Raadsvoorstel
Openbaar

Onderwerp
Schone, gezonde lucht op Nijmeegse fietspaden

Opsteller	Davy Beumer	**Collegebesluit**	29 november 2022
Programma	Bereikbaarheid	**Behandeldatum Raad**	
Portefeuillehouder	C.M.H. Daemen	**Status**	Openbaar

Samenvatting
Met het uitvoeringsprogramma 'Op weg naar een gezonde luchtkwaliteit' heeft uw raad eerder al besloten om maatregelen te nemen die de uitstoot door de meest vervuilende brom- en snorfietsen vermindert. Ons college voert die maatregelen momenteel uit. Omdat de subsidieregeling nog onvoldoende effect heeft op het verbeteren van de luchtkwaliteit, stellen we de in het uitvoeringsprogramma aangekondigde milieu zones in. Brom- en snorfietsen met een verbrandingsmotor van 2010 en ouder mogen vanaf 1 januari 2025 niet meer rijden in de binnenstad, Hof van Holland en op de campus Heijendaal.

Uw raad heeft bij motie de verdere ambitie gesteld om vóór 2030 de Nijmeegse fietspaden emissievrij te verklaren. Wij hebben voor u de mogelijkheden onderzocht en stellen u op basis van deze studie voor om per 1 januari 2028 een zero emissie zone in te stellen voor brom- en snorfietsen ter grootte van de gehele bebouwde kom van Nijmegen en Lent. We stellen dit voorstel nu al voor zodat brom- en snorfiets bezitters de tijd hebben om hierop te anticiperen.

In de tussentijd monitoren we de autonome vervanging. Tevens doen we onderzoek naar de mate waarin de brom- en snorfietsbezitters onvoldoende financieel daadkrachtig zijn om in de vervanging te voorzien en welke alternatieve vervoerswijzen zij hebben. Afhankelijk van de uitkomsten is extra subsidie mogelijk voorwaardelijk dan wel koppelen we aan het verkeersbesluit een overgangsregeling.

Met deze maatregelen voorkomen we vervoersarmoede en verbeteren we de luchtkwaliteit voor het fietsverkeer. Uit onderzoek van de GGD is namelijk gebleken dat brom- en snorfietsen met een verbrandingsmotor verantwoordelijk zijn voor een aanzienlijk deel van onder andere de concentratie ultrafijnstof op de fietspaden.

Voorstel
1. In te stemmen om per 1 januari 2028 een zero emissie zone voor brom- en snorfietsen in te stellen ter grootte van de bebouwde kom van Nijmegen en Lent, onder voorbehoud van toekenning van de daartoe benodigde middelen voor investering en exploitatie in het koersdocument 2024. Het instellen van de zero emissie zone wordt uitgevoerd middels een ongeveer twee jaar tevoren te nemen verkeersbesluit;
2. In de tussentijd jaarlijks de ontwikkeling monitoren van het aantal brom- en snorfietsen met een verbrandingsmotor versus elektrische aandrijving. Tevens onderzoek uit te voeren naar de mate waarin de brom- en snorfietsbezitters voldoende financieel daadkrachtig zijn om in de vervanging te voorzien van een voertuig met verbrandingsmotor, als ook naar welke alternatieve vervoerswijzen zij hebben. Afhankelijk van de uitkomsten is extra subsidie mogelijk voorwaardelijk dan

wel nemen we in het verkeersbesluit een nader te bepalen overgangsregeling op voor (een deel van) de bezitters van een brom- of snorfiets met verbrandingsmotor;

Aanleiding

Op 23 september 2020 heeft uw raad het uitvoeringsprogramma 'Op weg naar een gezonde luchtkwaliteit' vastgesteld. Een van de maatregelen uit dit uitvoeringsprogramma betreft het weren van brommers en snorfietsen van voor 2011. Daartoe is een subsidieregeling ingesteld, waarmee eigenaren van brom- en snorfietsen van voor 2011 subsidie kunnen krijgen voor het laten slopen van de oude brommer of snorfiets en de aanschaf van een nieuwere schonere brommer of snorfiets. Bij onvoldoende effect is vastgesteld dat ook milieuzones voor deze voertuigen worden ingesteld. Deze milieuzones vallen samen met de zero-emissiezones stadslogistiek, die wij per 1 januari 2025 instellen in de binnenstad, Hof van Holland en op campus Heijendaal.

In die raad van 23 september 2020 is tevens de motie 'Gezonde lucht op Nijmeegse fietspaden' aangenomen. Deze motie roept ons college op om:

1. Een actief ontmoedigingsbeleid te hanteren met betrekking tot de aanschaf van nieuwe brom- en snorfietsen met verbrandingsmotoren en daarnaast de aanschaf van elektrische alternatieven te promoten;
2. In communicatie naar buiten beslispunt 1 duidelijk en herhaaldelijk te verwoorden;
3. In het verlengde van de brom- en snorfietsen met verbrandingsmotoren van voor 2011, alle brom- en snorfietsen op verbrandingsmotoren uit te faseren en/of te weren van de fietspaden;
4. Zicht tot doel te stellen om vóór 2030 de Nijmeegse fietspaden emissievrij te verklaren.

De motie is bijgevoegd.

Beoogde impact

Met dit raadsvoorstel beantwoorden we de motie en werken we verder aan gezonde lucht op Nijmeegse fietspaden.

In de doelenboom hebben we de ambitie opgenomen tot een groene, gezonde en vitale omgeving om in te wonen, te werken en te recreëren. Om dat te bereiken beheersen, voorkomen en verminderen we omgevingslawaai, luchtverontreiniging en bodemverontreiniging conform vastgestelde norm. We voeren daarvoor de maatregelen uit het Uitvoeringsprogramma Luchtkwaliteit uit.

Argumenten

1.1 Brom- en snorfietsen met verbrandingsmotoren zijn een grote bron van luchtverontreiniging op fietspaden

In Nijmegen staan bijna 10.000 brom- en snorfietsen met verbrandingsmotoren ingeschreven. Uit de wagenparkscan van 2021 blijkt dat er 2.726 bromfietsen in Nijmegen zijn en 7.598 snorfietsen. In 2021 was 5,5% van de brom- en snorfietsen in Nijmegen elektrisch.

Uit een door de GGD uitgevoerde studie[1] in Amsterdam, Arnhem, Harderwijk en Nijmegen blijkt dat brom- en snorfietsen met verbrandingsmotoren verantwoordelijk zijn voor een aanzienlijk deel van de gemiddelde concentratie ultrafijnstof op fietspaden. Brom- en snorfietsen dragen tot 23% bij aan de concentraties luchtverontreiniging op de gemeten fietspaden. Op drukke brommerroutes of bijvoorbeeld in een tunnel blijkt dat nog meer te kunnen zijn.

In het kader van 'gezonde mobiliteit' is het belangrijk om de luchtkwaliteit voor fietsers te verbeteren. Fietsers dragen zelf niet bij aan luchtverontreiniging, maar ademen wel meer luchtverontreiniging in dan andere weggebruikers door hun verhoogde ademminuutvolume. Daarnaast ademen fietsers nog eens extra veel uitlaatgassen van brommers en scooters in, aangezien de brom- en snorfietsen op fietspaden en fietsstraten veelal direct naast, tussen en vóór fietsers rijden. Mensen met astma en andere luchtwegaandoeningen ondervinden gezondheidsklachten en/of beperkingen (fietsen minder) door die blootstelling aan uitstoot van brommers en scooters tijdens het fietsen.

Wij zijn daarbij niet de enige stad die brom- en snorfietsen met verbrandingsmotoren gaat weren. Bijvoorbeeld in Amsterdam (per 1-1-2018) en Den Haag (per 1-12-2020) zijn reeds milieuzones voor brom- en snorfietsen van 2010 en ouder ingevoerd. Amsterdam heeft bovendien een zero emissie zone aangekondigd voor alle brom- en snorfietsen in de bebouwde kom per 1-1-2025.

1.2 De maatregelen uit het Uitvoeringsprogramma Luchtkwaliteit leiden niet tot emissievrije fietspaden

Zoals afgesproken in het uitvoeringsprogramma 'Op weg naar een gezonde luchtkwaliteit' hebben wij een regeling ingesteld, waarbij eigenaren subsidie ontvangen voor het laten slopen van een brom- of snorfiets met een verbrandingsmotor met een eerste toelating voor 1 januari 2011. Indien zij ter vervanging een elektrische fiets, brom- of snorfiets aanschaffen ontvangen zijn daar ook een subsidie voor.

We hebben veel communicatie besteed aan de genoemde subsidieregeling. In praktijk is de subsidieregeling succesvol gebleken. De twee tranches, die we tot op heden aan subsidie hebben opengesteld, zijn volledig benut. Met beide regelingen hebben we uiteindelijk een goede 10% van de meest vervuilende brommers en snorfietsen versneld van onze wegennet kunnen weren. In 2023 en 2024 stellen we wederom een subsidieregeling in met een budget van € 100.000 per jaar. Hiervoor hebben we al 50% subsidie van het Rijk gekregen (Specifieke Uitkering Schone Lucht Akkoord). Hiermee halen we nog zo'n 400 brom- en snorfietsen met een eerste toelating van voor 1 januari 2011 van de weg.

Per 1 januari 2025 staan we brom- en snorfietsen met een eerste toelating van voor 1 januari 2011 niet meer toe in een drietal milieuzones. Dit betreffen dezelfde zones als de zones waar vanaf die datum zero emissie geldt voor stadslogistiek: binnenstad, Hof van Holland en campus Heijendaal. Deze drie zones zijn belangrijke bestemmingen waar veel mensen van en naar toe reizen. In de deze drie gebieden komen de komende jaren veel nieuwe mensen te wonen, te studeren en/of te werken. De milieuzones in deze drie

[1] Invloed brommers en scooters op luchtkwaliteit fietspaden, GGD Gelderland-Midden; maart 2017 [Metingen uitgevoerd in Amsterdam, Arnhem, Harderwijk en Nijmegen]

gebieden zijn dan ook een vliegwiel voor een verschoning van de luchtkwaliteit in de stad en een goede opmaat naar een groter gebied in 2028.

Met deze maatregelen uit het Uitvoeringsprogramma Luchtkwaliteit verminderen we de uitstoot door de oudere brom- en snorfietsen te weren, welke over het algemeen meer vervuilen dan de modernere exemplaren. Echter ook brom- en snorfietsen met een verbrandingsmotor en een eerste toelating vanaf 1 januari 2011 stoten schadelijke stoffen uit. Zonder aanvullend besluit bereiken we dan ook voorlopig geen emissievrije fietspaden.

1.3 Het effect van autonome ontwikkeling is onzeker

Naast de gemeentelijke subsidieregeling en de invoering van de drie milieuzones zijn er ook landelijke ontwikkelingen die zullen leiden tot een daling van het aantal vervuilende brom- en snorfietsen. De ontwikkelingen zijn:

- Per 1 januari 2023 gaat een helmplicht gelden voor snorfietsers. De verwachting is dat 55% van de snorfietsgebruikers hierdoor zal overstappen op een ander voertuig;
- In het klimaat akkoord is opgenomen dat partijen (Rijksoverheid, BOVAG en RAI Vereniging)er naar streven de nieuwverkoop van snor- en bromfietsen vóór 2030 over te laten gaan naar emissieloos, analoog aan de personenauto.

Er zitten onzekerheden in de mate waarin deze ontwikkelingen doorzet en op welke termijn er sprake zal zijn van een nagenoeg volledige elektrische vloot. We zullen daarom jaarlijks een tussenevaluatie uitvoeren naar het aantal fossiele brom- en snorfietsen op dat moment.

1.4 Een stadsbrede zero-emissie zone verbetert de luchtkwaliteit het beste

Een zero emissie zone voor brom- en snorfietsen ter grootte van de stad heeft het meeste effect op het verminderen van de uitstoot van schadelijke stoffen op alle wegen en fietspaden. De mogelijke maatregelen met hun effecten en kosten hebben wij laten onderzoeken door adviesbureau RHDHV. Haar rapportage en bijlage met kostenspecificatie is als bijlage bij dit collegevoorstel gevoegd met een ambtelijk oplegmemo. Uit de rapportage van RHDHV blijkt dat na invoering van een stadsbrede zero emissie zone de uitstoot van schadelijke stoffen met 92% daalt. Geheel uitstootvrij zal namelijk niet haalbaar zijn gelet op ontheffingen voor bijvoorbeeld oldtimers en mogelijke negatie van de zone.

1.5 De alternatieve maatregel snorfiets naar de rijbaan is minder effectief

De maatregel ‘snorfiets naar de rijbaan’ draagt onvoldoende bij aan schone, gezonde lucht op fietsroutes. Lokaal op fietspaden verbetert de luchtkwaliteit als snorfietsers geen gebruik meer mogen maken van de fietspaden. Ons fietsnetwerk bestaat echter niet alleen uit fietspaden maar ook uit fietsstraten en wegen in 30 km/uur zones. De maatregel ‘snorfiets naar de rijbaan’ houdt geen wijziging in voor dat soort wegen. Daar komt nog eens bij dat er wellicht omwille van de verkeersveiligheid ook nog eens uitzonderingen op de regel ‘snorfiets naar de rijbaan’ nodig zijn op onze wegen met 2x2 rijstroken over bijvoorbeeld de bruggen over het Maas-Waalkanaal en de Waal.

1.6 Een stadsbrede zero-emissie zone is de meeste duidelijke maatregel communicatief

Een zero emissie zone ter grootte van de stad is de meest duidelijke stimulans voor de bezitters van een brom- en snorfiets met een verbrandingsmotor om deze niet meer te gebruiken.

Kanttekeningen

2.1 Het eerst mogelijke moment om zero emissie te bereiken is per 2028

Het is belangrijk dit soort besluiten ruim voor de beoogde invoering al aan te kondigen. Aangaande zero emissie zones is het Rijk met gemeenten, VNG en partijen als BOVAG een termijn overeengekomen van minimaal 4 jaar. Het is dan ook gebruikelijk om in het vijfde jaar voor de beoogde invoering een zero emissie zone aan te kondigen.

Een dergelijke lange anticipatietijd en flankerend beleid zijn namelijk nodig om er voor te zorgen dat bezitters van een brom- en snorfiets met verbrandingsmotor de tijd hebben om een ander voertuig aan te schaffen. Het voor de zero emissie zone benodigde verkeersbesluit nemen we ongeveer twee jaar voor de beoogde invoering, waarbij we rekening houden met lange doorlooptijden in geval van een eventuele rechtsgang op bezwaren.

Hier rekening mee houdende is 1 januari 2028 voorgesteld als ingangsdatum voor de stadsbrede zero emissie zone. De motie geeft weliswaar ruimte om op een later moment, doch vóór 2030, over te gaan tot een zero emissie zone, maar dat houdt ook in dat fietsverkeer langer dan nodig bloot wordt gesteld aan slechte luchtkwaliteit.

In de komende jaren monitoren we de hoeveelheden brom- en snorfietsen en welk aandeel daarvan elektrisch is aangedreven dan wel een verbrandingsmotor heeft. We monitoren daarbij ook de hoeveelheden jonger of ouder dan 1 januari 2011. We voeren hiertoe jaarlijks de Monitor Wagenpark Nijmeegse voertuigeigenaren uit.

2.2 Onvoldoende financiële daadkracht van brom- en snorfietsbezitters is mogelijk een belangrijke reden waardoor vervanging niet plaats vindt

Een ieder die een voertuig heeft met een verbrandingsmotor heeft de morele verplichting om bij te dragen aan een gezondere luchtkwaliteit voor alle inwoners en bezoekers van onze stad. Wij beseffen echter terdege dat het voor een deel van de bezitters van brom- en snorfietsen met een verbrandingsmotor de financiën een fors obstakel kan zijn om een elektrisch exemplaar aan te schaffen. Op dit moment is het onbekend of en in welke mate brom- en snorfietsbezitters voldoende financieel daadkrachtig zijn om in de vervanging te voorzien. Tevens speelt daarbij de vraag of deze doelgroep gebruik kan maken van een alternatieve vervoerswijze, zoals de fiets of het openbaar vervoer. Vervoersarmoede willen we voorkomen. Daarom gaan we dit vanaf volgend jaar onderzoeken. Zie daarvoor het onder de kop ‘communicatie’ aangekondigde onderzoek.

Als financiën een belangrijke reden zijn waardoor (een deel van) de doelgroep niet kan voorzien in de vervanging dan is extra subsidie voor sloop en aankoop mogelijk voorwaardelijk. Een andere mogelijkheid die we dan zullen onderzoeken is het koppelen van een nog nader te bepalen overgangsregeling aan het verkeersbesluit. Met het verkeersbesluit leggen we namelijk ook vast voor welke voertuigen we ontheffingen geven. We kunnen daarbij in het kader van een overgangsregeling ook tijdelijk ontheffing geven aan te definiëren groepen bezitters van bestaande brom- en snorfietsen met een verbrandingsmotor.

Communicatie
Mocht uw raad besluiten tot het invoeren van een zero emissie zone voor brom- en snorfietsen per 2028, dan zullen wij in de verdere communicatie dit al breed gaan delen. Onder andere bij de het invoeren van de milieuzone voor brom- en snorfietsen in 2025.

Voor een gerichte communicatie zullen wij daartoe een gedragsstrategie opstellen. Als eerste zal middels een onderzoek onder gebruikers en bezitters van brom- en snorfietsen een Behavior Change Model (BCM) worden opgesteld. In deze aanpak ligt de focus op de doelgroep en het doelgedrag: wat is precies het beoogde doelgedrag? Wat houdt mensen tegen om het doelgedrag te vertonen? Speelt financiële daadkracht hierin een belangrijke rol? Wanneer voorziet de doelgroep in de vervanging van hun voertuig? Welke doelgroepen vertonen het doelgedrag al? Wat kenmerkt deze doelgroepen? En welke drijfveren veroorzaken dit gedrag? Met deze methode komen we te weten op welke drijfveren we via communicatie in moet spelen om de waargenomen urgentie en het gedrag van de gebruikers te veranderen.

Financiën
Voor de zero emissie zone brom- en snorfietsen zullen vanaf 2026 de volgende bedragen nodig zijn in onze begroting voor proces, investering en jaarlijkse exploitatie:

	2026	*2027*	*2028*	*2029*	*2030*	*2031*	*2032*
Investering	€ 225.000	€ 335.000					
Exploitatie	€200.000	€200.000	€ 550.000	€ 350.000	€ 250.000	€ 200.000	€ 175.000

Deze aanvullende investering en exploitatie kosten worden na vaststelling van het raadsbesluit aangevraagd bij het koersdocument voor 2024 (Stadsbegroting 2025-2028). Het voorgestelde beslispunt om per 1 januari 2028 een zero emissie zone voor brom- en snorfietsen in te stellen ter grootte van de bebouwde kom van Nijmegen en Lent is afhankelijk van deze toekenning.

Vervolg
Deze winter stellen we een projectleider aan, die de milieuzone en zero emissie zone voor brom- en snorfietsen verder zal gaan organiseren. Onderdeel van het proces zijn onder meer de volgende stappen:

- Voorbereiden en nemen van het formele verkeersbesluit tot het instellen van de milieuzone voor brom- en snorfietsen per 2025. Gelet op de mogelijkheden voor bezwaar en beroep door belanghebbenden zullen wij dit verkeersbesluit tijdig moeten nemen, zodat per 1 januari 2025 ook daadwerkelijk sprake kan zijn van een onherroepelijk verkeersbesluit;
- Bepalen van de ontheffingcriteria, welke in het verkeersbesluit worden vastgelegd. Denk daarbij aan ontheffingen voor oldtimers, voor brom- en snorfietsen waarvan de eigenaar om medische redenen afhankelijk is van een 4-takt voertuig met een DET van voor 1 januari 2011, voor brom- en snorfietsen die na hun eerste toelating zijn omgebouwd naar een Euro4 motor en een algemene hardheidsclausule;
- Opstellen van een gedragsstrategie met het Behavior Change Model, waarbij we tevens de financiële draagkracht onderzoeken;

- Communicatie van de milieuzones, maar ook van onze toekomstvisie aangaande brom- en snorfietsen met verbrandingsmotoren.
- Verder voorbereiden van de zero emissie zone voor brom- en snorfietsen per 1 januari 2028. Hiervoor zullen wij als eerste afstemming zoeken met relevante belangengroepen, zoals de Bovag, de Rai, DOET etc.

Bijlagen

- Motie ‘Schone, gezonde lucht op Nijmeegse fietspaden’;
- Rapportage ‘Schone, gezonde lucht op Nijmeegse fietspaden, Effecten, kosten en uitvoeringsaanpak van maatregelenscenario’s voor brom- en snorfietsen’, RHDHV, 7 april 2022
- Oplegmemo ‘Schone gezonde lucht op Nijmeegse fietspaden’, D221104513 d.d. 22 september 2022
- Collegebesluit ‘Schone, gezonde lucht op Nijmeegse fietspaden’, d.d. 29 november 2022