

Opzet en systematiek Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Voorlichting Raad van State

Directoraat-Generaal Ruimte
Directie Realisatie en Ontwikkeling

Rijnstraat 8
Postbus 30940
2500 GX Den Haag

Telefoon 070 339 50 27
Fax 070 339 1200
www.vrom.nl



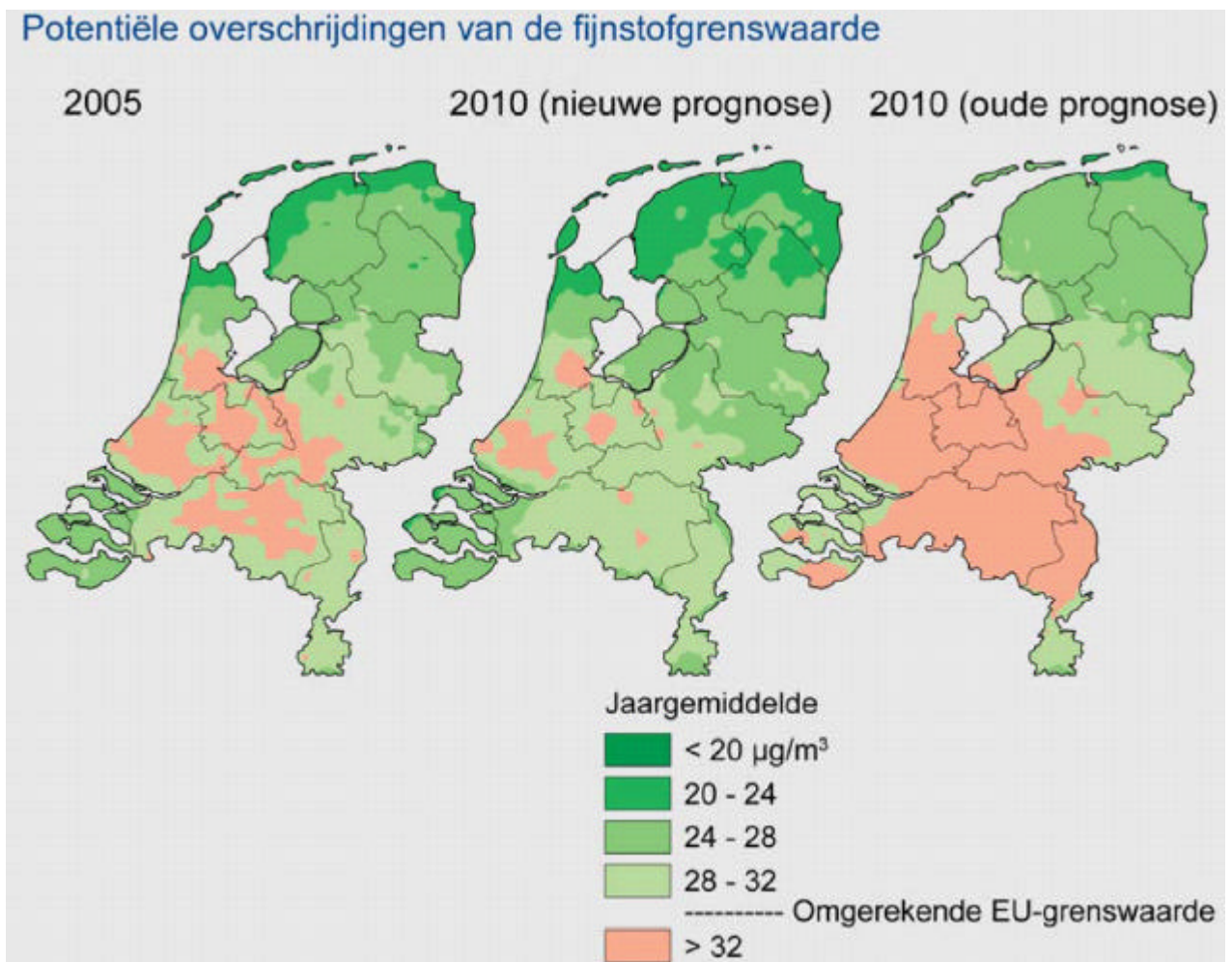


1	Doel Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit	4
2	Systematiek Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit	6
2.1	Proces van totstandkoming	6
2.2	Resultaten Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit	6
3	Gebiedsafbakening voor saldering	9
4	Projecten 'in betekenende mate'	11
5	Rekensystematiek	13
5.1	Saldobenadering	13
5.2	Bepaling jaar waarin de grenswaarden naar verwachting worden gehaald	14
6	Toetsing van projecten	16



1 Doel Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

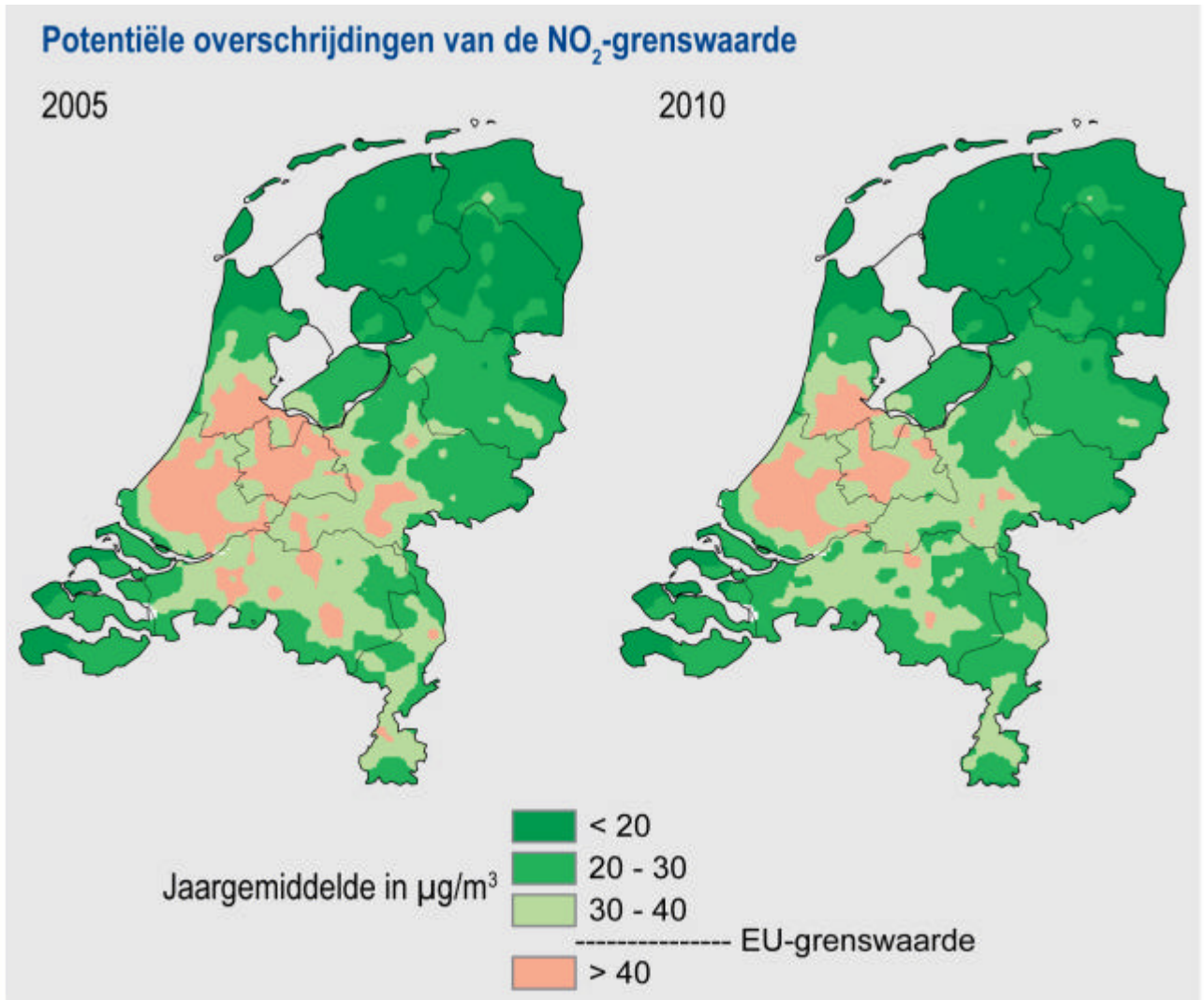
De Europese grenswaarden voor de kwaliteit van de lucht zijn voor Nederland niet overal tijdig haalbaar. De grenswaarde voor fijn stof wordt momenteel al overschreden, zij het dat uit nieuwe metingen en modelberekeningen van het Milieu en Natuur Planbureau (MNP) en het RIVM blijkt dat de overschrijdingen kleiner zijn dan tot nu toe werd verwacht. De overschrijding neemt daarnaast de komende jaren sterk af.



Figuur 1 Potentiële overschrijdingen fijnstof grenswaarde in 2005 en 2010



Ook voor NO₂, waarvoor de grenswaarde geldt met ingang van 1 januari 2010, worden overschrijdingen verwacht.



Figuur 2 Geprognosticeerde concentratie NO₂ 2010

Nederland ziet zich daarmee gesteld voor twee problemen ten aanzien van de kwaliteit van de lucht. Ten eerste heeft de overschrijding van de grenswaarden gezondheidseffecten die moeten worden aangepakt. Ten tweede leidt de implementatie van de Europese richtlijn in combinatie met de overschrijding van grenswaarden tot stagnatie in de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Nederland, doordat verschillende geplande noodzakelijke en urgente projecten vooralsnog geen doorgang kunnen vinden of vertraging oplopen.

Om het probleem rond fijn stof en rond stikstofdioxide adequaat aan te kunnen pakken is gekozen voor een nieuwe aanpak. Met het ingezette beleid worden de komende vijf jaar de gebieden waar de fijn stof grenswaarden en de NO₂ grenswaarden worden overschreden, fors teruggebracht. Ook het aantal blootgestelden zal sterk afnemen, mede door een intensivering van het maatregelenpakket. Dit komt tezamen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL). De luchtkwaliteit zal na uitvoering van het NSL substantieel beter zijn dan zonder uitvoering van het programma het geval zou zijn. Daartoe leveren alle betrokken overheden - binnen het redelijke - een maximale inspanning om binnen een afzienbare termijn overal in Nederland aan de grenswaarden te voldoen.



2 Systematiek Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

2.1 Proces van totstandkoming

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit omvat ten eerste generieke maatregelen van het rijk en gebiedsspecifieke maatregelen van alle overheden tezamen. Ten tweede omvat het NSL de ruimtelijke projecten, zowel nationale als regionale en lokale, die in betekenende mate bijdragen aan de luchtkwaliteit. Zowel maatregelen als projecten worden per programmagebied in kaart gebracht. Het programma wordt opgesteld voor specifieke gebieden waar de grenswaarde voor fijn stof en/of NO₂ wordt overschreden of dreigt te worden overschreden. De decentrale overheden hebben het voortouw bij de gebiedsgerichte uitwerkingen voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Tot slot wordt ook de ontwikkeling van de luchtkwaliteit in overige delen van Nederland in het NSL weergegeven en beschreven.

In de gebiedsuitwerkingen worden alle ruimtelijke activiteiten die in dat gebied 'in betekenende mate' van invloed zijn op de luchtkwaliteit en die de komende vijf jaar (2007-2012) tot besluitvorming leiden opgenomen. Deze activiteiten worden gekoppeld aan generieke, lokale en projectspecifieke maatregelen die de overheden na 1 januari 2005 hebben ingevoerd, dan wel nog zullen gaan treffen.

Het rijk verzorgt de nationale coördinatie met het oog op het nationale karakter van het NSL en de daaruit voortvloeiende samenhang tussen de gebieden, bewaakt de integraliteit en stimuleert de onderlinge kennisuitwisseling tussen de gebieden. Deze werkwijze van 'decentraal wat kan, centraal wat moet' sluit aan bij de benaderingswijze van de Nota Ruimte en is zo besproken en overeengekomen met de andere overheden.

2.2 Resultaten Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Het NSL geeft een overzicht van alle rijks en regionale maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Deze maatregelen worden per programmagebied (zie hoofdstuk 3) gepresenteerd. Per programmagebied worden ook de effecten van de maatregelen gezamenlijk op in ieder geval de concentratie (de verbetering van de feitelijke luchtkwaliteit) aangegeven. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar fijn stof en NO₂, zodat de effecten per stof duidelijk worden aangegeven.

Voor de maatregelen in het NSL geldt een uitvoeringsplicht. De overheden committeren zich met de vaststelling van het programma aan het nemen en uitvoeren van de maatregelen gedurende de periode waarop het NSL betrekking heeft. Daarbij geldt dat sommige maatregelen en projecten eerder tot



uitvoering zullen komen in die periode dan andere en dat de effecten van maatregelen en projecten zich deels ook na de programmaperiode kunnen voordoen. Deze effecten worden ook in kaart gebracht.

Het NSL geeft verder een overzicht van de ruimtelijke activiteiten die 'in betekenende mate' (zie hoofdstuk 4) bijdragen aan de luchtkwaliteit in het desbetreffende programmagebied¹ en geeft (wederom geaggregeerd per programmagebied) de effecten van deze ruimtelijke activiteiten aan. Het betreft hier projecten waar de komende vijf jaar (voor beroep vatbare) besluitvorming over zal plaatsvinden.

Er is voorzien in flexibiliteit van het programma en met name van de daarin opgenomen projecten en maatregelen. Er is de mogelijkheid van vervanging van een maatregel of project door een andere maatregel of project, wanneer die een vergelijkbaar of positiever effect heeft op de luchtkwaliteit. Voorwaarde voor een wijziging van een maatregel of project is naast een gelijkwaardig of positiever effect op de luchtkwaliteit, dat de maatregel of het project binnen hetzelfde gebied (zie hoofdstuk 2) plaatsvindt en de instemming verkrijgt van de Minister van VROM.

Het cumulatieve effect van maatregelen en het cumulatieve effect van ontwikkelingen die in betekenende mate bijdragen aan de concentraties worden in het NSL in beeld gebracht voor elk programmagebied. Hieruit volgt vanzelfsprekend het saldomatige effect per programmagebied. Indien de feitelijke ontwikkeling door tegenvallende effecten achterblijft bij dit voorspelde saldomatige effect, dan moet dit in eerste instantie resulteren in meer maatregelen of minder ruimtelijke activiteiten. Het is de intentie van de overheden om voldoende maatregelen te treffen, zodat het effect van de maatregelen het effect van de projecten ruimschoots overtreft. Prioritering tussen projecten is dan niet nodig. De feitelijke ontwikkeling en daarmee ook de feitelijke effecten van maatregelen en projecten wordt in gezamenlijkheid door het rijk en decentrale overheden gemonitord. Hiervoor wordt een monitorstelsel ontwikkeld.

Tot slot maakt het Programma duidelijk wanneer de Europese grenswaarden naar verwachting worden gerealiseerd. Er worden berekeningen gemaakt voor 2010, 2012 (einde periode waarop het programma betrekking heeft), 2015 en 2020. Waar nodig zal ook de ontwikkeling in de tussenliggende jaren worden aangegeven, zodat de trend zichtbaar wordt.

Het jaartal waarin de luchtkwaliteit op de nu bekende overschrijdingssituaties naar verwachting aan de grenswaarden gaan voldoen, wordt gepresenteerd op basis van het nu vaststaande Europese beleid, het voorgenomen Europese beleid (zie "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Thematic Strategy on air pollution") en het voorgenomen nationale en lokale beleid.

De Commissie heeft een voorstel voor een nieuwe richtlijn ingediend, waarin lidstaten ruimte krijgen om aan de grenswaarden voor fijn stof en NO₂ op een later tijdstip te voldoen dan 1 januari 2005 en 1 januari 2010. Het NSL dient ertoe te leiden dat Nederland geheel of vrijwel geheel aan de grenswaarden voor PM₁₀ en NO₂ voldoet na afloop van de derogatietermijn van vijf jaar (het voorliggende voorstel van de Commissie). Het is echter niet uit te sluiten dat op een beperkt aantal plekken na afloop van deze termijn toch nog sprake is van lokale overschrijdingen. Met het oog daarop pleit Nederland in Europa voor aanvullende ruimte, van maximaal 5 jaar. Dit op voorwaarde dat de landen in hun bestrijdingsprogramma kunnen aantonen op welke termijn binnen die 5 jaar zij wel aan de grenswaarden kunnen voldoen. Landen dienen te worden afgerekend op een maximaal redelijke inspanning.

¹ Dit kan door dat de ruimtelijke activiteit in dit programmagebied plaatsvindt of doordat de effecten van de ruimtelijke activiteit in een ander programmagebied (deels) in dit programmagebied neerslaan.



Indien deze Nederlandse inzet in Europa wordt gerealiseerd én de thematische strategie volledig wordt uitgevoerd, dan zullen de grenswaarden volgens huidige inzichten en prognoses op alle huidige hotspots in Nederland binnen de derogatietermijnen worden gerealiseerd.

Het NSL laat ook zien wanneer naar verwachting aan de grenswaarden wordt voldaan als zou worden afgezien van de in het NSL opgenomen ruimtelijke ontwikkelingen. Zo wordt het verschil zichtbaar tussen de autonome ontwikkeling door economische groei en toename van de mobiliteit en de (extra) bijdrage van die ruimtelijke projecten. Ruimtelijke activiteiten die in betekenende mate bijdragen aan de luchtkwaliteit mogen niet leiden tot het substantieel later halen van de grenswaarden dan zonder deze ruimtelijke activiteiten in een programmagebied het geval zou zijn. Dit wordt gerealiseerd door het treffen van maatregelen, maar is ook een uitwerking van een 'goede' ruimtelijke ordening, resulterend in een doordachte situering van projecten.² Dit betekent dat het jaartal waarop de grenswaarden in een programmagebied overal worden gerealiseerd³, niet significant eerder zou worden bereikt indien projecten 'in betekenende mate' geen doorgang zouden vinden. Het nemen van ingrijpende maatregelen is daarnaast maatschappelijk acceptabel door de directe koppeling met het doorgang vinden van belangrijke ruimtelijke activiteiten.

² De uitwerking van 'goede ruimtelijke ordening' vindt plaats in het kader van de WRO.

³ Conform de van toepassing zijnde regels inzake het meten en rekenen



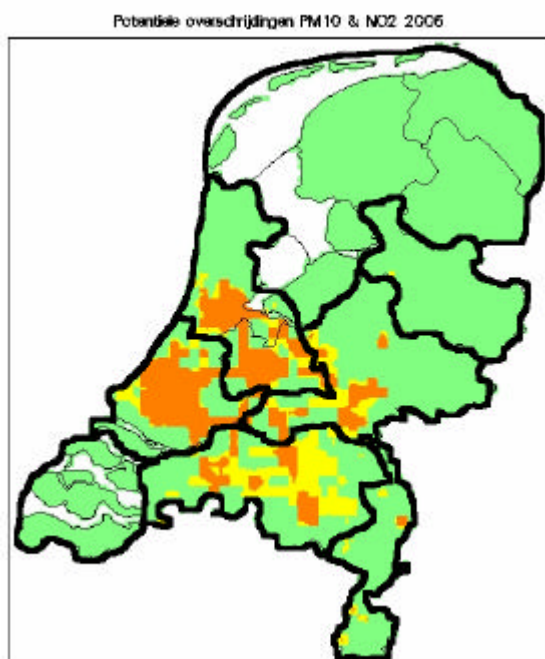
3 Gebiedsafbakening voor saldering

De voorgestelde wet geeft aan dat in een ministeriële regeling het gebied of de gebieden die in aanmerking komen voor een gebiedsgerichte uitwerking worden vastgesteld. Dit zijn de zogenaamde programmagebieden.

Op basis van de huidige inzichten en de gang van zaken in de regionale samenwerking wordt bij het opstellen van de ministeriële regeling gedacht aan een aantal voorwaarden en uitgangspunten, die bij de gebiedsaanwijzing aan de orde zullen zijn:

- De verwachte overschrijdingen van de grenswaarden voor zowel NO_2 als PM_{10} in 2005 en in de toekomst op basis van de autonome ontwikkelingen
- De verwachte overschrijdingen als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen
- De aan te wijzen gebieden moeten bestuurlijk een geheel vormen (bijvoorbeeld geen halve gemeenten). Zoveel mogelijk zal worden aangesloten bij bestuurlijke grenzen of samenwerkingsverbanden, bij de zes nationale stedelijke netwerken en bij de gebiedsindeling van de Nota Ruimte (Noordvleugel / Utrecht, Groene Hart, Zuidvleugel en Zuid-Nederland)
- Er moet sprake zijn van samenhang in de problematiek, samenhang tussen projecten en tussen maatregelen.

De gebieden waar wordt gesaldeer wordt zijn identiek voor fijn stof en NO_2 . In figuur 3 is aangegeven waar de grenswaarden voor fijn stof worden overschreden en die van NO_2 naar verwachting worden overschreden.



Figuur 3 Overschrijdingen (rood en geel) en programmagebieden



Het ligt voor de hand om daarnaast bij de begrenzing van gebieden rekening te houden met de ligging van projecten en met de precieze ligging van de overschrijdingen. Genoemde criteria resulteren in de volgende programmagebieden voor zowel PM_{10} als NO_2 ⁴:

- 1) Noordvleugel: Noord-Holland, Utrecht en een deel van Flevoland
- 2) Zuidvleugel: Zuid-Holland
- 3) Gelderland
- 4) Zeeland
- 5) Noord-Brabant
- 6) Limburg
- 7) Overijssel
- 8) Overig gebied (Noordoost Nederland)

De definitieve programmagebieden kunnen anders vorm krijgen dan hierboven geschetst en zowel groter als kleiner worden. Definitieve vaststelling gebeurt in een ministeriële regeling en deze afbakening geldt voor de volledige duur van het programma. Bij een eventueel nieuw programma (2012 en verder) worden de programmagebieden opnieuw vastgesteld.

De grootte van de hier voorgestelde programmagebieden past bij de bovengenoemde criteria en sluit aan bij de zones en agglomeraties als bedoeld in de Europese kaderrichtlijn en de eigen nationale regelgeving. De kwaliteit van de lucht is naast een lokaal ook een typisch regio-overstijgend probleem, dat goed kan worden aangepakt in grotere gebieden. De ruimtelijke reikwijdte en menselijke actieradius (voor het wonen, werken en recreëren) bevindt zich over het algemeen op het niveau van de genoemde gebieden.

Een keuze voor één aaneengesloten gebied voor alle gebieden met overschrijdingen binnen Nederland is vanuit alle genoemde criteria niet logisch en wenselijk. Ten eerste is dit bestuurlijk geen voorkeursbenadering. Juist de nu gekozen bottom-up aanpak biedt mogelijkheden voor een verantwoorde aanpak, waarbij alle overheidslagen goed kunnen worden betrokken. Ten tweede wordt er veel waarde gehecht aan het karakter van de in de wet voorgestelde salderingsmethodiek. Op een dergelijk groot schaalniveau zijn er onvoldoende waarborgen voor een afgewogen benadering die voldoende recht doet aan feitelijke samenhang tussen effecten van projecten en maatregelen. In het criterium dat de saldering ertoe leidt dat beter, en op meer plaatsen, aan de grenswaarden wordt voldaan dan in de autonome ontwikkeling het geval zou zijn, ligt een beperking naar plaats besloten. Er dient feitelijke samenhang te zijn binnen gebieden of gebiedsdelen waarbinnen wordt gesaldeerd en waar de effecten daarvan optreden. Om die reden en omdat op het gehele grondgebied aan de grenswaarden moet worden voldaan wordt niet gesaldeerd tussen bijvoorbeeld de Randstad en Groningen of Limburg.

⁴ Het is nog niet duidelijk of er in Zeeland en Overijssel na uitvoering van ruimtelijke activiteiten die in betekenende mate bijdragen aan de luchtkwaliteit, sprake zal zijn van een overschrijding van de normen voor PM_{10} en NO_2 . In het 'overig gebied' worden de grenswaarden niet overschreden.



4 Projecten 'in betekenende mate'

In het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen wordt het begrip 'in betekenende mate' geïntroduceerd. Wanneer aangetoond wordt dat een project, al dan niet in combinatie met onlosmakelijk daarmee verbonden salderingsmaatregelen, beneden de grens voor "in betekenende mate" bijdraagt aan de heersende concentratie van een stof, kan verdere toetsing wat de luchtkwaliteit betreft achterwege blijven en kan het project uitgevoerd worden. Ook in een gebied waar de grenswaarde reeds overschreden wordt. Het project is namelijk zo klein dat het niet leidt tot een verdere significante verslechtering van de luchtkwaliteit. Men raakt door het project niet significant verder verwijderd van het jaartal waarin in het gehele programmagebied de grenswaarden worden gerealiseerd.

In het NSL worden alle activiteiten opgenomen die 'in betekenende mate' bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit en die niet voldoende met projectspecifieke maatregelen kunnen worden gecompenseerd. Projecten die niet in betekenende mate bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit of die na de uitvoering van het project niet tot een overschrijdingssituatie leiden, blijven wat betreft de salderingsopgave (zie paragraaf 5.1) buiten het NSL. De gesommeerde effecten van deze projecten worden wel meegenomen bij het bepalen van de luchtkwaliteit in het programmagebied.⁵ De berekeningen die aan het NSL ten grondslag komen te liggen zijn gebaseerd op de ruimtelijke activiteiten passend bij het European Coordination Scenario van het Centraal Planbureau. Hierin is mobiliteits, ruimtelijke en economische ontwikkeling (qua bedrijvigheid, industrie en economische groei) meegenomen. Projecten die in betekenende mate bijdragen aan de luchtkwaliteit zijn hierin ook verwerkt, maar hierbij is onvoldoende rekening gehouden met de precieze situering van deze grote ruimtelijke activiteiten. Dat gebeurt dus wel in het NSL. Om dubbeltellingen te voorkomen, wordt de 'autonome' ontwikkeling verminderd met de projecten die in betekenende mate bijdragen.

Onder "niet in betekenende mate" zullen projecten vallen die voor minder dan 3% van het concentratieniveau behorende bij de jaargemiddelde grenswaarde voor NO₂ dan wel PM₁₀ van invloed zijn op de luchtkwaliteit ter plaatse van het project (totaaleffect; gebaseerd op de jaargrenswaarde)⁶. Met andere woorden: die ten hoogste 3% van de grenswaarde toevoegen aan de feitelijke luchtverontreiniging ter plaatse. Dit na aftrek van gegarandeerde effecten van eventuele, direct met het project verband houdende, maatregelen. Voor diverse categorieën plannen wordt deze algemeen geldende regel omgezet in vaste aantallen. Naar verwachting komt dit overeen met:

- voor woningbouw: maximaal 2.000 woningen netto
- voor bedrijventerreinen: maximaal 40 ha. netto
- voor kantoorlocaties: maximaal 40.000 m² brutovl oeroppervlak.

⁵ Veelal wordt gedacht dat vier projecten 'niet in betekenende mate' gezamenlijk wel in betekenende mate zou kunnen zijn. 4x1 µg is immers meer dan 1,2 µg. Dit is echter een onjuiste benadering. Ten eerste vinden deze projecten niet allemaal op dezelfde locatie plaats en ten tweede nemen de effecten van een afzonderlijk project af naarmate je verder van de ruimtelijke activiteit afkomt.

⁶ Dit betekent dat het maximale effect van een project 1,2 µg PM10 of 1,2 µg NO₂ kan zijn.



Bovenstaande uitwerking van het begrip “niet in betekenende mate” en een precieze onderbouwing worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur.

Projecten die onder het regime van “niet in betekenende mate” doorgang kunnen vinden worden ingevolge het wetsvoorstel niet langer afzonderlijk getoetst aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Voor deze projecten dient, om doorgang te kunnen vinden onder dat regime, uiteraard wel te worden aangetoond dat de bijdrage van het project onder de grens voor “niet in betekenende mate” valt. Dat wil zeggen:

- woningbouwlocaties, bedrijventerreinen en kantoorlocaties moeten kleiner zijn dan bovengenoemde omvang. Als echter voor grotere locaties door middel van berekeningen kan worden aangetoond dat zij leiden tot een kleinere verhoging van de concentratie dan 3% van het jaargemiddelde grensniveau, dan is de activiteit eveneens ‘niet in betekenende mate’ en behoeft geen toetsing plaats te vinden;
- voor wegen- en andere projecten zal door middel van een berekening (inclusief doorstromingseffecten) worden aangetoond of het project wel of niet ‘in betekenende mate’ bijdraagt aan de concentraties ter plaatse.



5 Rekensystematiek

Het NSL zal een doorrekening bevatten van de effecten op de luchtkwaliteit van alle relevante rijks- en regionale projecten en maatregelen in een programmagebied. Met behulp van deze berekening zal het (positieve) saldo van de effecten van maatregelen en projecten in beeld worden gebracht en zal het jaartal waarin de grenswaarde naar verwachting wordt bereikt worden berekend.

De doorrekening zal met een zodanige mate van detail worden gedaan dat er sprake is van een verantwoorde weergave. Het startpunt voor de berekeningen vormt een basiskaart waarin de NSL gebieden en de overschrijdingsgebieden zijn vastgelegd.

In het NSL worden twee benaderingen onderscheiden:

1. Het vaststellen van de bijdrage door projecten; die met behulp van generieke maatregelen ruimschoots wordt gecompenseerd ("salderen");
2. Het vaststellen van de huidige en toekomstig te verwachten luchtkwaliteitsituatie in Nederland (zowel uitgaande van de autonome situatie en ontwikkeling als met de toevoeging van maatregelen en projecten); om te kunnen bepalen op welk moment Nederland voldoet aan de Europese grenswaarden ("saneren").

Beide benaderingen worden onderstaand beschreven. Waarbij duidelijk is dat er ook een onderlinge relatie bestaat. Zo werken generieke maatregelen door op zowel salderen als saneren. Het NSL is succesvol als ruimtelijke projecten doorgang kunnen vinden omdat er afdoende compensatie is én als de saneringsopdracht op een redelijke termijn wordt gerealiseerd.

5.1 Saldobenadering

De berekening van het saldo van maatregelen en projecten in een gebied vraagt om een benadering waarbij binnen een programmagebied de effecten van projecten en maatregelen met elkaar worden verdisconteerd op een werkbaar schaalniveau. Om per programmagebied een saldo te kunnen berekenen, is het noodzakelijk het programmagebied op te delen in kleinere eenheden. Ieder programmagebied wordt opgedeeld in zogenaamde grids ter grootte van 1 x 1 km. Deze gridgrootte sluit aan op de wijze waarop het Milieu en Natuurplanbureau (MNP) de achtergrondconcentraties berekent en geeft een goed beeld van de effecten van projecten en maatregelen op de veranderingen in de concentratie en op de gezondheidseffecten. Voor het berekenen van de effecten van maatregelen en de projecten ontwerpt het MNP thans een toolbox waarmee per programmagebied betrouwbaar en eenvoudig de effecten van projecten en maatregelen kunnen worden doorgerekend (zie bijlage 1).

De toolbox van het MNP brengt de effecten van maatregelen en van projecten die in betekenende mate bijdragen aan de luchtkwaliteit zoals gezegd op het niveau van een grid (1 km²) in kaart. Per programmagebied wordt het saldo gepresenteerd voor alle grids in het programmagebied én wordt het



saldo gepresenteerd voor alleen die grids waar sprake is van een (potentiële) overschrijdingssituatie⁷. Bij het salderen moet er in ieder geval een ruime positieve balans zijn van maatregelen en projecten voor alle grids in het programmagebied tezamen. De overheden gaan er van uit dat ook een positieve balans ontstaat tussen maatregelen en projecten in alleen die grids waar sprake is van een (potentiële) overschrijding.⁸

De saldobenadering zal worden uitgevoerd voor 2012 (met het saldo 2007-2012), 2015 (met het saldo van de periode 2007-2015) en 2020 (met het saldo van de periode 2007-2020). Eventueel zal ook van jaar tot jaar de trend worden aangegeven. De effecten worden tot 2020 in kaart gebracht omdat een aantal projecten pas na 2012 feitelijk gereed zijn. Het in kaart brengen van effecten na 2020 heeft weinig toegevoegde waarde omdat er geen betrouwbare voorspellingen zijn te doen over de ontwikkeling van de achtergrondconcentraties na 2020. De onzekerheden hierin zijn te groot.

Bij het salderen worden alle maatregelen die na 1 januari 2005 zijn ingevoerd door de rijksoverheid en door lokale overheden meegenomen. De effecten van maatregelen van Europees beleid (zie "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Thematic Strategy on air pollution") worden niet meegenomen, omdat de Nederlandse overheid onvoldoende invloed heeft op uitvoering van deze maatregelen. Dit in tegenstelling tot nationale maatregelen. De effecten van alle projecten 'in betekenende mate' worden op basis van vuistregels meegenomen. Naar verwachting hebben met name rijksmaatregelen en enkele lokale maatregelen - zoals bijvoorbeeld de milieuzonering - een significant effect op de saldering. Dit betekent ook dat met name de rijksoverheid voor voldoende maatregelen moet zorgen ter compensatie van alle projecten die in betekenende mate bijdragen aan de luchtkwaliteit.

5.2 Bepaling jaar waarin de grenswaarden naar verwachting worden gehaald

De berekeningssystematiek voor het bepalen van het jaar waarin de grenswaarde wordt gehaald (de "saneringsopgave") verschilt van de voorgestelde systematiek bij het salderen (zie 5.1) Voor het bepalen van het jaar waarin de grenswaarde wordt gehaald, is meer detail gewenst dan de detaillering die nodig is voor het salderen. De grenswaarden moeten immers overal in Nederland worden gerealiseerd.

Voor alle grids wordt daartoe vastgesteld wat de hoogste waarde is in het grid⁹. Voor het halen van de grenswaarden in heel Nederland is het vervolgens noodzaak dat deze waarden in alle grids onder de grenswaarden komen en blijven. Ook voor het berekenen van het jaartal zal een toolbox worden ontwikkeld die het mogelijk maakt de effecten van lokale maatregelen op de hoogste waarde in de grids (globaal) in kaart te brengen. Na opname van projecten en maatregelen volgt wanneer de grenswaarden in een programmagebied worden gerealiseerd. Grafisch wordt gepresenteerd hoe de luchtkwaliteit zich in een gebied ontwikkelt (zie bijlage 4).

⁷ Er is sprake van een overschrijdingsgrid als op minstens één locatie in het grid de grenswaarde voor fijn stof dan wel NO₂ wordt overschreden. Er zijn overigens slechts drie grids in heel Nederland waar de achtergrondconcentratie hoger is dan de Europese grenswaarden. Er is sprake van een potentieel overschrijdingsgrid in dat grid waar naar verwachting de luchtkwaliteitsvereisten na uitvoering van een projecten (zowel in betekenende mate als niet in betekende mate) ergens in het grid sprake kan zijn van een (kleine) overschrijdingssituatie. Er zijn immers grids waar de luchtkwaliteit op een dusdanig niveau is dat een geringe verandering leidt tot een (kleine) overschrijding van de luchtkwaliteitsvereisten. Tot slot zijn er binnen een programmagebied 'grids' waar de grenswaarden nu en na uitvoering van projecten wordt gehaald.

⁸ Deze benadering is verenigbaar met artikel 9 van de kaderrichtlijn. De tweede volzin, eerste zinsnede van dat artikel bevat een verplichting tot het niet overschrijden van de grenswaarden in zones en agglomeraties waar de niveaus reeds lager zijn dan die van de grenswaarde. Omdat artikel 9 ziet op het niveau van een zone of agglomeratie staat het artikel er niet aan in de weg dat er op het niveau van 1 x 1 km sprake kan zijn van een lokale (tijdelijke) overschrijding van de norm, bijvoorbeeld in de onmiddellijke nabijheid van een bron, mits de effecten daarvan in dat gebied worden gecompenseerd door de effecten van maatregelen en het in de agglomeratie als geheel niet slechter wordt (zie voor een verdere toelichting op de mogelijkheden tot en voorwaarden voor saldering in of met gebieden of gebiedsdelen waar aan de grenswaarden wordt voldaan (zie ook bijlage 3).

⁹ Vanzelfsprekend worden hierbij de projecten die in betekenende mate bijdragen aan de luchtkwaliteit meegenomen. De verkeerseffecten van deze projecten laten zich met bestaande modellen ook goed prognostiseren.



Voor het halen van de grenswaarde op deze zogenoemde hotspots zullen naar verwachting de effecten van lokale maatregelen van significante betekenis zijn. Vanzelfsprekend hebben ook het generieke beleid en het nieuwe Europees beleid effecten voor de luchtkwaliteit op deze 'hot spots'. Met het NSL wordt expliciet welke maatregelen door rijk en welke door regio worden getroffen. Voor deze maatregelen geldt een uitvoeringsplicht voor alle overheden. Dat is ook de reden dat het programma en de maatregelen in nauwe samenwerking tussen de overheden tot stand zal komen. Het NSL kan immers gezien worden als een 'bindend' convenant voor de betrokken overheden.

Deze aanpak betekent niet dat met zekerheid is te zeggen dat er geen andere overschrijdingssituaties zullen zijn of ontstaan. Een deel van de problematiek van de 'hot spots' komt door de specifieke ruimtelijke of andere omstandigheden (luchtcirculatie, veel groter aandeel bussen/vrachtwagens dan gemiddeld, hoge gebouwen etc). De effecten van deze specifieke ruimtelijke of andere omstandigheden zijn echter niet betrouwbaar met het nationale plan voor Nederland als geheel te voorspellen. Indien zich tijdens uitvoering van het NSL nog nieuwe lokale overschrijdingen voordoen, zullen deze onverwijld worden aangepakt. Hierbij zijn specifieke lokale maatregelen van groot belang.



6 Toetsing van projecten

Na vaststelling van het NSL zal het programma en de daarin opgenomen doelstelling gelden als onderbouwing voor individuele projectbesluiten. Alle projecten waarvoor het eerste voor beroep vatbare besluit is voorzien in de periode van vijf jaar waarop het programma is gericht en voor compensatie waarvan in het NSL maatregelen worden voorzien, worden in het NSL opgenomen.

In het wetsvoorstel is, mede naar aanleiding van het eerdere advies van de Raad van State, afgezien van appellabiliteit van het NSL. Dit betekent dat het eerste moment van toetsing van de onderbouwing die het NSL verleent aan projecten zal liggen op het niveau van het eerste projectbesluit waartegen beroep wordt ingesteld.

Bij de toetsing van een individueel project zal op basis van de voorgestelde wet worden getoetst of het project past binnen het programma, de daarin vastgelegde uitgangspunten en het opgenomen resultaat voor de saldering. Dat laatste is cruciaal voor de individuele projecttoetsing. Het NSL zal per programmagebied aantonen dat de projecten afdoende worden gecompenseerd met maatregelen, in een balans en zo nodig grafisch. Er zal een positief saldo zijn. Indien een project qua aard en omvang van effecten aansluit dan wel kleiner is dan de wijze waarop het project in het programma was opgenomen, dan is met het programma aangetoond dat de effecten van het project afdoende worden gecompenseerd met maatregelen.

Daarnaast is met het programma aangetoond dat ook met de hoogste waarde van de concentratie binnen het gebied op een redelijke termijn aan de grenswaarde wordt voldaan in het betreffende programmagebied.

Projecten die aan genoemde voorwaarden voldoen kunnen niet op het onderdeel luchtkwaliteit worden afgewezen. Voor projecten die substantieel afwijken van de wijze waarop het in het programma is opgenomen, moet volgens de methodiek van “salderen” (zie 5.1) en “saneren” (zie 5.2) worden aangetoond of het tot vergelijkbare uitkomsten leidt als in het vastgestelde programma. Indien dit het geval is, kan het project niet op het onderdeel luchtkwaliteit worden afgewezen. Alleen als het project wezenlijk anders is dan de wijze waarop het was opgenomen in het programma én als niet kan worden aangetoond dat het (eventueel na uitvoering van extra maatregelen) leidt tot vergelijkbare of betere uitkomsten dan in het vastgestelde programma, kan het project op basis van luchtkwaliteit worden afgewezen.



Bijlage 1 Plan van aanpak voor rekenen aan saldobenadering van MNP

Aanleiding

De luchtproblematiek is complex omdat in feite er 2 problemen door elkaar heen lopen: blokkade van bouwplannen en risico's voor de gezondheid. Randvoorwaarde voor een 'geloofwaardige' salderingsregeling is dat beide problemen aan elkaar gekoppeld worden. Het kabinet is bezig met de voorbereiding van de aanpak van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Het kabinet wil geen ontkoppeling tussen ruimtelijke activiteiten en luchtkwaliteit, maar een flexibele ontkoppeling (of koppeling op afstand). Projecten worden niet meer individueel beoordeeld, maar op programmaniveau. Saldering kan plaatsvinden in ruimte en tijd via een balansbenadering, dat wil zeggen een balans tussen projecten die leiden tot verslechtering van de luchtkwaliteit en bestrijdingsmaatregelen c.q. projecten die leiden tot verbetering. Op locaties waar een overschrijding is van een luchtkwaliteitsnormen mag van de Raad van State op dit moment geen bouwproject plaatsvinden die de luchtkwaliteit verder verslechterd. Met de regeling saldering luchtkwaliteit 2005 kunnen bouwprojecten op deze locaties doorgang vinden indien de verslechtering elders gecompenseerd wordt. De lucht moet hierdoor netto schoner worden.

Belangrijke vragen tav de regeling zijn:

- Wat is het beoordelingscriterium? (emissie, concentratie, blootstelling)
- Wat zijn de gebiedsgrenzen?
- Welke projecten komen aan de creditzijde (verslechteringen)?
- Welke maatregelen/projecten komen aan debetzijde (verbeteringen)?
- Tussen welke locaties mag worden gesaldeerd (locaties met een overschrijding of mag ook gesaldeerd worden met locaties zonder overschrijding?)
- Mag er worden gesaldeerd in de tijd? Wat zijn de spelregels?
- Hoe ga je om met regio-overstijgende projecten, bv. een verkeersweg die voor een deel de betreffende regio doorkruist?
- Hoe ziet de balansbenadering eruit en welke berekeningen moeten er uitgevoerd worden en door wie?
- Wie dient een plan in (rechtsorgaan?)?
- Aan welke kwaliteitseisen moeten plannen voldoen? Wie bepaalt en controleert dit? Wanneer is een plan rond? Vooral kwaliteit van lokale maatregelen is een punt (overschatting, redenering naar resultaat, dubbeltelling).
- Wie houdt de boekhouding tussen de plannen bij? Wie zorgt voor consistentie?

Het MNP heeft deze notitie opgesteld om een bijdrage te geven aan de beantwoording van de laatste vraag. We veronderstellen dat het belangrijkste doel van saldering is om de verschillende ruimtelijke activiteiten doorgang te laten vinden, maar dat deze gecompenseerd moeten worden met een meer dan navenante verbetering van de luchtkwaliteit terwijl tegelijk de blootstelling van de burger vermindert.

Achtergrond

Voor een salderingsmethodiek zijn de volgende punten van belang:

- De methodiek moet gelden voor beide probleemstoffen; NO₂ en PM₁₀;
- Het kennisniveau over fijn stof is beperkt. Het dossier kent grote onzekerheden onder andere over metingen, emissies, concentraties en blootstelling. Voor een salderingsmethodiek lijken vooral de onzekerheden in emissies en atmosferische verspreiding van belang.
- Het beschikbare modelinstrumentarium in Nederland is niet toegesneden op de regio's (zoals Zuidvleugel, regio Utrecht, Arnhem/Nijmegen). In Nederland kunnen we nationale modellen inzetten (zoals OPS) en lokale modellen (zoals CAR). Er zijn echter nauwelijks regionale modellen beschikbaar (1 uitzondering: het TNO-model URBIS dat het Rijnmondgebied modelleert). Regionale modellen kunnen wel ontwikkeld worden, maar dit kost tijd en geld.
- De methodiek moet – intrinsiek – aansluiten bij de juiste prioriteiten. Het gaat bij luchtkwaliteit niet zozeer om de kilogrammen emissies, de hectare overschrijdingen, maar uiteindelijk om de mate van blootstelling.¹⁰

¹⁰ In de discussie op 30 januari werd ter discussie gesteld of het beoordelingscriterium de concentraties danwel blootstelling zou moeten zijn. In de Kamerbrief van 19 december 2005 over de concept-regeling staat in artikel 7 sub d dat bij "de manier waarop de vaststelling van de maatregelen rekening is gehouden met het aantal mensen dat wordt



Referentiepad

In beginsel is bij een balansbenadering naast de waardering van de balansposten ook de referentie van groot belang. De referentie is van invloed op de beoordeling van de balans. Door uit te gaan van een relatieve benadering (geen toetsing op EU-normen) wordt de systematiek een stuk eenvoudiger. Om een brug te slaan met de realisatie van de normen (op termijn) stelt het MNP het volgende voor.

De luchtkwaliteit vertoont een trendmatige daling. Deze daling is niet autonoom, maar is afhankelijk van binnenlands en buitenlands beleid. Gevaar van dubbeltelling bij het waarderen van balansposten ligt evenwel om de hoek. Voorgesteld wordt om in de salderingsmethode het EU-bronbeleid niet mee te nemen in de balansbenadering en deze voor 100% toe te wijzen als onderdeel van de trendmatige daling. De volgende 3 argumenten zijn van belang:

1. Zolang de normen nog niet zijn gerealiseerd, is een daling in concentraties noodzakelijk. Europese maatregelen voor met name het wegverkeer zijn zeer effectief. Er zijn echter weinig vergelijkbare maatregelen nationaal en lokaal die zoveel effect sorteren zonder het verkeer drastisch te beperken. Het gebruiken van deze ruimte voor saldering kan mogelijk problemen geven bij het oplossen van hardnekkige knelpunten omdat er niet voldoende nationale en lokale maatregelen resterend om de toename in vervuiling voldoende te verminderen. Saldering kan zo leiden tot het 'opvullen' van de vervuilingruimte vanaf het startjaar (2005) en realisering van de normen bemoeilijken. De Europese Commissie zal waarschijnlijk niet accepteren dat ruimte die door derogatie wordt geboden, door het salderen wordt opgevuld en stelt daarnaast als eis dat de normen binnen de derogatietermijn worden gerealiseerd. Door het buiten beschouwing laten van Europees beleid kunnen knelpunten grotendeels door Europees beleid worden opgelost.
2. Met de voorgestelde uitzondering concentreert de programma-aanpak zich op die acties die binnen het domein liggen van de nationale, provinciale en regionale bestuurders. Het garandeert dan ook dat de concentraties daadwerkelijk dalen door nationaal aanvullend beleid.
3. Een methodisch voordeel van de aanpak is dat er geen discussie meer is over het meetellen van het vastgestelde EU-bronbeleid van voor 2005, dat nog effecten heeft na 2005 (bijv. de penetratie van EU-Euronormen in het wegverkeer). Bovendien hoeven de bijdragen vanuit het buitenland (meest dominante bijdrage) dan niet meegewogen te worden.

Berekeningsmethodiek

Voor het berekenen van salderingsprogramma's moet een salderingsmethodiek en daarna een tool worden ontwikkeld. De methodiek moet eerst worden gedefinieerd voordat er het kan worden gebouwd. De ontwikkeling gebeurt in fase 1 van het project. Veel keuzes moeten nog worden gemaakt en een aantal keuzes en consequenties moet nog worden geïdentificeerd. Een bouwplan moet worden opgesteld waarmee in fase 2 een tool kan worden gebouwd. De definitie vindt plaats in afstemming met experts op luchtverontreinigingsgebied. In eerste instantie de experts van TNO en MNP en later ook met andere experts en in overleg met VROM. Hieronder is een eerste aanzet gedaan die keuzes benoemt en voorstellen voor keuzes geeft.

Indicator

Als salderingscriterium kan in principe gekozen worden voor 3 indicatoren:

- Emissies
- Concentraties
- Blootstelling

Wij stellen voor om hiervoor de blootstelling te kiezen. Blootstelling sluit het best aan bij de gezondheidseffecten en is vanuit doel voor het verbeteren van de volksgezondheid de beste indicator. Concentratie als indicator heeft als nadeel dat locaties waar geen of weinig mensen wonen net zo zwaar wegen als locaties waar veel mensen wonen. Hierdoor kan salderen in principe leiden tot schonere lucht in weilanden. Door deze methode verliezen maatregelen daarnaast binnen stedelijk gebied aan gewicht. Terwijl daar de meeste maatregelen mogelijk zijn. Hierdoor vervalt bijvoorbeeld de mogelijkheid projecten aan stadsranden (bijv. rondweg die stedelijk gebied ontlast) te salderen met maatregelen in dichtbevolkte gebieden (milieuzones) waarbij netto de concentratie/emissie wel toeneemt maar de blootstelling afneemt. Ook maatregelen die alleen de concentratie verminderen tellen niet meer mee als een ondertunneling van een snelweg (bijv. A2 Maastricht). Emissie als indicator heeft naast de genoemde nadelen van concentratie ook het nadeel dat elke emissie even zwaar telt. In de praktijk telt luchtvervuiling van wegverkeer veel

blootgesteld aan een toename of vermindering van de concentratie van een stof". We houden vooralsnog vast aan het blootstellingscriterium.



zwaarder door in de concentratie dan de luchtvervuiling van andere sectoren zoals bijvoorbeeld van een elektriciteitscentrale. Daarnaast ligt de meerderheid van de maatregelen die getroffen kunnen worden bij het wegverkeer. Voordeel van de methode is de grote eenvoud. Er is slechts de emissievermindering nodig en deze moet groter zijn dan de extra uitstoot van het beoogde bouwproject.

Schaalniveau

Hier zijn verschillende keuzes mogelijk, variërend van 5 bij 5 km, 1 bij 1 km, naar straatniveau. Ons voorstel is in eerste instantie om aan te sluiten bij het schaalniveau van de achtergrondkaart (GCN) zoals algemeen gebruikt voor alle luchtkwaliteitsmodellen in Nederland. Deze resolutie is 1 bij 1 kilometer. Hiermee sluit de tool aan op de basis van alle luchtkwaliteitsberekeningen. Een hogere resolutie levert vanuit onzekerheden en effecten op gezondheid geen extra informatie op. Daarnaast levert de keuze voor projecten die voor saldering in aanmerking komen ("in betekende mate") alleen hele grote projecten (zie boven) op die zichtbaar zijn bij 1 bij 1 km. Hiervoor is het ook niet nodig een hogere resolutie te kiezen.

De onzekerheden in de concentratieberekeningen, met name voor fijn stof, zijn erg groot. Rekenen op nog hogere resolutie dan 1 bij 1 km geeft grote onzekerheden en het huidige kennis niveau is niet voldoende voor een nauwkeurige inschatting van de effecten van allerlei maatregelen.

Vanuit gezondheidsoogpunt is de stadsachtergrond het relevante niveau. Dit is het concentratieniveau waaraan het grootste deel van de mensen is blootgesteld. Op dit niveau zijn ook de gezondheidseffecten afgeleid. Hot spots hebben hogere concentraties maar zijn zeer lokaal en er wonen relatief weinig mensen.

Als gekozen wordt voor een grid van 1 bij 1 km dan zijn alleen lokale maatregelen relevant die een significante emissiereductie realiseren op deze schaal. Het plaatsen van een scherm levert bijvoorbeeld geen winst op in een 1 bij 1 grid. Voordeel is dat alleen maatregelen worden meegenomen die de vervuiling significant verminderen en effect hebben op afname in concentratie en blootstelling.

Regio's

Er moet een keuze worden gemaakt voor afbakening van regio's. Dit is met name een bestuurlijke afweging. De keuze heeft ook gevolgen voor de definitie van het tool en kan ook effecten hebben op salderen? (Hoe ga je bijv om met projecten aan randen etc.).

Projecten

VROM moet lijst met projecten aanleveren die in betekende mate zijn gescoord, zodat deze informatie kan worden gebruikt in de definitie fase. Dit geeft een beeld waarvoor we het tool gaan opstellen. Daarnaast moeten vuistregels worden afgeleid door (DHV?) die het mogelijk maken de vervuiling van deze projecten op te stellen (uitstoot per kantoor opp etc.).

Maatregelen

Om te kunnen salderen zijn er compenserende maatregelen nodig die zijn getroffen na 1 januari 2005. Salderen gebeurt op locaties die in 2005 in overschrijding zijn. (nader te specificeren hoe dit gedefinieerd moet worden). Op deze locaties moet worden gesaldeerd om projecten doorgang te laten vinden.

Onderscheid kan er worden gemaakt naar 3 categorieën maatregelen.

1. Europese maatregelen
2. Nationale maatregelen
3. Lokale maatregelen

Het effecten van maatregelen moet vertaald worden naar een reductie in een grid van 1 bij 1 km (of in gekozen andere resolutie) en dit moet vertaald worden naar een afname in concentratie en blootstelling. Allereerst moet gedefinieerd worden welke maatregelen meegenomen moeten worden. Alle Europese en Nationale maatregelen die significant zijn (wat is significant-> definiëren) moeten worden meegenomen. Voor lokale maatregelen geldt hetzelfde. Lokaal kan worden gekeken wat de belangrijkste bijdragende sectoren zijn. Deze sectoren kunnen worden geselecteerd als mogelijke sectoren voor maatregelen. Ook kan gekeken worden naar huidige actieplannen en daar een selectie uit te maken.

Europese maatregelen

Europese maatregelen voor het wegverkeer hebben een grote invloed op de concentraties fijn stof en stikstofdioxide in Nederland. Nieuwe maatregelen zijn Euro 5 voor personen auto's voor 2010. Hiervan is



een voorstel van de commissie beschikbaar. Op termijn is er een nieuwe euronorm voor vrachtverkeer voorzien rond 2012 (Euro VI) en voor personenauto's rond 2015 (Euro 6) voor fijn stof en stikstof dioxide. Hier zijn nog geen voorstellen van beschikbaar. In de thematische strategie zijn aannames gemaakt over aanscherping voor Euro VI vrachtverkeer. Salderen tegen deze nieuwe euronormen is mogelijk. Er zijn echter weinig vergelijkbare maatregelen nationaal en lokaal die zoveel effect sorteren zonder het verkeer drastisch te beperken. Het gebruiken van deze milieuruimte kan mogelijk problemen geven bij het oplossen van hardnekkige knelpunten omdat er niet voldoende nationale en lokale maatregelen resterend om de toename in vervuiling voldoende te compenseren.

Nationale maatregelen

Er kan gesaldeerd worden tegen maatregelen genomen uit de septemberbrief. Het gaat hierbij om stimulering roetfilters nieuwe personenauto's, retrofit roetfilters op wegvoertuigen, binnenschepen, locomotieven en mobiele werktuigen, subsidie roetfilters nieuwe bestelauto's en taxi's, stimuleren lokaal schoon vervoer, , stimulering euroIV/V zware voertuigen, subsidie NOx- katalysator binnenschepen, zwavelvrije diesel wegverkeer, subsidiering Euro-5-personenauto's en beperking BPM- en MRB-voordelen grijskenteken. Dit zijn harde maatregelen en ook al opgenomen in de GCN kaart. Hiernaast zijn nog nieuwe maatregelen mogelijk die als zacht zijn aangemerkt door MNP en niet in de GCN kaart zitten. Nieuwe maatregelen worden opgesteld in het actieplan fijn stof en daarnaast bevat de septemberbrief nog mogelijk maatregelen die niet in de raming zijn verwerkt omdat ze nog niet concreet genoeg waren.

Lokale maatregelen

Lokale maatregelen kunnen worden meegenomen als ze een significant verminderend effect hebben op de uitstoot van vervuiling in een 1 bij 1 km grid of –ingeval blootstelling criterium is- als ze grootschalig de blootstelling verminderen (lange tunnels) en genomen zijn na 1 januari 2005. Het salderings tool kan top down (alles generiek) of bottom up (projecten uit regio's) worden opgezet. Ons voorstel is om een hybride versie te maken. Hierin kan TNO berekenen wat een maatregel oplevert in eenheden. Bijvoorbeeld het verminderen van 1 stuk zwaar, 1 stuks middelzwaar of 1 stuks licht verkeer of het inpassen van een schone versus meer vervuilende bus (zogenaamde vuistregels). Dit kan dan nog verder worden gespecificeerd. Zo kunnen regio's hun eigen projecten scoren en worden ze toch generiek gevuld. Dit moet nader worden bekeken voor de te selecteren maatregelen.

Probleem bij veel lokale maatregelen is dat het effect moeilijk is in te schatten op bijv het verminderen van verkeer. Dit is de achilleshiel van salderen omdat dit moeilijk controleerbaar is. Veel lokale maatregelen zijn lastig of niet in te schatten of heel locatie specifiek zoals bijvoorbeeld het effect van parkeertarieven, transferia, fietspaden, snelheidbeperking, doorstroming etc. De uitkomsten zijn hierdoor manipuleerbaar. Daarnaast is er een gevaar voor dubbeltelling. Lokale maatregelen die al nationaal zijn ingevoerd (zoals schoon lokaal vervoer uit de septemberbrief) kunnen niet worden opgevoerd voor salderen. Daarnaast kunnen lokale maatregelen indirect ook een verplaatsing van emissies veroorzaken (afsluiten van een weg). Effecten kunnen ook geheel uitblijven (congestie verbeteringen, snelheidsverlaging). De netto effecten moeten in kaart worden gebracht. Er moet een controle komen op de opgevoerde maatregelen die moet toezien op deze aspecten. Een papieren werkelijkheid à la Schiphol geluidsmethodiek dreigt.

Berekeningsmethodieken

Gegeven het bovenstaande stelt het MNP een simpele, pragmatische methode voor om de balans snel op te kunnen maken. De balansposten worden met de volgende vergelijking uitgerekend:

Blootstellingsvermindering=?E * v * B

?E = Emissieverandering door bestrijdingsmaatregel resp. project in jaar t

v = verspreidingsfactor voor de mate van atmosferische transport van de component (PM₁₀ danwel NO₂).

Deze factor is afhankelijk voor afstand tussen bron en receptor.¹¹

B = mate van blootstelling (aantal inwoners)

De balansposten worden berekend voor elke gridcel (voorlopig wordt gedacht aan een 1 x 1 km grid). De emissieverandering kan voor elk jaar worden berekend, zodat afweging in tijd kan plaatsvinden.

¹¹ Verspreidingsrichting blijkt voor lage bronnen van minder belang en kan vooralsnog worden verwaarloosd. Ook het verschil in meteo tussen regio's kan eventueel worden genegeerd omdat het effect op debet en credit vergelijkbaar is.



Indicator: Emissie (?E)

Dit is startpunt voor de opvolgende stappen (concentratie en blootstelling). In kaart moet worden gebracht hoeveel extra uitstoot een project oplevert per gridcel/lokaal in een regio. Daarnaast moet in kaart worden gebracht hoeveel compenserende maatregelen opleveren per gridcel per regio.

Een lijst met maatregelen moet worden opgesteld waarvan TNO de effecten moet berekenen per eenheid (bijv hoeveelheid auto of vrachtauto's minder). Dit wordt de generieke lijst waar regio's uit kunnen kiezen en naar hun specifieke situatie kunnen aanpassen. Daarnaast kan de mogelijkheid worden geboden om regio specifieke informatie te kunnen invoeren door de regio's zelf. Dit moet nader uitgewerkt worden.

Dummy 1: Grid Regio Flevodrecht (vakjes=grid): Nieuw project spitsstrook met compenserende maatregelen snelheidbeperking, beperking verkeer en milieuzone. Uitstoot in kg primair fijn stof (PM₁₀). Alle getallen zijn fictief

Spitsstrook +3000 kg; Vermindering verkeer 10000 voertuigen - 1000 kg;		Milieuzone - 2000 kg		

In de dummy levert het project aan debet: 3000 kg
Maatregelen leveren aan credit : 3000 kg
Netto verandert de uitstoot met 0 kg.

De gridinformatie is voor balans op emissieniveau niet nodig, maar wel voor de vervolgstappen naar concentratie en blootstelling.

Indicator: Concentratie

In deze rekenmethodiek worden de emissies omgezet in concentratie. Dit kan met een matrix waarin het verband tussen uitstoot en concentratie is vastgelegd.

In deze matrix is per eenheid uitstoot van een bepaalde sector aangeven wat de concentratie is in het grid en de aangrenzende grids. Concentratie is afgeleid voor gemiddelde omstandigheden (meteorologie). Voor alle regio's wordt hetzelfde grid gehanteerd. Dit kan omdat het om een relatieve afweging gaat, de fouten in de credit zijn net zo groot als in de debet en vallen tegen elkaar weg. Dit betekent wel dat de berekende concentratie indicatief is voor de achtergrond en niet hetzelfde zoals doorgerekend voor GCN achtergrond kaart. Voor elke sector die van belang is wordt een grid opgesteld voor primair fijn stof en voor stikstofdioxide. In de lokale berekeningen gaat om de directe uitstoot van primair fijn stof en van stikstofdioxide. Dezelfde 2 stoffen die zijn gebruikt om te berekenen of een project in betekende mate is. Nader bekeken moet worden of tegen NO_x of NO₂ moeten worden gesaldeerd dit hangt o.a. van resolutie af.

Dummy grid 2: In grid X wordt 1000 kg van een stof geëmitteerd, weergegeven is de jaargemiddelde concentratie die hierdoor in het grid en omliggende grids ontstaat in $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Alle getallen zijn fictief.

0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0.1	0	0	0
0	0	0	0.1	0.4	0.5	0.3	0.1	0	0
0	0	0	0.1	0.4	X 1	0.5	0.2	0.1	0
0	0	0	0.1	0.3	0.5	0.3	0.1	0	0
0	0	0	0	0.1	0.3	0.1	0	0	0



0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Met behulp van deze matrix is de concentratie in de verschillende grids te berekenen. Een grid waar uitstoot plaatsvindt is grid X. Elk grid waar uitstoot plaatsvindt wordt op grid X geschoven en zo wordt afgeleid wat de concentratie in de grids is.

Dummy 3: Concentratie in Flevodrecht ten gevolge van spitsstrook en tussen haakjes verkeersvermindering en na de // ten gevolge van milieuzone op basis dummy 1 en 2

1.5 (-0.5)//-0.2	0.9 (-0.3)//-0.8	0.3 (-0.1)//-1	0 (0)//-0.6	0 (0)//-0.2
X 3 (X-1)//-0.2	1.5 (-0.5)//-0.8	0.6 (-0.2)//X-2	0.3 (-0.1)//-1	0 (0)//-0.4
1.5 (-0.5)//-0.2	0.6 (-0.2)//-0.6	0.3 (-0.1)//-1	0 (0)//-0.6	0 (0)//-0.2
0.9 (-0.3)//0	0.3 (-0.1)//-0.2	0 (0)//-0.6	0 (0)//-0.2	0 (0)//0
0 (0)//0	0 (0)//0	0 (0)//0	0 (0)//0	0 (0)//0

Gesommeerd levert dit een kaart op waarin voor elke gridcel is te zien of er een concentratie toename danwel een afname is.

Dummy 4: Concentratieverandering in Flevodrecht ten gevolge van spitsstrook en verkeersvermindering en milieuzone $\mu\text{g}/\text{m}^3$

0.8	-0.2	-0.8	-0.6	-0.2
1.8	0.2	-1.6	-0.8	-0.4
0.8	-0.2	-0.8	-0.6	-0.2
0.6	0	-0.6	-0.2	0
0	0	0	0	0

Als alle gridcellen worden gesommeerd komt is de netto verandering -3. De negatieve balans komt doordat de reductie middenin het grid zit en de toename aan de rand. Een groter deel van de toename verdwijnt buiten het grid.

Indicator: Blootstelling (B)

In deze laatste stap wordt de concentratie verandering omgezet in een blootstellingsverandering. Hiervoor is nodig de het aantal inwoners per grid.

Dummy 5: Aantal inwoners (10 duizend) per grid in Flevodrecht; Fictieve getallen

0.1	0.1	0.5	0.1	0.1
0.1	0.7	1	0.7	0.3
0.1	1	1	0.8	0.3
0.1	0.5	0.5	1	0.1
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

Door de concentratieverandering te vermenigvuldigen met het aantal inwoners krijgen we een inwoner gewogen concentratieverandering. Dit is een maat voor de blootstelling. Hoe meer inwoners hoe zwaarder een concentratieverandering telt. In het voorbeeld is zichtbaar dat de milieuzone in dichtbevolkt gebied zwaar aantikt en de spitsstrook relatief minder doordat deze buiten dichtbevolkt gebied ligt.

Dummy 6: Blootstellingsverandering in Flevodrecht in $\mu\text{g} \cdot \text{inwoners}(10^4)/\text{m}^3$

0,08	-0,02	-0,4	-0,06	-0,02
0,18	0,14	-1,6	-0,56	-0,12
0,08	-0,2	-0,8	-0,48	-0,06
0,06	0	-0,3	-0,2	0
0	0	0	0	0

Gesommeerd over alle gridcellen is de netto blootstellingsgewogen verandering $-4.3 \mu\text{g} \cdot 10000 \text{ inwoners}/\text{m}^3$.



Maatregelen

Het MNP heeft de beschikking over landelijke generieke emissieveranderingen (incl. de daarbij behorende EVV en Ef). Voor de berekening van de salderingsposten en de regionale programma's zou regionale specifieke informatie verzameld moeten worden. In het tool zouden we de vuistregels kunnen leveren om deze projecten te scoren voor concrete variabelen als afname verkeer. Regio's moeten zelf de afname berekenen. Ook de indirecte effecten zijn niet altijd eenduidig en per regio variabel. Andere specifieke invoeren worden nader bekeken. Bij de berekening van de regio-specifieke emissieverandering moet ook worden opgepast voor dubbelrekening ten opzichte van het referentiepads. Als in het referentiepads bijv. een bepaalde ontwikkeling is verondersteld t.a.v. EuroV-normen, dan moet opgepast worden dat het effect van een ontmoedigingsbeleid van bv. EuroIII-vrachtwagens in binnensteden op een correcte wijze wordt geanalyseerd.

Europees en Nationaal

Een lijst met nationale en Europese maatregelen wordt door MNP opgesteld. MNP moet van deze maatregelen per gridcel de effecten uitrekenen. MNP heeft een grid waarin per sector de uitstoot is weergegeven. Als er een generieke reductie plaatsvindt bijvoorbeeld 10% reductie voor een sector dan is de reductie per gridcel 10% van de totale uitstoot in dat grid. Voor wegverkeer is deze informatie op 1 bij 1 km grid beschikbaar. Voor andere sectoren is deze informatie beschikbaar in 5 bij 5 km. Deze informatie moet worden verdeeld (evenredig) naar een 1 bij 1 km grid zodat er mee gerekend kan worden. Belangrijk is dat de grids compatible zijn.

Lokaal

De vaststelling van de emissieverandering zou ondersteund kunnen worden door adviesbureaus (bv. CE, TNO, Goudappel). MNP zou de landelijke generieke emissiefactoren beschikbaar kunnen stellen (consistent met het referentiepads) en een aantal vuistregels voor generieke maatregelen (bv. kilometerheffing, snelheidsverlaging, groene zone). In de regionale programma's zouden deze generieke informatie gebruikt kunnen worden en beredeneerd van worden afgeweken c.q. verder verfijnd worden. Punt dat nog geregeld moet worden is welke instantie de regionale emissieberekeningen gaat controleren?

Berekeningsmethodiek

Voordelen van de methodiek:

- Simpel en transparant.
- Op korte termijn te ontwikkelen en geen ingewikkelde modellen nodig (spreadsheet is voldoende).
- Prioriteitsdiscussie richt zich met name op de emissies (en met name van verkeer) en de mate van blootstelling. Complexe verspreidingsberekeningen blijven achterwege.
- Het bekende voorbeeld van de afweging tussen een ringweg en een weg door de stad wordt ondersteund door de methode (dit ligt anders als je alleen emissies zou gebruiken als maatstaf).
- De verspreidingsfactor 'stuurt' mede de prioriteitstelling en dit is ook logisch. Verkeersemisies dragen het meest bij en zijn vanuit gezondheidsoverweging het meest verdacht.
- Belangrijke vereiste is wel dat de methode en onderliggende getallen worden 'bevoren' voor een aantal jaren. Het bestuurlijke proces wordt anders teveel verstoord door wijzigingen in getallen. De boekhouding van projecten moet wel per jaar plaatsvinden.

Verdere uitwerking berekeningsmethodiek en organisatie

De wetenschappelijke robuustheid zal met name afhangen van de gehanteerde verspreidingsfactoren. Hiervoor zal in de voorbereidende fase een groot aantal gevoeligheidsanalyses moeten worden gemaakt met de verschillende modellen (OPS, URBIS, CAR). Onzekerheden die hierbij zijn: de verspreidingskarakteristieken van de emissiebronnen (bv. onderscheid tussen verbrandingsemisies en procesemissies; onderscheid tussen aantal sectoren zoals wegverkeer, industrie, landbouw, huishoudens) en geografische locatie van de emissiebron. Opgepast moet worden dat voor elke grid en voor elke emissiebron een eigen factor wordt ontwikkeld. Het OPS-model bestaat uit circa 30 sectoren en deze moeten worden geaggregeerd. In het CAR-model zit voor het wegverkeer een aantal rekenregels. Deze zouden gebruikt kunnen worden.



De selectie van de ruimtelijke resolutie zal sterk afhangen van het type maatregelen en bronnen die doorgerekend moeten worden. De ruimtelijke resolutie zal zo gekozen moeten worden dat de balansposten onderscheiden kunnen worden. Voorbeeld. Als er gerekend gaat worden op een te lage resolutie (bv 50*50 km) zal de verandering in luchtkwaliteit door een nieuwe weg nauwelijks zichtbaar zijn. Aan de andere kant zal een berekening op een hoge resolutie (100*100 meter) mogelijk teveel detail genereren, maar waarschijnlijk nodig zijn om de verkeersmaatregelen te analyseren. Daarnaast is er een bestuurlijke druk om verfijndere analyses te verrichten (nationale factoren worden in het algemeen als te grof beschouwd). Dit geluid komt o.a. van DCMR en Milieudienst Amsterdam. De keuze van het ruimtelijke resolutieniveau is dus niet op voorhand te bepalen en zal ook mede afhangen welke bestuurlijke indeling gekozen zal worden voor saldering.

De verspreidingsfactoren zijn in beginsel eenvoudig vast te stellen (doorlooptijd enkele weken). Het conceptuele model zal het meest tijdrovend zijn. Ook lijkt het ons verstandig als de rekenregels getest worden op een concreet project/programma. Voorgesteld wordt om een technische werkgroep in het leven te stellen, bestaande uit MNP, TNO en KEMA om het conceptuele model verder te ontwikkelen. Dit zal in nauwe samenwerking moeten gebeuren met de NSL-projectgroep (gebiedskeuze en groslijst maatregelen). Verwachte totale doorlooptijd wordt geschat op enkele maanden (2-3 maanden).

Proces en organisatie

Deelwerkzaamheden zullen uitbesteed worden aan TNO. De volgende (globale) taakverdeling is afgesproken:

Activiteit	MNP	TNO
Projectleiding en afstemming met VROM/V&W	X	
Inventarisatie gebruikerswensen	X	
Systeemgrenzen (schaal, gebieden)	X	X
Vuistregels projecten, bepalen bijdrage aan uitstoot van nieuwe projecten		X
Inventarisatie bronbijdragen per regio (tbv inventarisatie prioritaire maatregelen),	X	
Vuistregels nationale maatregelen, afleiden reductie per gridcel per sector per stof	X	
Vuistregels lokale maatregelen		X
Referentiep pad (emissie-explorer)	X	
Verspreidingsfactoren (OPS, CAR) opstellen van verspreidingsmatrix voor NO ₂ en PM ₁₀	X	X
Wetenschappelijk draagvlak	X	
Blootstelling		X
Software Salderingstool		X

Planning

De planning kan worden opgedeeld naar 2 fasen.

- Definitie fase (maart tot half april)
- Bouwfase (half april tot juli)

In de eerste fase moet verder worden uitgewerkt en gedefinieerd hoe de salderingsmethodiek eruit moet komen te zien. Hierin moeten keuzes worden gemaakt zoals hiervoor aangegeven en daarnaast zal worden gekeken of er zaken ontbreken en of er extra zaken nodig zijn. Er moet uiteindelijk een methodiek



en bouwtekening worden gemaakt voor het tool voordat de bouw hiervan kan starten in fase 2. De definitiefase moet plaatsvinden met experts op luchtverontreinigingsgebied zodat de methodiek door experts gedragen wordt.

Omdat er veel haast in het project zit kan er parallel in fase 1 een simpele tool in excell ontwikkeld worden als de belangrijkste keuzes duidelijk zijn (half tot eind maart?). Een prototype met 1 of 2 maatregelen en 1 of 2 sectoren voor 1 stof op 1 grid (begin april?). De planning kan mogelijk worden versneld door ruwe getallen te gebruiken (grobe inschattingen of dummies zoals in dit projectplan maar dan reëel qua orde grootte). Deze eerste spreadsheet is bedoeld om gevoel te krijgen voor keuzes zoals indicatoren en methoden en om een indruk te krijgen van salderen zoals dat eruit kan gaan zien. Deze test dummy moet helpen in het ontwerpen van de methodiek en inzicht verschaffen bij zowel VROM als de luchtkwaliteit experts voor de salderingsmethodiek. TNO heeft aangegeven in maart maximaal 20 dagen beschikbaar te hebben om aan dit project te werken. Dit betekent dat er beperkte mogelijkheid is om lokale maatregelen en vuistregels uit te werken naast het uitwerken van de definities met TNO.

In fase 2 wordt aan de hand van het uitgewerkte methodiek het tool gebouwd. Hierin zal de benodigde gegevens worden gegeneerd en de software worden gemaakt en zal de software worden getest. Het werk in deze fase hangt van precies definitie van methodiek af. In deze fase moeten de MNP kaarten voor alle geselecteerde sectoren voor beide stoffen worden geïmplementeerd voor zowel concentratie berekeningen als maatregelen effecten. Veel tijd zal gaan zitten in het invoeren van lokale maatregelen en eventueel aanvullende NL maatregelen als hier opnieuw aan gerekend moet worden. TNO geeft aan in april en juni meer tijd te hebben (tot 40 dagen). Nieuwe nationale maatregelen kunnen mogelijk worden afgetapt uit het project bij DGM (NEC plan 2006). Planning dit project is half-eind april pijplijn maatregelen op te stellen. Uiteindelijk moet het geheel worden samengebracht in een tool. TNO gaf aan dat software bureau 2-3 weken nodig heeft voor maken van een tool.

Producten

- Test dummy (prototype) in spreadsheet met enkele maatregelen en sectoren en 1 grid voor 1 stof.
- Salderingsmethodiek. Beschrijving van de salderingsmethodiek. Op basis hiervan kan een tool worden opgesteld. (half april)
- Salderingstool. (eind juni?)

Benodigde activiteiten:

Activiteit

Inwerken Projectleider
Opstellen 1e voorstel
Afstemmen 1e voorstel experts
Inventarisatie gebruikersbehoeften
Uitwerken keuzes
Definieren schaal, indicator, gebieden.
Afstemmen 2e voorstel experts
Identificeren belangrijkste bronbijdragen per regio (PM10 en NOx)
per regio
Selecteren maatregelen per regio
Selecteren NL maatregelen
Afleiden vuistregels lokale maatregelen
Afleiden emissie effect NL/EU per stof en per sector per grid
Berekenen effect per grid EU NL maatregelen
Berekenen concentratie matrix per sector per stof
Invoegen bevolkingsmatrix
Invoeren projecten
Vuistregels vervuiling projecten
Opstellen prototype
Test runs, gevoeligheidsanalyse
Invoegen optie regiospecifieke maatregel



Ontwikkelen software
Testen software

Benodigde Financiën

Eerste inschatting uitbesteding TNO (eerste fase): circa 30-50 k€. Dit hangt met name af van hoeveelheid werkt dat TNO moet doen. Hoeveelheid werk kan pas goed worden ingeschat als salderingsmethodiek en bouwtekening van de tool gedefinieerd is.



Bijlage 2 **Boekhouding fictieve saldobenadering voor een fictief programmagebied in ug/m3**
(alle grids)

Maatregelen	2007- 2012	2007- 2015	2007- 2020
Rijk			
Verkeer (bv roetfilters)	75	100	125
Landbouw (bv luchtwassers)	25	40	50
Industrie (bv olie->aardgas)	5	7	10
Regio			
Verkeer (bv milieuzones)	10	13	15
Totaal	115	160	190

Projecten	2007- 2012	2007- 2015	2007- 2020
Woningbouw	7	10	15
Bedrijventerreinen	8	10	12
Kantoren	5	6	13
Wegen	10	14	20
Totaal	30	40	60
Saldo	85	120	130



Bijlage 3 Toelichting artikel 9 kaderrichtlijn en voorwaarden en mogelijkheden tot saldering¹²

Bij het bepalen van de mogelijkheden tot saldering tussen en binnen gebieden en gebiedsdelen is artikel 9 van de vigerende kaderrichtlijn luchtkwaliteit mede van belang. Salderen tussen en binnen gebieden is een middel dat ertoe leidt dat in die gebieden per saldo beter, op meer plaatsen, aan de grenswaarden wordt voldaan dan in de autonome ontwikkeling het geval zou zijn, waarbij tevens ruimte ontstaat voor geplande noodzakelijke en urgente ruimtelijke ontwikkelingen. Dit vormt een wezenlijk element bij het analyseren van de juridische mogelijkheden tot saldering tussen en binnen gebieden en van de salderingsmethodiek zoals opgenomen in het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen¹³, ook al kan saldering mede tot gevolg hebben dat plaatselijk de luchtkwaliteit afneemt. Salderen is ook een middel om nieuwe activiteiten mogelijk te maken in gebieden waar de grenswaarden (nog) niet worden overschreden, ook indien deze (nieuwe rondweg, snelweg) plaatselijk, nabij de bron, tot nieuwe overschrijdingen kunnen leiden, mits deze zodanig worden gecompenseerd dat binnen dat gebied als geheel geen verslechtering optreedt.

De tekst van artikel 9 van de kaderrichtlijn luidt:

Artikel 9

De Lid-Statens stellen een lijst op van zones en agglomeraties waar de niveaus van de verontreinigende stoffen onder de grenswaarden liggen.

In die zones en agglomeraties houden de Lid-Statens de niveaus van de verontreinigende stoffen beneden de grenswaarden en streven zij ernaar de met duurzame ontwikkeling verenigbare optimale luchtkwaliteit te beschermen.

In de voorlichting d.d. 21 maart jl. (hierna: de voorlichting) wordt artikel 9 door de afdeling Wetgeving van de Raad van State (hierna: de afdeling) in verband met saldering tussen gebieden aldus geïnterpreteerd¹⁴ dat "de mogelijkheden tot saldering naar plaats in belangrijke mate worden beperkt door dit artikel (.). Saldering met een gebied waarin geen sprake is van overschrijding is niet mogelijk, aangezien dat zou leiden tot verslechtering van luchtkwaliteit in strijd met artikel 9", aldus de afdeling. Eenzelfde interpretatie wordt gevolgd ten aanzien van de in artikel 12 van de ontwerp-richtlijn opgenomen bepaling: "In zones en agglomeraties waar de niveaus in de lucht lager zijn dan de grenswaarden of concentratiebovengrenzen, zorgen de lidstaten ervoor dat die toestand van de luchtkwaliteit wordt gehandhaafd." De afdeling stelt in dit verband: "Hiermee is duidelijk dat, indien de concentratieniveaus lager zijn dan de grenswaarden of concentratiebovengrenzen, deze concentratieniveaus in ieder geval dienen te worden gehandhaafd. Daarbij is blijkens de formulering geen sprake van een inspanningsverplichting maar van een resultaatsverplichting. Saldering tussen zones en agglomeraties is in het voorstel dus ook niet mogelijk." Eenzelfde uitleg, uitmondend in een resultaatsverplichting voor standstill, wordt in de voorlichting gevolgd voor saldering binnen een zone of agglomeratie: "Naar het oordeel van de afdeling laat het voorstel toe dat saldering binnen een zone of agglomeratie plaatsvindt, mits nergens in de zone of agglomeratie de grenswaarden worden overschreden en het concentratieniveau in de zone of agglomeratie als geheel er niet slechter op wordt".

In de zienswijze van het Ministerie van VROM volgt uit artikel 9 van de kaderrichtlijn voor zones en agglomeraties waar de niveaus onder de grenswaarden liggen geen resultaatsverplichting voor standstill maar:

a) een resultaatsverplichting om in die zones en agglomeraties die grenswaarden niet te overschrijden, bezien op het niveau van die zones en agglomeraties en

¹² Dit betreft ook punt 2a van de voorlichting van de afdeling Wetgeving van de Raad van State d.d. 21 maart 2006 (het beginsel dat een lidstaat zich moet inspannen om de luchtkwaliteit te handhaven als de concentraties verontreinigende stoffen lager zijn dan de grenswaarden).

¹³ Kamerstukken II 2005/2006, 30 489, nrs. 1-4.

¹⁴ Evenals de Raad in het advies over het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen d.d. 11 november 2005, no. W 08.05.0401/V.



b) een inspanningsverplichting om te streven naar bescherming van de met duurzame ontwikkeling verenigbare optimale luchtkwaliteit.

Deze uitleg wordt door het Ministerie van VROM om de volgende redenen aangehouden.

1. Resultaatsverplichting voor het niet overschrijden van de grenswaarden

De tweede volzin, eerste zinsnede, van artikel 9 bepaalt dat in zones en agglomeraties, waar de niveaus onder de grenswaarden liggen, de niveaus beneden die grenswaarden moeten blijven. Dat is in de zienswijze van het Ministerie van VROM niet een resultaatsverplichting voor standstill maar een resultaatsverplichting om te voorkomen dat de niveaus van die grenswaarden in die gebieden worden overschreden, gezien op het niveau van de agglomeratie¹⁵. Deze eis speelt niet op het niveau van een grid van 1 x 1 km waar na uitvoering van het programma nog wel lokaal, nabij een bron, een overschrijdingspunt kan optreden. Beleidsmatig gezien zou het vreemd zijn als dit niet mogelijk zou zijn. Het zou dan immers wel mogelijk zijn een ruimtelijke activiteit te ontplooiën in een grid waar al niet aan de norm wordt voldaan, maar niet in een grid waar de norm al wel wordt gehaald, ook al wordt het in het betreffende gebied als geheel niet slechter. Of anders geformuleerd: daar waar de luchtkwaliteit initieel beter is, zijn er dan minder of geen mogelijkheden, ook indien de luchtkwaliteit in dat gebied als geheel niet verslechtert. Terwijl in deze gebieden, mede door soms achtergebleven ruimtelijk-economische ontwikkelingen, in de toekomst juist wel behoefte kan bestaan aan die nieuwe weg of woonwijk.

2. Overige argumenten waarom geen sprake is van een resultaatsverplichting voor standstill.

Ook de totstandkomingsgeschiedenis, overwegingen, doelstellingen en uitgangspunten van de kaderrichtlijn bieden argumenten voor de hier geschetste uitleg. In het navolgende worden deze argumenten nader toegelicht.

a. Wat artikel 12 van de ontwerp-richtlijn betreft, de tekst van dat artikel is onlangs gewijzigd (tekst d.d. 28 maart jl., zie voetnoot 16). Zoals de Raad in zijn voorlichting constateerde hield de eerdere formulering van artikel 12 een resultaatsverplichting in, gericht op handhaving van de actuele niveaus indien lager dan een grenswaarde (standstill). De recente wijziging van artikel 12 dateert van na de voorlichting door de Raad en kon niet meer worden betrokken bij de voorlichtingsprocedure. Doel ervan was het wijzigen van de "harde" standstill-verplichting (tot handhaving van de actuele niveaus, indien lager dan de grenswaarden), in een verplichting om in die gevallen de niveaus beneden de grenswaarden te houden, hetgeen aanzienlijk minder ver gaat. Daartoe is in de gewijzigde tekst van artikel 12 een met artikel 9 van de vigerende kaderrichtlijn overeenkomende formulering 16 opgenomen. De wijziging van artikel 12 en de daaraan ten grondslag liggende redenen leiden bij het Ministerie van VROM tot de conclusie dat ook het vigerende artikel 9 aldus moet worden gelezen dat dit:

- a) tot niet meer (of minder) verplicht dan tot het niet laten overschrijden van die grenswaarde in zones en agglomeraties waar reeds aan de grenswaarde wordt voldaan, gezien op dat niveau, en daarnaast
- b) een inspanningsverplichting omvat tot het streven naar bescherming van de beste met duurzame ontwikkeling verenigbare luchtkwaliteit.

b. Ook de totstandkomingsgeschiedenis van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit duidt niet op een standstill-bepaling. Anders dan de eerdere luchtkwaliteitsrichtlijnen (85/203/EG, 82/884/EEG en 80/779/EEG) kent

¹⁵ L.A.J. Spaans en F.C.M.A. Michiels, in, "De waarde(n) van milieukwaliteitsnormen" (Boom juridische uitgevers Den Haag 2000) concluderen op pag. 254 dat noch in de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit, noch in de eerste dochterrichtlijn, het standstill beginsel is gecodificeerd. Volgens hen is het aannemelijk dat met de inspanningsverplichting tot het streven naar bescherming van de met duurzame ontwikkeling verenigbare optimale luchtkwaliteit (die volgens hen het in de eerdere richtlijn opgenomen "harde" standstill beginsel vervangt) wordt beoogd een redelijkerwijs zo laag mogelijke milieubelasting te bereiken, die in ieder geval onder het niveau van de grenswaarde zit. Naar hun mening zijn onder artikel 9 van de kaderrichtlijn evenwel geen significante verslechtingen ten opzichte van de feitelijke luchtkwaliteit, ook al is die feitelijke kwaliteit beneden een grenswaarde, mogelijk (a.w., pag. 255).

¹⁶ "Article 12

Requirements where the levels are lower than the limit values and concentration caps

In zones and agglomerations where the levels of sulphur dioxide, nitrogen dioxide, PM10, PM2.5, lead, benzene and carbon monoxide in ambient air are below the respective limit values or concentration caps specified in Annexes XI en XIV, Member States shall maintain the levels of those pollutants below the limit values or concentration caps and shall endeavour to preserve the best ambient air quality, compatible with sustainable development".



de vigerende kaderrichtlijn luchtkwaliteit geen standstill-bepaling meer voor zones waar de niveaus van de verontreinigende stoffen onder de grenswaarden liggen, zo is ook de opvatting in de literatuur¹⁷. Dit blijkt ook uit de redactie van artikel 9 van de kaderrichtlijn. Deze verschilt zodanig van de oude standstill-bepalingen dat het huidige artikel 9, niet meer als een standstill-bepaling kan worden beschouwd.

c. In de overwegingen behorende bij de kaderrichtlijn staat dat “de Lid-Staten moeten trachten om in zones en agglomeraties waarin de niveaus van verontreinigende stoffen beneden de grenswaarden liggen de beste luchtkwaliteit die verenigbaar is met duurzame ontwikkeling te handhaven”. Ook deze overweging vormt een duidelijke aanwijzing dat de verplichting tot het streven naar bescherming van de beste met duurzame ontwikkeling verenigbare luchtkwaliteit (dat wil zeggen een betere kwaliteit dan de grenswaarde), ook indien deze als een standstill-verplichting zou worden beschouwd, een inspanningsverplichting vormt.

d. Uit de in artikel 1 van de kaderrichtlijn opgenomen doelstellingen kan voorts evenmin een resultaatsverplichting voor standstill worden afgeleid. Uit dat artikel kan standstill als algemeen richtinggevend principe voor het EU-beleid worden afgeleid¹⁸:

“Deze richtlijn heeft als algemene doelstelling de grondbeginselen van een gemeenschappelijke strategie te formuleren die erop is gericht:

- doelstellingen voor de luchtkwaliteit in de Gemeenschap te omschrijven en vast te stellen, teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu te voorkomen, te verhinderen of te verminderen;
- de luchtkwaliteit in de Lid-Staten op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria te beoordelen;
- te beschikken over adequate informatie over de luchtkwaliteit en ervoor te zorgen dat de bevolking daarover wordt ingelicht, onder andere door middel van alarmdrempels;
- goede luchtkwaliteit in stand te houden en die in andere gevallen te verbeteren”.

Tot slot zou bij een uitleg van artikel 9, inhoudend een resultaatsverplichting voor standstill, er naast de grenswaarde nog een andere norm van toepassing zijn, die eveneens als grenswaarde geldt (te weten een standstill-waarde). Het gevolg zou zijn meervoudige grenswaarden in dezelfde situatie en ongelijke beschermingsniveaus. De richtlijn voorziet immers niet in deze situatie, bijvoorbeeld door te bepalen dat de standstill-waarde in de plaats zou treden van de grenswaarde. Meervoudige grenswaarden en ongelijke beschermingsniveaus zijn onwenselijk, omdat de rechtszekerheid daarmee niet gediend zou zijn en daardoor in de praktijk van de uitvoering en handhaving onoplosbare problemen zouden worden veroorzaakt¹⁹. De richtlijn bepaalt immers niets omtrent de wijze waarop de voor standstill aan te houden waarden moeten worden bepaald (referentiesituaties en - tijdstippen) terwijl de luchtkwaliteit lokaal en in de tijd substantieel kan variëren. Daardoor zou onzeker worden onder welke omstandigheden nog aan de verplichtingen van de richtlijn voldaan zou worden hetgeen tot rechtsonzekerheid omtrent het geldende beschermingsniveau en het doorgang kunnen vinden van ruimtelijke ontwikkelingen zou leiden. Ook zou daardoor de uitvoering en handhaving van de Nederlandse regelgeving voor luchtkwaliteit in ernstige mate worden bemoeilijkt.

¹⁷ Zie hiervoor mr. J. Lefevre, De nieuwe EG richtlijn luchtkwaliteit, M en R 1996, nummer 11, blz. 200 e.v. en Europees milieurecht in Nederland, onder redactie van J.H. Jans, H.G. Sevenster en H.H.B. Vedder, Den Haag 2000, blz. 517.

¹⁸ Zie L.A.J. Spaans en F.C.M.A. Michiels, a.w., pag. 255, waar zij concluderen dat de algemene doelstelling van artikel 1 van de kaderrichtlijn en eerste dochterrichtlijn niet zo scherp is geformuleerd als het standstillbeginsel.

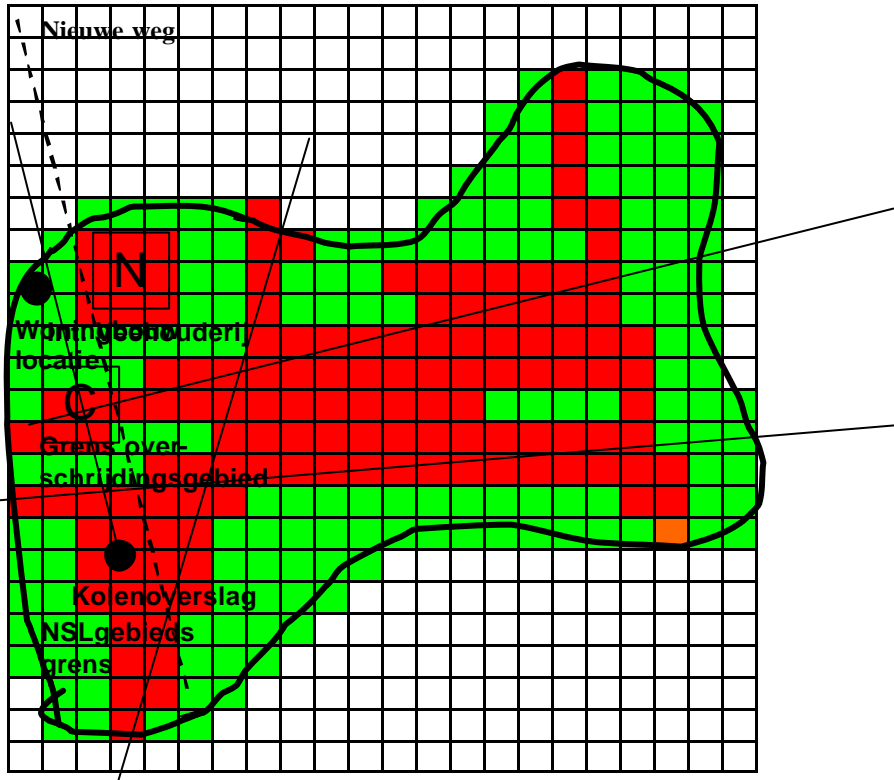
¹⁹ zie ook de conclusie van L.A.J. Spaans en F.C.M. A. Michiels, a.w., pag. 296: Het stand-still beginsel staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel.



Bijlage 4 Ontwikkeling grenswaarden in programmagebied

Het jaar waarin de grenswaarden naar verwachting overal in het programmagebied wordt gehaald, wordt per programmagebied aangegeven. Daarnaast wordt per gebied zichtbaar gemaakt hoe de luchtkwaliteit zich ontwikkelt. Grids zijn 'rood' als minstens op één locatie in het grid sprake is van een overschrijding van de grenswaarden. In deze bijlage is dit voor een fictieve situatie verbeeld.

Overschrijdingssituatie NO₂ 2010 met Nederlands en Europees beleid





Overschrijdingsituatie 2015 NO₂ met Nederlands en Europees beleid

