



Toekomstbeeld stedelijke zonering

Ontwikkeling van het toegangsregime voor zero-emissiezones in binnenstedelijk gebied

Projectnummer: ZEM101179 | 19-05-2023

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING

4

1.1 AANLEIDING

4

1.2 DOEL

4

1.3 PROCESVERANTWOORDING

4

1.4 LEESWIJZER

5

2. ZERO-EMISSIONEZONES

6

2.1 WAT IS EEN ZERO-EMISSIONEZONE

7

2.2 OMVANG

7

2.3 TOEGANGSREGIME EN OVERGANGSREGELINGEN

7

2.3.1 Overgang in tijd

7

2.3.2 Uitbreiding van de omvang

8

2.4 RANDVOORWAARDEN IMPLEMENTATIE

8

2.4.1 Bebording

8

2.4.2 Handhaving

9

2.4.3 Communicatie richting weggebruikers

9

2.5 STIMULERINGSMAATREGELEN WEGGEBRUIKERS

9

2.5.1 Landelijke financiële stimuleringsmaatregelen

10

2.5.2 De sloopregeling en het mobiliteitsbudget als voorbeelden van lokale financiële stimuleringsmaatregelen

11

2.6 FINANCIËLE COMPENSATIE GEMEENTEN

11

3. ONTWIKKELING BELEID EMISSIEVRIJE VOERTUIGEN 12

3.1 OVERKOEPELEND BELEID	13
3.1.1 Fitfor55	13
3.1.2 Klimaatakkoord	13
3.1.3 Schone Lucht Akkoord (SLA)	13
3.2 VOERTUIG SPECIFIEKE AFSPRAKEN	13
3.2.1 Personenauto's	14
3.2.2 Bedrijfsauto's	14
3.2.3 Afsprakenkader Emissieloos Touringcarvervoer	14
3.2.4 Afsprakenkader Emissieloos Taxivervoer	15
3.2.5 Bestuursakkoord Zero Emissie Doelgroepenvervoer	15
3.2.6 Mobiele werktuigen	15
3.2.7 Brom- en snorfietsen	15

4. TOEKOMSTAGENDA 17

4.1 CONCLUSIES HUIDIGE STAND VAN ZAKEN	18
4.2 TOEKOMSTAGENDA STEDELIJKE ZONERING	18
4.2.1 Vervolgstappen	19

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Er is een gezamenlijke ambitie om de CO₂-uitstoot te verlagen en luchtkwaliteit te verbeteren. Zero-emissiezones voor mobiliteit, waarbij verkeer in een vastgestelde zone alleen is toegestaan als het zero emissie is, is een effectief instrument om dit te behalen. Dit is een aanvulling op de milieuzones die in 2007 zijn geïntroduceerd ten behoeve van de verbetering van de luchtkwaliteit in stedelijk gebied.

In 2019 is in het Klimaatakkoord afgesproken dat in 30 tot 40 (middel)grote gemeenten in Nederland vanaf 1 januari 2025 zero-emissiezones voor goederenvervoer worden ingevoerd, met als doel het bevorderen van de groei van zero emissie voertuigen voor stadslogistiek. Er zijn momenteel 28 gemeenten (peildatum april 2023) die hebben aangekondigd een zero-emissiezone voor stadslogistiek in te voeren.

Vanuit meerdere gemeenten bestaat de wens om, naast stadslogistiek, andere voertuigcategorieën aan de milieu- of zero-emissiezones toe te voegen. Zeker als dit een significante bijdrage levert aan de verbetering van de luchtkwaliteit en/of klimaatdoelstellingen. Daarom heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met vijf gemeenten in het 'Afsprakenkader emissieloos taxivervoer' de intentie uitgesproken om vanaf 1 januari 2025 een zero-emissiezone voor taxi's mogelijk te maken en wordt op vergelijkbare wijze verkend op welke termijn touringcars¹ aan het toegangsregime voor de zero-emissiezone toegevoegd kunnen worden. Het toevoegen van de voertuigcategorieën doelgroepenvervoer, brom- en snorfietsen, mobiele werktuigen en personenauto's behoort ook tot de mogelijkheden.

Uit ervaring met de milieuzones is gebleken dat het voor de weggebruiker veel onduidelijkheid oplevert wanneer iedere gemeente eigen regels en bebording hanteert. Daarom is per 1 januari 2020 de regelgeving d.w.z. toegangsregimes en de bijbehorende verkeersborden, voor gemeentelijke milieuzones geharmoniseerd. Dit benadrukt de noodzaak voor een uniforme, landelijke aanpak bij de invoering van stedelijke zonering.

1.2 Doel

Zero-emissiezones hebben tot doel om de transitie naar zero emissie mobiliteit in binnenstedelijk gebied te versnellen en zo invulling te geven aan de klimaat- en luchtkwaliteitsdoelstellingen. Het is een effectief middel om weggebruikers van binnen én buiten de zone versneld over te laten stappen op zero emissie voertuigen. Maar dat vraagt een betaalbaar en toegankelijk aanbod van zero emissie voertuigen. Wijzigingen in het toegangsregime moeten daarom gekoppeld zijn aan een realistisch tijdsplan.

Het doel van dit rapport is het agenderen van een landelijk uniform beleid op het toegangsregime van de zero-emissiezones door per voertuigcategorie een haalbaar pad te schetsen richting implementatie in de zero-emissiezones, rekening houdend met klimaatdoelstellingen en haalbaarheid.

1.3 Procesverantwoording

Dit proces heeft een aanloop gehad uit twee delen. In deel 1 is met gemeenten² en branchevertegenwoordigers van de logistieke sector³ gesproken over de implementatie van de zero-emissiezones voor stadslogistiek in 2025. Hieruit zijn

¹ Op het gebied van regionaal openbaar vervoer per bus is er reeds het 'Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus' afgesloten, zie [Bestuursakkoord Zero OV-Bus.pdf \(zeroemissiebus.nl\)](#)

² Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Tilburg, Eindhoven, Maastricht, Delft

³ TLN, Evofenedex

ervaringen uit de implementatie van de milieuzones en andere vormen van kennis gedeeld en gebruikt om de uitgangspunten en tijdlijn voor de implementatie van zero-emissiezones voor stadslogistiek vorm te geven. Met name het ontwerp van een toekomstbestendig verkeersbord en daaraan gekoppelde RVV-wijziging was een belangrijke uitkomst.

Voor deel 2 zijn gesprekken gevoerd met gemeenten⁴, beleidsmedewerkers van het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat en het Formule E-Team (FET) over het toekomstbeeld van stedelijke zonering voor alle voertuigcategorieën. Hierin waren de ambities van gemeenten, haalbaarheid en mogelijke gevolgen voor de weggebruiker onderwerp van gesprek.

Dit rapport is een weergave van de genoemde gesprekken en daaruit voortgekomen inzichten.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport nemen wij u, na deze inleiding, mee in de context van zero-emissiezones, de route naar zero emissie mobiliteit voor verschillende voertuigcategorieën en de relatie met zero-emissiezones en de mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van de zero-emissiezone als versnellingsmaatregel voor de klimaatdoelstellingen.

⁴ Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Tilburg, Eindhoven, Nijmegen, Groningen



2. Zero-emissiezones

De zero-emissiezone is een effectieve maatregel om voertuigen met schadelijke uitstoot te weren uit binnensteden. Op die manier kan invulling worden gegeven aan doelstellingen voor klimaat en luchtkwaliteit. De eigenschappen van een zero-emissiezone en de benodigde middelen om een zero-emissiezone in te stellen en te handhaven worden in dit hoofdstuk beschreven, als ook de middelen en stimuleringsmaatregelen die vanuit de overheid beschikbaar zijn gesteld voor deze transitie.

2.1 Wat is een zero-emissiezone

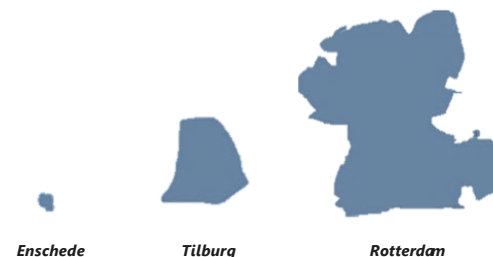
In 2019 is in het Klimaatakkoord afgesproken dat in 30 tot 40 (middel)grote gemeenten in Nederland vanaf 1 januari 2025 zero-emissiezones worden ingevoerd om de ingroei van zero-emissie voertuigen voor stadslogistiek te bevorderen. Er zijn 28 gemeenten (peildatum april 2023) die hebben aangekondigd een zero-emissiezone voor stadslogistiek in te voeren.

Een zero-emissiezone is een aangewezen geografisch gebied waar voertuigen met uitstoot van schadelijke stoffen zoals CO₂, fijnstof en stikstof niet zijn toegestaan. Er mogen dus alleen voertuigen de zone in die geen emissie (zero emissie) uitstoten, oftewel die rijden op elektriciteit of waterstof. Deze maatregel wordt ingevoerd om de doelstellingen uit het Klimaatakkoord te behalen. Bijvangst is een verbetering van de luchtkwaliteit. Een zero-emissiezone kan een aanvulling zijn op een reeds bestaande milieuzone, maar dat hoeft niet.

Een belangrijk onderdeel van de werking van een zero-emissiezone is het uitstralingseffect. De regeling treft niet alleen inwoners en bedrijven binnen de zone, maar ook weggebruikers van buiten de zone die op bezoek komen, goederen komen leveren of werkzaam zijn binnen de zone. Daarom heeft de zero-emissiezone een regionaal effect. Om die reden is het een maatregel die wezenlijke bijdrage kan leveren aan de landelijke doelstellingen qua CO₂-reductie uit het Klimaatakkoord.

2.2 Omvang

De omvang van de zero-emissiezone is zeer wisselend en afhankelijk van de grootte van het stedelijk gebied, het ambitieniveau per gemeente en een logische kadering van de zone door (natuurlijke) inrichting van het gebied. Hierbij is zichtbaar dat (oude) stadskernen of ringwegen vaak gebruikt worden als uitgangspunt c.q. begrenzing voor een zero-emissiezone. Dit zorgt er ook voor dat de zero-emissiezones in sommige gevallen een groot deel van de gemeente omvatten, terwijl voor andere steden alleen de kern en dus een beperkt deel van de gemeente, inwoners en bedrijven worden beïnvloed.



Figuur 1 – Voorbeeld van verschil in omvang van drie aangekondigde zero-emissiezones

2.3 Toegangsregime en overgangsregelingen

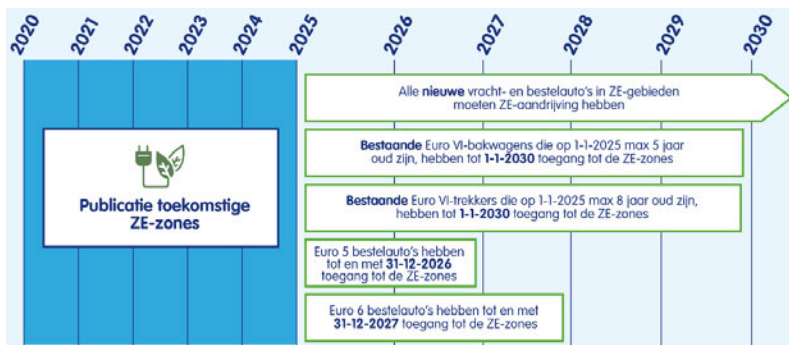
Het toegangsregime van zero-emissiezones wijst aan welke voertuigen wel en niet de zone in mogen rijden en gaat in vanaf het moment dat een voertuigcategorie wordt aangegeven op het verkeersbord bij intreden van de zone.

Het is mogelijk een overgangsregeling en/of (tijdelijke) uitzonderingen toe te passen op het toegangsregime van zero-emissiezones. Op die manier kan een zone al wel worden ingesteld, maar wordt een zachte landing gerealiseerd. Dit wordt ook al toegepast in de zero-emissiezone voor stadslogistiek, zoals hieronder aangegeven.

2.3.1 Overgang in tijd

Een overgangsregeling in tijd houdt in dat bestaande voertuigen afhankelijk van de emissieklasse tot een bepaalde periode worden uitgezonderd van het toegangsregime van de zero-emissiezone. Deze uitzonderingsregels worden geleidelijk aangescherpt, zodat de toegang tot de zero-emissiezone in lijn loopt met de maatschappelijke haalbaarheid, zoals bijvoorbeeld het aanbod en betaalbaarheid van zero emissie voertuigen. Op die manier is de zero-emissiezone in de eerste jaren voor bestaande voertuigen een soort milieuzone en pas na enkele jaren een volledige emissievrije zone. De overgangsregeling voor stadslogistiek is weergegeven in figuur 2.

Deze overgangsregeling wordt in het Reglement voor Verkeerstekens en – regels 1990 (RVV 1990) meegenomen bij het vaststellen van het toegangsregime. Juist hiervoor is landelijke samenwerking en ondersteuning van het Rijk benodigd. De uitzonderingsregels moeten aansluiten op een landelijk en lokaal gedragen ambitieniveau en vervolgens met steun van het verantwoordelijke ministerie doorgevoerd worden in het RVV 1990.



Figuur 2 – Overgangsregeling in het toegangsregime voor ZE stadslogistiek (bron: [Op weg naar ZES](#))

2.3.2 Uitbreiding van de omvang

De zero-emissiezone kan worden geschaald in omvang, waarbij er eerst wordt beperkt tot een stadskern of ander gebied en de zone langzaam wordt uitgebreid. Ook is het mogelijk om meerdere losstaande zones aan te wijzen, zoals een stadskern en een industriegebied, om die op een later moment met elkaar te verbinden.

Dit is een lokale keuze, iedere gemeente geeft zelf invulling aan de vorm van de zonering. Een voordeel van deze uitbreiding is dat er gericht en op kleinere schaal maatregelen getroffen kunnen worden om zero emissie mobiliteit te versnellen.

Een nadeel van groeiende zonering is dat een verkeersbesluit moet worden genomen en de locatie van de verkeersborden bij iedere uitbreiding moet worden aangepast waarvoor een bordenplan moet worden opgesteld. Dit kan een erg bewerkelijk en daarom kostbaar proces zijn voor de betreffende gemeente. Ook

kan het veel onduidelijkheid voor de weggebruiker opleveren wanneer er meerdere zones worden toegepast in een klein gebied, in het bijzonder wanneer deze aparte zones voor verschillende voertuigcategorieën zouden gelden. Gemeenten zullen daarom waarschijnlijk niet snel kiezen voor geleidelijke uitbreiding van de zero-emissiezones.

2.4 Randvoorwaarden implementatie

Voor de implementatie van de zero-emissiezones zijn een aantal randvoorwaarden van toepassing, namelijk een verkeersbesluit, correcte bebording, handhaving en duidelijke communicatie naar de weggebruiker.

2.4.1 Bebording

Onder juridisch correcte bebording vallen onder andere duidelijke bebording in combinatie met plaatsing van borden die weggebruikers duidelijk en tijdig informeert over een naderende zonering.

Het huidige verkeersbord voor zero-emissiezones, zoals vastgesteld in het RVV 1990 bij het besluit tot harmonisatie van milieuzones, bleek in specifieke gevallen in conflict te zijn met het verkeersbord voor milieuzones. Daarnaast is het verkeersbord specifiek ontworpen voor zero-emissie bestel- en vrachtauto's en daarmee niet geschikt voor overige voertuigen. Recent is daarom een aanpassing van het RVV 1990 in gang gezet voor een toekomstbestendig verkeersbord. Dit toekomstbestendige verkeersbord moet borgen dat het mogelijk is om andere voertuigcategorieën dan bestel- en vrachtauto's toe te voegen aan een zero-emissiezone zonder ingrijpende aanpassingen aan de bebording. Het vaststellen van een zogenaamd bebordingsplan is een lokaal en intensief proces, vooral omdat hier een verkeersbesluit aan vooraf gaat waarvoor het wenselijk is om dit via een inspraakprocedure te doen. Gemeenten stellen zelf de contouren van de zero-emissiezone vast en richten een bebordingsplan in om weggebruikers hierover te informeren. De weggebruiker moet altijd de mogelijkheid hebben om een alternatieve route te kiezen vanaf het moment dat hij voor het eerst wordt

geïnformeerd over een naderende zone. Dit vraagt een specifieke planning van de locatie van de verkeersborden.

Door de tijd die een gemeente nodig heeft om de bewoners en weggebruikers te informeren over een zero-emissiezone en om hiervoor een fatsoenlijk bezwaar- en beroepsproces te kunnen organiseren is het van belang wijzigingen in de wet- en regelgeving tijdig in gang te zetten. Zo wordt voorkomen dat bij eventuele bezwaren en zienswijzen de deadline van invoering niet wordt gehaald.

2.4.2 Handhaving

Een belangrijke voorwaarde voor succesvolle implementatie van een zero-emissiezone is de handhaving, met de randvoorwaarde van een duidelijk (ontheffingen)beleid, geharmoniseerde regelgeving en het gebruik van een juridisch correct verkeersbord en bebodingsplan.

Controleren van weggebruikers op het naleven van de opgegeven zonering kan door middel van vast of mobiel cameratoezicht, of door middel van BOA's op straat. Het is afhankelijk van de gemeente voor welke vorm gekozen wordt maar vrijwel alle gemeenten kiezen voor ANPR-camera's.

Handhaving wordt complexer en daarmee kostbaarder met een toenemend aantal uitzonderingen en bijzondere regels. Overzichtelijk beleid en regelgeving zorgt voor praktische uitvoerbaarheid van de zero-emissiezone.

2.4.3 Communicatie richting weggebruikers

Vanwege de invloed die een zero-emissiezone kan hebben op inwoners en ondernemers binnen de zone en het uitstralings-effect naar weggebruikers buiten de zero-emissiezone, is brede communicatie zeer belangrijk. Omdat een voertuig in het algemeen een lange-termijn investering is, moeten weggebruikers tijdig worden geïnformeerd over de geplande invoering van de zero-emissiezone.

Ervaring bij gemeenten die een milieuzone hebben ingevoerd, is dat ondanks grote inspanningen om weggebruikers goed en tijdig te informeren het onvermijdelijk is dat niet iedereen is geïnformeerd. Deze ervaring leert dat een

coulanceperiode wenselijk is, waarbij overtreders één of meerdere keren worden geïnformeerd voordat zij worden beboet. Betreffende de zero-emissiezone voor stadslogistiek hebben gemeenten aangekondigd een coulanceperiode van 4 maanden te hanteren.

Ook een belangrijk onderdeel van tijdige communicatie is een vooraankondiging van de zero-emissiezone en bijbehorend toegangsregime. Voor stadslogistiek wordt een periode van minimaal 4 jaar en voor taxi's een periode van minimaal 2 jaar gehanteerd om een zero-emissiezone of aanpassing in het toegangsregime aan te kondigen.

2.5 Stimuleringsmaatregelen weggebruikers

Het aanbod van elektrische voertuigen en het aantal elektrische voertuigen op de weg is de afgelopen jaren sterk toegenomen. De relatief lage onderhoudskosten maken elektrisch rijden financieel aantrekkelijk op basis van totale kosten. Toch is de gemiddelde aanschafwaarde in vergelijking tot fossiele brandstofvoertuigen nog relatief hoog en daarom is elektrisch rijden op dit moment nog niet voor iedereen financieel haalbaar.

Wanneer er wordt gekeken naar de ontwikkeling van elektrische voertuigen kan gesteld worden dat deze markt in de breedte uit de pioniersfase is, maar per gebruikersgroep nog in verschillende stadia van ontwikkeling zijn. De weggebruiker kan in de adoptie van deze ontwikkeling ingedeeld worden in grofweg drie categorieën:

1. Zij die deze verandering uit zichzelf adopteren, omdat emissieloos rijden financieel en praktisch haalbaar is en als positief wordt ervaren;
2. Zij die deze verandering kunnen adopteren maar dit niet doen, omdat emissieloos rijden vooralsnog negatief wordt ervaren of hier geen meerwaarde in wordt gezien terwijl het financieel en praktisch haalbaar is;
3. Zij die deze verandering niet kunnen adopteren, omdat emissieloos rijden vooralsnog financieel en/of praktisch onhaalbaar is.

De eerste groep vormt, zonder aanvullende beleids- of stimuleringsmaatregelen, de autonome marktontwikkeling. Deze groep was een belangrijke drijver in de opstart van de transitie en groeit nu er een steeds breder aanbod van betaalbare emissievrije voertuigen ontstaat en randvoorwaarden zoals voldoende laadinfrastructuur worden ingevuld.

De tweede groep neemt bewust of onbewust de verandering niet over zonder maatregelen en is bepalend voor het succes van de transitie. Voor deze groep is het belangrijk de transitie te sturen door middel van beleid zoals de zero-emissiezones en te stimuleren en faciliteren door subsidies en bijvoorbeeld voldoende laadinfrastructuur.

De laatste groep heeft de middelen niet om mee te gaan in de transitie. Voor deze groep is het noodzakelijk dat er aanvullend beleid wordt opgesteld om te voorkomen dat zij onevenredig hard wordt geraakt door deze transitie.

Er zijn tot en met 2025 al verschillende landelijke stimuleringsmaatregelen ingesteld die de verdere transitie naar elektrisch rijden mogelijk maken en de markt op gang brengen voor voertuigcategorieën waar het aanbod nog beperkt is. In een recente brief van het FET wordt de Tweede Kamer aangemoedigd om de stimuleringsmaatregelen na 2025 te behouden ter ondersteuning van de transitie naar emissievrije mobiliteit⁵.

Aanvullend daarop hebben gemeenten lokale stimuleringsmaatregelen ingesteld ter bevordering van de transitie naar een emissievrije binnenstad, waarvan een aantal worden beschreven. Deze lokale maatregelen kunnen zeer gericht worden ingezet en mogelijk uitgebreid om de eerdergenoemde derde groep te ondersteunen in de transitie naar zero emissie vervoer.

⁵ <https://nederlandelektrisch.nl/u/files/formule-e-team-reactie-iboklimaat.pdf>

⁶ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sepp>

⁷ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/seba>

⁸ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/aanzet>

2.5.1 Landelijke financiële stimuleringsmaatregelen

Aanschafsubsidies

Er bestaan verschillende subsidies voor de aanschaf van nieuwe en tweedehands zero emissie voertuigen. Particulieren kunnen voor de aanschaf of lease van een nieuwe of gebruikte volledig elektrische personenauto aanspraak maken op de Subsidie Elektrische Personenauto's Particulieren (SEPP)⁶. Voor goederenvervoer zijn dit de Subsidieregeling Emissieloze Bedrijfsauto's (SEBA)⁷ en de Aanschafsubsidie Zero-Emissie Trucks (AanZET)⁸. Voor mobiele werktuigen is er de Subsidieregeling Schoon en Emissieloos Bouwmaterieel (SSEB)⁹. De relatieve bijdrage van deze subsidies verschilt, van circa 10% van de gemiddelde aanschafwaarde van een elektrische personenauto voor SEPP tot wel 60% van de gemiddelde aanschafwaarde van een zero emissie truck voor AanZET. De invloed op de betaalbaarheid verschilt daarmee ook.

Fiscale regelingen

Voor elektrische personen- en bestelauto's geldt tot en met 2024 een vrijstelling van de aankoopbelasting (BPM) en tot en met 2025 een vrijstelling van de wegenbelasting (MRB). Daar bovenop ontvangen zakelijke leaserijders korting op de bijtelling. Zij betalen voor een elektrische auto die in 2023 en 2024 op de weg is gekomen 16% bijtelling en in 2024 17% bijtelling over de eerste €30.000, voor het bedrag daarboven betalen zij het gebruikelijke tarief van 22%. De lagere bijtelling geldt nog tot 2026.¹⁰

Voor bedrijfsmatig gebruik zijn er daarnaast verschillende mogelijkheden om elektrisch rijden aantrekkelijker te maken door fiscale regelingen. Dit zijn onder andere de Milieu Investerings Aftrek/Willekeurige Afschrijving Milieuinvesteringen (MIA/Vamil), Energie Investerings Aftrek (EIA) en de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)¹¹. Het stapelen van de MIA/Vamil en EIA

⁹ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sseb>

¹⁰ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/elektrisch-rijden/financiele-ondersteuning>

¹¹ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/elektrisch-rijden/financiele-ondersteuning>

is niet mogelijk en daarom moet een onderneming afwegen welke regeling het meest geschikt is.

2.5.2 De sloopregeling en het mobiliteitsbudget als voorbeelden van lokale financiële stimuleringsmaatregelen

Sloopregeling

Een sloopregeling is gunstig wanneer je wilt stimuleren dat relatief oude voertuigen met een lage restwaarde worden ingeruild voor een emissievrije variant. Deze vorm van stimuleren is al lokaal toegepast in Amsterdam¹² en Den Haag¹³. Ook wordt deze aangedragen als landelijke maatregel door de BOVAG¹⁴, één van de leden van het FET. De sloopregeling kan toegepast worden op alle voertuigcategorieën.

Mobiliteitsbudget

Het mobiliteitsbudget is door verschillende gemeenten aangedragen als mogelijke stimuleringsmaatregel en zal met name voor particuliere weggebruikers interessant zijn mits er voldoende aanbod is van OV of deelmobiliteit. Het budget kan specifiek worden toegewezen aan huishoudens met een lager inkomen en is

daarmee gericht op het deel van de samenleving dat zich geen investering in een nieuwe of relatief dure tweedehandsauto kan veroorloven.

2.6 Financiële compensatie gemeenten

De ambities vanuit het Klimaatakkoord liggen hoog en de gemeenten hebben voldoende capaciteit nodig om beleid te ontwikkelen en maatregelen te implementeren. Daar bovenop belanden de inkomsten uit verkeersboetes voor de handhaving van het toegangsregime in de schatkist van het Rijk, terwijl de kosten voor de invoering en handhaving van het toegangsregime bij de gemeentes liggen.

Om die reden is er vanuit het Rijk tot en met 2030 €5,6 miljard aan Klimaatgelden vrijgemaakt om gemeenten te ondersteunen in de uitvoering van het klimaatbeleid¹⁵. Deze klimaatgelden kunnen naar eigen inzicht worden ingezet voor aanvullende capaciteit of andere behoeften zoals bebording en handhaving.

¹² <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR635102/2>

¹³ <https://www.denhaag.nl/nl/subsidies/subsidies-milieu-en-duurzaamheid/omruilregeling-voor-dieselautos-brommers-en-snorfietsen.htm>

¹⁴ <https://www.bovag.nl/pers/persberichten/bovag-versterk-subsidie-elektrische-auto-met-slimm>.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/02/27/ruim-%E2%82%AC1-miljard-voor-uitvoering-klimaatbeleid-gemeenten-en-provincies>



3. Ontwikkeling beleid emissievrije voertuigen

Op verschillende niveaus is beleid opgesteld ten behoeve van emissievrije mobiliteit. Dit is op hoofdlijnen onder te verdelen in overkoepelend internationaal beleid, nationaal beleid en voertuig specifieke afspraken. In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van dit beleid behandeld.

3.1 Overkoepelend beleid

Op Europees en op Nederlands niveau is overkoepelend beleid opgesteld ter invulling van klimaat- en luchtkwaliteitsdoelstellingen, in de vorm van o.a. het Europese Fitfor55 maatregelenpakket, het Nederlandse Klimaatakkoord en het Schone Lucht Akkoord. Deze worden hier toegelicht.

3.1.1 Fitfor55

Het Fitfor55 pakket is op het gebied van mobiliteit het meest relevante Europese maatregelenpakket. Dit beleid heeft een klimaatneutraal Europa in 2050 als doel, met 55% reductie van emissies in 2030 ten opzichte van 1990 als tussenstap. Hiervoor is als maatregel opgenomen dat vanaf 2035 alle nieuw verkochte personen- en bestelauto's emissievrij moeten zijn. Het PBL verwacht dat deze maatregel pas invloed zal hebben op het aanbod van emissievrije voertuigen in aanloop naar het jaar 2035¹⁶.

3.1.2 Klimaatakkoord

Het Klimaatakkoord¹⁷ werd ondertekend in 2019 en bevat meer dan 600 maatregelen om oorzaken van klimaatverandering tegen te gaan, waaronder zero-emissiezones voor stadslogistiek. Het Klimaatakkoord is daarmee een directe aanleiding geweest voor de introductie van zero-emissiezones.

Naast de zero-emissiezones is de kabinetsambitie om vanaf 2030 alleen nog nieuwverkoop van emissievrije personenauto's toe te staan een belangrijke maatregel om het wagenpark van Nederland emissievrij te krijgen. Met de huidige ontwikkelingen in de markt zal deze ontwikkeling op middellange termijn hoofdzakelijk ingevuld worden door elektrische voertuigen. Om dit te faciliteren zullen er 1,8 miljoen publieke laadpalen beschikbaar moeten komen.

Andere doelstellingen die bijdragen aan de ontwikkeling naar emissievrije vormen van mobiliteit zijn de doelstellingen 100% emissievrije doelgroepenvervoer in 2025 en 100% emissievrije OV-bussen, bouwverkeer en mobiele werktuigen in 2030.

3.1.3 Schone Lucht Akkoord (SLA)

Het Schone Lucht Akkoord¹⁸ is een akkoord tussen het Rijk, de provincies en een groot aantal gemeenten om de luchtkwaliteit in Nederland permanent te verbeteren. Het doel is om in 2030 een gezondheidswinst van 50% te bereiken ten opzichte van 2016. Mobiliteit levert een bijdrage van 32% van het totale doel voor gezondheidswinst. Dit vertaalt zich met name in regionale mobiliteitsprogramma's, verduurzaming van overheidsvoertuigen en strengere controle van voertuigemissies.

Hoewel het Schone Lucht Akkoord dus geen directe bijdrage levert aan emissievrije voertuigen is het een belangrijke ontwikkeling richting autoluwe binnensteden en daarmee vormend voor de context waarin zero-emissiezones zich ontwikkelen. Ook wordt de zero-emissiezone door veel van de deelnemende gemeenten als een belangrijke aanvullende maatregel gezien in het behalen van de SLA-doelstellingen.

3.2 Voertuig specifieke afspraken

Als uitwerking van bovengenoemd overkoepelend beleid treft Nederland op landelijk niveau maatregelen die het landschap van emissievrije mobiliteit vormgeven. Per voertuigcategorie is een uitwerking gemaakt hoe hier invulling aan wordt gegeven.

¹⁶ <https://www.pbl.nl/publicaties/nederland-fit-for-55>

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/documenten/rapporten/2019/06/28/klimaatakkoord>

¹⁸ <https://www.schoneluchtakkoord.nl/thema/mobiliteit/>

3.2.1 Personenauto's

Voor de categorie personenauto's zijn qua zonering (nog) geen specifieke afspraken gemaakt. Wel geven enkele gemeenten aan de ambitie te hebben om per 2030 een zero-emissiezone voor personenauto's in te voeren, om invulling te geven aan doelstellingen voor klimaatneutrale en/of emissievrije binnensteden.

In het Klimaatakkoord zijn alleen stimuleringsmaatregelen opgenomen tot en met 2025 om de ingroei van emissievrije personenauto's te versnellen. Naar huidige inzichten komt de nieuwverkoop van emissievrije personenauto's in 2030 uit op een marktaandeel van 60%. Het kabinet buigt zich momenteel over een eventueel aanvullend maatregelenpakket voor de periode 2025 tot 2030. Vanaf 2030 moet Betalen naar Gebruik zijn ingevoerd voor zowel personen- als bestelauto's.

Het is belangrijk om erbij stil te staan dat deze voertuigcategorie een pluriforme gebruikersgroep is, bestaande uit diverse voertuigtypen en groepen in de samenleving. Ook is de voertuigcategorie personenauto's verreweg de grootste groep voertuigen. Een emissieloos wagenpark van personenauto's heeft daarmee een zeer groot effect op de klimaat- en luchtkwaliteitsdoelstellingen, maar ook een groot effect op de gebruikersgroep. Dit effect kan niet onderschat worden en zal in aanloop naar introductie van deze voertuigcategorie aan het toegangsregime van de zero-emissiezone weloverwogen moeten worden.

3.2.2 Bedrijfsauto's

De Uitvoeringsagenda Stadslogistiek¹⁹ heeft als doel om vanaf 2025 zero-emissiezones in te richten in binnenstedelijk gebied. Op dit moment zijn er 20 gemeenten die een zero-emissiezone voor stadslogistiek in 2025 hebben aangekondigd, en 8 gemeenten die de zone hebben aangekondigd voor 2026²⁰.

De zero-emissiezone is daarnaast bedoeld voor stadslogistiek en niet voor particulieren. Daarom is ruimte overgelaten aan de gemeenten om lokaal maatwerk te leveren voor particulieren met een bestelauto²¹. Echter, er is geen enkele basisregister waaruit exact geconcludeerd kan worden een bestelauto zakelijk of particulier wordt gebruikt of zonder risico op oneigenlijk gebruik. Voor particuliere bestelauto's is om die reden een complex ontheffingenbeleid nodig voor de uitzondering op het zero emissie toegangsregime. Dit vraagt veel capaciteit van gemeenten en een vergoeding van de weggebruiker en leidt tot regeldruk voor alle partijen. Het op termijn laten vervallen van deze uitzondering zorgt voor een meer werkbaar beleid.

Op internationaal niveau is door Nederland de *Memorandum of Understanding Zero-Emission on Medium- and Heavy-Duty vehicles* ondertekend²². Hiermee is de ambitie uitgesproken dat in 2040 alle in Nederland nieuw verkochte vrachtauto's emissievrij moeten zijn.

3.2.3 Afsprakenkader Emissieloos Touringcarvervoer

Touringcarvervoer wordt bijna niet gestuurd door overheidscontracten en daarom is een zero-emissiezone een geschikt middel om de transitie naar zero emissie touringcars te versnellen. Met de sector touringcars en gemeenten wordt gesproken over een Afsprakenkader emissieloos touringcarvervoer.

Indien het toegangsregime met autobussen wordt uitgebreid zal dit afsprakenkader ook gelden voor openbaar vervoer bussen (OV-bussen). Daarmee versterkt het de doelstelling uit het Klimaatakkoord. In het Klimaatakkoord is afgesproken om vanaf 2025 nieuwe OV-bussen emissievrij zijn en vanaf 2030 moeten alle OV-bussen in Nederland emissievrij zijn. Op dit moment is ongeveer een kwart van alle OV-bussen in Nederland emissievrij.

¹⁹ [pdf \(overheid.nl\)](https://pdf.overheid.nl/)

²⁰ <https://www.opwegnaarzes.nl/>

²¹ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-634e904e-0cb2-4635-ad19-0299e969f5aa/pdf>

²² <https://www.nieuwsienw.nl/toespraken/2348307.aspx?t=Staatssecretaris-Heijnen-sprak-op-de-bijeenkomst-Zero-Emission-Fleet-Declaration-COP27>

3.2.4 Afsprakenkader Emissieloos Taxivervoer

In 2021 is het Afsprakenkader Emissieloos Taxivervoer²³ ondertekend door 5 gemeenten samen met verschillende ondernemings-, branche- en belangenorganisaties en ondernemingen. In dit afsprakenkader is afgesproken om vanaf 1 januari 2025 alleen nog emissievrij taxivervoer toe te staan in de zero-emissiezones van de deelnemende gemeenten.

3.2.5 Bestuursakkoord Zero Emissie Doelgroepenvervoer

In het Klimaatakkoord is de doelstelling opgenomen dat alle voertuigen die worden ingezet voor doelgroepenvervoer vanaf 2025 emissievrij moeten zijn. Dit komt voort uit het Bestuursakkoord Zero Emissie Doelgroepenvervoer dat in 2018 ondertekend is door gemeenten en aanbieders van doelgroepenvervoer. Eind 2022 was bijna 10% van alle doelgroepeervoertuigen emissievrij.²⁴

Doelgroepeervoertuigen zijn taxivoertuigen bedoeld voor de functie van doelgroepenvervoer. Om deze reden valt het doelgroepenvervoer ook onder het Afsprakenkader Emissieloos Taxivervoer. Rolstoeltaxi's zijn tot 2030 vrijgesteld van deze afspraken.

3.2.6 Mobiele werktuigen

In de bouw vindt een kentering plaats naar emissieloos bouwen, waarbij onder andere verschillende grote aannemers de transitie hebben ingezet door de aanschaf van elektrische mobiele werktuigen. Binnen het programma Schoon en

Emissieloos Bouwen (SEB) wordt door overheden, bedrijven en kennisinstellingen samengewerkt aan een routekaart en specifieke uitdagingen.

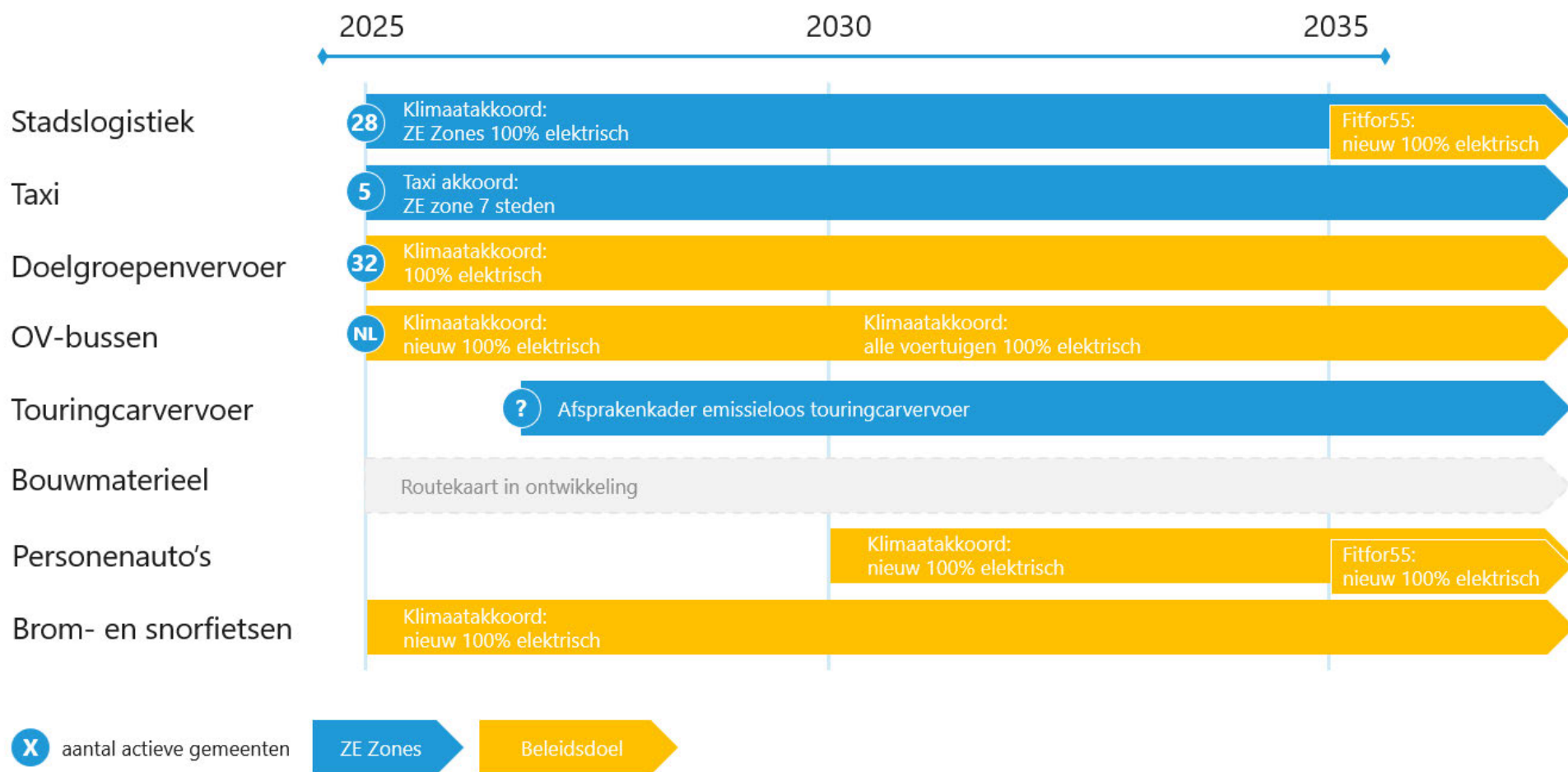
De voertuigcategorie mobiele werktuigen kan goed gestuurd worden door overheidscontracten en vergunningenverlening, ook in een stedelijke omgeving. Sturing via een zero-emissiezone sluit minder goed aan bij deze voertuigcategorie. Om te beginnen zijn de emissieklassen zeer divers en is het complex om hier praktisch haalbaar beleid op te maken. Aanvullend worden sommige werktuigen per wegtransport op locatie afgeleverd, waarmee zij zich niet zelfstandig over de openbare weg bewegen en handhaven dus niet mogelijk is (N.B. sturing op emissieloos rijden van het betreffende transportvoertuig kan wel binnen de kaders van zero-emissie stadslogistiek).

3.2.7 Brom- en snorfietsen

In het Klimaatakkoord is verplichte emissievrije nieuwverkoop van brom- en snorfietsen per 2025 opgenomen. De ambities van gemeenten zijn wisselend. Een aantal gemeenten zien zero-emissie brom- en snorfietsen als een onderdeel van hun ambitie naar klimaatneutrale of emissievrije binnensteden en daarmee een onvoorwaardelijk onderdeel van de zero-emissiezone. Andere gemeenten zien brom- en snorfietsen als een betaalbaar alternatief voor de auto, met weinig ruimtevraag en een relatief lage uitstoot, en zijn daardoor terughoudend in hun ambitie om brom- en snorfietsen toe te voegen aan het toegangsregime van de zero-emissiezone.

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/25/bijlage-afsprakenkader-emissieloos-taxivervoer>

²⁴ <https://www.crow.nl/crow-doelgroepenvervoer/zero-emissie-doelgroepenvervoer>



Figuur 3 – Ontwikkeling beleid emissievrije voertuigen



4. Toekomstagenda

Verschillende gemeenten geven aan een sterke ambitie te hebben voor een emissievrije binnenstad, gedreven door klimaat en gezondheid. Er is een uitgesproken wens voor duidelijkheid vanuit het Rijk en een uniforme aanpak. Dit hoofdstuk beschrijft de toekomstagenda voor zero-emissiezonering.

4.1 Conclusies huidige stand van zaken

Er is bij meerdere gemeenten een stevige ambitie om toe te werken naar zero-emissie binnensteden ten behoeve van de verbetering van luchtkwaliteit en het behalen van klimaatdoelstellingen door middel van zero-emissiezones. Om te voorkomen dat er uiteenlopende en mogelijk onduidelijke maatregelen worden getroffen om invulling te geven aan deze lokale plannen, is het van belang landelijk integraal beleid voor zero-emissiezones in te stellen.

Momenteel zijn er (zero-emissie) akkoorden uitgewerkt voor de voertuigcategorieën bestelauto's, taxi, OV-bussen en doelgroepenvervoer. Aanvullend is het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in gesprek met gemeenten en de branche voor een afsprakenkader voor touringcarvervoer en worden door middel van overheidscontracten de OV-bussen, het doelgroepenvervoer en mobiele werktuigen (verder) versneld richting emissievrij.

In de zero-emissiezones komen tevens verschillende akkoorden en afspraken samen, waardoor het een sterk middel is om deze elkaar te laten versterken. Denk hierbij aan de doelstelling uit het Klimaatakkoord voor doelgroepenvervoer, die deels zal worden ingevuld door het bestuursakkoord voor emissieloos taxivervoer. Immers, voertuigen die voor het doelgroepenvervoer worden ingezet functioneren daarbuiten als taxi. Om toegang te mogen krijgen tot de zero-emissiezone zal de taxi emissieloos zijn en daarmee wordt ook de doelstelling op het gebied van doelgroepenvervoer bereikt.

Het valt op dat voor de voertuigcategorieën personenauto's en brom- en snorfietsen reeds beleidskaders (en voor personenauto's ook stimuleringsmaatregelen) zijn opgesteld, maar er nog geen sturingsmiddel door zonering aanwezig is. Terwijl het een krachtig sturingsmiddel is om naar emissievrije binnensteden toe te bewegen. Het verdient de aanbeveling te verkennen om deze voertuigcategorieën toe te voegen aan het toegangsregime voor zero-emissiezones. Op vergelijkbare wijze als voor andere voertuigcategorieën kunnen een zero-emissiezone voor deze voertuigcategorieën enerzijds en de doelstelling uit het Klimaatakkoord van nieuwverkoop van

exclusief emissievrije voertuigen anderzijds, elkaar versterken. Daarbij geldt er momenteel een uitzondering op zero-emissie toegangsregime voor particuliere bestelauto's, welke op termijn moet komen te vervallen om emissievrije binnensteden mogelijk te maken. Deze groep weggebruikers valt momenteel buiten de categorie bedrijfsauto's en personenauto's.

Om de gemeenten te ondersteunen in middelen en capaciteit ten behoeve van de uitvoering van klimaatdoelstellingen worden Klimaatgelden beschikbaar gesteld. Daarnaast zijn er diverse stimuleringsmaatregelen om elektrisch rijden voor particulieren en zakelijke weggebruikers aantrekkelijker en/of betaalbaarder te maken. Bij het invoeren van een zero-emissiezone dient rekening gehouden te worden met weggebruikers die de (o.a. financiële) middelen niet hebben om invulling te geven aan de transitie naar zero-emissie mobiliteit. De betaalbaarheid van emissieloze voertuigen, zowel nieuw als in de tweedehands markt, moet gemonitord worden om passende mitigerende maatregelen te benoemen. Dit kan bijvoorbeeld een relatief lange overgangsregeling zijn of gerichte, lokale subsidies. Voorkomen moet worden dat weggebruikers waarvoor emissieloos rijden vooralsnog financieel en/of praktisch onhaalbaar is, door het invoeren van zero-emissiezones, onevenredig hard worden geraakt.

4.2 Toekomstagenda stedelijke zonering

Het is van belang dat er een landelijk uniforme ontwikkeling van het toegangsregime voor zero-emissiezones wordt georganiseerd om een lappendeken aan regels en maatregelen te voorkomen. Hierin moeten de ambities van koploper gemeenten worden ondersteund waarbij het mogelijk blijft voor andere gemeenten om op een later moment laagdrempelig een zero-emissiezone in te stellen (deze werkwijze wordt momenteel succesvol toegepast op het gebied van zero emissie stadslogistiek). Dat resulteert in de volgende tijdlijn:

- **2025: start met voertuigcategorieën uit bestaande akkoorden**

De huidige afspraken voor bedrijfsauto's en taxi (en daarmee ook doelgroepenvervoer) worden uitgevoerd. Gemeenten kunnen daarmee per 1 januari 2025 een zero-emissiezone voor stadslogistiek en taxivervoer invoeren.

- **2027/2028: aanvullen toegangsregime met touringcarvervoer**

Het bestuursakkoord voor touringcarvervoer is in een afrondende fase. Om duidelijkheid te bieden aan de branche en tegelijkertijd voldoende ruimte te geven voor een passende voorbereiding, wordt deze over vier jaar toegevoegd aan het toegangsregime van de zero-emissiezone, met een ingangsdatum eind 2027 of begin 2028 afhankelijk van de snelheid van besluitvorming.

- **Uiterlijk 2030: zonering compleet met personenauto's, brom- en snorfietsen en bestelauto's voor particulier gebruik**

Op dit moment zijn er nog geen afspraken over zero-emissiezones voor personenauto's, brom- en snorfietsen en bestelauto's voor particulier gebruik. Er bestaat wel de wens en ambitie bij verschillende gemeenten om deze aan het toegangsregime toe te voegen. Ter versterking van het Coalitie- en Klimaatakkoord worden de voertuigcategorieën personenauto en brom- en snorfietsen per 1 januari 2030 toegevoegd aan het toegangsregime voor zero-emissiezones. De uitzonderingsregel voor bestelauto's voor particulier gebruik op het toegangsregime voor zero-emissie bedrijfsauto's komt op hetzelfde of een nader te bepalen eerder moment voor 2030 te vervallen.

Let op: deze tijdlijn betreffende het toegangsregime betekent niet dat iedere gemeente verplicht is alle voertuigcategorieën mee te nemen in de zero-emissiezone. Het geeft wel aan vanaf wanneer het wettelijk mogelijk wordt (of indien noodzakelijk wettelijk verplicht kan worden) om een zero-emissiezone voor een specifieke voertuigcategorie in te voeren om de vastgestelde doelstellingen voor luchtkwaliteit en klimaat te behalen.

Naast concrete ingangsdata voor specifieke voertuigcategorieën is er continue inspanning nodig om de transitie naar zero-emissie OV-bussen,

doelgroepenvervoer en mobiele werktuigen te borgen door eisen in overheidscontracten. Daar bovenop is het mogelijk om de inzet van emissieloze mobiele werktuigen te sturen door vergunningsverlening. Dit vraagt consequente en continue naleving van de beleidsdoelen.

4.2.1 Vervolgstappen

- **Integraal programma stedelijke zonering**

Uit ervaring met de milieuzones en de voorbereiding op zero-emissie stadslogistiek is gebleken dat een integraal programma voor stedelijke zonering wenselijk is. Dat wil zeggen dat gekomen wordt tot een gezamenlijke aanpak in o.a. tijd, regimes, regelingen en bebording en handhaving bij stedelijke zonering. Dit moet leiden tot een werkbaar toegangsregime waarin de toegangs- en overgangsregels van de verschillende voertuigcategorieën goed op elkaar zijn afgestemd. Ook zaken zoals bebording, handhaving en andere randvoorwaarden kunnen door een integrale werkwijze beter op elkaar worden afgestemd.

- **Opstellen afsprakenkaders personenvervoer en brom- en snorfietsen**

Om een integraal programma stedelijke zonering op te stellen moeten voor alle relevante voertuigcategorieën afsprakenkaders zijn opgesteld en het opstellen van afsprakenkaders voor zero-emissiezones voor personenauto's en brom- en snorfietsen is hiervoor een randvoorwaarde. Vanwege de pluriformiteit en daarmee complexiteit van met name de categorie personenauto's, en daarnaast de wens om het toevoegen van een voertuigcategorie zo vroegtijdig mogelijk te communiceren, moet zo snel mogelijk gestart worden met het traject om tot een landelijk afsprakenkader te komen. Er zijn meerdere gemeenten die hebben aangegeven de behoefte tot een dergelijk afsprakenkader voor zero-emissiezones te hebben. Een belangrijk onderdeel van dit afsprakenkader is een uitsplitsing van de diverse gebruikersgroepen van personenvervoer en een uitwerking van een passende overgangsregeling en overige ondersteunende maatregelen.

- **Actieve evaluatie van overgangsregelingen en financiële ondersteuning**

Bij het toevoegen van voertuigcategorieën aan het toegangsregime van een zero-emissiezone wordt door middel van overgangsregelingen en financiële ondersteuning de haalbaarheid van emissieloze voertuigen voor alle gebruikersgroepen en de instellende gemeente georganiseerd. De overgangsregelingen worden vormgegeven bij de ontwikkeling van het

afsprakenkader, waarna de uitgangspunten kunnen veranderen door ontwikkelingen in de praktijk. Daarom is het belangrijk de overgangsregelingen bij aanvang van toevoeging van een nieuwe voertuigcategorie aan de zero-emissiezone te evalueren.



Figuur 4 – Aanbevolen tijdstip voor het toegangsregime van de zero-emissiezone en de betrokken afsprakenkaders per voertuigcategorie

COLOFON

APPM

Mark van Kerkhof

Nathan Baak

