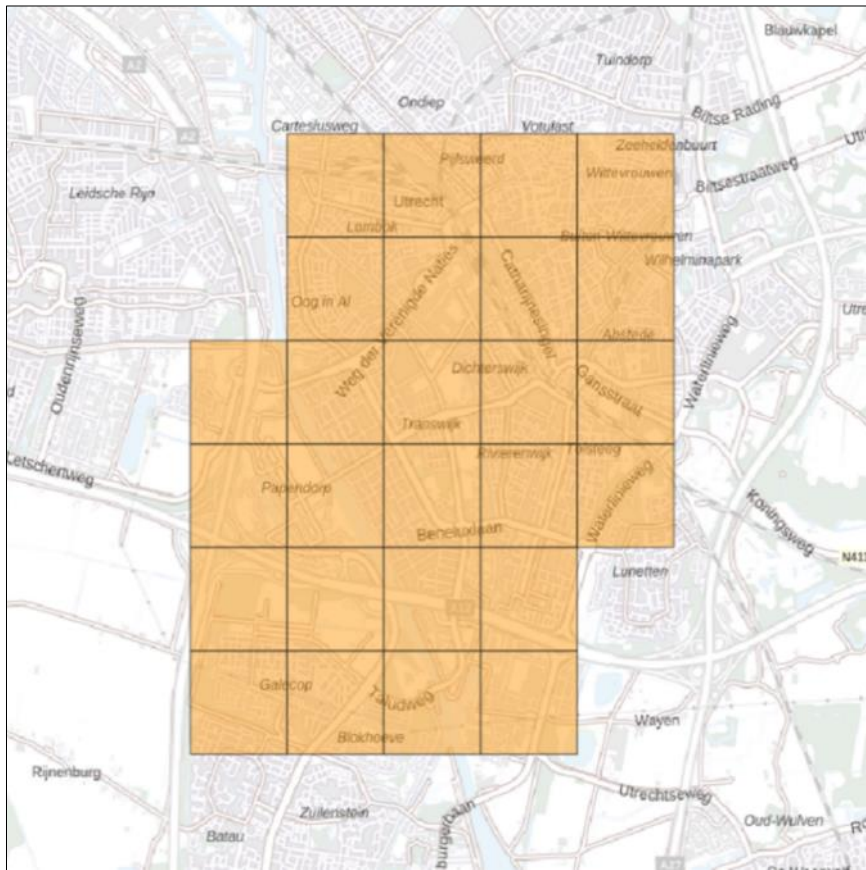


Pilot Hoogblootgestelde Gebieden SLA

Deelrapportage Pilot Utrecht



Opgesteld door: Gemeente Utrecht, Provincie Utrecht, Gemeente Nieuwegein
Datum: 10 maart 2025

1. Doelen en verwachtingen

1.1 Doel van deelname

In een stad als Utrecht zijn veel bronnen die invloed hebben op de luchtkwaliteit. Dit zorgt ervoor dat de luchtkwaliteit in Utrecht slechter is dan in gebieden waar minder bronnen aanwezig zijn. Utrecht valt daarom te beschouwen als een hoogblootgesteld gebied. Sommige bronnen van luchtverontreiniging liggen in de gemeente zelf, maar een groot deel van de luchtvervuiling komt van buiten Utrecht. Op dit laatste deel heeft de gemeente geen directe invloed. Voor het lokale deel kunnen gemeenten maatregelen treffen. Er zijn echter niettemin lokale bronnen – gelegen binnen de gemeentegrenzen - waar een gemeente ook geen directe invloed op heeft, zoals in dit pilotgebied de snelwegen of het Amsterdam-Rijnkanaal.

Het doel van deelname aan de pilot hoogblootgestelde gebieden was om meer inzicht te krijgen in de lokale, regionale en landelijke bronnen die bijdragen aan de luchtkwaliteit in het pilotgebied. En daarmee in de maatregelen die de grootste gezondheidswinst kunnen opleveren.

1.2 Verwachtingen

Met deelname in de pilot wilden we meer inzicht krijgen in de lokale, regionale en landelijke bronnen die bijdragen aan de luchtkwaliteit in het pilotgebied én om het (potentiële) effect van maatregelen in beeld te krijgen. We hebben gekozen om zowel maatregelen door te rekenen die we als gemeente kunnen nemen, als maatregelen die gericht zijn op de snelwegen en het Amsterdam-Rijnkanaal, waarvan het Rijk of de provincie Utrecht het bevoegd gezag is. Met deze informatie wilden we inzicht krijgen in welke maatregelen het meest (kosten)effectief zijn. De verwachting was dat dit kon helpen bij het maken en ondersteunen van lokaal beleid om de luchtverontreiniging in hoogblootgestelde gebieden te verminderen.

Daarnaast was onze verwachting dat deze pilot zou leiden tot een systematiek die gemeenten en provincies kan helpen bij het maken van lokaal beleid. We zien de pilot als een voorbeeldproject om die systematiek helder te krijgen en te toetsen.

Onze verwachting was niet om een definitief maatregelenpakket te verkrijgen dat we direct konden opnemen en omzetten in lokaal beleid. Tijdens de pilot is alleen gekeken naar het (potentieel) effect van de maatregelen. Voor het opnemen van maatregelen in lokaal beleid zijn er echter veel meer aspecten van belang, zoals het betrekken van stakeholders, maatschappelijke kosten en baten en bestuurlijk draagvlak. En voor de gemeenten komt daarbij kijken dat het gekozen pilotgebied natuurlijk niet het hele grondgebied van Utrecht en Nieuwegein beslaat.

2. Reflectie en aanbevelingen

2.1 Reflectie op proces

Het proces begon met de keuze van het pilotgebied. Het doel van de pilot Utrecht was om inzicht te krijgen in de lokale bronnen waar de gemeente zelf invloed op heeft en de bronnen in het plangebied die niet onder het bevoegd gezag van de gemeente Utrecht vallen. Het was daarom van belang om een gebied te kiezen waarin al deze bronnen aanwezig waren. Dit is gebeurd in overleg met de gemeente Utrecht, gemeente Nieuwegein, Provincie Utrecht, het ministerie van I&W en Rijkswaterstaat. De discussie over de afbakening van het pilotgebied duurde langer dan verwacht, waardoor de pilot vertraging opliep.

Een volgend keuzemoment was de keuze voor de door te rekenen maatregelen. Het bleek lastig om een goede keuze te maken. Alhoewel het een hypothetische exercitie betrof, was het wel de bedoeling om maatregelen te kiezen die enigszins realistisch waren. Een extra complicatie was dat binnen de gemeente Utrecht tegelijkertijd ook begonnen was met het opstellen van de nieuwe Beleidsnota Luchtkwaliteit (Gezonde lucht voor iedereen 2025-2030). Daarvoor zouden ook maatregelen doorgerekend worden. De keuze voor deze maatregelen was toen nog niet gemaakt. In de pilot zijn uiteindelijk maatregelen opgenomen die ook zijn doorgerekend in het kader van deze beleidsnota, maar ook andere maatregelen. Er zat dus enige overlap tussen de twee projecten, maar er was ook sprake van verschillen in doelstelling, onderzoeksmethodiek en benadering. Dit geeft de mogelijkheid om de twee methoden te vergelijken. Voor de pilot is bijvoorbeeld een andere methode gebruikt en is alleen gerekend voor het pilotgebied en niet voor de hele gemeente Utrecht. Daarnaast zijn in de pilotstudie de maatregeleffecten op PM_{2,5} reducerende maatregelen niet nader onderzocht.

2.2 Reflectie op resultaten

2.2.1 Belangrijkste bronnen

De focus van de methode en het onderzoek van de pilot Hoogblootgestelde gebieden lag op het verschonen van de belangrijkste lokale bronnen. In de pilot is gebruik gemaakt van een nieuwe methode (GCN-lokaal) waarbij alleen is gekeken naar de top-10 GCN sectoren die het meest bijdragen aan de lokale concentratie. Dit betekent dat bronnen buiten het pilotgebied die niet in het pilotgebied zelf voorkomen niet zijn meegenomen, terwijl deze wel mogelijk een significante bijdrage kunnen leveren aan de concentratie in het pilotgebied. Hiermee wijkt de methode af van dat wat is gebruikt in het maatregelenonderzoek dat de gemeente Utrecht heeft laten uitvoeren voor de nieuwe beleidsnota. De uitkomsten van beide onderzoeken zijn dan ook niet helemaal gelijk. In de tabel hieronder zijn de belangrijkste bronnen weergegeven voor de stoffen NO_x en PM₁₀ uit het onderzoek dat is uitgevoerd voor de pilot en uit het onderzoek dat is uitgevoerd voor de beleidsnota van de gemeente Utrecht.

De belangrijkste sectoren komen grotendeels overeen tussen de twee onderzoeken. Alleen welke bron de meeste bijdrage levert verschilt. Er zijn meerdere redenen waarom de resultaten niet helemaal overeenkomen:

Onderzoek pilot HBG		Maatregelenonderzoek beleidsnota	
NO _x	PM ₁₀	NO ₂	PM ₁₀
Mobiele werktuigen	Consumenten – overig	Wegverkeer	Consumenten
Wegverkeer	Bouw	Mobiele werktuigen	Industrie
Binnenvaart	Industrie	Binnenvaart	Wegverkeer
Scheepvaart	Vuurhaarden en sfeervuren	Scheepvaart	Landbouw
	Wegverkeer	Industrie	HDO en Bouw
	Mobiele werktuigen		

- In het pilotonderzoek zijn de GCN-sectoren meer uitgesplitst dan in het maatregelenonderzoek van de beleidsnota. Vooral de bron wegverkeer is in de pilot opgesplitst in vele subcategorieën (dit is niet weergegeven in bovenstaande tabel). Een andere belangrijke bron die in de pilot is opgesplitst is de bron consumenten. In het maatregelenonderzoek is deze als één bron opgenomen (met deels een rekenkundige, maar deels ook kwalitatieve en globale inschatting van de effecten per subsector), terwijl in de pilot rekenkundig onderscheid is gemaakt tussen consumenten-houtstook en consumenten-overig.
- In het pilotonderzoek is een andere methode toegepast (GCN-lokaal) dan in het maatregelenonderzoek van de beleidsnota. Een belangrijk aspect hierin is dat in de GCN-lokaal methode specifiek is ingezoomd op de bronnen die lokaal voorkomen. Hierdoor komt bijvoorbeeld de bron landbouw niet voor in de top-10 van het pilotonderzoek. In het pilotgebied is namelijk niet veel landbouw aanwezig. Uit het maatregelenonderzoek van de beleidsnota komt landbouw wel naar voren als een belangrijke bron van PM₁₀. In dit onderzoek is namelijk gekeken naar alle bronnen die van invloed zijn op de concentratie in Utrecht en niet alleen de lokale bronnen.
- In het pilotonderzoek is alleen het pilotgebied bekeken, terwijl in het maatregelenonderzoek van de beleidsnota is gekeken naar de hele gemeente Utrecht.
- Daarnaast is het belangrijk om te noemen dat in de pilot alleen is gekeken naar de PM₁₀-fractie van fijnstof. In het maatregelenonderzoek van de beleidsnota is zowel gekeken naar PM₁₀ als naar PM_{2,5}. Vanuit gezondheidsoogpunt is het beter om (ook) PM_{2,5} mee te nemen bij het bepalen van de grootste bronnen.

2.2.2 Effect van maatregelen

In algemene zin blijkt uit de pilot dat maatregelen die zich richten op meerdere lokale bronnen (en diverse luchtverontreinigende stoffen) potentieel veel gezondheidswinst kunnen opleveren. Daarnaast volgt uit de pilot dat, ongeacht de hoeveelheid luchtverontreiniging afkomstig van niet-lokale bronnen, de aanpak van lokale bronnen bijzonder zinvol is. Voor het behalen van gezondheidswinst is het daarom van belang om zowel de uitstoot van lokale als de uitstoot van niet-lokale bronnen aan te pakken.

Uit de resultaten van de pilot blijkt verder dat de meest effectieve maatregelen de verschillende varianten van ZE-zones, houtstookverbod en snelheidsverlaging op het Amsterdam-Rijnkanaal zijn.

In de pilot is het effect op de concentratie van NO_x en PM₁₀ voor alle maatregelen afzonderlijk onderzocht. Het effect op gezondheid is echter alleen onderzocht voor alle maatregelen samen. Hieruit blijkt dat het hele pakket aan maatregelen dat is onderzocht in de pilot een significant effect heeft op de concentraties in het pilotgebied. Deze afname in concentraties leidt ook tot gezondheidswinst.

Het is hierbij belangrijk om op te merken dat alle (effecten van) voorgestelde maatregelen tezamen zijn meegenomen. In de praktijk komt het niet voor dat alle maatregelen die worden doorgerekend op effect, ook daadwerkelijk genomen worden. De keuze om een maatregel wel of niet te nemen is namelijk afhankelijk van veel factoren en blijft uiteindelijk het resultaat van een bestuurlijke afweging. De berekende gezondheidswinst is daarom potentiële winst.

Sommige van de maatregelen die zijn doorgerekend in de pilot, zijn opgenomen in de nieuwe beleidsnota van de gemeente Utrecht. Deze is op 18 oktober 2024 ter besluitvorming aan de gemeenteraad aangeboden en op 23 januari 2025 aangenomen. Het gaat hier, bijvoorbeeld, om een houtstookverbod en het uitbreiden van de milieuzone. Andere maatregelen uit de pilot zijn niet opgenomen in de beleidsnota, ook al hebben ze (in potentie) wel een groot effect. Een voorbeeld hiervan is het instellen van een zero-emissiezone voor personenvervoer. Alhoewel dit een groot effect heeft op de luchtkwaliteit, stuit het doorvoeren van deze maatregelen (vooralsnog) op juridische bezwaren en ontbreekt (nog) voldoende draagvlak bij inwoners.

2.3 Aanbevelingen

1. Lokale maatregelen hebben meerwaarde voor de luchtkwaliteit en de gezondheid van inwoners. Om de meeste gezondheidswinst te behalen is het wenselijk om zowel lokale als niet-lokale maatregelen te treffen. Het opstellen van lokaal beleid, naast de maatregelen die vanuit het SLA genomen worden, is daarom van meerwaarde.
2. Beleid kan voor een hele gemeente worden opgesteld, maar is ook effectief in een deelgebied (hoogstblootgesteld gebied) van een stad of regio.
3. Bij de keuze van maatregelen is het goed om de effectiviteit als één van de criteria te beschouwen. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de GCN-lokaal methode van het RIVM (zodra deze beschikbaar is voor algemeen gebruik) of van een andere methode.
4. Het is belangrijk om, naast effectiviteit, ook andere criteria mee te nemen in de keuze voor maatregelen. Welke criteria belangrijk worden geacht is afhankelijk van welke thema's bestuurlijk belangrijk zijn. Voorbeelden van criteria zijn kosteneffectiviteit, handhaafbaarheid, effect op inwoners, draagvlak of effect op andere thema's zoals stikstofdepositie of klimaat.
5. Bij het opstellen van een maatregelenpakket is het belangrijk om zowel maatregelen te treffen die effect hebben op stikstofoxiden als op fijnstof. Dit heeft het meeste effect op de gezondheid van inwoners. Het is hierbij voor de gezondheid ook van belang om zowel te kijken naar PM₁₀ als PM_{2,5}.
6. Bij de keuze van maatregelen, kan in sommige gevallen gekozen worden voor maatregelen die minder effect hebben op de algehele luchtkwaliteit (bijvoorbeeld in termen van jaargemiddelde concentraties) maar wel zorgen voor een afname van overlastsituaties en piekbelastingen. Een voorbeeld is een verbod op buiten(hout)stook of het weren van niet-elektrische scooters en brommers.