

VERSIE VOOR INTERNETCONSULTATIE

**HOOFDDIRECTIE
BESTUURLIJKE EN
JURIDISCHE ZAKEN**

Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van,
nr. IENW/BSK-2024/149604 tot wijziging van de Regeling bevordering schone
wegvoertuigen in verband met de verhoging van de minimumstreefwaarden voor
schone wegvoertuigen bij overheidsopdrachten

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op artikel 5, zevende lid, van Richtlijn 2009/33/EG van het Europees
Parlement en de Raad van 23 juli 2009 inzake de bevordering van schone
wegvoertuigen ter ondersteuning van emissiearme mobiliteit (PbEU 2009, L 120)
en artikel 9.6.1 in samenhang met artikel 21.6, vierde lid, van de Wet
milieubeheer;

BESLUIT:

ARTIKEL I

De Regeling bevordering schone wegvoertuigen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 komt de begripsomschrijving van Richtlijn 2009/33 te luiden:

Richtlijn 2009/33: Richtlijn 2009/33/EG van het Europees Parlement en de Raad
van 23 juli 2009 inzake de bevordering van schone wegvoertuigen ter
ondersteuning van emissiearme mobiliteit (PbEU 2009, L 120);.

B

Artikel 4 komt te luiden:

Artikel 4

1. Voor de periode van 1 januari 2026 tot en met 31 december 2030 geldt dat
aanbestedende diensten en speciale-sector bedrijven bij het plaatsen van
overheidsopdrachten en speciale-sector opdrachten:
 - a. voor lichte bedrijfsvoertuigen en diensten uitgaan van opdrachten voor 100 %
emissievrije voertuigen en diensten;
 - b. voor zware bedrijfsvoertuigen en diensten voor voertuigen van categorie N2 en
N3 een minimumstreefcijfer van 50 % schone voertuigen hanteren waarvan 25 %
emissievrij;
 - c. voor zware bedrijfsvoertuigen en diensten voor voertuigen van categorie M3
uitgaan 100 % emissievrije voertuigen en diensten.
2. In afwijking van het eerste lid, onder a en c, kan de Minister van Infrastructuur
en Waterstaat op verzoek van een aanbestedende dienst of speciale-sector bedrijf
in de volgende gevallen een lager minimumstreefcijfer vaststellen, maar niet lager
dan de voor Nederland bepaalde minimumstreefcijfers in de bijlage, tabel 3,
tweede kolom, en tabel 4, vierde kolom, bij Richtlijn 2009/33:

- a. als er naar verwachting een tekort zal zijn aan emissievrije voertuigen ten opzichte van het aantal voertuigen waarvoor de opdracht wordt geplaatst, of
 - b. als een beperkte openbare laad- of tankinfrastructuur of netcongestie ertoe leidt dat emissievrije voertuigen niet ingezet kunnen worden voor het beoogde gebruik van de voertuigen waarvoor de opdracht wordt geplaatst.
3. Aan het besluit tot vaststelling van een lager minimumstreefcijfer, bedoeld in het tweede lid, kunnen voorschriften worden verbonden en beperkingen worden gesteld.

ARTIKEL II

De Regeling bevordering schone wegvoertuigen, zoals die luidde voor 1 juli 2025, blijft van toepassing op overheidsopdrachten en speciale-sector opdrachten waarvoor voor die datum een aankondiging is verzonden of, indien niet in aankondiging is voorzien, waarvoor voor die datum een procedure voor het plaatsen van die opdracht is begonnen.

ARTIKEL III

Deze regeling treedt in werking op 1 juli 2025.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Toelichting

Algemeen deel

1. Aanleiding

In het Klimaatakkoord van Parijs is afgesproken de stijging van de gemiddelde wereldtemperatuur te beperken tot ruim onder 2 °C, en zo mogelijk 1,5 °C. Het Nederlandse klimaatbeleid is erop gericht om een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Hiervoor zijn doelstellingen geformuleerd in het Klimaatakkoord, zo ook voor mobiliteit. De huidige Regeling bevordering schone wegvoertuigen (Rbsw) is een implementatie van de EU-Richtlijn 2009/33/EG inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen (Clean Vehicles Directive, CVD) en stelt eisen aan de inkoop van voertuigen en voertuigdiensten door aanbestedende diensten. Echter, de eisen die gesteld worden aan de inkoop zijn relatief laag en het kost relatief weinig moeite om hieraan te voldoen. Daarnaast zijn de eisen niet in lijn met de scherpere doelstellingen die zijn geformuleerd in het Klimaatakkoord, het Schone Lucht Akkoord en bestuursakkoorden voor doelgroepenvervoer en busvervoer.

Anderzijds omvatten bovengenoemde afspraken niet alle voertuigcategorieën en diensten die door de Rbsw worden gedekt. Ook zijn afspraken zoals de bestuursakkoorden deels niet bindend en worden ze vaak nog niet door alle overheden onderschreven, waardoor de effectiviteit van deze maatregelen niet is geborgd. Daarnaast is het belangrijk dat de overheid zichzelf aan dezelfde eisen bindt als die voortvloeien uit de afspraken die zij maakt met de sector.

In de toelichting bij de Rbsw¹ is aangekondigd dat het kabinet voornemens is in de periode van 2021-2025 de mogelijkheden te onderzoeken om de regeling in lijn te brengen met de strengere afspraken voor aanbestedingen uit het Klimaatakkoord. De CVD biedt lidstaten expliciet de mogelijkheid om de aanbestedingsdoelen voor schone voertuigen aan te scherpen. Aan de hand van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek² is de Rbsw op de afspraken uit het Klimaatakkoord aangepast.

2. Hoofdpijnen van de wijzigingsregeling

2.1. Inleiding

De Rbsw verplicht aanbestedende instanties, zoals gemeenten, provincies, Rijk en publiekrechtelijke instellingen sinds 2 augustus 2021 om bij het plaatsen van overheidsopdrachten voor wegvoertuigen een minimumpercentage schone voertuigen aan te kopen. De Rbsw bestaat uit twee perioden waarin verschillende minimumeisen gelden: tussen 2 augustus 2021 en 31 december 2025 en tussen 1 januari 2026 en 31 december 2030, beschreven in respectievelijk artikel 3 en 4 van de Rbsw.

2.2. Hogere minimumstreefcijfers

Op grond van artikel 5, zevende lid, van de richtlijn, mogen lidstaten hogere nationale streefcijfers toepassen of strengere vereisten hanteren.

¹ Stcrt. 2021, 43413.

² PM

Bij de aanscherping is het nodig om te differentiëren tussen verschillende typen voertuigen. Daar waar het voor personenauto's en -busjes in 2026 naar verwachting kosteneffectief is om volledig over te stappen op zero-emissie bij de aanschaf van nieuwe voertuigen, wordt voor zwaardere voertuigtypen vooralsnog ingezet op een minder vergaande verschoning omdat zero-emissie technologieën nog niet of enkel tegen relatief hoge kosten beschikbaar zijn.

De aanscherping heeft betrekking op de tweede periode van de Rbsw (van 1 januari 2026 tot en met 31 december 2030), waarbij het minimumpercentage ingekochte schone- en emissievrije voertuigen wordt verhoogd, bovenop de Europees vereiste standaard aanscherping voor diezelfde periode vanuit de richtlijn. Hierdoor komen sneller meer emissievrije voertuigen op de weg, waarvan de CO₂-reductie meetelt in de reductiedoelstellingen voor Nederland en de uitstoot in 2030.³ Bij de aanscherping wordt onderscheid gemaakt tussen voertuigcategorieën:

- Lichte voertuigen (M1, M2 en N1)
De norm voor nieuwe lichte voertuigen in de Rbsw wordt vanaf 2026 standaard aangescherpt van 38,5% schoon⁴ naar 38,5% emissievrij. Met de extra aanscherping wordt die norm opgehoogd naar 100% emissievrij voor nieuwe personenauto's en -bussen en bestelauto's (M1, M2 en N1).
- Nieuwe zware voertuigen (N2 en N3, waaronder reinigingsvoertuigen zoals vuilnisauto's)
De standaard aanscherping van 10 naar 15% schoon in 2026, wordt opgehoogd naar 50% schoon, waarvan 25% emissievrij (dus minimaal 12,5% emissievrij van het totaal).
- Nieuwe bussen (M3)
De standaard aanscherping van 45% schoon (waarvan 50% emissievrij) naar 65% schoon (waarvan 50% emissievrij) wordt opgehoogd naar 100% emissievrij. Hiermee wordt de Rbsw in lijn gebracht met de afspraken die zijn gemaakt in het Bestuursakkoord Zero Emissie Busvervoer.

Een verdere onderbouwing van de nieuwe minimumstreefcijfers volgt in hoofdstuk 3 over de gevolgen. De richtlijn verplicht niet tot het verhogen van de minimumstreefcijfers. In beginsel geschiedt implementatie zo lastenluis mogelijk. Gelet op het belang van de reductie van broeikasgasemissies ten behoeve van het halen van de klimaatdoelstellingen, is er in dit geval voor gekozen hiervan af te wijken. De lastenverzwaring voor de aanbestedende diensten is relatief gering en kan met de middelen uit het klimaat- en transitiefonds verminderd worden. Ten opzichte van de situatie zonder extra aanscherping van de minimumstreefcijfers (nuloptie) zal de CO₂-uitstoot van de voertuigen en voertuigdiensten die onder de reikwijdte van de Rbsw vallen over de looptijd van de maatregel met ongeveer 23% gereduceerd worden, dat wil zeggen een reductie van circa 0,7 Mton CO₂.

³ Zie Verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 (PbEU 2018, L 156).

⁴ Schoon betekent in dit geval met een CO₂-uitstoot van maximaal 50 gram per kilometer. Bij emissievrij wordt er tijdens het rijden geen CO₂ meer uitgestoten.

3. Gevolgen

3.1. Gevolgen voor klimaat en luchtkwaliteit

Omdat een groter aandeel van nieuw ingekochte voertuigen door de aanscherping nul-emissie is, leidt dit tot een reductie van de CO₂-uitstoot, die wordt geraamd op 0,24 megaton in 2030 en 0,70 megaton over de werkingsperiode van de maatregel (van vijf jaar).

Ook heeft de aanscherping effect op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en dat draagt bij aan een verbetering van de luchtkwaliteit op de plekken waar deze voertuigen rijden.

3.2. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen zijn afhankelijk van de typen voertuigen en -voertuigdiensten die door aanbestedende diensten worden aanbesteed. Hieronder wordt daar per voertuigcategorie op ingegaan.

3.2.1 Lichte voertuigen

Voor alle lichte voertuigen wordt ingeschat dat de *Total Cost of Ownership* (TCO) gunstiger uitpakt voor emissievrije voertuigen ten opzichte van voertuigen met een verbrandingsmotor. Voor voertuigen die worden aangeschaft in 2026 zal dit over de gebruiksduur per voertuig ongeveer € 600 tot € 1.000 per jaar schelen voor respectievelijk personenauto's en bestelauto's. De aanschafprijs van emissievrije lichte voertuigen is aanvankelijk nog hoger dan fossiele brandstofvoertuigen, met ongeveer € 800 tot € 4.000 voor respectievelijk personenauto's en personenbussen. Voor personenauto's verdwijnt dit verschil in aanschafprijs al vanaf 2027 en voor personenbussen in 2030.

Aanbestedende diensten moeten bij de aanbesteding van lichte voertuigen aanvankelijk dus meer betalen, maar verdienen dit over de looptijd weer terug. Bij een looptijd van vijf jaar en aanbesteding in 2026, komt dit voor personenauto's neer op € 2.200, bij personenbussen op € 0 en bij bestelauto's op € 5.600 in het voordeel van de emissievrije variant. Het voordeel voor emissievrije voertuigen loopt vervolgens geleidelijk aan op.

Bij de aanbesteding van voertuigdiensten met lichte voertuigen zal het voordeel voor emissievrije voertuigen ook terug te zien zijn. Omdat de marges in het doelgroepenvervoer klein zijn, wordt hier echter wel verwacht dat de aanbesteding aanvankelijk duurder zal worden om de extra kosten bij aanschaf van de voertuigen te compenseren.

3.2.2. Zware voertuigen

Zware emissievrije voertuigen zoals vuilnisauto's en touringcars zullen in de komende jaren nog aanmerkelijk duurder zijn, zowel in aanschaf als in gebruik. Zo ligt de TCO voor emissievrije zware vrachtauto's per voertuig in 2026 € 34.000 hoger in vergelijking met fossiele varianten. De doelstelling is daarom aangepast aan de huidige inkooprend van deze voertuigen. Daarom worden er voor de aanbesteding van zware voertuigen of voertuigdiensten met zware voertuigen geen financiële gevolgen verwacht.

3.2.3. Bussen

In het bestuursakkoord zero emissie bus (BAZEB) is afgesproken dat alle busconcessieverleners vanaf 2025 alleen nog emissievrije bussen aanbesteden. De aanscherping naar 100% emissievrije aanbesteding vanaf 2026 in de Rbsw vereist voor deze categorie voertuigen dus niets meer dan al is afgesproken en daarmee worden hiervoor geen financiële gevolgen verwacht.

3.3 Aanbestedende diensten

De gevolgen en haalbaarheid van de aanscherping van de doelstellingen in de Rbsw zijn in kaart gebracht door CE Delft. Zij concludeert in het rapport, na het consulteren van verschillende aanbestedende diensten en het doen van literatuuronderzoek, dat de aangescherpte doelstelling haalbaar is, maar niet zonder financiële ondersteuning en enkele uitzonderingen.

Er bestaat een variërende bereidheid en mogelijkheid onder aanbestedende diensten en instanties om de extra kosten die gepaard gaan met extra investeringen in voertuigen op zich te nemen. Als een mogelijk financieel knelpunt wordt het doelgroepenvervoer aangehaald, waarbij de hogere aanschafkosten een barrière kunnen vormen voor de volledige overstap. Ook in het ov en bij afvalinzameling zijn hogere kosten te verwachten, maar deze partijen laten een grotere bereidheid zien om de extra kosten te dragen. CE Delft adviseert in het rapport om uitzonderingen, zoals die nu bestaan in de Rbsw, te behouden bij de aanscherping. Deze aanbeveling is overgenomen.

Voor personenbusjes in het doelgroepenvervoer geldt volgens het rapport dat de TCO voor de emissievrije variant weliswaar lager uitkomt, maar dat de aanschaf van deze voertuigen nog wel duidelijk duurder is, met ongeveer € 4.000 per bus in 2026. Omdat de marges in deze branche relatief klein zijn, wordt ingeschat dat de overstap naar emissievrij doelgroepenvervoer niet in één keer gehaald kan worden zonder financiële steun. Om de financiële gevolgen voor deze aanbestedende diensten te beperken zijn vanuit het klimaatfonds financiële middelen toegekend aan 'Aanscherpen normen duurzaam inkopen voertuigen' (€ 30.192.000). Hiermee worden de financiële belemmeringen weggenomen en kunnen de aangescherpte doelstellingen behaald worden.

Het rapport van CE Delft noemt mogelijke knelpunten voor de beschikbaarheid en praktische inzetbaarheid van emissievrije voertuigen. Om hiermee rekening te houden, is er in de regeling voor de 100%-doelstellingen voor lichte voertuigen en bussen een uitzondering opgenomen voor voertuigen die vanwege deze knelpunten niet emissievrij aanbesteed kunnen worden.

3.4. Andere gevolgen

Omdat de aanscherping niet leidt tot een andere aanbestedingsprocedure, maar enkel de eisen aan de aanbesteding zelf stelt, zijn er geen noemenswaardige andere gevolgen. Ook de bestaande monitoringsmechanismen blijven intact. Er zijn geen gevolgen voor doenvermogen, regeldruk, ICT, ontwikkelingslanden, grensregio's of gendergelijkheid.

4. Verhouding tot nationale regelgeving en hoger recht

4.1 Implementatie van de richtlijn

In Richtlijn 2009/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2009 inzake de bevordering van schone wegvoertuigen ter ondersteuning van

emissiearme mobiliteit (PbEU 2009, L 120) zijn minimumstreefcijfers opgenomen voor het aandeel schone wegvoertuigen die aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven in ieder geval in acht moeten nemen bij het plaatsen van opdrachten voor de aanschaf van nieuwe voertuigen. Het doel van de richtlijn is om schone wegvoertuigen te bevorderen. Deze richtlijn is geïmplementeerd in artikel 9.6.1 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en dat artikel schrijft voor dat bij of krachtens AMvB regels kunnen worden gesteld. Als de regels echter uitsluitend strekken ter uitvoering van onder andere een Europese richtlijn dan kunnen op grond van artikel 21.6, vierde lid, Wm de regels in plaats van bij of krachtens AMvB bij ministeriële regeling worden uitgewerkt. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt bij de totstandkoming van de Rbsw. Artikel 5, zevende lid, Richtlijn 2009/33 geeft de mogelijkheid om nationaal hogere minimumstreefcijfers vast te stellen ten behoeve van het doel van de richtlijn. De aanpassing van de Rbsw strekt daarmee ook niet verder dan de Europese regelgeving. Het ontwerp van de ministeriële regeling is overeenkomstig artikel 21.6, vierde lid, Wm ten minste vier weken voor het vaststellen daarvan aan de beide kamers der Staten-Generaal gezonden.

4.2. Notificatie

PM

5. Adviezen en consultaties

PM

6. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding is op 1 juli 2025. Hiermee wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten (Ar 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Met het ruim van tevoren vaststellen van de regeling is beoogd duidelijkheid te verschaffen aan aanbestedende diensten bij het voorbereiden van toekomstige aanbestedingen.

Er is sprake van overgangsrecht voor aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven die al vóór 1 juli 2025 een aankondiging verzonden hadden of gestart waren met een procedure voor de aanbesteding. Voor hen gelden de oude doelstellingen. Hiermee wordt voorkomen dat aanbestedingen die al gestart zijn voor de inwerkingtreding van de onderhavige wijzigingsregeling en waarvoor de opdracht na 1 januari 2026 geplaatst wordt, moeten worden aangepast.

Artikelsgewijze deel

ARTIKEL I

Onderdeel A

Dit betreft een technische wijziging. In artikel 1 van Richtlijn (EU) 2019/1161 wordt de titel van Richtlijn 2009/33/EG gewijzigd. Die wijziging is hiermee ook in de nationale regelgeving door gevoerd.

Onderdeel B

In artikel 4, eerste lid, Rbsw zijn nationale minimumstreefcijfers vastgesteld die aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven moeten hanteren bij het plaatsen van opdrachten voor nieuwe voertuigen. Die minimumstreefcijfers hebben betrekking op het aandeel voertuigen dat bij deze opdrachten 'schoon' moet zijn. In Richtlijn 2009/33/EG is opgenomen welke minimumstreefcijfers in ieder geval gehanteerd moeten worden. Op grond van artikel 5, zevende lid, Richtlijn 2009/33/EG mag een lidstaat onder andere hogere nationale streefcijfers toepassen of strengere vereisten hanteren dan die welke in de richtlijn zijn vermeld. Voor lichte bedrijfsvoertuigen en diensten betekent dit dat alleen opdrachten voor 100 % emissievrije voertuigen en diensten mogen worden geplaatst (onderdeel a). In artikel 1 Rbsw is een begripsomschrijving voor lichte bedrijfsvoertuigen opgenomen. Voor zware bedrijfsvoertuigen en diensten voor voertuigen van categorie N2 en N3 (onderdeel b) – vrachtwagens – geldt een minimumstreefcijfer van 50 % schone voertuigen waarvan 25 % emissievrij. Wat onder schone voertuigen, een zwaar bedrijfsvoertuig en een emissievrij zwaar bedrijfsvoertuig moet worden verstaan, is beschreven in de begripsbepalingen van artikel 1 Rbsw. Voor zware bedrijfsvoertuigen en diensten voor voertuigen van categorie M3 (onderdeel c) – bussen – geldt dat alleen voor 100 % emissievrije voertuigen en diensten opdrachten mogen worden geplaatst. In artikel 4, tweede lid, is de mogelijkheid opgenomen om af te wijken van de minimumstreefcijfers voor een opdracht voor lichte voertuigen of bussen. In het geval dat er voertuigen aangeschaft moeten worden maar er een te verwachten tekort is aan emissievrije voertuigen voor de betreffende opdracht, kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op verzoek van de aanbestedende dienst of speciale-sector bedrijf een lager minimumstreefcijfer vaststellen. Dat kan ook in het geval dat een beperkte openbare laad- of tankinfrastructuur of netcongestie ertoe leidt dat emissievrije voertuigen niet ingezet kunnen worden voor het beoogde gebruik van de voertuigen waarvoor de opdracht wordt geplaatst. Het vast te stellen streefcijfer mag evenwel niet lager zijn dan de minimumstreefcijfers in de richtlijn. Op grond van het derde lid kunnen aan het besluit voorschriften worden verbonden en beperkingen worden gesteld. Tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat staat bezwaar en beroep open.

ARTIKEL II

Artikel II voorziet in overgangsrecht. Als er voor 1 juli 2025 een aankondiging is verzonden of een procedure voor de aanbesteding is gestart, blijft het recht van toepassing zoals dat luidde voor die datum. Hiermee wordt voorkomen dat aanbestedingen die al gestart zijn voor de inwerkingtreding van de onderhavige

wijzigingsregeling en waarvoor de opdracht na 1 januari 2026 geplaatst wordt, moeten worden aangepast. Voor een aankondiging die na 1 juli 2025 wordt verzonden of, indien niet in aankondiging is voorzien, geldt voor het plaatsen van de opdracht dat vanaf 1 januari 2026 het nieuwe artikel 4 (artikel I, onderdeel B, van deze wijzigingsregeling) van toepassing is.

ARTIKEL III

Voor een toelichting op de inwerkingtreding van deze regeling wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de toelichting.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,