

241

Besluit van 29 juni 2023 tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 in verband met de tijdelijke voorwaarden en overgangsbepalingen van nul-emissiezones (Tijdelijk besluit nul-emissiezones)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 14 april 2022, nr. IenW/BSK-2022/63903, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 13, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 29 juni 2022, nr. W17.22.00047/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 27 juni 2023, nr. IenW/BSK-2023/164167, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 86c wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:
opleggertrekker: opleggertrekker als bedoeld in artikel 1.1 van de Regeling voertuigen met de voertuigclassificatie N₂ of N₃;

B

Aan artikel 86e worden vijf leden toegevoegd, luidende:

3. Tot en met 31 december 2026 is het eerste lid niet van toepassing op bedrijfsauto's met emissieklasse 5.

4. Tot en met 31 december 2027 is het eerste lid niet van toepassing op bedrijfsauto's met minimaal emissieklasse 6.

5. Tot en met 31 december 2029 is het eerste lid niet van toepassing op:
a. de voertuigen, bedoeld in artikel 86d, vijfde lid, onderdelen b tot en met d;

b. opleggertrekkers met emissieklasse 6 met een datum van eerste

toelating vanaf 1 januari 2017;

c. vrachtauto's met emissieklasse 6 voor zover die niet onder onderdeel b vallen en met een datum van eerste toelating vanaf 1 januari 2020.

6. Een ontheffing als bedoeld in artikel 87, voor zover het betreft het verkeerstek C22c, wordt door het bevoegd gezag in ieder geval verleend voor de volgende voertuigen:

a. voertuigen van gehandicapten, welke zijn aangepast voor € 500 of meer;

b. kermis- en circusvrachtauto's, vrachtauto's voor exceptioneel transport, verhuisauto's en vrachtauto's met een laadkraan met een hefvermogen van 35 tonmeter of meer, en met een datum van eerste toelating van twaalf jaar of jonger.

7. Het derde, vierde en vijfde lid, onderdelen b en c, zijn niet van toepassing op bedrijfs- en vrachtauto's die na 31 december 2024 op kenteken zijn gezet.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2023 en vervalt op 1 januari 2030.

ARTIKEL III

Dit besluit wordt aangehaald als: Tijdelijk besluit nul-emissiezones.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 29 juni 2023

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

Uitgegeven de *dertigste* juni 2023

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit bevat een wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (hierna: RVV 1990) ten behoeve van een geharmoniseerd systeem van nul-emissiezones (ook wel zero-emissiezones genoemd) voor lichte bedrijfsauto's (ook wel bestelauto's genoemd) en vrachtauto's. Het huidige ontwerpbesluit voorziet in een overgangsregeling en stelt de vrijstellingen en ontheffingen vast.

In 2014 is de Green Deal Zero Emission Stadslogistiek gesloten tussen verschillende gemeenten, vertegenwoordigers van bedrijfsleven en belangenorganisaties en de rijksoverheid met als doel dat in 2025 de stadskernen van de bij de green deal aangesloten gemeenten in Nederland emissievrij worden beleverd. De afspraken uit de green deal zijn opgenomen in het Klimaatakkoord van 28 juni 2019 waarbij is uitgesproken nul-emissiezones in te voeren in de 30-40 grootste gemeenten¹.

Bij besluit van 29 oktober 2019 tot wijziging van het RVV 1990 zijn de nul-emissiezones en het daarbij behorende verkeersbord juridisch verankerd². Daarbij is bepaald dat de nul-emissiezones uitsluitend van toepassing zijn op bedrijfsauto's en vrachtauto's. Gemeenten kunnen daarnaast met milieuzones de toegang van verschillende soorten dieselveertuigen regelen. Met een milieuzone kunnen ook personenauto's worden geweerd, hetgeen niet het geval is bij de nul-emissiezone. Momenteel zijn in veertien gemeenten milieuzones van kracht. Een gemeente kan beslissen of de nul-emissiezone in plaats van een milieuzone komt, of naast de milieuzone blijft bestaan. Daarbij besluit de gemeente hoe groot de zone wordt en welke voertuigcategorieën daaronder komen te vallen. Er zijn ook gemeenten die nu geen milieuzone hebben, maar straks wel een nul-emissiezone. Het is aan de gemeente om voertuigeigenaren te informeren over de regels van de milieuzone en nul-emissiezones en de verschillen daartussen in de betreffende gemeente.

Het onderhavige tijdelijke besluit is erop gericht nadere invulling te geven aan regels voor de nul-emissiezones. Er wordt een overgangsregeling geïntroduceerd voor bepaalde bestel- en vrachtauto's en daarnaast wordt vastgesteld welke voertuigen in aanmerking kunnen komen voor een vrijstelling of ontheffing. Door het RVV 1990 nu op deze wijze aan te passen kunnen belanghebbenden tijdig anticiperen op de voorziene wijzigingen.

In de aanloop naar deze wijziging is intensief gesproken met gemeenten, de VNG, het GNMI en belangenorganisaties (TLN, evofenedex, RAI Vereniging, MKB Nederland/VNO-NCW, BOVAG en de Stichting Natuur & Milieu) over een geharmoniseerd systeem van nul-emissiezones. Dit heeft ten eerste geresulteerd in het onderhavige tijdelijke besluit, met de vaststelling van eenduidige regels voor heel

¹ Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 342.

² Besluit van 29 oktober 2019 tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer ten behoeve van de harmonisatie van milieuzones voor personen- en bedrijfsauto's, vrachtauto's en bussen met een dieselmotor en het Kentekenreglement ten behoeve van het aantekenen van emissieclassen van voertuigen in het kentekenregister (Stb. 2019, 398).

Nederland voor de nul-emissiezones voor bedrijfsauto's en vrachtauto's. Daarnaast is door verschillende branche- en koepelorganisatie en enkele gemeenten de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek opgesteld. Deze agenda, die op 9 februari 2021 is ondertekend, heeft het karakter van een gezamenlijk actieplan om te komen tot een geleidelijke invoering van nul-emissiezones vanaf 2025.

2. Hoofdpijnen van het tijdelijke besluit

2.1 Algemeen

Gezonde en leefbare steden zijn belangrijk om in te wonen, te werken, te winkelen en te ondernemen. Door efficiënte en emissieloze logistiek in onze steden neemt de uitstoot van broeikasgassen af, verbetert de lucht die mensen inademen structureel en ontstaat een betere doorstroming door nieuwe logistieke concepten. De nul-emissiezones vormen een belangrijke tussenstap op weg naar volledig schoon wegverkeer in 2050.

De overstap naar schoon transport in steden vraagt veel van ondernemers en gemeenten. Het kabinet vindt het belangrijk om deze overstap zo in te voeren dat het praktisch, haalbaar en betaalbaar is. Bij het Besluit van 29 oktober 2019 is de mogelijkheid tot instelling van een nul-emissiezone vanaf 2025 in wetgeving opgenomen. Het onderhavige tijdelijke besluit voorziet in een overgangsregeling en stelt de vrijstellingen en ontheffingen, die in ieder geval worden verleend, vast. Op deze wijze kunnen ondernemers en gemeenten zich voorbereiden op de komst van de nul-emissiezones.

De volgende basisafspraken zijn vastgelegd in de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek en gelden voor de introductie van een nul-emissiezone:

- Alle nieuwe bestel- en vrachtauto's die vanaf 1 januari 2025 op kenteken worden gezet moeten nul-emissie aan de uitlaat zijn om de nul-emissiezone in te mogen.
- Alle bestel- en vrachtauto's die de nul-emissiezone inrijden moeten vanaf 1 januari 2030 nul-emissie zijn.
- Gemeenten kondigen minimaal vier jaar voor de invoering de ligging en omvang van de nul-emissiezone aan. Dit is belangrijk om vroegtijdig aan iedereen duidelijkheid te geven.

2.2 Overgangsregelingen

Om een zo soepel mogelijke overgang en een geleidelijk en zorgvuldig proces na te streven, waarbij ondernemers voldoende tijd hebben om te kunnen overstappen op een emissieloze bestel- en vrachtauto is een overgangsregeling vastgesteld.

Overgangsregeling vrachtauto's

- Opleggertrekkers van emissieklasse 6 met een datum van eerste toelating vanaf 1 januari 2017 mogen tot uiterlijk 1 januari 2030 de zone inrijden.
- Alle overige vrachtauto's van emissieklasse 6 met een datum van eerste toelating vanaf 1 januari 2020 mogen tot uiterlijk 1 januari 2030 de zone in rijden.
- Plug-in hybride vrachtauto's hebben tot 1 januari 2030, toegang tot de nul-emissie zone, mits zij daar aantoonbaar en handhaafbaar emissieloos rijden.

Om zoveel mogelijk rekening te houden met de afschrijvingstermijnen van deze voertuigen mogen opleggetrekkers van emissieklasse 6 op 1 januari 2025 drie jaar ouder zijn dan alle overige vrachtauto's om tot uiterlijk 1 januari 2030 de nul-emissiezone in te mogen rijden. Deze langere termijn geldt ook omdat de verwachting is dat de nul-emissievarianten van opleggetrekkers later en in kleinere volumes beschikbaar komen dan de overige nul-emissie vrachtauto's.

De overgangsregeling voor plug-in hybride vrachtauto's wordt niet in deze aanpassing van het RVV 1990 meegenomen. Plug-in hybride vrachtauto's kunnen tijdelijk, tot 1 januari 2030, toegang houden tot nul-emissiezones door middel van een ontheffing, mits zij daar aantoonbaar en handhaafbaar emissieloos rijden. Plug-in hybride vrachtwagens hebben overigens op basis van hun dieselaandrijving een emissieklasse aanduiding, zodat zij in de meeste gevallen gebruik kunnen maken van de overgangsregeling voor emissieklasse 6 vrachtauto's.

Overgangsregeling bestelauto's

Om voldoende rekening te houden met de afschrijvingstermijnen en beschikbaarheid van nul-emissiebestelauto's geldt de onderstaande overgangsregeling voor bestelauto's:

- Bestelauto's met emissieklasse 5 hebben tot en met 31 december 2026 toegang tot de nul-emissiezones.
- Bestelauto's met emissieklasse 6 hebben tot en met 31 december 2027 toegang tot de nul-emissiezones.

2.3 Vrijstelling en ontheffing

Bepaalde soorten bestel- en vrachtauto's worden van de geslotenverklaring van de nul-emissiezone vrijgesteld of kunnen voor een ontheffing in aanmerking komen tot 1 januari 2030. Hierbij wordt grotendeels aangesloten bij de vrijstellingen en ontheffingen die gelden voor de milieuzones. Voor deze voertuigen geldt tevens een uitzondering op de afspraak dat alle nieuwe bestel- en vrachtauto's die vanaf 1 januari 2025 op kenteken worden gezet nul-emissie aan de uitlaat moeten zijn om de nul-emissiezone in te mogen. De reden hiervan is de verwachting dat de beschikbaarheid van nul-emissie voertuigen voor die categorieën in 2025 nog te beperkt is.

2.3.1 Vrijstellingen

In de eerste plaats vallen voertuigen van veertig jaar of ouder onder de vrijstelling. Dit betreft de categorie van klassiekers of oldtimers als onderdeel van het bredere begrip mobiel erfgoed.³ De tweede categorie vrijgestelde voertuigen betreffen rolstoel toegankelijke voertuigen. Deze voertuigen zijn in het kentekenregister herkenbaar met de code SH of op basis van de bijzonderheidscodes 70, 145, 146, 147, 149, als aanduiding voor speciale doeleinden voor rolstoelen toegankelijk voertuig. De vrijstellingen van deze twee voertuigencategorieën vervallen uiterlijk 1 januari 2030.

De derde categorie vrijgestelde voertuigen zijn acht soorten vrachtauto's die in het kentekenregister herkenbaar zijn aan de specifieke carrosseriecode of aanduiding voor speciale doeleinden. De vrijstellingen vervallen uiterlijk 1 januari 2030 of zodra de datum eerste toelating van het voertuig niet meer twaalf jaar of jonger is. Voor alle vrijstellingen geldt dat deze automatisch worden gegenereerd, een voertuigeigenaar hoeft hiervoor geen actie te ondernemen.

³ Kamerstukken II 2014/15, 34 109 nr. 3.

	Carrosserie code of aanduiding voor speciale doeleinden
1 Kraanwagen of mobiele kraan	SF of 26
2 Hoogwerker	27
3 Betonmolen of betonmixer	15
4 Betonpomp	16
5 Brandweerwagen	31
6 Winkelwagen of voor detailhandel-/expositiedoeleinden	23
7 Straatveger, straatreiniger, rioolzuiger, kolkenzuiger	19
8 Gepantserd voertuig	SB

2.3.2 Ontheffingen

Er is een groep voertuigen waarvoor een generieke vrijstelling niet mogelijk is, omdat zij niet op voorhand herkenbaar zijn aan een bijzondere aantekening in het kentekenregister. Het gaat daarbij in de eerste plaats om voertuigen van gehandicapten, welke zijn aangepast voor € 500 of meer. Deze aanpassing dient uiteraard te zijn verricht in het licht van de handicap. In de regel zal voor deze voertuigen een ontheffing worden verleend, nadat bij de aanvraag de benodigde gegevens zijn verstrekt en gecontroleerd.

Verder gaat het hier om kermis- en circusvrachtauto's, vrachtauto's voor exceptioneel transport, verhuisauto's en vrachtauto's met een zware laadkraan (een kraan van 35 tonmeter of meer hefvermogen). Deze ontheffingen vervallen uiterlijk 1 januari 2030, of zodra de datum eerste toelating van het voertuig niet meer twaalf jaar of jonger is. Voor deze bovenstaande ontheffingen geldt een uniform geharmoniseerd systeem. In de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek hebben de partijen afgesproken dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en gemeenten samenwerken aan een zo uniform mogelijk ontheffingsstelsel, middels een centraal loket. Het geharmoniseerd systeem krijgt vorm door vrijwillige mandatering van de ontheffingsbevoegdheid aan een centraal loket, door de colleges van de gemeenten die een nul-emissiezone willen instellen. Dit centrale loket verleent ontheffingen voor in ieder geval de voertuigcategorieën die zijn opgenomen in dit besluit. Het centraal loket voorziet in de behoefte van gemeenten, ondernemers en weggebruikers aan overzichtelijkheid, uniformiteit en een geharmoniseerde aanpak in alle nul-emissiezones en beoogt gemeenten administratief te ontlasten. In de Intentieovereenkomst Centraal Loket ontheffingen nul-emissiezones zijn hierover afspraken gemaakt tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de gemeenten en de RDW. Deze laatste partij is de beoogde partij die het centraal loket gaat opzetten en uitvoeren.

Hiernaast kunnen gemeenten ingevolge artikel 87 van het RVV 1990 ook voor andere voertuigen ontheffing verlenen van de geslotenverklaring vanwege een nul-emissiezone in hun gemeente. Deze mogelijkheid is al in het RVV 1990 opgenomen en wijzigt niet.

De nul-emissiezone is primair bedoeld om de stadslogistiek emissievrij te maken. In de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek is daarom vastgelegd dat particulieren die niet bedrijfsmatig gebruik maken van een bestelauto of vrachtauto een ontheffing kunnen krijgen. In overleg met de gemeenten worden in het kader van de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek de exacte werkwijze en voorwaarden vastgesteld.

2.4 Uitvoering, toezicht en handhaving van nul-emissiezones

Voertuigeigenaren kunnen op basis van de kentekengegevens de emissieklasse van hun voertuig inzien op de website ovi.rdw.nl. Tevens worden voertuigeigenaren op de website voor zero-emissie stadslogistiek www.opwegnaarzes.nl geïnformeerd over de door gemeenten ingestelde nul-emissiezones en de van toepassing zijnde regels. Op deze website wordt daarnaast een overzicht gegeven van de milieuzones.

Niet alleen zal er vanuit de landelijke overheid worden gecommuniceerd. Afzonderlijke gemeenten en brancheorganisaties zullen hun eigen achterban betrekken bij de nul-emissiezones en hen hierover informeren.

Ten behoeve van de gemeenten die een nul-emissiezone willen inrichten is er het Samenwerkingsproject Expertpool Stadslogistiek. Met experts op het gebied van logistiek, zero-emissietechnieken, juridische dienstverlening, procesondersteuning en onderzoek wordt geholpen bij het voorbereiden en begeleiden van de gemeentelijke besluitvorming.

Ten behoeve van bedrijven met bestel- en vrachtauto's komen er diverse regelingen die de aanschaf van nul-emissie voertuigen ondersteunen. Voor de aanschaf van nul-emissie bestelauto's wordt in de periode tot 2025 185 miljoen euro beschikbaar gesteld. In 2021 is er een subsidieregeling geopend met een budget van 22 miljoen euro voor het jaar 2021, waarbij ondernemers tot 5000 euro subsidie kunnen krijgen bij de aanschaf van een emissieloze bestelauto. Binnen de huidige financiële kaders worden de mogelijkheden onderzocht van een tijdelijke specifieke stimulering om de overstap van een bestelauto emissieklasse 4 naar een nul-emissie bestelauto te ondersteunen.

Voor het stimuleringsprogramma van vrachtauto's is 94 miljoen euro beschikbaar tot 2025. Er komt een stimuleringsprogramma voor ondernemers voor de aanschaf van nul-emissie vrachtauto's, waarbij onder andere een stimuleringsregeling voor brede coalities van fabrikant/importeur, afnemers van nul-emissie vrachtauto's en een exploitant van laadinfrastructuur.

Controle bij het binnenrijden van een nul-emissiezone gebeurt op basis van het kenteken, meestal met camera's op basis van automatische nummerplaatherkenning. Gemeenten kunnen ook buitengewoon opsporingsambtenaren inzetten voor handhaving van de nul-emissiezone. Het kabinet blijft zich inzetten om automatische handhaving van buitenlandse voertuigen snel mogelijk te maken, bij voorkeur via Europese regelgeving, desnoods via bilaterale afspraken. Dit blijft echter afhankelijk van de bereidheid van buurlanden om hiervoor wijzigingen in hun wetgeving door te voeren.

Overtreding van de geslotenverklaring van een nul-emissiezone leidt tot het opleggen van een geldboete ingevolge de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder). De Minister van Justitie en Veiligheid zal bevorderen dat deze overtreding in de Wet Mulder als beboetbaar feit wordt opgenomen.

3. Monitoring en evaluatie

Betrokken partijen stellen gezamenlijk een monitoringsplan (stads-)logistiek op, onder andere met indicatoren om de effecten van maatregelen te meten; jaarlijkse monitoring van zowel de betaalbaarheid (ontwikkeling van de aanschafprijzen en gebruikskosten, financieringsmogelijkheden zoals subsidies), als de haalbaarheid (beschikbaarheid van

nul-emissie voertuigen, logistieke laadinfrastructuur) van de maatregelen en de voortgang van het instellen nul-emissiezones.

Er komt een evaluatieplan (stads)logistiek. In 2024 zal worden geëvalueerd of de wereldwijde productie van nul-emissie bestelauto's voldoende is voor de Nederlandse markt om redelijkerwijs te kunnen voorzien in de behoefte. Dit wordt voorafgegaan door de reeds aangekondigde evaluatie van de harmonisatie van milieuzones in 2022. Hierbij wordt bekeken op welke termijn voertuigcategorieën, zoals taxi's, autobussen en personenauto's, aan de nul-emissiezone kunnen worden toegevoegd.

4. Overleg, advies, voorhang en notificatie

De overgangsregeling en de vrijstellingen en ontheffingen zijn besproken in het kader van de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek. Deelnemers aan dit overleg waren evofenedex en TLN, MKB Nederland/VNO-NCW, BOVAG, Vereniging Rai, de Stichting Natuur en Milieu, de VNG, het GNMI en enkele afzonderlijke gemeenten.

4.1 MKB-toets

Op 7 december 2020 heeft een MKB-toets plaatsgevonden over het beleidsvoornemen tot harmonisatie van de nul-emissiezones zoals verwoord in de Kamerbrief van 5 oktober 2020. Daarbij zijn de volgende opmerkingen naar voren gebracht. Naar het oordeel van de ondernemers is het voorstel erg ambitieus. Het belang van een landelijk geharmoniseerde aanpak en het werken met een centraal loket voor ontheffingen wordt onderschreven.

Er worden vraagtekens gezet bij de tijdige beschikbaarheid van voldoende emissievrije voertuigen. Daarnaast is er twijfel of de verschillende soorten voertuigen over voldoende actieradius beschikken. Als dat niet het geval is wordt het logistieke proces verstoord. Ook zijn er vele soorten voertuigen op de markt die nog niet emissieloos leverbaar zijn.

Het kabinet zet zich samen met andere landen verenigd in de Transport Decarbonisation Alliance in om voertuigproducenten te stimuleren met een voldoende en passend aanbod van emissievrije voertuigen te komen. Daarnaast zal begin 2021 de subsidieregeling voor emissieloze bestelauto's in werking treden. Deze regeling zorgt ervoor dat de ingroei van de emissievrije bestelauto's nu al start.

De deelnemers twijfelen daarnaast of er in 2025 afdoende laadinfrastructuur en waterstofvulpunten zullen zijn. Ook wordt betwijfeld of het elektriciteitsnetwerk de extra vraag aan kan als er veel elektrisch vrachtvervoer en bouw materieel bij komt.

Het Rijk werkt met gemeenten en betrokken stakeholders samen in de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL) om ervoor te zorgen dat de laadinfrastructuur geen belemmering vormt bij de uitrol van elektrisch vervoer. De netbeheerders zijn vertegenwoordigd en actief binnen de NAL. Tot slot wordt binnen de NAL-werkgroep logistiek expliciet ingespeeld op de (toekomstige) laadbehoeften vanuit stadslogistiek. Daarbij zal elke gemeente een laadvisie opstellen waarbij rekening wordt gehouden met de opgaven uit de NAL.

Er wordt opgemerkt dat het lijstje met bijzondere voertuigen dat in aanmerking komt voor vrijstelling of ontheffing niet volledig is. Hier wordt in het kader van de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek verder aan gewerkt. Als blijkt dat aanvullende vrijstellingen voor specifieke voertuigen nodig zijn, dan wordt dit bij een volgende wijziging van het RVV 1990 geregeld.

In het kader van de overgangsregeling voor vrachtwagens wordt opgemerkt dat zware vrachtwagens met een bijzondere opbouw een langere afschrijftermijn hebben dan 8 jaar. Voor een deel vallen deze reeds onder de vrijstellingen en ontheffingen zoals beschreven onder paragraaf 2.3.

Er wordt gesteld dat de ontheffing voor particulier gebruik kan leiden tot ongewenst gedrag en oneerlijke concurrentie. Deze ontheffing wordt in het kader van de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek in overleg met gemeenten en belanghebbenden verder vormgegeven. Hierbij zal met fraudegevoeligheid rekening worden gehouden. Er zal tevens bijzondere aandacht worden besteed aan de kenbaarheid en werkbaarheid van veel voorkomende situaties zoals huur/verhuur en deelgebruik particulier en bedrijfsmatig, zoals bij ZZP'ers.

Er is behoefte aan een overzicht van de verschillende subsidies die beschikbaar komen en waar een vergoeding kan worden aangevraagd voor de dieselloertuigen met een lagere restwaarde die gedwongen van de hand moeten worden gedaan. Op de website www.rvo.nl zullen de financieringsmogelijkheden worden weergegeven. Binnen de huidige financiële kaders worden de mogelijkheden onderzocht van een tijdelijke specifieke stimulering om de overstap van een bestelauto emissieklasse 4 naar een zero-emissie bestelauto te ondersteunen. Op de website over zero-emissie stadslogistiek zijn voorbeelden van koplopers en een overzicht van de locaties van de zones in de verschillende gemeenten worden opgenomen.

Als mogelijk alternatief voor nul-emissiezones voor stadslogistiek is gewezen op het in plaats daarvan mogelijk maken van een nul-emissie zone voor personenauto's. Deze auto's zijn immers al in vele varianten beschikbaar en de groei daarvan gaat snel. Het kabinet heeft er in overleg met betrokken partijen in het klimaatakkoord voor gekozen om bedrijfsmatig vervoer in de steden als eerste te vergroenen, omdat dit het meest efficiënt en kosteneffectief is.

Er zijn meerdere instrumenten gericht op de vermindering van de uitstoot van CO₂ en/of vervuilende emissies. Het invoeren van nul-emissiezones is één van die instrumenten. De logistieke sector wordt ook andere manieren geprikkeld om te verduurzamen. Daarbij kan worden gedacht aan de vrachtwagenheffing en de aanscherping van Europees bronbeleid.

Tot slot is gewezen op het belang van een intensievere aanpak van schone lucht, vervuilende brommers en meer groen in de stad. Het kabinet heeft begin 2020 het Schone Lucht Akkoord met provincies en gemeenten gesloten. Daarin wordt samengewerkt aan een permanente verbetering van de luchtkwaliteit, zodat mensen langer, gezonder en met meer kwaliteit leven.

4.2 Internetconsultatie

Op 15 januari 2021 is een internetconsultatie gestart. Deze heeft gelopen tot 15 februari 2021.

Er zijn in totaal zes reacties ingediend, waarvan er twee afkomstig zijn van de FEHAC, de Federatie Historische Automobielen- en Motorfietsclubs. De NVDE, de Nederlandse Vereniging van Duurzame Energie heeft een reactie gestuurd, alsmede het GNMI, het Gemeentelijk Netwerk voor Mobiliteit en Infrastructuur. Verder is een reactie binnengekomen van INretail, branchevereniging voor de retail non-food. Tot slot is er een reactie van een particulier.

De FEHAC wil de leeftijdsgrens van oldtimers gesteld zien op dertig jaar oude voertuigen, in plaats van de veertig jaar die in het besluit is opgenomen. Verder is de FEHAC van mening dat de ontheffingen voor oldtimers ook na 2030 geldig moeten zijn. Met een grens van veertig jaar wordt dezelfde leeftijdsgrens gehanteerd die de Belastingdienst hanteert voor de vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting voor oldtimers. In het kader van de milieuzones is er eveneens een leeftijdsgrens van 40 jaar oud. Er is daarmee geen aanleiding om het besluit aan te passen. FEHAC wil dat de vrijstelling voor oldtimers ook na 2030 wordt gehandhaafd. In het besluit is er voor gekozen om alle landelijke vrijstellingen en ontheffingen te laten vervallen op 1 januari 2030. Hiervoor is gekozen om tegemoet te komen aan de ambities van het Klimaatakkoord en de nul-emissie zone ook daadwerkelijk nul-emissie te laten worden. In bijzondere gevallen kan voor oldtimer evenementen ontheffing bij de gemeente worden aangevraagd.

De NVDE pleit voor meer samenhang in wet- en regelgeving voor zero-emissie vervoer en de bijbehorende tankinfra. Het gaat daarbij om een breed pallet van normering, stimulering en beprijzing. De kern van de boodschap is om al deze instrumenten in te zetten om de transitie naar ZE-vervoer te stimuleren. Zoals in de toelichting op het besluit aangegeven wordt de weg naar de nul-emissiezones ondersteund door subsidies en is er tevens bijzondere aandacht voor de laadinfra in het kader van de Nationale Agenda Laadinfrastructuur.

Het GNMI is van mening dat de wetgever in het RVV 1990 geen bepaling kan opnemen waarmee een in de ene gemeente afgegeven ontheffing ook geldig is in alle andere gemeenten. Dergelijke landelijk geldende ontheffingen dienen naar hun mening op rijksniveau te worden afgegeven. Op basis van de inbreng van het GNMI is de oorspronkelijke bepaling dat ontheffingen geldig zijn «voor het gehele land» geschrapt. Voor deze ontheffingen geldt een geharmoniseerd systeem dat vorm krijgt door vrijwillige mandatering van de ontheffingsbevoegdheid aan een centraal loket door de colleges van de betrokken gemeenten die een nul-emissiezone instellen, zie paragraaf 2.3.2.

INretail gaat in op de haalbaarheid van de nul-emissiezones voor ondernemers per 2025. INRetail geeft aan dat de investering voor 2025 te snel is voor ondernemers. Echter, er zijn overgangsregelingen afgesproken voor zowel bestel- als vrachtauto's. Deze zorgen ervoor dat ondernemers ruimte hebben om te anticiperen op de komst van de nul-emissiezones. Ook geeft INretail aan dat de overgangsregelingen verruimd moeten worden en de leeftijdseis bij vrachtauto's geschrapt. Deze leeftijdseis is afgesproken in het Klimaatakkoord. In de praktijk betekent het dat opleggetrekkers met een datum eerste toelating vanaf 2017 en overige vrachtwagens met een datum eerste toelating vanaf 1 januari 2020 tot 1 januari 2030 de nul-emissiezone in mogen. Deze voertuigen zijn op 1 januari 2030 respectievelijk 13 jaar en 10 jaar oud. Daarnaast geeft INretail aan dat zij zorgen heeft over de beschikbare laadinfrastructuur. Het Rijk werkt met gemeenten en betrokken stakeholders samen in de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL) om ervoor te zorgen dat de laadinfrastructuur geen belemmering vormt bij de uitrol van elektrisch vervoer. De netbeheerders zijn vertegenwoordigd en actief binnen de NAL. Tot slot wordt binnen de NAL-werkgroep logistiek expliciet ingespeeld op de (toekomstige) laadbehoeften vanuit stadslogistiek. Daarbij zal elke gemeente een laadvisie opstellen waarbij rekening wordt gehouden met de opgaven uit de NAL.

INretail geeft aan dat een geharmoniseerd systeem van groot belang is. Dit wordt gedeeld en uitgangspunt is om het systeem maximaal te harmoniseren. Deze wijziging van het RVV is hierbij een eerste stap.

Daarnaast wordt aangegeven dat er nadelige gevolgen voor de logistiek zijn. In de uitvoeringsagenda stadslogistiek wordt niet alleen aandacht besteed aan de invoering van de nul-emissiezone maar ook aan ander-soortige logistieke concepten en met inspirerende voorbeelden die al werken.

INretail geeft aan dat er bijzondere voertuigen worden gebruikt waarvoor geen alternatief is. Met de partijen uit de Uitvoeringsagenda is afgesproken dat voor voertuigen waar redelijkerwijs geen alternatief voor beschikbaar is een uitzondering kan worden afgegeven. Op grond van artikel 87 RVV 1990 heeft de wegbeheerder de mogelijkheid om in dergelijke gevallen ontheffing te verlenen.

Een particulier benadrukt het additionele belang van logistieke optimalisatie en overslagpunten/hubs aan de stadsranden. Deze onderdelen (logistieke optimalisatie en hubs) maken integraal onderdeel uit van de weg naar de nul-emissiezones.

4.3 ATR-toets

Op 4 februari 2021 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk advies uitgebracht op het ontwerpbesluit. Naar het oordeel van het college dient extra aandacht te worden besteed aan het onderscheid tussen particulier en bedrijfsmatig gebruik van bestel- en vrachtauto's in ZE-zones, de relatie tussen milieuzones en ZE-zones en dient één website op gezet te worden.

Het onderscheid tussen particulier en bedrijfsmatig gebruik komt aan de orde in paragraaf 2.3.2. De relatie tussen milieuzones en ZE zones is beschreven in paragraaf 1. In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op de website.

4.4 Voorhang

Het ontwerpbesluit is op 9 juli 2021 op grond van artikel 2b Wegenverkeerswet 1994 ter voorhang voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal (Kamerstukken II 2020/21, 31 209, nr. 232). De Eerste Kamer heeft geen opmerkingen gemaakt. De Tweede Kamer heeft schriftelijke vragen gesteld. Deze vragen zijn op 25 oktober 2021 beantwoord (Kamerstukken II 2021/22, 31 209, nr. 233). De vragen hebben niet geleid tot aanpassing van het ontwerp van dit besluit.

4.5 Notificatie

Het ontwerp van dit wijzigingsbesluit is op 12 juli 2021 voorgelegd aan de Europese Commissie (notificatienummer 2021/446/NL) ingevolge artikel 5, eerste lid, Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

Op grond van artikel 6, eerste lid, van de voornoemde richtlijn, is vervolgens een standstilltermijn van drie maanden in acht genomen, welke termijn derhalve op 13 oktober 2021 is geëindigd. Binnen deze termijn zijn geen reacties ontvangen.

5. Administratieve lasten en nalevingskosten

Met het opnemen van een overgangsregeling en het vaststellen van de vrijstelling en ontheffingen is de weg naar nul-emissie stadslogistiek bepaald. Er is gekozen voor een stapsgewijze overgang waarbij de uitgangspunten zijn geweest dat de overgang voor de meeste betrokkenen praktisch, haalbaar en betaalbaar moet zijn. Bij de vrijstellingen

hoeft een voertuigeigenaar geen actie te ondernemen om gebruik te kunnen maken van de vrijstelling. Bij de ontheffingen wordt de aanvraag zodanig geregeld dat deze laagdrempelig is. De gemeentelijke hardheidsclausule ziet toe op die gevallen waarin de weg naar emissieloos vervoer nog niet haalbaar blijkt.

Er waren volgens het kentekenregister van de RDW op 1 december 2020 ruim 1 miljoen bestelauto's. Daarvan zijn er ongeveer 6.000 emissieloos. Circa 640.000 bestelauto's zouden (op 1 december 2020) in aanmerking komen voor de overgangsregeling omdat zij emissieklasse 5 of 6 hebben. In december 2020 zijn er ongeveer 180.000 vrachtauto's (N2 en N3). Daarvan zijn er 200 emissieloos (of hybride). Bijna 94.000 vrachtauto's hebben emissieklasse 6.

Uitgaande van 44 gemeenten die vanaf 2025 een ZE-zone invoeren een uurloon van 47 euro voor bedrijven en 25 euro voor particulieren en dat ontheffingen door een centraal loket verleend worden namens de gemeenten met een nul-emissiezone en slechts eenmaal aangevraagd hoeven te worden, leveren de aanvragen voor ontheffingen de volgende geschatte regeldruk op:

- 26.203 euro voor ontheffing van 1115 zware laadkranen en verhuiswagens (eenmalig);
- tussen de 625 duizend en 1,875 miljoen euro voor ontheffing van 50.000 niet bedrijfsmatig gebruikte bestelauto's (eenmalig). Hieronder valt 53.350 euro per jaar tot 2030 voor jaarlijkse ontheffing van 1.100 gehandicaptenvoertuigen aangepast vanaf 500 euro (structureel);
- in totaal is hier jaarlijks 4.700 uur mee gemoeid.

De totale regeldrukkosten over de gehele looptijd van 2025 tot 2030 worden geschat op 650 duizend tot 1,9 miljoen euro, wat naar schatting neerkomt op gemiddeld circa 200 duizend euro per jaar.

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft op 4 februari 2021 advies uitgebracht op het ontwerpbesluit, zie paragraaf 4.3.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

(RVV 1990)

Onderdeel A

(Artikel 86c RVV 1990)

Dit artikel bevat de definitiebepaling van de opleggertrekker. De definitie van het begrip «opleggertrekker» sluit aan bij de definitie in artikel 1.1 van de Regeling voertuigen, echter met de aanvulling dat het uitsluitend gaat om opleggertrekkers van de voertuigcategorieën N2 en N3. Deze specificatie is toegevoegd omdat deze overgangsregeling uitsluitend over vrachtauto's gaat.

De definitie van een opleggertrekker in de Regeling voertuigen luidt als volgt: motorvoertuig dat hoofdzakelijk is ontworpen en gebouwd voor het trekken van opleggers; in ieder geval wordt als opleggertrekker aangemerkt een voertuig met carrosserietype BC en een voertuig dat blijkens het kentekenregister een opleggertrekker of trekker is. Voor dit besluit gaat het alleen om opleggertrekkers van de voertuigcategorieën N2 en N3 (zie voor een meer uitgebreide toelichting punt 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting).

Onderdeel B

(Artikel 86e RVV 1990)

Artikel 86e, derde lid

Bedrijfsauto's met emissieklasse 5 mogen vanaf 1 januari 2025 tot en met 31 december 2026 de nul-emissiezone inrijden. Door deze overgangstermijn worden ondernemers niet verplicht direct een nul-emissievoertuig aan te schaffen maar kunnen zij nog twee jaar lang met een minimaal emissieklasse 5 bedrijfsauto een nul-emissiezone inrijden. Op deze manier krijgen ondernemers meer tijd om hun oude voertuig af te schrijven en om een schoner voertuig aan te schaffen.

Artikel 86e, vierde lid

Bedrijfsauto's met minimaal emissieklasse 6 mogen vanaf 1 januari 2025 tot en met 31 december 2027 de nul-emissiezone inrijden. Door deze overgangstermijn worden ondernemers niet verplicht direct een nul-emissievoertuig aan te schaffen maar kunnen zij nog drie jaar lang met een minimaal emissieklasse 6 bedrijfsauto een nul-emissiezone inrijden. Op deze manier krijgen ondernemers meer tijd om hun oude voertuig af te schrijven en om een schoner voertuig aan te schaffen.

Artikel 86e, vijfde lid, onder a

Ingevolge het vijfde lid, onder a, worden bepaalde soorten voertuigen van de geslotenverklaring vrijgesteld. Hierbij wordt grotendeels aangesloten bij de voertuigen die ook onder voorwaarden van milieuzones waren vrijgesteld. Het betreft in de eerste plaats klassieke voertuigen (oldtimers), dat wil zeggen voertuigen die volgens de datum van eerste toelating tot het verkeer veertig jaar of ouder zijn, onder de vrijstelling. Deze datering wordt gerelateerd aan het moment dat het betreffende voertuig een emissiezone wil inrijden. Daarnaast gaat het om voor rolstoelen toegankelijke voertuigen. Ten slotte zijn enkele specifieke soorten vrachtauto's vrijgesteld van de geslotenverklaring vanwege een nul-emissiezone, mits niet ouder dan twaalf jaar (zie voor een meer uitgebreide toelichting punt 2.3.1 van het algemeen deel van deze toelichting).

Artikel 86e, vijfde lid, onder b

Opleggertrekkers met emissieklasse 6 met een datum van eerste toelating vanaf 1 januari 2017 worden tot 1 januari 2030 vrijgesteld van de geslotenverklaring op grond van nul-emissiezones. De afschrijvingsstermijn en het aanbod emissieloze opleggertrekkers rechtvaardigt deze langere overgangstermijn (zie voor een meer uitgebreide toelichting punt 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting).

Artikel 86e, vijfde lid, onder c

Ook voor andere vrachtauto's met emissieklasse 6 is een overgangstermijn tot 1 januari 2030 gerechtvaardigd. Doordat de ontwikkeling van «gewone» vrachtauto's wel sneller gaat dan die van opleggertrekkers, geldt dit voor vrachtauto's met een datum van eerste toelating vanaf 1 januari 2020 (zie voor een meer uitgebreide toelichting punt 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting).

Artikel 86e, zesde lid

Naast de in het derde, vierde en vijfde lid op voorhand vrijgestelde voertuigen kunnen de in het zesde lid genoemde voertuigen van het bevoegd gezag een ontheffing krijgen van de geslotenverklaring vanwege een nul-emissiezone. Artikel 87 van het RVV 1990 bevat al een grondslag voor het verlenen van een ontheffing door het bevoegd gezag ten aanzien van de geslotenverklaring vanwege een nul-emissiezone (bord C22c), met het zesde lid worden de specifieke voertuigen aangegeven welke in ieder geval voor een ontheffing in aanmerking komen. Aangezien deze voertuigen niet op voorhand herkenbaar zijn aan een bijzondere aantekening in het kentekenregister, zal de aanvrager van een ontheffing informatie over het voertuig en het gebruik daarvan bij de aanvraag moeten voegen (zie voor een meer uitgebreide toelichting punt 2.3.2 van het algemeen deel van deze toelichting).

Artikel 86e, zevende lid

De vrijstellingen van de voertuigen genoemd in dit artikel gelden alleen voor voertuigen die voor 1 januari 2025 op kenteken zijn gezet. De vrijstelling zorgt ervoor dat reeds gekentekende voertuigen de nul-emissiezone nog een paar jaar langer kunnen blijven inrijden. De vrijstelling is niet bedoeld voor voertuigen die na inwerkingtreding van de mogelijkheid om nul-emissiezones in te stellen nog worden aangeschaft. Een uitzondering hierop geldt voor de voertuigen genoemd in het vijfde lid, onder a. Voor deze voertuigen geldt de vrijstelling ook voor voertuigen die na 1 januari 2025 op kenteken zijn gezet. Het gaat om voor rolstoelen toegankelijke voertuigen en een aantal bijzondere soorten vrachtauto's.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op 1 juli 2023. Hierbij wordt aangesloten bij een voor de inwerkingtreding van wetgeving vastgesteld veranderingmoment. Er wordt wel afgeweken van de minimum invoeringstermijn van twee maanden. De reden daarvoor is dat gemeenten bijzonder gebaat zijn bij spoedige inwerkingtreding van het besluit (uitzonderingsgrond a van het systeem van vaste veranderingmomenten, zie Kamerstukken II 2009/2010, 29 515, nr. 309). Zij kunnen hierdoor ruim voor de echte inwerkingtreding van nul-emissiezones een verkeersbesluit nemen. Doordat in het RVV 1990 al is geregeld dat per 1 januari 2025 nul-emissiezones kunnen worden ingesteld zijn er geen nadelen aan snelle inwerkingtreding.

Het besluit vervalt per 1 januari 2030. De vrijstellingen en ontheffingen gelden tot deze datum. Vanaf 2030 zullen alleen uitstootvrije bestelauto's en vrachtauto's in nul-emissiezones worden toegelaten. Op grond van artikel 87 RVV 1990 behoudt de wegbeheerder de mogelijkheid om in bijzondere gevallen ontheffing te verlenen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen