

Toelichting bij collegebesluit “Milieuzone bestel- en vrachtverkeer Haarlem”

1. Omschrijving en functie milieuzone

Een van de opgaven uit het Activiteitenplan Stedelijke Distributie (brief Cie Beheer van 1 juni 2015) was het onderzoeken van de mogelijkheid en haalbaarheid van een *milieuzone* voor vrachtauto's en bestelwagens in Haarlem.

Een milieuzone is een gebied binnen de gemeente waar om reden van leefbaarheid, zoals luchtkwaliteit, een selectief toelatingsbeleid voor voertuigen wordt gehanteerd. Erbinnen worden alleen voertuigen toegelaten die over moderne, euro norm geclassificeerde, motoren beschikken. De zone is verboden terrein voor bestel- en vrachtauto's die niet voldoen aan gestelde minimum emissie-eisen. Vanaf 1 juli 2013 geldt dat enkel Euro motorklasse IV¹ en schoner de milieuzone in mag.

Primair doel van een milieuzone is dat schadelijke uitstoot door deze vervuilende voertuigen wordt geweerd, zodat de milieubelasting binnen de zone afneemt. Maar belangrijk nevensdoel is om vervoerders aan te sporen sneller dan na economische afschrijving hun te sterke vervuilende auto te vervangen door een schonere.

2. Ontwikkeling milieuzones

Per 1 juli 2014 zijn er in Nederland dertien gemeenten die een milieuzone voor het vrachtverkeer ingevoerd hebben, als bijdrage aan het oplossen van in deze steden vaak forse en moeilijk oplosbare overschrijdingen van de luchtkwaliteitsnormen. Enkele gemeenten, zoals Utrecht en Rotterdam, hebben de milieuzone inmiddels uitgebreid met de categorieën personenauto's en bestelauto's. De gemeente Amsterdam is voornemens om naast vrachtverkeer, per 1 januari 2017 ook diesel bestelvoertuigen van voor 1 januari 2000 de toegang tot de milieuzone te ontzeggen. Dit zal in 2018 uitgebreid worden naar diesel taxi's en scooters en bromfietsen (2 takt en 4 takt).

In het Stappenplan van het Convenant Stimulering schone vrachtauto's en Milieuzonering, (ook door Haarlem ondertekend in 2006) is een (dreigende) overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen het startpunt om een eventuele invoering van een milieuzonering als maatregel te onderzoeken. Benadrukt wordt dat milieuzones in binnensteden een middel moeten zijn en geen doel op zich. Als andere maatregelen, zoals het verbeteren van de doorstroming en/of een efficiëntere stedelijke distributie onvoldoende oplossing bieden kan een milieuzone worden overwogen.

3. Criteria voor afweging instelling milieuzone

Om te beoordelen of een milieuzone wenselijk en haalbaar is, zijn de volgende aspecten aan de orde:

- De milieuzone dient een relevante bijdrage te leveren aan de reductie van schadelijke stoffen in de lucht, vooral fijnstof (PM10, PM2,5 en ook roet) en stikstofdioxide (NO₂);
- Er wordt bijgedragen aan het (sneller) verminderen van vervuilende voertuigen;
- Maatregelen dienen handhaafbaar te zijn;
- Juridisch dient de noodzaak van een milieuzone onderbouwd te kunnen worden;
- De milieuzone moet inpasbaar zijn in de samenwerking binnen de Green Deal Zero Emission Stadslogistiek

Voorts is in de afweging van belang dat wordt gekeken hoe een eventuele milieuzone zich verhoudt tot het uitgangspunt van deregulering uit het coalitieprogramma en of maatregelen te financieren zijn.

4. Beoordeling situatie Haarlem

4.1 De milieuzone dient een relevante bijdrage te leveren aan de reductie van fijnstof en stikstofdioxide

Situatie luchtkwaliteit

¹ Euro 4 of Euro IV (Europese richtlijn 98/69/EC) is de emissienorm (0,05 g/km) voor voertuigen die in de Europese Gemeenschap in 2005 geïntroduceerd werd. De Euro IV-norm werd van kracht in oktober 2006.

Op een aantal plaatsen in Nederland voldoet de luchtkwaliteit niet aan de wettelijke normen. Dit geldt vooral voor stikstofdioxide. Overschrijdingen van de normen voor fijnstof komen nog maar zeer sporadisch voor. De milieuzone kan worden ingezet als één van de maatregelen om de wettelijke normen voor luchtkwaliteit te behalen. Behalve een wettelijke plicht, is het voldoen aan de grenswaarden ook een basale stap om gezondheidsrisico's vanwege de luchtkwaliteit te verminderen. Hierbij is vooral fijnstof belangrijk.

In *Haarlem* wordt al enkele jaren ruim voldaan aan de Europese grenswaarden. Ook op de locatie met de ongunstigste luchtkwaliteit, ligt de concentratie NO₂ in 2015 meer dan 10% beneden de norm; overall elders in Haarlem wordt met 15% marge of meer voldaan. Voor fijnstof is de marge zelfs veel ruimer (zie bijlage tabel 1 voor de meest relevante wegen voor het bevoorradersverkeer: prognoses 2015 *(p.m.: inmiddels definitieve berekeningen 2015). Uit de prognoses voor 2020 blijkt dat ook in de toekomst ruim aan de normen wordt voldaan (tabel 2).

Naast deze wettelijke Europese norm is er een veel strengere gezondheidsadvieswaarde voor fijnstof geformuleerd door de Wereld Gezondheid Organisatie (WHO). Deze is niet wettelijk bindend, maar vormt o.a. voor de GGD het belangrijkste beoordelingskader. Ook Haarlem heeft de ambitie om aan deze advieswaarde te voldoen, uiterlijk in 2025. Momenteel zitten we in de prognoses in het algemeen nog wat boven het niveau van deze advieswaarde. In sommige jaren zitten we er al iets onder; volgens net gepubliceerde definitieve cijfers (nog niet overgenomen) was dit ook in 2015 het geval (gunstige weersomstandigheden). Hoe dan ook is de afstand boven de WHO-advieswaarde nog maar beperkt; voor PM_{2,5} is hij wat groter dan voor PM₁₀.

Achtergrondwaarde en verkeersbijdrage fijnstof

Het blijkt dat langs de bevoorradersroutes de concentratie waarden maar voor een klein gedeelte echt worden veroorzaakt door het verkeer op de bewuste wegen. De totale concentratie langs een weg bestaat uit een achtergrondgehalte met daar bovenop een bijdrage van het verkeer op de weg. De tabellen 1 en 2 laten zien dat de achtergrondwaarden al boven de WHO adviesnorm liggen; de invloed van het verkeer voegt daar nog slechts een marginale verhoging aan toe (voor PM_{2,5} iets meer). De achtergrondwaarde is samengesteld uit een reeks factoren, inclusief bronnen en processen over grote afstanden, en kan door lokaal beleid nauwelijks beïnvloed worden.

Binnen de kleine bijdrage afkomstig van het verkeer op de weg zelf weten we niet precies het aandeel van bestel- en vrachtwagens. De totale verkeersbijdrage is echter te gering in verhouding tot de achtergrond om hiernaar uitgebreid onderzoek te verrichten. Immers ook bij wegnemen van de totale verkeersbijdrage zou de norm nog overschreden worden.

NO₂ en roet

Voor NO₂ is de verhouding tussen de verkeersbijdrage en de achtergrondconcentratie iets minder ongelijk. Een procentuele vermindering van de verkeersbijdrage zou hier mogelijk herkenbaar kunnen zijn. Anders dan bij fijnstof, heeft de WHO echter geen aanleiding gevonden om een strengere waarde dan de Europese grenswaarden te adviseren. Nu ruimschoots wordt voldaan aan deze Europese grenswaarde, is NO₂ geen reden om een ingrijpend instrument als milieuzonering in te zetten.

Voor roet is nog geen grenswaarde vastgesteld; ook de WHO heeft geen advieswaarde. Roet is een nog kleinere fractie van het fijnstof dan PM_{2,5}, vooral bestaand uit koolstofdeeltjes. Het dringt daardoor diep in de longen door. Uiteenlopende stoffen kunnen aan de deeltjes hechten en zo effecten in de longen hebben. Roet ontstaat bovendien vooral door wegverkeer en is daarom specifiek dan PM₁₀ en PM_{2,5}. Algemene overtuiging is daarom dat dit een betere indicator is voor gezondheidseffecten. Roet staat daarom erg in de belangstelling; eenduidige getallen welke gehalten hoe schadelijk zijn, zijn er nog niet en mede daarom ook nog geen normen. Meetinstrumenten worden de laatste jaren toegevoegd aan een aantal meetstations van het landelijk meetnet luchtkwaliteit. We zijn in overleg met het Rijk om te bezien of een dergelijk meetinstrument in Haarlem geplaatst kan worden. Dit is op het moment nog niet duidelijk. De commissie wordt bericht zodra dit bekend is.

Vermindering van roetuitstoot wordt door een aantal steden genoemd als doel van en maat voor het effect van hun milieuzone. Op basis van modelberekeningen (als EC, 'elemental carbon') blijkt echter dat de roetconcentraties langs de bevoorradersroutes relatief laag zijn, ook vergeleken met enkele

andere wegen (bijv. Schipholweg) die niet of nauwelijks door een milieuzone beïnvloed zouden worden. De verkeersbijdrage aan het totaal is wel wat groter dan voor fijnstof (meest 10%, max 20%). Uit een vergelijking met steden als Rotterdam of Utrecht blijkt dat de verkeersbijdrage aan het roet daar vaak tot 2 a 3 keer hoger is dan langs deze wegen in Haarlem. Dit reflecteert het gegeven dat de binnenstad van Haarlem al relatief autoluw is.

Gelet op de onzekere basis voor het beoordelen van de roetconcentratie (geen norm) én de relatief lage concentraties vergeleken met andere steden is roet voor Haarlem geen goed uitgangspunt om een milieuzone op te baseren.

Samengevat liggen de concentraties van de relevante stoffen ruim beneden de grenswaarden en is de bijdrage van het verkeer op de individuele bevoorradingsroutes aan de overschrijding van gezondheidsadvieswaarde beperkt.

Het lijkt hier voldoende om in te zetten op het verder verduurzamen van bestel- en vracht auto's, zoals nu ook met het nieuwe binnenstad(toegang)beleid is voorgesteld.

4.2 Er wordt bijgedragen aan het verminderen of weren van vervuilende voertuigen

Uit globale verkenningen valt af te leiden dat het merendeel van de bestel- en vrachtauto's aan de voorwaarden van de milieuzone, minimaal Euroklasse 4 en van ná 2005, voldoet.

Hierdoor lijkt het instrument milieuzone géén wezenlijke meerwaarde te zullen hebben voor een versnelling van de verschoning van het wagenpark. Het merendeel van de bestel- auto's voldoet aan de eisen uit een dergelijke zone.

Wij hebben geen reden te veronderstellen dat Haarlem afwijkt van het landelijke gemiddelde, namelijk dat rond 80% van de bestel- en vrachtauto's al beschikt over een moderne motor. Dat is een motor die ook voor de milieuzone als toegang geldt. Dit betekent dat bestelauto's van elf jaar oud nog toegang tot de milieuzone moeten krijgen. Dat Haarlem niet afwijkt, wordt ondersteund door een schouw die in december 2015 is gehouden. Daarbij hebben we, met behulp van kentekens, naar leeftijd en milieuclassificatie van voertuigen gekeken en op basis van waarneming van laad- en lossituaties kunnen constateren dat het ook in Haarlem rond die 80% ligt.

4.3 Maatregelen dienen handhaafbaar te zijn

Handhaving kan op verschillende manieren plaatsvinden. Voor de milieuzones vrachtverkeer wordt in Nederland over het algemeen gewerkt met kentekenregistratie via camera's en bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) of parkeerwachten.

Om te kunnen bepalen wat een eventuele milieuzone voor Haarlem betekent, is gekeken hoeveel een milieuzone kost in gemeenten die deze wel hebben ingevoerd.

Een milieuzone kan immers niet het beoogde resultaat bereiken zonder de juiste handhaving.

Middels camerabewaking aan de rand van de binnenstad moet van auto's gedetecteerd worden of ze wel of geen toegang hebben.

De kosten voor de camera's bedragen circa € 10.000,- per stuk. Afhankelijk van de grootte van de zone heeft een gemeente er zo'n 10 tot 40 nodig.

Als uitgangspunt hebben we de kosten van milieuzones vrachtverkeer genomen, zoals die nu bekend zijn of geschat worden in de steden Rotterdam, Breda, Den Haag en Utrecht (tabel 3).

De ranges geven aan hoe de kosten variëren met de grootte van de milieuzone en met de mate van handhaving.

Uiteraard zijn er ook inkomsten, die gelet op het gering aantal te verwachten voertuigen, niet hoog ingeschat zullen worden. Voor Haarlem is het niet anders mogelijk dan een aanname te doen. Ons baserend op een tarief van €25,- voor een dagontheffing (gemiddeld tarief in andere gemeenten met een milieuzone voor vrachtverkeer) en 50 ontheffingen per week, zou dat neerkomen op een bedrag van circa 60.000,- per jaar aan bruto-inkomsten, waaruit handhaving en de administratieve verwerking gefinancierd moeten worden. Of hieruit ook netto-inkomsten voortvloeien, valt op dit moment lastig te. Of hieruit ook netto-inkomsten voortvloeien, valt op dit moment lastig te overzien. Er is geen subsidiebudget beschikbaar; ook vanuit het (inmiddels verlengde) Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit zijn geen nieuwe subsidies te verwachten die hiervoor zouden kunnen worden ingezet.

4.4. Juridisch dient de noodzaak van een milieuzone onderbouwd te kunnen worden

Bij de afweging van een milieuzone worden doorgaans een aantal stappen doorlopen, die functioneren als een soort afpelmechanisme.

De eerste stap is of er sprake is van een aantoonbaar knelpunt, waarvoor de milieuzone een oplossing biedt. Indien dat knelpunt er niet of nauwelijks is, dan kan een milieuzone juridisch en in geval van bezwaren, als een te zwaar instrument beoordeeld worden.

In de gemeente Helmond bijvoorbeeld, waar de problematiek hoger lag dan in Haarlem en enig knelpunt was, is toch beoordeeld dat de milieuzone geen effectieve maatregel was. Omdat wij wat betreft fijnstofuitstoot voldoen aan de normcriteria en zelfs bijna voldoen aan de voorkeurswaarden, is de juridische basis voor een milieuzone naar inschatting te gering.

We zien in Haarlem op dit moment dan ook onvoldoende basis voor een volgende stap in het stappenplan, zoals het opstellen van een bevoorradingsprofiel.

4.5 De milieuzone moet inpasbaar zijn in de samenwerking Haarlem Zero Emission

Haarlem heeft in oktober 2015 samen met (lokale) partners de Green Deal Zero Emission Stadslogistiek ondertekend. Dit houdt in dat alle partijen die bij de distributie in de binnenstad betrokken zijn, zich committeren aan het gezamenlijk omschreven doel om de uitstoot van bestel- en vrachtverkeer in de stad uiterlijk in 2025 op nul te brengen. Met de Green Deal aanpak kunnen deze partijen afspraken maken over duurzaamheid, routing en manier van laden en lossen.

Deze samenwerking heeft binnen de projectgroep Stedelijke Distributie geresulteerd in een nieuw en eigentijds, duurzaam toegangsbeleid voor de binnenstad. Met dit nieuwe binnenstadbeleid wordt beoogd huidige knelpunten weg te nemen met een pakket aan maatregelen.

Daarnaast dient het als flankerend beleid te fungeren voor verdere verduurzaming. Het invoeren van een milieuzone als restrictieve strategie zou deze inspanningen over duurzame stadslogistiek tegen kunnen werken.

5. Conclusies en aanbevelingen

Haarlem heeft een goede samenwerking met betrokken belangenorganisaties en koepelorganisaties. Binnen de projectgroep Stedelijke Distributie wordt samengewerkt op basis van het Green Deal Zero Emission convenant.

De luchtkwaliteitsproblematiek is van dien aard, dat het vanuit deze samenwerking goed mogelijk is om met gerichte maatregelen, het nieuwe toegangsbeleid voor de binnenstad en een eventueel stadsdistributie-centrum, de uitstoot in 2025 op 0 te hebben.

Bovendien is er geen aanleiding te veronderstellen dat in Haarlem boventallig veel oude bestel- en vrachtauto's rondrijden. Zeker ook gelet op het feit dat een milieuzone altijd ruim gedefinieerd wordt en alleen auto's die nu meer dan elf jaar oud zijn, niet de zone in mogen rijden.

De aantallen auto's waarvoor de milieuzone in Haarlem een instrument kan zijn, zijn naar onze bevinding te gering. Daar komt bij dat ontwikkelingen nu snel gaan en energiezuinige motoren door steeds meer bedrijven (leveranciers, vervoerders) doorgevoerd worden, naast de autonome afschrijving en vervanging. Het instrument is daarom, zeker ook gelet op de kosten, te zwaar om deze auto's terug te dringen. Daar zijn andere mogelijkheden voor die deels ook door autonome ontwikkelingen ontstaan.

Het is voor de Haarlemse situatie niet het geëigende middel om tot verdere verduurzaming te komen. De bijdrage is, zeker in verhouding tot de kosten en organisatie van een milieuzone, te gering.

Uiteraard is een gezamenlijke, integrale aanpak essentieel om de uitstoot en overlast van bestel- en vrachtauto's te beperken en tot een zero emissie situatie voor de binnenstad te komen.

Aanbevolen wordt om sterk te blijven inzetten op de Green Deal-samenwerking en de breed samengestelde projectgroep om met gezamenlijke maatregelen stap voor stap tot verdere verduurzaming te komen. Het is onze ambitie om in 2025 te voldoen aan de voorkeurswaarden van de Wereld Gezondheid Organisatie.

Ook voor die gezamenlijke maatregelen is het nodig de bestelwagens nauwkeuriger in kaart te brengen. Vandaar dat wij voorstellen om een kentekenonderzoek naar bestelauto's te gaan doen, waarbij we tevens de vrachtwagengegevens aanvullen. Deze gegevens zullen ons helpen om samen met leveranciers en verladers binnen de Green Deal-overeenkomst tot gerichte afspraken te komen om het wagenpark te verduurzamen en in 2025 op emissie nul te komen.

Verder spreekt uiteraard vanzelf dat wij jaarlijks de fijnstofberekeningen en metingen van het RIVM blijven analyseren. Daarin zullen wij ook de ontwikkeling van roet als indicator volgen. Mochten ontwikkelingen toch onverwacht leiden tot een verhoging van uitstootcijfers, kan op dat moment alsnog de afweging voor een eventuele milieuzone gemaakt worden.

Bijlage 2 Gegevens luchtkwaliteit en kostenindicatie milieuzone bestel- en vrachtverkeer Haarlem

Tabel 1. Overzicht berekende jaargemiddelde concentraties voor NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5} volgens het NSL monitoringstool 2015 (rekenpunt met hoogste concentraties)

Wegvak	Jaargemiddelde achtergrond concentratie (µg/m ³)			Jaargemiddelde concentratie (µg/m ³)		
	NO ₂	PM ₁₀	PM _{2,5}	NO ₂	PM ₁₀	PM _{2,5}
Gedempte Oude Gracht	20.67	22.12	14.06	24.95	22.57	14.42
Van Eedenstraat	21.22	21.81	13.78	25.59	23.08	14.41
Lange Brug	21.80	21.97	13.87	26.47	22.71	14.26
Verspronckweg	20.29	21.60	13.61	26.45	22.72	14.09
Papentorenvest	21.75	22.05	13.94	24.16	22.42	14.11
Zijlweg (oost)	20.57	22.12	14.06	24.72	22.95	14.43
Wilheminalaan	20.67	22.12	14.06	27.96	23.30	14.68
Parklaan (oostelijk)	21.75	22.05	13.94	25.65	22.80	14.28

Tabel 2. Max. berekende waarde nabij woongebied Haarlem 2015 en 2020

Stof	Eenheid	WHO Gezondheidsadvieswaarde	Norm	Locatie Schipholweg noordzijde voor oprit Buitenrustbrug	
				2015	2020
Stikstofdioxide (NO ₂)	µg/m ³ als jaargemiddelde	40	40	31	23
Fijnstof (PM ₁₀)	µg/m ³ als jaargemiddelde	20	40	24	22
	dagnorm: max. 35 dagen/jaar boven etmaal gemiddelde van 50 µg/m ³	-	35	13 dagen > 50	10 dagen > 50
Fijnstof (PM _{2,5})	µg/m ³ als jaargemiddelde	10	25	15	13

Tabel 3. Indicatie kosten invoering milieuzone vrachtverkeer (*€1000,-)

Milieuzone vrachtverkeer kleine zone (2-5 km ²)	
Bebording	10 – 70
Kentekenonderzoek	15 – 60
Personeelskosten	150 – 500
Communicatie	40 – 45
Camera's	100 – 400
Camera-aansluitingen	50 – 400
Totaal, incl. camera's	365 – 1.475
Totaal, excl. camera's	215 – 675

