

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Wijziging van het RVV 1990 in verband met toevoeging nul-emissiezones voor taxi's en nieuw verkeersbord voor milieuzones en nul-emissiezones

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl.

1. Wat is de aanleiding?

Op 8 november 2018 heeft de Kamer de motie van het lid Paternotte c.s. aangenomen waarin de regering wordt verzocht om afspraken te maken met betrokken partijen over een tijdspad naar zero-emissie taxivervoer¹. Op 9 februari 2021 is in de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek vastgelegd dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) samen met partijen bekijkt of en op welke termijn zero-emissiezones, ook wel nul-emissiezones genoemd, kunnen gaan gelden voor taxi's². Op 21 april 2022 heeft IenW met het tekenen van het Afsprakenkader Emissieloos Taxivervoer (verder: Afsprakenkader) uitgesproken dat het de intentie heeft om zero-emissiezones voor taxi's juridisch mogelijk te maken³. Dit is alleen mogelijk met een bijbehorend verkeersbord.

2. Wie zijn betrokken?

De belangrijkste betrokkenen zijn taxichauffeurs en -ondernemers, en de gemeenten die een zero-emissiezone voor taxi's willen gaan invoeren. Naast met deze partijen heeft er de afgelopen jaren overleg plaatsgevonden met veel andere publieke en private partijen voor wie zero-emissiezones voor taxi's relevant zijn. Dit overleg heeft geresulteerd in de ondertekening van het Afsprakenkader door IenW, de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam, en Tilburg, koepelorganisatie Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV), Uber, Bolt, SchipholTaxi, Stichting ElaadNL, Nederlandse Vereniging Duurzame Energie, en Leaseplan Nederland. De gemeenten Utrecht en Amersfoort, en de RAI Vereniging zijn ook betrokken geweest bij de totstandkoming van het Afsprakenkader.

In het kader van de zogenoemde MKB-toets is gesproken met zes MKB'ers die werkzaam zijn op de consumententaximarkt en in het doelgroepenvervoer, in verschillende delen van Nederland.

Verder zijn de RDW, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), en het Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten (SHPV) betrokken omdat zij een rol hebben bij de uitvoering van het voorgestelde beleid.

Binnen IenW zijn de directie Openbaar Vervoer en Spoor (verantwoordelijk voor taxibeleid) en de programmadirectie Duurzame Mobiliteit (verantwoordelijk voor duurzame mobiliteit, waaronder zero-emissie stadslogistiek en doelgroepenvervoer) betrokken.

Bij het ontwerpen van een geschikt verkeersbord is gesproken met gemeenten, de Nationale Bewegwijzeringdienst (NBd), het Ministerie van Justitie & Veiligheid, Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) en Rijkswaterstaat.

3. Wat is het probleem?

Er rijden in Nederland meer dan dertigduizend taxi's, veelal in stedelijke gebieden. Taxi's rijden zo'n drie keer meer kilometers per jaar dan normale personenauto's, en vaak op diesel⁴. Taxi's op fossiele brandstof stoten verkeersemisseries als stikstofdioxiden en fijnstof uit en verslechteren daarmee de luchtkwaliteit. Daarnaast kunnen taxi's op fossiele brandstof zorgen voor geluidsoverlast en stoten ze broeikasgassen uit, wat zorgt voor klimaatverandering.

Daarnaast heeft een aantal gemeenten het signaal afgegeven dat er (juridische) dilemma's ontstaan door het ontwerp van de huidige verkeersborden voor milieu- en zero-emissiezones. In de huidige systematiek zijn voor milieuzones de voertuigcategorieën personen- en bestelauto's

¹ 2018–2019, 35 000 XII, nr. 47

² Kamerstukken II 2020/21, 31209, nr. 226.

³ Kamerstukken II 2022/23, 30175, nr. 420.

⁴ Bronnen: Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) en Dienst Wegverkeer (RDW)

onlosmakelijk verbonden door middel van de onderborden C22a1 t/m C22a3 zoals vastgelegd in het RVV 1990. Daarbij is het zero-emissiezone bord (C22c) specifiek ontworpen voor stadslogistiek, waaronder bestelauto's. Door deze systematiek kan een zero-emissiezone tegelijkertijd met een milieuzone ingesteld worden in dezelfde of overlappende gebieden, voor dezelfde voertuigcategorieën. Deze overlapping van verschillende toegangsregimes voor dezelfde voertuigcategorieën is juridisch niet houdbaar. Verder is het huidige bord (C22c) niet uit te breiden en dus niet bruikbaar voor een zero-emissiezone voor andere voertuigcategorieën, zoals taxi's.

4. Wat is het doel?

Het kabinet en de betrokken gemeenten hebben tot doel om uitstootvrij taxivervoer te stimuleren en zo de uitstoot van verkeersemisssies te verminderen, de luchtkwaliteit te verbeteren, geluidsoverlast te reduceren, en daarmee de leefbaarheid in stedelijke gebieden te vergroten. Ook hebben het Kabinet en de gemeenten het doel klimaatverandering tegen te gaan door de uitstoot van broeikasgassen te reduceren.

Daarnaast heeft de Rijksoverheid belang bij het gebruiken van overzichtelijke, juridisch kloppende en eenduidige bebording.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Om de geformuleerde doelen te bereiken, is overheidsinterventie nodig. Gemeenten hebben aangegeven zero-emissiezones voor taxi's in te willen voeren om uitstootvrij taxivervoer te stimuleren, en ook vertegenwoordigers van de taxisector en andere relevante partijen zien zero-emissiezones als een goed middel. Door zero-emissiezones voor taxi's op te nemen in het Reglement verkeersregels en Verkeerstekens 1990 (RVV 1990) zullen in alle gemeenten die een dergelijke zone invoeren dezelfde toegangseisen gelden. Dit sluit aan bij het streven van het Kabinet naar geharmoniseerd beleid rond milieu- en zero-emissiezones en voorkomt dat ondernemers geconfronteerd worden met verschillende toegangseisen in verschillende gemeenten.

Daarbij is het de taak van de overheid om verkeersborden voor dergelijke zones in het RVV 1990 vast te stellen.

6. Wat is het voorstel?

Het voorstel is om gemeenten middels een aanpassing van het RVV 1990 de mogelijkheid te geven om zero-emissiezones voor taxi's in te voeren met een bijbehorend verkeersbord, en om alle voertuigen die per 1 januari 2025 worden geregistreerd als taxi en die rijden op fossiele brandstof te weren uit die zone. Alleen uitstootvrije taxi's, met emissieklasse Z, mogen de zones nog in. Voor voertuigen die voor 2025 zijn geregistreerd als taxi wordt een overgangsregeling vastgelegd, rolstoeltaxi's worden tot 2030 vrijgesteld.

Zero-emissiezones zijn een betrekkelijk eenvoudig middel voor gemeenten om de uitstoot van verkeersemisssies te verminderen, de luchtkwaliteit te verbeteren, geluidsoverlast te reduceren, en zo de leefbaarheid in hun gemeente te vergroten. De zones zijn relatief makkelijk te handhaven door gemeenten op basis van kenteken, bijvoorbeeld met camera's en automatische nummerplaatherkenning (Automatic Number Plate Recognition, ANPR). Om de handhaving te waarborgen is een overzichtelijk en begrijpelijk verkeersbord nodig. Effectieve handhaving van de regels is alleen mogelijk bij het hanteren van een juridisch correcte systematiek.

De zero-emissiezones voor taxi's sluiten aan bij die voor bedrijfs- en vrachtauto's. Enkel gemeenten met een zero-emissiezone voor bedrijfs- en vrachtauto's kunnen een zero-emissiezone voor taxi's instellen en de zero-emissiezone voor taxi's in een gemeente is geografisch dezelfde als die voor bedrijfs- en vrachtauto's. Dit draagt bij aan eenduidigheid van het beleid en zorgt ervoor dat voor de handhaving, ontheffingen, en communicatie dezelfde middelen gebruikt kunnen worden als voor bedrijfs- en vrachtauto's. Hiermee wordt ook een wirwar aan bebording voorkomen.

Nog een reden voor de keuze voor zero-emissiezones is dat ze gelden voor *alle* taxi's; er wordt geen onderscheid gemaakt tussen taxi's op de opstapmarkt (die door reizigers op een taxistandplaats of op straat aangehouden worden) en taxi's op de bestelmarkt (die reizigers telefonisch of per app bestellen).

Bebording dient in één oogopslag duidelijk te maken dat men een zone inrijdt en wat de regels per voertuigcategorie zijn. Belangrijk aandachtspunt hiervoor is een landelijk geharmoniseerde aanpak om onduidelijkheid bij de weggebruikers te voorkomen. Daarom is het voorstel om de huidige bebording voor milieuzones en zero-emissiezones voor stadslogistiek te vervangen door één hoofdbord. Het nieuwe verkeersbord wordt gebruikt voor alle emissie-gerelateerde zones die opgenomen zijn in het RVV 1990. Daarmee maakt dit verkeersbord het mogelijk zowel een milieuzone als een nul-emissiezone middels de bijbehorende onderborden aan te geven. Het verkeersbord is toekomstbestendig zodat het, zonder het hoofdbord te wijzigen, op termijn mogelijk is ook voor andere voertuigcategorieën een nul-emissiezone in te stellen.

7. Wat zijn de gevolgen?

Zero-emissiezones voor taxi's hebben positieve gevolgen voor de mensen, dieren en planten in de gebieden waar taxi's rijden. De zones verminderen het aantal taxi's op fossiele brandstof, dit leidt tot een reductie van de uitstoot van verkeersmissies, een betere luchtkwaliteit, minder geluidsoverlast, en daarmee een verbeterde leefbaarheid in stedelijke gebieden. Ook leveren zero-emissiezones een bijdrage aan het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen. De precieze bijdrage van zero-emissiezones voor taxi's aan deze doelstellingen hangt af van het aantal gemeenten dat zal kiezen om een dergelijke zone in te voeren, de omvang van de zones en de lokale verkeerssituaties. Met het ondertekenen van het Afsprakenkader hebben de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Tilburg de intentie uitgesproken een zone in te voeren. Daarmee wordt een groot deel van de taximarkt bereikt⁵. Meer gemeenten kunnen volgen.

Als gemeenten een zero-emissiezone voor taxi's invoeren, heeft dat gevolgen voor de taxiondernemers die in de zone rijden. Ondernemers die nog in een taxi op fossiele brandstof rijden, zullen moeten investeren in een uitstootvrij model als zij in de zone willen blijven rijden. Met de overgangsregeling wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij het natuurlijke investeringsmoment van ondernemers. Voor de meeste modellen geldt dat de eigendomskosten van een uitstootvrije taxi reeds lager zijn dan die voor een vergelijkbaar model op fossiele brandstof. De aanschafkosten kunnen in sommige gevallen nog wel hoger zijn.

Taxiondernemers die in de zones rijden maar (nog) niet kunnen voldoen aan de toegangseisen kunnen in bepaalde gevallen een ontheffing aanvragen. Door geharmoniseerd ontheffingenbeleid te voeren en een Centraal Loket in te richten voor ontheffingsaanvragen pogen gemeenten de regeldruk en administratieve lasten voor ondernemers laag te houden.

Voor gemeenten die een zero-emissiezone voor taxi's invoeren, heeft dat tot gevolg dat ze deze moeten handhaven. Ook zullen gemeenten ontheffingenbeleid moeten voeren voor hun zone. De gemeenten die voornemens zijn een zero-emissiezone voor taxi's in te voeren, hebben aangegeven hun ontheffingsbevoegdheid te willen mandateren aan het Centraal Loket ontheffingen zero-emissiezones dat wordt opgezet in het kader van de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek.

Gemeenten kiezen zelf of zij een zero-emissiezone voor taxi's willen invoeren. Het instellen van een zone geschiedt vervolgens bij verkeersbesluit. In dat besluit onderbouwt een gemeente de effectiviteit en proportionaliteit van een zone en betreft daarbij de gevolgen voor de inwoners en taxiondernemers en -chauffeurs. Daarnaast weegt de gemeente het invoeren van een zero-emissiezone voor taxi's af tegen andere maatregelen die de luchtkwaliteit en leefbaarheid kunnen verbeteren.

Het invoeren van het nieuwe verkeersbord en bijbehorende onderborden voor de milieuzones en nul-emissiezones lost een drietal problemen op. Ten eerste wordt het mogelijk nieuwe voertuigcategorieën, om te beginnen taxi's, aan de bebording van nul-emissiezones toe te voegen. Daarnaast wordt het mogelijk een milieuzone uitsluitend voor dieselpersonenauto's in te voeren in gebieden waar voor bedrijfsauto's een nul-emissiezone geldt. Tenslotte wordt een wirwar aan verkeersborden met onderborden voorkomen. Voor een milieuzone en een nul-emissiezone volstaat een bord met een of meerdere onderborden.

⁵ Het precieze aantal taxi's dat in iedere gemeente rijdt is niet bekend. Uit een analyse van het CBS blijkt wel dat de meeste taxikilometers worden gereden in Amsterdam, en dat bijna de helft van alle taxikilometers wordt gereden in Noord-Holland, Zuid-Holland, en Noord-Brabant samen.