

Kenmerk	W17.19.0190/IV
Datum aanhangig	11 juli 2019
Datum vastgesteld	18 september 2019
Datum advies	19 september 2019
Datum publicatie	12 november 2019
Vindplaats	Staatscourant

## Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2019, no.2019001355, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit 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, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in wijzigingen van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990), het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) en het Kentekenreglement in verband met de harmonisatie van milieuzones en de introductie van nul-emissiezones.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de introductie van nul-emissiezones, de overgangsregeling voor bestaande milieuzones en het afzien van notificatie bij de Europese Commissie. In verband daarmee is aanpassing van het ontwerpbesluit en de toelichting wenselijk.

### 1. Aanleiding en inhoud van het ontwerpbesluit

Het RVV 1990 biedt sinds 2009 een wettelijke grondslag voor het instellen van milieuzones voor vrachtauto's met een dieselmotor. Een aantal gemeenten heeft de afgelopen jaren echter ook milieuzones voor andere motorvoertuigen ingesteld. De daarbij gehanteerde toegangsregimes en wijze van bebording lopen uiteen en leiden tot onduidelijkheid bij weggebruikers. Het ontwerpbesluit voorziet daarom in een geharmoniseerd regime in het RVV 1990 voor milieuzones voor personen- en bedrijfsauto's, vrachtauto's en bussen met een dieselmotor. (zie noot 1) Het ontwerpbesluit introduceert daarnaast in het RVV 1990 het instrument van de nul-emissiezone met bijbehorende bebording. Daarmee kan een bevoegd gezag vanaf 1 januari 2025 een gebied aanwijzen waarin uitsluitend emissieloze bedrijfs- en vrachtauto's mogen komen. (zie noot 2)

### 2. Nul-emissiezones

Hoewel het pas vanaf 1 januari 2025 mogelijk zal zijn om daarvan gebruik te maken, wordt met het ontwerpbesluit nu al het instrument van de nul-emissiezone in het RVV 1990 geïntroduceerd. Reden hiervoor is volgens de toelichting de Green Deal Zero Emission Stadslogistiek (hierna: de Green Deal ZES), een afspraak tussen verschillende gemeenten, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, belangenorganisaties en de rijksoverheid om in 2025 de stadskernen van de aangesloten gemeenten emissievrij te beleveren. Door de nul-emissiezone nu al in het RVV 1990 op te nemen, kunnen gemeenten en bedrijfsleven er volgens de toelichting in hun besluitvorming rekening mee houden.

**a. Effectiviteit en evenredigheid**

Het aanwijzen van een gebied waarin uitsluitend nog emissieloze bedrijfs- en vrachtauto's mogen komen, kan grote gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van dat gebied voor goederen en diensten. In de toelichting wordt echter niet ingegaan op de vraag onder welke omstandigheden inzet van het instrument van de nul-emissiezone vanaf 1 januari 2025 effectief en - vooral ook - evenredig wordt geacht, ook met het oog op de verenigbaarheid met het Unierecht. (zie noot 3)

Gelet op de keuze om dit instrument nu al in het RVV 1990 op te nemen, dient hieraan in de toelichting aandacht te worden besteed. Hierbij is mede van belang dat het instrument van de nul-emissiezone een ruimere reikwijdte heeft dan de Green Deal ZES. Het is niet beperkt tot de bij de Green Deal ZES aangesloten gemeenten of tot stadskernen. Bovendien ziet het op meer voertuigen. Waar de Green Deal ZES inzet op emissievrije voertuigen voor stadslogistiek, (zie noot 4) zal de nul-emissiezone in principe voor alle soorten bedrijfs- en vrachtauto's gaan gelden.

De Afdeling adviseert om in de toelichting alsnog in te gaan op de effectiviteit en evenredigheid van het instrument van de nul-emissiezone.

**b. Ontbreken regeling vrijstellingen en ontheffingen**

Het valt op dat het instrument van de nul-emissiezone wel al in het RVV 1990 wordt geïntroduceerd, maar dat daarbij, anders dan bij de milieuzone, niet is voorzien in een regeling van vrijstellingen en ontheffingen voor bijzondere soorten voertuigen. Aangenomen mag worden dat bij nul-emissiezones, net als bij milieuzones, behoefte zal bestaan aan een dergelijke regeling.

De Afdeling adviseert om het ontwerpbesluit daarmee aan te vullen.

**3. Overgangsregeling milieuzones**

Gemeenten waarin op 1 januari 2020 een milieuzone voor diesellootvoertuigen aanwezig is, krijgen tot 1 oktober 2020 om te voldoen aan het nieuwe regime. Voor milieuzones voor taxi's geldt onder omstandigheden een termijn tot 1 januari 2025 om te voorkomen dat taxiondernemers die geïnvesteerd hebben in verschooning van hun wagenpark gedupeerd worden door een versoepeling van eisen. (zie noot 5)

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de vraag of zich ook andere gevallen kunnen voordoen waarin onder de bestaande gemeentelijke regimes verwachtingen zijn gewekt bij en inspanningen zijn verricht door gebruikers van motorvoertuigen, die tot een overgangsregeling zouden kunnen nopen. De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen.

**4. Afzien van notificatie**

Het ontwerpbesluit is niet op grond van de Notificatierichtlijn (zie noot 6) genotificeerd bij de

Europese Commissie. Dit terwijl een eerder voorgestelde uitbreiding van de milieuzone in het RVV 1990 tot andere categorieën motorvoertuigen dan vrachtauto's in 2014 nog wel is genotificeerd. (zie noot 7) Ook het Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzonering en diverse aanpassingen daarvan zijn genotificeerd, laatstelijk in 2016. (zie noot 8)

De Afdeling adviseert om in de toelichting te motiveren waarom van notificatie van het ontwerpbesluit is afgezien of, indien een dragende motivering niet kan worden gegeven, het ontwerpbesluit alsnog te notificeren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State

### **Nader rapport (reactie op het advies) van 24 oktober 2019**

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de introductie van nul-emissiezones voor goederenvervoer, de overgangsregeling voor bestaande milieuzones en het afzien van notificatie bij de Europese Commissie. De Afdeling advisering adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

Hierna wordt nader ingegaan op bovengenoemde opmerkingen van de Afdeling advisering.

#### **1. Nul-emissiezones**

##### **a. Effectiviteit en evenredigheid**

De Afdeling merkt op dat het aanwijzen van een gebied waarin uitsluitend nog emissieloze bedrijfs- en vrachtauto's mogen komen, grote gevolgen kan hebben voor de toegankelijkheid van dat gebied voor goederen en diensten. In de toelichting wordt echter niet ingegaan op de vraag onder welke omstandigheden inzet van het instrument van de nul-emissiezone vanaf 1 januari 2025 effectief en - vooral ook - evenredig wordt geacht, ook met het oog op de verenigbaarheid met het Unierecht. (zie noot 9) De Afdeling adviseert dan ook om in de toelichting alsnog in te gaan op de effectiviteit en evenredigheid van het instrument van de nul-emissiezone.

De klimaatopgave voor Nederland maakt een transitie naar emissievrije mobiliteit noodzakelijk. In het Klimaatakkoord van 28 juni 2019 (zie noot 10) is daarom onder andere afgesproken om vanaf 2025 nul-emissiezones in te voeren in de 30-40 grootste gemeenten. Dit leidt naar verwachting tot een besparing van 1,0 Mton CO<sub>2</sub>, waarmee een significante bijdrage aan het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van mobiliteit geleverd kan worden.

Het besluit beoogt duidelijkheid voor de weggebruiker te creëren. In het geval van nul-emissiezones door de introductie van een nieuw verkeersbord en de duidelijkheid dat deze zones, in tegenstelling tot milieuzones, uitsluitend gelden voor het goederenvervoer. Het besluit verplicht niet tot het instellen van een dergelijke zone, dat is en blijft de bevoegdheid van gemeenten. Zij wegen bij het nemen van een verkeersbesluit tot invoering van een nul-emissiezone dit instrument af tegen andere maatregelen die bijdragen aan de klimaatopgave. Voorts is en blijft het aan de gemeente om de effecten van de nul-emissiezone inzichtelijk te maken. Zo dient de motivering van het verkeersbesluit ingevolge artikel 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer in ieder geval te vermelden welke doelstelling of doelstellingen met het verkeersbesluit worden beoogd. En moet worden

aangegeven welke van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Indien tevens andere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, WVW 1994 genoemde belangen in het geding zijn, moet om redenen van evenredigheid voorts worden aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

Om redenen van bescherming van het milieu, zal een gemotiveerd en afgewogen inzetten van het instrument nul-emissiezone het optreden van beperkingen op het beginsel van het vrije verkeer van goederen en diensten rechtvaardigen.

#### **b. Ontbreken regeling vrijstellingen en ontheffingen**

Het valt de Afdeling op dat het instrument van de nul-emissiezone wel al in het RVV 1990 wordt geïntroduceerd, maar dat daarbij, anders dan bij de milieuzone, niet is voorzien in een regeling van vrijstellingen en ontheffingen voor bijzondere soorten voertuigen.

Of en, zo ja, welke behoefte zal bestaan aan een aan milieuzones vergelijkbare regeling van vrijstellingen en ontheffingen voor bijzondere soorten voertuigen bij nul-emissiezones, zal nog in het kader van de uitvoeringsagenda van het Klimaatakkoord in overleg met gemeenten en belangenorganisaties worden bekeken. Voorts zal in 2022 het systeem van geharmoniseerde milieuzones worden geëvalueerd. Hierbij zal ook worden gekeken naar de prijs en voertuigbeschikbaarheid van andere voertuigcategorieën, zoals zero-emissie taxi's, autobussen en personenauto's, om te bepalen op welke termijn deze aan de nul-emissiezone kunnen worden toegevoegd.

Uiteraard zullen de daarvoor noodzakelijke wettelijke aanpassingen tijdig worden vastgesteld, zodat voertuigeigenaren voldoende tijd hebben om zich op de aangepaste regelgeving voor te bereiden.

### **2. Overgangsregeling milieuzones**

Gemeenten waarin op 1 januari 2020 een milieuzone voor diesellootvoertuigen aanwezig is, krijgen tot uiterlijk 1 jaar na vaststelling van het ontwerpbesluit de tijd om te voldoen aan het nieuwe regime. Voor milieuzones voor taxi's geldt onder omstandigheden een termijn tot 1 januari 2025 om te voorkomen dat taxiondernemers die geïnvesteerd hebben in verschooning van hun wagenpark gedupeerd worden door een versoepeling van eisen. (zie noot 11)

Op de vraag van de Afdeling of zich ook andere gevallen kunnen voordoen die tot een overgangsregeling zouden kunnen nopen, kan worden opgemerkt dat voor andere categorieën van voertuigen geen aanleiding bestaat om een dergelijke overgangstermijn op te nemen.

### **3. Afzien van notificatie op grond van de Notificatierichtlijn (zie noot 12)**

Een laatste opmerking van de Afdeling ziet op het afzien van notificatie bij de Europese Commissie, terwijl een eerder voorgestelde uitbreiding van de milieuzone in het RVV 1990 in 2014 en het Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzonering en diverse aanpassingen daarvan, laatstelijk in 2016, nog wel zijn genotificeerd (zie noot 13) (zie noot 14).

Hierover kan worden opgemerkt dat, anders dan de hiervoor aangehaalde notificaties waarbij vermoed werd dat er sprake zou kunnen zijn van technische voorschriften, met onderhavig ontwerpbesluit geen technische voorschriften worden vastgesteld. Dientengevolge is afgezien van notificatie.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering is het ontwerpbesluit met bovenstaande toelichtingen op de door de Afdeling gemaakte opmerkingen aangevuld.

#### 4. Overige aanpassingen

Los van de hiervoor genoemde aanpassingen is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het ontwerpbesluit op vier punten nog aan te passen.

In de eerste plaats betreft dit een aanvulling van de begripsomschrijving 'voor rolstoelen toegankelijk voertuig' in artikel 86c van het RVV 1990. Gebleken is dat in het kentekenregister op dit moment ook meerdere lichte bedrijfsauto's geschikt zijn gemaakt voor rolstoelen en daarvan aantekening is gemaakt met de bijzonderheidscodes 145, 146, 147 of 149. Derhalve vallen ook voertuigen met deze bijzonderheidscodes, naast de voertuigen die in het kentekenregister zijn voorzien van de aanduiding voor speciale doeleinden voor rolstoelen toegankelijk voertuig (code SH), onder de definitie van 'voor rolstoelen toegankelijk voertuig'.

In artikel 86d, vijfde lid, onderdeel d, van het RVV 1990 worden de soorten vrachtauto's die zijn vrijgesteld van het regime van een geslotenverklaring vanwege een milieuzone in het kentekenregister geïdentificeerd aan de hand van vastgelegde carrosseriecodes of aanduidingen voor speciale doeleinden.

Het is gebleken dat kraanwagens/mobiele kranen in het kentekenregister niet alleen zijn gekentekend onder de aanduiding voor speciale doeleinden SF, maar ook onder de carrosseriecode 26. Dit is alsnog verwerkt in het betreffende artikelonderdeel en in de toelichting.

Een derde aanpassing betreft een verduidelijking in de toelichting dat de in artikel 86d, zesde lid, onderdeel a, van het ontwerpbesluit genoemde ontheffing voor voertuigen van gehandicapten, alleen van toepassing is indien de aanpassing van het betreffende voertuig van ten minste € 500 ook daadwerkelijk is gerealiseerd in het licht van de handicap.

Een laatste wijziging van het ontwerpbesluit ziet op de inwerkingtreding van het geharmoniseerde stelsel van milieuzones, in het bijzonder de uitgestelde inwerkingtreding voor gemeenten die op 1 januari 2020 al beschikken over een ingestelde milieuzone voor personen-, bedrijfs- of vrachtauto's of bussen (zie artikel IV, eerste lid, van het ontwerpbesluit). Een overgangstermijn van één jaar na vaststelling van onderhavig wijzigingsbesluit, in plaats van één jaar na 1 oktober 2019, geeft betreffende gemeenten de benodigde tijd om de omzetting naar het nieuwe stelsel bestuurlijk en praktisch vorm te geven.

De nota van toelichting is overeenkomstig bovenstaande aanvullingen eveneens aangepast.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

#### Voetnoten

(1) Het voorgestelde artikel 86d RVV 1990.

(2) Het voorgestelde artikel 86e RVV 1990.

(3) Het voorstel behelst een belemmering van het handelsverkeer, zodat een rechtvaardiging is vereist waarbij aan de eisen van evenredigheid wordt voldaan (zie onder meer HvJ EG, 20 september 1988, C-302/86, Commissie/Denemarken, ECLI:EU:C:1988:421).

(4) Stadslogistiek is volgens de Green Deal ZES de functie om een binnenstad te

bevoorraden en afval, emballage en goederen uit de binnenstad te halen.

(5) Artikel IV van het ontwerpbesluit.

(6) Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

(7) Notificatienummer 2014/490/NL.

(8) Notificatienummers 2006/175/NL, 2012/199/NL, 2014/387/NL en 2016/346/NL.

(9) Het voorstel behelst een belemmering van het handelsverkeer, zodat een rechtvaardiging is vereist waarbij aan de eisen van evenredigheid wordt voldaan (zie onder meer HvJ EG, 20 september 1988, C-302/86, Commissie/Denemarken, ECLI:EU:C:1988:421).

(10) Zie [www.klimaatakkoord.nl](http://www.klimaatakkoord.nl)

(11) Artikel IV van het ontwerpbesluit.

(12) Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

(13) Notificatienummer 2014/490/NL.

(14) Notificatienummers 2006/175/NL, 2012/199/NL, 2014/387/NL en 2016/346/NL.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting