

# UTRECHT Kiest VOOR GEZONDE LUCHT

## LUCHTKWALITEITSBELEID



# Colofon

## uitgave

Opgavesturing (6)  
Ontwikkelorganisatie Ruimte  
Gemeente Utrecht  
030 – 286 00 00  
[info@utrecht.nl](mailto:info@utrecht.nl)

## in opdracht van

Opgavesturing (6)  
Ontwikkelorganisatie Ruimte  
Gemeente Utrecht

## internet

[www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)

## rapportage

Auteurs: E.J.L. van der Waard / A.S. Gunnink  
Illustratie: Machiel van Wijngaarden / Too Many Words

## informatie

E.J.L. van der Waard  
030 – 28 64760  
[utrechtseLucht@utrecht.nl](mailto:utrechtseLucht@utrecht.nl)

# Inhoud

|                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Samenvatting</b>                                           | <b>4</b>  |
| <b>1 Beschouwing</b>                                          | <b>6</b>  |
| 1.1 Gezondheid                                                | 6         |
| 1.2 Nieuwe luchtkwaliteitsmaatregelen nodig                   | 9         |
| 1.3 Conclusies en vervolg                                     | 13        |
| <b>2 Basis voor verbetering van de luchtkwaliteit</b>         | <b>14</b> |
| 2.1 Inleiding                                                 | 14        |
| 2.2 Coalitieakkoord                                           | 14        |
| 2.3 Schone Lucht Akkoord en harmonisatiecontouren milieuzones | 18        |
| 2.4 Onderzoek                                                 | 19        |
| 2.5 Conclusie                                                 | 21        |
| <b>Bijlage: Overige kaders</b>                                | <b>22</b> |
| Uitvoeringsprogramma Gezonde lucht voor Utrecht en NSL        | 22        |
| Amendementen en moties                                        | 23        |
| Doorvertaling in de actieplannen mobiliteit                   | 24        |
| Nota 'Gezondheid voor iedereen'                               | 25        |
| Samenwerking en Green Deals                                   | 25        |

# Samenvatting

In Utrecht streven we naar Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen. We willen een gezonde leefomgeving, met gezonde lucht voor onze inwoners en bezoekers. Een gezonde leefomgeving is een omgeving die mensen als aangenaam ervaren en waar de luchtkwaliteit goed is. De gemeente wil daarom emissieloos vervoer en actieve mobiliteit zo veel mogelijk stimuleren.

Mensen kunnen niet kiezen welke lucht ze inademen. Daarom is het onze taak als (lokale) overheid om inwoners te beschermen tegen ongezonde lucht. In 'Ruimte voor iedereen', ons coalitieakkoord voor de periode 2018–2022<sup>1</sup>, spraken we af aan de gezondheid van inwoners te werken, door het verder verbeteren van de luchtkwaliteit. We willen bijdragen aan het behalen van de advieswaarden voor luchtkwaliteit van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).

In deze nota beschrijven we ons beleid op het gebied van de aanpak van luchtverontreiniging. Ons doel is om snel gezondheidswinst te bereiken, door maatregelen te nemen die de luchtkwaliteit verbeteren. We werken voortdurend aan de verbetering van de luchtkwaliteit en willen de WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit versneld halen. We houden daarbij recente ontwikkelingen, met name de gevolgen van de coronacrisis, in het oog, en zoeken naar een balans tussen onze maatregelen en de draagkracht van bewoners en ondernemers.

We kijken in deze nota naar het verband tussen gezondheid en luchtkwaliteit en geven aan welke onderzoeken en afwegingen ons hielpen om tot dit beleid te komen. Als we geen extra maatregelen nemen, verbetert de luchtkwaliteit onvoldoende. De afgelopen jaren lieten we daarom onderzoeken wat de beste manier is om de luchtkwaliteit, en daarmee de gezondheid van onze inwoners, extra te verbeteren. Uit onderzoeken van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en RoyalHaskoningDHV (RHDHV) blijkt dat we met luchtmaatregelen gezondheidswinst kunnen boeken voor onze inwoners. We willen dat snel realiseren en nemen de advieswaarden van de WHO daarbij als leidraad. We richten ons vooral op de lokale luchtverontreinigende bronnen in de stad: wegverkeer, mobiele (bouw)werktuigen en houtstook. We beperkten de uitstoot van bestaande vervuilende bronnen waar dat kan. Dit doen we door alternatieven te stimuleren en door zeer vervuilende bronnen in bepaalde gebieden te verbieden. Om de luchtverontreiniging door regionale, landelijke en buitenlandse bronnen te verkleinen voeren we een intensieve lobby.

---

<sup>1</sup> [Coalitieakkoord 2018–2022 'Ruimte voor iedereen'](#), met name pagina's 23, 27–30 en 36.

Ons beleid is als volgt:

1. We pakken de meest vervuilende lokale bronnen aan waar wij als gemeente invloed op hebben: het wegverkeer (personenauto's, bestelbussen, vrachtwagens, bussen en snorfietsen), mobiele (bouw)werktuigen en particuliere houtstook. We kiezen voor maatregelen die echt werken én "waar voor hun geld bieden", maatregelen die de luchtkwaliteit in Utrecht versneld verbeteren. Omdat vooral met de reductie van roet (EC) gezondheidswinst wordt bereikt hebben we dat voorop gesteld in de keuze voor de maatregelen.
2. We zijn aangesloten bij het landelijke Schone Lucht Akkoord en dragen hier actief aan bij. Binnen het SLA maar ook hierbuiten voeren we een actieve lobby om de achtergrondconcentratie te verlagen.
3. We zorgen voor duidelijkheid. We zoeken aansluiting bij landelijke Harmonisatiecontouren voor milieuzones. We zoeken hierin ook afstemming met andere steden die een milieuzone hebben of gaan invoeren. Door met de steden en het Rijk zoveel mogelijk één lijn te trekken wordt duidelijkheid voor de automobilisten vergroot.

De maatregelen die we in de periode 2020–2025 willen nemen beschrijven we in 'Utrecht kiest voor gezonde lucht – Uitvoeringsprogramma 2020–2025'.

# 1 Beschouwing

## 1.1 Gezondheid

Utrecht groeit en heeft daarbij oog voor Gezond Stedelijk Leven. Een gezonde leefomgeving is een omgeving die mensen als prettig ervaren en waar gezonde keuzes makkelijk zijn. De buitenruimte moet zo veel mogelijk uitnodigen tot bewegen, een plek zijn waar mensen zich aangenaam en veilig voelen en waar de luchtkwaliteit goed is. De gemeente wil daarom emissieloos vervoer en actieve mobiliteit, waaronder lopen en fietsen, zo veel mogelijk stimuleren.

Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen is onze ambitie. Gezondheid is van groot belang: voor mensen persoonlijk en voor de stad als geheel. Het gaat naast een individueel belang dus ook om een publiek belang. Om extra gezondheidswinst te behalen willen we zorgen voor een gezonde leefomgeving voor iedereen. In die leefomgeving is de druk op de gezondheid zo laag mogelijk. Dat betekent dat de lucht die we inademen zo gezond mogelijk is. Mensen kunnen er meestal niet voor kiezen welke lucht ze inademen.

Ongezonde lucht kan luchtweg- en longaandoeningen veroorzaken, inclusief longkanker, en ook aandoeningen aan hart en bloedvaten veroorzaken en verergeren. Er sterven in Nederland jaarlijks ongeveer 12.800 mensen vanwege milieufactoren. Het grootste deel daarvan, ruim 85%, heeft te maken met verontreiniging van de buitenlucht<sup>2</sup>. Gedrag, leefstijl en de omgeving waarin we wonen, werken en leren zijn van invloed op onze gezondheid. Roken is, volgens onderzoek van het RIVM uit 2018, verantwoordelijk voor het meeste verlies aan gezonde levensjaren, in totaal 2,5 jaar. Door ongezonde voeding verliezen we gemiddeld in totaal ruim twee levensjaren. Maar er zijn ook onvrijwillige risicofactoren: het inademen van vervuilde lucht is geen vrije keuze. Door luchtverontreiniging verliezen we bijna één levensjaar. Naast korter leven neemt ook de kwaliteit van leven af door verontreinigde lucht. Dat komt door een verhoogd risico op chronische ziekten als astma, COPD en hart- en vaatziekten. Deze afname geldt ook voor mensen die reeds een chronische ziekte hebben.

De Europese Unie (EU) heeft voor stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>), en voor fijn stof (PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub>)<sup>3</sup> grenswaarden bepaald waaraan de luchtkwaliteit in haar lidstaten minimaal moet voldoen. We zijn wettelijk verplicht om (blijvend) te voldoen aan de EU grenswaarden voor luchtkwaliteit. Dat lukt ons goed, sinds 2017 worden deze grenswaarden niet meer overschreden. Maar, dat vinden we niet voldoende: we willen versneld winst voor de gezondheid van onze bewoners en bezoekers.

---

<sup>2</sup> [Volksgezondheid Toekomst Verkenning, leefstijl en omgeving](#), RIVM, 2018

<sup>3</sup> Fijn stof wordt vaak afgekort tot PM, de afkorting voor het Engelse 'Particulate Matter'. PM<sub>10</sub> is fijn stof kleiner dan 10 µm, PM<sub>2,5</sub> is fijn stof kleiner dan 2,5 µm

De Wereldgezondheidsorganisatie stelt dat met minder fijn stof in de lucht, en vooral de fractie roet (EC, elementair koolstof) daarin, de gezondheid verbetert. De WHO heeft advieswaarden opgesteld voor gezonde lucht. Deze waarden zijn voor fijn stof strenger dan de grenswaarden van de EU. De WHO advieswaarden zijn bedoeld om de gezondheid te beschermen. Voor roet heeft de WHO geen aparte advieswaarde afgeleid, omdat er nog onvoldoende kennis is over de specifieke effecten van roet. Wel is het zo, dat elke vermindering van roet in de lucht een verbetering oplevert voor de volksgezondheid. In Utrecht voldoen we aan de jaargemiddelde advieswaarde van de WHO voor NO<sub>2</sub>, en voor PM<sub>10</sub> in delen van de stad. Aan de jaargemiddelde PM<sub>2,5</sub> advieswaarde van de WHO voldoen we niet. Aangezien de advieswaarden bedoeld zijn om de gezondheid te beschermen is het van groot belang om versneld hieraan te gaan voldoen.

### Advieswaarden Wereldgezondheidsorganisatie

| PM <sub>2,5</sub>                   | PM <sub>10</sub>                    | NO <sub>2</sub>                     |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 10 µg/m <sup>3</sup> jaargemiddelde | 20 µg/m <sup>3</sup> jaargemiddelde | 40 µg/m <sup>3</sup> jaargemiddelde |

### EU-grenswaarden

| PM <sub>2,5</sub>                   | PM <sub>10</sub>                    | NO <sub>2</sub>                     |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 25 µg/m <sup>3</sup> jaargemiddelde | 40 µg/m <sup>3</sup> jaargemiddelde | 40 µg/m <sup>3</sup> jaargemiddelde |

### Resultaten Monitoringsrapportage Luchtkwaliteit Utrecht 2019 (over het jaar 2018)

| PM <sub>2,5</sub>                  | PM <sub>10</sub>                   | NO <sub>2</sub>                    |
|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Maximaal: 14,64 µg/m <sup>3</sup>  | Maximaal: 23,67 µg/m <sup>3</sup>  | Maximaal: 38,67 µg/m <sup>3</sup>  |
| Gemiddeld: 13,11 µg/m <sup>3</sup> | Gemiddeld: 21,05 µg/m <sup>3</sup> | Gemiddeld: 26,73 µg/m <sup>3</sup> |

De Gezondheidsraad pleit voor het verder terugdringen van emissies (uitstoot) van zowel fijn stof als stikstofdioxide: dit levert gezondheidswinst voor de hele bevolking op. Daarnaast roept de Gezondheidsraad op om mensen die extra gevoelig zijn te beschermen tegen luchtverontreiniging. In Utrecht bestemmen we daarom langs drukke wegen geen nieuwbouw van voorzieningen voor groepen mensen die extra gevoelig zijn voor luchtverontreiniging. In de praktijk gaat het hier om scholen, kinderopvang en woon(zorg)voorzieningen<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> [Gezondheid voor iedereen](#), Volksgezondheidsbeleid Utrecht 2019–2023

## Advies Gezondheidsraad

Begin 2018 heeft de Gezondheidsraad het advies 'Gezondheidswinst door schonere lucht'<sup>5</sup> gepubliceerd. Het advies onderstreept dat luchtkwaliteitsbeleid vooral moet gaan over gezondheid. De Gezondheidsraad erkent dat de luchtkwaliteit in Nederland in de laatste decennia aanzienlijk is verbeterd. We voldoen op de meeste plaatsen in Nederland aan de Europese normen voor luchtkwaliteit. Maar, blootstelling aan luchtverontreiniging levert nog steeds een aanzienlijke bijdrage aan ziekte en sterfte.

De Gezondheidsraad pleit daarom in het bijzonder voor het verder terugdringen van de uitstoot van fijn stof en stikstofdioxide afkomstig van wegverkeer en van de uitstoot van ammoniak vanuit de veehouderij. Dit zou de achtergrondconcentratie (de 'deken' van luchtverontreiniging boven Nederland) verminderen en daardoor gezondheidswinst opleveren voor de hele bevolking.

Verdere gezondheidswinst valt volgens de Gezondheidsraad te behalen met de aanpak van blootstelling aan lokale bronnen van fijn stof en stikstofdioxide. Dit biedt extra bescherming aan de groep van 'hoogblootgestelden': mensen die wonen, werken of anderszins langdurig verblijven op plaatsen met relatief veel luchtverontreiniging. Dit helpt ook bij het effectief verlagen van de gemiddelde blootstelling voor alle Nederlanders. Ook zijn maatregelen nodig om risicogroepen ('hooggevoeligen') te beschermen die extra gevoelig zijn voor luchtverontreiniging. Dit zijn vooral kinderen, ouderen en mensen met luchtwegaandoeningen en/of hart- en vaatziekten.

|                                                                                                                                                 | PM2,5                                                                               | NO2                                                                                 | Ozon                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
|  Kinderen                                                    |  |  |  |
|  Ouderen                                                     |  |  |  |
|  Mensen met<br>luchtwegaandoeningen<br>(astma)               |  |  |  |
|  Mensen met hart-<br>en vaatandoeningen                      |  |                                                                                     |                                                                                     |
|  Mensen die buiten<br>actief zijn                            |                                                                                     |                                                                                     |  |
|  Mensen die onvoldoende<br>vitamine C en E binnen<br>krijgen |                                                                                     |                                                                                     |  |

*“Voor een verlaging van luchtverontreiniging tot onder de WHO advieswaarden zijn extra beleidsmaatregelen nodig. Daarbij zouden de kosten niet alleen afgewogen moeten worden tegen de gezondheidswinst, maar ook tegen andere baten, zoals de bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen van het energie- en klimaatbeleid.”*

Gezondheidswinst door schonere lucht,  
Gezondheidsraad, 2018

Figuur 3 uit het rapport: hooggevoelige groepen

<sup>5</sup> [Gezondheidswinst door schonere lucht](#), Gezondheidsraad, 2018



## 1.2 Nieuwe luchtkwaliteitsmaatregelen nodig

De luchtkwaliteit in Utrecht is de afgelopen tien jaar verbeterd, ook dankzij de maatregelen die we de afgelopen jaren namen. Het gaat hierbij om maatregelen vanuit het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, de actieplannen Luchtkwaliteit Utrecht, het Uitvoeringsprogramma Gezonde Lucht voor Utrecht (2013–2015), ons klimaatbeleid en de actieplannen op gebied van mobiliteit die voortkomen uit deze programma's. De daling in concentraties luchtverontreinigende stoffen is terug te vinden in de jaarlijkse (gemeentelijke) rapportages over de luchtkwaliteit. De gemiddelde concentratie stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) waaraan de bevolking is blootgesteld nam de afgelopen vijf jaar met ruim twintig procent af. Voor fijn stof (PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>) is de afname ruim vijftwintig procent. We bereikten met onze maatregelen dat we in Utrecht in 2011 overal voldeden aan de Europese grenswaarden voor fijn stof, en vanaf 2017 ook aan die voor stikstofdioxide<sup>6</sup>.

Dat is goed nieuws, maar we zien ook in de monitorings- en meetnetrapportages van de laatste jaren dat deze daling bij fijn stof minder sterk is dan voorheen. Door afwisselende meteo (weeromstandigheden) van jaar op jaar kunnen forse verschillen optreden in jaargemiddelde concentraties. Ook bij stikstofdioxide vlakt de daling in concentraties de laatste jaren af. Voor stikstofdioxide verwachten we op langere termijn een duidelijkere verbetering, door lagere emissies van wegverkeer vanwege een groter aandeel emissieloos vervoer. Voor fijn stof verloopt de toekomstige verbetering langzamer. Het effect van afwisselende weersomstandigheden op de concentraties speelt meer bij fijn stof dan bij stikstofdioxide.

### Monitoringsrapportages NSL

Uit de landelijke Monitoringsrapportage NSL 2019<sup>7</sup> (gepubliceerd in december 2019) blijkt dat de gemiddelde concentraties stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) waar de bevolking aan wordt blootgesteld in 2018 zijn gedaald ten opzichte van 2017. Dit komt onder andere doordat de achtergrondconcentraties voor stikstofdioxide gemiddeld over Nederland circa 0,4 µg/m<sup>3</sup> lager waren dan in 2017, als gevolg van meteorologische omstandigheden. Voor de komende jaren wordt een verdere daling verwacht van de concentraties stikstofdioxide. Wel zijn er nog enkele overschrijdingen van de EU-grenswaarde voor stikstofdioxide langs drukke wegen in steden.

De gemiddelde concentratie fijn stof in Nederland is in 2018 gestegen ten opzichte van 2017, na een daling in de jaren ervoor. In het grootste deel van het land zijn de EU-grenswaarden niet overschreden. Naar verwachting zal de gemiddelde fijn stofconcentratie waar de bevolking aan blootstaat de komende jaren afnemen.

---

<sup>6</sup> [Monitoringsrapportages Lucht 2018](#) en [2019](#).

<sup>7</sup> Landelijke [Monitoringsrapportage NSL 2019](#)

Uit de Monitoringsrapportage NSL 2019 voor de gemeente Utrecht (gepubliceerd in april 2020) blijkt dat voor het jaar 2018 in Utrecht geen overschrijdingen en ook geen potentiële overschrijdingen van de EU-grenswaarden voor fijn stof (PM<sub>2,5</sub> en PM<sub>10</sub>) zijn. Wel wordt de WHO-advieswaarde voor PM<sub>10</sub> (20 µg/m<sup>3</sup>) in grote delen van de stad, en de advieswaarde voor PM<sub>2,5</sub> (10 µg/m<sup>3</sup> in de hele stad overschreden.

Voor stikstofdioxide zijn voor het jaar 2018 geen overschrijdingen berekend van de EU-grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie (40 µg/m<sup>3</sup>). Uit de berekeningen volgt dat nog op één locatie (aan de Graadt van Roggenweg) sprake is van een concentratie stikstofdioxide tussen 38 µg/m<sup>3</sup> en 40,5 µg/m<sup>3</sup>.

Al met al is de verwachting dat de luchtkwaliteit, zonder extra maatregelen, de komende jaren slechts langzaam zal verbeteren. Dit komt ook door de economische opleving van de afgelopen jaren, waardoor verkeer en vervoer aantrokken. Tijdens de coronacrisis is het verkeer overigens afgenomen. Ook als particulieren meer hout gaan stoken – als sfeerverwarming of verwarmingsbron – is dat niet goed voor de luchtkwaliteit. De (beperkte) verbetering die we verwachten is voor ons niet voldoende om onze bewoners te beschermen. Daarom is het belangrijk te blijven investeren in luchtkwaliteitsmaatregelen, waarbij we ons het (versneld) behalen van de WHO advieswaarden tot doel stellen. Hiermee bereiken we gezondheidswinst.

Het percentage inwoners dat aangeeft vaak overlast van luchtverontreiniging te ervaren is de afgelopen jaren toegenomen. In 2015 was het veertien procent, in 2018 achttien procent, zo blijkt uit de Utrecht Monitor 2019<sup>8</sup>. Overlast ondervinden betekent niet per definitie dat er luchtkwaliteitsnormen worden overschreden: ervaren hinder is voor een deel subjectief en kan per persoon verschillen. Kantar voerde in 2019, in opdracht van de gemeente, een enquête<sup>9</sup> uit onder inwoners van Utrecht en een aantal randgemeenten. Hieruit blijkt dat driekwart (73%) van de inwoners wil dat Utrecht maatregelen neemt om de luchtkwaliteit te verbeteren. Bijna de helft (46%) maakt zich (veel) zorgen over de luchtkwaliteit. 62% is voor het instellen van een milieuzone, 49% voor het strenger maken daarvan. We zien dat er onder inwoners van Leidsche Rijn en Vleuten-De Meern iets minder draagvlak is voor een milieuzone.

In de enquête van Kantar staat ook de conclusie dat de ondervraagden (zeer) geïnteresseerd zijn in wat we als gemeente doen op het gebied van luchtkwaliteit. Zij hebben behoefte aan meer informatie over plannen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Hier zullen we aandacht aan geven in onze communicatie bij de uitvoering van de maatregelen uit ons Uitvoeringsprogramma Utrecht kiest voor gezonde lucht (2020–2025).

---

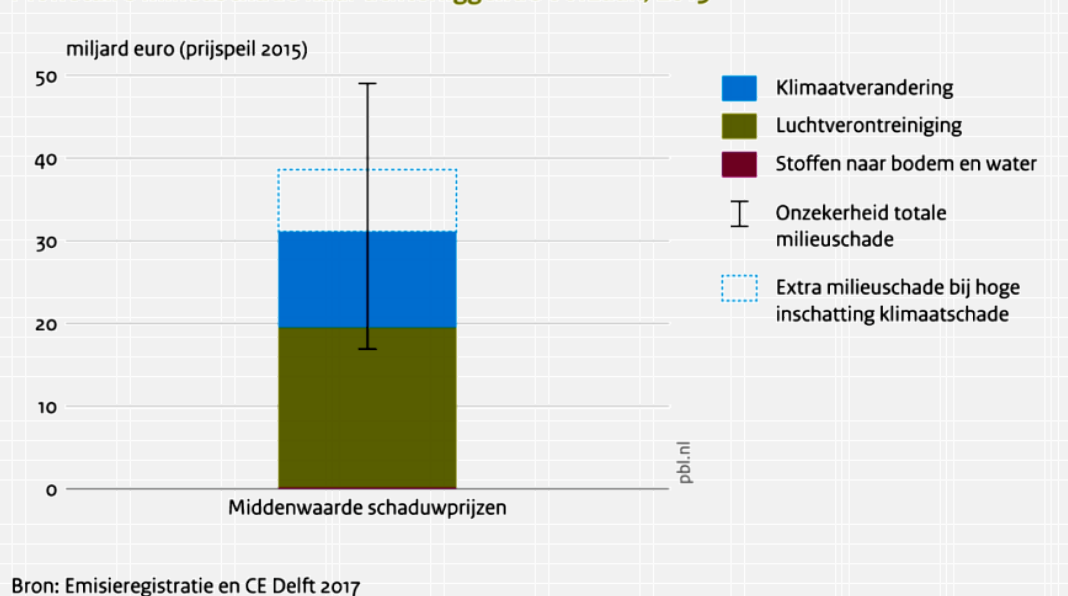
<sup>8</sup> [Utrecht Monitor 2019](#), hoofdstuk Milieu

<sup>9</sup> Bewonerspeiling in Utrecht en randgemeenten naar uitbreiding van de milieuzone, Kantar, 2019, bijlage 2.

## Studie Planbureau voor de Leefomgeving – effecten op milieu

Het Planbureau voor de Leefomgeving publiceerde in juni 2018 een studie<sup>10</sup> waaruit blijkt dat luchtverontreiniging nog steeds leidt tot grote milieuschade. In de studie wordt gesteld dat deze milieuschade voor 98% voortkomt uit de uitstoot van broeikasgassen (zoals CO<sub>2</sub> – koolstofdioxide) en luchtverontreinigende stoffen. Dit veroorzaakt welvaartsverlies, gezondheidsschade en verlies van biodiversiteit. In geld uitgedrukt veroorzaken verkeer en vervoer de meeste schade (€ 12,25 miljard), daarnaast de landbouwsector (€ 6,5 miljard), industrie en raffinage (€ 4,5 miljard) en de energiesector (€ 4,25 miljard). Consumenten<sup>11</sup> veroorzaken € 1,75 miljard schade. De studie van het Planbureau wordt ook in de Miljoennota 2020 van het Rijk genoemd.

### Monetaire milieuschade naar achterliggende oorzaak, 2015



Figuur 1 uit “Monetaire milieuschade in Nederland”, Planbureau voor de Leefomgeving, 2018

In de publicatie ‘Kansrijk mobiliteitsbeleid’<sup>12</sup> van 30 juni 2020 gaat het Planbureau in op effecten van beleidsmaatregelen op gebied van mobiliteit:

*“Adoptie van nieuwe technologie en waarborging via handhaving is het meest effectief. Gericht beleid om de adoptie van schone technologie en/of de uitstroom van vervuilende technologie te versnellen en vervolgens via handhaving te waarborgen, is het meest effectief om de uitstoot van zowel stikstof als fijnstof terug te dringen. Zo kan bij dieselmotoren door correct gebruik van de schone technologie die inmiddels voor nieuwe motoren verplicht is, de uitstoot van stikstof voor 80% en de uitstoot van fijnstof vrijwel volledig worden weggenomen. Beleid kan zich richten op de versnelling van de vernieuwing en op de handhaving van correct gebruik.”*

<sup>10</sup> [Monetaire milieuschade in Nederland](#), Planbureau voor de Leefomgeving, 2018

<sup>11</sup> Het PBL verstaat onder consumenten gebruikers van eindproducten, in dit cijfer wordt tevens het gebruik van open haarden meegenomen (zie o.a. pagina 52 van het PBL rapport).

<sup>12</sup> [Kansrijk mobiliteitsbeleid](#), Planbureau voor de Leefomgeving, 2020

*“Met schonere verbrandingstechnologie kan de luchtkwaliteit en stikstofdepositie op korte termijn flink verbeterd worden, maar die kan vanwege de broeikasgasuitstoot en de lange levensduur van motoren klimaatambities op de langere termijn belemmeren. Voor luchtkwaliteit is het verschil tussen oude dieselmotoren en nieuwe, veel schonere dieselmotoren erg groot. Voor de uitstoot van broeikasgassen wordt het verschil pas gemaakt met de overstap op zero-emissietechnologie (zoals elektrisch). Zero-emissietechnologie is op korte termijn met name in de scheepvaart en luchtvaart veel kostbaarder of nog niet goed mogelijk. Een getrapte aanpak is kansrijk: door eerst vooral de oudere en meest vervuilende motoren te vervangen door schone dieselmotoren, kan de rest van het park later gemakkelijker vervangen worden door tegen die tijd beschikbare elektrische alternatieven. Maatregelen kunnen gezocht worden in subsidiëren van schone technologie of het beperken van vervuilende technologie door die te belasten of met milieuzones te weren.”*

## Europa

Begin maart 2020 nam de Raad van de Europese Unie conclusies aan<sup>13</sup> met betrekking tot het verder bestrijden van luchtverontreiniging. De Raad is van mening dat het Europese beleid aanzienlijk heeft bijgedragen aan verbetering van de luchtkwaliteit, maar geeft aan dat er meer inspanningen nodig zijn om de negatieve effecten van luchtverontreiniging op de gezondheid en het milieu te verminderen. De Raad is ingenomen met de doelstelling van de Europese Commissie, zoals verwoord in de Europese Green Deal, om verontreiniging verder aan te pakken via preventieve en corrigerende maatregelen, onder meer door een herziening van luchtkwaliteitsnormen. De Raad is verheugd dat de Commissie verdere actie wil ondernemen voor emissieloze mobiliteit, en strengere emissienormen voor benzine- en dieselvoertuigen wil voorstellen, die ook rekening houden met nog niet gereguleerde verontreinigende stoffen, en bovendien de emissies van het vervoer over zee wil verminderen en de luchtkwaliteit in havens en in de omgeving van luchthavens wil verbeteren.

Tijdens een Europe City Panel bijeenkomst in Utrecht in februari 2019 is aan jongeren (< 35 jaar) gevraagd te bedenken wat zij op gebied van Gezond Stedelijk Leven belangrijk vinden. Zij kwamen met aanbevelingen richting de Europese Unie. Zij vinden het verbeteren van de luchtkwaliteit, door strengere EU-regelgeving, richting een emissieloze toekomst, het meest belangrijk. Daarnaast vragen de jongeren aan de EU om beleid te maken op gebied van geestelijke gezondheid/stressvermindering, en om maatregelen te treffen die ongezond eten duurder maken.

---

<sup>13</sup> [Persbericht](#) Raad van de Europese Unie van 5 maart 2020

## 1.3 Conclusies en vervolg

In Utrecht vormen gezondheid en duurzaamheid het kloppend hart van het beleid voor Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen. Een gezonde leefomgeving, met gezonde lucht voor onze inwoners, is integraal onderdeel van onze ambitie op dit gebied. Mensen kunnen meestal niet kiezen welke lucht ze inademen: inwoners van de stad zijn zelf meestal niet in staat om de gezondheidsrisico's door ongezonde (buiten)lucht te verkleinen. Daarom is het onze taak als (lokale) overheid om te werken aan gezonde lucht in de stad.

Het versneld verder verbeteren van de luchtkwaliteit is het uitgangspunt voor ons beleid: dit willen we doen door voortdurend de uitstoot van vervuilende stoffen te verminderen, voor de gezondheid van inwoners én bezoekers. Daarbij willen we de leefkwaliteit verbeteren en werken we aan een klimaatneutrale stad. Maatregelen in lopende actieplannen, zoals Schoon Vervoer en Goederenvervoer, helpen ons hier al bij. Daarnaast zetten we in op het stimuleren van lopen, fietsen en openbaar vervoer.

We hebben onderzocht welke aanvullende maatregelen we kunnen nemen, en welke daarvan het meest (kosten)effectief zijn. We pakken de meest vervuilende lokale bronnen aan: het wegverkeer, mobiele (bouw)werktuigen en houtstook. We hebben de effecten van maatregelen op de emissies en de gezondheidseffecten tegenover de kosten van maatregelen gezet, en vervolgens afgewogen tegen de huidige economische en maatschappelijke situatie en de beschikbare middelen voor maatregelen. Hoewel de coronacrisis de economie hard treft, voorzien wij ook een toename van het aantal longpatiënten. We hebben daarom in ons maatregelenpakket naar een synergie gezocht. Zo zijn we tot een kosteneffectief maatregelenpakket gekomen, uitgewerkt in 'Utrecht kiest voor gezonde lucht – Uitvoeringsprogramma 2020–2025'. Maatregelen die echt werken én "waar voor hun geld bieden", maatregelen die de luchtkwaliteit in Utrecht versneld verbeteren. Vooral met de reductie van roet (EC) bereiken we gezondheidswinst. We zoeken daarbij naar slimme combinaties met lopende plannen.

Omdat een deel van de luchtverontreiniging in Utrecht van buiten de stad komt, spreken we ook anderen aan op hun verantwoordelijkheid en invloed en werken we met hen samen, bijvoorbeeld met andere gemeenten, de provincie, het Rijk, steden (Eurocities), de Europese Commissie en EU-lidstaten.

## 2 Basis voor verbetering van de luchtkwaliteit

### 2.1 Inleiding

Nederland is wettelijk verplicht om (blijvend) te voldoen aan de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit. Dat vinden we niet voldoende: we willen de gezondheid van onze inwoners en bezoekers verder verbeteren. Daarom richten we ons op de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie. We willen verbetering van en gezonde lucht voor Utrecht, door vóór 2030 deze advieswaarden te halen en we willen daar versneld op inzetten. Het ligt binnen ons bereik om gezondheidswinst te realiseren met ons maatregelenpakket.

De fractie roet in fijn stof is een van de meest gezondheidsschadelijke componenten in de lucht. Dit wordt bevestigd door de Wereldgezondheidsorganisatie. De roetconcentraties worden met name door lokale bronnen veroorzaakt. Daarop kunnen we invloed uitoefenen. Voor het verbeteren van de luchtkwaliteit is overigens een (inter)nationale aanpak onmisbaar. Met name bij fijn stof (PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub>) hebben we (beperkt) invloed op de concentraties in de stad. Hiervan wordt circa tien tot vijftien procent in de stad Utrecht zelf veroorzaakt. De achtergrondconcentratie is lokaal nauwelijks te beïnvloeden maar zal naar verwachting dalen als gevolg van inspanningen van o.a. de ondertekenaars van het landelijke Schone Lucht Akkoord (SLA, zie § 2.3). Met ons maatregelenpakket richten we ons op het versneld verbeteren van de luchtkwaliteit ten behoeve van de gezondheid. Hiermee gaat het in eerste instantie om de reductie van roet (EC), maar ook op vermindering van de lokale bijdrage van fijn stof (PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub>) en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>).

### 2.2 Coalitieakkoord

In 'Ruimte voor iedereen', ons coalitieakkoord voor de periode 2018–2022<sup>14</sup>, spraken we af aan de gezondheid van inwoners te werken, door het verder verbeteren van de luchtkwaliteit. We willen bijdragen aan het behalen van de advieswaarden voor luchtkwaliteit van de Wereldgezondheidsorganisatie. Hierin investeren we structureel en we zoeken naar meer financiële ruimte voor de resterende opgave.

We willen als stad zo snel mogelijk klimaatneutraal zijn. Hiermee leveren we een bijdrage aan het behalen van de doelen van het VN – Klimaatakkoord van Parijs (en daarvan afgeleid het Regeerakkoord, het nationale Klimaatakkoord en het Schone Lucht Akkoord). Om dit voor elkaar te krijgen werken we samen met de regio, de provincie en de Rijksoverheid aan de energievoorziening van de toekomst. Waar mogelijk verbinden we onze doelen op gebied van luchtkwaliteit en energie met elkaar. Dat helpt ons sneller vooruit op de weg naar een duurzame energievoorziening en een duurzame leefomgeving.

---

<sup>14</sup> [Coalitieakkoord 2018–2022 'Ruimte voor iedereen'](#), met name pagina's 23, 27–30 en 36.

## Luchtkwaliteit in relatie tot de klimaatdoelstellingen

In het VN – Klimaatakkoord van Parijs is in 2015 afgesproken dat de opwarming van de aarde wordt beperkt tot ruim onder twee graden Celsius. Het streven is om de opwarming beperkt te houden tot anderhalve graad. Het Klimaatakkoord is uitgewerkt in de Europese Klimaatwet en de Europese Green Deal<sup>15</sup>. Ook het Regeerakkoord zet, in de vorm van het nationale Klimaatakkoord, in op het realiseren van de doelstellingen van Parijs. Dit betekent 49 procent minder CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030, ten opzichte van 1990, en in 2050 een CO<sub>2</sub>-reductie van 95 procent, ten opzichte van 1990.

Met meer dan honderd partijen is in het nationale Klimaatakkoord gewerkt aan een samenhangend pakket van maatregelen waarmee het CO<sub>2</sub>-reductiedoel voor 2030 gerealiseerd kan worden. De maatregelen in het Klimaatakkoord richten zich op vijf sectoren: gebouwde omgeving, elektriciteit, mobiliteit, landbouw en grondgebruik, en industriële clusters. Voor mobiliteit wordt in het Klimaatakkoord ingezet op een transitie naar duurzame en schone mobiliteit, waardoor ook de luchtkwaliteit in de leefomgeving kan verbeteren.

We hebben het effect van de luchtkwaliteitsmaatregelen in 'Utrecht kiest voor gezonde lucht – Uitvoeringsprogramma 2020–2025' op CO<sub>2</sub> door RoyalHaskoningDHV in beeld laten brengen. Maatregelen op gebied van mobiliteit en bouwmaterieel richten zich op voertuigen die diesel als brandstof gebruiken. Wanneer deze voer- of werktuigen worden vervangen door een uitstootvrij exemplaar dan is de bijdrage aan het terugdringen van CO<sub>2</sub> zeker aanwezig, omdat die technieken schoner zijn dan de verbranding van diesel. Als zij worden vervangen door een werk- of voertuig op benzine of nieuwere diesels, dan kan het zijn dat dit voor luchtkwaliteit een positief effect heeft, maar de CO<sub>2</sub>-uitstoot iets toeneemt. Hierdoor is op dit moment niet met zekerheid te zeggen in hoeverre ons luchtmaatregelenpakket bijdraagt aan de (stedelijke) klimaatopgave.

We kondigden in ons coalitieakkoord aan er naar te streven de WHO advieswaarden voor luchtkwaliteit te behalen. We streven er daarom (stapsgewijs) naar vanaf 2030 alleen nog vervoer zonder uitstoot in de huidige milieuzone toe te laten. Daarnaast kondigden we aan een voorstel te doen voor het verder vergroten van de milieuzone. Via voorlichting en bewustmaking willen we houtstook terugdringen en voorkomen dat mensen overstappen naar houtkachels als alternatief voor gas. In het coalitieakkoord hebben we ook de wens uitgesproken om de snorfiets naar de rijbaan te verplaatsen zodra dit wettelijk mogelijk is. Inmiddels is dit het geval en is ons beleid op dit punt onderdeel van het pakket aan luchtmaatregelen.

---

<sup>15</sup> [Europese Green Deal](#)

In 'Utrecht kiest voor gezonde lucht – Uitvoeringsprogramma 2020–2025' beschrijven we maatregelen om bovenstaande ambities uit het coalitieakkoord waar te maken. De maatregelen brengen we in bij het landelijke Schone Lucht Akkoord, dat in januari 2020 is gepresenteerd. In het SLA zijn landelijke maatregelen opgenomen die, parallel aan onze maatregelen, leiden tot verbetering van de luchtkwaliteit. De maatregelen in ons Uitvoeringsprogramma worden onderbouwd door onderzoek door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en RoyalHaskoningDHV. Het coalitieakkoord is het kader van waaruit we ons luchtkwaliteitsbeleid formuleren, maar ook andere kaders hebben als onderlegger gediend. Deze andere kaders lichten we toe in de bijlage bij deze beleidsnota.

## Anticiperen op de Omgevingswet

Als de Omgevingswet in werking treedt, wordt het voor lokale overheden verplicht een programma op te stellen als er sprake is van dreigende overschrijdingen van een 'omgevingswaarde'. Voor luchtkwaliteit zijn dat de Europese grenswaarden. Daarnaast biedt de wet ruimte om afwijkende – strengere – omgevingswaarden vast te leggen. In dat geval moeten de economische effecten erbij betrokken worden, zoals effecten op vestigingsklimaat, werkgelegenheid en bereikbaarheid. In het voorliggende luchtkwaliteitsbeleid worden overigens geen afwijkende waarden voorgesteld. Van (dreigende) overschrijdingen van de Europese grenswaarden is in de stad Utrecht geen sprake meer. Een verplicht programma in de zin van de Omgevingswet is dan niet nodig.

Zoals gezegd, in Utrecht willen we verder gaan dan de Europese grenswaarden. Met de maatregelen die in 'Utrecht kiest voor gezonde lucht – Uitvoeringsprogramma 2020–2022' zijn opgenomen willen we zorgen voor een versnelling richting het bereiken van de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie. De maatregelen dragen bij aan het realiseren van de doelstelling voor een gezonde stedelijke leefomgeving. Het effect van deze maatregelen en de voortgang van de uitvoering daarvan gaan we monitoren. We willen anticiperen op de Omgevingswet door op eigen initiatief een programma vast te stellen, een zogeheten vrijwillig (onverplicht) programma.

Mocht op het moment dat de Omgevingswet in werking is getreden er in Utrecht toch sprake zijn van (dreigende) overschrijdingen van de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, dan is er een plicht tot het vaststellen van een programma. In het omgevingsinstrument 'Programma' wordt dan het luchtkwaliteitsbeleid (zoals beschreven in dit document) verder uitgewerkt. Dit beleidsstuk wordt onderdeel van het thematische deel van de Omgevingsvisie.

De Omgevingsvisie moet rekening houden met de milieubeginselen: voorzorg, preventief handelen, bronbestrijding en de vervuiler betaalt. Daarom zetten we vooral in op het reduceren van emissies van bronnen zoals wegverkeer, mobiele (bouw)werktuigen, en houtstook. Dat doen we met regulerende en stimulerende maatregelen.



## Aanpak stikstofdepositieproblematiek

Actueel is de problematiek over het neerslaan van stikstof(verbindingen) in Natura 2000 gebieden, ook wel stikstofdepositie genoemd. Dit is actueel vanwege de uitspraken van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). De Raad heeft uitgesproken dat het PAS niet meer als onderbouwing bij vergunningaanvragen in het kader van de Wet natuurbeheer gebruikt mag worden.

Het advies van het Adviescollege onder leiding van Johan Remkes beschrijft maatregelen die ook bijdragen aan een verbetering van de luchtkwaliteit. Het Kabinet heeft maatregelen aangekondigd om de problematiek aan te pakken. Dit zijn maatregelen zoals het gericht verwerven of saneren van agrarische bedrijven met relatief hoge emissies of verouderde stalsystemen, het overdag verlagen van de snelheid op Rijkswegen naar 100 km/u, en het gebruiken van zo schoon mogelijke mobiele (bouw)werktuigen. Met name dat laatste sluit zeer goed aan op onze maatregelen op dat gebied, we kunnen hier een win-win bereiken: het verbeteren van de luchtkwaliteit en het beperken van de stikstofdepositie. De snelheidsverlaging naar 100 km/u heeft, naar verwachting, vanaf maart 2020 een positieve invloed op de achtergrondconcentratie. Echter, op lokale concentraties zal de invloed beperkt zijn: op de snelwegen rond Utrecht mag nu al niet harder dan 100km/u gereden worden.

## Toepassing van biomassa in de energietransitie

Op weg naar een fossielvrije en klimaatneutrale stad in 2030 heeft biomassa een rol als *tijdelijke* oplossing. Voor bepaalde processen (waar nog onvoldoende duurzame alternatieven voorhanden zijn) is biomassa voorlopig de best beschikbare optie. Op dit moment is het een van de weinige bronnen voor extreem hoge verbrandingstemperaturen in de industrie. Daarnaast is het een bron voor het opvangen van pieken in de vraag naar warmte (bijvoorbeeld op koude dagen).

### Voorwaarden

Bij de bespreking van de startnotitie voor de Regionale Energiestrategie U16 (RSU) nam de raad een motie<sup>16</sup> aan met daarin kaders voor het toepassen van biomassa in Utrecht. De gemeente Utrecht vindt de inzet van biomassa voor het opwekken van energie de minst wenselijke duurzame optie en wil dit alleen overwegen onder de volgende strikte en controleerbare voorwaarden:

- Het moet substantieel bijdragen aan CO<sub>2</sub>-reductie (beter dan fossiele brandstoffen);
- De uitstoot van luchtverontreinigende stoffen moet binnen de wettelijke grenzen blijven. We willen geen biomassaverbranding voor ruimteverwarming zonder rookgasreiniging voor fijn stof. Als de luchtkwaliteit verslechtert door verbranding van biomassa dan zorgen we zoveel mogelijk voor extra maatregelen om dit tegen te gaan;
- Bij het gebruik van hout als brandstof alleen gecertificeerde biomassa uit duurzaam beheerd bos van Europese herkomst gebruiken.

---

<sup>16</sup> [Motie 2019/300 'Biomassa in RES'](#)

## 2.3 Schone Lucht Akkoord en harmonisatiecontouren milieuzones

### Schone Lucht Akkoord

Het advies van de Gezondheidsraad van begin 2018 motiveerde de Minister om te komen tot het Schone Lucht Akkoord voor Nederland, waarmee zij aansluit bij het Klimaatakkoord. Hierover is zij in overleg getreden met belanghebbende partijen, waaronder gemeenten. In januari 2020 is het Schone Lucht Akkoord gepresenteerd en hebben de partners door het akkoord te ondertekenen afgesproken zich in te spannen om de daarin beschreven doelen te halen. Ons beleid sluit hier op aan, en bij de maatregelen in 'Utrecht kiest voor gezonde lucht – Uitvoeringsprogramma 2020–2025' geven we aan wat de relatie met het Schone Lucht Akkoord is.

Vanuit het Schone Lucht Akkoord starten diverse pilots, waarbij wij graag aansluiten. De pilots op gebied van houtstook (houtstookvrije/–arme wijken, slooppremies oude kachels) en op gebied van mobiele werktuigen en andere mobiele bronnen (stroomvoorziening, emissie-eisen) in steden bieden aanknopingspunten voor ons maatregelenpakket. Daarnaast komen er pilots op gebied van de binnenvaart, de industrie, de landbouw en het landelijke RIVM meetnet.

Landelijke maatregelen zijn nodig om het deel van de vervuiling waarop we als gemeente nauwelijks invloed hebben aan te pakken. We zijn daarom verheugd over de samenwerking met het Rijk en andere overheden om de luchtkwaliteit te verbeteren. Voor de uitvoering van het Schone Lucht Akkoord heeft de Rijksoverheid vijftig miljoen euro gereserveerd<sup>17</sup>.

### Harmonisatiecontouren Milieuzones

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, mevrouw van Veldhoven–van der Meer, heeft in 2018 contouren voor de landelijke harmonisatie van milieuzones aangekondigd. De ministerraad heeft met dit voorstel ingestemd<sup>18</sup> en het voorstel aan de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. De contouren worden verwerkt in een aanpassing van de verkeerswetgeving (het RVV). De Raad van State heeft hierover advies uitgebracht, de minister heeft op basis hiervan enkele wijzigingen in het RVV voorgesteld. Bestaande milieuzones moeten worden aangepast aan de harmonisatiecontouren, voor Utrecht betekent dit in ieder geval het aanpassen van de verkeersborden.

Door deze harmonisatiecontouren wordt duidelijkheid gecreëerd voor de automobilist: deze weet nu beter waar hij of zij aan toe is in de verschillende steden met een milieuzone. Over de inhoud van de harmonisatiecontouren valt meer te lezen in het Uitvoeringsprogramma 'Utrecht kiest voor gezonde lucht'.

---

<sup>17</sup> [Miljoenennota 2020](#)

<sup>18</sup> [Persbericht](#) Rijksoverheid

## 2.4 Onderzoek

Regelmatig laten we onderzoeken met welke maatregelen we een positieve bijdrage kunnen leveren aan de luchtkwaliteit. De afgelopen jaren zijn de volgende onderzoeken uitgevoerd:

- RoyalHaskoningDHV: Verkennend onderzoek naar luchtkwaliteitsmaatregelen (2017)<sup>19</sup>
- RoyalHaskoningDHV: Brom- en snorfietsen in Utrecht: overlast, schadelijkheid en maatregelen (2017)<sup>20</sup>;
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu: Gezonde omgeving Utrecht, een onderzoek naar handelingsperspectieven (2017)<sup>21</sup>
- RoyalHaskoningDHV: Maatregelen luchtkwaliteit Utrecht: groslijst (2019)<sup>22</sup>
- RoyalHaskoningDHV: Effecten van luchtkwaliteitsmaatregelen Gemeente Utrecht en memo Aanvulling onderzoek luchtmaatregelen Utrecht: effecten milieuzone snelwegring in 2022 en 2023 (2020)<sup>23</sup>

Zelf publiceren we jaarlijks de Monitoringsrapportage Lucht, de Luchtmeetnetrapportage, het Duurzaamheidsverslag en de Utrecht Monitor. Hierin volgen we de ontwikkelingen in de luchtkwaliteit en zien we of bijstelling van maatregelen nodig is.

Het RIVM heeft in 2017 onderzoek uitgevoerd naar handelingsperspectieven voor een gezonde leefomgeving, waarbij ook luchtkwaliteitsmaatregelen zijn beschouwd. Er is onderzocht welke maatregelen mogelijk zijn om de gezondheid van inwoners – in de hele stad en in de wijken – te verbeteren. Het RIVM onderzoek laat zien dat lokaal luchtbeleid kosteneffectief is, ruim onder de grens van 50.000 euro per gewonnen levensjaar ligt, en daarmee onder de bedragen die in de curatieve (genezende) gezondheidszorg als leidraad gelden. Deze grens van 50.000 euro per gewonnen levensjaar wordt in maatschappelijke kostenbatenanalyses aangehouden. Uit het RIVM onderzoek volgt dat inzet op luchtmaatregelen effectief is voor de verbetering van de gezondheid, vooral wanneer deze maatregelen effect hebben op een zo groot mogelijk gebied. Nagenoeg alle maatregelen in ‘Utrecht kiest voor gezonde lucht – Uitvoeringsprogramma 2020–2025’ hebben effect op de hele stad.

RHDHV heeft verschillende onderzoeken uitgevoerd. Allereerst in 2017 een verkennend onderzoek naar de bronnen die de meeste emissies veroorzaken, vervolgens onderzoek naar welke daarvan lokaal beïnvloed kunnen worden, en tenslotte onderzoek naar de (kosten)effectiviteit van luchtkwaliteitsmaatregelen die we in de komende jaren kunnen uitvoeren. RHDHV concludeert in het verkennende onderzoek dat het zo veel mogelijk verminderen van houtstook door particulieren tot het grootste stadsbrede effect op roet leidt. Een verbod op houtstook is, nog afgezien van de vraag rond de wenselijkheid hiervan, juridisch

---

<sup>19</sup> [Verkenning aanvullende luchtkwaliteitsmaatregelen Utrecht](#), RHDHV, 2017

<sup>20</sup> [Brom- en snorfietsen in Utrecht](#), RoyalHaskoningDHV, 2017

<sup>21</sup> [GO! Utrecht](#), RIVM, 2017

<sup>22</sup> [Maatregelen luchtkwaliteit Utrecht: groslijst](#), RHDHV, 2019

<sup>23</sup> Bijlage 1a en 1b bij deze nota

niet uitvoerbaar. RHDHV heeft – ook in 2017 – onderzoek gedaan naar brom- en snorfietsen in Utrecht. Centrale vraag was welke maatregelen (kosten)effectief zijn om de overlast van brom- en snorfietsen te verminderen. Hieruit kwamen een milieuzone en het verplaatsen van de snorfiets naar de rijbaan als meest kansrijk naar voren.

Gezien het coalitieakkoord zijn onze maatregelen voor houtstook gericht op ambitieuze voorlichting, met als doel het terugdringen van de emissies door houtstook. Aanscherping van de milieuzone zonder de bestaande milieuzone groter te maken heeft vooral effect op roet in de binnenstad en beduidend minder in de andere wijken. De milieuzone vergroten tot aan de snelwegring heeft in alle wijken effect. Op stikstofdioxide heeft emissieloos personen- en bestelverkeer het grootste effect. RHDHV geeft aan dat met combineren van de op zichzelf staande maatregelen een optelsom van effecten bereikt kan worden.

RHDHV heeft vervolgens de (kosten)effectiviteit van specifieke maatregelen berekend. In dit onderzoek zijn ook gezondheidseffecten bepaald. In 'Utrecht kiest voor gezonde lucht – Uitvoeringsprogramma 2020–2025' gaan we in op de resultaten van dit onderzoek en geven we aan met welke maatregelen we aan de slag gaan. Deze maatregelen richten we met name op het lokale wegverkeer, mobiele (bouw)werktuigen en houtstook: de belangrijkste lokale bronnen in Utrecht.

Op basis van de onderzoeken schatten we in dat we met alleen maatregelen in de stad niet kunnen gaan voldoen aan de WHO advieswaarden in 2030. Dit komt omdat we als stad beperkt invloed hebben op het verbeteren van de fijn stofconcentraties in de buitenlucht. Nationale en internationale maatregelen zijn nodig om de achtergrondconcentratie, de 'deken van fijn stof' te verlagen. Op de achtergrondconcentratie hebben we lokaal nauwelijks invloed. We willen met maatregelen op stedelijk niveau een positieve bijdrage blijven leveren aan het bereiken van de WHO advieswaarden, en het behalen daarvan versnellen. Net zoals de provincie en de Rijksoverheid dat nastreven op regionaal en landelijk niveau. We zetten daarom ook in op lobby. Door deze combinatie van maatregelen, internationaal, landelijk, regionaal en lokaal, bereiken we het meeste effect voor de gezondheid.

Ook als stad zelf veroorzaken we emissies die negatieve effecten hebben op de luchtkwaliteit elders. We nemen onze verantwoordelijkheid voor het verminderen daarvan. We willen inzetten op maatregelen waarmee we het deel van de verontreiniging dat wij kunnen beïnvloeden terugdringen, op een (kosten)effectieve manier. Zo gaan we versneld op weg naar gezonde lucht, en het behalen van de WHO advieswaarden.

## 2.5 Conclusie

Als we geen extra maatregelen nemen, verbetert de luchtkwaliteit onvoldoende. Dit leidt tot gezondheidsverlies, daarom kunnen we ons niet afzijdig houden. We streven naar voortdurende verbetering van de luchtkwaliteit en het behalen van de WHO-advieswaarden. We willen bijdragen aan het behalen van de ambities in het nationale Klimaatakkoord en in het Schone Lucht Akkoord door onze eigen ambities daaraan te verbinden. De opgave is: wat kunnen we extra doen om een verdergaande verbetering te bereiken? Om dat te bepalen hebben we de afgelopen jaren onderzoeken laten uitvoeren naar de beste manier om via verbetering van de luchtkwaliteit de volksgezondheid een extra impuls te geven.

RHDHV concludeert in het rapport van januari 2020 dat, binnen het scala aan maatregelen die we als gemeente kunnen nemen, potentieel de meeste winst behaald kan worden door ons te richten op verkeer op lokale wegen, mobiele (bouw)werktuigen en consumenten<sup>24</sup>. Voor fijn stof is met name veel winst te behalen op gebied van houtstook door particulieren.

Uit de onderzoeken van het RIVM en RHDHV concluderen wij dat we met inzetten op luchtmaatregelen belangrijke gezondheidswinst kunnen boeken voor onze inwoners. We richten ons met name op de lokale bronnen, omdat we daarop de meeste invloed hebben. Voor onze lokale maatregelen is het zinvol in te zetten op een breed pakket van maatregelen, ook omdat de positieve effecten van de afzonderlijke maatregelen bij elkaar optellen. In 'Utrecht kiest voor gezonde lucht – Uitvoeringsprogramma 2020–2025' bieden we een pakket aan maatregelen waarmee we versnelling aanbrengen richting het behalen van onze ambities voor 2030. We zetten daarbij in op wegverkeer, mobiele (bouw)werktuigen en houtstook. Onze lobby voor het verschonen van de achtergrondconcentratie zetten we voort.

Ons beleid is als volgt:

1. We pakken de meest vervuilende lokale bronnen aan waar wij als gemeente invloed op hebben: het wegverkeer (personenauto's, bestelbussen, vrachtwagens, bussen en snorfietzen), mobiele (bouw)werktuigen en particuliere houtstook. We kiezen voor maatregelen die echt werken én "waar voor hun geld bieden", maatregelen die de luchtkwaliteit in Utrecht versneld verbeteren. Omdat vooral met de reductie van roet (EC) gezondheidswinst wordt bereikt hebben we dat voorop gesteld in de keuze voor de maatregelen.
2. We zijn aangesloten bij het landelijke Schone Lucht Akkoord en dragen hier actief aan bij. Binnen het SLA maar ook hierbuiten voeren we een actieve lobby om de achtergrondconcentratie te verlagen.
3. We zorgen voor duidelijkheid. We zoeken aansluiting bij landelijke Harmonisatiecontouren voor milieuzones. We zoeken hierin ook afstemming met andere steden die een milieuzone hebben of gaan invoeren. Door met de steden en het Rijk zoveel mogelijk één lijn te trekken wordt duidelijkheid voor de automobilisten vergroot.

---

<sup>24</sup> Onder de categorie consumenten vallen onder meer ook: vuurwerk, cv-ketels en sigarettenrook. Dit zijn emissiebronnen waarvan de aanpak vanuit ander beleid (veiligheid, energie, volksgezondheid) vaak meer voor de hand ligt dan vanuit luchtkwaliteit.

## Bijlage:

# Overige kaders

Zoals we in hoofdstuk 2 schrijven is het coalitieakkoord 2018–2022 het kader voor onze inzet op gebied van het verbeteren van de luchtkwaliteit. Het luchtkwaliteitsbeleid is ook vanuit andere kaders ontwikkeld: voorgaande programma's, amendementen, moties, afspraken met onze partners. Daarnaast is er een samenhang met ander beleid, zoals op gebied van mobiliteit en volksgezondheid. Deze kaders lichten we toe in deze bijlage.

### **Uitvoeringsprogramma Gezonde lucht voor Utrecht en NSL**

Het luchtbeleid van de gemeente Utrecht is in 2013 vastgelegd in het Uitvoeringsprogramma Gezonde Lucht voor Utrecht (2013–2015)<sup>25</sup>. Hierin werd als opgave gesteld minimaal te voldoen aan de EU grenswaarden en, waar mogelijk, de luchtkwaliteit verder te verbeteren tot onder deze grenswaarden. Het brede pakket luchtkwaliteitsmaatregelen in Gezonde Lucht voor Utrecht, en de voorlopers daarvan (de actieplannen Luchtkwaliteit Utrecht 2006 en 2009), waren opgenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

In het stedelijke maatregelenpakket lag de nadruk op mobiliteit, aangezien gemotoriseerd verkeer op dat moment de meest vervuilende bron was. De uitvoering van deze maatregelen is (tevens) opgenomen in diverse programma's en actieplannen, zoals Schoon Vervoer, Fiets, Openbaar Vervoer, Auto, Voetganger en Goederenvervoer. Het totale maatregelenpakket zorgde voor een verbetering van de luchtkwaliteit en daarmee van de gezondheid. De Utrechtse maatregelen binnen het NSL zijn de afgelopen tien jaar uitgevoerd, de middelen zijn besteed en aan de uitvoeringsplicht is voldaan. Programma's en maatregelen die (deels) in het NSL zaten lopen door, en dragen daarmee nog steeds positief bij aan de luchtkwaliteit in de stad.

In juni 2018 is door de (toenmalige) staatssecretaris een aanvulling op het NSL aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze aanvulling was bedoeld om de laatste luchtkwaliteitsknelpunten (dat wil zeggen, plaatsen waar een overschrijding van een wettelijke grenswaarde optreedt) in het land op te lossen. Voor dit aangevulde NSL heeft TNO berekeningen uitgevoerd<sup>26</sup>. Hierin wordt voor Utrecht geconcludeerd dat het knelpunt op de Graadt van Roggenweg verdwijnt door de autonome verschoning van het verkeer.

---

<sup>25</sup> [Uitvoeringsprogramma Gezonde Lucht voor Utrecht \(2013–2015\)](#)

<sup>26</sup> [TNO Rapport](#)

## Amendementen en moties

Bij het vaststellen van het Uitvoeringsprogramma Gezonde Lucht voor Utrecht in 2013 zijn amendementen aangenomen. Daarin is besloten de reikwijdte van de milieuzone jaarlijks te bezien in het kader van de jaarlijkse luchtkwaliteitsmonitor, en te besluiten of, en zo ja, hoe deze reikwijdte moet worden aangepast. Voorts is in 2015 middels moties 2015/75<sup>27</sup> en 2015/88<sup>28</sup> opgedragen te onderzoeken of uitbreiding van de huidige milieuzone voor personen- en bestelverkeer mogelijk is, respectievelijk naar euro 3 dieselauto's en naar brommers en scooters. Dit is in 2017 door RoyalHaskoningDHV verkend<sup>29,30</sup>, en in 2019–2020 nader uitgewerkt in het RHDHV onderzoek dat de basis vormt voor 'Utrecht kiest voor gezonde lucht – Uitvoeringsprogramma 2020–2025'.

De gemeenteraad heeft in 2015 middels motie 78<sup>31</sup> besloten dat de doelstelling van 'Gezonde Lucht voor Utrecht' aangescherpt wordt: "te streven naar de WHO advieswaarde, door jaarlijks de luchtkwaliteit verder te verbeteren". Dit is overgenomen in het coalitieakkoord 2018–2022.

Ook het in 2016 vastgestelde vervoersplan 'Slimme Routes, Slim Regelen, Slim Bestemmen'<sup>32</sup> speelt luchtkwaliteit een belangrijke rol. Er is een motie<sup>33</sup> aangenomen die opdraagt luchtkwaliteit te koppelen aan elke maatregel, waarbij een directe link gelegd wordt met motie 2015/78.

Bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2020 in de gemeenteraad is motie 2019/174<sup>34</sup> aangenomen. Hierin wordt opgeroepen om, bij voorkeur samen met de provincie Utrecht, bij het Rijk te lobbyen om gezamenlijk zo snel mogelijk een maximumsnelheid van 80 kilometer per uur op de hele Utrechtse Ring in te stellen. Dat hebben we gedaan in het kader van het Schone Lucht Akkoord, helaas heeft deze maatregel het niet gehaald. Ook is motie 2019/168<sup>35</sup> aangenomen, waarin het college wordt opgedragen namens de gemeente Utrecht de klimaatcrisis uit te roepen. De raad is van mening dat "het uitroepen van de klimaatcrisis een sterke erkenning is van de gezamenlijke opdracht om een maximale inspanning te leveren om de opwarming van de aarde zo veel als mogelijk te beperken". De maatregelen op gebied van luchtkwaliteit in 'Utrecht kiest voor gezonde lucht – Uitvoeringsprogramma 2020–2025' dragen bij aan het verminderen van emissies en daarmee aan de inspanning die geleverd moet worden.

---

<sup>27</sup> [Motie 2015/75 'Onderzoek uitbreiding milieuzone naar brommers en scooters'](#)

<sup>28</sup> [Motie 2015/88 'Uitbreiding Milieuzone Utrecht'](#)

<sup>29</sup> [Verkenning aanvullende luchtkwaliteitsmaatregelen Utrecht](#), RHDHV, 2017

<sup>30</sup> [Brom- en snorfietsen in Utrecht](#), RoyalHaskoningDHV, 2017

<sup>31</sup> [Motie 2015/78, 'Geen vuiltje aan de lucht met WHO advieswaarde'](#)

<sup>32</sup> [Slimme Routes, Slim Regelen, Slim Bestemmen](#)

<sup>33</sup> [Motie 2016/70 'Alles begint bij een schone lucht'](#)

<sup>34</sup> [Motie 2019/174 '80 kilometer per uur op de hele Utrechtse ring'](#)

<sup>35</sup> [Motie 2019/168 'Klimaatcrisis'](#)

## Doorvertaling in de actieplannen mobiliteit

De uitvoering van de luchtmaatregelen uit het Uitvoeringsprogramma Gezonde Lucht voor Utrecht is doorvertaald in de uitvoeringsprogramma's Fiets, Voetganger, Auto, Openbaar Vervoer, Goederenvervoer en Schoon Vervoer<sup>36</sup>.

In de actieplannen Schoon Vervoer (2011 en 2015) zijn maatregelen gericht op verschoning van de mobiliteit en andere bronnen (zoals aggregaten) opgenomen. Deze maatregelen zijn bijvoorbeeld: milieuzones voor vracht-, personen- en bestelverkeer, autodelen, stimuleren van elektrisch vervoer, en de oplaadinfrastructuur daarvoor (met aandacht voor de belasting op het elektriciteitsnet), en een verdere verschoning van de (recreatieve) scheepvaart. Ook stimuleren we de vervanging van bussen door elektrische exemplaren. Uit de tussenevaluatie van het actieplan<sup>37</sup> blijkt dat de uitvoering van het actieplan ruimschoots op schema ligt. Autodelen is inmiddels ondergebracht binnen het thema Mobiliteitsmanagement. De overige maatregelen uit het actieplan worden ingepast binnen het nieuwe Uitvoeringsprogramma Utrecht kiest voor gezonde lucht.

De actieplannen Goederenvervoer (2011 en 2015) bevatten onder andere maatregelen op gebied van stadsdistributie. Deze zorgen voor een verschoning van de vervoersector, door het bundelen van goederen, het realiseren van overslag/wachtplekken/opstelling, het aanpassen van venstertijden ten gunste van schoon vervoer. In het Raamwerk Zero Emissie Stadsdistributie<sup>38</sup> (2018) zijn afspraken gemaakt met de partners op gebied van distributie. Doordat het verkeer in de stad hierdoor steeds schoner wordt hebben deze maatregelen een gunstige invloed op de luchtkwaliteit.

Naast de maatregelen in deze actieplannen hebben we op gebied van fiets, openbaar vervoer en auto veel bereikt. Hoofd- en doorfietsroutes zijn aangelegd zodat mensen eerder de fiets pakken. Er zijn aantakroutes gerealiseerd voor de doorfietsroutes in Leidsche Rijn. Ook zijn locatiespecifieke maatregelen genomen, zoals het knijpen van autostromen om het doorgaande autoverkeer te ontmoedigen om door de binnenstad te rijden. Het doorgaande verkeer langs het Paardenveld, de Weerdsingel en de Oudenoord is daarbij beperkt. Er zijn luchtkwaliteitsmaatregelen getroffen bij de tunnelmond van de Stadsbaantunnel.

Ook maatregelen uit de nota 'Slimme Routes, Slim regelen, Slim Bestemmen' kunnen een positief effect op de luchtkwaliteit hebben. De nota heeft tot doel de doorstroming van het autoverkeer te bevorderen en autoverkeer zo snel mogelijk naar de ring te leiden. Bij het vaststellen van de nota werd een motie (zie de voorgaande paragraaf) aangenomen die opdraagt luchtkwaliteit te koppelen aan elke maatregel die in dit kader wordt genomen. Het is van belang om de effecten van inframeatregelen op de luchtkwaliteit te blijven volgen en in te grijpen als het gewenste effect niet wordt bereikt.

---

<sup>36</sup> [Actieplan Fiets](#), [Actieplan Voetganger](#), [Actieplan Goederenvervoer](#), [Actieplan Schoon Vervoer](#)

<sup>37</sup> [Tussenevaluatie actieplan Schoon Vervoer 2017](#)

<sup>38</sup> [Raamwerk Zero Emissie Stadsdistributie](#)



## Nota 'Gezondheid voor iedereen'

In het volkgezondheidsbeleid 2019–2023, zoals verwoord in de nota 'Gezondheid voor iedereen'<sup>39</sup>, spreken we de ambitie uit de leefomgeving van Utrechters zó in te richten dat gezond leven gemakkelijk is, de druk op gezondheid zo laag mogelijk is en dat mensen zich prettig voelen.

Urechters geven aan een gezonde leefomgeving belangrijk te vinden. Uit onderzoek weten we dat de fysieke omgeving invloed heeft op de gezondheid van mensen. Zo blijken milieufactoren een belangrijke bijdrage aan ziekte en sterfte te leveren. Een ongezond milieu, en dan vooral luchtverontreiniging, draagt bij aan de ziektelast en leidt landelijk tot zo'n 12.800 sterftegevallen per jaar<sup>40</sup>. Een gezonde leefomgeving heeft een positieve invloed. Iedereen die in Utrecht woont en/of werkt heeft recht op gezonde lucht. De lucht in Utrecht is nu niet gezond: stoffen als roet en fijn stof schaden de gezondheid van onze inwoners, zeker die van kinderen, ouderen en mensen met longziekten. Samen pakken we de oorzaken aan. Dat doen we als gemeente door het nemen van diverse maatregelen. Ook stimuleren en faciliteren we waar nodig initiatieven. Elk bedrijf en elke inwoner kan op zijn eigen manier een bijdrage leveren aan gezonde lucht. Als stad kunnen we het niet alleen, we zoeken samenwerking met de regio, het Rijk en op internationaal niveau. We verbeteren voortdurend de luchtkwaliteit. We willen vóór 2030 de WHO advieswaarden halen en het aandeel roet en fijn stof blijvend verminderen.

## Samenwerking en Green Deals

Bij (het verbeteren van de) luchtkwaliteit spelen allerlei factoren een rol. Voor een aantal daarvan geldt dat we daar als gemeente direct invloed op hebben. Voor de meeste geldt dat daar ook anderen voor nodig zijn. Daarom zorgen we ook voor het bundelen van onze inspanningen. We werken hierin samen met provincies, grote steden, het Rijk en Europa. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking met de grote steden en het Rijk om milieuzones te harmoniseren. Met de Rijksoverheid en belangenverenigingen hebben we gezamenlijk afspraken gemaakt op het gebied van verschoning van (vracht)verkeer en stadsdistributie. De samenwerking is tevens gericht op kennisontwikkeling, delen van ervaringen en elkaar helpen. Daarnaast lobbyen we bij, en samen met, de verschillende overheden.

Ook hebben we ons via Green Deals verbonden aan de verdere verschoning van de mobiliteit en andere bronnen (zoals stadsdistributie, mobiele werktuigen, et cetera). Diverse Green Deals zijn ingestoken vanuit duurzaamheid, klimaat en luchtkwaliteit. We hebben Green Deals ondertekend op gebied van elektrisch vervoer en oplaadinfrastructuur, nul-emissie stadsdistributie, Het Nieuwe Draaien (voor bouwwerktuigen), en autodelen. We onderschrijven het bestuursakkoord nul-emissie bussen dat het Rijk met de provincies heeft gesloten, het nationale Klimaatakkoord en het Schone Lucht Akkoord. Hiermee hopen we betrokkenheid en inzet te krijgen voor versnelling van de verschoning en verduurzaming.

---

<sup>39</sup> [Gezondheid voor iedereen](#), Volksgezondheidsbeleid Utrecht 2019–2023

<sup>40</sup> [www.vtv2018.nl/leefstijl-en-omgeving](http://www.vtv2018.nl/leefstijl-en-omgeving)