

Voorstel aan de gemeenteraad

Beleidsnota Luchtkwaliteit

Beleidsveld	Milieu en Emissieloos Vervoer
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Opsteller	L.C. Kool
Kenmerk	11196418
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De beleidsnota 'Gezonde lucht voor iedereen' vast te stellen, waarmee we streven naar het verbeteren van de gezondheid door het (op termijn) behalen van de WHO-advieswaarden uit 2021

aan de hand van de volgende doelstellingen:

- a. De Utrechtse bijdrage aan luchtverontreiniging verminderen met lokale maatregelen;
- b. Luchtverontreiniging van buiten Utrecht verminderen via lobby,

met de volgende uitgangspunten:

- a. Focus op zowel de luchtverontreiniging die binnen Utrecht wordt veroorzaakt als luchtverontreiniging van buiten;
- b. We werken stapsgewijs toe naar een uitstootvrije stad;
- c. Keuze voor sturende maatregelen waar vrijblijvende maatregelen onvoldoende opleveren;
- d. Focus op bronnen waar de meeste winst op het gebied van luchtkwaliteit te behalen is;
- e. Iedereen levert een bijdrage: we verdelen de impact zo eerlijk mogelijk over de stad en inwoners;

en met behulp van de volgende luchtkwaliteitsmaatregelen (aanvullend op de maatregelen uit het uitvoeringsprogramma Utrecht kiest voor Gezonde Lucht):

- a. Stapsgewijze uitbreiding van de grenzen van de milieuzone (voor personenauto's, bestelauto's, vrachtauto's en autobussen op diesel) naar heel Utrecht;
- b. Stapsgewijze invoering van een nul-emissiezone voor brom- en snorfietsen;
- c. Uitbreiding grenzen van de nul-emissiezone voor bestel- en vrachtauto's naar heel Utrecht;
- d. Aanscherping milieuzone voor personenauto's naar emissieklasse 6 (voor alle brandstoffen) zodra dat wettelijk mogelijk is;
- e. Uitbreiding van de houtstookcampagne, met focus op niet meer stoken;
- f. Voorkomen van aanleg van rookkanalen in nieuwbouw;
- g. Stapsgewijs werken naar een houtstookvrij Utrecht;
- h. Strenger handhaven op stofemissies op bouwplaatsen;
- i. Stellen van eisen in ons eigen aanbesteding- en inkoopbeleid en daarmee sturen op de inzet van uitstootvrij bouw materieel;
- j. Extra onderzoek naar eisen voor mobiele werktuigen in projecten anders dan gemeentelijke projecten;
- k. Voorlichting over luchtverontreiniging en inzetten van burgerwetenschap;
- l. Voeren van een nationale en internationale lobby.

2. De beleidsnota 'Utrecht kiest voor Gezonde Lucht' in te trekken en ter vervanging in de Omgevingsvisie Utrecht de 'Beleidsnota Luchtkwaliteit' op te nemen en het overzicht 'Lijst beleidsdocumenten van de Omgevingsvisie Utrecht' en de internetpagina <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/> hierop aan te passen.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

Met de nu voorliggende beleidsnota Luchtkwaliteit: 'Gezonde lucht voor iedereen' wordt het nieuwe beleidskader luchtkwaliteit vastgesteld. In de nota staan beleid en maatregelen beschreven die bijdragen aan het verbeteren van de gezondheid, door de luchtkwaliteit te verbeteren, te voldoen aan de EU-grenswaarden en het (op termijn) behalen van de aangescherpte WHO-advieswaarden. Om vanuit dit beleid gezondheidsverbetering te realiseren hebben we twee doelstellingen geformuleerd: het stapsgewijs verminderen van de Utrechtse bijdrage aan luchtverontreiniging met lokale maatregelen, en het verminderen van luchtverontreiniging van buiten Utrecht via lobby.

Context

Aanleiding

Utrecht is een stad waar gezondheid en leefbaarheid voorop staan. Dat betekent, onder andere, dat de lucht die we inademen zo gezond mogelijk moet zijn. Mensen kunnen er niet voor kiezen welke lucht ze inademen. Daarom vinden wij het belangrijk om inwoners te beschermen tegen ongezonde lucht.

In het coalitieakkoord van 2022 is om die reden de ambitie opgenomen te streven naar het bereiken van de WHO-advieswaarden 2021, door extra maatregelen te nemen om de luchtkwaliteit te verbeteren. In de beleidsnota Luchtkwaliteit wordt deze ambitie uitgewerkt in beleid en zijn aanvullende luchtmaatregelen opgenomen.

We zijn wettelijk verplicht om aan de EU-grenswaarden voor luchtkwaliteit te voldoen. De afgelopen decennia hebben we al maatregelen genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Daarbij streefden we aanvankelijk naar het bereiken van de EU-grenswaarden (2009), en vervolgens (2012) naar het realiseren van een veilige marge onder die EU-grenswaarden om de kans op toekomstige knelpunten te verkleinen. In 2015 scherpten we onze ambitie aan naar het behalen van de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) uit 2005, waarmee de focus op verbetering van de gezondheid kwam te liggen. Hoewel de luchtkwaliteit in Utrecht de afgelopen jaren is verbeterd, is er nog steeds gezondheidswinst te behalen. In 2021 zijn de WHO-advieswaarden fors aangescherpt, omdat bewezen is dat lagere concentraties luchtvervuiling al nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid. De WHO roept daarom op de luchtkwaliteit overal verder te verbeteren. Daarom is het noodzakelijk de volgende stap te nemen, met de nu voorliggende beleidsnota 'Gezonde Lucht voor Iedereen'.

Uit de [Monitoringsrapportage Luchtkwaliteit 2022](#) blijkt dat we nog ver van de WHO-advieswaarden (van 2021) af zitten en ook dat we de onlangs aangescherpte EU-grenswaarden niet overal gaan halen in 2030. Uit [dit rapport](#) van het RIVM uit 2022 blijkt dat een ingrijpend maatregelenpakket nodig is, voor zowel Nederland als voor Europa. Iedere verbetering van de luchtkwaliteit leidt tot gezondheidswinst. Hoe eerder we maatregelen nemen, hoe eerder dit gezondheidsverbetering oplevert. Dat betekent dat we bestaande maatregelen moeten versterken en aanvullende maatregelen moeten nemen.

In de nu voorliggende aanpak staan twee doelstellingen centraal:

1. De Utrechtse bijdrage aan luchtverontreiniging verminderen
Met lokale maatregelen kunnen we de uitstoot die binnen onze gemeentegrenzen wordt veroorzaakt, stapsgewijs verminderen.
2. Luchtverontreiniging van buiten Utrecht verminderen via lobby
Het grootste deel van de luchtverontreiniging in Utrecht komt van buiten de stad. Daarom zijn regionale, landelijke en internationale maatregelen nodig. Deze maatregelen willen we via lobby stimuleren.

In een Uitvoeringsprogramma (een 'programma' in de zin van de Omgevingswet) werken we de nieuwe maatregelen verder uit. De maatregelen in het huidige Uitvoeringsprogramma ([Utrecht kiest voor Gezonde Lucht](#)) worden gecontinueerd en overgenomen in dit nieuwe Uitvoeringsprogramma.

Juridische context

De gemeente is wettelijk verplicht om aan de EU-grenswaarden voor luchtkwaliteit te voldoen. In de voorliggende beleidsnota 'Gezonde lucht voor iedereen' legt de gemeenteraad het beleidskader voor luchtkwaliteit vast voor de hele gemeente. Deze beleidsnota wordt onderdeel van de Omgevingsvisie

Utrecht, waarin al het gemeentelijke beleid over de fysieke leefomgeving is opgenomen. De Omgevingsvisie Utrecht is een omgevingsvisie zoals bedoeld in de Omgevingswet. Daarom gelden voor deze beleidsnota de inhoudelijke en procedurele verplichtingen uit de Omgevingswet ten aanzien van het instrument omgevingsvisie. De gemeenteraad is bevoegd de beleidsnota vast te stellen op basis van artikel 3.1 lid 1 van de Omgevingswet.

Alleen de gemeente is gebonden aan verplichtingen uit de beleidsnota. Er is geen beroep mogelijk tegen het besluit tot vaststellen van de beleidsnota.

De beleidsnota maakt duidelijk dat het bereiken van de doelstelling (EU grenswaarden en WHO-advieswaarden 2021) ingrijpende maatregelen vraagt. Zoals in de raadsbrief van 22 november 2023 is aangegeven, zijn de maatregelen om de doelen te behalen, vanwege de noodzaak van een afweging door de raad en de mogelijke reikwijdte van de beleidsnota, alsnog onderdeel geworden van de beleidsnota. De Omgevingswet vormt hiervoor geen belemmering.

Na vaststelling van de beleidsnota wordt een uitvoeringsprogramma uitgewerkt. Het uitvoeringsprogramma is een programma in de zin van de Omgevingswet en wordt door het college vastgesteld. Het college verwacht het uitvoeringsprogramma in 2025 vast te stellen.

De Europese Commissie heeft in 2022 een voorstel ingediend om de grenswaarden van de EU voor gezonde lucht aan te scherpen. In oktober 2024 zijn deze aangescherpte grenswaarden vastgesteld en zijn de lidstaten wettelijk verplicht er per 2030 aan te voldoen.

Beslistermijn

Met het oog op een spoedige start met de voorbereiding en vervolgens de inwerkingtreding van de nieuwe maatregelen is een raadsbesluit uiterlijk in januari 2025 van belang.

Beoogd effect

Het beoogd effect van de beleidsnota is het (blijvend) voldoen aan de EU-grenswaarden en het (op termijn) behalen van de WHO-advieswaarden uit 2021, waarmee zowel de luchtkwaliteit als de volksgezondheid verbeterd worden.

Stof	Luchtvervuiling Utrecht 2022	EU-grenswaarden (per oktober 2024)	WHO-advieswaarden 2021 (ons doel)
NO ₂	22,1 µg/m ³	20 µg/m ³	10 µg/m ³
PM _{2,5}	18,3 µg/m ³	10 µg/m ³	5 µg/m ³
PM ₁₀	10,3 µg/m ³	20 µg/m ³	15 µg/m ³

We hebben Royal HaskoningDHV (RHDHV) gevraagd te onderzoeken welke bronnen de lucht in Utrecht vervuilen en welke maatregelen het meest kosteneffectief zijn om de gezondheid te verbeteren. Daarbij is ook gekeken welke gezondheidswinst behaald wordt. In bijgaand rapport van RHDHV is het beoogd effect van de maatregelen te vinden. Dit zijn gemiddelde effecten over de hele stad. Op specifieke plekken waar de luchtkwaliteit al wat slechter is (de zogenaamde hotspots), langs – bijvoorbeeld – drukke wegen en de bebouwing daaromheen zullen de effecten groter zijn. Ook zullen de effecten groter zijn bij groepen die extra gevoelig zijn voor luchtverontreiniging, zoals kinderen, ouderen en mensen met luchtwegklachten of hart- en vaatziekten.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

[Luchtkwaliteitsbeleid en -uitvoeringsprogramma](#) 'Utrecht kiest voor Gezonde Lucht' (2020)
[Ontwerp-beleidsnota](#) Luchtkwaliteit (2023)

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	

1	De beleidsnota 'Gezonde lucht voor iedereen' vast te stellen, waarmee we streven naar het verbeteren van de gezondheid door het (op termijn) behalen van de WHO-advieswaarden uit 2021 aan de hand van de volgende <u>doelstellingen</u>: a. De Utrechtse bijdrage aan luchtverontreiniging verminderen met lokale maatregelen; b. Luchtverontreiniging van buiten Utrecht verminderen via lobby; met de volgende <u>uitgangspunten</u>: a. Focus op zowel de luchtverontreiniging die binnen Utrecht wordt veroorzaakt als luchtverontreiniging van buiten; b. We werken stapsgewijs toe naar een uitstootvrije stad; c. Keuze voor sturende maatregelen waar vrijblijvende maatregelen onvoldoende opleveren; d. Focus op bronnen waar de meeste winst op het gebied van luchtkwaliteit te behalen is; e. Iedereen levert een bijdrage: we verdelen de impact zo eerlijk mogelijk over de stad en inwoners; en met behulp van de volgende <u>luchtkwaliteitsmaatregelen</u> (aanvullend op de maatregelen uit het uitvoeringsprogramma Utrecht kiest voor Gezonde Lucht): a. Stapsgewijze uitbreiding van de grenzen van de milieuzone (voor personenauto's, bestelauto's, vrachtauto's en autobussen op diesel) naar heel Utrecht; b. Stapsgewijze invoering van een nul-emissiezone voor brom- en snorfietsen; c. Uitbreiding grenzen van de nul-emissiezone voor bestel- en vrachtauto's naar heel Utrecht; d. Aanscherping milieuzone voor personenauto's naar emissieklasse 6 (voor alle brandstoffen) zodra dat wettelijk mogelijk is; e. Uitbreiding van de houtstookcampagne, met focus op niet meer stoken; f. Voorkomen van aanleg van rookkanalen in nieuwbouw; g. Stapsgewijs werken naar een houtstookvrij Utrecht; h. Strenger handhaven op stofemissies op bouwplaatsen; i. Stellen van eisen in ons eigen aanbesteding- en inkoopbeleid en daarmee sturen op de inzet van uitstootvrij bouwmaterieel; j. Extra onderzoek naar eisen voor mobiele werktuigen in projecten anders dan gemeentelijke projecten; k. Voorlichting over luchtverontreiniging en inzetten van burgerwetenschap; l. Voeren van een nationale en internationale lobby.
Argumenten	
1.1	<u>Vermindering van luchtverontreiniging is noodzakelijk om de gezondheid van Utrechters te verbeteren.</u> In het coalitieakkoord gaf de coalitie aan: <i>"... dat onze inwoners recht hebben op een gezond leefklimaat en een duurzame leefomgeving. En vooral: dat onze kinderen opgroeien in een leefbare stad gericht op schone lucht en bodem, minder afval, lagere geluidsniveaus en het stimuleren van een circulaire economie die bijdraagt aan klimaat.</i> <i>Voor een duurzame leefomgeving is het voor de komende vier jaar (en daarna) het belangrijkste dat de gezondheid van de inwoners verbetert als gevolg van onze inzet op de fysieke leefomgeving, ook bij een verdere groei en inbreiding van de stad."</i> En:

	<i>“Dit alles gaat niet vanzelf. We hanteren het uitgangspunt ‘de vervuiler betaalt’ en nemen extra maatregelen onder andere op het gebied van luchtkwaliteit en afvalverwerking.”</i> Gezondheidsverbetering is daarom het uitgangspunt en het uiteindelijke doel van ons luchtkwaliteitsbeleid en de daaruit voortvloeiende luchtkwaliteitsmaatregelen. Immers, ongezonde lucht veroorzaakt nadelige gezondheidseffecten. Het gaat vooral om het ontstaan en verergeren van luchtweg- en longaandoeningen, longkanker en aandoeningen aan hart en bloedvaten. De kwaliteit van leven neemt af door blootstelling aan luchtverontreiniging. Er sterven in Nederland jaarlijks ongeveer 12.800 mensen vroegtijdig vanwege milieufactoren (Bron: RIVM 2018). Ruim 75% van deze sterfgevallen wordt veroorzaakt door luchtverontreiniging. Na roken behoort luchtverontreiniging tot een van de belangrijkste risicofactoren voor het ontstaan van de gezondheidsproblemen, in dezelfde orde van grootte als overgewicht en weinig lichamelijke activiteit. Bij langdurige blootstelling aan luchtverontreiniging loopt iedereen een risico, maar bepaalde groepen zijn extra kwetsbaar, zoals kinderen, ouderen en mensen met long-, hart- en vaataandoeningen. Kinderen hebben bijvoorbeeld een grotere kans op de ontwikkeling van astma wanneer zij vervuilde lucht inademen. Jaarlijks krijgen in Nederland circa 2.154 kinderen astma door luchtvervuiling. In Utrecht zijn dit ongeveer 59 kinderen. Door de grotere hoeveelheid luchtverontreiniging in de stad ligt dat aantal 28% hoger dan op basis van het landelijke gemiddelde wordt verwacht (Bron: GGD). Veel mensen ervaren ook directe overlast van luchtverontreiniging (Bron: Utrecht Monitor). Het kan dan gaan om directe gezondheidsklachten zoals luchtwegproblemen en bijvoorbeeld geur- of geluidsoverlast door vuurwerk, houtstook of verkeer. Het ervaren van hinder – niet alleen door luchtverontreiniging, maar bijvoorbeeld ook door lawaai - kan leiden tot stress en een minder verminderd woongenot en kan stress veroorzaken. Stress kan weer leiden tot gezondheidsklachten zoals hart- en vaatziekten. We willen verbetering van de gezondheid van onze bewoners, bezoekers en ondernemers, en we zien het als taak van de overheid om hierop in te zetten. Daarom is het belangrijk om luchtverontreiniging aan te pakken, zowel met maatregelen die binnen ons bereik als lokale overheid liggen, gericht op de bronnen die in de stad voor vervuiling zorgen, als met lobby om andere overheden te bewegen zich in te zetten voor het verbeteren van de luchtkwaliteit.
1.2	<u>Extra lokale maatregelen zijn noodzakelijk om de onlangs aangescherpte EU-grenswaarden en WHO-advieswaarden 2021 te behalen.</u> Circa 10% (fijnstof) en 40% (NO₂) van de luchtverontreiniging in Utrecht wordt veroorzaakt door lokale bronnen (Bron: <i>detailanalyse RIVM, 2018</i>). Met lokale maatregelen kunnen we de uitstoot die binnen onze gemeentegrenzen wordt veroorzaakt stapsgewijs verminderen naar nul-emissie. Het verminderen van deze uitstoot is een van de twee doelstellingen van ons beleid. Hiermee dragen we ook bij aan de stikstof- en klimaatopgave. Uitstoot verminderen is niet alleen voor luchtkwaliteit (en gezondheid) belangrijk, maar ook voor het klimaat. De voorgestelde maatregelen sluiten dan ook aan bij onze ambities om het klimaat te verbeteren. Emissies die we als stad veroorzaken hebben ook negatieve effecten op de luchtkwaliteit elders. We nemen onze verantwoordelijkheid voor het verminderen daarvan. Door het goede voorbeeld te geven, kunnen we andere partijen stimuleren om ook te verschonen.
1.3	<u>Regionale, landelijke en Europese maatregelen zijn nodig om de WHO-advieswaarden 2021 en de EU-grenswaarden te halen.</u> Circa 90% (fijnstof) en 60% (NO₂) van de luchtverontreiniging in Utrecht wordt veroorzaakt buiten Utrecht (Bron: <i>detailanalyse RIVM, 2018</i>). We streven er daarom naar de uitstoot in de regio, Nederland en daarbuiten te verminderen door middel van

	lobby en samenwerking. Dat is de tweede doelstelling in ons beleid. Hoewel op deze pijler alleen indirect effect kan worden behaald en het vaak een kwestie van lange adem is voordat een effect optreedt, is deze pijler essentieel om onze doelstellingen te verwezenlijken.
1.4	<u>Regulerende maatregelen zijn effectiever dan stimulerende/faciliterende maatregelen.</u> De huidige luchtmaatregelen zijn deels faciliterend en stimulerend van aard (bijvoorbeeld: de voorlichtingscampagne en subsidieregeling voor houtstook). De doelgroep wordt aangespoord om zich aan te passen, maar de gewenste aanpassing is vrijblijvend. We constateren dat dit onvoldoende winst voor de luchtkwaliteit (en daarmee de gezondheid) oplevert, daarom gaan we een meer regulerende rol nemen. Het effect van regulerende maatregelen op de luchtkwaliteit is groter dan die van faciliterende en stimulerende maatregelen, want ze zijn niet vrijblijvend. Voorbeelden van regulerende maatregelen zijn milieuzones en een verbod op houtstook.
1.5	<u>Door ons te richten op bronnen waar de meeste winst te behalen is, verbeteren we de luchtkwaliteit zo (kosten)effectief mogelijk.</u> Om de luchtkwaliteit zo (kosten)effectief mogelijk te verbeteren, is het van belang te kijken naar maatregelen die het grootste effect hebben en in verhouding staan tot de kosten van de maatregel. Dat start met een aanpak van de bron. Wat niet ontstaat, hoeft ook niet schoner te worden. Daarnaast is gekeken naar de beïnvloedingsruimte van de gemeente. We pakken de bronnen aan waar de meeste impact wordt bereikt en waar de invloed het grootst is. Dat zijn houtstook, wegverkeer en mobiele (bouw)werktuigen.
1.6	<u>Door op alle bronnen waar we invloed op hebben maatregelen te nemen, verdelen we de impact zo eerlijk mogelijk over de stad en inwoners.</u> Luchtverontreiniging wordt door verschillende bronnen veroorzaakt, maar heeft invloed op de gezondheid van alle inwoners, bezoekers en ondernemers. Iedereen is – in meer of mindere mate – medeverantwoordelijk voor het ontstaan van de luchtverontreiniging en daarbij horende gezondheidsproblemen. Dit sluit ook aan bij het milieubeginsel ‘de vervuiler betaalt’. Bij het maken van een omgevingsvisie moet op grond van artikel 3.3. van de Omgevingswet rekening worden gehouden met de (Europese) milieubeginselen. ‘De vervuiler betaalt’ betekent dat de kosten voor rekening komen van degene die de luchtvervuiling veroorzaakt. Daarbij houden we rekening met de impact die dit heeft op inwoners en ondernemers: iedereen moet mee kunnen doen, mensen mogen niet onevenredig zwaar worden geraakt. We onderzoeken of het nodig en mogelijk is daarbij financiële ondersteuning te bieden.
1.7	<u>Met het gekozen scenario kiezen we voor een middenweg: het is een effectief maatregelenpakket, waarbij de (financiële) impact op inwoners zoveel mogelijk beperkt wordt.</u> We hebben in de beleidsnota drie scenario’s uitgewerkt die van elkaar verschillen qua effectiviteit en impact op de stad. Met het gekozen scenario (2) voldoen we aan de leidende principes (zoals hierboven toegelicht): we verdelen de maatregelen over de meest vervuilende bronnen en zetten in op vermindering van zowel fijnstof als stikstofdioxide. Met dit scenario draagt iedereen bij aan het behalen van de doelen en realiseren we schonere lucht en daarmee gezondheidsverbetering. Met dit scenario bieden we inwoners en ondernemers meer tijd om aan maatregelen te wennen dan bij het meest ambitieuze scenario, maar het is wel effectiever voor de luchtkwaliteit en gezondheid van inwoners dan het derde scenario waarbij we alleen inzetten op mobiliteitsmaatregelen om de EU-grenswaarden te behalen.
1.8	<u>Uit het rapport van RHDHV blijkt dat het beleid en de lokale maatregelen op het gebied van luchtkwaliteit, zoals opgenomen in de beleidsnota, bijdragen aan verbetering van luchtkwaliteit en daarmee de gezondheid van onze inwoners.</u>

Uit het onderzoek dat RHDHV voor de gemeente heeft uitgevoerd blijkt dat door in te zetten op luchtmaatregelen belangrijke gezondheidswinst geboekt kan worden voor de inwoners van de stad. RHDHV adviseert om op de aanpak van lokale bronnen in te zetten, omdat de gemeente daarop de meeste invloed heeft. Ze geven aan dat met een gebiedsgerichte en brongerichte aanpak een belangrijke lokale verbetering van de luchtkwaliteit bereikt kan worden. Voor deze 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. Voor het grootste effect moeten we de uitstoot van alle bronnen samen verminderen.

De beleidsnota bevat een pakket aan maatregelen waarmee versnelling wordt aangebracht richting het behalen van de ambities voor 2030. Hieronder de maatregelen verdeeld over de 3 grote bronnen:

Wegverkeer

Het gemotoriseerde wegverkeer is één van de meest vervuilende bronnen in Utrecht, zo blijkt uit het RHDHV rapport. 40% van de NO₂ concentratie komt uit Utrecht zelf en wegverkeer is daarvan de grootste bron. Maatregelen die de uitstoot van wegverkeer verminderen zijn daarom heel effectief voor het verbeteren van de luchtkwaliteit. We werken toe naar emissieloze aandrijving voor alle vormen van mobiliteit, en zetten onze stapsgewijze aanscherping van maatregelen voort. Op deze manier versnellen we de autonome verschoning die plaatsvindt bij alle voertuigcategorieën. We doen dit geleidelijk, door eerst de grenzen van de milieuzone uit te breiden voor alleen dieselveertuigen. Daarna scherpen we de eisen aan voor andere voertuigen (op alle brandstoffen). Samen met de aanpak om het verkeer te verminderen en de wijze van vervoer te veranderen, werken we zo toe naar een uitstootvrije stad.

- Uitbreiding grenzen van de milieuzone voor dieselveertuigen (voor personenauto's en bestelauto's (toegestaan emissieklasse 5 en hoger), vrachtauto's en autobussen (emissieklasse 6 en hoger)) naar heel Utrecht in 2027.
- We bieden een sloopsubsidie bij uitbreiding van de grenzen van de milieuzone.
- Stapsgewijs brom- en snorfietsen uitstootvrij in Utrecht (vanaf 2028 worden alleen voertuigen met een DET vanaf 2018 toegestaan, vanaf 2030 moeten alle brom- en snorfietsen uitstootvrij zijn).
- Uitbreiding grenzen van de nul-emissiezone voor bestel- en vrachtauto's naar heel Utrecht in 2030.
- Aanscherping milieuzone voor personenauto's voor alle brandstoffen naar emissieklasse 6 en hoger, wanneer dit juridisch mogelijk is.

Houtstook

Houtstook is één van de weinige bronnen waar de afgelopen jaren geen daling van de uitstoot optreedt (bron: [emissieregistratie](#)). Het is een grote bron van luchtverontreiniging, voornamelijk voor primair fijnstof. Houtstook heeft een negatief gezondheidseffect voor iedereen op de lange termijn, ook gezonde mensen.

Utrechters met luchtwegklachten kunnen door houtstook ook direct gezondheidsklachten krijgen en zijn hierdoor beperkt in hun bewegingsvrijheid op dagen dat er gestookt wordt. We werken daarom aan bewustwording en op termijn een houtstookvrij Utrecht:

- Uitbreiding informatiecampagne, met focus op niet meer stoken.
- Geen rookkanalen in nieuwbouw via afspraken met ontwikkelaars.
- Stapsgewijs naar een houtstookvrij Utrecht vanaf 2030.

Mobiele (bouw)werktuigen

Mobiele werktuigen zijn, na wegverkeer, de grootste bron van stikstofoxiden binnen Utrecht. Met mobiele werktuigen bedoelen we werktuigen die worden ingezet voor bouw- en constructieprojecten bij evenementen en standplaatsen (aggregaten), werkzaamheden aan kabels en leidingen en bij groenonderhoud. Als deze werktuigen brandstof gebruiken, dan veroorzaken ze luchtvervuiling. Extra maatregelen die we nemen:

	- o Eisen eigen aanbesteding- en inkoopbeleid. Sturen op inzet van uitstootvrij bouw materiaal. - o Extra onderzoek doen naar eisen voor mobiele werktuigen in projecten anders dan gemeentelijke projecten. - o Strenger handhaven op (bouw)stofemissies waar mogelijk.
1.9	<u>Er is draagvlak onder inwoners voor maatregelen om de luchtkwaliteit in Utrecht te verbeteren</u> We hebben een participatietraject doorlopen en gepeild wat het draagvlak is voor de maatregelen. De participatie was ingestoken per thema en doelgroep. Het traject bestond uit een vragenlijst op ons online participatieplatform DenkMee, gesprekken op straat in alle wijken, gesprekken met jongeren en twee meedenksessies/inwonersavonden. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van uitkomsten van het Klimaatpanel over mobiliteit en het Burgerberaad over vuurwerk, waarin bewoners adviseerden over de invulling van de jaarwisseling. De resultaten hebben we meegenomen in de afweging van maatregelen. Uit onze online vragenlijst bleek dat van de 1.033 ondervraagde Utrechters zich 70% vaak of soms zorgen maakt of de lucht in Utrecht gezond is. En 77% is het (zeer) eens met dat het belangrijk is dat de gemeente maatregelen neemt om de luchtkwaliteit te verbeteren. Uit onze peiling online en op straat zien we dat mensen bereid zijn om rekening te houden met het weer wanneer zij hout stoken. En dat zij bereid zijn om niet te stoken als het Stookalert geldt of de Stookwijzer aangeeft dat het vuur beter uit kan blijven. We zien ook dat mensen zich vaak niet bewust zijn van de impact van houtstook. Daarnaast horen we in de gesprekken ook draagvlak voor beperkte toegang van verkeer voor de stad, met name voor brom- en snorfietsen. En wordt uitstootvrij wegverkeer als toekomstbeeld gezien. Wel zijn er zorgen over de economische gevolgen van maatregelen voor inwoners en ondernemers. Bij de nadere uitwerking van de maatregelen in het uitvoeringsprogramma vormen de uitkomsten van de participatie een leidraad en houden we rekening met de zorgen van onze inwoners en ondernemers.
1.10	<u>Verbetering van luchtkwaliteit is nodig om de woningbouwopgave niet te belemmeren.</u> Woningbouw is alleen toegestaan op locaties waar wordt voldaan aan de Europese grenswaarden. Indien we geen extra maatregelen nemen en de EU grenswaarden niet halen, kunnen we op die locaties niet bouwen. Dat willen we met deze beleidsnota (en de maatregelen daarin) voorkomen. Daarnaast hebben we als voorwaarde in de nota opgenomen dat de eisen die we over emissieloos bouwen opnemen in prestatieafspraken met woningcorporaties geen vertraging mogen opleveren voor de realisatie van sociale huurwoningen. Op die manier voorkomen we dat de maatregelen een negatieve invloed hebben op de woningbouwopgave.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	<u>De maatregelen kunnen financiële gevolgen hebben voor inwoners en ondernemers.</u> Extra maatregelen zijn nodig om de luchtkwaliteit te verbeteren. Dit vraagt niet alleen iets van de overheid, maar ook van inwoners, bezoekers en ondernemers. De aandachtspunten om te voorkomen dat maatregelen de kansenongelijkheid vergroten, liggen met name bij gemotoriseerd wegverkeer. Het voornaamste aandachtspunt is de betaalbaarheid voor lagere en/of midden inkomensgroepen en kleine ondernemers. Voor het uitvoeringsprogramma onderzoeken we hoe we de

	financiële gevolgen voor hen kunnen verkleinen. Ons uitgangspunt is dat iedereen mee moet kunnen doen. Dat is ook de reden waarom we kiezen voor de middenweg en niet voor het meest ambitieuze (en meest ingrijpende) scenario.
1.2	<u>Toezicht en handhaving op sommige maatregelen is een uitdaging</u> Toezicht en handhaving op sommige maatregelen is een uitdaging en hiervoor moet juridisch verder onderzocht worden wat de mogelijkheden zijn. Zo is het bijvoorbeeld niet zomaar mogelijk om dwingend ‘achter de voordeur’ toe te zien of te handhaven bij houtstook. Ook is er onvoldoende financiële dekking om op alle maatregelen maximaal toezicht en handhaving te organiseren. Om de meeste winst te halen kijken we daarom naar de meest kosteneffectieve inzet van toezicht en handhaving.
1.3	<u>Er is (nog) onvoldoende financiële dekking voor alle maatregelen.</u> Maatregelen zijn sober geraamd omdat de budgetten beperkt zijn. Binnen de financiële kaders zijn keuzes gemaakt. De doorlopende maatregelen uit het huidige uitvoeringsprogramma (Utrecht kiest voor gezonde lucht) zijn volledig gedekt. Er is daarnaast voldoende dekking voor de nieuwe maatregelen op het gebied van mobiliteit en houtstook, maar het is niet mogelijk om daarnaast extra maatregelen te nemen, of – bijvoorbeeld – een royalere sloopsubsidie aan te bieden anders dan nu is voorgesteld. Maatregelen op het gebied van emissieloos bouwen zijn vanaf 2026 deels ongedekt, hiervoor moet dekking gevonden worden voordat deze uitgevoerd kunnen worden. De maatregelen worden uitgewerkt in drie uitvoeringsprogramma's en worden alleen uitgevoerd bij daadwerkelijke beschikbare dekking. Zie ook het kopje ‘financiën’ hieronder.
1.4	<u>Er is weerstand bij een deel van de inwoners tegen de maatregelen.</u> Niet alle inwoners en bezoekers zijn voorstander van de maatregelen. Daar tegenover staat dat heel veel mensen wel gebaat zijn bij de maatregelen waarmee de gezondheid en de luchtkwaliteit verbetert, en de directe overlast afneemt. Als overheid kijken we naar het algemeen belang. Om de afweging van maatregelen te maken en de stad mee te nemen in deze keuzes, hebben we het draagvlak voor maatregelen gepeild onder inwoners. We communiceren uitgebreid over de maatregelen, we breiden de bewustwordingscampagne uit en we betrekken inwoners bij (het meten van) de luchtkwaliteit via burgerwetenschap.
1.5	<u>Mogelijk zijn verschillende soorten voertuigen nog niet uitstootvrij beschikbaar in 2030.</u> Indien voertuigen nog niet uitstootvrij beschikbaar zijn, kunnen zij niet voldoen aan de eisen voor een gemeentebrede nul-emissiezone, een maatregel die wij vanaf 2030 willen laten ingaan. Ondernemers zullen naar verwachting voor een aantal voertuigen tegen dezelfde uitdaging aanlopen. Daar houden we rekening mee bij verdere uitwerking van de maatregel in het komende uitvoeringsprogramma en het verkeersbesluit. We kondigen de maatregel minimaal twee jaar van tevoren concreter aan, in 2028, zodat ondernemers zich tijdig kunnen voorbereiden. We hebben tegen die tijd meer inzicht in de beschikbaarheid van elektrische voertuigen en welke overgangsregelingen en ontheffingen nodig zijn voor ondernemers om de transitie naar elektrisch vervoer te maken en in de hele stad te voldoen aan de nul-emissiezone. Net als bij de invoering van de nul-emissiezone per 2025, waarbij overgangsregelingen gelden tot 2030, hoeven bij uitbreiding van de nul-emissiezone ook niet direct alle voertuigen uitstootvrij te zijn. Als van bepaalde voertuigen geen betrouwbare emissieloze variant beschikbaar is die voldoende zekerheid biedt, krijgen deze een ontheffing. We maken daarbij geen onderscheid tussen gemeente en ondernemers: voor iedereen gelden dezelfde regels en uitzonderingen.

	We voldoen in 2030 naar verwachting voor 95% aan een emissieloos gemeentelijk wagenpark. De overige 5% van de voertuigen is dan mogelijk nog niet elektrisch beschikbaar (zoals kraantrechters) en kan daarom niet in 2030 vervangen worden.
1.6	<u>Onvoorziene toekomstige ontwikkelingen kunnen leiden tot aanpassing van maatregelen.</u>
	We maken in deze beleidsnota, en straks in het uitvoeringsprogramma, het voorbehoud dat een maatregel aangepast kan worden als deze in de praktijk niet (geheel) uitvoerbaar blijkt of een te grote impact heeft. Bijvoorbeeld, we monitoren de ontwikkelingen op gebied van (voldoende) laadinfrastructuur en netcongestie. Met uitbreiding van de nul-emissiezone zal er nog meer druk op het elektriciteitsnet komen omdat ook de rest van de stad emissieloos moet worden en aanspraak moet doen op het bestaande net. In zo'n situatie kan een aanpassing van de maatregel worden overwogen.
Beslispunt	
2	De beleidsnota 'Utrecht kiest voor Gezonde Lucht' in te trekken en ter vervanging in de Omgevingsvisie Utrecht de Beleidsnota 'Gezonde lucht voor iedereen' op te nemen en het overzicht 'Lijst beleidsdocumenten van de Omgevingsvisie Utrecht' en de internetpagina https://omgevingsvisie.utrecht.nl/ hierop aan te passen.
Argumenten	
2.1	Hiermee blijft de Omgevingsvisie actueel. De Omgevingsvisie Utrecht bevat het overkoepelende integrale beleid over de fysieke leefomgeving en het stedelijk beleid over diverse beleidsvelden van gemeente Utrecht. De nota 'Utrecht kiest voor gezonde lucht – Luchtkwaliteitsbeleid gemeente Utrecht' dient als thematisch onderdeel van het beleid toegevoegd te worden.

Financiën

Het realiseren van de doelen uit de beleidsnota, inclusief ambtelijke inzet, vraagt tot en met 2031 ongeveer 20 miljoen euro. Dit wordt met name gedekt uit het programma 'Aantrekkelijke, groene leefomgeving en erfgoed', doelstelling 6 Leefomgeving en ondergrond.

Daarnaast is er dekking uit diverse rijksregelingen en -subsidies, de concessie-inkomsten laadinfra en het programma Bereikbaarheid, doelstelling mobiliteitsgedrag.

Een deel van de (externe) middelen is nog onzeker. De maatregelen worden uitgewerkt in drie uitvoeringsprogramma's en worden alleen uitgevoerd bij daadwerkelijke beschikbare dekking.

Voor enkele activiteiten op gebied van emissieloos bouwen (vanaf 2026) is op dit moment nog geen dekking; er wordt gezocht naar dekking voordat het komende Uitvoeringsprogramma Emissieloos Bouwen aan het college wordt aangeboden.

In de Beleidsnota is per doelstelling een overzicht van de beschikbare budgetten weergegeven.

Vervolg

Om de voorgestelde maatregelen te kunnen uitvoeren moeten deze verder uitgewerkt worden in een uitvoeringsprogramma. Dit wordt door het college vastgesteld en hierover wordt de raad per brief geïnformeerd. Vervolgens moeten verkeersbesluiten genomen worden (wegverkeer maatregelen) en nadere regels worden opgesteld (zoals voor de sloopsubsidie voor personenauto's bij geografische uitbreiding van de milieuzone). Om de maatregelen op gebied van houtstook handhaafbaar te maken is nader onderzoek naar juridische mogelijkheden nodig. Ook de wijze van handhaven op stofemissies in de bouw moet verder onderzocht worden.

We voeren de maatregelen uit conform de planning in de beleidsnota.

Jaarlijks wordt over de verbetering van de luchtkwaliteit gerapporteerd aan de raad via de Begrotingscyclus, via de Monitoringsrapportage Luchtkwaliteit en via het Duurzaamheidsverslag.

Participatie

De [Ontwerp-Beleidsnota](#) is in de zomer van 2023 ter inzage gelegd. Iedereen (inwoners, ondernemers, belangenorganisaties) kon hierop reageren. De ontvangen zienswijzen zijn bijgevoegd in het Vaststellingsverslag. Uit de reacties bleek dat inwoners behoefte hadden aan meer duidelijkheid over welke maatregelen er komen. Daarom hebben we in deze nieuwe versie van de Beleidsnota ook een keuze voor maatregelen opgenomen. De maatregelen die voortkomen uit deze Beleidsnota hebben invloed op Utrecht en haar inwoners en ondernemers. Daarom hebben we een participatietraject doorlopen en gepeild wat het draagvlak is voor de maatregelen.

De participatie was ingestoken per thema en doelgroep. Zie bij argument 1.7 waaruit het traject bestond. In het participatieverslag zijn de uitkomsten van de participatie momenten samengevat.

Communicatie

De beleidsnota 'Gezonde lucht voor iedereen' wordt toegevoegd aan de omgevingsvisie van Utrecht en na vaststelling gepubliceerd in het Gemeenteblad op <https://www.officielebekendmakingen.nl/>. De nota is te raadplegen via de bijlage 'Lijst Beleidsdocumenten van de Omgevingsvisie Utrecht'. Het beleid wordt toegevoegd aan de internetpagina <https://omgevingsvisie.utrecht.nl>. We brengen de nieuwe beleidsnota onder de aandacht van de media door middel van een persbericht. Verder houden we onze webpagina utrecht.nl/luchtkwaliteit actueel en koppelen we de resultaten van het participatietraject terug op DenkMee. Wanneer het uitvoeringsprogramma is vastgesteld (naar verwachting in 2025), gaan we over de afzonderlijke maatregelen communiceren.

Referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Beleidsnota 'Gezonde lucht voor iedereen'

Bijlagen informatief

- Rapport Maatregelenonderzoek luchtkwaliteit Royal HaskoningDHV (met bijlage overzichtstabel resultaten)
- Participatieverslag (met bijlagen: uitkomsten Denkmee, rapport Stipo en verslagen bewonersavonden)
- Vaststellingsnota (n.a.v. inspraakprocedure)