

RAPPORT

Evaluatie harmonisatie milieuzones

Eindrapport

Klant: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Referentie: BI3667-100-100

Status: Definitief

Datum: vrijdag 22 juli 2022



**Buck
Consultants
International**



**Royal
HaskoningDHV**
Enhancing Society Together

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX Amersfoort
Industry & Buildings
Trade register number: 56515154

+31 88 348 20 00 **T**
+31 33 463 36 52 **F**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Evaluatie harmonisatie milieuzones

Sub titel: Eindrapport
Referentie: BI3667-100-100
Status: 00/Definitief
Datum: vrijdag 22 juli 2022
Projectnaam: Evaluatie harmonisatie milieuzones
Projectnummer: BI3667
Auteur(s): Chantal Inia (RHDHV), Berry Roelofs (BCI), Joost Schouten (RHDHV)

Opgesteld door: Chantal Inia

Gecontroleerd door: Berry Roelofs

Datum: 21 juli 2022

Goedgekeurd door: Pascal Lamberigts

Datum: 22 juli 2022

Classificatie

Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden veelevoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat mogelijk persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V.. Voordat publicatie plaatsvindt (of anderszins openbaarmaking), dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat.



Inhoud

Samenvatting	4
1 Doel en aanpak van de evaluatie	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel en scope evaluatie	7
1.3 Terugblikken en vooruitkijken	8
1.4 Aanpak en onderzoek verantwoording	8
1.5 Uitwerking evaluatiekader	9
1.6 Leeswijzer	10
2 Geharmoniseerde regels milieuzones	11
2.1 Aanleiding voor de harmonisatie	11
2.2 Wijzigingen RVV	12
2.3 Proces en organisatie	13
2.4 Doorwerking gemeenten	14
2.5 Zero-emissiezones in 2025	15
3 Bevindingen	16
3.1 Toegangsregime	16
3.2 Communicatie	17
3.3 Bebording	18
3.4 Functioneren vrijstellingen en ontheffingen	19
3.5 Functioneren lokale vrijstellingen en ontheffingen	20
3.6 Naleving en handhaving	21
3.7 Impact op luchtkwaliteit	22
3.8 Benodigde capaciteit en kosten	23
3.9 Samenwerking Rijk, gemeenten, branche- en belangenorganisaties.	23
4 Conclusies en aanbevelingen	24
4.1 Conclusies	24
4.2 Aanbevelingen	27

Samenvatting

Aanleiding

Een milieuzone maakt het mogelijk om de meest vervuilende dieselveertuigen te weren uit delen van de stad met als doel de leefbaarheid, met name op het punt van de luchtkwaliteit, te verbeteren. De toegang tot een milieuzone is gekoppeld aan de emissieklasse van een voertuig. Gemeenten besluiten zelf of zij een milieuzone invoeren en voor welke voertuigcategorieën zij dat doen.

Sinds 1 januari 2020 is er nieuwe landelijke regelgeving van kracht ten behoeve van de harmonisatie van milieuzones voor personen- en bedrijfsauto's, taxi's, vrachtauto's en bussen met een dieselmotor. Alle gemeenten met een milieuzone voor deze categorieën voertuigen zijn gehouden aan de nieuwe regelgeving. De belangrijkste aanleiding voor de harmonisatie waren de verschillen in toegangsregimes en verkeersborden voor milieuzones voor personen- en bedrijfsauto's. Dit leidde tot vragen en onduidelijkheid bij weggebruikers. Er was bij gemeenten en belangenorganisaties behoefte aan meer regie vanuit het Rijk en aan landelijk uniforme regels.

De geharmoniseerde verkeersregels voor milieuzones zijn vastgelegd via het "Besluit van 29 oktober 2019 tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en het Kentekenreglement in verband met de harmonisatie van milieuzones"¹ (hierna: RVV). In de Nota van toelichting op dit besluit is opgenomen dat in 2022 het systeem van geharmoniseerde milieuzones wordt geëvalueerd. In dit rapport worden de resultaten van deze evaluatie gepresenteerd.

Conclusies

De belangrijkste conclusies van de evaluatie kunnen als volgt worden samengevat.

- Door de harmonisatie is er voor weggebruikers meer duidelijkheid omtrent de milieuzones voor personen- en bedrijfsauto's² met een dieselmotor. Het toegangsregime en de verkeersborden zijn eenduidiger, hoewel een gemeente zelf de toegestane emissieklasse (3 of 4) kan kiezen. Sinds 1 april 2021 hebben alle gemeenten met een milieuzone voor personen- en bedrijfsauto's de ondergrens van emissieklasse 4 en is er in de praktijk sprake van een uniform toegangsregime.
- De harmonisatie heeft voor milieuzones voor vrachtauto's nauwelijks tot verandering geleid. In het "Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzones (2006)" hadden gemeenten, bedrijfsleven en het Rijk reeds afspraken gemaakt over het te hanteren toegangsregime en ontheffingsbeleid. Deze afspraken zijn met de harmonisatie voortgezet en hebben daarmee een juridische basis gekregen.
- In het RVV is vastgelegd welke voertuigen een vrijstelling of ontheffing voor een milieuzone verleend krijgen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is door gemeenten gemandateerd om een deel van deze ontheffingen te verlenen. Het systeem van landelijke vrijstellingen en ontheffingen werkt efficiënt. De keuze in het RVV voor de specifieke voertuigen die hiervoor in aanmerking komen is niet altijd voldoende onderbouwd en uitlegbaar (waarom deze en andere niet?).
- Naast de landelijke vrijstellingen en ontheffingen via de RVO, worden door gemeenten zelf ook ontheffingen verleend. Weggebruikers moeten bij elke gemeente waar zij toegang tot een milieuzone willen, apart ontheffing aanvragen. Gemeenten hanteren soms verschillende typen ontheffingen en aanvraagprocedures, wat ten koste gaat van de beoogde duidelijkheid en efficiëntie voor weggebruikers.
- Het invoeren en handhaven van een milieuzone leidt tot verbetering van de luchtkwaliteit ter plekke. De harmonisatie zelf heeft nauwelijks directe invloed op de luchtkwaliteit, maar wel indirect door geleidelijke aanscherping van de toegangsregimes en daarmee versnelling van de verschoning van het wagenpark.

¹ Staatsblad 2019 398

² Bedrijfsauto met een toegestane maximum massa van niet meer dan 3.500 kg., ook wel bestelauto genoemd.

- De wijze van handhaving van de milieuzones is een gemeentelijke bevoegdheid en de harmonisatie heeft daar geen verandering in gebracht. Doordat de emissieklasse van een voertuig is opgenomen in het Landelijke Kentekenregister is het handhavingsproces efficiënter geworden.
- Ondanks het voornemen van het kabinet en overleggen met buurlanden en binnen de EU is automatische handhaving van buitenlandse voertuigen op basis van kenteken nog niet mogelijk. Alleen met de inzet van BOA's kunnen buitenlandse voertuigen worden gehandhaafd, maar de praktische uitvoerbaarheid hiervan is lastig. Met name in de (grens)gemeenten met een hoog aandeel buitenlandse voertuigen leidt dit tot een ongewenst speelveld.
- Uitbreiding van de geharmoniseerde regelgeving naar andere voertuigcategorieën, in het bijzonder brom- en snorfietsen en landbouwvoertuigen, is op dit moment niet opportuun. Er zijn in Nederland nauwelijks (brom- en snorfietsen) tot geen (landbouwvoertuigen) gemeenten met een milieuzone voor deze voertuigcategorieën, waardoor harmonisatie van regelgeving vooralsnog niet van toegevoegde waarde is.
- Om betrokken weggebruikers attent te maken op de geleidelijk toenemende eisen, is tijdige en persoonlijke communicatie cruciaal. Met name kleinere ondernemers (MKB, ZZP'ers) zijn lastiger te bereiken via de reguliere communicatiekanalen van overheden en branche- en belangenorganisaties.
- De benodigde middelen en capaciteit voor de invoering en handhaving van de geharmoniseerde milieuzones zijn niet bij alle gemeenten structureel geborgd. Met name voor de invoering van zero-emissiezones (vanaf 2025) vormt dit een risico.
- Het overleg tussen gemeenten, branche- en belangenorganisaties en het Rijk ter voorbereiding en uitvoering van de harmonisatie via de werkgroep milieuzones heeft duidelijk een meerwaarde en kan op enkele punten nog worden aangescherpt.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen uit de evaluatie zijn als volgt:

1. De huidige regelgeving voor geharmoniseerde milieuzones, zoals opgenomen in het bijgestelde RVV, voorlopig ongewijzigd te laten.
2. Als Rijk en gemeenten in samenwerking met branche- en belangenorganisaties een visie op de (toekomstige) samenhang en wisselwerking tussen milieuzones en ZE-zones op te stellen. Deze visie dient als basis voor eventuele aanpassingen in de regelgeving en uitvoering van de milieuzones (vanaf 2025) en als input bij de verdere voorbereidingen op de invoering van ZE-zones. In deze visie dienen in ieder geval de volgende onderwerpen te worden meegenomen:
 - a. Richtlijnen en handvatten voor toepassing van milieuzones in gemeenten waar tevens een ZE-zone wordt ingesteld;
 - b. Eenduidige criteria op basis waarvan een bepaalde voertuigcategorie in aanmerking komt voor een landelijke vrijstelling of ontheffing;
 - c. Een oplossing voor de handhaving van buitenlandse voertuigen;
 - d. Een concreet voorstel voor (onder)borden waarmee milieuzones en ZE-zones worden aangeduid.

Het advies is om de huidige werkgroep milieuzones in stand te houden en te benutten voor het opstellen van deze visie en in de aanloop naar 2025 de eventuele aanpassingen in de regelgeving en uitvoering van milieuzones voor te bereiden.

Specifiek voor milieuzones

3. Meer uniformiteit en efficiëntie aan te brengen in de procedures voor het aanvragen en beoordelen van lokale ontheffingen en daarbij de volgende verbeteringen te onderzoeken:
 - a. Opstellen van een landelijk afwegingskader dat gemeenten gebruiken voor de toekenning van een lokale ontheffing;
 - b. Toepassen van dezelfde categorieën en definities van lokale ontheffingen door gemeenten;
 - c. Uniformeren van de aanvraagprocedures.

4. Op dit moment geen werk te maken van verdere uitbreiding van de regelgeving voor andere voertuigcategorieën en dit pas te overwegen wanneer meerdere gemeenten een milieuzone hebben (of willen instellen) voor een bepaalde voertuigcategorie én weggebruikers in de praktijk ook daadwerkelijk te maken (gaan) krijgen met verschillende regimes.

Specifiek voor ZE-zones

5. Op korte termijn de benodigde kosten en capaciteit voor gemeenten voor de implementatie van ZE-zones in meer detail in beeld te brengen en te onderzoeken welke ondersteuning vanuit het Rijk gewenst is. Dit om te voorkomen dat de beschikbare financiële middelen en/of capaciteit een reden zijn voor gemeenten om af te zien van de invoering van een ZE-zone of deze uit te stellen.
6. Voor de toevoeging van taxi's en touringcarbussen aan de nul-emissiezone worden op dit moment in separate trajecten voorbereidingen getroffen. Voor taxi's heeft dit al heeft geresulteerd in een afsprakenkader en voor touringcars wordt onderzocht of een landelijke regeling kan worden getroffen. Het advies is om de toevoeging van andere categorieën voertuigen dan taxi's en touringcarbussen in gang te zetten op moment dat daar bij de eerste gemeenten ook concrete initiatieven voor ontstaan. Deze praktijksituaties helpen om een praktisch werkende en efficiënte regelgeving te ontwikkelen en zijn bovendien nodig voor een goede afstemming met gemeenten en branche- en belangenorganisaties.
7. Met het Rijk, branche- en belangenorganisaties en gemeenten een gezamenlijke communicatiestrategie te ontwikkelen, met een heldere onderlinge taakverdeling en concrete mijlpalen wanneer gebruikers vanuit verschillende afzenders en communicatiekanalen worden geïnformeerd.

1 Doel en aanpak van de evaluatie

1.1 Aanleiding

Een milieuzone maakt het mogelijk om de meest vervuilende dieselveertuigen te weren uit delen van de stad. Dit met als doel het verbeteren van de leefbaarheid, met name op het punt van de luchtkwaliteit. De emissieklasse van een dieselveertuig bepaalt of dit voertuig wel of geen toegang heeft tot een milieuzone. Gemeenten besluiten zelf of zij een milieuzone invoeren en voor welke voertuigcategorieën zij dat willen doen.

Sinds 1 januari 2020 is er nieuwe landelijke regelgeving van kracht ten behoeve van de harmonisatie van milieuzones voor personen- en bedrijfsauto's, vrachtauto's en bussen met een dieselmotor. Deze zijn vastgelegd via het "Besluit van 29 oktober 2019 tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en het Kentekenreglement in verband met de harmonisatie van milieuzones"³ (hierna: RVV). Alle gemeenten met een milieuzone voor deze categorieën voertuigen of deze willen invoeren, zijn gehouden aan de nieuwe regelgeving.

Een belangrijke aanleiding voor de harmonisatie van milieuzones was duidelijkheid te creëren voor de weggebruiker. Door de harmonisatie weten automobilisten in heel Nederland waar zij aan toe zijn als zij een milieuzone naderen. Sinds de inwerkingtreding van het systeem zijn er 15 geharmoniseerde milieuzones⁴.

1.2 Doel en scope evaluatie

Bij het besluit tot wijziging van de landelijke verkeersregels is afgesproken om in 2022 het systeem van geharmoniseerde milieuzones en de effecten daarvan te evalueren en de Tweede Kamer daarover te informeren. Met de voorliggende evaluatie is hier invulling aan gegeven.

In deze evaluatie is onderzocht op welke wijze de nieuwe regelgeving voor milieuzones is doorgevoerd en wat de effecten daarvan zijn geweest op de duidelijkheid voor de weggebruiker. Daarnaast wordt er, conform de toezegging in de Nota van Toelichting van de wijziging, ook ingegaan op de eventuele effecten van de geharmoniseerde regelgeving op de luchtkwaliteit en handhaving en de toevoeging van voertuigcategorieën aan de nul-emissiezone.

Nota van toelichting RVV; paragraaf 3

"In 2022 wordt het systeem van geharmoniseerde milieuzones geëvalueerd. Hierbij wordt in ieder geval stilgestaan bij de effecten op luchtkwaliteit en handhaving. Naast de ontwikkeling in het aantal ontheffingen zal ook de verandering in de samenstelling van het wagenpark in de milieuzone bij de evaluatie worden betrokken. Daarnaast wordt bekeken op welke termijn voertuigcategorieën, zoals taxi's, autobussen en personenauto's, aan de nul-emissiezone kunnen worden toegevoegd."

In de evaluatie is specifiek gekeken naar de effecten die het gevolg zijn van de wijzigingen die per 1 januari 2020 zijn doorgevoerd. De effecten van milieuzones als instrument ter verbetering van de leefbaarheid, en in het bijzonder de luchtkwaliteit, vallen buiten de scope van deze evaluatie. Het besluit om een milieuzone in te stellen is een gemeentelijke bevoegdheid en dit is met het gewijzigde RVV niet veranderd. De geharmoniseerde regelgeving voor milieuzones zorgt ervoor dat gemeenten die hiertoe besluiten, dat op een eenduidige wijze invullen.

³ Staatsblad 2019 398

⁴ In 14 gemeenten

1.3 Terugblikken en vooruitkijken

De nieuwe verkeersregels voor milieuzones zijn formeel per 1 januari 2020 van kracht gegaan. Gemeenten met een milieuzone kregen maximaal één jaar de tijd om de wijzigingen door te voeren. De periode waarop de evaluatie betrekking heeft, is daarmee relatief kort.

Deze evaluatie is daarom ingericht als een tussentijds meetmoment om te leren en indien nodig bij te sturen. Allereerst door te toetsen hoe de geharmoniseerde verkeersregels voor milieuzones zijn toegepast in de praktijk en wat de resultaten en (verwachte) effecten daarvan zijn ('terugblikken'). Naast 'terugblikken' is in deze evaluatie ook gekeken naar mogelijke verbeteringen van de effectiviteit en efficiency van het geharmoniseerde systeem en de uitvoering daarvan. Daarbij is eveneens gekeken naar de (toekomstige) samenhang tussen de milieuzones en de zero-emissiezones die vanaf 2025 worden ingevoerd. Dit deel van de evaluatie heeft vooral een lerend karakter ('vooruitkijken').

1.4 Aanpak en onderzoek verantwoording

De evaluatie is in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) uitgevoerd door Royal HaskoningDHV en Buck Consultants International. Voor de begeleiding van het onderzoek is door het ministerie een klankbordgroep ingesteld met vertegenwoordigers vanuit het Rijk, de gemeenten en diverse branche- en belangenorganisaties (zie bijlage 1 voor de samenstelling van de klankbordgroep). Met de klankbordgroep zijn tussentijdse bevindingen en conclusies getoetst en is het gesprek gevoerd over mogelijke lessen voor de toekomst.

Voor de uitvoering van deze evaluatie zijn de volgende stappen doorlopen:

1. Documentenanalyse en vaststellen van scope, evaluatiekader en aanpak

Op basis van documentenstudie is een feitelijke analyse gemaakt van de belangrijkste wijzigingen in het RVV 1990 en de uitvoering hiervan door gemeenten. Vervolgens zijn in diverse gesprekken met de opdrachtgever en een bijeenkomst met de werkgroep milieuzones⁵ de scope van de evaluatie, het evaluatiekader (zie onder) en de onderzoeks aanpak aangescherpt.

2. Interviews met betrokken partijen (gemeenten, branche- en belangenorganisaties, RVO, ministerie van IenW)

De resultaten uit de documentenstudie zijn in interviews met de betrokken partijen (zie bijlage 1) getoetst. Tevens zijn deze gesprekken gebruikt om de ervaringen met het geharmoniseerde systeem op te halen (wat gaat goed, wat kan beter?) en eventuele suggesties voor de verdere voortzetting van de milieuzones en de samenhang met de invoering van zero-emissiezones (ZE-zones) te bespreken.

3. Toets en aanscherping van bevindingen

De tussentijdse bevindingen zijn getoetst bij de klankbordgroep. In overleg met de opdrachtgever is bepaald voor welke onderwerpen het mogelijk en nodig is om bevindingen nader te onderbouwen met kwantitatieve data. Deze gegevens zijn geïnventariseerd bij gemeenten en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

⁵ De werkgroep milieuzones is een samenwerkingsverband van het ministerie van IenW, gemeenten met een milieuzone, de VNG, de RVO, RDW en branche- en belangenorganisaties TLN, evofenedex, ANWB, BOVAG en RAI Vereniging.

4. Formuleren conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen is een eerste presentatie opgesteld, met de voorlopige conclusies en onderwerpen voor nadere verdieping. In een werksessie met de klankbordgroep zijn deze conclusies getoetst en is het gesprek gevoerd over mogelijke lessen voor de toekomst.

5. Opstellen rapportage

In deze laatste stap zijn de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uitgewerkt in voorliggend rapport. Het conceptrapport is voor reactie besproken met de klankbordgroep en opdrachtgevers, waarna deze definitief is gemaakt.

1.5 Uitwerking evaluatiekader

Onderstaand evaluatiekader vormde het vertrekpunt voor het uitgevoerde onderzoek. In een evaluatiekader wordt nagegaan in hoeverre de beleidsinterventie – onderscheiden naar context- en probleemanalyse, ambities en doelen, strategie (onderscheiden naar input, throughput en output) en outcome – helder, logisch en consistent is. In onderstaand schema zijn deze onderdelen verder uitgewerkt. Tijdens de evaluatie is via documentenstudie, interviews en bijeenkomsten met de opdrachtgever en klankbordgroep de relevante data verzameld en geanalyseerd. Gedurende het onderzoek bleek dat een aantal aandachtspunten niet of nauwelijks beïnvloed zijn door de geharmoniseerde regelgeving en zijn daarom niet verder uitgewerkt in dit onderzoek.

Evaluatiekader Harmonisatie Milieuzones

Onderdeel	Aandachtspunten
Context- en probleemanalyse	<ul style="list-style-type: none"> • 'Wildgroei' in toegangsregimes en bebording van milieuzones in gemeenten
Ambities en doelen	<ul style="list-style-type: none"> • Meer duidelijkheid voor de weggebruiker
Input (middelen)	<ul style="list-style-type: none"> • Benodigde capaciteit/menskracht t.b.v. voorbereiding, invoering en naleving harmonisatie • Financiële kosten en eventuele besparingen (efficiencyvoordelen) invoering en naleving
Throughput (activiteiten)	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassing verkeers- en ontheffingenbesluiten gemeenten • Aanpassing van bebording • Aanpassing van ontheffings- en handhavingssoftware • Communicatie richting betrokken weggebruikers • Afstemming tussen betrokken partijen (IenW, RVO, werkgroep milieuzones, etc.) • Wijze van handhaving door gemeenten (buiten scope van harmonisatie) • Proces van vrijstellingen en ontheffingen via RVO • Lokale ontheffingen door gemeenten • Kentekenregistratieproces RDW
Output (resultaten)	<ul style="list-style-type: none"> • Toepassing van zonerings (groene en gele zones, evt. aanscherping vrachtauto's en bussen) • Toepassing van type voertuigen (personen- en bedrijfsauto's, vrachtauto's en bussen) • Toepassingen van overgangsperiodes • Toepassing van ontheffingen en vrijstellingen • Afwijkingen van landelijk beleid en onderbouwing daarvoor • Aantal en type vragen van weggebruikers • Aantal en type overtredingen (met specifieke aandacht voor buitenlandse voertuigen) • Aantal en type bezwaarschriften (inclusief honoreringen c.q. seponeringen)
Outcome (effecten)	<ul style="list-style-type: none"> • Mate van naleving • Duidelijkheid van regime (toegang, vrijstellingen en ontheffingen, beroep en bezwaar) • Ontwikkeling van luchtkwaliteit/modernisering wagenpark

Onderdeel	Aandachtspunten
Aanbevelingen (lessen)	<ul style="list-style-type: none"> • Verduidelijking/communicatie over toegangsregime • Uitbreiding/aanscherping van toegangsregime (type voertuigen, emissie-klasse) • Aard en systeem van vrijstellingen en ontheffingen (type voertuigen, afstemming tussen gemeenten, centraal loket) • Effectiviteit en efficiency van handhaving (ook van buitenlandse voertuigen) • Lessen voor invoering ZE-zones (o.a. wat wel en niet harmoniseren, uitbreiding van voertuigcategorieën, duidelijkheid voor weggebruikers)

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de aanleiding van de harmonisatie, de belangrijkste wijzigingen in de regelgeving, het proces en de organisatie rondom de inwerkingtreding en de doorwerking bij gemeenten met een milieuzone. In hoofdstuk 3 staan de verschillende aspecten van de harmonisatie centraal, waarbij per aspect eerst wordt stilgestaan bij feitelijke constatering en vervolgens bij de meningen en ervaringen van de betrokken stakeholders. In hoofdstuk 4 zijn tot slot conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

2 Geharmoniseerde regels milieuzones

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor de geharmoniseerde regelgeving en de wijzigingen die daarvoor zijn doorgevoerd in het RVV. Dit betreft een samenvatting van de letterlijke tekst zoals verwoord in het RVV en de definities die daarin zijn vastgelegd. Vervolgens wordt ingegaan op de consequenties van deze wijzigingen voor de gemeenten met een milieuzone en de concrete veranderingen daarvan voor de weggebruiker. Tot slot wordt nog kort ingegaan op de zero-emissiezones die vanaf 2025 worden ingevoerd en een belangrijke context vormen voor de toekomstige voortzetting en eventuele wijzigingen in de regelgeving voor milieuzones.

2.1 Aanleiding voor de harmonisatie

Aangezien in een aantal gemeenten te hoge concentraties van luchtverontreinigende stoffen werden geconstateerd, zijn milieuzones ingevoerd. Een milieuzone maakt het mogelijk om de meest vervuilende voertuigen uit delen van de stad te weren om de leefbaarheid, met name op het punt van luchtkwaliteit, te verbeteren. Deze maatregel (i.e. het instellen van een milieuzone) zorgt voor een verlaging van de concentraties van luchtverontreinigende stoffen en daarmee een vermindering van gezondheidsrisico's. Ook draagt deze maatregel bij aan het wegnemen van (dreigende) overschrijdingen van grenswaarden voor fijnstof en stikstofdioxide (NO₂).

In 2006 is door gemeenten, bedrijfsleven en Rijk het “Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzonering” ondertekend. In dit convenant zijn onder meer afspraken gemaakt over de milieueisen voor vrachtauto's in milieuzones, hantering van eenzelfde verkeersbord en regels voor ontheffingen. Naast milieuzones voor vrachtauto's zijn door verscheidene gemeenten de afgelopen jaren ook milieuzones ingesteld voor personen- en bedrijfsauto's⁶ en/of autobussen. Deze gemeenten gebruikten voor de aanduiding van de milieuzone een ander verkeersbord (C6, gesloten voor motorvoertuigen op meer dan twee wielen) in combinatie met onderborden. Op deze onderborden werden de voertuigcategorie en het toegangsregime aangegeven. Consequentie was dat gemeenten verschillende toegangsregimes en verkeersborden hanteerden voor hun milieuzone.



Figuur 1: Verkeersbord C6 en bijbehorende onderborden in Amsterdam (l) en Utrecht (r) vóór de harmonisatie

⁶ Bedrijfsauto met een toegestane maximum massa van niet meer dan 3.500 kg., ook wel bestelauto genoemd.

De verschillen in toegangsregimes en bebording leidden tot onduidelijkheid voor weggebruikers. Door weggebruikers en hun belangenorganisaties is regelmatig over deze onduidelijkheid geklaagd. Gemeenten waren niet gelukkig met het gelijktijdig hanteren van de borden C6 en C22a. In het regeerakkoord van kabinet-Rutte III is daarom afgesproken om één systeem met eenduidige categorieën en borden voor milieuzones in te voeren. Na intensief overleg met gemeenten, VNG, branche- en belangenorganisaties (Ieder(in), FEHAC, ANWB, RAI, BOVAG, TLN en Evofenedex) is een voorstel voor harmonisatie van milieuzones uitgewerkt, dat is vastgelegd in het Besluit van 29 oktober 2019 tot wijziging van het RVV. Hiermee is een eenduidig systeem gecreëerd voor de instelling van milieuzones voor personen- en bedrijfsauto's, vrachtauto's en bussen met een dieselmotor.

In het gewijzigde RVV is vastgelegd om voor alle milieuzones het verkeersbord C22a met specifieke onderborden te gaan hanteren.



Figuur 2: Verkeersbord C22a met verschillende bijbehorende onderborden op basis van gespecificeerd toegangsregime

2.2 Wijzigingen RVV

De belangrijkste aanpassingen in het RVV staan hieronder vermeld:

1. **Bebording:** De betekenis van het bestaande verkeersbord C22a werd verruimd zodat dit behalve voor vrachtauto's ook van toepassing is voor personen- en bedrijfsauto's, taxi's en bussen. Bovendien werden specifieke onderborden vastgesteld waarop wordt aangegeven op welke categorieën voertuigen c.q. emissieklassen de zone van toepassing is.
2. **Emissieklasse:** Het geharmoniseerde systeem is gebaseerd op de emissieklasse van de voertuigen, die wordt afgeleid van de in het kentekenregister vastgelegde milieuclassificatie (Euroklasse) of de datum van eerste toelating (DET) van het betreffende voertuig. Het systeem beoogt een gefaseerde toepassing van steeds strengere emissieklassen die meebewegen met de autonome verschoning van het wagenpark en de stand van de techniek. In het kentekenregister dat door de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) wordt beheerd, wordt voor elk motorvoertuig de emissieklasse aangetekend. Voor personen- en bedrijfsauto's konden gemeenten bij de start van het geharmoniseerde systeem in 2020 de grens leggen bij emissieklasse 3 (geel onderbord) of 4 (groen onderbord), maar vanaf 2025 is het niet meer mogelijk om emissieklasse 3 te hanteren en is alleen een hogere categorie van toepassing. Voor vrachtauto's en bussen bestaat geen keuze van het toegangsregime. Bij de start in 2020 werd emissieklasse 4 het uitgangspunt en in 2022 volgde emissieklasse 6 (paars onderbord). Wel staat het gemeenten vrij om de milieuzone van toepassing te verklaren op alleen vrachtauto's, alleen bussen of een combinatie van beide.
3. **Vrijstelling en ontheffing:** Bepaalde soorten dieselauto's werden van de geslotenverklaring milieuzones vrijgesteld. Het gaat in de eerste plaats om kampeervoertuigen waarvan de houder in de milieuzone woont, voertuigen van 40 jaar of ouder (klassiekers of oldtimers) als onderdeel van het bredere begrip mobiel erfgoed, alsmede rolstoeltoegankelijke voertuigen die in het kentekenregister herkenbaar zijn met carrosseriecode SH of bepaalde bijzonderheidscode. In de tweede plaats betreft het 8 categorieën

vrachtauto's die conform het Convenant ontheffing verleend kregen en die met de wijziging van het RVV zijn omgezet naar een vrijstelling. Daarnaast zijn er ontheffingen vastgelegd voor personen- of bedrijfsauto's die niet herkenbaar zijn via een aantekening in het kentekenregister. In de eerste plaats gaat het om voertuigen van gehandicapten welke zijn aangepast voor een bedrag van €500 of meer. In de regel gaat het om een gemeentelijke ontheffing, die geldig wordt voor het gehele land. In de tweede plaats wordt een deel van de ontheffingen voor vrachtauto's onder het Convenant voortgezet door middel van een landelijk loket bij de RVO. Het gaat daarbij om kermis- en circusvrachtauto's, exceptioneel transport, verhuisauto's en vrachtauto's met een zware laadkraan en een DET van 12 jaar of jonger. Gemeenten behouden het recht om ook voor andere voertuigen ontheffing te verlenen.

4. **Introductie zero-emissiezone:** In 2014 is de Green Deal Zero Emission Stadslogistiek gesloten tussen verschillende gemeenten, vertegenwoordigers van bedrijfsleven, branche- en belangenorganisaties en de Rijksoverheid met als doel dat in 2025 de stadskernen van de aangesloten gemeenten emissievrij worden belevd. In lijn met deze afspraken wordt met de onderhavige wijziging van het RVV de zero-emissiezone geïntroduceerd, waarmee door het bevoegd gezag vanaf 2025 een zero-emissiezone voor bedrijfs- en vrachtauto's kan worden ingesteld. Het instellen vindt plaats door een verkeersbesluit en het plaatsen van het bijbehorende verkeersbord C22c en onderbord C22c1. Door dit instrument en het bijbehorende verkeersbord en onderbord reeds in het gewijzigde RVV op te nemen, kunnen gemeenten en bedrijfsleven hier in hun besluitvorming rekening mee houden. Een gemeente kan ervoor kiezen om een zero-emissiezone naast of los van een milieuzone in te voeren. Met deze nieuwe regels worden de categorieën voertuigen die onderwerp zijn van een zero-emissiezone eenduidig vastgelegd en kan de gemeente daar niet van afwijken. In de Nota van Toelichting van het gewijzigde RVV is vastgelegd dat naast de evaluatie van de geharmoniseerde milieuzones ook wordt bekeken op welke termijn andere voertuigcategorieën, zoals taxi's, autobussen en personenauto's, aan de zero-emissiezone kunnen worden toegevoegd.

2.3 Proces en organisatie

Het geharmoniseerde systeem trad per 1 januari 2020 in werking, maar voor gemeenten met een bestaande milieuzone golden twee tijdelijke overgangsmaatregelen. In de eerste plaats kregen de gemeenten uiterlijk één jaar de tijd om een nieuw verkeersbesluit te nemen en de (onder-)borden aan te passen. In de tweede plaats is voor een bestaande milieuzone voor taxi's met een dieselmotor, die strenger is dan de strengste (groene) milieuzone voor personen- en bedrijfsauto's, een overgangstermijn tot uiterlijk 2025 geboden.

In de Nota van Toelichting op het wijzigingsbesluit RVV wordt onder 'Uitvoering, toezicht en handhaving' aangegeven dat voertuigeigenaren tijdig worden geïnformeerd over de emissieklasse waar hun voertuig toebehoort en op basis van de kentekengegevens de emissieklasse van hun voertuig bij RDW kunnen inzien. Bovendien is de website www.milieuzones.nl benut om voertuigeigenaren te informeren over de door gemeenten ingestelde milieuzones en de van toepassing zijnde toegangsregimes. De wijze van controle bij het binnenrijden van een milieuzone is overgelaten aan de gemeente en vindt veelal plaats via camera's op basis van automatische nummerplaat herkenning (ANPR) en/of inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's). Overtreding van de geslotenverklaring van een milieuzone wordt bestraft met een geldboete. Het kabinet zet zich in om automatische handhaving van buitenlandse voertuigen snel mogelijk te maken, desnoods via bilaterale afspraken.

2.4 Doorwerking gemeenten

Begin 2022 zijn in de 14 betrokken gemeenten de volgende milieuzones ingevoerd:

Gemeente	Vracht- auto	Personen- auto	Bedrijfs- auto	Autobus/ touringcar	Taxi	Brom- snorfiets en
Amsterdam		01-11-2020	01-11-2020			
Arnhem			29-10-2020			
Breda						
Delft						
Den Haag		01-7-2021	01-7-2021	01-01-2022	01-7-2021	01-12-2020
Eindhoven						
Haarlem	01-01-2022					
's-Hertogenbosch						
Leiden						
Maastricht						
Rotterdam		Opgeheven 2020	Opgeheven 2020			
R'dam Maasvlakte	01-01-2022 ⁷					
Rijswijk						
Tilburg						
Utrecht				01-01-2022		

Legenda

Aanscherping bestaande milieuzone vanaf/na 1-1-2020
Milieuzone actief voor 1-1-2020
Aanpassing/uitbreiding bestaande milieuzone vanaf/na 1-1-2020
Geen milieuzone voor betreffende voertuigcategorie

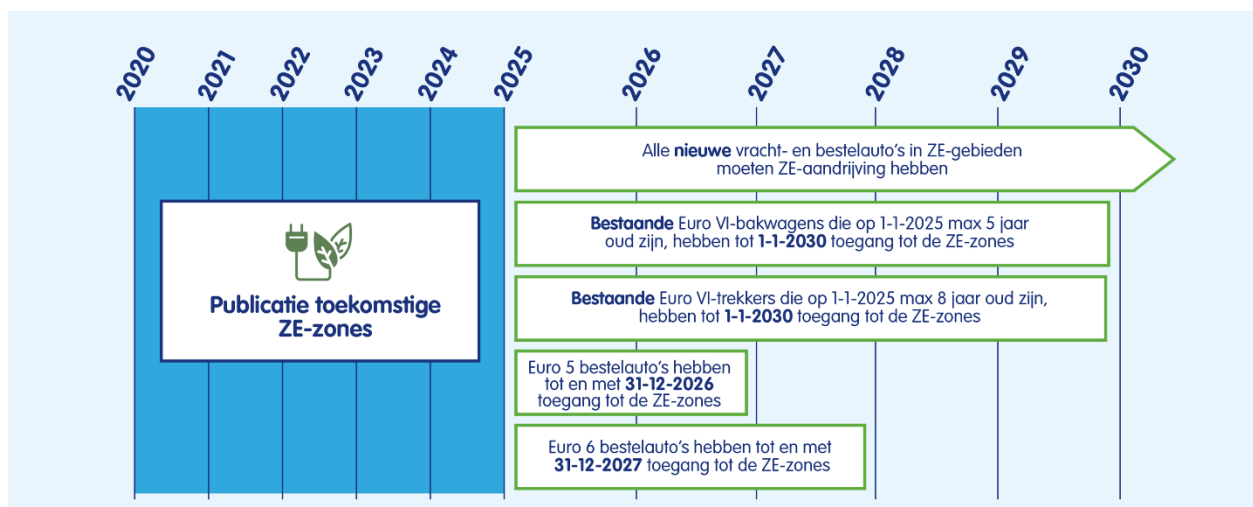
In 13 gemeenten (Haarlem stelde later een milieuzone in, Rotterdam Maasvlakte is geen aparte gemeente) is een milieuzone voor vrachtauto's, waarvan de voorwaarden door de harmonisatie zijn aangescherpt. In vier van deze gemeenten (Amsterdam, Arnhem, Den Haag en Utrecht) geldt de milieuzone ook voor personen- en bedrijfsauto's, waarbij de invoerdatum verschilt. Euro VI-zone Rotterdam Maasvlakte is per 01-01-2022 omgezet in een milieuzone voor vrachtauto's met minimaal emissieklasse 6. Gemeenten zonder milieuzone voor personen- en bedrijfsauto's maakten gebruik van de harmonisatie als mogelijkheid om deze voertuigcategorieën op te nemen in hun bestaande milieuzonebeleid. De harmonisatie had als gevolg dat gemeenten met een milieuzone voor bedrijfsauto's ook personenauto's opnamen in hun toegangsregime, en vice versa.

Daarnaast is in vier gemeenten de milieuzone ook van toepassing voor autobussen, waarvan Amsterdam en Eindhoven al langer en Den Haag en Utrecht sinds januari 2022. In Amsterdam en Den Haag heeft de zone ook betrekking op taxi's en brom- en snorfietsen, maar deze laatste categorie is geen onderdeel van het RVV.

⁷ De Euro VI-zone Maasvlakte is per 1-1-2022 omgezet in een milieuzone Maasvlakte

2.5 Zero-emissiezones in 2025

Vanaf 1 januari 2025 worden er zero-emissiezones ingevoerd in 30 tot 40 gemeenten. Dit betekent dat, met inachtneming van een overgangstermijn, vracht- en bedrijfsauto's alleen toegang hebben tot deze zones wanneer dit verkeer geen CO₂ uitstoot. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft de intentie uitgesproken om (optioneel) andere voertuigcategorieën - zoals taxi's en touringcars – in het zero-emissiezonebeleid op te laten nemen. Op termijn wordt ook de toevoeging van personenauto's overwogen. Gemeenten bepalen zelf of zij een zero-emissiezone naast, los van, of in plaats van een milieuzone inzetten.



Figuur 3: Toegang tot zero-emissiezones voor vracht- en bedrijfsauto's (bron: <https://www.opwegnaarzes.nl/over-zes/zero-emissiezones>)

3 Bevindingen

Dit hoofdstuk beschrijft de feitelijke doorwerking van de geharmoniseerde regelgeving voor gemeenten en weggebruikers. Daarbij wordt per aspect ingegaan op de ervaringen hiermee van de verschillende stakeholders (wat werkt goed, waar zijn verbeteringen mogelijk?). Waar beschikbaar en van toegevoegde waarde zijn de bevindingen onderbouwd met kwantitatieve data.

3.1 Toegangsregime

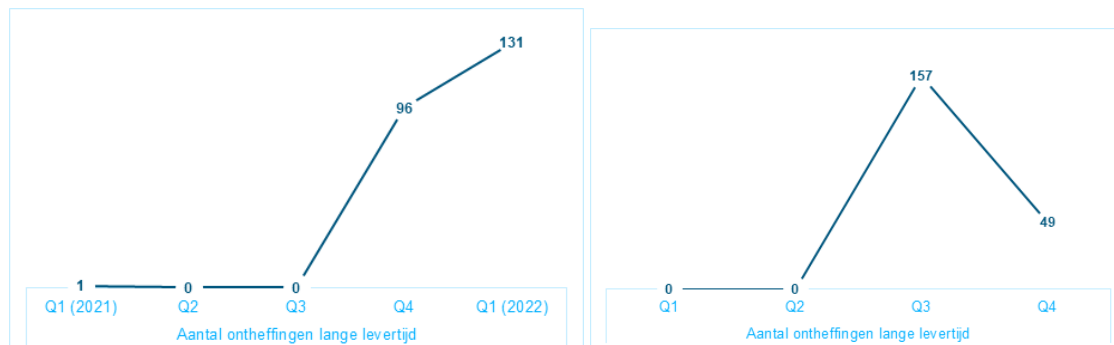
Constatering

Bij de inwerkingtreding van de geharmoniseerde verkeersregels zijn het toegangsregime en de regels voor ontheffingverlening voor vrachtauto's uit het Convenant (2006) voortgezet en is de grens gelegd bij emissieklasse 4. De harmonisatie had hierdoor voor vrachtauto's aanvankelijk geen consequenties. Bovendien was het aantal vrachtauto's dat met een emissieklasse lager dan 4 op de weg reed, al zeer beperkt als gevolg van de autonome vernieuwing en verschoning van het wagenpark.

In 2006 zijn in het Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzoneringsafspraken gemaakt over de instelling van milieuzones en de milieueisen voor vrachtauto's in milieuzones. In het besluit van 23 maart 2009 tot wijziging van onder andere het RVV 1990 is hiervoor de wettelijke basis gelegd. Ter invulling van het Convenant hanteerden gemeenten met een milieuzone voor vrachtverkeer eenzelfde toegangsregime en dezelfde regels voor wat betreft de ontheffingverlening.

Met de harmonisatie gelden voor milieuzones voor bussen dezelfde regels als voor vrachtauto's. Er zijn vier gemeenten met een milieuzone voor bussen, waarvan 2 gemeenten deze hebben ingevoerd per 1 januari 2022.

Conform het RVV is het toegangsregime voor vrachtauto's en bussen met dieselmotor per 1 januari 2022 aangescherpt naar emissieklasse 6. In deze evaluatie is niet onderzocht voor hoeveel ondernemingen /voertuigeigenaren de aanscherping aanleiding was tot het (vervroegd) aanschaffen van een schoner voertuig. Wel blijkt dat de aanscherping consequenties heeft gehad voor de sector. De onderstaande grafieken laten ter illustratie voor twee gemeenten de ontwikkeling van het aantal toegekende ontheffingen lange levertijd voor vrachtauto's zien in de aanloop naar de aanscherping en voor één gemeente ook in het eerste kwartaal van 2022. De stijging van het aantal toegekende ontheffingen voor lange levertijden in de loop van 2021 is ook zichtbaar bij andere gemeenten die inzicht hebben gegeven in het verloop van het aantal toegekende ontheffingen.



Figuur 4: Verloop aantal toegekende ontheffingen voor lange levertijden emissieklasse 6 voertuigen in 2 gemeenten

Niet alle gemeenten waren op tijd gereed voor de handhaving van de aangescherpte toegangseisen. Zo waren niet overal de softwaresystemen voor ontheffingen op tijd ingericht en waren ook de onderborden met toegestane emissieklasse 6 niet in alle gemeenten tijdig vervangen. In alle gemeenten is – ongeacht of deze tijdig gereed was voor handhaving van de aangescherpte regels - gekozen voor het hanteren van een gedoogperiode, die in duur per gemeente verschilt.

Wat betreft het toegangsregime voor personen- en bedrijfsauto's met een dieselmotor kunnen gemeenten, anders dan bij vrachtauto's en bussen, zelf kiezen of zij de grens leggen bij emissieklasse 3 ('geel') of emissieklasse 4 ('groen'). Dit om recht te doen aan de lokale situatie en politieke wensen. Alleen de gemeente Utrecht heeft tijdelijk een gele milieuzone gehanteerd en deze per 1 april 2021 omgezet naar een groene zone. Daarmee hanteren nu alle gemeenten met een milieuzone voor personen- en bedrijfsauto's de grens van emissieklasse 4 en is er sprake van een uniform toegangsregime.

Vanaf 2025 wordt het toegangsregime strenger en kan een gemeente met een milieuzone voor personen- en bedrijfsauto's met een dieselmotor kiezen de grens te leggen bij emissieklasse 4 ('groen') of emissieklasse 5 ('blauw').

Hoe kijken respondenten hier tegenaan?

De uniformering van het toegangsregime wordt over het algemeen positief gewaardeerd door gemeenten en branche- en belangenorganisaties. Allereerst zorgt het voor meer duidelijkheid ten aanzien van de milieuzones voor personen- en bedrijfsauto's. Door uniforme regelgeving worden de weggebruikers niet langer geconfronteerd met uiteenlopende en daardoor verwarrende toegangseisen. Gemeenten en branche- en belangenorganisaties geven ook aan dat eerdere vragen en klachten hierover niet meer aan de orde zijn.

Ook geven gemeenten aan dat de harmonisatie voor de gemeenten zelf tot meer duidelijkheid heeft geleid. Wanneer een gemeente besluit tot het invoeren of aanpassen van een milieuzone voor personen- en bedrijfsauto's, ligt het systeem vast. Gemeenten hoeven niet langer zelf 'het wiel uit te vinden' en kunnen ook eenvoudig leren van andere gemeenten met hetzelfde systeem. Bovendien helpt de juridische basis in het RVV volgens hen ook in het politieke debat en de verantwoording naar burgers en bedrijven.

De respondenten bevestigen dat de harmonisatie van milieuzones voor vrachtauto's aanvankelijk geen impact heeft gehad op de sector. Vragen en klachten vanuit de sector hierover waren nauwelijks aan de orde. De aanscherping van het toegangsregime per 1 januari 2022 (naar emissieklasse 6) was feitelijk de eerste wijziging die gevolgen had voor de sector. De branche- en belangenorganisaties en sommige gemeenten geven aan dat er in de aanloop naar de aanscherping eind 2021 een flinke toename was van vragen vanuit ondernemers. Ook waren er bij verschillende ondernemers (o.a. marktkoopliden) zorgen over hun bedrijfsvoering.

Tot slot wordt opgemerkt dat een periodieke aanscherping van de toegestane emissieklassen ook onderdeel was van het eerdere Convenant en dit principe in het RVV is voortgezet. De aanscherping is daarmee ook niet nieuw voor de sector.

3.2 Communicatie

Constatering

Het RVV regelt niet de communicatie over de geharmoniseerde regelgeving richting weggebruikers, maar de communicatie heeft uiteraard wel een grote invloed op de doorwerking en effectiviteit van de regelgeving.

Zowel door het Rijk als door de afzonderlijke gemeenten en branche- en belangenorganisaties is de geharmoniseerde regelgeving via reguliere communicatiekanalen (o.a. websites, nieuwsbrieven, flyers,

ondernemersverenigingen) breed onder de aandacht gebracht. Daarnaast zijn alle eigenaren van voertuigen waarop de milieuzones betrekking hebben, via het Rijk persoonlijk per brief geïnformeerd.

In het kader van de nieuwe regelgeving is door de RVO de website www.milieuzones.nl compleet vernieuwd. De webstatistieken laten zien dat het gebruik van de website op belangrijke momenten enorm toeneemt. In de aanloop naar de inwerkingtreding van de geharmoniseerde regelgeving liep het aantal bezoeken op van 1.037 (april 2019) naar 16.169 (december 2019) per maand. Ook begin 2020 lag het aantal bezoekers rond dit aantal. Met name de kentekencheck werd veel geraadpleegd. Hiermee kan voor elk kenteken gecontroleerd worden of een voertuig al dan niet toegang heeft tot een milieuzone. Per juni 2021 is in de kentekencheck van de RVO voor iedere emissieklasse 4 en 5 vrachtauto en bus ook een waarschuwing opgenomen, dat het voertuig vanaf 1 januari 2022 geen toegang meer heeft tot de milieuzone.

Hoe kijken respondenten hier tegenaan?

De communicatie rondom de inwerkingtreding van de geharmoniseerde regelgeving wordt over het algemeen als positief beoordeeld. De eigenaren van voertuigen waarop de milieuzones van toepassing zijn, zijn persoonlijk per brief geïnformeerd. Dit is volgens de respondenten een belangrijk medium gebleken om alle belanghebbende voertuigeigenaren te bereiken. Volgens gemeenten wordt ook de website www.milieuzones.nl door henzelf en weggebruikers als prettig en informatief ervaren.

Zowel gemeenten als branche- en belangenorganisaties zijn meer kritisch als het gaat over de communicatie rondom de aanscherping van het toegangsregime voor vrachtauto's en bussen. Hoewel deze aanscherping al bekend en gecommuniceerd was bij de inwerkingtreding van het RVV in 2019, bleek dit niet bij alle voertuigeigenaren (meer) bekend. In oktober 2021 zijn de eigenaren van de voertuigen waarop de aanscherping betrekking had, door het Rijk per brief geïnformeerd. Naar het oordeel van veel respondenten kwam deze informatie voor een deel van de sector te laat en hadden deze voertuigeigenaren volgens hen onvoldoende tijd om hun wagenpark en/of bedrijfsvoering hierop tijdig aan te passen.

Naast de landelijke communicatie, hebben branche- en belangenorganisaties en gemeenten via eigen communicatiekanalen hun achterban c.q. stakeholders geïnformeerd over de aanscherpingen. Bijvoorbeeld door bedrijven die in een bepaalde periode de milieuzone zijn ingereden, via informatiebrieven actief te informeren over de aanscherping. Een aantal gemeenten geeft echter aan dat zij de communicatie over de aanscherping zelf (te) laat en/of beperkt hebben ingevuld.

3.3 Bebording

Constatering

In het besluit van 23 maart 2009 tot wijziging van o.a. het RVV 1990 was de wettelijke basis gelegd voor het verkeersbord dat werd gebruikt voor de aanduiding van milieuzones voor vrachtauto's (C22a). Met de harmonisatie is dit verkeersbord gehandhaafd en zijn alleen de onderborden aangepast.

Voorafgaand aan de harmonisatie konden gemeenten ten behoeve van de aanduiding van milieuzones voor personen- en bedrijfsauto's geen gebruik maken van het verkeersbord C22a. Deze gold alleen voor milieuzones voor vrachtauto's. Voor milieuzones voor personen- en bedrijfsauto's werd daarom een ander verkeersbord (geslotenverklaring, C6) met onderborden gebruikt waarop werd aangegeven welke emissieklassen waren toegestaan in de milieuzone. In de praktijk kozen sommige gemeenten met een milieuzone voor personen- en bedrijfsauto's ervoor om het C6-bord ook te gebruiken voor de aanduiding van milieuzones voor vrachtauto's. In andere gemeenten met een milieuzone voor zowel personen- en bedrijfsauto's als voor vrachtauto's werden twee verschillende verkeersborden met eigen onderborden naast elkaar gebruikt (zie ook figuur 1, paragraaf 2.1). Met de geharmoniseerde verkeersregels is er nu één

verkeersbord (C22a) voor de aanduiding van een milieuzone en wordt de toelating met specifieke onderborden geregeld.

Hoe kijken respondenten hier tegenaan?

Branche- en belangenorganisaties en gemeenten zijn over het algemeen positief over de uniformering van de bebording. Eerdere klachten van weggebruikers hierover zijn niet meer aan de orde.

Tegelijkertijd wordt door de respondenten ook een aantal kritische kanttekeningen en zorgen gedeeld. Allereerst verplichtte de harmonisatie tot het aanpassen van de verkeersborden. Een aantal gemeenten geeft aan dat met het vervangen van de verkeersborden voor hen forse investeringen gemoed waren. Dit leidde tot enige weerstand, mede omdat met de invoering van ZE-zones de bebording mogelijk weer vervangen moet worden. Een aantal gemeenten heeft er dan ook voor gekozen de verkeersborden aan te passen door middel van een sticker.

Bij een aantal gemeenten leeft de wens om op de doorgaande rijkswegen een (voor)aankondiging te kunnen doen, waarmee weggebruikers tijdig worden geattendeerd op de aanwezigheid van een milieuzone in de stad. In de huidige situatie kunnen weggebruikers hier op zijn vroegst op de afrit op worden gewezen. Voertuigen die geen toegang hebben tot de milieuzone, worden vervolgens gedwongen weer de snelweg op te rijden of een andere omleidingsroute te kiezen.

Tot slot wordt opgemerkt dat de bebording voor internationaal verkeer complex c.q. onbegrijpelijk is, aangezien de Nederlandse terminologie niet overeenkomt met Europese termen. Voorbeelden hiervan zijn de termen *milieuzone* en *toegestaan*, die internationaal niet gekend worden.

Met het oog op de toekomst wordt door de respondenten benadrukt om de bebording van ZE-zones goed af te stemmen op de bebording van milieuzones. Volgens de meeste respondenten is de huidige hoeveelheid onderborden voor de weggebruikers nu overzichtelijk. Wanneer de invoering van ZE-zones leidt tot meer onderborden, zal dat mogelijk tot onduidelijkheid leiden.

3.4 Functioneren vrijstellingen en ontheffingen

Constatering

Het RVV regelt dat bepaalde voertuigen toegelaten worden tot een milieuzone, door middel van een landelijke vrijstelling of ontheffing. Voor vrachtauto's zijn daarbij dezelfde voertuigcategorieën aangehouden die ook ontheffing kregen vanuit het Convenant. Voor personen- en bedrijfsauto's zijn er landelijke vrijstellingen van kracht voor rolstoeltoegankelijke auto's, oldtimers en kampeervoertuigen (in de milieuzone waar de eigenaar woonachtig is).

De voertuigen met een landelijke vrijstelling zijn op basis van voertuigkenmerken herkenbaar in het landelijk kentekenregister. De voertuigeigenaren krijgen op basis hiervan automatisch een vrijstelling en hoeven daar geen aparte actie voor te ondernemen.

Een ontheffing⁸ moet door voertuigeigenaren worden aangevraagd bij de RVO of bij de gemeente. De RVO is gemandateerd door gemeenten voor het verlenen van ontheffing voor verhuisauto's, vrachtauto's met laadkraan, kermis- en circusvrachtauto's, en trekkers met meer dan vier assen. In 2018-2019 waren er 10 lopende geldige ontheffingen voor vrachtauto's met een emissieklasse van 3 of lager en in 2020 is er geen dergelijke ontheffing meer verstrekt door de RVO. De RVO kreeg in juni 2021 opdracht van het ministerie van IenW om ontheffingen te verlenen aan vrachtauto's met emissieklasse 4 en 5 in voorbereiding op de

⁸ Met uitzondering van ambtshalve ontheffingen

aanscherping die per 1 januari 2022 in is gegaan. In 2021 zijn er in totaal 404 ontheffingen verleend. In het eerste kwartaal van 2022 ging het nog om 67 ontheffingen en in het tweede kwartaal om 22.

Hoe kijken respondenten hier tegenaan?

Volgens gemeenten en branche- en belangenorganisaties werkt het systeem van landelijke vrijstellingen en ontheffingen via de RVO goed en draagt het bij aan de efficiëntie voor zowel de voertuigeigenaren als de gemeenten zelf.

Daarnaast vraagt een enkele gemeente om meer duidelijkheid en onderbouwing ten aanzien van de bijzondere positie voor voertuigcategorieën met een landelijke vrijstelling. De vrijstellingen voor bijvoorbeeld kampeervoertuigen, oldtimers, rolstoeltoegankelijke voertuigen en verhuisauto's zijn volgens hen onvoldoende uitlegbaar. De argumenten hiervoor, zoals incidenteel gebruik of beperkte actieradius, zijn argumenten die ook voor andere voertuigcategorieën kunnen gelden. Bovendien werken de huidige vrijstellingen voor deze voertuigcategorieën ook oneigenlijk gebruik in de hand. Bijvoorbeeld doordat weggebruikers een camper of oldtimer aanschaffen voor dagelijks gebruik, terwijl de vrijstelling feitelijk is bedoeld om incidenteel gebruik mogelijk te maken. Een dagontheffing, die tot 12 keer per kalenderjaar kan worden verleend, zou dan kunnen volstaan.

3.5 Functioneren lokale vrijstellingen en ontheffingen

Constatering

Gemeenten hebben de bevoegdheid om, naast de landelijke vrijstellingen en ontheffingen, zelf ontheffing te verlenen voor specifieke voertuigcategorieën en gebruikers. Er bestaan volgens www.milieuzones.nl in principe drie verschillende soorten gemeentelijke ontheffingen:

1. Dagontheffing: deze ontheffing kan tot 12 keer per kalenderjaar bij iedere milieuzone gemeente worden aangevraagd.
2. Langdurige ontheffing: deze ontheffing kan worden aangevraagd wanneer een voertuigeigenaar wacht op de levering van een nieuw schoner voertuig dat is aangeschaft.
3. Hardheidsclausule: de ontheffing kan worden aangevraagd wanneer een onderneming op korte termijn financieel niet in staat is een investering te doen in een schoner voertuig.

Niet elke gemeente hanteert deze driedeling en/of geeft daar dezelfde betekenis aan. Door sommige gemeenten worden ook andere type ontheffingen (bijvoorbeeld op grond van medische redenen, of overige bijzondere situaties) onderscheiden.

Weggebruikers moeten bij elke gemeente apart ontheffing aanvragen. Met name voor bedrijven die actief zijn in milieuzones in meerdere gemeenten is dit een tijdrovend en kostbaar proces. De procedures om ontheffing aan te vragen zijn bij elke gemeente anders ingevuld. Weggebruikers moeten voor dezelfde ontheffing in verschillende gemeenten soms een ander formulier gebruiken en net weer iets andere informatie aanleveren. Ook hanteren gemeenten verschillende tarieven voor een ontheffingsaanvraag (variërend van €27 tot €220⁹). Bij een aantal gemeenten is het mogelijk meerdere kentekens in één keer in te dienen, bij andere gemeenten moet per kenteken een ontheffing worden aangevraagd. Tot slot hanteert elke gemeente een eigen afwegingskader voor de toekenning van een ontheffing en kunnen lokale omstandigheden en afwegingen ertoe leiden dat eenzelfde ontheffingsaanvraag bij de ene gemeente wordt toegekend en in een andere gemeente wordt afgewezen. Volgens de branche- en belangenorganisaties leidt dit soms tot vragen en onbegrip bij de sector.

⁹ Dit heeft te maken met een verschil in proceskosten, gemeenten maken geen winst op legeskosten

Een bijzondere categorie in het RVV zijn de voertuigen van gehandicapten die in het licht van de handicap zijn aangepast voor €500 of meer. Voor deze voertuigen wordt een gemeentelijke ontheffing verleend. In het RVV is opgenomen dat deze ontheffing dan geldig is voor het hele land. In de praktijk is het juridisch echter niet mogelijk dat gemeenten elkaars ontheffingen overnemen en is een aparte ontheffing in elke gemeente noodzakelijk. Gemeenten hebben dit opgelost door een gedoogbeleid te hanteren. De RVO faciliteert daarbij een doorgeefluik in de vorm van het beschikbaar stellen van een database. Gemeenten die een dergelijke ontheffing verlenen plaatsen deze zelf in de database, die geraadpleegd kan worden door alle gemeenten met een milieuzone voor personen- en bedrijfsauto's.

Hoe kijken respondenten hier tegenaan?

Zowel de gemeenten als de branche- en belangenorganisaties geven aan voorstander te zijn van het meer uniformeren/stroomlijnen van de lokale ontheffingen, zowel inhoudelijk als qua procedures. Daarbij worden kansen gezien om een deel van de lokale ontheffingen op landelijk niveau te organiseren. Voor sommige ontheffingen, bijvoorbeeld voor lange levertijden, is niet duidelijk waarom deze lokaal aangevraagd moeten worden. Een gecentraliseerde aanpak kan bijdragen aan een vereenvoudiging voor zowel de aanvragers van ontheffingen als voor de beoordeling door de gemeenten.

Naast een gecentraliseerde aanpak, geven gemeenten aan wel de bevoegdheid te willen behouden om lokaal ontheffingen te verlenen en daarmee maatwerk te kunnen blijven leveren.

De RVO geeft aan dat bij een verdere uitbreiding van het mandaat voor het verlenen van ontheffingen, de uitvoerbaarheid en efficiëntie daarvan aandacht verdient. Ook de komst van de ZE-zones zal zorgen voor een (aanzienlijke) groei in ontheffingsaanvragen, waardoor de huidige werkwijze en capaciteit van de RVO niet langer toereikend is. In het kader van de Uitvoeringsagenda Zero-Emissie Stadslogistiek¹⁰ verkennen het ministerie van IenW, brancheorganisaties en gemeenten hoe een landelijk loket efficiënt georganiseerd kan worden en voor welke ontheffingen.

3.6 Naleving en handhaving

Constatering

In het RVV zijn geen regels of afspraken vastgelegd over de wijze van handhaving van de milieuzones. Dit is aan de bevoegdheid van de gemeenten zelf. De handhaving wordt door gemeenten uitgevoerd door middel van camerahandhaving op basis van automatische nummerplaatherkenning en/of inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's). De doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving valt buiten de scope van deze evaluatie, omdat de harmonisatie hier geen directe invloed op heeft (gehad).

Hoe kijken respondenten hier tegenaan?

In meer algemene zin geven de stakeholders aan dat de handhaving is vereenvoudigd door de landelijke registratie van emissieklassen. Met het toekennen van emissieklassen door de RDW kan met het landelijk kentekenregister eenvoudig worden gecontroleerd of een voertuig een milieuzone in mag rijden, of dat een landelijke vrijstelling van toepassing is.

Een aantal gemeenten geeft als kritiekpunt aan dat buitenlandse voertuigen alleen gehandhaafd kunnen worden door de inzet van BOA's en niet op basis van kenteken (camerahandhaving) wat veel effectiever en efficiënter is. Bovendien kunnen BOA's ook geen overtreding vaststellen bij rijdende voertuigen en alleen bij een al staand voertuig gecontroleerd worden door controle van de kentekencard. Rotterdam heeft om deze reden voor vrachtauto's die de milieuzone Maasvlakte willen oprijden een registratieverplichting ingevoerd, maar toch blijft een effectieve handhaving een uitdaging omdat de NAW-gegevens niet uitgewisseld worden. Dit betekent dat voertuigen met een Nederlands kenteken bij een overtreding een grotere 'pakkans' hebben dan voertuigen met een buitenlands kenteken. Hierdoor is er volgens de

¹⁰ Uitvoeringsagenda Stadslogistiek: op weg naar zero-emissie (9 februari 2021)

respondenten in zekere zin sprake van rechtsongelijkheid en (bij vracht- en bedrijfsauto's) concurrentievervalsing. Dit probleem speelt met name in milieuzones nabij de grens en is specifiek door de gemeente Maastricht als zorgpunt benoemd, aangezien daar een substantieel deel van het vrachtverkeer afkomstig is uit België en Duitsland.

Gegevens van voertuigen met buitenlandse kentekens kunnen niet automatisch worden opgevraagd. In Europees verband is uitwisseling van voertuiggegevens uitsluitend mogelijk voor een limitatief aantal verkeersveiligheid gerelateerde overtredingen. Daarnaast heeft Nederland bilaterale overeenkomsten met Duitsland, België en Zwitserland voor de uitwisseling van gegevens bij andere overtredingen (o.a. parkeerovertredingen). Ook deze verdragen regelen echter niet het ter beschikking stellen van de datum eerste toelating (DET) en/of de Euroklasse op het moment dat er nog geen overtreding is vastgesteld.

In de Nota van toelichting bij het gewijzigde RVV is het voornemen uitgesproken dat het kabinet zich inzet om automatische handhaving van buitenlandse voertuigen snel mogelijk te maken, desnoods via bilaterale afspraken. Dit is echter afhankelijk van de bereidheid van andere landen om hiervoor wijzingen in de wetgeving door te voeren. Hierover zijn de afgelopen jaren gesprekken gevoerd, maar dit heeft nog niet tot concrete afspraken geleid.

In de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek is afgesproken dat het ministerie van IenW zich inspant afspraken te maken met de buurlanden en/of in EU-verband over het delen van voertuig- en houderdata van buitenlandse kentekens. Hierin is vastgelegd dat uiterlijk in 2024 een besluit genomen moet worden over de handhaving van buitenlandse voertuigen. Het niet goed kunnen handhaven van voertuigen met buitenlandse kentekens wordt door een aantal partijen als potentieel politiek afbreukrisico gezien voor het invoeren van de ZE-zones.

3.7 Impact op luchtkwaliteit

Constatering

Een milieuzone maakt het mogelijk om de meest vervuilende voertuigen uit delen van de stad te weren om de leefbaarheid, met name op het punt van de luchtkwaliteit, te verbeteren. De verbetering van de luchtkwaliteit is een effect van het invoeren en handhaven van een milieuzone. De harmonisatie heeft het toegangsregime en de bebording van de milieuzones gestroomlijnd. Als zodanig heeft de harmonisatie geen direct effect op de verbetering van de luchtkwaliteit en dit was ook geen aanleiding of doelstelling van de harmonisatie. Wel is er indirect effect via de geleidelijke verschoning van het wagenpark. Gemeenten met een milieuzone voor personen- en bedrijfsauto's hebben daarbij nog enige keuzevrijheid (emissieklasse 3 of 4 en vanaf 2025 emissieklasse 4 of 5). Het tijdpad voor het toegangsregime voor vrachtauto's en bussen ligt in het gewijzigde RVV vast (emissieklasse 4 vanaf 2020 en emissieklasse 6 vanaf 2022).

Hoe kijken respondenten hier tegenaan?

De gemeenten bevestigen dat de harmonisatie op zich geen invloed heeft (gehad) op het besluit om een milieuzone in te voeren en daarmee ook geen directe impact heeft gehad op de verbetering van luchtkwaliteit.

De harmonisatie draagt er wel aan bij dat een positief effect van de milieuzones op de luchtkwaliteit behouden blijft. De aanscherpingen zorgen ervoor dat de toelatingseisen voor milieuzones vooruit blijven lopen op de autonome vernieuwing en verschoning van het wagenpark. Het wettelijk verankeren van deze aanscherpingen zorgt ervoor dat gemeenten hier uniform in optrekken en de aanscherpingen op zichzelf geen onderwerp zijn van eventuele discussies of weerstand.

3.8 Benodigde capaciteit en kosten

Constatering

De harmonisatie vereiste van gemeenten een aanpassing van de lokale verkeersbesluiten en (her)inrichting van de ontheffingssystemen. Daarnaast moesten verkeersborden worden vervangen en/of onderborden worden toegevoegd. In deze evaluatie is geen onderzoek gedaan naar de exacte kosten en benodigde capaciteit. Volgens de gemeenten lopen de kosten uiteen van enkele tonnen tot ruim een miljoen euro.

Hoe kijken respondenten hier tegenaan?

Een aantal gemeenten geeft aan dat de benodigde kosten en capaciteit voor milieuzones niet structureel zijn gedekt. Met name richting de voorbereiding en implementatie van ZE-zones wordt dit als risico gezien. Op basis van eerder onderzoek worden de investeringskosten en operationele kosten (voor 5 jaar) grofweg geraamd op € 1,1 miljoen tot € 2,8 miljoen, afhankelijk van de grootte van de stad en omvang van de ZE-zone¹¹. Respondenten vragen zich af of alle gemeenten die een ZE-zone overwegen zich hier voldoende van bewust zijn. Het niet tijdig beschikbaar hebben van de benodigde middelen en capaciteit kan een reden zijn om af te zien van de invoering van een ZE-zone of deze vooruit te schuiven in de tijd.

3.9 Samenwerking Rijk, gemeenten, branche- en belangenorganisaties.

Constatering

Het Rijk (ministerie van IenW, RVO), de gemeenten met een milieuzone, de VNG, RDW en de belangen- en brancheorganisaties (TLN, Evofenedex, ANWB, RAI Vereniging, BOVAG) zijn georganiseerd via de werkgroep milieuzones. Deze werkgroep was voor de harmonisatie al geruime tijd actief en is intensief betrokken bij de voorbereiding van de harmonisatie.

Na de invoering van de geharmoniseerde verkeersregels is de samenwerking in de werkgroep milieuzones voortgezet. In de werkgroep worden vooral praktische vragen en casuïstiek uitgewisseld, bijvoorbeeld over hoe om te gaan met lokale ontheffingen voor een specifieke doelgroep of voertuigcategorie.

Hoe kijken respondenten hier tegenaan?

De gemeenten, branche- en belangenorganisaties geven aan dat hun belangen en wensen goed zijn geborgd en de harmonisatie kon op breed draagvlak rekenen.

De werkgroep milieuzones wordt door de leden over het algemeen ervaren als een nuttig platform en netwerk, wat bijdraagt aan de praktische uitvoering van de geharmoniseerde milieuzones.

Enkele stakeholders geven aan dat zij de werkgroep milieuzones meer zouden willen benutten voor strategische vragen en kennisdeling. Bijvoorbeeld door met enige regelmaat gezamenlijke issues meer diepgaand te bespreken in een door enkele leden voorbereid themaoverleg.

¹¹ Nul Emissie Zone Stadslogistiek 2025 Kosten en Baten, Royal HaskoningDHV en BCI International, december 2019

4 Conclusies en aanbevelingen

Met de geharmoniseerde regels voor milieuzones is er één systeem met eenduidige categorieën en borden voor milieuzones ingevoerd. In het bijgestelde RVV zijn hiervoor op hoofdlijnen de volgende zaken juridisch vastgelegd:

1. Eenduidig en uniform toegangsregime op basis van emissieklasse, dat na verloop van tijd strenger wordt.
2. Uniformering van het verkeersbord voor milieuzones en het vaststellen van onderborden waarop de voertuigcategorie en het toegangsregime worden aangegeven.
3. Invoering van landelijk geldende vrijstellingen en door gemeenten aan de RVO gemandateerde ontheffingen voor bepaalde soorten personen- en bedrijfsauto's, vrachtauto's en bussen met een dieselmotor.
4. Wijziging van het Kentekenreglement ten behoeve van het aantekenen van emissieklassen van voertuigen in het kentekenregister.

Hieronder volgt onze analyse van de bevindingen uit deze evaluatie, waarbij we ingaan op de belangrijkste resultaten en effecten van de doorgevoerde wijzigingen. Deze resulteren in een set van aanbevelingen, die in de laatste paragraaf zijn uitgewerkt.

4.1 Conclusies

Meer duidelijkheid over milieuzones voor personen- en bedrijfsauto's

De belangrijkste aanleiding voor de harmonisatie van milieuzones waren de verschillen in toegangsregimes en bebording van de milieuzones voor personen- en bedrijfsauto's. Dit leidde tot vragen en onduidelijkheid bij weggebruikers en hun belangenorganisaties. Bij de belangen- en brancheorganisaties en gemeenten was er behoefte aan meer regie vanuit het Rijk en landelijk uniforme regels. Met de wijzigingen in het RVV is hier naar tevredenheid van gemeenten en branche- en belangenorganisaties invulling aan gegeven.

Wat betreft het toegangsregime kunnen gemeenten bij het weren van personen- en bedrijfsauto's, anders dan bij vrachtauto's en bussen, zelf kiezen of zij de grens leggen bij emissieklasse 3 ('geel onderbord') of emissieklasse 4 ('groen onderbord'). Dit om recht te doen aan de lokale situatie en bestuurlijke wensen. In principe gaat deze keuzevrijheid in toegangsregime ten koste van de beoogde uniformiteit en duidelijkheid voor de weggebruikers. Eén gemeente (Utrecht) heeft tijdelijk gekozen voor een gele zone, de andere gemeenten kozen voor een groene zone. Sinds 1 april 2021 hebben alle gemeenten met een milieuzone voor personen- en bedrijfsauto's de ondergrens van emissieklasse 4 en is er sprake van een uniform toegangsregime.

Vanwege al bestaand Convenant was impact van harmonisatie voor vrachtauto's beperkt

Voor vrachtauto's heeft de harmonisatie van milieuzones bij de inwerkingtreding nauwelijks tot verandering geleid voor de sector. In het "Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzones (2006)" hadden gemeenten, bedrijfsleven en het Rijk onderling afspraken gemaakt over de instelling van milieuzones voor vrachtauto's en werden eenzelfde toegangsregime en regels voor ontheffing toegepast. Deze afspraken zijn overgenomen in het bijgestelde Besluit RVV en de harmonisatie per 1-1-2020 had daardoor ook geen impact op de toelating van vrachtauto's in de milieuzone. Ook het verkeersbord dat werd gebruikt voor de aanduiding van een milieuzone voor vrachtauto's (C22a) was wettelijk al vastgelegd in het RVV 1990 (besluit 23 maart 2009) en met de harmonisatie werden alleen de onderborden aangepast.

Systeem van landelijke vrijstellingen en ontheffingen werkt efficiënt, maar keuze voor voertuigcategorieën is moeilijk uitlegbaar

Het systeem van landelijke vrijstellingen en ontheffingen door de RVO draagt bij aan een efficiënte uitvoering. Voertuigen met een vrijstelling zijn op basis van voertuigkenmerken herkenbaar in het landelijk kentekenregister en voertuigeigenaren hoeven zelf geen actie te ondernemen om toegang te houden tot de milieuzone. De RVO is door gemeenten gemandateerd voor het verlenen van ontheffingen voor een aantal voertuigcategorieën. Voertuigeigenaren hoeven maar één keer ontheffing aan te vragen in plaats van bij elke gemeente afzonderlijk. Dit was voor de harmonisatie echter ook al het geval.

Wij constateren dat de keuze voor de voertuigen met een landelijke vrijstelling of ontheffing via de RVO soms moeilijk uitlegbaar is. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk waarom verhuisauto's worden uitgezonderd van ander vrachttransport. Argumenten die hiervoor worden gegeven, zoals bijvoorbeeld weinig kilometers en lange afschrijfperiode, gelden ook voor sommige andere voertuigen die geen landelijke vrijstelling of ontheffing hebben.

Ook worden landelijke vrijstellingen en ontheffingen verleend aan voertuigen die men slechts incidenteel wil toelaten in een milieuzone. Dit geldt bijvoorbeeld voor kermis- en circusvrachtauto's en vrachtauto's voor exceptioneel transport. Daarnaast zijn kampeervoertuigen en oldtimers vrijgesteld, uitgaande van een beperkt gebruik. In de praktijk worden deze voertuigen soms ook ingezet voor dagelijks vervoer. Om oneigenlijk gebruik te voorkomen, zou de toelating van deze voertuigen beter via een dagontheffing kunnen worden geregeld.

Verschillen in gemeentelijke ontheffingen en aanvraagprocedures gaan ten koste van de beoogde duidelijkheid

Naast de ontheffingen waarvoor de RVO is gemandateerd, verlenen gemeenten zelf ook ontheffingen. Daarbij worden door gemeenten verschillende regimes, aanvraagformulieren en -procedures en leges gehanteerd. Dit gaat ten koste van de duidelijkheid voor de weggebruikers en levert een aanzienlijke werklust en kostenpost voor aanvrager en gemeente op. Hoewel het verlenen van een ontheffing een gemeentelijke bevoegdheid betreft, zouden duidelijkheid en efficiency voor de weggebruiker kunnen worden vergroot door de lokale ontheffingsprocedures in ieder geval landelijk te uniformeren, en desgewenst via één loket te organiseren. Mogelijkheden voor het vormgeven van één loket worden ter voorbereiding op de ZE-zones momenteel uitgewerkt.

Harmonisatie ondersteunt het effect van milieuzones op verbetering luchtkwaliteit

In de Nota van toelichting bij het besluit tot wijziging RVV is gevraagd om in de evaluatie ook stil te staan bij de effecten van de harmonisatie op de luchtkwaliteit.

Verbetering van de luchtkwaliteit is een effect van het invoeren en handhaven van een milieuzone en was geen aanleiding of doelstelling van de harmonisatie. De wijzigingen in het RVV gericht op de harmonisatie hebben dan ook geen directe invloed (positief dan wel negatief) op de luchtkwaliteit. De effecten van milieuzones op de ontwikkeling van de luchtkwaliteit staan dan ook los van de harmonisatie en zijn in het kader van deze evaluatie niet nader onderzocht.

De harmonisatie ondersteunt wel dat een positief effect van milieuzones op de luchtkwaliteit behouden blijft. Aanscherping van de toelatingseisen, zoals opgenomen in het RVV, is een belangrijke voorwaarde om met milieuzones effectief te kunnen blijven sturen op de verbetering van luchtkwaliteit. De autonome ontwikkeling en verschoning van dieselloertuigen wordt versneld doordat bedrijven en burgers eerder overgaan tot aanschaf van een schoner voertuig.

Geen effect op wijze van handhaving, wel vereenvoudiging door landelijke kentekenregistratie

In de Nota van toelichting bij het besluit tot wijziging RVV is gevraagd om in de evaluatie ook stil te staan bij de effecten van de harmonisatie op de handhaving. De wijze van handhaving is een gemeentelijke bevoegdheid en de geharmoniseerde verkeersregels stellen hier geen eisen aan. De harmonisatie heeft dan ook geen direct effect op de handhaving.

Meer indirect heeft het RVV wel een positief effect op de efficiency van de handhaving door gemeenten. Met de wijzigingen in het RVV 1990 is ook het Kentekenreglement gewijzigd. In het landelijke kentekenregister wordt voor elk motorvoertuig de emissieklasse aangetekend. Hiermee kan eenvoudig worden getoetst door gemeenten of een voertuig al dan niet toegestaan is in de milieuzone.

Automatische handhaving van buitenlandse voertuigen op basis van kenteken nog niet mogelijk

Voertuigen met een buitenlands kenteken kunnen momenteel niet automatisch worden gehandhaafd op basis van kenteken, omdat buitenlandse voertuigen niet in het kentekenregister van de RDW staan en deze gegevens niet (op voorhand) bekend zijn, in tegenstelling tot voertuigen met een Nederlands kenteken. Op Europees niveau en in bilaterale overeenkomsten is vooralsnog niet geregeld dat landen beschikking krijgen over datum eerste toelating en/of Euroklasse, waardoor handhaving op basis van kenteken niet mogelijk is. Alleen met de inzet van BOA's kunnen buitenlandse voertuigen worden gehandhaafd, maar de praktische uitvoerbaarheid is lastiger dan met camera's, waardoor de pakkans minder groot is. Wij concluderen dat dit met name in de (grens)gemeenten met een hoog aandeel buitenlandse voertuigen leidt tot een ongewenst speelveld en ongelijke concurrentie tussen Nederlandse en buitenlandse ondernemingen.

Uitbreiding van regelgeving RVV naar andere voertuigcategorieën op dit moment niet opportuun

Het ministerie van IenW heeft in haar opdracht voor deze evaluatie gevraagd ook te kijken naar de eventuele wensen en mogelijkheden voor een verdere uitbreiding van de regelgeving voor andere voertuigcategorieën, en daarbij specifiek in te gaan op brom- en snorfietsen en landbouwvoertuigen. Op dit moment blijkt er bij het ministerie, de gemeenten en de branche- en belangenorganisaties geen behoefte aan verdere uitbreiding van de geharmoniseerde regelgeving voor andere voertuigcategorieën.

Er zijn op dit moment twee gemeenten (Amsterdam en Den Haag) met een milieuzone voor brom- en snorfietsen en er zijn geen gemeenten met een milieuzone voor landbouwvoertuigen. Gezien het beperkte geografische bereik van brom- en snorfietsen is uitbreiding van de regelgeving voor deze voertuigcategorie in de huidige situatie niet direct passend bij de aanleiding en doelen van de harmonisatie. Daarbij dient opgemerkt te worden dat in het kader van deze evaluatie alleen is gesproken met gemeenten die een milieuzone hebben voor vrachtauto's, bussen, personenauto's en/of bedrijfsauto's. Het is niet bekend of bij andere gemeenten de wens bestaat om een milieuzone voor andere voertuigcategorieën in te voeren en uitbreiding van de regelgeving gewenst is. Wanneer meerdere gemeenten een milieuzone voor deze voertuigcategorieën willen introduceren is harmonisatie gewenst. Dit biedt duidelijkheid aan eigenaren en de markt en helpt gemeenten bij het maken van beleid.

Tijdige en persoonlijke communicatie cruciaal voor weggebruikers

De communicatie richting weggebruikers vindt plaats vanuit zowel de Rijksoverheid, als door branche- en belangenorganisaties en gemeenten. Met name de hoeveelheid vragen en ontheffingsaanvragen na de landelijke communicatie rondom de aanscherping voor vrachtauto's en bussen in het najaar van 2021 laten het belang zien van tijdige communicatie. Vooral kleinere ondernemers (MKB, ZZP'ers) zijn lastiger te bereiken via de reguliere communicatiekanalen van overheden en branche- en belangenorganisaties en voor hen is tijdige en persoonlijke één-op-één communicatie van groot belang. Daarbij is het zoeken naar het juiste optimum: met (te) vroege communicatie kan het gevoel van urgentie nog onvoldoende groot zijn en met (te) late communicatie is de urgentie weliswaar groot, maar is de handelingsruimte beperkt.

Benodigde capaciteit en kosten niet overal structureel geregeld

Richting invoering van ZE-zones is het belangrijk om vroegtijdig een beeld te vormen welke kosten gepaard gaan met de voorbereiding en de implementatie van de zones, zodat gemeenten zich hier intern op kunnen voorbereiden (opnemen in de begroting). Voorkomen moet worden dat de benodigde financiële middelen en capaciteit voor gemeenten een reden gaan zijn om te besluiten geen ZE-zone in te voeren of die keuze vooruit te schuiven in de tijd. Gelet op het nationale belang van de invoering van ZE-zones en de afspraken hierover in het klimaatakkoord zien wij ook een rol van het Rijk om gemeenten - indien nodig - te ondersteunen bij de implementatie van ZE-zones en hier instrumenten voor uit te werken.

Goede landelijke samenwerking in de uitvoering

Uit de gesprekken die in het kader van deze evaluatie zijn gevoerd, blijkt een grote betrokkenheid van gemeenten en branche- en belangenorganisaties om van de milieuzones en nul-emissiezones een succes te maken. De samenwerking in de werkgroep milieuzones is nuttig; de werkgroep biedt een goed platform voor uitwisseling van kennis en ervaringen en beantwoording van praktische vragen bij de uitvoering. Hoewel de wijze van uitvoering binnen de gestelde kaders van de harmonisatie de bevoegdheid is van de gemeenten, kan een verdere uniformering van bijvoorbeeld de procedures voor ontheffingsaanvragen (dezelfde formulieren, doorlooptijden, legeskosten) bijdragen aan de duidelijkheid en gelijke behandeling voor de weggebruiker. Daarnaast is eventueel ook efficiëntiewinst te behalen door meer gebruik te maken van elkaars expertise en instrumenten.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van onze conclusies, komen wij tot onderstaande aanbevelingen.

1. Wij adviseren om de huidige regelgeving voor geharmoniseerde milieuzones, zoals opgenomen in het bijgestelde RVV, voorlopig ongewijzigd te laten. De invoering is van recente datum en vanuit het perspectief van duidelijkheid en continuïteit voor weggebruikers en gemeenten zijn nieuwe wijzigingen voor wat betreft milieuzones op korte termijn niet gewenst. Bovendien blijken uit deze evaluatie geen urgente aanleidingen die wijzigingen van het RVV op korte termijn noodzakelijk maken.
2. Vanaf 2025 kunnen weggebruikers in de binnensteden te maken krijgen met twee verschillende regimes: milieuzones en ZE-zones. De beide regimes stellen andere eisen aan de toelating van verschillende voertuigcategorieën. Hiermee neemt het risico op onduidelijkheid voor de weggebruikers toe. Gemeenten bepalen zelf of zij al dan niet een milieuzone en/of ZE-zone gaan invoeren. Dit besluit vraagt om een transparante afweging en onderbouwing voor zowel de politieke besluitvorming als richting inwoners en bedrijven.

Wij adviseren om als Rijk en gemeenten in samenwerking met branche- en belangenorganisaties het komende jaar een visie op de samenhang en wisselwerking tussen milieuzones en ZE-zones op te stellen en daarmee duidelijkheid te bieden voor weggebruikers en gemeenten. Voorts dient deze visie als basis voor eventuele aanpassingen in de regelgeving en uitvoering van de milieuzones (vanaf 2025) en als input bij de verdere voorbereidingen op de invoering van ZE-zones.

Op basis van deze evaluatie adviseren wij om in deze visie in ieder geval de volgende onderwerpen mee te nemen.

- a. Richtlijnen en handvatten voor de toepassing van milieuzones in gemeenten waar tevens een ZE-zone wordt ingesteld. Onze aanbeveling daarbij is om in de binnensteden niet twee regimes voor dezelfde voertuigcategorie naast elkaar in te voeren. Wij zien wel mogelijkheden om milieuzones

overlappend aan ZE-zones in te voeren voor voertuigcategorieën die (nog) niet in de ZE-zones zitten. Bijvoorbeeld door in hetzelfde gebied een milieuzone voor personenauto's in te stellen in combinatie met een ZE-zone voor andere voertuigcategorieën.

- b. Eenduidige criteria vaststellen op basis waarvan een bepaalde voertuigcategorie in aanmerking komt voor een landelijke vrijstelling of ontheffing. Onze aanbeveling is om daarbij in beginsel dezelfde criteria te hanteren voor milieuzones als voor ZE-zones. De uiteindelijke afweging om een landelijke vrijstelling of ontheffing te verlenen, kan voor milieuzones en ZE-zones uiteraard tot een andere selectie van voertuigcategorieën leiden. Bij het vaststellen van criteria geven we als aandachtspunt mee dat voorkomen moet worden dat een landelijke vrijstelling of ontheffing tot ongewenste effecten leidt, doordat deze voertuigen (zoals oldtimers of kampeervoertuigen) bewust worden aangeschaft en gebruikt voor dagelijks vervoer. De criteria voor het verlenen van een ontheffing moeten passen bij het gebruik dat je wilt faciliteren (bijvoorbeeld incidentele toelating).
- c. Een oplossing voor de handhaving van buitenlandse voertuigen. Dit traject is reeds ingezet vanuit de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek. Onze aanbeveling is om voor de handhaving van buitenlandse voertuigen in milieuzones hierbij aan te sluiten en – voor zover juridisch mogelijk – dezelfde afspraken toe te passen.
- d. Een concreet voorstel uit te werken voor de verkeersborden waarmee milieuzones en ZE-zones worden aangeduid, inclusief de onderborden met de aanduiding van de betreffende voertuigcategorieën. Wij adviseren om hiervoor verschillende scenario's uit te werken voor zowel situaties waarin alleen een milieuzone of ZE-zone wordt toegepast, als voor situaties waar beide regimes elkaar overlappen of op elkaar aansluiten. Tevens adviseren wij om samen met Rijkswaterstaat te onderzoeken hoe vooraankondigingen voor een milieuzone en/of ZE-zone vorm te kunnen geven.

Het advies is om de huidige werkgroep milieuzones in stand te houden en te benutten voor het opstellen van de visie op de zonering in binnensteden en in de aanloop naar 2025 de eventuele aanpassingen in de regelgeving en uitvoering van milieuzones voor te bereiden. Vanaf die tijd kan de werkgroep milieuzones desgewenst worden samengevoegd met de organisatie rondom de ZE-zones.

Aanbevelingen specifiek voor milieuzones

3. Wij adviseren om meer uniformiteit en efficiëntie aan te brengen in de procedures voor het aanvragen en beoordelen van lokale ontheffingen en daarbij in ieder geval de volgende verbeteringen te overwegen:
 - a. Het opstellen van een landelijk afwegingskader dat gemeenten gebruiken voor de toekenning van een lokale ontheffing. Een gezamenlijk afwegingskader maakt voor weggebruikers duidelijk en transparant op basis van welke criteria een lokale ontheffing (en welk type ontheffing) al dan niet wordt verleend. Lokale omstandigheden vragen om maatwerk en kunnen er uiteraard toe leiden dat een ontheffing in de ene gemeente wel wordt verleend en in een andere gemeente niet.
 - b. Het toepassen van dezelfde indeling c.q. categorieën en definities van lokale ontheffingen door gemeenten. Door de huidige verschillen tussen gemeenten moeten weggebruikers voor eenzelfde ontheffing verschillende type ontheffingen aanvragen. Dit is onduidelijk en niet passend bij een situatie waarin toegegroeid wordt naar meer uniformiteit en efficiëntie.
 - c. Het uniformeren van de aanvraagprocedure, waarbij het uitgangspunt is dat weggebruikers bij het aanvragen van een lokale ontheffing slechts één keer de benodigde informatie hoeven aan te leveren. Wij adviseren om één landelijk of centraal loket in te richten waar gebruikers terecht kunnen voor het aanvragen van een lokale ontheffing. Voor de beoordeling en afhandeling van de ontheffingsaanvragen zijn twee opties mogelijk
 1. Ontheffingen die in principe altijd door gemeenten worden verleend op landelijk niveau (via één loket) af te handelen. Het loket wordt hiertoe gemandateerd door de gemeenten.

2. Overige ontheffingen worden door het landelijk loket ter besluitvorming aan de gemeenten voorgelegd. Wij adviseren om bij de verdere voorbereidingen voor het landelijk loket te onderzoeken of en voor welke type ontheffingen het wenselijk en van toegevoegde waarde is om vanuit het landelijk loket ook een advies mee te geven aan gemeenten over het al dan niet verlenen van ontheffing.

Wij adviseren om één landelijk of centraal loket in te richten, waar gebruikers terecht kunnen voor zowel ontheffingsaanvragen voor milieuzones als voor (de toekomstige) ZE-zones.

4. Gelet op de doelstellingen van de harmonisatie (meer duidelijkheid door uniformiteit) zien wij momenteel geen aanleiding voor verdere uitbreiding van de regelgeving voor milieuzones voor brom- en snorfietsen en/of landbouwvoertuigen. Wij adviseren om een eventuele uitbreiding pas te overwegen wanneer meerdere gemeenten een milieuzone hebben (of willen instellen) voor een bepaalde voertuigcategorie én weggebruikers in de praktijk ook daadwerkelijk te maken (gaan) krijgen met verschillende regimes.

Aanbevelingen specifiek voor ZE-zones

5. Wij adviseren om op korte termijn met gemeenten in meer detail de benodigde kosten en capaciteit voor de implementatie van ZE-zones in beeld te brengen en daarbij gebruik te maken van de eerdere analyses uit het onderzoek Nul Emissiezone Stadslogistiek Kosten en Baten. De invoering van ZE-zones draagt, behalve aan lokale doelen, bij aan de landelijke doelstellingen en afspraken om de CO₂-uitstoot te reduceren. Om te voorkomen dat de beschikbare financiële middelen en/of capaciteit een reden zijn voor gemeenten om af te zien van de invoering van een ZE-zone, kan ondersteuning vanuit het Rijk gewenst zijn om de landelijke doelstellingen te realiseren.
6. In de Nota van Toelichting bij het gewijzigde RVV is aangegeven dat ook wordt gekeken naar de termijn waarop voertuigcategorieën aan de nul-emissiezone kunnen worden toegevoegd. Voor taxi's en touringcarbussen worden op dit moment in separate trajecten voorbereidingen getroffen. Voor taxi's is recent door het Rijk, een vijftal gemeenten, belangen- en brancheorganisaties en taxibedrijven/-platforms een afsprakenkader vastgesteld, met als doel dat vanaf 1 januari 2025 bij de RDW geregistreerde taxi's die een ZE-zone binnenrijden in principe emissieloos zijn, met een overgangsregeling voor eerder geregistreerde taxi's. Ook voor touringcars wordt onderzoek gedaan of een landelijke regeling kan worden getroffen, dat later dit jaar wordt afgerond.

Op basis van deze evaluatie adviseren wij om de toevoeging van andere categorieën voertuigen dan taxi's en touringcarbussen in gang te zetten op moment dat daar bij de eerste gemeenten ook concrete initiatieven voor ontstaan. Deze praktijksituaties helpen om een praktisch werkende en efficiënte regelgeving te ontwikkelen en zijn bovendien nodig voor een goede afstemming met gemeenten en branche- en belangenorganisaties.

7. Vroegtijdige en eenduidige communicatie rondom de invoering van ZE-zones is cruciaal om weggebruikers voldoende tijd te geven zich goed voor te bereiden op het nieuwe regime, door bijvoorbeeld de aanschaf van een nieuw voertuig of aanpassingen in de bedrijfsvoering. Tegelijkertijd blijkt uit deze evaluatie ook dat bij (te) vroege communicatie, een of twee jaar voor een bepaalde wijziging, het urgentiebesef nog niet bij iedereen groot genoeg is. De kracht van communicatie zit in de herhaling. Ons advies is om samen met het Rijk, branche- en belangenorganisaties en gemeenten een gezamenlijke communicatiestrategie te ontwikkelen, met een heldere onderlinge taakverdeling en concrete mijlpalen wanneer gebruikers vanuit verschillende afzenders en communicatiekanalen worden geïnformeerd.

Bijlage I – Geïnterviewde partijen

Klankbordgroep

1. ANWB (Algemene Nederlandse Wielrijdersbond)
2. Evofenedex
3. Gemeente Amsterdam
4. Gemeente Maastricht
5. Gemeente Rotterdam
6. Gemeente Tilburg
7. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
8. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
9. Transport en Logistiek Nederland (TLN)

Andere geïnterviewde partijen

10. Gemeente Arnhem
11. Gemeente Breda
12. Gemeente Delft
13. Gemeente Den Bosch
14. Gemeente Den Haag
15. Gemeente Eindhoven
16. Gemeente Haarlem
17. Gemeente Leiden
18. Gemeente Rijswijk (beantwoording vragen per mail)
19. Gemeente Utrecht
20. RAI Vereniging