



MNP Rapport 500095003/2006

**Beoordeling van het Nationaal Samenwerkingsprogramma
Luchtkwaliteit**

R.J.M. Folkert, K. Wieringa

© MNP 2006

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Milieu- en Natuurplanbureau, de titel van de publicatie en het jaartal.'

Inhoud

Hoofdconclusies	4
1 Inleiding	5
2 Effectiviteit saldering	6
3 Doelmatigheid saldering	11
4 Zijn er voldoende maatregelen om nieuwe bouwprojecten te compenseren?	14
5 Uitvoeringsrisico's	15
Referenties	16

Hoofdconclusies

- Er zijn voldoende nationale maatregelen opgenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) om alle bouwprojecten die in betekenende mate aan luchtvervuiling bijdragen te kunnen compenseren.
- Alle voorgenomen bouwprojecten kunnen daardoor op basis van de gewijzigde Wet Milieubeheer doorgang vinden. Volgens het advies van de Raad van State zou echter ook op individuele bouwprojecten nog getoetst moeten worden aan de Europese grenswaarden. Denkbaar is dat bouwprojecten daardoor alsnog kunnen worden geblokkeerd.
- Uitvoering van het NSL leidt tot extra beleid dat anders niet tot stand zou zijn gekomen, dit geldt vooral voor fijn stof. Voor stikstofdioxide is alleen de beprijzing van het wegverkeer een nieuwe maatregel vanaf 2012. De overige maatregelen uit het NSL zijn bestaand beleid.
- De voorgestelde nationale maatregelen uit het NSL zijn allemaal kosteneffectief, zoals het beprijzen van het wegverkeer, maatregelen in de industrie en raffinaderijen. Deze maatregelen zijn kosteneffectiever dan het beperken van bouwplannen.
- Saldering van luchtkwaliteit, zoals vormgegeven in het NSL, is een effectief beleidsinstrument. Voorwaarde is wel dat de voorgestelde nieuwe maatregelen volledig worden uitgevoerd. Het totale aantal overschrijdingssituaties voor fijn stof vermindert vanaf 2010 en voor stikstofdioxide vanaf 2012. De totale blootstelling aan fijn stof neemt verder af en hierdoor verminderen ook de risico's voor de volksgezondheid. Op sommige locaties kunnen door bouwprojecten weliswaar nieuwe overschrijdingssituaties ontstaan, maar het totale aantal van zulke locaties neemt door de nieuwe nationale maatregelen af.
- Salderen op NSL-programmaniveau is doelmatig omdat er een afweging tussen verschillende maatregelen zoals een bouwstop mogelijk is. Hierdoor kan de meest kosteneffectieve maatregel om de luchtkwaliteit te verbeteren en daarmee het aantal overschrijdingen te verminderen worden ingezet. Deze effectiviteit zal toenemen door de lokale maatregelen die worden getroffen in het NSL.
- De beleidskeuzes voor regio-indeling en 'in betekenende mate' projecten zijn van ondergeschikte betekenis. In alle gevallen verbetert de luchtkwaliteit. Ook het niet meenemen van de Europese maatregelen in het NSL is een beleidsmatige keuze. Hierdoor wordt de toekomstige autonome verbetering in de luchtkwaliteit beter geborgd, omdat deze milieuruimte nooit zal worden benut voor saldering.

1 Inleiding

Nederland heeft problemen met de kwaliteit van de lucht. Ten eerste zijn er risico's voor de volksgezondheid door blootstelling aan luchtverontreiniging door fijn stof. Ten tweede worden de luchtkwaliteitsnormen van de Europese Unie overschreden voor fijn stof (geldend vanaf 2005) en voor stikstofdioxide (geldend vanaf 2010). De Europese richtlijnen voor luchtkwaliteit leiden tot stagnatie in de ruimtelijk-economische ontwikkeling door de grote milieudruk in Nederland en de manier waarop Nederland met de richtlijn omgaat. Verschillende bouwprojecten strandden bij de Raad van State omdat er sprake is van een dreigende overschrijding van Europese luchtkwaliteitsnormen. In de wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) wil het kabinet met een zogeheten salderingsregeling op programmaniveau een flexibeler koppeling mogelijk maken tussen ruimtelijke activiteiten en luchtkwaliteit. Voorwaarde hierbij is dat de verslechtering van de luchtkwaliteit door grote bouwprojecten op een andere locatie binnen de regio gecompenseerd (gesaldeer) moet worden. De luchtkwaliteit moet per saldo gemiddeld in de regio verbeteren of tenminste gelijk blijven. De volgende regio's zijn door het kabinet onderscheiden: Noordvleugel (Noord-Holland, Utrecht en een deel van Flevoland), Zuidvleugel (Zuid-Holland), Gelderland, Zeeland, Noord-Brabant, Limburg, Overijssel en overig Nederland.

In het voorstel worden alleen grote bouwprojecten die "in betekende mate" bijdragen meegenomen. Dit zijn projecten die lokaal een concentratietoename veroorzaken van minstens 3% ten opzichte van de grenswaarde voor fijn stof of stikstofdioxide. Voorbeelden van dergelijke projecten zijn de woningbouwplannen in de Zuidplaspolder, Almere en Lelystad, kantoorlocaties in Rotterdam-Centrum, Leidsche Rijn, Almere en Amsterdam Zuidas, glastuinbouwprojecten in West-Brabant, reconstructieplannen intensieve veehouderij en diverse Rijks- en regionale weginfrastructuurplannen. Saldering vindt plaats in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) door de effecten van alle bouwprojecten tesamen te vergelijken met de effecten van compenserende maatregelen (VROM, 2006).

Op verzoek van het kabinet heeft het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) een methodiek ontwikkeld om de saldering van luchtkwaliteit door te rekenen. Hiervoor zijn vuistregels voor het berekenen van vervuiling afgeleid en eenvoudige rekenregels opgesteld om de saldo's te bepalen. Hierover wordt apart gerapporteerd (Folkert et al., 2006). Het MNP beoordeelt in deze notitie de beleidsmatige keuzes van het NSL op effectiviteit en doelmatigheid (efficiëntie). Vervolgens wordt beoordeeld of er voldoende compensatieruimte is en de notitie sluit af met mogelijke uitvoeringsrisico's.

2 Effectiviteit saldering

Om de effectiviteit van het NSL goed te kunnen beoordelen zou moeten worden vastgesteld wat de luchtkwaliteit zou zijn als er *geen* NSL tot stand zou komen en aan de andere kant hoeveel bouwprojecten er zouden stagneren. Het verschil tussen een situatie zonder en met NSL bepaalt de effectiviteit van het programma. Op basis van de huidige wetenschappelijke inzichten blijkt dat bij toetsing aan de concentraties in 2010 zo'n 10-20% van de bouwprojecten zonder NSL niet kan doorgaan.¹ Er zijn relatief meer knelpunten bij plannen voor bedrijfsterreinen en kantoren dan bij woningbouwplannen. In 2015 zullen met het vastgestelde beleid naar verwachting bij minder dan 5% van de bouwplannen knelpunten optreden zonder NSL. Bij volledige uitvoering van het NSL en voldoende compensatieruimte zouden er volgens het wetsvoorstel geen knelpunten voor ruimtelijke plannen meer zijn.

Salderen vindt plaats op basis van de gemiddelde concentratie in een regio. De extra vervuiling van een nieuw project die in betekenende mate bijdraagt aan de luchtvervuiling moet worden gecompenseerd door maatregelen in dezelfde regio. Salderen leidt hierdoor tot een gemiddelde verbetering van de concentratie fijn stof en stikstofdioxide in de regio's en in Nederland als het saldo positief is. Het saldo is positief als de maatregelen meer vervuiling wegnemen dan de bouwprojecten toevoegen.

Voor de beoordeling van de effectiviteit van saldering voor luchtkwaliteit zijn drie vragen in de nader onderzocht:

1. Leidt het NSL tot extra bestrijdingsmaatregelen (ter compensatie van bouwprojecten) die anders niet genomen zouden zijn?
2. Leidt het NSL tot het verminderen van het aantal knelpunten met overschrijdingssituaties?
3. Leidt het NSL naast een gemiddelde concentratieverlaging ook tot het verminderen van de gemiddelde blootstelling en gezondheidsschade door luchtverontreiniging?

Op deze drie vragen zal hieronder nader worden ingegaan.

Extra nationale maatregelen?

Het NSL bevat een pakket aan nationale maatregelen (zie *tabel 1*) en aanvullende regionale/lokale maatregelen. De nationale maatregelen uit het NSL hebben het grootste effect en verbeteren de luchtkwaliteit in heel Nederland. De lokale maatregelen uit het NSL hebben weinig of geen effect op de gemiddelde luchtkwaliteit in een regio, maar kunnen wel effectief zijn in het verlagen van lokaal verhoogde concentraties op bijvoorbeeld overschrijdingslocaties. De nationale NSL-

¹ De problematiek kan zijn onderschat voor plannen binnen stedelijke gebieden. Er is ook geen volledig beeld van de knelpunten voor weginfrastructuur.

maatregelen zijn maatregelen die door het kabinet ná 1 januari 2005 worden getroffen. Het is de vraag of al deze maatregelen toegeschreven kunnen worden aan het NSL. De NO_x-emissiehandel en de AMvB huisvesting voor stallen waren namelijk al besloten en zijn bestaand beleid. Dit geldt ook voor het tweede deel van de nationale NSL-maatregelen dat wordt gevormd door de 'harde' maatregelen die op Prinsjesdag in 2005 werden afgekondigd. Het Prinsjesdagpakket 2005 kan betiteld worden als bestaand beleid en is al meegenomen in het referentiescenario van het MNP. Het NSL-pakket bevat ook een aantal nieuwe nationale maatregelen, zoals een aantal 'zachte' maatregelen uit het Prinsjesdagpakket (omschakeling van olie- naar gasstook bij raffinaderijen, maatregelen in de industrie en veehouderij) en het beprijzen van het personenautoverkeer. In de boordeling van het MNP is alleen naar het effect van de nieuwe maatregelen gekeken ten opzichte van het referentiescenario, omdat alleen van deze maatregelen gesteld kan worden dat het gaat om aanvullend beleid.

Tabel 1 Overzicht effect van maatregelen NSL (in miljoen kg)

Maatregelen NSL	2010	2015	2020	2010	2015	2020
	NO _x (miljoen kg)			PM ₁₀ (miljoen kg)		
Beleidsvoornemen vòòr 2005, maatregel getroffen ná 1-1-05						
NO _x -emissiehandel	21.1	22.8	24.4			
AMvB huisvesting ¹						
Maatregelen uit Prinsjesdagpakket 2005						
Prinsjesdagpakket hard	1.5-9.9	1.2-5.7	1.1-4.6	0.1-0.3	0-0.1	0
Nieuw beleid NSL						
Beprijzen wegverkeer		4.7	7.5		0.3	0.5
Verlagen zwavelgehalte rode diesel mobiele werktuigen ²				0.09	0.07	0.05
Raffinaderijen van olie- naar gasstook ³				0.5	0.5	0.5
Taakstelling fijn stof industrie				1	1.5	2
Luchtwassers intensieve veeteelt ⁴				0.2	0.2	0.2

¹ Alleen reductie NH₃: 11 kton in 2010, 10,5 in 2015 en 10 kton in 2020.

² Ook reductie SO₂: 1,5 kton 2010, 1,6 kton 2015 en 2020.

³ Ook reductie SO₂: 3,8 in 2010, 4,2 in 2015 en 4,6 in 2020.

⁴ Ook reductie NH₃: 0,3 kton van 2010-2020.

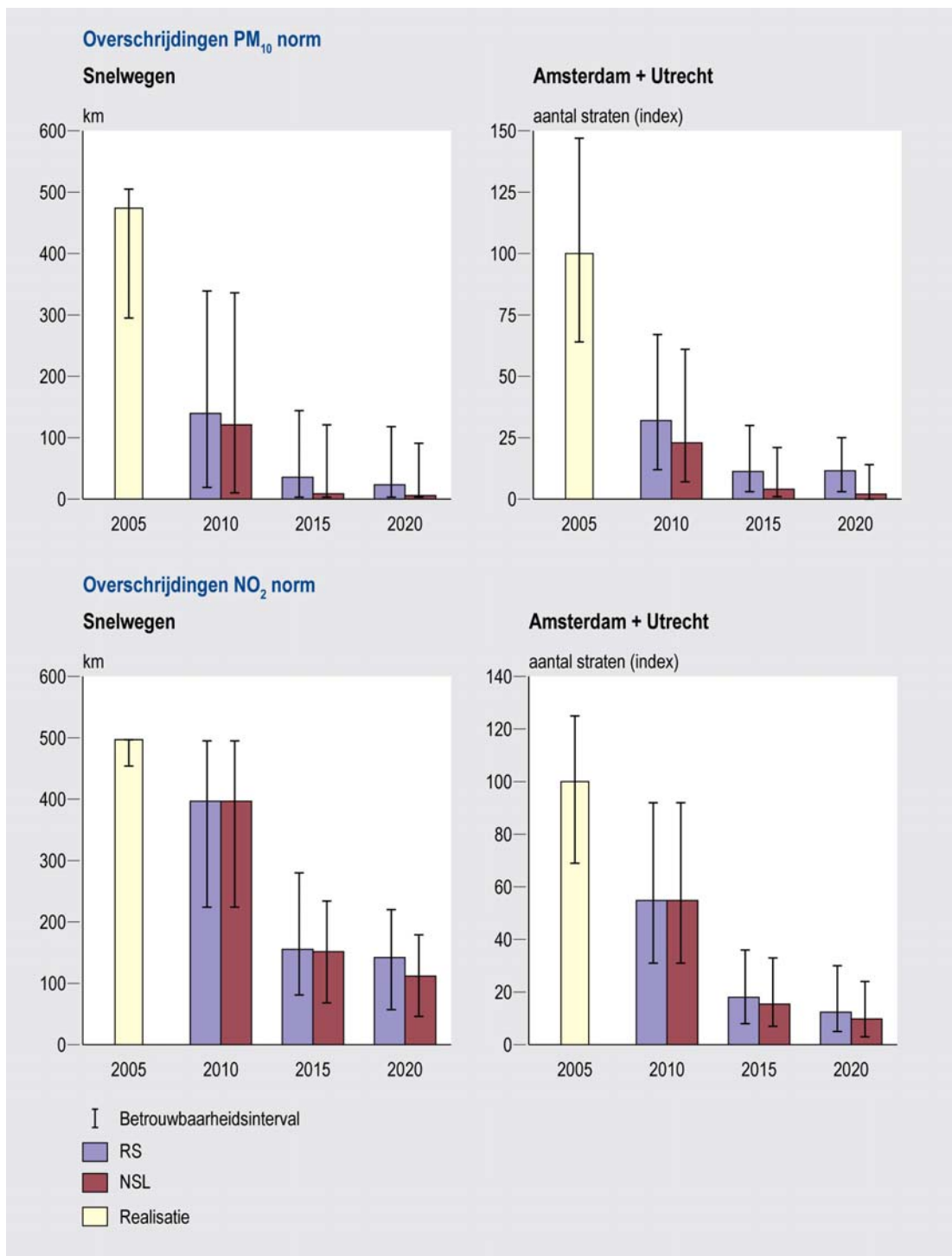
De aanvullende nationale maatregelen uit het NSL hebben een significant effect op de verlaging van de gemiddelde achtergrondconcentratie van fijn stof, mits volledig uitgevoerd. De reductie van de uitstoot van fijn stof door de NSL maatregelen bedraagt ongeveer 1,6 miljoen kg. Deze reductie is daarmee 5 tot 10 maal groter dan de reductie van de fijnstofuitstoot door de maatregelen uit het Prinsjesdagpakket 2005. Het reductie-effect van de maatregelen uit het NSL loopt op tot meer dan 3 miljoen kg in 2020 (*tabel 1*). De concentratie van stikstofdioxide in 2010 verandert niet doordat er geen aanvullende maatregelen zijn opgenomen in het NSL-pakket voor deze stof. Na 2012 nemen de concentraties wel af door de kilometerbeprijzing.

Vermindering aantal knelpunten met overschrijdingsituaties?

De gemiddelde luchtkwaliteit verbetert door de nieuwe nationale maatregelen uit het NSL. De nationale maatregelen uit het NSL geven de grootste milieuruimte voor salderen en verbeteren de luchtkwaliteit in heel Nederland. De lokale maatregelen uit het NSL hebben weinig of geen effect op de milieuruimte en de gemiddelde luchtkwaliteit in een regio, maar kunnen wel effectief zijn in het verlagen van lokaal verhoogde concentraties op saneringslocaties. Deze effecten zijn in de onderstaande berekeningen niet meegenomen. De vermindering van het gemiddelde aantal overschrijdingen (saneringslocaties) bij volledige uitvoering van de nationale NSL-maatregelen is substantieel: 10-30% minder knelpunten voor fijn stof in 2010 (zie *figuur 1*). In 2015 en 2020 zijn de overschrijdingen nagenoeg verdwenen.

In 2010 verandert het aantal knelpunten voor stikstofdioxide niet ten opzichte van het referentie scenario (zie *figuur 1*). Dit komt omdat het NSL geen nieuwe maatregelen bevat ten opzicht van de referentie. In 2015 neemt het aantal overschrijdingen af met enkele tot 15 procent door de kilometerbeprijzing (zie *figuur 1*). Dit loopt op tot 20% in 2020. Overschrijdingen van stikstofdioxide blijven op enkele locaties voortbestaan in 2015 en 2020 langs snelwegen. De grootste problemen kunnen dan mogelijk worden opgelost met aanvullende lokale maatregelen uit het NSL. Door nieuwe bouwprojecten zijn lokaal nieuwe overschrijdingen mogelijk. Deze bouwprojecten zullen echter niet het algemene hierboven geschetste beeld wijzigen omdat in de referentie ook nieuwe bouwprojecten in de economische groei zijn verdisconteerd.

In bovenstaande berekeningen is geen rekening gehouden met mogelijke aanvullend Europees, nationaal en lokaal beleid. Ook is geen rekening gehouden met recente nieuwe inzichten in emissiefactoren voor het wegverkeer en de fractie directe uitstoot van stikstofdioxide. Ook is gerekend met het huidige voorschrift voor meten en rekenen van luchtkwaliteit. Het is op dit moment nog onduidelijk wat de effecten van deze nieuwe inzichten per saldo zullen zijn. In de komende Milieubalans (2007) en de nieuwe kaarten van de concentraties van luchtverontreinigde stoffen in kader van het Besluit Luchtkwaliteit zullen deze effecten worden meegenomen.



Figuur 1 Overschrijdingen van de grenswaarde voor het daggemiddelde van de PM₁₀-concentratie (boven) en de jaargemiddelde NO₂ concentratie (onder). Links het aantal kilometers snelweg waarlangs overschrijding optreedt. Rechts de overschrijdingen langs stadswegen in Amsterdam en Utrecht. De grafiek toont de overschrijdingen in 2005, het Referentie Scenario (RS), en de aanvullende maatregelen uit het NSL. De bandbreedtes geven de onzekerheidsmarge van 33-66% aan (Matthijssen en Visser, 2006).

Vermindering blootstelling?

Doordat de gemiddelde luchtkwaliteit over Nederland verbetert, neemt ook de blootstelling af. Deze afname kan op grote schaal een positief effect hebben op de afname van de gezondheidsrisico's verbonden met de blootstelling aan fijn stof. Uit eerste berekeningen met het salderingsmodel met programma's voor de Randstad en Zuid-Nederland blijkt dat 99% van de bevolking aan lagere niveaus fijn stof wordt blootgesteld en 1% van de bevolking aan hogere niveaus door saldering op programmaniveau. Deze verbeteringen treden gemiddeld over het hele land op en ook in de relatief schone gebieden (gebieden waar de luchtconcentraties onder de grenswaarde liggen). Ook hier kunnen de gezondheidsrisico's verminderen omdat er geen niveau van fijn stof is waarbij er geen effecten optreden. Door nieuwe bouwprojecten zijn lokaal verslechtingen mogelijk, vooral in gebieden met relatief veel nieuwe bouwprojecten. Het aantal locaties met een verbetering is echter vele malen groter doordat het aantal knelpunten met hoge concentraties boven de norm afneemt door de nationale maatregelen.

3 Doelmatigheid saldering

De doelmatigheid (efficiëntie) van de salderingsregeling kan op twee manieren worden beoordeeld:

1. Zijn de voorgestelde, aanvullende NSL-maatregelen kosteneffectief?
2. Wat is de doelmatigheid van de salderingsregeling ten opzichte van andere beleidsinstrumenten?

Kosteneffectiviteit nationale NSL-maatregelen

Het NSL bevat doelmatige en kosteneffectieve nationale maatregelen. De nieuwe nationale maatregelen uit het NSL zoals het beprijsen van personenautoverkeer, verlagen zwavelgehalte van rode diesel, overschakelen van olie- naar gasstook bij raffinaderijen, taakstelling fijn stof bij industrie en luchtwassers bij veeteelt zijn relatief goedkoop (4-30 euro/kg PM₁₀) en zijn kosteneffectief (zie *tabel 2*). De beprijzing van personenautoverkeer is met name een kosteneffectieve maatregel. Deze maatregel levert zowel welvaartstoename op door vermindering van de congestie (Besseling et al., 2005) als ook een substantiële concentratieafname van stikstofdioxide en het verbrandingsgerelateerde deel van fijn stof. De getroffen maatregelen uit het Prinsjesdagpakket uit het NSL zijn weliswaar relatief duur (100-500 euro per kg PM₁₀), maar nog wel kosteneffectief (Hammingh et al., 2005) omdat ze aangrijpen op het verbrandingsgerelateerde deel van fijn stof. Vooral deze fractie lijkt relevant voor gezondheidseffecten.

Beoordeling saldering als instrument

Nederland heeft een directe koppeling gelegd tussen luchtkwaliteitsbeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid, waardoor veel typen bouwplannen worden getoetst aan Europese grenswaarden. Hierdoor ligt in Nederland een sterke nadruk op dreigende overschrijdingen van grenswaarden bij nieuwe bouwprojecten. Bij deze dreiging worden plannen en vergunningen voor bouwprojecten afgekeurd. Het doel van saldering op programmaniveau is om een flexibele koppeling tot stand te brengen om daardoor bouwprojecten toch door te kunnen laten gaan. De vraag is of salderen c.q. het stop zetten van bouwprojecten het meest doelmatig is in vergelijking met andere instrumenten.

Tabel 2: Overzicht kosten en kosteneffectiviteit van NSL-maatregelen voor fijn stof

Maatregelen NSL	2010	2015	2020	2010	2015	2020
	Kosten (miljoen € per jaar)			Kosteneffectiviteit (€/kg PM ₁₀)		
Beleidsvoornemen vòòr 2005, maatregel getroffen ná 1-1-05						
NO _x -emissiehandel				-	-	-
AMvB huisvesting				-	-	-
Maatregelen uit Prinsjesdagpakket 2005						
Prinsjesdagpakket hard	80 ¹	-	-	100-500		
Nieuw beleid NSL						
Beprijzen personen verkeer		-800 ²	-1500 ²	-	-3000	-3000
Verlagen zwavelgehalte rode diesel mobiele werktuigen	17	18	18			
Raffinaderijen van olie- naar gasstook	7.6	9.1	10.6	15-20 ³	15-20	15-20
Taakstelling fijnstof industrie	16.6	22.3	28	5-25	5-25	5-25
Luchtwassers intensieve veeteelt	1.5	1.5	1.5	4-30 ⁴	4-30	4-30

1 Kosten harde pakket €400 mln verdeeld over 2005-2010.

2 Maatschappelijke baten volgens CPB op het volledige mobiliteitseffect; in 2015 evenredig geschaald.

3 Kosteneffectiviteit voor de reductie van zwaveldioxide bedraagt 2 euro/kg

4 Kosteneffectiviteit voor de reductie van ammoniak bedraagt 6-8 euro/kg

Om te voldoen aan de EU-luchtkwaliteitsnormen heeft Nederland in beginsel drie mogelijkheden: het treffen van technische bestrijdingsmaatregelen (bv. roetfilters), niet-technische maatregelen (bv. groene zones, snelheidsbeperkingen) en het niet door laten gaan van bouwprojecten. De vraag is welke optie het meest (kosten)effectief is. Systematisch onderzoek naar al deze opties en het onderling vergelijken van de opties ontbreekt. De volgende, vaak kwalitatieve, opmerkingen kunnen wel worden gemaakt.

Uit onderzoek naar de kosten en baten van technische bestrijdingsmaatregelen (optie 1) komt naar voren dat de baten van extra technische bestrijdingsmaatregelen vaak factoren groter zijn dan de bestrijdingskosten (Folkert et al., 2005). In vergelijking met de welvaartseffecten van het Prinsjesdagpakket 2005, dat voornamelijk bestaat uit technische maatregelen zoals grootschalige introductie van roetfilters, blijkt dat beprijzingsbeleid (een voorbeeld van optie 2) met name op de langere termijn kosteneffectiever is (Hammingh et al., 2005).

De derde optie is het niet door laten gaan van bouwprojecten. Beperkingen in ruimtelijke ontwikkeling kunnen leiden tot welvaartsverlies. Dit verlies kan worden gewaardeerd door te veronderstellen dat deze beperking kan leiden tot tekorten in de woningbouwproductie en dit kan leiden tot prijsstijgingen. Het conjuncturele bestedingseffect van lagere bouwproductie en verlies van werkgelegenheid is over het algemeen genomen beperkt, omdat of op een andere plaats gebouwd zal worden (waar de normen niet worden overschreden) of vervangende investeringen gepleegd worden. Naast woningbouw en bedrijfsterreinen zijn er ook mogelijke beperkingen in de aanleg van weginfrastructuur, zoals spitsstroken en nieuwe wegen. Beperking in de weginfrastructuur leidt tot meer congestie en dus tot hogere voertuigverliesuren.

Er is weinig onderzoek gedaan naar de welvaartseffecten van beperkingen in bouwprojecten door strikte milieunormen. Op basis van studies naar de uitbreiding van de tweede Maasvlakte (CPB et al., 2001) en Schiphol (Wit et al., 2006) kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat de welvaartswinst van uitbreiding veelal opweegt tegen het welvaartsverlies, t.w. de gemonetariseerde baten van de extra milieuhinder door geluid en emissies. Dat het welvaartsverlies gering is, ligt voor de hand. De bijdrage aan de concentraties door bouwprojecten is vaak zeer beperkt. Zo bedraagt de regionale emissietoename van alle projecten in de Zuid-Holland minder dan 1%, de concentratietoename is nog lager. Lokaal is het effect wel groter.

De algemene conclusie die getrokken kan worden op basis van bovenstaande analyse is dat beprijzing van vervoer vanuit welvaarts oogpunt het meest effectief is. Het treffen van technische bestrijdingsmaatregelen neemt een tweede plaats in: de baten van dergelijke maatregelen overtreffen de kosten ruimschoots. Het beperken van bouwplannen komt op de laatste plaats en kan mogelijk zelfs tot welvaartsverlies leiden. Saldering op programmaniveau kan dan bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid in het milieubeleid.

4 Zijn er voldoende maatregelen om nieuwe bouwprojecten te compenseren?

Uit de eerste programmaresultaten blijkt dat de hoeveelheid milieuruimte in termen van concentratie en blootstelling aan fijn stof en stikstofdioxide door nationale maatregelen een aantal malen groter is dan de milieuruimte die nodig is om de extra vervuiling van nieuwe bouwprojecten te compenseren in 2011 (het zichtjaar voor NSL). Het saldo voor fijn stof is ruimer dan het saldo voor stikstofdioxide. De ruimte is het kleinst daar waar relatief veel nieuwe projecten worden gerealiseerd zoals in Flevoland. In de eerste berekeningen is het concentratiesaldo voor stikstofdioxide in Flevoland tegen 2020 voor de helft van het saldo benut doordat een groot aantal bouwprojecten gepland zijn.

In het NSL zijn alleen die bouwprojecten opgenomen die 'in betekenende mate' bijdragen. Deze selectie is een beleidmatige keuze. De ruimte door compenserende maatregelen is echter voldoende groot, zodat ook de 'niet in betekenende mate' projecten in voldoende mate gesaldeerd kunnen worden. Ook het niet meenemen van de Europese maatregelen in het NSL is een beleidmatige keuze. Hierdoor wordt de toekomstige autonome verbetering in de luchtkwaliteit beter geborgd, omdat deze milieuruimte nooit zal worden benut voor saldering.

Omdat er meer vervuiling door maatregelen wordt voorkomen dan dat er door nieuwe bouwprojecten bijkomt, is salderen in het NSL gunstig voor de luchtkwaliteit. De beleidskeuzes voor regio-indeling en 'in betekenende mate' projecten zijn niet zo gevoelig.

De analyse van de milieuruimte is gebaseerd op de huidige Europese grenswaarden. Het is niet uit te sluiten dat deze grenswaarden in de toekomst aangescherpt gaan worden. Het effect hiervan is dat er dan meer bouwprojecten 'in betekende mate' zijn en dat dus de lijst met bouwprojecten die gesaldeerd moet worden, langer wordt.

De Europese Commissie heeft nieuwe grenswaarden voorgesteld voor het kleinere fijn stof (PM2.5). Op dit moment is de kennis over PM2.5 concentraties in Nederland te beperkt om een goede beoordeling te geven over de haalbaarheid van deze voorstellen. Dit komt door het ontbreken van landsdekkende metingen voor PM2.5. PM2.5 is met fijnere stofdeeltjes een onderdeel van PM10. Alle maatregelen in het NSL om de PM10 uitstoot te verminderen zullen ook de uitstoot van de fijnere stofdeeltjes van PM2.5 verminderen. De maatregelen die aangrijpen op verbrandingsemissies zijn hiervoor het meest effectief.

5 Uitvoeringsrisico's

In het wetsvoorstel is een uitvoeringsplicht opgenomen voor maatregelen. Dit betekent dat de partijen zich verplichten om die maatregelen uit te voeren die in het programma zijn opgenomen. Wordt de maatregel niet getroffen dan moet deze maatregel vervangen worden door een andere maatregel met tenminste hetzelfde effect. Dit heeft ook consequenties voor de gekozen maatregelen. Zo zal de maatregel voor kilometerbeprijzing niet door een technische maatregel met vergelijkbaar effect voor het wegverkeer kunnen worden vervangen. Bij opname in het NSL committeert het kabinet zich dus aan het uitvoeren van deze maatregel.

De wet schrijft echter niet voor dat het beoogde effect van de maatregelen wordt gerealiseerd. Van een aantal maatregelen in het NSL is niet concreet omschreven hoe de maatregel zal worden uitgevoerd. De effectiviteit hangt hier sterk vanaf. Zo is niet duidelijk hoe het actieplan fijn stof industrie gestalte zal worden gegeven. Dit kan in het slechtste geval tot geen afname van fijn stof leiden. Het is daarom niet uit te sluiten dat de uiteindelijke effectiviteit van saldering lager kan uitpakken dan waarmee gerekend gaat worden.

Een ander uitvoeringsrisico is dat volgens het recente advies van de Raad van State individuele bouwprojecten ook getoetst moeten worden aan de Europese grenswaarden. Bouwprojecten kunnen daardoor mogelijk alsnog geblokkeerd worden.

Referenties

Besseling, P., Groot W., Lebouille R. (2005). Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer, No 87, Centraal Planbureau, Den Haag, Juni 2005.

CPB, NEI en RIVM (2001). Welvaartseffecten van Maasvlakte 2. Aanvullende kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning. Centraal Planbureau, Den Haag, 2001.

Folkert, R.J.M., E. Buringh, P. Hammingh, J. Aben, J. Beck, W. Blom, L. van Bree, R. van den Brink, E. Buijsman, M. van Esbroek, J.P. Hettelingh, H. van Jaarsveld, B. Jimmink, J. Matthijsen, A. van Hinsberg, R. Koelemeijer, J. Peters, J. de Ruiter, W. Smeets, S. van Tol, R. Thomas, G. Velders, K. van Velze, W. de Vries, K. Wieringa, H. van Zeijts (2005). Consequences for the Netherlands of the EU thematic strategy on air pollution, MNP report 500034002/2005, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven, 2005.

Folkert, RJM, J Wesseling, H van de Ven, W Korver, K Wieringa (2006). Salderingsmodel luchtkwaliteit; uitgangspunten en methodiek. MNP rapport 500095002, Milieu- en Natuurplanbureau, (in prep.).

Hammingh, P., J.P. Beck, W.F. Blom, R.M.M. van den Brink, R.J.M. Folkert, K. Wieringa (2005). Beoordeling van het Prinjesdagpakket, Aanpak Luchtkwaliteit 2005, MNP rapport 500037010, Milieu- en Natuurplanbureau, 2005.

Matthijsen, J. en H. Visser (2006). PM10 in Nederland; Rekenmethodiek, concentraties en onzekerheden. MNP rapport 500093005/2006, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven (in prep.)

Wit, J.G. de, B.E. Baarsma, C.C. Koopmans (2006). Onderzoek mainportontwikkeling in het kader van de evaluatie Schipholbeleid: de externe effecten. SEO Economisch Onderzoek, SEO-rapport nr. 86, Amsterdam, 2006

Velders G.J.M., J.M.M. Aben, J.P. Beck, W.F. Blom, A. Hoen, B.A. Jimmink, J. Matthijsen, J.F. de Ruiter, W.L.M. Smeets, K. van Velze, H. Visser, W.J. de Vries, K. Wieringa. (2006). Concentratiekaarten voor grootschalige luchtverontreiniging in Nederland. Rapport 500093002, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

VROM (2006). Opzet en systematiek Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Voorlichting Raad van State. Den Haag.