

Vergaderjaar 2010–2011

31 305

Mobiliteitsbeleid

30 175

Besluit luchtkwaliteit 2005

Nr. 188

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2010

Hierbij stuur ik u de studie «Landelijke effectstudie milieuzones vrachtkverkeer 2010» en het evaluatierapport van de subsidieregeling »Tijdelijke sloopregeling personen- en bestelauto's». ¹ Eerstgenoemd rapport geeft inzicht in de effectiviteit van milieuzones voor vrachtauto's drie jaar na de opening van de eerste milieuzone op 1 juli 2007. Ook wordt een kort overzicht geschetst van de ontwikkelingen rondom de mogelijke invoering van milieuzones voor bestelauto's. Laatstgenoemd rapport geeft aan hoe de uitvoering van de tijdelijke sloopregeling is verlopen en welke resultaten ermee geboekt zijn.

Milieuzones vrachtauto's

Inmiddels zijn in elf steden op uniforme wijze milieuzones voor vrachtauto's ingesteld, te weten in Amsterdam, Breda, Delft, Den Haag, Eindhoven, 's Hertogenbosch, Leiden, Maastricht, Rotterdam, Tilburg en Utrecht. Per 1 november 2010 is Rijswijk gevolgd. Arnhem overweegt nog om een milieuzone in te voeren. Sittard-Geleen heeft hier inmiddels vanaf gezien.

De milieuzone voor vrachtauto's is één van de ingevoerde lokale maatregelen om tijdig aan de Europese grenswaarden voor de luchtkwaliteit te voldoen, zoals is afgesproken in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Het NSL dient voor het verbeteren van de luchtkwaliteit ten behoeve van de volksgezondheid en biedt ruimte en een onderbouwing voor ruimtelijke projecten. Jaarlijks wordt de effectiviteit van de milieuzones in Nederland gemonitord. De bijgevoegde rapportage bevat de bevindingen van de derde effectstudie.

De resultaten uit de rapportage van Goudappel Coffeng laten zien dat de invoering van milieuzones leidt tot een jonger vrachtautopark dan buiten de milieuzone gemiddeld wordt waargenomen. Dit draagt bij aan een verbetering van de lokale luchtkwaliteit en de volksgezondheid.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Conform het milieuzoneconvenant heeft op 1 januari 2010 aanscherping van de toegangseisen van de milieuzone plaatsgevonden. Vanaf die datum mogen in beginsel alleen vrachtauto's in de milieuzones met:

- Euro IV motor of hoger;
- Euro III motor met gecertificeerd roetfilter en jonger dan 8 jaar vanaf de datum van eerste toelating.

Resultaten effectstudie

Op NSL-knelpuntlocaties waar de maximale stikstofdioxide (NO₂)-concentratie (40 g/m³) dreigt te worden overschreden, kan – bij een groot aantal vrachtwagens per etmaal – het instellen van een milieuzone vanaf 2013 leiden tot een afname van de concentratie NO₂ met 0,3 µg/m³. Daarmee levert de milieuzone een bijdrage aan het oplossen van resterende NO₂-knelpunten. Voor de fijnstof (PM₁₀)-concentratie wordt op NSL-knelpuntlocaties een reductie van 0,15 tot 0,25 µg/m³ bereikt. De verwachte effecten voor 2013 en 2015 zijn vergelijkbaar. De genoemde luchtkwaliteitseffecten zijn niet zo groot als voorafgaand aan de invoering in 2006 en 2007 werd verwacht.

Eén van de belangrijkste oorzaken voor het geringere effect op het gebied van NO₂ is dat er sprake is van minder NO_x/NO₂ -emissiereductie voor Euro-V vrachtauto's dan verwacht. De toenmalige minister van VROM heeft uw Kamer hierover in februari 2010 per brief geïnformeerd¹. Uit onderzoek van TNO bleek dat de emissies van NO_x door Euro V vrachtauto's onder praktijkomstandigheden in de stad ca. driemaal hoger zijn dan wat op grond van de Euro V emissienorm onder typekeuringsomstandigheden voor deze categorie voertuigen mocht worden verwacht. Dit heeft een nadelig effect op de NO₂-concentraties in stedelijk gebied. De toenmalige minister heeft zich sterk gemaakt bij de Europese Commissie voor de ontwikkeling van een typekeuringssystematiek die er borg voor staat dat de bestaande verschillen in emissies tussen typekeuringsomstandigheden en praktijkomstandigheden tot een minimum worden teruggebracht. Mijn ministerie draagt in EU-werkgroepen actief bij aan de ontwikkeling van een nieuwe testcyclus voor Euro VI motoren. Daarnaast financier ik nog steeds een doorlopend onderzoek van TNO dat meer inzicht geeft in de praktijkemissies van vrachtauto's. Tevens zal ik in 2011 een stimuleringsregeling voor Euro VI starten.

Een andere belangrijke oorzaak van het geringere effect is het aantal vrachtwagens dat per etmaal in een straat rijdt lager dan eerder gedacht. Hiermee wordt de bijdrage van vrachtwagens aan de verkeersgerelateerde emissies minder en daarmee ook de bijdrage van milieuzones aan de verbetering van de lokale luchtkwaliteit.

Tot slot ligt een oorzaak in het aantal ontheffingen dat wordt verleend en het aantal overtreders. Het percentage vrachtauto's in de milieuzones dat niet aan de in het convenant gestelde emissie-eisen voldoet, bedraagt in 2010 gemiddeld zo'n 25%. Bij steden zonder milieuzone is dit echter 48%. Het aantal vrachtauto's in binnensteden dat niet aan de emissie-eisen voldoet is door invoering van de milieuzone dus ongeveer gehalveerd. Dit betekent dat het instellen van de milieuzones een bijdrage heeft geleverd aan de verschoning van het wagenpark, niet alleen in de milieuzones, maar ook daarbuiten. Het instellen van een milieuzone blijft één van de meest effectieve verkeersmaatregelen in binnensteden voor de verbetering van de lokale luchtkwaliteit.

De mate van naleving van de toegangseisen verschilt per gemeente. In Amsterdam is het nalevingspercentage bijvoorbeeld bijna 100%, omdat daar met Automatic Number Plate Recognition (ANPR) wordt gehand-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 30 175, nr. 94.

haafd. In sommige andere gemeenten waar alleen Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) met kentekenscanners steekproefsgewijs handhaven, is dit percentage 75 tot 85%.

Ook andere gemeenten zijn van plan om met ANPR te gaan handhaven of hun BOA's gericht in te zetten. Dit is en blijft een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Strengere handhaving leidt echter niet gegarandeerd tot een verbetering van de luchtkwaliteit. Uit een vergelijking tussen Amsterdam en de andere gemeenten blijkt dat in Amsterdam de naleving weliswaar veel beter is, maar dat het vrachtautopark in Amsterdam niet significant schoner is dan in de andere steden. De reden hiervoor is dat door de strenge handhaving in Amsterdam meer lokale (dag)ontheffingen worden aangevraagd en afgegeven. Naleving en ontheffingen lijken dus communicerende vaten. Daarentegen is effectieve handhaving belangrijk voor het bewaken van eerlijke concurrentieverhoudingen in de transportsector.

Gezondheidseffecten

Uit onderzoek van de Wereld Gezondheidsorganisatie blijkt dat zowel PM₁₀ als NO₂ schadelijk zijn voor de gezondheid¹. In Nederland wonen en werken veel mensen in binnensteden dichtbij luchtkwaliteitsknelpunten. Milieuzones dragen als maatregel bij aan het halen van de Europese normen voor NO₂ en PM₁₀, en leveren dus winst op voor de volksgezondheid.

Milieuzone voor bestelauto's

Verschillende partijen zijn in overleg over een eventuele invoering van een milieuzone voor bestelauto's per 1-7-2013. Dit is door de partijen in 2009 vastgelegd in een intentieverklaring. Uw kamer is hier per brief over geïnformeerd². Onder coördinatie van mijn ministerie wordt op dit moment gewerkt aan de uitvoering van de in deze intentieverklaring gemaakte procesafspraken. Het is uiteindelijk aan de gemeenten om in samenspraak met het bedrijfsleven te bepalen of een milieuzone voor bestelauto's opportuun is. Het besluit om wel of niet een milieuzone in te voeren, nemen gemeenten vóór 1 oktober 2012.

Conclusie

De gemeenten waar zich een milieuzone voor vrachtauto's bevindt, zien daarvan positieve resultaten op knelpuntlocaties. Mogelijk zullen sommige gemeenten in 2012 besluiten om over te gaan tot de invoering van een milieuzone voor bestelauto's. Ondanks dat de effecten van de milieuzones voor vrachtauto's op de lokale luchtkwaliteit minder zijn dan de oorspronkelijke verwachtingen, ben ik van mening dat het instellen van een milieuzone nog steeds een maatregel is die de luchtkwaliteit en daarmee de volksgezondheid verbetert. Milieuzones dragen bij aan de oplossing voor de lokale NSL-knelpunten. Om het verschil tussen praktijk- en testresultaten in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen, levert mijn ministerie een actieve bijdrage in de werkgroepen van de Europese Commissie wat betreft de ontwikkelingen rondom de tegenvallende praktijkresultaten van Euro V motoren en de testcyclus voor Euro VI motoren.

Tijdelijke sloopregeling personen- en bestelauto's

Met de tijdelijke sloopregeling, die in het kader van de Crisis- en Herstelwet heeft gelopen in de 11 maanden na 29 mei 2009, werd in de eerste plaats beoogd in een moeilijke tijd ondersteuning te bieden aan de autobranche. Dit doel werd verbonden met de ambitie om tegelijkertijd

¹ WHO (2006) Air Quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogendioxide and sulfurdioxide. Global update 2005: summary of risk assessment, document nr WHO/SDE/SHE/OEH/06.62.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 305 en 30 175, nr. 167.

een bijdrage te leveren aan het verminderen van de emissies van het verkeer.

Bij de voorbereiding en uitvoering van de regeling werd intensief samengewerkt met de RAI-vereniging, Bovag, Stiba en Auto Recycling Nederland. Laatste partij verzorgde samen met Agentschap NL de uitvoering. In de praktijk zijn ruim 83 000 voertuigen gesloopt en vervangen door schonere voertuigen.

In de door MuConsult uitgevoerde evaluatie wordt uitvoerig ingegaan op verschillende details van de uitvoering en de effecten voor het milieu.

Wat betreft de uitvoering oordeelden zowel autobezitters als autobedrijven, die aan de sloopregeling hebben deelgenomen, over het algemeen positief over de inhoud van en de communicatie over de regeling. Het aantal transacties van gebruikte personenauto's door de vakhandel lag in 2009, ondanks de economische crisis, mede door de sloopregeling ongeveer op het niveau van 2008. De voorraad van gebruikte auto's bij de vakhandel is mede hierdoor gedaald.

De intensiteit van de stimulering is ook zo geweest dat na afloop van de sloopregeling geen sprake is geweest van een sterke terugval van de autohandel. In landen om ons heen heeft dit wel in sterke mate plaatsgevonden.

Over de hoogte van de slooppremie en de verplichting dat het te slopen voertuig over een nog drie maanden geldige APK moest beschikken, was men minder tevreden. Met de drie maanden termijn werd beoogd het aantal free riders te beperken. Uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat dit laatste is gelukt.

Autobedrijven waren voorts niet heel gelukkig dat zij de slooppremie moesten voorschieten en pas vanaf augustus 2009 een verzoek tot teruggave van de premie bij Agentschap NL konden indienen. Hiervoor heb ik begrip, maar ik merk op dat het nu eenmaal enige tijd kost om een gedegen systeem te maken waarbij in relatief korte tijd zoveel aanvragen verwerkt en betaald moeten worden. Bovendien heeft het bedrijfsleven zelf aangegeven de regeling eerder te willen starten dan dat Agentschap NL de administratieve organisatie geheel gereed had.

Bij de evaluatie heeft het betrokken bedrijfsleven onderschreven dat bedrijfsleven, ministerie en Agentschap NL bij de uitvoering van de sloopregeling nauw, intensief en succesvol hebben samengewerkt.

Het milieueffect van de sloopregeling is achtergebleven bij de tevoren opgestelde prognose. De vermeden uitstoot van fijn stof en NO_x bedroeg 14% resp. 40% van de verwachte vermeden uitstoot. Deze tegenvallende resultaten zijn gevolg van het feit dat veel minder dieselpersonenauto's en bestelauto's ter sloop en vervanging zijn aangeboden dan verwacht. Voorts speelde mee dat de te slopen auto's zonder sloopregeling minder lang zouden hebben doorgereden dan tevoren werd aangenomen. De vermeden CO₂-uitstoot was hoger dan verwacht, doordat in de praktijk veel sloopauto's werden vervangen door (zeer) zuinige nieuwe personenauto's.

Concluderend merk ik op dat de sloopregeling heeft voldaan aan de doelen van de Crisis- en Herstelwet en ten aanzien van de verbetering van de luchtkwaliteit een bijdrage heeft geleverd.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma