

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Wijziging Regeling bevordering schone wegvoertuigen in verband met het verhogen van de minimumstreefcijfers bij aanbestedingen

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

De regeling is gericht op aanbestedende diensten (gemeenten, provincies, Rijk, publiekrechtelijke instellingen, elektriciteits-, water-, gas- en postbedrijven en (lucht)havens). Zij moeten schonere voertuigen en diensten waarbij schone voertuigen worden ingezet aanbesteden.

- Wie beschikken er over relevante kennis en over ervaring met het vraagstuk?

Het ministerie werkt nauw samen met partijen die beschikken over relevante kennis en ervaring: het Expertisecentrum Aanbesteden (PIANOO) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Op dit moment zorgt RVO voor de monitoring en rapporteert zij periodiek over de resultaten aan het ministerie.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Om alle belanghebbenden bij het proces van aanscherping te betrekken, worden verschillende partijen gevraagd om input te geven, zoals de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW), Energie Nederland en Interdepartementale Commissie Huisvesting en Facilitair (ICHF). Daarnaast zal het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) gevraagd worden de consultatie te beoordelen en is het ontwerp van de aanscherping beschikbaar op www.internetconsultatie.nl, waar iedereen kan reageren. Er wordt een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) uitgevoerd om te onderzoeken wat de aanscherping van de regeling voor decentrale overheden betekent. Tot slot zal door RVO en PIANOO een communicatiecampagne worden opgezet en uitgevoerd om de belanghebbenden te informeren over de aangescherpte doelstellingen.

1. Wat is het probleem?

a) Wat is het probleem?

In het Klimaatakkoord van Parijs is afgesproken dat de stijging van de gemiddelde wereldtemperatuur tot ruim onder 2 °C, en zo mogelijk 1,5 °C gehouden moet worden. Nederland wil zich aan deze doelstelling houden en zet zich ervoor in om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Hiervoor heeft Nederland doelen geformuleerd in het Klimaatakkoord, onder andere voor mobiliteit. De Regeling bevordering schone wegvoertuigen (Rbsw) stamt af van de Europese Richtlijn schone wegvoertuigen¹ (hierna: richtlijn) en stelt eisen aan de inkoop van voertuigen en voertuigdiensten door aanbestedende diensten. Maar de eisen die gesteld worden aan de inkoop zijn relatief laag en worden in de praktijk makkelijk gehaald. Daarnaast zijn ze niet in lijn met de doelstellingen die zijn geformuleerd in het Klimaatakkoord, het Schone Lucht Akkoord en bestuursakkoorden voor doelgroepenvervoer (BAZED) en busvervoer (BAZEB).

Bovengenoemde afspraken hebben op hun beurt weer niet zo'n groot bereik als de Rbsw. Ook zijn afspraken zoals de bestuursakkoorden deels niet verplicht en worden ze nog niet door alle overheden onderschreven. Dit kan een negatieve invloed hebben op de effectiviteit van deze maatregelen. Daarnaast is het belangrijk dat de overheid op het gebied van verduurzaming het goede voorbeeld geeft. Dit bevordert het bredere draagvlak.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Zie a), de Rbsw is niet in lijn met andere Nederlandse klimaatdoelen.

c) Wat is de omvang van het probleem?

De doelstelling is dat in 2030 de CO₂-reductie 55% lager is ten opzichte van 1990. In Nederland moet de mobiliteitssector 14,5 megaton minder CO₂ uitstoten.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

In de Rbsw gaat het om wagenparken van overheidsinstanties en publieke diensten. In de doelstelling wordt onderscheid gemaakt tussen het type voertuig dat aanbesteed wordt: personenauto's en lichte (bestel)busjes ov-bussen en vrachtauto's. Tussen 2 augustus 2021 en 31 december 2025 moet 38,5% van de lichte voertuigen (auto's en bestelbussen) schoon zijn. Schoon betekent in dit geval dat een voertuig maximaal 50 gram CO₂ per km en minimaal 20% minder schadelijke stoffen mag uitstoten.

Voor zware voertuigen moeten in dezelfde periode 10% van alle vrachtauto's en 45% van alle bussen schoon zijn. Schoon betekent in dit geval dat de voertuigen volledig op alternatieve brandstoffen rijden. De helft van het percentage voor de bussen moet daarbij emissievrij zijn. Er wordt gekeken naar een percentage van het totaal aantal aanbesteede voertuigen per aanbestedende dienst en niet naar de percentages schone voertuigen per individuele aanbesteding.²

Voor de tweede periode die loopt van 1 januari 2026 tot en met 31 december 2030 gelden andere doelstellingen. 38,5% van de lichte voertuigen moet in dit geval emissievrij aanbesteed worden. Ook moet 15% van de vrachtauto's en 65% van de bussen schoon zijn. Voor de bussen geldt ook in dit geval dat de helft van dit percentage emissievrij moet zijn.

Bij het bekijken van de resultaten van de aanbestedingen blijkt dat de huidige percentages met gemak gehaald worden, ook na 2025. Dat geeft het beeld dat de percentages te laag zijn. Een eerste haalbaarheidsonderzoek door CE Delft laat zien dat een flinke ophoging van de percentages haalbaar is. Maar dan is er wel financiële steun nodig en moeten er enkele uitzonderingen worden opgenomen.

¹ Richtlijn (EU) 2019/1161 tot wijziging van Richtlijn 2009/33/EG.

² Kamerstukken II 2020/21, 35818, nr. 3, p. 3.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Niets doen (nuloptie) levert geen extra vermindering van CO₂-uitstoot op en kan invloed hebben op steun voor klimaatbeleid op het gebied van mobiliteit, omdat de overheid dan zelf niet hoeft te voldoen aan doelen die voor sommige andere sectoren wel gelden. De Europese richtlijn biedt landen de mogelijkheid om hogere percentages toe te passen.³ Maar dat is niet verplicht. Omdat het belangrijk is dat we de uitstoot van broeikasgassen verminderen en de klimaatdoelstellingen halen, wordt er in dit geval voor gekozen hier wel gebruik van te maken. De meerkosten en andere negatieve effecten zijn relatief klein en kunnen met geld uit het klimaatfonds vermindert worden waar dat het hardst nodig is. Ten opzichte van de nuloptie zal de CO₂-uitstoot van de voertuigen en voertuigdiensten die onder de Rbsw vallen met ongeveer 23% verminderd worden, ongeveer 0,7 megaton CO₂ in vijf jaar tijd.

2. Wat is het beoogde doel?

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het doel van de aanpassing van de Rbsw is om de eisen voor aanbestedende diensten af te stemmen op de doelen uit het Klimaatakkoord en bij te dragen aan strengere Europese- en Nederlandse klimaatdoelstellingen.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Het doel helpt bij het halen van verschillende duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de Verenigde Naties:

- 7 – Betaalbare- en duurzame energie: door voertuigen op batterij-elektrische basis aan te besteden, kan duurzaam opgewekte energie beter worden opgeslagen. Dit helpt om wisselingen in energievraag en -aanbod op te vangen. Daarnaast voorkomt het energieverlies tijdens periodes van overaanbod aan duurzame energie. (7.1, 7.3)
- 9 – Industrie, innovatie en infrastructuur: als er meer voertuigen emissievrij worden aanbesteed, zal de energie-infrastructureur verder worden uitgebreid op de plekken waar deze nog niet volledig ontwikkeld is. Bovendien draagt het bij aan een verbetering van de luchtkwaliteit. (9.1, 9.2, 9.4)
- 13 – Klimaatactie: Emissievrije voertuigen dragen bij aan de vermindering van CO₂-uitstoot. (13.2)
- 15 – Leven op het land: De bevordering van schone voertuigen kan positieve effecten hebben op biodiversiteit door schonere lucht en de impact op ecosystemen. Schonere lucht helpt bij een gezonder milieu voor planten en dieren. (15.5)

³ Artikel 5, zevende lid, van de richtlijn.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Er zijn verschillende maatregelen om (extra) CO₂-uitstoot te verminderen. Dit kan bijvoorbeeld door eisen te stellen aan de aanbesteding van publieke wagenparken. Het is logisch om de doelen van de Rbsw aan te scherpen, omdat dit een bestaande regeling is waarvan de doelen volgens de Europese richtlijn aangepast mogen worden. Daarmee kan de Rbsw aansluiten bij de doelen uit het Klimaatakkoord. Als de doelen voor overheden veel lager zijn, kan dat een negatief effect hebben op de steun van klimaatbeleid in andere sectoren.

Met de voorgestelde ophoging gaat over de periode van 1 januari 2026 tot en met 31 december 2030. Hierbij worden de percentages aangescherpt bovenop de lichte aanscherping die al is opgenomen in de Europese richtlijn. Hierdoor komen sneller meer emissievrije voertuigen op de weg, en kan Nederland de vermindering van CO₂-uitstoot meetellen in voor het behalen van de doelen (*Effort Sharing Regulation*). Bij de nieuwe percentages emissievrije aanbesteding wordt onderscheid gemaakt tussen het type voertuig. We stellen de volgende percentages emissievrije aanbesteding voor:

- Personenauto's, personenbusjes en bestelbusjes (categorie M1, M2 en N1): van 38,5% naar 100% emissievrij. We denken dat dit kan, omdat de totale kosten van emissievrije voertuigen (aanschaf, gebruik en onderhoud) in 2026 lager zijn dan voor voertuigen met een verbrandingsmotor. Dit sluit ook aan bij het doel van de Rijksoverheid om in 2028 een volledig emissievrij wagenpark te hebben.
- Vrachtauto's zoals reddingsvoertuigen en vuilnisauto's (categorie N2 en N3): Van 15% schoon naar 50% schoon, waarvan 25% emissievrij (dus minimaal 12,5% emissievrij van het totaal). Dit sluit aan bij de resultaten van de aanbestedingen die we nu al zien.
- Ov-bussen (categorie M3): Van 65% schoon (waarvan 50% emissievrij) naar 100% emissievrij. Hiermee sluit de Rbsw aan bij de afspraken in het Bestuursakkoord Zero Emissie Busvervoer (BAZEB).

Een andere optie is het ontwikkelen van een aparte regeling voor de bevordering van schone- en emissievrije voertuigen. Dit kan breder zijn dan alleen gericht op aanbestedende diensten door bijvoorbeeld bedrijven mee te nemen. Daarmee is het effect op CO₂-besparing groter. Maar omdat bedrijven andere belangen hebben dan aanbestedende diensten, is een zo'n inkoopnorm niet efficiënt. (Lokale) overheden hebben vaak eigen beleidsdoelen zoals schone lucht, waardoor hun ambitieniveau voor duurzame mobiliteit doorgaans hoger ligt dan van bedrijven. De lasten voor bedrijven zouden daarmee te hoog worden. Bedrijven worden op andere manieren gestimuleerd om duurzame voertuigen in te kopen.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Zie a), het in lijn brengen van de doelstelling van de Rbsw met andere doelstellingen.

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Zie a)

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Onderzoeksbureau CE Delft heeft de gevolgen en haalbaarheid van de wijziging van de doelstellingen in de Rbsw onderzocht.⁴ CE Delft heeft daarbij gesproken met verschillende aanbestedende diensten en de laatste informatie over bijvoorbeeld kosten van emissievrije voertuigen meegenomen. De conclusie van het onderzoek is dat de voorgestelde wijziging haalbaar is, maar niet zonder financiële ondersteuning. Hiervoor is er in het klimaatfonds € 30.192.000 gereserveerd.

Voor de ene aanbestedende dienst is het makkelijker om aan de aanscherping te voldoen dan voor de andere. CE Delft schrijft dat het doelgroepenvervoer bijvoorbeeld meer moeite kan hebben met het behalen van de nieuwe doelen dan andere aanbestedende diensten, vanwege de hogere aanschafkosten en kleine marges in die sector. Ook in het ov en bij afvalinzameling zijn hogere kosten te verwachten, maar die partijen zijn meer bereid om de extra kosten te dragen. De financiële middelen uit het klimaatfonds kunnen de belemmeringen volgens CE Delft wegnemen, zodat de nieuwe doelstellingen behaald kunnen worden.

CE Delft adviseert in het rapport om uitzonderingen die nu al bestaan in de Rbsw te behouden. Bij de inzet van de middelen wordt onder andere gekeken naar de totale kosten van voertuigen inclusief aanschaf, gebruik en onderhoud (*Total Cost of Ownership*, TCO). Schone- en emissievrije voertuigen zijn in gebruik en bij onderhoud vaak goedkoper dan voertuigen met verbrandingsmotor. Daarom is de TCO voor een (zakelijk gebruikte) elektrische personenauto in 2026 bijvoorbeeld gemiddeld duidelijk lager dan de TCO van een voertuig met verbrandingsmotor. Dat betekent dat een elektrische personenauto als je alle kosten meeneemt dus niet duurder, maar juist goedkoper is dan een personenauto met verbrandingsmotor. Voor de personenbusjes (voor bijvoorbeeld doelgroepenvervoer) geldt volgens het rapport ook dat de TCO voor de emissievrije variant lager uitkomt. Maar deze zijn in de aanschaf nog wel duidelijk duurder, met ongeveer € 4.000 per bus in 2026. De TCO voor emissievrije zware vrachtauto's ligt per voertuig in 2026 €34.000 hoger in vergelijking met varianten met verbrandingsmotor. Daarom is ervoor gekozen de doelstelling voor zware voertuigen lager te leggen, afgestemd op de huidige resultaten van aanbestedingen. Voor bussen geldt dat alle Nederlandse ov-inkopers afgesproken hebben vanaf 2025 alleen nog emissievrije bussen aan te besteden. De nieuwe Rbsw-doelstelling volgt dit.

Het rapport van CE Delft noemt mogelijke knelpunten voor de beschikbaarheid en praktische inzetbaarheid van emissievrije voertuigen. Dat speelt een belangrijke rol bij de haalbaarheid van de doelen. Daarom is er een uitzondering opgenomen voor voertuigen waarvoor er geen geschikt emissievrij alternatief is op de markt. Ook als emissievrije voertuigen niet ingezet kunnen worden, omdat er een gebrek is aan voldoende laadpalen of omdat er onvoldoende capaciteit op het elektriciteitsnet is (netcongestie), worden deze uitzonderd van de aanscherping. Voor deze voertuigen blijven de oude percentages gelden. Tot slot is er een uitzondering voor aanbestedingen waarvoor vóór het publiceren van de nieuwe regeling al een aankondiging is verzonden of een procedure voor het plaatsen van die opdracht is begonnen.

Met de wijziging wordt er naar verwachting over de vijf jaar (van 2026 tot en met 2030) in totaal ongeveer 0,70 megaton minder CO₂ uitgestoten. Ook heeft de wijziging een positief effect op de luchtkwaliteit en het milieu, door minder uitstoot van fijnstof en stikstof. Omdat het subsidiebedrag bij aanscherping relatief klein is vergeleken met de verwachte CO₂-besparing (ongeveer € 43 per ton CO₂-besparing) wordt de aanscherping als efficiënt gezien in vergelijking met andere maatregelen. De regeldruk zal ongeveer gelijk blijven. Voor de monitoring blijft iedereen gebruik maken van het huidige systeem en verandert er niets. Aanbestedende diensten moeten bij hun aanbestedingen rekening houden met de aangescherpte percentages. Ook de inzet van emissievrije voertuigen kan verschillen met de inzet van voertuigen met een verbrandingsmotor.

⁴ Publicatienummer 24.230339.018, zie ook bijlage.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Tijdens het traject zal de aanpassing getoetst worden op regeldruk (door het Adviescollege toetsing regeldruk, ATR) en zal de uitvoerbaarheid voor decentrale overheden getoetst worden (Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden, UDO).

5. Wat is de voorkeursoptie?

- a) Wat is het voorstel?

Voorgesteld wordt om te kiezen voor de aanscherping van de percentages in de Rbsw zoals in 3 a) is beschreven. Ook wordt voorgesteld de uitzonderingen zoals beschreven in 4 a) mee te nemen. Verder verandert er niets.

- b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

De Rbsw is een bestaande regeling en aanbestedende diensten zijn verplicht zich daaraan te houden. Uit de resultaten tot eind 2023 blijkt dat dat ook het geval is.⁵ Het verhogen van de percentages zal aanbestedende diensten verplichten eerder emissievrije voertuigen aan te schaffen dan dat onder de huidige regeling nodig is. De maatregel helpt hiermee bij het direct verminderen van de uitstoot van broeikasgassen. Ook stimuleert het toekomstig gebruik van deze technieken, omdat het helpt bij de opschaling.

Een groter aandeel van duurzame voertuigen bij de inkoop door aanbestedende diensten wordt alleen bereikt als daarvoor ook de percentages aangescherpt worden, omdat duurzame voertuigen in aanschaf nog duurder zijn dan voertuigen op fossiele brandstoffen. De haalbaarheidsstudie van CE Delft laat zien dat de nieuwe percentages niet gehaald kunnen worden zonder financiële ondersteuning. Kortom, er is zowel financiële ondersteuning als normering nodig om de verduurzaming te realiseren. Als normering ontbreekt, zal het doel naar verwachting niet gehaald worden. Als financiële ondersteuning ontbreekt, zullen niet alle aanbestedende diensten de meerkosten kunnen betalen en is de aanscherping niet uitvoerbaar. Andere maatregelen hebben niet het bereik (aantal aanbestedende diensten) van de Rbsw. Bovendien is de doelgroep in de Rbsw duidelijk afgebakend en zullen de ontvangers van de financiële steun voor een groot deel zelf bijdragen aan de aankoop van de duurzame voertuigen. Tot slot is het controle- en handhavingssysteem van de Rbsw al ingeregeld, waardoor de maatregel efficiënt kan worden gerealiseerd en uitgevoerd.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 31305, nr. 453.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Er zijn relatief weinig risico's. Mogelijk houden aanbestedende diensten zich niet aan de percentages. Zij lopen het risico dat naleving alsnog via de rechter afgedwongen wordt. Om ervoor te zorgen dat risico's in de uitvoerbaarheid minimaal zijn, blijven de bestaande uitzonderingen bestaan en worden er nieuwe uitzonderingen aan toegevoegd, zoals beschreven in 4 a).

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Zie 4 a), qua monitoring verandert er niets. Resultaten worden jaarlijks met de Tweede Kamer gedeeld.