm van kritiek en controle is uitgebannen, de “meest fantastische onzin” die door de milieudeskundigen van gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat die vóór de invoering van het NSL werd geproduceerd, heeft plaatsgemaakt voor goudeerlijke effectberekeningen en dito aanlevering van verkeersgegevens voor de NSL-monitor?

• 26-09-2005

## 'Onderzoek naar lucht deugt niet'

DEN HAAG, 26 SEPT. In onderzoeken naar de effecten van grote bouwplannen op het milieu wordt vaak gemanipuleerd om negatieve

resultaten te verbergen. Deze dubieuze milieuberekeningen vormen een „buitengewoon groot probleem“ bij de juridische beoordeling van de plannen.

Door een onzer redacteurs

Dat zei staatsraad Simons-Vinckx vanmorgen op een congres over luchtkwaliteit in Den Haag. Simons-Vinckx beoordeelt als lid van de Raad van State regelmatig of bouwplannen al dan niet in strijd zijn met de milieuregels. Haar deelname aan het congres was echter op persoonlijke titel, zo benadrukte ze.

Haar kritiek geldt vooral de onderzoeksrapporten waarin bouwplannen worden getoetst aan de Europese normen voor luchtkwaliteit. „Je krijgt echt de meest fantastische onzin te lezen“, aldus de staatsraad. „Je krijgt onderzoeken op je bureau waaruit blijkt dat het dagelijks laten rijden van tientallen vrachtwagens op een bouwterrein voor een bedrijvenpark een verbetering van de luchtkwaliteit tot gevolg heeft. Dan weet je dat er iets helemaal fout is met het gehanteerde rekenmodel.“

Simons vindt dat de onderzoeken beter te controleren moeten zijn. Ook voor leken. „Ik roep de technuten op om daar hard aan te gaan werken“, spoorde ze de onderzoekers aan. Simons waarschuwde de overheden en projectontwikkelaars om plannen goed voor te bereiden en vooral serieus onderzoek te doen: „Wie nu bij de voorbereiding op een project gaat bezuinigen op het milieuonderzoek komt zichzelf duizend keer tegen.“

---

16 NRC Handelsblad 26 september 2005.

## **Samenvatting en conclusies**

1. Het NSL is, zoals Diederik Samsom in 2006 al naar voren bracht namens de PvdA fractie in het wetgevingsoverleg van de vaste Kamercommissie Verkeer en Waterstaat en Ruimtelijke Ordening, inderdaad een "ultieme smokkelstap" om ervoor te zorgen dat grote bouwprojecten doorgang kunnen vinden ongeacht de gevolgen voor de luchtkwaliteit en de gezondheid.
2. Het smokkelen wordt door het NSL mogelijk gemaakt, zo niet aangemoedigd doordat er geen enkele controle is op de verkeersgegevens die door gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat (de wegbeheerders) worden aangeleverd, met name niet op de verwerking daarin van de effecten voor de luchtkwaliteit van grote bouwprojecten en van generieke en lokale maatregelen.
3. De beheerder van de NSL-monitor voert de door de wegbeheerders aangeleverde verkeersgegevens blindelings in in het monitor-rekenmodel. De betrouwbaarheid van de gegevens wordt geacht de verantwoordelijkheid van de wegbeheerders te zijn. Het RIVM geeft te kennen niet bij machte te zijn de betrouwbaarheid van de verkeersgegevens te beoordelen in verband met de complexiteit ervan en het ontbreken van middelen.
4. Kritiek en controle door burgers (gemeenteraden voelden zich ook vóór de invoering van het NSL al niet geroepen om luchtkwaliteitsberekeningen te controleren) is onmogelijk gemaakt doordat bouwprojecten niet meer afzonderlijk hoeven te worden verantwoord en doordat er geen bezwaar en beroep meer kan worden ingesteld tegen projecten die voor het NSL zijn aangemeld.
5. Omdat projecten die voor het NSL zijn aangemeld niet meer afzonderlijk door middel van luchtkwaliteitsberekeningen hoeven te worden verantwoord en niet meer vatbaar zijn voor bezwaar en beroep, worden door wegbeheerders ook veel projecten aangemeld die niet of nauwelijks negatieve gevolgen zouden hebben voor de luchtkwaliteit. Kennelijk worden die dus uitsluitend aangemeld om controle, bezwaar en beroep onmogelijk te maken.
6. Kortom, het NSL functioneert zo dat bouwlustige ambtelijke diensten ongestraft kunnen smokkelen met het verwerken van effecten voor de luchtkwaliteit van bouwprojecten in de verkeersgegevens. Dat er bij de 'berekening' van verkeersgegevens en dus met de berekening van de luchtkwaliteit inderdaad gesmokkeld wordt, ligt erg voor de hand. Dat bleek namelijk vóór de invoering van het NSL ook het geval, toen er nog wel controle en beroep mogelijk was. Door het onmogelijk maken van controle en beroep kan dat smokkelen alleen maar erger zijn geworden.

7. Ondanks de versoepeling van de meet- en rekenregelgeving (met name de introductie van het blootstellingscriterium en het toepasbaarheidsbeginsel), ondanks een forse afname van de emissie per voertuig en van achtergrondconcentraties sinds de vaststelling van de Europese Richtlijn in 1999 en ondanks de crisis blijkt Nederland, geheel in strijd met de verwachtingen die met het NSL bij de EU-Commissie en het publiek gewekt zijn, ook in 2015 niet aan de NO<sub>2</sub>-norm te zullen voldoen. Een overtuigend bewijs dat er geen enkele rem is gezet op de voorbereiding en uitvoering van grote bouw- en infraprojecten die de luchtkwaliteit in betekenende mate doen verslechteren.

8. Waarom wordt er, terwijl het zo duidelijk is dat het NSL, door het ingebouwde gebrek aan controle op door wegbeheerders aangeleverde verkeersgegevens en het uitsluiten van burgers en actiegroepen van bezwaar en beroep, onvermijdelijk een veel te rooskleurig beeld geeft van de luchtkwaliteit in grote steden, niet veel meer tegen geprotesteerd? Samsom gaf het antwoord: omdat het een bureaucratisch monstrum is dat beleidsambtenaren, milieuprofessionals en adviesbureaus gouden tijden heeft bezorgd. Tegen verlenging zal in die kringen dus weinig bezwaar bestaan.

Kees van Oosten,

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, 3 november 2013