

Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

Advies over de milieubeoordeling

14 september 2006 / rapportnummer 1795-65

Advies over de milieubeoordeling van het Nationaal Samenwerkings- programma Luchtkwaliteit (NSL)

uitgebracht aan de Minister en Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Or-
dening en Milieu door de Commissie voor de milieueffectrapportage, namens deze

de werkgroep

Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

de secretaris



dr. G.P.J. Draaijers

de voorzitter



drs. J.G.M. van Rhijn

Utrecht, 14 september 2006



commissie voor de milieueffectrapportage

Minister van VROM, Mevr. S.M. Dekker
Staatssecretaris van VROM, Dhr. P.L.B.A.
Van Geel
Postbus 20951
2280 EZ Den Haag

uw kenmerk

uw brief

ons kenmerk
1795-65/Dr/gl

Onderwerp
Milieubeoordeling van het Nationaal
Samenwerkingsprogramma Lucht-
kwaliteit (NSL)

Doorkiesnummer
(030) 234 76 06

Utrecht,
14 september 2006

Geachte mevrouw Dekker, geachte heer Van Geel,

De Commissie voor de m.e.r. heeft waardering voor de mogelijkheid die zij in juli 2006 heeft gekregen van de directeur-generaal Milieu van het ministerie van VROM, om te adviseren over de inhoud van en het detailniveau voor een strategische milieubeoordeling (SMB) voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Dit verzoek past in een zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming over het NSL door uw ministerie.

De Commissie is van mening dat de procedure van SMB, welke nu bij wet is geregeld, een goed kader biedt voor het inzichtelijk maken van alle relevante (milieu-) effecten van het NSL, voor het aangeven van de robuustheid van het gekozen maatregelenpakket en voor het onderbouwen van de in het NSL gemaakte keuzes. Ook kan zichtbaar gemaakt worden wat de gevolgen zijn voor het halen van de doelstelling als bepaalde maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit niet (tijdig) zouden worden uitgevoerd. De Commissie denkt in dit verband bijvoorbeeld aan de politieke discussies rond de invoering van de kilometerheffing.

Inzicht in de milieueffecten van maatregelen en een onderbouwing van gemaakte keuzes zal de politieke discussie (Tweede Kamer, Europese Commissie) kunnen faciliteren. Indien ook de samenhang wordt aangegeven tussen enerzijds EU-maatregelen en anderzijds NSL-maatregelen, kan bij de Europese Commissie om verder uitstel gevraagd worden indien uitstel van of onvoldoende EU-maatregelen er toe leiden dat de norm niet (op tijd) kan worden gehaald. Daarnaast kan de informatie een rol spelen in de communicatie met maatschappelijke partijen.

Op 5 september 2006 is de Commissie geïnformeerd dat de procedure van SMB toch niet zal worden doorlopen. Dit laat onverlet dat uw ministerie de (milieu-) effecten van het NSL in kaart wil brengen. Mede daarom heeft de Commissie besloten haar advies af te ronden en aan u uit te brengen, om daarmee een constructieve bijdrage aan het proces te leveren. Voor een zorgvuldige en transparante besluitvorming acht de Commissie

Postadres Postbus 2345
3500 GH UTRECHT
Bezoekadres Arthur van Schendelstraat 800
Utrecht

telefoon (030) 234 76 66
telefax (030) 233 12 95
e-mail mer@eia.nl
website www.commissiemer.nl

het noodzakelijk dat alle voor het besluit relevante (milieu-) informatie in het NSL of anderszins beschikbaar komt. Dit advies geeft de relevante (milieu-) informatie aan. Het gaat daarbij om de effecten op de luchtkwaliteit, volksgezondheid en andere beleidsterreinen, en om de kosteneffectiviteit van de maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.

Met deze brief bied ik u het advies van de Commissie aan. Het advies is opgesteld door een werkgroep van deskundigen van de Commissie, op basis van de achtergronddocumenten die zij van het ministerie van VROM heeft ontvangen (zie bijlage 2).

Doelstelling en opbouw NSL

De Commissie adviseert de doelstelling en opbouw van het NSL helder aan te geven. Beschrijf en onderbouw daarbij:

- de selectie van opgenomen projecten en maatregelen, en geef inzicht in de gevolgen voor het halen van de doelstelling van het niet, op een andere wijze, of op een ander tijdstip tot uitvoering komen van projecten en maatregelen;
- de gekozen regionale gebiedsindeling en –afbakening. Geef aan in welke mate deze aansluiten bij de eisen gesteld in de EU-richtlijn;
- het schaalniveau waarop de effecten van projecten en maatregelen worden doorgerekend en gepresenteerd.

Effecten van maatregelen

De Commissie adviseert de in het NSL opgenomen en niet-opgenomen maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit te beschrijven in termen van:

- de effecten op de luchtkwaliteit,
- de effecten op de volksgezondheid,
- de strategische effecten op andere beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en economie,
- kosteneffectiviteit.

Deze aspecten zijn in bijlage 1 bij deze brief nader uitgewerkt.

Verantwoording van keuzes

De Commissie adviseert de gekozen (verhouding tussen) nationale, regionale en lokale maatregelen te verantwoorden en inzicht te geven in mogelijk alternatieve maatregelen. Beschouw ook, mogelijk omstreden, maatregelen, die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van de problematiek, zelfs als zij niet geselecteerd zijn in het gekozen pakket van maatregelen. De Commissie denkt hierbij bijvoorbeeld aan:

- het invoeren van een kilometerheffing met milieudifferentiatie;
- het selectief gebruik maken van de verkeersruimte door een flexibel / ontmoedigend verkeerstoelatingsbeleid. Het gaat hier bijvoorbeeld om kordonmaatregelen zoals die al worden toegepast in diverse buitenlandse steden;
- maatregelen die worden besproken bij het mobiliteitsonderdeel van de uitwerking van de Wet milieubeheer. In dat kader worden bij de toetsing van milieuvergunningen eisen gesteld aan bedrijven ten aanzien van het vervoer van werknemers.

De Commissie adviseert inzicht te geven in de maatregelen die aanvullend beschikbaar zijn voor het geval de effecten van het nu gekozen pakket in de praktijk, om wat voor reden ook, onvoldoende blijken te zijn.

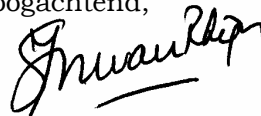
Tot slot

Het ministerie VROM heeft de Commissie gevraagd de gebruikte modelinvoergegevens te toetsen op plausibiliteit. De Commissie acht het passend bij haar rol als onafhankelijke adviseur bij SMB- en m.e.r.-procedures indien zij de modelinvoer en -resultaten kan toetsen in samenhang met de andere in dit advies genoemde onderdelen.

Alle adviezen van de Commissie zijn als uitgangspunt openbaar. Zonder tegenbericht van u, zal de Commissie haar advies op 18 september via de voor haar gebruikelijke kanalen openbaar maken.

De Commissie hoopt met haar advies een constructieve bijdrage te leveren aan het tot stand komen van een zorgvuldige en transparante besluitvorming over het NSL. Zij is graag bereid nader met u van gedachten te wisselen over haar aanbevelingen.

Hoogachtend,



drs. J.G.M. van Rhijn
Voorzitter van de werkgroep

Bijlage 1

Nadere uitwerking van te beschouwen effecten van maatregelen.

Bijlage 2

Overzicht van ontvangen achtergronddocumenten en samenstelling van de werkgroep.

BIJLAGEN

Advies over de milieubeoordeling van het
Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

(bijlagen 1 en 2)

BIJLAGE 1

Nadere uitwerking van te beschouwen effecten van maatregelen

Effecten op luchtkwaliteit

Het NSL zal voor ieder programmagebied een modelmatige doorrekening bevatten van de effecten op de luchtkwaliteit van alle relevante rijks- en regionale projecten en maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. De Commissie adviseert een beschrijving van het gehanteerde model te presenteren. Onderbouw daarbij ook de gebruikte modelinvoergegevens (verkeersgegevens, emissiefactoren, effecten van projecten en maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, etc.) en de representativiteit ervan. Geef bijvoorbeeld aan welke gevoeligheden zijn gehanteerd bij de doorrekening van prijsmaatregelen, hoe is omgegaan met de verkeersaantrekkende werking van nieuwe woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur, hoe de effecten van de introductie van roetfilters zijn verwerkt, en hoe is omgegaan met de vaststelling van effecten van combinaties van maatregelen.

De effecten van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit zullen naar verwachting veelal niet éénduidig zijn in te schatten. Dit hangt samen met politiek-bestuurlijke onzekerheden en onzekerheden ten aanzien van technologie- en van marktontwikkelingen. De onzekerheid in de effectschattingen en het jaartal waarin de grenswaarde wordt bereikt zal dus relatief groot zijn. Presenteer tegen de achtergrond van deze onzekerheid de robuustheid van het gekozen pakket aan maatregelen en de leemten in kennis.

De Commissie adviseert aan te geven op welke wijze monitoring van de uitvoering van het NSL en het halen van de doelstelling zal worden vormgegeven. Geef aan op welke wijze en op welke termijn een evaluatieonderzoek verricht zal worden om de voorspelde effecten met de daadwerkelijk optredende effecten te vergelijken en zo nodig aanvullende maatregelen te treffen. Geef inzicht in de maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit die beschikbaar zijn voor het geval het nu gekozen pakket van maatregelen in de praktijk onvoldoende effectief blijkt te zijn.

De Commissie adviseert de concentratieniveaus en de blootstelling van de bevolking te presenteren voor de bestaande situatie, bij autonome ontwikkeling en na uitvoering van het NSL. Geef de resultaten weer op zowel het niveau van geheel Nederland, als per programmagebied en 1x1 km grid. De Commissie adviseert helder toe te lichten dat de effecten van saneringsmaatregelen op knelpuntniveau worden doorgerekend. Onderbouw waarom de uiteindelijke presentatie van de effecten van saneringsmaatregelen op 1x1 km plaatsvindt.

Effecten op volksgezondheid

De huidige inzichten met betrekking tot de effecten van fijn stof op de volksgezondheid duiden erop dat er geen 'veilig' concentratieniveau bestaat. Ook beneden de bestaande EU-normen treden nadelige effecten op. Relateer om deze reden de gezondheidseffecten niet alléén aan het halen van de norm, maar ook aan de bestaande en te realiseren concentratieniveaus. Geef een inschatting van de gezondheidseffecten op zowel het niveau van geheel Nederland, het programmagebied als per 1x1 km grid. De Commissie adviseert de gezondheidseffecten uit te drukken in DALY's (= Disability Adjusted Life Ye-

ars). De DALY brengt het verlies van levensverwachting, verlies van kwaliteit van leven, duur van het gezondheidseffect en het aantal mensen met gezondheidsschade ruwweg samen in één getal.

Elimineren van lokale normoverschrijding door vervuiling meer over het land en bevolking te spreiden leidt niet noodzakelijkerwijs tot gezondheidswinst. Gezondheidswinst is naar de mening van de Commissie vooral te bereiken door gezondheidsaspecten sterk mee laten wegen bij locatiekeuzes en door bronmaatregelen, zoals vermindering van de uitstoot per motorvoertuig, vermindering van het aantal afgelegde kilometers en vervanging van vervuilende voertuigen door minder vervuilende. Bepaal tegen deze achtergrond de effectiviteit van alle mogelijke maatregelen. Geef inzicht in de vanuit oogpunt van gezondheidswinst meest effectieve combinatie van maatregelen.

Effecten op andere beleidsterreinen

Geef per programmagebied een strategische verkenning van de mogelijke problemen en belemmeringen bij uitvoering van de maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit op andere beleidsterreinen zoals:

- *Ruimtelijke ordening*. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ruimtelijke en landschappelijke inpassing, en aan mogelijke verschuivingen in de potentie voor ruimtelijke ontwikkelingen.
- *Verkeer en vervoer*. Denk hierbij aan doorstromings-, bereikbaarheids-, veiligheids- en geluidhindereffecten.
- *Natuur*. Het kan niet uitgesloten worden dat in het NSL opgenomen maatregelen significante negatieve gevolgen hebben voor gebieden die beschermd zijn onder de Vogel- en Habitatrictlijn. Geef op basis van expert judgement een inschatting van de kans dat bepaalde maatregelen niet realiseerbaar zijn vanwege de natuurbeschermingswetgeving.
- *Economie*. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen voor specifieke economische activiteiten en het aantal arbeidsplaatsen.

Een strategische verkenning kan bestaan uit een kwalitatieve onderbouwing op basis van expert judgement, bijvoorbeeld in termen van: alléén positieve effecten te verwachten (+), geen problemen te verwachten (0), mogelijk problemen te verwachten die beter moeten worden verkend bij latere uitwerking (-), en problemen te verwachten die onoverkomelijk zijn en tot aanpassing in het NSL moeten leiden (--).

Kosteneffectiviteit

Geef voor alle mogelijke maatregelen globaal inzicht in de kosten bij uitvoering. Geef inzicht in de meest kosteneffectieve (combinatie van) maatregelen.

BIJLAGE 2

Gebruikte achtergronddocumenten

- Plan van aanpak NSL (VROM, 3 januari 2006)
- Opzet en systematiek NSL (VROM, 26 april 2006).
- Voorlichting Raad van State NSL (RvS, 1 juni 2006).
- Saneringstool (Goudappel Coffeng, 5 juli 2006).
- NSL-tool, versie 0.85 (TNO, 26 juni 2006).
- Overzicht generieke maatregelen van het Rijk t.b.v. saldering i.k.v. NSL (VROM, juli 2006);
- Planning NSL en SMB (VROM, juli 2006).
- NSL-tool toegepast voor het programmagebied 'Noordvleugel' (VROM, juli 2006).
- Nadere mondelinge toelichting op het NSL door de programmamanager van VROM op 25 augustus 2006 bij de Commissie voor de m.e.r. in Utrecht.

Samenstelling van de werkgroep

prof.dr. C.W. Backes
prof. dr.ir. B. Brunekreef
prof.mr.dr. E.F. ten Heuvelhof
drs. A.L. de Jong
prof.dr. H.J. Meurs
drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

Secretaris van de werkgroep

dr. G.P.J. Draaijers

**Advies over de milieubeoordeling van het Nationaal
Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)**

ISBN-10: 90-421-1938-1

ISBN-13: 978-90-421-1938-3