



Milieuzones: de oplossing voor duurzaam vrachtverkeer op het gemeentelijk wegennet?

Mark Degenkamp, gemeente Utrecht

Een gemiddelde vrachtwagen levert een 20 tot 30 keer zo grote bijdrage aan de luchtkwaliteitsproblematiek als een personenauto. Daarom zijn luchtkwaliteitsmaatregelen gericht op het vrachtverkeer heel effectief, ondanks het relatief kleine aandeel van de vrachtwagen in het verkeersaanbod. De maatregel die daarbij vaak het eerste opkomt is de milieuzone voor vrachtwagens. Wat is een milieuzone? Wat komt er kijken bij de invoering? En is het een breed toepasbare maatregel, of zijn er aantrekkelijke(re) alternatieven?

Milieuzones voor vrachtauto's in binnensteden

Een milieuzone is gedefinieerd als "een ruimtelijk begrensd gebied, waar om reden van leefbaarheid, in het bijzonder milieuhinder met betrekking tot lucht en geluid, een selectief toelatingsbeleid voor voertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder". Oftewel: binnen een bepaalde voertuigcategorie mogen stillen en/of schone voertuigtypen nog wel een gebied binnen; en lawaaiige en/of vuile niet meer. In 2006 zijn op initiatief van een aantal gemeenten en het Rijk onderhandelingen gestart over een convenant voor het meest voor de hand liggende milieuzone: een milieuzone voor vrachtwagens in binnenstedelijke gebieden. Luchtkwaliteitsknelpunten bevinden zich vaak in of op de invalswegen van binnensteden en door de vele winkels en horeca in een binnenstad rijdt hier ook veel vrachtverkeer. In 2007 is een convenant getekend door onder meer het Rijk, een aantal grotere gemeenten en de vervoerders- en verladersorganisaties. Later hebben zich nog andere gemeenten aangesloten.

Het convenant geeft enerzijds de gemeenten een basis om milieuzones in te stellen, en anderzijds verzekert het het bedrijfsleven van zorgvuldigheid, uniformiteit en compensatie:

- Kern vormen de uniforme toelatingscriteria, die de convenantgemeenten zullen aanhouden en die moeten leiden tot versnelde vervanging van vuilere vrachtauto's:
 - vanaf 1 juli 2007: alleen vrachtauto's met minimaal een Euro2 motor hebben toegang; waarbij Euro2 en Euro3 motoren moeten zijn voorzien van een roetfilter;
 - vanaf 1 januari 2010: alleen vrachtauto's met minimaal een Euro4 motor hebben toegang; een overgangsregeling geldt voor vrachtauto's met Euro3 motoren met roetfilter, die tot en met 1 juli 2013 toegang hebben, zolang zij jonger dan 8 jaar oud zijn.
- Omdat het niet voor alle vrachtauto's reëel is om deze eisen aan te houden, bijvoorbeeld door een langere gemiddelde levensduur, zijn voor "bijzondere voertuigen" minder strenge regels afgesproken. Dit zijn onder meer kraanwagens, kolkenzuigers, betonmixers en voertuigen voor exceptioneel transport.
- Het convenant garandeert een zorgvuldige besluitvorming, in samenspraak met het lokaal opererende bedrijfsleven. Door het stappenplan bij het convenant te volgen, worden milieuzones alleen ingevoerd waar nodig en het meest kosteneffectief.
- In het convenant staat Een tijdspad voor de invoering van de eerste milieuzones. Daarbij moest eerst aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan, zoals de tijdige inwerkingtreding van een subsidieregeling voor gecertificeerde roetfilters en de totstandkoming van een kentekenregistratie op basis waarvan gemeenten en vrachtwageneigenaren kunnen checken of een vrachtwagen voldoet aan de regels.
- Een Stuurgroep besluit of de tijdspaden nog reëel zijn, of meer uitzonderingen moeten worden gemaakt, hoe onvoorziene knelpunten tijdens de invoering van de eerste zones worden opgelost, enzovoort.

- Gemeenten die een milieuzone instellen zeggen toe om ook stedelijke distributiemaatregelen te nemen, die zowel leiden tot een betere bereikbaarheid als een betere luchtkwaliteit.
- De organisaties van het bedrijfsleven overtuigen hun leden van het belang en de redelijkheid van de milieuzones, mits ingevoerd conform het convenant. Daarnaast stimuleren ze hun leden om zo schoon mogelijke voertuigen aan te schaffen.

Gemeenten die het convenant getekend hebben en de daarin opgenomen regels volgen kunnen gebruik van maken van een aantal centrale faciliteiten, die zij dan niet zelf hoeven regelen en betalen. Bovendien zijn de toelatingscriteria van het convenant verankerd in het nieuwe verkeersbord voor milieuzones, dat sinds de zomer van 2009 toegepast wordt. Dat gevoegd bij het draagvlak van het bedrijfsleven maakt het voor gemeenten die een milieuzone overwegen zeer sterk aan te bevelen om zich aan te sluiten bij het convenant.

Hoe een milieuzone in te voeren

Het stappenplan van het convenant geeft een blauwdruk voor het traject tot aan besluitvorming door het college. Overleg met het bedrijfsleven is daarbij uitgangspunt. Kort samengevat is het traject als volgt:

- Allereerst moet worden aangetoond dat er luchtkwaliteitsknelpunten zijn; en dat deze in voldoende mate samenhangen met vrachtwagens op de betreffende wegvakken.
- Vervolgens moet worden aangetoond of een milieuzone voor vrachtwagens in en (dicht) om de binnenstad een substantiële bijdrage levert aan het oplossen van het knelpunt. De omvang van de milieuzone moet daarbij redelijkerwijs gerelateerd zijn aan de luchtkwaliteitsknelpunten. Dit betekent dat de knelpunten in de milieuzone moeten liggen, of op de routes daar naartoe; en dat de zone niet onnodig groot is.
- Ten slotte moet aangetoond worden dat de gekozen milieuzone behalve effectief ook kosteneffectief is, zowel op zichzelf – kosten voor het bedrijfsleven en de gemeente zelf staan in een redelijke verhouding tot de baten - als vergeleken met andere maatregelen. Als met andere maatregelen hetzelfde effect met minder nadelige gevolgen (kosten) dan wel meer positief bijeffecten kan worden bereikt, dan hebben alternatieven de voorkeur.

Als het stappenplan leidt tot de conclusie dat een milieuzone gewenst is, dan kan de milieuzone worden ingesteld met een verkeersbesluit. Tot de zomer van 2009 gebeurde dit door de instelling van een vrachtwagenverbod, waarbij alle voertuigen die voldeden aan de regels een ontheffing moesten krijgen. Met het nieuwe verkeersbord voor milieuzones, dat per 1 augustus 2009 wordt toegepast, zijn de belangrijkste milieuzoneregels onderdeel geworden van de verkeerswetgeving. Hierdoor hoeft veel minder met ontheffingen te worden geregeld.

Voor de uiteindelijke invoering van de zone dient vervolgens nog een aantal zaken te worden geregeld:

- Er moet een front en back office voor de ontheffingen worden georganiseerd. Ontheffingen die voor alle steden met een milieuzone gelden worden zo veel mogelijk centraal door SenterNovem verstrekt. Conform het convenant kan echter ook op ieder kenteken zonder verdere voorwaarden maximaal 12 dagen per kalenderjaar een dagontheffing worden verkregen voor € 25 per dag. Dit dient de gemeente zelf te verzorgen; hiervoor dient een digitaal loket te worden geopend, dat 24u per dag beschikbaar is. Voor de lokale langlopende ontheffingen is handmatige verwerking noodzakelijk, waar ook personeel voor moet worden vrijgemaakt.
- Het succes van de milieuzone staat of valt bij goede handhaving. Als de milieuzone niet zo groot is en/of als het niet noodzakelijk is dat het volledige effect wordt gehaald, dan is handhaving met personeel een goede oplossing. In het algemeen zal de gemeente dit met eigen BOA's moeten doen. Als het een grote milieuzone is; de luchtkwaliteitsknelpunten dusdanig groot zijn dat het effect absoluut gemaximaliseerd moet worden, en/of uitbreiding naar andere voertuigcategorieën is voorzien, dan is geautomatiseerde controle wenselijk, zo niet noodzakelijk. Dit kan uiteenlopen van

een scanwagen (relatief goedkoop, maar pakkans minder dan 100%) tot een volledig gesloten cordon van vaste camera's (duur, maar 100% pakkans).

- Essentieel voor de acceptatie ten slotte is goede communicatie. Hierbij geldt: hoe vroeger hoe beter, omdat het bedrijfsleven zijn voertuigen moet aanpassen of vervangen. Omdat veel leveranciers en vervoerders regionaal opereren, is een mailing binnen de eigen gemeente onvoldoende. Samen met de vervoerders- en verladingsorganisaties EVO, TLN en KNV en met de Kamer van Koophandel kan een verzendlijst worden opgesteld met bedrijven die minimaal gericht moeten worden geïnformeerd. Daarnaast kunnen TLN, EVO en KNV via hun eigen organen nog meer bedrijven informeren. Persberichten, een goede website en informatiefolders voor de ondernemers in de milieuzone – die weer hun leveranciers en vervoerders kunnen informeren – doen de rest.

In Utrecht heeft het stappenplan geleid tot de keuze voor een zone in de binnenstad, het stationsgebied en de Jaarbeurs. Een groot deel van de luchtkwaliteitsknelpunten van Utrecht wordt hierdoor direct beïnvloed. Daarnaast profiteert ook een brede ring buiten de zone, omdat dezelfde schone vrachtwagens daar nu rijden. Een grotere zone zou nog meer effect hebben op de luchtkwaliteit, maar dit weegt (vooralsnog) niet op tegen de extra kosten voor de gemeente (m.n. handhaving en lokale ontheffingen) én voor het bedrijfsleven. De optie van een grotere zone wordt voor de toekomst opgehouden. Daarnaast is de wens de milieuzone uit te breiden met bestelauto's. Voor de handhaving is gekozen voor eerst personele handhaving en later handhaving met een scanauto. De scanauto biedt een hoge pakkans, gecombineerd met lagere kosten en hogere flexibiliteit (inzet voor andere doeleinden) dan vaste camera's.

Resultaten

In onderstaande tabel is weergegeven hoe het vrachtwagenpark binnen de Utrechtse milieuzone is veranderd sinds de invoering van de milieuzone. Ter vergelijking is ook een inschatting gemaakt van hoe het vrachtwagenpark er uit zou hebben gezien als er in Utrecht (en elders in Nederland) geen milieuzones waren ingevoerd en er geen roetfilterregeling was geweest. Deze inschatting is gebaseerd op het vervangingstempo zoals dit uit CBS-cijfers van de laatste jaren af te leiden valt.

	Utrecht (geen MZ)	Utrecht (wel MZ)	Utrecht (wel MZ)	Utrecht (geen MZ)	Nieuwegein (geen MZ)
	Nov '06	Jul '08	Jul '09	Jul '09	Feb '09
	Meting	Meting	Meting	Schatting	Meting
E0/1	9%	6%	2%	4%	2%
E2/3 geen rf	90%	21%	15%	70%	45%
E2/3 wel rf, of onth	0%	49%	41%	0%	21%
E4	1%	16%	18%	22%	20%
E5	0%	8%	24%	4%	12%

Allereerst kan worden geconstateerd dat de milieuzone en bijbehorende regelingen een groot effect hebben gehad: het wagenpark is inderdaad versneld verschoond en vervangen. Weliswaar voldoet nog niet iedereen aan de regels; het gevolg van nog minder stringente handhaving, maar toch voldoet nu al ruim 80%. Voor het begin van de milieuzone was pas 1% voorbereid op de regels die vandaag te dag gelden. Bij een autonome ontwikkeling, zonder de instelling van milieuzones in Nederland, had nu naar schatting maar zo'n 30% van de voertuigen voldaan. Met een stringenter handhaving moet de naleving dicht bij de 100%

gaan komen. In de milieuzone van Amsterdam is na enkele weken controleren en beboeten met een gesloten cordon van kentekenscanners het nalevingspercentage opgelopen tot 90%.

De milieuzone heeft echter niet alleen binnen de milieuzone een positief effect: ook in Nieuwegein, is het wagenpark duidelijk schoner dan de geschatte autonome ontwikkeling, zonder dat daar een milieuzone is ingesteld. De vuile voertuigen die eerst Utrecht aandeden worden dus nu niet massaal ingezet in randgemeenten. Integendeel: ook deze gemeenten profiteren van de milieuzone. (Wel opvallend in de cijfers van Nieuwegein is het lage aandeel voertuigen met roetfilters. Hiervoor is geen verklaring bekend.) Zelfs in Maastricht, toch ver gelegen van andere Nederlandse milieuzones, is het wagenpark al een stuk schoner dan verwacht. Met andere woorden: de instelling van verschillende milieuzones in Nederland heeft niet alleen in de milieuzones zelf, maar in heel Nederland geleid tot een schoner wagenpark.

Milieuzone de juiste keuze?

Een milieuzone bereikt dus het doel waarvoor het ingesteld wordt: een versnelde verschoning van het vrachtwagenpark. Het luchtkwaliteitseffect dat hiermee bereikt wordt is groot vergeleken met andere maatregelen. Bovendien is er door de vorm van de maatregel, een verbod, ook gegarandeerd resultaat, mits goed gehandhaafd. De maatregel is bovendien zichtbaar (bebording) en door iedereen controleerbaar (de rechtmatigheid van de aanwezigheid van elke vrachtwagen is te checken via www.milieuzones.nl, lokale ontheffingen uitgezonderd). Door het landelijke convenant en bijbehorend stappenplan ligt er bovendien een goede basis voor soepele invoering van de maatregel. Als de regels van het convenant gevolgd worden en de uitkomst van het stappenplan is dat een milieuzone op zijn plaats is, dan is een belangrijk deel van het draagvlak door het bedrijfsleven gegarandeerd.

Dit betekent echter niet dat elke gemeente maar aan de slag moet gaan met een milieuzone. Ten eerste omdat de regels van het convenant zeggen dat voorwaarde voor een milieuzone de aanwezigheid van wettelijke luchtkwaliteitsknelpunten is. Deze strikte regel is ingegeven door een belangrijk nadeel van een milieuzone: het kost het bedrijfsleven veel geld; en het heeft in het algemeen geen positief effect op andere belangen zoals bereikbaarheid en klimaat.

Een ander nadeel is dat vooral kleine, lokaal opererende ondernemers met één of enkele vrachtauto's en weinig kilometers per jaar het hardst worden geraakt. Bei elke nieuwe milieuzone treedt dit op. Grote vervoerders ondervinden minder nadeel, doordat zij én vaak een relatief jong wagenpark hebben, én soms binnen hun wagenpark kunnen schuiven.

Behalve deze keerzijden van milieuzones blijkt ook dat het Nederlandse wagenpark dankzij het beperkte aantal gerealiseerde (negen) en nog in te voeren milieuzones al flink verschoond is. Dit betekent dat elke nieuwe milieuzone op zichzelf waarschijnlijk minder winst oplevert. Bovendien gaat de natuurlijke vervanging ook door en wordt het wagenpark ook daardoor steeds schoner.

Goederendistributie

Niet voor niets is een maatregelenpakket voor betere goederendistributie in het convenant milieuzonering opgenomen als pakket compenserende / stimulerende maatregelen. Dit heeft positieve effecten voor lucht, maar ook voor bereikbaarheid, economie, klimaat, etc. Mede daarom is het zonde hier alleen aandacht te besteden als besloten wordt een milieuzone in te stellen. Goederendistributiebeleid biedt de mogelijkheid met steun van alle partijen te verbeteren, ook zonder wettelijk luchtkwaliteitsknelpunt is. Door de efficiëntie van de bevoorrading te vergroten, verminder je voertuigkilometers (logistieke oplossingen), wat leidt tot minder uitstoot, betere bereikbaarheid en lagere kosten. Hetzelfde geldt voor doorstromingsmaatregelen specifiek voor vrachtverkeer en de aanleg van laad- en losplaatsen (waardoor de doorstroming op de rijbaan gegarandeerd blijft).

Nadeel is dat je afhankelijk bent van de medewerking van individuele bedrijven. Het effect is minder “zeker”. Bovendien is er soms een grote personele inspanning nodig om het voor elkaar te krijgen. Aan de andere kant is doordat het positief is voor alle partijen; en er innovatieve oplossingen kunnen ontstaan door nauwe samenwerking; de voldoening achteraf ook groter. En per saldo zijn de kosten voor de gemeenten vaak toch lager (m.n. door minder handhavingskosten).

Utrecht voert al vele jaren een voortrekkersrol met een actief stedelijk distributiebeleid. Dit heeft onder meer geleid tot het Bevoorradersplan Binnenstad; het Kwaliteitsnet Goederenvervoer; de volledige benutting van de Bierboot en aanschaf van een tweede elektrische Bierboot; en de introductie van de Cargohopper. Maar ook een relatief eenvoudige maatregel als een erkenningsregeling voor stadsdistributiebedrijven – die vervolgens onbepaald het voetgangersgebied in mogen en/of (bepaalde) busbanen mogen gebruiken – heeft veel effect. Bedenk echter wel: er is nooit één oplossing. Daarvoor is de aard van de goederen en de omvang van de bedrijven te verschillend. En denk ook hier bij voorkeur in mogelijkheden, niet in verboden.

CROW en GOVERA (GOederenVERvoer RAndstad) werken momenteel gezamenlijk aan een handleiding stedelijke distributie en luchtkwaliteit. Hierin wordt een aantal kansrijke concepten uitgewerkt en beoordeeld op zijn effecten op luchtkwaliteit, klimaat, economische haalbaarheid en bereikbaarheid. De handleiding verschijnt begin 2010.