

30175 Luchtkwaliteit

Nr. 475 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur
en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2025

Op 17 december 2024 is een motie¹ van lid Veltman aangenomen met het verzoek aan de regering om vanaf 1 januari 2025 iedere twee maanden, of vaker indien nodig, aan de Tweede Kamer te rapporteren wat de gevolgen van de ingestelde zero-emissiezones zijn voor de ondernemers die nog niet aan de eisen kunnen voldoen of ondernemers die anderszins in de knel komen.

Via deze Kamerbrief wordt uw Kamer voor de tweede keer geïnformeerd over de monitoring en de bevindingen. De data die nu is toegevoegd, betreft de maanden februari en maart.

Tijdens het Commissiedebat Duurzame Mobiliteit van 22 april 2025 zijn vragen gesteld over de handhaving met betrekking tot buitenlandse voertuigen en het gebruik van transitiebrandstoffen in de zero-emissiezones. Conform de gedane toezegging wordt in deze Kamerbrief een toelichting op deze onderwerpen gegeven.

Daarnaast gaat deze Kamerbrief ook in op het ondertekenen van het nieuwe convenant rond de uitvoering van de zero-emissiezones (Uitvoeringsagenda Zero-emissiezones), de uitbreiding van de zero-emissiezone in Den Haag en de start van de evaluatie Subsidie Emissievrije Bestelauto's (SEBA).

Algemene update zero-emissiezones

Inmiddels hebben ook 's-Hertogenbosch (1 maart 2025) en Groningen (1 april 2025) een zero-emissiezone ingevoerd en daarmee zijn er nu 16 zero-emissiezones ingesteld.

Monitoring

¹ Kamerstuk 36 600 XII, nr. 82

Sinds de eerste rapportage² zijn de beschikbare gegevens vanuit de verschillende bronnen en gemeenten verder aangevuld en geanalyseerd. Waar de vorige brief betrekking had op januari, richt voorliggende brief zich op februari en een groot gedeelte van maart. De gegevens uit het Centraal Loket en van de website zijn bijgewerkt.

Tijdens het commissiedebat van 10 oktober 2024 is mondeling aan de Tweede Kamer toegezegd³ dat in het voorjaar van 2025 de resultaten van de eerste evaluatie door experts en ondernemers uit het veld over de zero-emissiezones worden gedaan. Conform de toezegging is de rapportage in deze brief opgesteld en geanalyseerd met behulp van de experts van het Samenwerkingsproject Expertpool Stadslogistiek (SPES). Hun expertise is benut om de verzamelde gegevens te evalueren en te duiden. Op basis daarvan concluderen zij dat zich tot nu toe geen noemenswaardige problemen hebben voorgedaan en dat de invoering van de zero-emissiezones rustig is verlopen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met ondernemers, waaronder logistiek makelaars, brancheorganisaties en belangenbehartigers. Deze gesprekken hebben bijgedragen aan een breed en representatief beeld vanuit het veld over de impact van de invoering. Ook daaruit komt naar voren dat de introductie van de zero-emissiezones op een beheerste en gecontroleerde manier plaatsvindt.

Privacy vormt uitdaging bij monitoring

De cameradata over voertuigen die onrechtmatig de zero-emissiezones binnenrijden en het aantal verzonden waarschuwingsbrieven worden nog verder uitgewerkt en verzameld. De privacywetgeving beperkt echter de mogelijkheid om cameradata te gebruiken voor het proactief benaderen van voertuiggebruikers die in overtreding zijn, anders dan een waarschuwingsbrief sturen. Om dezelfde reden is het recidivepercentage (voertuigen die voor een tweede keer of vaker onrechtmatig de zone inrijden) en type ondernemers bij waarschuwingsbrieven niet vast te stellen.

De beschikbare gegevensbronnen hebben vooral betrekking op ondernemers die al actie hebben ondernomen, bijvoorbeeld door

² Kamerstuk 30 175 nr. 472

³ TZ202410-146

een ontheffing aan te vragen of contact op te nemen via informatiekanalen.

Cijfers Centraal Loket

De gemeenten werken samen met RDW aan het Centraal Loket waar namens gemeenten ontheffingen op een eenduidige manier worden beoordeeld en uitgegeven. De meeste ontheffingen hebben een landelijke werking en zijn geldig voor alle gemeenten waar een zero-emissiezone van toepassing is. De komende maanden wordt, in lijn met het kabinetsbesluit dat op 14 maart 2025 met de Kamer is gedeeld⁴, gewerkt aan het geven van een landelijke werking van de ontheffingen voor netcongestie en voor bedrijfseconomische omstandigheden.

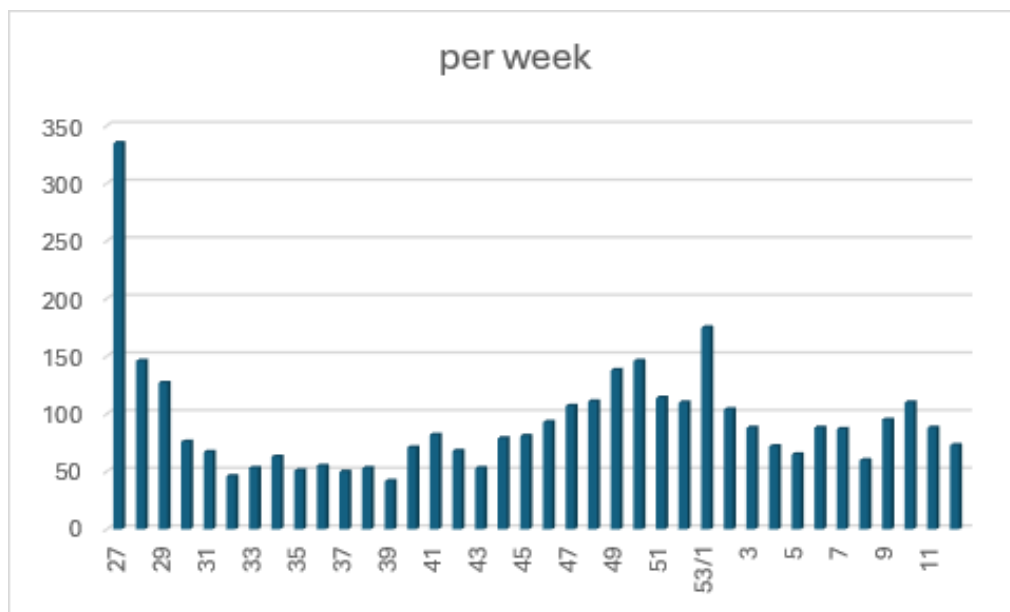
Overzicht aantallen ontheffingen

De gebruikte cijfers geven een overzicht van de stand van zaken tot 26 maart 2025. De volgende aantallen ontheffingen zijn aangevraagd:

- Aantal landelijke ontheffingen: 2.966
- Aantal lokale/gemeentelijke ontheffingen: 592
- Aantal dagontheffingen: 2.344
- Totaal aantal aanvragen dat is binnengekomen: 5.902

Aantal ontheffingen aangevraagd per week sinds opening Centraal Loket (1 juli 2024) met op de x-as de weeknummers en op de y-as de aantallen aanvragen:

⁴ Kamerstuk 36 600 XII, nr.66



Landelijke ontheffingen

Onder de landelijke ontheffingen vallen de ontheffingen voor:

- ☐ Voertuig dat alleen voor particulier doeleinde wordt gebruikt.
- ☐ Bedrijfs- of vrachtauto die vanwege een handicap is aangepast.
- ☐ Lange levertijd van emissieloos voertuig.
- ☐ Bijzondere vrachtwagen met een datum eerste toelating (DET) tot 13 jaar oud.
- ☐ Niet emissieloos verkrijgbaar.
- ☐ Plug-in hybride vrachtauto.

Van alle aanvragen is ongeveer 92% toegekend, 6% buiten behandeling geplaatst vanwege het niet-aanleveren van opgevraagde stukken, en 2% afgewezen omdat zij niet voldeden aan de eisen bij de betreffende ontheffing.

In totaal zijn er 2.966 verzoeken voor landelijke ontheffingen binnengekomen bij het Centraal Loket. Hiervan zijn inmiddels 2.302 aanvragen 'toegekend', 58 'afgewezen' en 142 'buiten behandeling geplaatst'.

Afwijzingen (58)

Een ontheffingsaanvraag wordt afgewezen wanneer de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarde van de ontheffing. De top 3 redenen geven een goed beeld van de afwijzingsgronden. Voor 23 aanvragen werd deze afgewezen omdat de ondernemer een aanvraag deed met de verklaring dat het voertuig uitsluitend voor particuliere doeleinden wordt gebruikt, terwijl uit de ingediende documenten blijkt dat er gebruik wordt gemaakt van het lagere, zakelijke MRB-tarief. In 12 gevallen werd een aanvraag ingediend voor 'niet emissieloos verkrijgbaar', terwijl het type voertuig volgens de drempelwaarden wél emissieloos beschikbaar is. Als laatste zijn er nog 5 gevallen die een aanpassing handicap hadden laten uitvoeren terwijl dit minder dan €500,- bedroeg en daarmee niet aan de voorwaarden voldoet. Verder zijn er onjuiste gegevens ingediend, zoals een niet-bestaand kenteken.

Buiten behandeling geplaatst (142)

Er zijn drie mogelijke redenen om een aanvraag buiten behandeling te plaatsen:

1. In sommige gevallen heeft de aanvrager, ondanks meerdere herinneringen, gedurende minimaal twee weken niet gereageerd op het verzoek om de aanvraag compleet te maken.
2. Daarnaast kunnen aanvragen zijn ingetrokken, waarbij de betaalde leges worden teruggestort als de aanvraag nog niet in behandeling was genomen. Redenen hiervoor zijn dat het voertuig is verkocht of omdat particulieren hun MRB-tarief niet willen omzetten van een zakelijk MRB -tarief naar een particulier MRB-tarief, omdat aan het particuliere tarief hogere kosten zijn verbonden.
3. Tot slot kan het Centraal Loket in overleg een aanvraag hebben omgezet in een beter passende ontheffing, zoals een hardheidsclausule of een ontheffing op basis van bedrijfseconomische omstandigheden.

Bezwaren tegen beslissing

Er zijn 14 bezwaren ingediend door aanvragers die een ontheffing hadden aangevraagd op basis van particulier gebruik, maar deze niet toegekend hebben gekregen. Van deze bezwaren zijn er 6 later ingetrokken, omdat de indieners de ontheffingsvoorwaarden verkeerd hadden begrepen of een aanvullende beschikking ontvingen nadat was besloten de ondergrens voor de emissieklasse van benzinevoertuigen te schrappen in steden met een bestaande ondergrens vanwege een milieuzone. De overige 8 bezwaren gingen over de afwijzing van de particuliere ontheffing, omdat uit de aangeleverde gegevens bleek dat de voertuigbezitter een

(gunstiger) zakelijk MRB-tarief had. Voor zakelijk gebruik zijn 3 bezwaren ingediend, omdat de aanvragen niet voldeden aan de voorwaarden voor een ontheffing voor 'niet emissieloos verkrijgbaar'. Eén ondernemer was het niet eens met de toekenningstermijn, terwijl twee ondernemers bezwaar maakten tegen een afwijzing op basis van de drempelwaarde voor het maximale gewicht van een aanhanger.

Beroep

Voor één particuliere ontheffingsaanvraag is de voertuigbezitter in beroep gegaan. De rechtbank Amsterdam heeft uitspraak gedaan en heeft het beroep niet-ontvankelijk verklaard.

Lokale ontheffingen

Lokale ontheffingen zijn ontheffingen die op een lokaal niveau worden beoordeeld en alleen voor de beoordelende gemeente geldig zijn. De aantallen aanvragen:

- Bedrijfseconomische omstandigheden: 314
- Hardheidsclausule (inclusief netcongestie): 278

Omdat de informatie over het toekennen of afwijzen verspreid bij gemeenten ligt, is er nu geen zicht op de status van alle ontheffingen die bij deze gemeenten in behandeling zijn. Dit wordt duidelijk wanneer gemeenten dit aanleveren voor de monitoring. Hetzelfde geldt voor de 2.344 aangevraagde dagontheffingen.

Dagontheffingen

Tot 26 maart zijn er 2.344 dagontheffingen aangevraagd. De kosten voor een dagontheffing bedragen €30 per aanvraag. Een ondernemer mag per kenteken per gemeente maximaal twaalf keer per jaar een dagontheffing aanvragen. Zolang dit maximum in een gemeente niet is bereikt, wordt deze ontheffing altijd toegekend.

Waarschuwbrieven

In ten minste de eerste zes maanden na invoering van de zone versturen gemeenten waarschuwbrieven in plaats van direct te beboeten. Dit geeft ondernemers de kans om alsnog aan de regelgeving te voldoen, maar geeft ook inzicht in het aantal

voertuigen dat de gemeente binnenkomt en daar niet mag zijn. Naast de totale aantallen wordt ook gekeken naar de verdeling van voertuigen per emissieklasse. In de komende maanden zal een trendanalyse worden uitgevoerd om deze ontwikkelingen in kaart te brengen, inclusief het eerder genoemde recidivepercentage. Er wordt gewerkt aan het ontsluiten van de benodigde data die bij gemeenten beschikbaar is. Wanneer deze gegevens compleet zijn, zullen ze worden gepresenteerd in de dan eerstvolgende rapportage.

In de waarschuwingsperiode zijn in de gemeente Leiden aan enkele voertuigeigenaren ten onrechte waarschuwingsbrieven verzonden. Door een fout in de communicatie tussen systemen zijn waarschuwingsbrieven verstuurd aan voertuigen die wel voldeden aan de toelatingseisen van de zero-emissiezone. Deze fout is hersteld en met de betreffende voertuighouders is contact geweest.

Samenstelling wagenpark in de zone

Via de ANPR-camera's van gemeenten wordt inzicht verkregen in hoeveel voertuigen per gemeente de zone binnenkomen en welk percentage daarvan voldoet aan de eisen. De voertuigen worden onderverdeeld in drie categorieën:

1. Voertuigen die voldoen aan de eisen.
2. Voertuigen die een ontheffing hebben.
3. Voertuigen die niet voldoen aan de eisen en geen ontheffing hebben.

Deze gegevens worden bij de gemeenten opgehaald en in toekomstige rapportages gedeeld.

Vragen via redactie opwegnaarZES.nl

De website www.opwegnaarZES.nl is de algemene informatiewebsite van de Rijksoverheid over zero-emissiezones. Ondernemers, gemeenten en burgers kunnen hier relevante informatie vinden over de toegangsregels, uitzonderingen en kunnen antwoord vinden op veelgestelde vragen. Naast de inhoudelijke informatie is er een AI-chatbot beschikbaar om korte vragen te beantwoorden, en is er een mailadres van de redactie waar vragen binnenkomen. De vragen worden geregistreerd, beantwoord en geanalyseerd, zodat er een beeld ontstaat van de verschillende informatiebehoeften vanuit ondernemers.

Aantal bezoekers

Op de website zijn in februari 2025 ruim 19.000 gebruikers actief geweest en in maart 29.000. In februari zijn in totaal 139.000 pagina's bezocht en in maart waren dit er 211.000. Ter vergelijking: in de maand januari 2025 zijn 33.000 actieve gebruikers geregistreerd en 232.000 pagina's bezocht.

Binnengekomen vragen AI-Chatbot

In de maand februari van 2025 hebben in totaal 10.798 gesprekken met de AI-chatbot plaatsgevonden. In maart waren dit 16.196 gesprekken. In januari waren dit er 16.478. De gesprekken zijn vooral informerend van aard geweest.

Email redactie opwegnaarZES.nl

Wanneer een bezoeker de juiste informatie niet kan vinden of nog vragen heeft, kan een vraag gemaild worden. Van de ontvangen e-mails krijgt 75% binnen 2 uur een reactie, 95% binnen een dag en de meer complexe gevallen binnen uiterlijk 3 dagen. In totaal hebben 9 bedrijven een zeer specifieke casus voorgelegd en deze zijn allemaal doorverwezen naar een logistiek makelaar voor advies op maat. In februari zijn er in totaal 281 vragen per e-mail binnengekomen, waarvan 280 met een informerende toon en 1 met een negatieve lading. In maart zijn er 336 e-mails binnengekomen, waarvan 332 met een informerende toon en 4 e-mails met een negatieve lading.

Conclusie en vervolgstappen voor de volgende analyse

Uit de monitoring van verschillende bronnen blijkt dat de invoering en de eerste maanden rustig zijn verlopen. Op dit moment worden waarschuwingsbrieven verzonden en worden nog geen boetes uitgedeeld. In de komende periode breiden we de monitoringsmethodiek verder uit en volgen we nauwgezet hoe de cijfers zich ontwikkelen. De privacywetgeving vormt een uitdaging bij het proactief opvragen en analyseren van data. Vanwege privacyregels hebben we geen inzicht in recidive, en daarnaast kunnen specifieke ondernemersgroepen niet uit de cameradata worden gehaald en benaderd.

Overige updates rondom zero-emissiezones

Handhaving buitenlandse kentekens

De handhaving van de zero-emissiezones vindt plaats via de ANPR-camerasystemen van gemeenten. Dit stelt gemeenten in staat om automatisch en doeltreffend voertuigen die niet voldoen aan de toegangsregels automatisch te registreren en controleren. De toegangsregels voor zero-emissiezones gelden ook voor buitenlandse voertuigen. Echter, momenteel kunnen buitenlandse voertuigen die de zero-emissiezones binnen rijden niet automatisch gehandhaafd worden via ANPR-camera's. Er zijn op dit moment geen landelijke cijfers beschikbaar over het aandeel buitenlandse voertuigen dat in elke individuele zero-emissiezones rijdt. De gemeente Rotterdam heeft hier echter lokaal onderzoek naar gedaan. Sinds 1 juli 2024 betrof het aandeel buitenlandse voertuigen gemiddeld tussen de 2,4% en 3,7%. Met andere woorden: de automatische handhaving is hier momenteel van toepassing op meer dan 96% van de voertuigen.

Gemeenten hebben aangekondigd regelmatig handhavingsacties uit te zullen voeren binnen de zones waarbij zij zich specifiek richten op laad- en losplekken waar deze voertuigen vaak stilstaan. Op die plekken kunnen de papieren van de stilstaande voertuigen worden gecontroleerd en kan worden vastgesteld of het voertuig zich rechtmatig binnen de zone bevindt. Voor buitenlandse voertuigen kan, net als voor Nederlandse voertuigen, een ontheffing aangevraagd worden via het Centraal Loket en dit gebeurt inmiddels ook al.

De (on)mogelijkheden om buitenlandse voertuigen te handhaven, zijn:

1. In de Cross Border Enforcement-richtlijn (CBE) zijn acht specifieke verkeersovertredingen op het gebied van verkeersveiligheid vastgelegd waarvoor voertuig- en eigenaarsgegevens worden uitgewisseld. Ondanks lobby vanuit het Rijk en verschillende gemeenten is bij de herziening van de CBE-richtlijn vorig jaar de scope niet uitgebreid naar zero-emissiezones; het Europees Parlement wees deze uitbreiding van de scope af.
2. Elektronische tolheffing. Voor wegen waarvoor een gebruiker tol moet betalen, is de European Electronic Toll Service Directive (EETS-richtlijn) de grondslag om niet

betalende chauffeurs op te sporen en te beboeten. Ook hier geldt dat zero-emissiezones niet onder de richtlijn vallen.

3. Nederland heeft bilaterale verdragen met België, Duitsland en Zwitserland voor verkeersovertredingen. Met België⁵ wordt gewerkt aan een methode om voertuig- en eigenaar gegevens uit te wisselen voor de handhaving van zero-emissiezones; dit wordt in 2025 verwacht. Met Duitsland is dit lastiger, omdat zij pas gegevens delen ná een aangetoonde overtreding, terwijl voor zero-emissiezones juist vooraf gegevens nodig zijn. Het verdrag met Zwitserland is hierin minder relevant, gezien het lage aantal Zwitserse voertuigen⁶ dat in Nederland rijdt.
4. Duitsland en Frankrijk hanteren een landelijk stickersysteem, waarbij de kleur van de sticker aangeeft hoe vervuilend een voertuig is. De eigenaar moet deze sticker op de voorruit van het voertuig plakken. Een nadeel van dit systeem is dat handhaving alleen mogelijk is via fysieke controle.
5. Het gebruik van digitale registratie, waarbij de eigenaar voertuiggegevens en persoonsgegevens invoert via een website. Deze methode wordt vaak op lokaal of regionaal niveau toegepast. Een voorbeeld is de verplichte registratie van vrachtauto's voor de milieuzone op de Maasvlakte in Rotterdam.

Transitiebrandstoffen in zero-emissiezones

De vraag is gesteld of voertuigen op transitiebrandstoffen ook toegang kunnen behouden tot de zero-emissiezones. Het doel van de zero-emissiezones is om 1 Mton CO₂-uitstoot per jaar te reduceren. De huidige definitie die in het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990 (RVV 1990) aan de zero-emissiezones is gegeven, is dat deze alleen toegankelijk is voor batterij- en waterstof elektrische voertuigen. In 2024 is besloten om dit te gaan wijzigen naar de Europese definitie voor zero emissie, waarbij wordt uitgegaan van een maximale CO₂-uitstoot aan de uitlaat van 3 gram per tonkilometer. Deze wijziging wordt naar verwachting 1 januari 2026 doorgevoerd. De uitstoot van voertuigen die rijden op transitiebrandstoffen is significant hoger (150 tot 300 gram per tonkilometer) dan deze 3 gram die volgens de Europese definitie is toegestaan. Daarnaast zijn de gevolgen van het toestaan van voertuigen die rijden op transitiebrandstoffen onwenselijk. Hoewel deze hernieuwbare brandstoffen in de keten

⁵ Uit een inventarisatie van de gemeente Rotterdam blijkt dat 27% van de buitenlandse voertuigen die in hun zero-emissiezone rijden een Belgisch kenteken hebben.

⁶ Dit is minder dan 1% van de buitenlandse voertuigen die in Nederland rijden.

CO₂-reductie realiseren, wordt door deze voertuigen nog steeds CO₂, stikstof en fijnstof uitgestoten aan de uitlaat, in bijna dezelfde mate als bij de verbranding van fossiele brandstoffen. Daarmee dragen transitiebrandstoffen niet bij aan de doelen voor de luchtkwaliteit in steden. Het toelaten van voertuigen die rijden op transitiebrandstoffen is ten laatste niet uitvoerbaar, omdat aan de hand van het kenteken niet is vast te stellen of een vrachtwagen of bestelbus rijdt op diesel of op een transitiebrandstof.

Nieuw convenant: Uitvoeringsagenda-Zero-emissiezones (UAZ)

In het regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36471, nr. 96) staat over zero-emissiezones “*Eind 2024 maken we [...] afspraken met partijen en leggen die vast in een nieuw convenant.*” Daarnaast staat in de Kamerbrief van 14 maart jongstleden⁷ aangegeven dat de gemaakte afspraken rondom zero-emissiezones met gemeenten en brancheorganisaties worden vastgelegd in een nieuw convenant. Dit convenant, de Uitvoeringsagenda Zero-emissiezones, is op 2 april 2025 ondertekend samen met 41 partijen, op 18 april 2025 gepubliceerd in de Staatscourant⁸ en als bijlage bijgevoegd.

Start evaluatie Subsidie Emissievrije Bestelauto's (SEBA)

De Subsidieregeling Emissieloze Bedrijfsauto's (SEBA) heeft gelopen van 2021 t/m 2024. Conform artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht wordt SEBA in 2025 geëvalueerd, om de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk te bepalen. Naar verwachting zal de evaluatie van SEBA in het najaar van 2025 gereed zijn en met de Kamer gedeeld worden.

Uitbreiding zero-emissiezone Den Haag

Op 13 februari 2025 is door de gemeenteraad van Den Haag besloten tot uitbreiding van hun bestaande zero-emissiezone per 1 januari 2026. Gemeenten bepalen zelf de grootte van hun zone en houden hierbij rekening met de afstemming met (lokale) ondernemers. Gemeenten, branches en het Rijk zijn onderling overeengekomen dat gemeenten een eventuele uitbreiding van een bestaande zone minimaal twee jaar van tevoren aankondigen. De gemeente heeft zich hier aan gehouden door in 2023 aan te

⁷ Kamerstuk 36 600 XII, nr.66

⁸ Staatscourant 2025, 13188

kondigen de zero-emissiezone uit te willen breiden, en heeft daarnaast veelvuldig overleg gehad met lokale ondernemers.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen