

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

Dit wijzigingsbesluit voegt aan het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) een nieuwe afdeling 18.1, als onderdeel van een nieuw hoofdstuk 18, toe met regels om de emissies in de lucht van kooldioxide door woon-werkmobiliteit en zakelijke (personen) mobiliteit te verminderen. De regels zijn in een nieuwe afdeling onder een nieuw hoofdstuk gebracht waardoor de mogelijkheid bestaat in de toekomst eventueel nog andere regels over emissies door mobiliteit in dat hoofdstuk onder te brengen. Daarnaast wijzigt dit besluit het Omgevingsbesluit zodat de gemeentebesturen verplicht zijn om de uitvoerings-, toezichts- en handhavingstaken die samenhangen met die regels in het Bal te laten verrichten door de omgevingsdiensten (de taken worden toegevoegd aan het basistakenpakket).

Met dit wijzigingsbesluit wordt invulling gegeven aan een afspraak die is gemaakt in het kader van het Klimaatakkoord¹. In het kader van het Klimaatakkoord hebben meer dan 100 partijen gewerkt aan een pakket samenhangende maatregelen om de CO₂-emissie in verschillende sectoren te verminderen.

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1 Aanleiding en achtergrond

Klimaatverandering is een mondiaal probleem. De gevolgen zijn voor iedereen merkbaar. Emissies van broeikasgassen, zoals kooldioxide (CO₂), leveren een belangrijke bijdrage aan de opwarming van de aarde en daarmee aan klimaatverandering. Op 22 april 2016 tekenden 196 landen, waaronder de Europese Unie namens haar lidstaten de Overeenkomst van Parijs.² In die overeenkomst is afgesproken om de mondiale temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de 2 °C ten opzichte van de temperatuur in het pre-industriële tijdperk. Als streefcijfer is een stijging van 1,5 °C afgesproken. De overeenkomst verlangt onder andere dat de deelnemende landen nationaal bepaalde bijdragen opstellen die ze beogen te bereiken en dat zij mitigerende maatregelen nemen ter verwezenlijking van de doelen van deze bijdragen.³ Die doelen en maatregelen moeten de hoogst mogelijke ambities van de landen weerspiegelen. De Overeenkomst van Parijs bevat een ambitiemechanisme dat de voortgang en ambitie iedere vijf jaar tegen het licht houdt. Dit is de basis voor landen om hun bijdragen vervolgens aan te scherpen via aanpassing of vernieuwing van hun nationaal bepaalde bijdragen.

Op 29 juli 2021 is Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (PbEU 2021, L 243) (hierna: Europese klimaatverordening) in werking getreden. Deze verordening bevat de bindende doelstelling van klimaatneutraliteit in de Europese Unie die uiterlijk in 2050 moet worden bereikt. Dit met het oog op het halen van de temperatuuroelstelling op lange termijn die is vastgesteld in de Overeenkomst van Parijs. De Europese klimaatverordening verheft de doelstelling van de Europese Green Deal⁴ om de Europese economie en samenleving uiterlijk 2050 klimaatneutraal te

¹ Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. H.

² Trb. 2016, 162.

³ Zie artikel 4, tweede lid, van de Overeenkomst van Parijs.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35377, nr. 1.

maken tot wet. In de Europese klimaatverordening is ook een tussentijdse doelstelling opgenomen: de netto-uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met ten minste 55% verminderen vergeleken met 1990. De Europese klimaatverordening maakt de doelstelling van broeikasgasneutraliteit tegen 2050 wettelijk bindend. De EU-instellingen en de lidstaten zijn samen verplicht om op EU- en nationaal niveau de nodige maatregelen te nemen om deze doelstelling te bereiken op rechtvaardige en onderling solidaire wijze. Uiterlijk op 30 september 2023, en vervolgens om de vijf jaar, beoordeelt de Europese Commissie onder andere of de maatregelen die de lidstaten op grond van de nationale energie- en klimaatplannen hebben genomen, stroken met de doelstellingen van de Europese klimaatverordening. Ook beoordeelt de Europese Commissie de mate waarin de nationale maatregelen stroken met het waarborgen dat vooruitgang wordt geboekt met het ambitiemechanisme zoals dat is vastgelegd in de Overeenkomst van Parijs.

In het Nederlandse klimaatbeleid, zoals ook vastgelegd in de Klimaatwet, is het doel om de CO₂-emissies in 2030 met 49% te laten dalen ten opzichte van 1990 en in 2050 met 95%. In het Coalitieakkoord 2021 – 2025⁵ is aangekondigd dat dit doel voor 2030 in de Klimaatwet wordt aangescherpt tot ten minste 55% reductie van CO₂-emissies. Om zeker te stellen dat dit doel wordt gehaald, is in het coalitieakkoord aangegeven dat het beleid zal worden gericht op een hogere opgave, namelijk circa 60% reductie in 2030.

Met het Klimaatakkoord⁶ hebben overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties maatregelen afgesproken om de CO₂-emissies in de verschillende sectoren te verminderen. Dat akkoord is aangekondigd in het regeerakkoord 2017 – 2021⁷. In dat regeerakkoord staat dat er een nationaal Klimaat- en energieakkoord komt waarin afspraken worden vastgelegd die zijn gemaakt met alle partijen en die moeten leiden tot een forse verlaging van de CO₂-emissie, onder andere door verduurzaming van het verkeer.

De sector mobiliteit is een van de vijf sectoren waarvoor maatregelen zijn afgesproken in het kader van het Klimaatakkoord. De andere sectoren zijn gebouwde omgeving, industrie, landbouw en landgebruik en energievoorziening. In de sector mobiliteit is een aantal thema's onderscheiden, waaronder het thema 'verduurzaming personenmobiliteit'. Geconstateerd is dat meer dan de helft van het aantal afgelegde kilometers in het personenverkeer is gerelateerd aan het werk. De COVID-19 pandemie heeft daarin geen wijziging gebracht. Dat valt af te leiden uit het Mobiliteitsbeeld 2021 van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid⁸. Daaruit blijkt dat de daling van het aantal kilometers voor woon-werkmobiliteit gelijk opgaat met de landelijke trend. Werkgevers hebben daardoor een belangrijke sleutel in handen om de personenmobiliteit te verduurzamen. Niet alleen door aanpassingen in het wagenpark (technische veranderingen), maar ook door werknemers op een duurzame manier te laten reizen of werken (gedragsveranderingen).

Voor het thema 'verduurzaming personenmobiliteit' hebben de betrokken partijen afgesproken:

- dat ten minste 1.000 werkgevers zorgen voor een vermindering van de CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit met ten minste 50% in 2030 ten opzichte van 2016;
- dat er normering komt in wetgeving voor werkgevers met 100 of meer werknemers;
- om te zorgen voor brede publieksvoorlichting;
- om maatregelen te treffen waarmee de verduurzaming van personenmobiliteit wordt versneld en ondersteund.

Met de eerste twee afspraken wordt het mogelijk geacht om het aantal autokilometers in 2030 met 8 miljard te verminderen ten opzichte van 2016. Bovenop de reductie die wordt bereikt met elektrificatie van het wagenpark wordt de CO₂-emissie daarmee naar verwachting met ten minste 1

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. 77.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. H.

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34.

⁸ Mobiliteitsbeeld 2021, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, november 2021, blz 29 (<https://www.kimnet.nl/mobiliteitsbeeld/publicaties/publicaties/2021/11/18/mobiliteitsbeeld-2021>).

Mton verminderd.⁹ Met dit wijzigingsbesluit wordt invulling gegeven aan de tweede afspraak (normering in wetgeving). Dat is ook in lijn met de maatregelen die zijn beschreven in het Klimaatplan 2021 – 2030¹⁰. In dat plan zijn op grond van artikel 3 van de Klimaatwet het beleid en de maatregelen beschreven die worden getroffen om de beoogde reductie van de emissies van broeikasgassen te bereiken. Dit beleid en die maatregelen zijn per sector uitgewerkt. Voor de sector mobiliteit wordt onder andere ingezet op het stimuleren van duurzame energiedragers en elektrisch (personen)vervoer en het verminderen van het aantal zakelijke (auto)kilometers in 2030. De afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Klimaatakkoord, waaronder het invoeren van normering in wetgeving voor ondernemingen en rechtspersonen met 100 of meer werknemers, zijn in het klimaatplan bevestigd.

Aan de maatregel die in het Klimaatakkoord is overeengekomen over het invoeren van normering in wetgeving en die in het Klimaatplan 2021-2030 is bevestigd, gaat een lange periode vooraf waarin de rijksoverheid ondernemingen en rechtspersonen heeft betrokken bij bereikbaarheids- en duurzaamheidsopgaven. Vanaf begin jaren 90 van de vorige eeuw zijn er onder de verzamelnaam 'vervoermanagement' (later 'mobiliteitsmanagement') meerdere initiatieven geweest met als doel ondernemingen en rechtspersonen aan te zetten tot het maken van vervoerplannen op vrijwillige basis. In het licht van de grote klimaatopgave hebben deze initiatieven te weinig resultaten opgeleverd waardoor de wens naar een meer dwingende aanpak naar voren kwam.

Artikel 2.16 van het Activiteitenbesluit milieubeheer zoals dat besluit in 2007 in het Staatsblad is gepubliceerd¹¹, voorziet in een verplichting om voor het vervoer van de eigen werknemers van en naar de inrichting de bij ministeriële regeling vast te leggen maatregelen te treffen. In die regeling kon worden bepaald dat maatregelen moeten worden getroffen waarmee een minimum aantal punten moet worden behaald (puntensysteem). Met dit artikel en die regeling zouden maatregelen bij de bedrijven kunnen worden afgedwongen. Onder druk van een aantal stakeholders is dat artikel nooit in werking getreden.

In 2008 is de Taskforce Mobiliteitsmanagement opgericht om de bereikbaarheid van Nederland te verbeteren. De Taskforce moest een alternatief bieden voor de invoering van het puntensysteem op grond van artikel 2.16 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De Taskforce is geïnitieerd op advies van de SER en had de steun van het bedrijfsleven, de regionale overheden, de ANWB, Natuur & Milieu en de Rijksoverheid. Het doel van de Taskforce was om op vrijwillige basis een reductie van 5% te bereiken in het aantal autokilometers in de spits. De reductie van het aantal autokilometers is blijven steken op 1,5%, minder dan de doelstelling die de Taskforce Mobiliteitsmanagement had gesteld¹².

De Taskforce Mobiliteitsmanagement is halverwege 2010 geëvalueerd. Op basis van de evaluatieresultaten is de Taskforce in 2011 opgevolgd door het Platform Slim Werken Slim Reizen dat voor de jaren 2011 en 2012 is gefinancierd door het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deze aanpak ging onderdeel uitmaken van het programma Beter Benutten Vervolg. De aanpak was primair gericht op het stimuleren van acties bij werkgevers. Uit de evaluatie van het programma bleek dat de afspraken met ondernemingen en rechtspersonen tot minder resultaat hebben geleid dan vooraf gedacht¹³.

Met de nieuwe klimaatdoelen en de noodzaak om tot forse CO₂ reductie te komen in werkgebonden personenmobiliteit, kwam in het kader van het Klimaatakkoord de wens naar een meer dwingende

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. H, Klimaatakkoord, Den Haag 28 juni 2019, paragraaf C.2.6, blz. 70.

¹⁰ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, april 2020, publ. Nr.0220-068.

¹¹ Stb. 2007, 415.

¹² Beleidsvaluatie Taskforce Mobiliteitsmanagement, 2010; RWS 14 september 2010.

¹³ Programma Beter Benutten Vervolg, Eindrapportage; Ministerie Infrastructuur en Waterstaat november 2018.

aanpak naar voren. De CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit zou met ten minste 12% moeten dalen om de afgesproken 1 Mton reductie in 2030 te kunnen halen. Gezien de eerdere ervaringen met afspraken op basis van vrijwilligheid, is er onvoldoende vertrouwen dat dit doel zonder overheidsinterventie bereikt wordt. Het zelfregulerende vermogen in de mobiliteitssector is niet voldoende. Een meer dwingende aanpak is vereist om de klimaatdoelstellingen te halen. In lijn met de wens van de partijen betrokken bij het Klimaatakkoord is daarom gekozen voor een normerende regeling met afdwingbare verplichtingen.

Relatie tot coalitietakkoord 2021-2025

In het Coalitieakkoord 2021 – 2025¹⁴ zijn nieuwe maatregelen aangekondigd voor de sector mobiliteit. Het kabinet treft onder andere voorbereidingen voor het invoeren van een systeem van betalen naar gebruik in de automobiliteit in 2030. Basis voor dit systeem is de motorrijtuigenbelasting, waarvan het tarief afhankelijk wordt gemaakt van het jaarlijks verreden aantal kilometers. De heffing is niet tijd- en plaatsgebonden. Ook wordt er geen onderscheid gemaakt tussen elektrische auto's en auto's die rijden op fossiele brandstoffen. Omdat het doel van dit wijzigingsbesluit vooral is gericht op het verminderen van CO₂-emissies in de periode tot 2030, heeft dit aangekondigde nieuwe systeem daar niet of nauwelijks gevolgen voor. Na invoering van dit nieuwe systeem kan verwacht worden dat het gebruik van de auto wordt verminderd. Daarmee zal een positief effect uitgaan naar het bereiken van de reductiedoelstelling van dit besluit voor 2050. Een andere aangekondigde maatregel in het coalitieakkoord is het verhogen van de onbelaste reiskostenvergoeding voor werknemers. Die maatregel gaat in met ingang van 1 januari 2024 en zal mogelijk wel gevolgen hebben voor dit besluit. In hoeverre deze maatregel leidt tot meer werkgebonden personenmobiliteit valt nu nog niet te zeggen.

Verder wordt in het coalitieakkoord vermeld dat de investeringen in schone mobiliteit vanwege klimaat worden gecontinueerd en dat elektrisch vervoer wordt gestimuleerd. Ook geeft het akkoord aan dat met het bedrijfsleven en de overheden afspraken worden gemaakt over het stimuleren van thuiswerken.

Er is op dit moment al een trend waarneembaar naar meer thuiswerken. Ook uit onderzoek van TNO blijkt dat bijna een kwart van de thuiswerkers na de COVID-19 pandemie grotendeels thuis wil blijven werken.¹⁵ Als deze trend zich doorzet, zal het beleidsdoel van 1 Mton CO₂-reductie in 2030 worden gehaald. Of de trend zich doorzet, is echter onzeker. Het zou net zo goed kunnen dat na enige tijd werkgebonden personenmobiliteit weer gaat toenemen. Zoals hiervoor al is aangegeven, is gekozen voor een meer dwingende aanpak omdat er onvoldoende vertrouwen is dat het doel zonder overheidsinterventie wordt bereikt. Er kan dan ook niet op worden vertrouwd dat de trend naar meer thuiswerken wordt gecontinueerd.

De gevolgen van de afspraken over het stimuleren van thuiswerken die zijn aangekondigd in het coalitieakkoord, kunnen, voor zover het gaat om woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit, worden gemeten op basis van de gegevens die jaarlijks moeten worden verstrekt op grond van dit wijzigingsbesluit (zie verder paragraaf 2.6). Uit die gegevens kan ook worden afgeleid of de trend naar meer thuiswerken zich doorzet of dat die trend van tijdelijke aard blijkt te zijn. Dat zal in ieder geval aan de orde komen in de evaluatie die is voorzien in 2025 (zie verder paragraaf 5.6).

2.2 Doel van dit wijzigingsbesluit

Met de regels in de nieuwe afdeling 18.1 Bal wordt beoogd de emissies in de lucht van kooldioxide die ontstaan door verbranding van brandstof in de motor van voertuigen te beperken. Het gaat daarbij om emissies die ontstaan door reizen die door werknemers worden gemaakt in het kader van de dienstbetrekking (werkgebonden personenmobiliteit). Deze regels zijn gericht tot ondernemingen en rechtspersonen met 100 of meer werknemers. Voor een onderbouwing van deze ondergrens en de reden om de verplichtingen op te leggen aan ondernemingen en rechtspersonen wordt verwezen naar paragraaf 2.3. Zoals aangegeven in die paragraaf hebben de

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. 77.

¹⁵ De impact van de COVID-19 pandemie op werknemers, Stand van Zaken in 2020, 2021, TNO, Leiden.

(bestuurders van) ondernemingen en rechtspersonen een overwegende invloed op de reizen die werknemers maken in het kader van de dienstbetrekking. Om het doel (vermindering kooldioxide-emissies) te bereiken, is dan ook een gedragsverandering vereist. De regels van dit wijzigingsbesluit zouden ondernemingen en rechtspersonen ertoe kunnen aanzetten om voor zakelijke en woon-werkmobiliteit te kiezen voor alternatieve reismodaliteiten of voor minder reizigerskilometers waardoor de kooldioxide-emissies worden verminderd. Daarbij geldt het uitgangspunt dat er geen specifieke maatregelen worden voorschreven. De ondernemingen en rechtspersonen hebben volledige keuzevrijheid in de te treffen maatregelen om de emissiereductie te bereiken. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.4.

In de regels wordt onderscheid gemaakt tussen woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit. In artikel 18.1 Bal is woon-werkmobiliteit gedefinieerd als het door een onderneming of rechtspersoon laten reizen van een werknemer tussen de woon- of verblijfplaats van de werknemer en de locatie waar de arbeid pleegt te worden verricht. Bij zakelijke mobiliteit gaat het volgens de definitie van dat begrip in artikel 18.1 om de andere reizen die een onderneming of rechtspersoon een werknemer laat reizen in het kader van de dienstbetrekking. Uitgezonderd van de regels zijn onder andere het goederenvervoer, het verzorgen van personenvervoer tegen betaling en het gebruik van vervoermiddelen door hulpverleningsdiensten ter vervulling van een dringende taak (zie artikel 18.11, tweede lid, Bal).

2.3 Normadressaat

De regels in afdeling 18.1 Bal zijn gericht tot degene die de activiteit verricht. Diegene moet zorgdragen voor de naleving van de regels over de activiteit (artikel 18.6 Bal). De activiteiten waarom het gaat, zijn de in artikel 18.11 aangewezen milieubelastende activiteiten, namelijk woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit.

Alleen het laten reizen van werknemers door ondernemingen en rechtspersonen met in totaal 100 of meer werknemers vallen onder de aangewezen milieubelastende activiteiten. Peildatum om te bepalen of er ten minste 100 werknemers zijn, is 1 januari. Een 'werknemer' is in artikel 18.1 gedefinieerd als degene die krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling gehouden is tot het verrichten van ten minste twintig uur betaalde arbeid per maand voor een onderneming of rechtspersoon. Om het aantal werknemers bij een onderneming of rechtspersoon te bepalen, tellen de bij die onderneming of rechtspersoon gedetacheerden niet mee. Bij de onderneming of rechtspersoon waarmee de gedetacheerden een arbeidsovereenkomst hebben gesloten, tellen die uiteraard wel mee. Een onderneming met 100 of meer werknemers waarvan werknemers worden gedetacheerd bij andere ondernemingen of rechtspersonen, valt dus ook onder de regels in afdeling 18.1 Bal. Medewerkers met afroepcontracten (nuluren) of deeltijdcontracten voor minder dan 20 uur vallen buiten het begrip 'werknemer'. Hetzelfde geldt voor vrijwilligers, want die verrichten geen betaalde arbeid (een onkostenvergoeding geldt niet als betaalde arbeid). Ook buitenlandse ondernemingen en rechtspersonen vallen onder het toepassingsbereik van de regels. Voorwaarde is dan wel dat de vestigingen in Nederland van die onderneming in totaal ten minste 100 werknemers hebben.

Bij het vaststellen van de ondergrens van 100 werknemers is een afweging gemaakt tussen gewenst doelbereik en efficiëntie van de aanpak. Van alle Nederlandse ondernemingen en rechtspersonen heeft 96% minder dan 10 werknemers in dienst. Deze 1,5 miljoen ondernemingen en rechtspersonen zijn verantwoordelijk voor slechts 15% van de werkgebonden personenmobiliteit. Het brengen van deze ondernemingen en rechtspersonen onder het toepassingsbereik van de regels zou een enorme inspanning opleveren met een zware regeldruk tot gevolg en relatief weinig resultaat.

Door de grens bij ten minste 100 werknemers te leggen, valt slechts 0,5% van de ondernemingen en rechtspersonen onder de regels. Maar zij zijn verantwoordelijk voor 61% van de werkgebonden

personenmobiliteit. Met deze grens wordt een minimaal aantal werkgevers met de regels geconfronteerd en kan relatief veel resultaat worden bereikt.

Een 'rechtspersoon' kan zowel een privaatrechtelijke als een publiekrechtelijke rechtspersoon zijn. Publiekrechtelijke rechtspersonen zijn bijvoorbeeld de Staat, de gemeenten, de provincies en lichamen waaraan een bepaalde overheidstaak is opgedragen en rechtspersoonlijkheid is toegekend, zoals de Dienst Wegverkeer¹⁶. Het gaat hier concreet om de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen die zijn ingeschreven in het handelsregister en, als het de Staat betreft, de ministeries en de dienstonderdelen van een ministerie die in het handelsregister zijn ingeschreven.

De 'onderneming' of 'rechtspersoon' omvat alle vestigingen waaruit die onderneming of rechtspersoon bestaat. Om te bepalen of een onderneming of rechtspersoon onder de regels valt, moeten dus alle werknemers van alle vestigingen van die onderneming of rechtspersoon bij elkaar worden opgeteld.

De onderneming of rechtspersoon is verantwoordelijk voor de naleving van de regels door alle vestigingen. Dat betekent dat degene aan wie de onderneming toebehoort of de bestuurder van de rechtspersoon door het bevoegd gezag kan worden aangesproken op de naleving van de regels door een bepaalde vestiging. Diegene bepaalt de standplaats van werknemers en bepaalt hoeveel dagen de werknemers daar aanwezig moeten zijn (woon-werkmobiliteit). Ook bepaalt diegene de overige zakelijke reizen die de werknemers moeten maken. De ondernemingen en rechtspersonen hebben met andere woorden de touwtjes in handen en hebben overwegende invloed op de reizen die werknemers (van alle vestigingen) maken in het kader van de dienstbetrekking.

Onder de aangewezen milieubelastende activiteiten valt alleen het laten reizen van werknemers waarvoor de onderneming of rechtspersoon aan de werknemers een financiële vergoeding geeft of waarvoor de onderneming of rechtspersoon een fiets, bromfiets, scooter, motorvoertuig of vervoersbewijs voor openbaar vervoer aan de werknemers ter beschikking stelt. Van die reizen zijn gegevens aanwezig in de bedrijfsadministratie. Van de reizen waarvoor geen vergoeding wordt verstrekt en geen fiets, bromfiets, scooter, motorvoertuig of vervoersbewijs voor openbaar vervoer ter beschikking wordt gesteld, zullen die gegevens ontbreken in de administratie. Het zal daardoor zeer lastig zijn om over die reizen persoonsgegevens te verwerken en gegevens te rapporteren op grond van artikel 18.15. Om die reden is deze uitzondering opgenomen. Uit de gegevens die ten grondslag liggen aan een onderzoek uit 2021¹⁷, blijkt dat in 2020 0% en in 2021 2,1% van de werkgevers met 100 of meer werknemers geen vergoeding gaf en geen voertuig of vervoersbewijs voor openbaar vervoer beschikbaar stelde. Deze uitzondering zal dan ook slechts voor een klein percentage van het aantal ondernemingen en rechtspersonen gelden en heeft daarmee een zeer geringe impact op het bereiken van het doel van dit wijzigingsbesluit.

2.4 Emissiegrenswaarde

Algemeen

Met dit wijzigingsbesluit is in afdeling 18.1 Bal een emissiegrenswaarde opgenomen, uitgedrukt in aantal geëmitteerde grammen CO₂ in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer.

Vanaf 2050 geldt een emissiegrenswaarde van 0 g per reizigerskilometer, zowel voor zakelijke mobiliteit als woon-werkmobiliteit. Die emissiegrenswaarde, opgenomen in artikel 18.12, is het doel dat moet worden bereikt. Dit is in lijn met de Europese klimaatverordening en het Klimaatakkoord. Bij de CO₂-emissie en de emissiegrenswaarde wordt uitgegaan van het zogenoemde tank-to-wheel-principe. Dat betekent dat alleen rekening wordt gehouden met de emissies die ontstaan door verbranding van brandstof in de motor van voertuigen (brandstof tank tot wiel). Dit ter onderscheiding van het well-to-wheel-principe waarbij ook rekening wordt

¹⁶Zie artikel 4a Wegenverkeerswet 1994.

¹⁷ Rapport 'Onderzoek onder Nederlandse werkgevers (100+ medewerkers): inzicht in maatregelen omtrent duurzaam reisgedrag, Meting 2, Q1 2021, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 30 april 2021.

gehouden met de emissies die vrijkomen tijdens de winning, het transport en het raffinageproces van brandstoffen of bij de productie en het transport van elektriciteit (bron tot wiel). Het gedeelte well-to-tank (bron tot tank) is relevant voor het bepalen van de totale CO₂-emissie, maar dat deel van de keten valt niet onder de sector (personen)mobiliteit. Voor onder andere de sectoren Elektriciteit en Industrie is het nationale klimaatbeleid beschreven in het Klimaatplan 2021 – 2030¹⁸ (zie ook paragraaf 2.1).

In artikel 18.12 Bal is ook een emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit opgenomen van 96 gram in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer. Deze emissiegrenswaarde treedt niet tegelijkertijd met de andere onderdelen van het besluit in werking (zie verder hieronder). Er is nog geen emissiegrenswaarde opgenomen voor woon-werkmobiliteit. Voor woon-werkmobiliteit zal op een later moment een emissiegrenswaarde worden vastgesteld. Daarbij zal ook worden bepaald op welk tijdstip (voor 1 januari 2050) daaraan moet worden voldaan.

Voor de periode na 2030 wordt gedacht aan vierjaarlijkse cycli waarin de emissiegrenswaarde steeds verder wordt aangescherpt. Met deze cycli wordt rekening gehouden met de gemiddelde terugverdientijd van investeringen en de fasering van door de werkgever eventueel te nemen maatregelen. Cycli van vier jaar sluiten ook aan bij perioden die worden gebruikt bij de energiebesparingsplicht en is tevens in lijn met de termijnen en streefcijfers in het Klimaatakkoord.

Emissiegrenswaarde zakelijke mobiliteit

Bij de berekening of aan de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit wordt voldaan (met ingang van 2026), moet worden uitgegaan van het totale aantal reizigerskilometers dat de onderneming of rechtspersoon de werknemers heeft laten reizen voor zakelijke mobiliteit in het uitgangsjaar. Dat is het jaar waarin de onderneming of rechtspersoon voor het eerst onder het toepassingsbereik van de regels valt. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in artikel 18.12, derde lid. Een onderneming of rechtspersoon voldoet aan de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit (in de jaren vanaf 2026) als de emissie in de lucht van kooldioxide door zakelijke mobiliteit niet hoger is dan 96 gram vermenigvuldigd met het aantal reizigerskilometers in het eerste kalenderjaar dat de onderneming of rechtspersoon onder de regels viel.

Bij de reizigerskilometers gaat het om de totale afstand die werknemers hebben gereisd in het kader van zakelijke mobiliteit binnen Nederland met openbaar vervoer, per fiets of te voet, per bromfiets of scooter en motorvoertuig. Uitgezonderd zijn de kilometers die zijn gereisd met vliegtuigen, helikopters, vaartuigen (dus ook de pont) en werktuigen (hijskranen, shovels, tractoren etc.). Ook de reizen met voertuigen die zijn bedoeld voor het vervoeren van goederen of dieren, hulpverleningsdiensten en militair gebruik zijn uitgezonderd. Tot slot vallen ook de reizen door bestuurders van taxi's, lijnbussen en andere voertuigen die zijn bedoeld voor het vervoer van personen tegen betaling en de controleurs van vervoerbewijzen in die voertuigen er buiten.

Voorbeeld en uitwerking

Een onderneming valt met ingang van 2023 onder de regels. In dat jaar worden 25.000 reizigerskilometers afgelegd in het kader van zakelijke mobiliteit. Dit aantal is de som van alle door de werknemers gereisde kilometers met door de onderneming beschikbaar gestelde lease- of bedrijfsauto's of business-kaarten en de door werknemers gedeclareerde kilometers die te voet of met eigen vervoer (auto, OV en fiets) zijn afgelegd tegen kilometervergoeding. De elektronische voorziening die voor het rapporteren van de gegevens moet worden gebruikt, berekent voor elke reismodaliteit en per gebruikte brandstof of andere voeding van de motor van het voertuig, de CO₂-emissie per reizigerskilometer. De door de voorziening berekende CO₂-emissie van de onderneming is over 2023 2.875.000 gram. Per reizigerskilometer komt de CO₂-emissie daarmee uit op 115 gram. Om in 2026 aan de emissiegrenswaarde van 96 gram in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer te kunnen voldoen, moet de onderneming de totale CO₂-emissie

¹⁸ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, april 2020, publ. Nr.0220-068.

terugbrengen tot 2.400.000 gram. Dit betekent dus een vermindering van 475.000 gram ($2.400.000/25.000 = 96$ gram in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer).

De onderneming kan in de periode tot 2026 zelf bepalen welke maatregelen worden getroffen om aan de emissiegrenswaarde te voldoen. Maatregelen waaraan kan worden gedacht zijn:

1. minder reizen door meer online vergaderen en thuiswerken;
2. anders reizen door meer gebruik te maken van de fiets en openbaar vervoer;
3. schoner reizen door elektrificatie van het wagenpark en het bieden van een hogere kilometervergoeding bij gebruik van auto's met een lage CO₂-emissie.

Optie 1 leidt tot minder reizigerskilometers en dus een vermindering van de totale CO₂-emissie, zonder dat de emissie per vervoermiddel omlaag gaat. Er hoeft bij deze optie niets te veranderen aan het wagenpark of de leasevloot. Bij de opties 2 en 3 wordt de emissie per kilometer wel omlaag gebracht terwijl het aantal reizigerskilometers gelijk blijft. Deze opties zullen vooral in beeld komen als een vermindering van het aantal reizigerskilometers niet haalbaar is, zoals in de thuiszorg.

Er zijn ook combinaties mogelijk, zoals minder, andere en schonere reizen.

Onderbouwing van de emissiegrenswaarde voor zakelijke personenmobiliteit

De emissiegrenswaarde van 96 gram CO₂ in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer waaraan uiterlijk op 1 januari 2026 moet worden voldaan, is gebaseerd op de landelijk gemiddelde CO₂-emissie die in het kader van het Klimaatakkoord zijn doorgerekend. Door de emissiegrenswaarde gelijk te stellen aan de gemiddelde emissie per (zakelijke) reizigerskilometer, worden koplopers ontzien en zullen alleen ondernemingen en rechtspersonen worden aangesproken die onvoldoende hebben gedaan om de CO₂-emissie terug te dringen.

Bij de uitwerking van de emissiegrenswaarde is onderkend dat zakelijke personenmobiliteit onderdeel is van het primaire proces van een onderneming en rechtspersoon. Om het werk goed te kunnen verrichten, moet er nog steeds contact met klanten kunnen zijn. Zo moeten bijvoorbeeld hulpbehoevenden nog steeds thuis kunnen worden bezocht. Sommige ondernemingen en rechtspersonen zullen daardoor – ondanks de keuzemogelijkheden en mogelijkheden voor kostenbesparing – in een geforceerde situatie terecht kunnen komen. Zakelijke personenmobiliteit is eenvoudig terug te brengen voor veel vergaderingen en kantoorwerk; hiermee is inmiddels veel ervaring opgedaan in het kader van de COVID-19-pandemie. Bij de thuiszorg of andere sectoren die zijn aangewezen op fysieke contact op locatie, is online-vergaderen niet of nauwelijks aan de orde. Als in bepaalde sectoren een grotere inzet van openbaar vervoer of (elektrisch) fietsen ook niet mogelijk is, blijft als enige optie over het gebruik maken van auto's met geen of een lage CO₂-emissie. Daar waar de emissiegrenswaarde leidt tot een onevenredige lastenverzwaring of een onmogelijke situatie omdat alternatieven niet mogelijk zijn, biedt artikel 18.8 een uitkomst. Op grond van dat artikel kan het bevoegd gezag met een maatwerkvoorschrift de emissiegrenswaarde voor een onderneming of rechtspersoon versoepelen. Er zou dan een emissiegrenswaarde kunnen worden vastgesteld die wel kan worden nageleefd. Als de emissiegrenswaarde voor een bepaalde sector of in een bepaald gebied onredelijk uitpakt, kan een gemeente voor die sector of dat gebied in het omgevingsplan een maatwerkregel opnemen waarmee de gevolgen worden verzacht.

Afwegingen emissiegrenswaarde woon-werkmobiliteit

Gebrek aan data en gedeelde inzichten over de CO₂ emissie per type onderneming of rechtspersoon maakt het moeilijk om voor woon-werkmobiliteit een emissiegrenswaarde te bepalen, die voor ondernemingen en rechtspersonen niet onevenredig belastend zou zijn en voor werknemers geen onevenredige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zou opleveren. Dat laatste is precair omdat woon-werkmobiliteit deels plaats vindt in de privésfeer. De wettelijke verplichtingen mogen er niet toe leiden dat ondernemingen en rechtspersonen hun werknemers

dwingen om te kiezen voor een bepaalde reismodaliteit, bijvoorbeeld dwang om een privé-dieselauto in te ruilen voor een elektrische auto. Hieruit is geconcludeerd dat voor woon-werkmobiliteit alleen een emissiegrenswaarde kan worden opgenomen als daarmee rekening kan worden gehouden met de persoonlijke levenssfeer van werknemers. Het ontbreekt op dit moment aan goede data en gedeelde inzichten om zo'n emissiegrenswaarde vast te stellen. Om die reden is besloten om voor woon-werkmobiliteit in ieder geval tot 2026 geen emissiegrenswaarde in het Bal op te nemen. Tegen die tijd zullen naar verwachting meer data beschikbaar zijn en mogelijk ook nieuwe inzichten om zo te komen tot een onderbouwde emissiegrenswaarde die rekening houdt met specifieke situaties. Deze gedifferentieerde invulling kan dan rekenen op voldoende draagvlak en zal geen grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken dan nodig is om het doel van de regels te bereiken (zie ook hoofdstuk 3 onder het kopje 'Bescherming persoonlijke levenssfeer in het licht van de Grondwet, EVRM en AVG).

Als alternatief voor een emissiegrenswaarde voor woon-werkmobiliteit is een systeem overwogen met erkende maatregelen onder een bepaalde voorwaarde, bijvoorbeeld: als het bedrijf is gevestigd binnen 5 km van een intercity-station, moet een van de volgende OV-stimuleringsmaatregelen zijn getroffen: (...). Voor dit systeem is niet gekozen, omdat het ondernemingen en rechtspersonen onvoldoende keuzemogelijkheden en geen garantie biedt op de beoogde vermindering van de CO₂-emissie en de meetbaarheid daarvan. Het is zeer lastig om van tevoren de (erkende) maatregelen vast te stellen waarmee het doel (emissiereductie) zal worden behaald.

Afwegingen emissiegrenswaarde zakelijke mobiliteit

Voor zakelijke mobiliteit is het vaststellen van een emissiegrenswaarde eenvoudiger. Zakelijke mobiliteit vindt namelijk vrijwel geheel plaats onder verantwoordelijkheid van de onderneming of rechtspersoon en heeft niet of nauwelijks raakvlakken met de privésfeer. Inbreuken op de persoonlijke levenssfeer zijn dan ook niet aannemelijk. Het blijkt mogelijk een emissiegrenswaarde vast te stellen die niet onevenredig belastend is voor ondernemingen en rechtspersonen en bovendien voldoende keuzemogelijkheden biedt om eraan te voldoen.

Emissieplafond

De emissiegrenswaarde van 96 gram in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer waaraan voor zakelijke mobiliteit met ingang van 2026 moet worden voldaan (artikel 18.12, tweede lid), zal niet tegelijkertijd met de andere regels in afdeling 18.1 Bal in werking treden. Met name door de ongewisse gevolgen van de COVID-19-pandemie is na overleg met de stakeholders besloten de inwerkingtreding van die emissiegrenswaarde op te schorten. Wel zal op basis van de rapportages die jaarlijks op grond van artikel 18.15 Bal moeten worden ingediend, worden beoordeeld of de in het Klimaatakkoord afgesproken reductie van de CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit in 2030 gehaald gaat worden (reductie van 1 Mton). Die beoordeling zal plaatsvinden volgens de volgende criteria:

- in 2024 mag de CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit (zowel zakelijke als woon-werkmobiliteit) ten hoogste 7,497 Mton zijn (emissieplafond); en
- vanaf 2019 moet er een dalende lijn te zien zijn in die emissie; van een dalende lijn is sprake als de CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit in 2024 ten minste 0,01 Mton lager is dan in 2023.

Het emissieplafond van 7.497 Mton dat in 2024 niet mag worden overschreden, is gebaseerd op het graduele pad richting het reductiedoel van 1 Mton dat volgens het Klimaatakkoord in 2030 moet worden bereikt.¹⁹ Hierbij is uitgegaan van berekende aantallen kilometers voor zakelijke en woon-werkmobiliteit. Als uit de over 2023 en 2024 gerapporteerde gegevens (op grond van artikel 18.15 Bal) blijkt dat deze aantallen niet kloppen of als het reductiedoel niet gehaald dreigt te worden in 2030, zal het emissieplafond zo nodig worden bijgesteld.

¹⁹ Zie paragraaf 5.3.2 voor een cijfermatige onderbouwing.

Als in 2025 blijkt dat aan beide criteria is voldaan, zal de inwerkingtreding van de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit ook voor de jaren vanaf 2025 worden opgeschort. Ook zal er dan geen emissiegrenswaarde voor woon-werkmobiliteit in het Bal worden opgenomen. Voor de periode 2026 tot en met 2030 zullen in overleg met de stakeholders nieuwe criteria voor het beoordelen van de noodzaak voor het opnemen van emissiegrenswaarden, worden uitgewerkt die passen binnen de reductiedoelstellingen van het Klimaatakkoord. Als blijkt dat aan een van beide criteria niet is voldaan, zal die emissiegrenswaarde alsnog in werking treden en zal mogelijk ook een emissiegrenswaarde voor woon-werkmobiliteit worden opgenomen in het Bal. Bij het bepalen van de datum van inwerkingtreding zal rekening worden gehouden met de haalbaarheid van deze emissiegrenswaarde voor de betrokken ondernemingen en rechtspersonen (zie ook de reactie op het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk in paragraaf 5.2.3).

Met deze aanpak wordt rekening gehouden met de ongewisse gevolgen van de COVID-19-pandemie en krijgen ondernemingen en rechtspersonen het vertrouwen om met eigen initiatieven een effectieve invulling te geven aan de afspraken van het Klimaatakkoord. Tegelijkertijd fungeren de regels van hoofdstuk 18 Bal als middel om de gegevens te verkrijgen die nodig zijn voor het beoordelen van het bereiken van de klimaatdoelen. Die regels zijn bovendien een drukmiddel om emissiereductiemaatregelen af te dwingen als dat nodig is. Als de totale CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit in 2024 namelijk niet onder het emissieplafond van 7,497 Mton uitkomt, zal door het alsnog in werking laten treden van de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit de naleving daarvan kunnen worden afgedwongen door het bevoegd gezag. Inwerkingtreding van de emissiegrenswaarde zal worden geregeld met een koninklijk besluit. Voordat artikel 18.12, tweede lid, Bal, in werking treedt, zal op basis van de gegevens die tot dat moment zijn gerapporteerd, worden berekend of de hoogte van de emissiegrenswaarde moet worden bijgesteld zodat bij naleving de beoogde reductie van 1 Mton in 2030 wordt bereikt. Op dat moment zal ook worden gezien of een emissiegrenswaarde voor woon-werkmobiliteit (of een gecombineerde emissiegrenswaarde voor zakelijke en woon-werkmobiliteit) wordt opgenomen in het Bal en zal de hoogte daarvan worden berekend. Als een bijstelling van de emissiegrenswaarde is vereist of een emissiegrenswaarde voor woon-werkmobiliteit wordt opgenomen, zal het Bal daarvoor moeten worden gewijzigd.

2.5 Maatwerk

Algemene kenmerken van maatwerk

Artikel 4.5 van de Omgevingswet biedt een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur regelen van de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Maatwerkvoorschriften zijn individuele beschikkingen die zowel ambtshalve als op verzoek van degene die de activiteit verricht of op verzoek van andere belanghebbenden kunnen worden gesteld aan degene die de activiteit verricht. Bij algemene maatregel van bestuur kan ook de bevoegdheid worden opgenomen tot het stellen van maatwerkregels (artikel 4.6 van de Omgevingswet). Maatwerkregels worden gesteld in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Deze maatwerkregels kunnen worden gesteld over bepaalde activiteiten of aan bepaalde locaties, en kunnen daarmee zowel gelden voor bestaande als toekomstige activiteiten. Op grond van dit wijzigingsbesluit kunnen maatwerkregels alleen worden opgenomen in het omgevingsplan.

De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels bij algemene maatregel van bestuur expliciet mogelijk moet worden gemaakt. In dit wijzigingsbesluit worden de mogelijkheden expliciet gemaakt met de artikelen 18.7 en 18.8 Bal. Het is aan het bestuursorgaan dat de algemene regels vaststelt om te beoordelen in welke situaties het bieden van die mogelijkheden past binnen de doelen van de Omgevingswet en hoe die mogelijkheden eventueel moeten worden begrensd. Aan de mogelijkheden voor maatwerk zijn grenzen gesteld. Deze worden bepaald door de inhoudelijke waarborgen die uit de Omgevingswet

volgen en die door het bestuursorgaan dat algemene regels vaststelt, kunnen worden aangevuld en door procedurele waarborgen. Op de inhoudelijke waarborgen bij algemene rijksregels wordt hierna onder het kopje 'inzet van maatwerk in dit wijzigingsbesluit' nader ingegaan.

Procedurele waarborgen

De procedurele waarborgen bij het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels vloeien allereerst voort uit de Algemene wet bestuursrecht. Net als bij ieder ander besluit moet het bevoegd gezag voldoende onderzoek doen naar de belangen die met het maatwerkvoorschrift of de maatwerkregel zijn gemoeid. Het besluit moet daarnaast worden voorzien van een draagkrachtige motivering. Maatwerkregels kunnen op grond van dit wijzigingsbesluit worden opgenomen in het omgevingsplan en volgen dus de voorbereidingsprocedure van dat plan (afdeling 3.4 Awb, zie paragraaf 16.3.5 van de Omgevingswet). Daarbij kan een ieder een zienswijze indienen op het ontwerp van het plan. Tegen het vaststellen van het omgevingsplan staat bovendien beroep open – dus ook tegen de daarin opgenomen maatwerkregels.

Maatwerkvoorschriften worden voorbereid met de reguliere procedure van afdeling 4.1.2 Awb (tenzij het bevoegd gezag in een concreet geval besluit om afdeling 3.4 Awb toe te passen). Als het bevoegd gezag ambtshalve een maatwerkvoorschrift wil stellen, zal het op grond van artikel 4:8 Awb belanghebbenden die daartegen naar verwachting bezwaren hebben, in de gelegenheid moeten stellen om een zienswijze naar voren te brengen. Tegen een maatwerkvoorschrift is beroep mogelijk (voorafgegaan door bezwaar, als de reguliere procedure is toegepast). De zorgvuldigheidseisen van de Awb en de betrokkenheid van belanghebbenden dragen eraan bij dat maatwerk in lijn met de Omgevingswet en het Bal wordt toegepast. Op deze manier is de rechtszekerheid van de betrokkenen procedureel geborgd.

Bevoegde bestuursorgaan

De bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften ligt bij het bevoegd gezag voor de algemene regels. Dit volgt uit het eerste lid van artikel 4.5 van de Omgevingswet, dat inhoudt dat als de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften is geboden, het bevoegd gezag voor de algemene regels deze maatwerkvoorschriften kan stellen. Wie bevoegd gezag is voor de algemene rijksregels wordt in die rijksregels aangegeven. In paragraaf 2.7 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de keuzes die daarover in dit wijzigingsbesluit zijn gemaakt.

Maatwerkregels maken onderdeel uit van het omgevingsplan en worden dus vastgesteld door het bestuursorgaan dat het plan vaststelt. Als het gaat om de regels die met dit wijzigingsbesluit worden toegevoegd aan het Bal, worden de maatwerkregels dus vastgesteld door de gemeenteraad.

Inzet van maatwerk in dit wijzigingsbesluit

In dit wijzigingsbesluit is ervoor gekozen om de mogelijkheid voor het stellen van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften te beperken tot artikel 18.12 waarin de emissiegrenswaarden zijn geregeld. Een ruimere openstelling van de mogelijkheden is niet mogelijk of niet wenselijk. Het is niet mogelijk omdat in afdeling 18.1 geen artikelen zijn opgenomen die het treffen van bepaalde maatregelen verplicht stellen. Naast de verplichting om te voldoen aan de emissiegrenswaarde bevat die afdeling alleen de verplichting om jaarlijks gegevens te verstrekken en ten behoeve daarvan persoonsgegevens te verwerken (artikel 18.15). Het is niet wenselijk om met lokaal maatwerk af te wijken van de rapportageverplichting omdat de gegevens moeten worden verstrekt met gebruikmaking van de door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat beschikbaar gestelde elektronische voorziening (zie paragraaf 2.6 voor een onderbouwing van die keuze). Die voorziening voorziet er niet in dat aanvullende of afwijkende gegevens kunnen worden verstrekt.

Uiteraard vergt maatwerk dat strekt tot afwijking van de emissiegrenswaarde een adequate onderbouwing. Als het bevoegd gezag maatwerkregels of maatwerkvoorschriften stelt die strenger

zijn dan de emissiegrenswaarde, moet het onderbouwen waarom die waarde in het concrete geval niet voldoende tegemoetkomt aan het oogmerk en de strekking volgens de Omgevingswet. Daarbij geldt steeds dat het bevoegd gezag bij het toepassen van maatwerk gehouden is aan het oogmerk en de strekking van de regels.

Uitsluiting van maatwerk voor bepaalde regels

Door in de artikelen 18.7 en 18.8 expliciet te regelen dat maatwerkregels en maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld over artikel 18.12, is het bijvoorbeeld niet mogelijk om dergelijke voorschriften of regels te stellen over de bepaling waarin de milieubelastende activiteit is aangewezen. Het is niet wenselijk dat decentrale overheden door maatwerk de reikwijdte van de rijksregels zouden veranderen. Dit werkt twee kanten op: decentrale overheden krijgen niet de mogelijkheid om minder activiteiten onder rijksregels te laten vallen, maar ook niet om meer activiteiten onder deze rijksregels te brengen. De keuze om een activiteit wel of niet onder algemene rijksregels te brengen, wordt uitsluitend door het Rijk gemaakt, met toepassing van artikel 2.3 van de Omgevingswet. De decentrale overheden kunnen niet in die afweging treden. De decentrale overheden kunnen wel bepaalde regels die het Rijk stelt in het omgevingsplan overnemen. Zo is het denkbaar dat een gemeente voor bepaalde activiteiten die afdeling 18.1 niet regelt een specifiek voorschrift uit het Bal overschrijft”.

Verhouding maatwerkregels en maatwerkvoorschriften

Het wordt aan de uitvoeringspraktijk overgelaten om in de gegeven omstandigheden te kiezen voor maatwerkregels of maatwerkvoorschriften. Er zijn wel verschillen. Maatwerkvoorschriften worden reactief gesteld en worden opgenomen in een beschikking, gericht op een specifieke activiteit die op dat moment wordt uitgevoerd, en daarmee gericht tot de normadressaat van afdeling 18.1. Maatwerkregels worden meer proactief gesteld in het omgevingsplan en kunnen daarbij zowel voor daarbij omschreven activiteiten als voor bepaalde locaties gelden, en daarmee zowel voor bestaande als toekomstige activiteiten.

Een maatwerkregel kan alleen van toepassing zijn binnen het grondgebied van de gemeente die het omgevingsplan heeft vastgesteld waarin de maatwerkregel wordt opgenomen. Een maatwerkregel is dan ook geen geschikt instrument voor ondernemingen of rechtspersonen met meerdere vestigingen in verschillende gemeenten. Een maatwerkvoorschrift is dan een geschikter instrument. Dat voorschrift zal niet alleen gelden voor de hoofdvestiging of hoofdnerdzetting van de onderneming of rechtspersoon, maar ook voor alle vestigingen van die onderneming of rechtspersoon in andere gemeenten. Dat vloeit voort uit artikel 18.4 Bal dat regelt dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de hoofdvestiging of hoofdnerdzetting van de onderneming of rechtspersoon is gevestigd, het bevoegd gezag is dat een maatwerkvoorschrift kan stellen.

2.6 Rapportage- en verwerkingsverplichting

Dit wijzigingsbesluit voorziet in een verplichting om gegevens over woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit jaarlijks te rapporteren en ten behoeve daarvan persoonsgegevens te verwerken. Ondernemingen en rechtspersonen met 100 of meer werknemers moeten jaarlijks, uiterlijk 30 juni, een rapportage indienen met gegevens over woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit in het kalenderjaar daarvoor. Het gaat om gegevens over het aantal reizigerskilometers voor woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit, de gebruikte reismodaliteiten en de gebruikte brandstof of andere voeding van de motor van het voertuig als gebruik wordt gemaakt van een bromfiets, scooter of motorvoertuig. Om die gegevens beschikbaar te hebben voor de rapportage is ook een verplichting opgenomen om persoonsgegevens te verwerken. Het gaat hierbij om verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4 van de Algemene verordening gegevensbescherming. Het gaat hierbij in het bijzonder om het verzamelen, opslaan en vervolgens bewerken van die persoonsgegevens tot geaggregeerde gegevens ten behoeve van de rapportage.

De ondernemingen en rechtspersonen zijn niet verplicht om te rapporteren over de daadwerkelijke CO₂-emissies. De emissies worden conform de formule in artikel 18.14 automatisch berekend in de elektronische voorziening waarvan gebruik moet worden gemaakt voor het rapporteren. Ook hoeft niet gerapporteerd te worden over de maatregelen die zijn getroffen ter beperking van de emissies.

De gegevens die moeten worden gerapporteerd en de persoonsgegevens die ten behoeve daarvan moeten worden verwerkt, kunnen voor een deel worden gehaald uit de bedrijfsadministratie, bijvoorbeeld de geadministreerde gegevens over verstrekte vergoedingen voor gemaakte reizen. De bedrijfsadministratie kan in het kader van het toezicht op de naleving van de rapportageplicht worden ingezien ter controle van de gerapporteerde gegevens.

Voor het verkrijgen van de gegevens die niet al zijn vastgelegd in de bedrijfsadministratie, kan onder andere gebruik worden gemaakt van enquêtetools die in de markt beschikbaar zijn. Die enquêtetools maken geen onderdeel uit van de elektronische voorziening met gebruik waarvan de rapportage wordt verstrekt. Het gebruik van de tools is op vrijwillige basis en is dan ook niet verplicht.

De bedrijven die vallen onder de Europese Energie-Efficiency Richtlijn²⁰ kunnen gebruik maken van gegevens die zij al op grond van artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie in samenhang met het Besluit energie-audit moeten rapporteren.

Deze gegevens, die ook relevant zijn voor de onderhavige rapportageverplichting en de verplichting om persoonsgegevens te verwerken, kunnen voor beide doeleinden worden gebruikt.

Elektronische voorziening

De rapportage wordt verstrekt met gebruikmaking van een daartoe door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat beschikbaar gestelde elektronische voorziening. Van die voorziening moet gebruik worden gemaakt. Gelet op artikel 14.1, tweede lid, Omgevingsbesluit is het daardoor niet toegestaan om de gegevens te verstrekken via de landelijke voorziening (DSO). Op dit moment kan de landelijke voorziening nog niet worden gebruikt voor de rapportageverplichting die is geregeld in afdeling 18.1 Bal.

De voorziening voor de rapportageverplichting is zodanig ingericht dat de regeldruk zo laag mogelijk blijft, bijvoorbeeld door gegevens uit een vorige rapportage als default aan te bieden en door zoveel mogelijk aan te sluiten bij andere verplichtingen, zoals de energiebesparingsplicht, en systemen, zoals ISO-certificering, keurmerken en eigen MVO-procedures. Ook is bij de inrichting van de voorziening het gebruiksgemak een belangrijk aandachtspunt geweest en is zoveel mogelijk aangesloten bij de veelvoorkomende inrichtingen van bedrijfsadministraties.

De elektronische voorziening berekent op basis van de ingevoerde gegevens en conform de berekeningsmethode die is geregeld in artikel 18.14 automatisch de CO₂-emissie. Het beheer van de voorziening wordt verzorgd door RVO. Er wordt naar gestreefd om de elektronische voorziening vanaf 15 januari 2023 operationeel te hebben. Dat biedt de mogelijkheid om de voorziening in 2023 te gebruiken voor het indienen van rapportages op basis van vrijwilligheid. De ondernemingen en rechtspersonen die onder de regels gaan vallen, zal worden gevraagd om in 2023 op vrijwillige basis rapportages in te dienen over het jaar 2022.

Doelen van de rapportageverplichting

De gerapporteerde gegevens worden niet alleen gebruikt om vast te stellen of de emissiegrenswaarde is nageleefd of dat de totale kooldioxide-emissie door werkgebonden personenmobiliteit onder het emissieplafond uitkomt, maar ook om deze waarde of dit plafond zo nodig bij te stellen of om toekomstige emissiegrenswaarden te bepalen voor woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit. Op dit moment ontbreekt het aan data om voor de periode tot 2050

²⁰ Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PbEU 2012, L 315).

emissiegrenswaarden voor woon-werkmobiliteit te bepalen waarmee de emissiedoelen worden gehaald en waaraan alle ondernemingen en rechtspersonen redelijkerwijs kunnen voldoen. Op nationaal niveau zijn weliswaar gemiddelden bekend, maar deze data zijn niet bruikbaar om vast te stellen of het voor iedere onderneming en rechtspersoon haalbaar is om daaraan te voldoen, bijvoorbeeld omdat de standplaats van werknemers alleen met een auto is te bereiken. Zoals hiervoor al aangegeven is het niet de bedoeling dat een volgsysteem voor iedere werknemer nodig is om de vereiste gegevens te genereren. Het gaat om jaartotalen en gemiddelden. Persoonsgegevens van werknemers worden op basis van de rapportageverplichting niet verstrekt en opgeslagen, met uitzondering van de naam en contactgegevens van de persoon die door het bevoegd gezag kan worden benaderd voor bijvoorbeeld vragen over de gerapporteerde gegevens.

Tot slot is het de bedoeling om op basis van de gerapporteerde gegevens de indiener feedback te geven. De indiener krijgt het resultaat van de CO₂-emissieberekeningen en daarmee inzicht in de emissiereductie die moet worden gehaald. De rapportageverplichting draagt zo naar verwachting bij aan de versterking van het klimaatbewustzijn bij de betrokken ondernemingen en rechtspersonen en zet mogelijk aan tot verdergaande maatregelen ter vermindering van emissies.

Afgewogen alternatieven

Aansluiting bij vervoerplan

In de werkgeversaanpak stond lange tijd het vervoerplan centraal. Het vervoerplan is sinds begin jaren negentig de rapportage die werkgevers (laten) opstellen om hun mobiliteit te optimaliseren en te verduurzamen. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van een vervoerplan ligt bij de onderneming of rechtspersoon. Voor het vervoerplan bestaat geen model, maar het bevat normaal gesproken een analyse van de uitgangssituatie en een beschrijving van de te nemen acties. Veel ondernemingen en rechtspersonen beschikken inmiddels over een vervoerplan of hebben er ooit een gemaakt. Ook bij de zorgplicht voor mobiliteit (artikel 2.1, tweede lid, aanhef en onder k, van het Activiteitenbesluit milieubeheer) speelde de informatievoorziening via het vervoerplan een belangrijke rol.

Er waren twee belangrijke redenen om voor de rapportageverplichting af te zien van aansluiting bij het vervoerplan. Ten eerste vergt het opstellen van een vervoerplan een relatief grote inspanning van de onderneming of rechtspersoon. Vaak wordt een extern bureau ingehuurd en worden uitgebreide enquêtes gehouden; ook intern moeten meerdere mensen zich voor opstelling en uitvoering vrijmaken. Dit gegeven botst met het uitgangspunt om de gevolgen van dit wijzigingsbesluit voor de regeldruk zo beperkt mogelijk te houden. Dit wijzigingsbesluit zou ondernemingen en rechtspersonen wel moeten stimuleren om tot actie over te gaan, maar zou niet moeten verplichten om een vervoerplan op te stellen.

Ten tweede is een reden om af te zien van aansluiting bij het vervoerplan gelegen in de vereiste samenhang tussen de rapportageverplichting en de emissiegrenswaarde(n). Een vervoerplan heeft een vrije vorm met talloze mogelijkheden om data te rangschikken en te berekenen. Daardoor is het onmogelijk om data die het vervoerplan genereert te koppelen aan de emissiegrenswaarde(n). De data die worden gegenereerd met de rapportageverplichting kunnen wel input vormen voor het vervoerplan.

Toezichthouders genereren zelf de vereiste data

Een ander overwogen alternatief voor de rapportageverplichting is dat de toezichthoudende instanties zelf de vereiste data genereren. Dat is echter te arbeidsintensief. Bovendien is het niet efficiënt omdat iedere onderneming of rechtspersoon zijn administratie anders heeft ingericht. Daardoor kan er niet goed toezicht worden gehouden.

Een extern onderzoeksinstituut genereert de vereiste data

Een ander mogelijk alternatief is dat voor het verkrijgen van de data jaarlijks onderzoek wordt verricht door een (extern) onderzoeksinstituut. Daaraan kleven dezelfde bezwaren als aan het vorige alternatief. Bovendien zullen de onderzoeksresultaten niet de specifieke data opleveren die nodig zijn voor de toezichtstaak. Een ander nadeel is dat discussie kan ontstaan over de plausibiliteit van de gegeneerde data. Discussie is niet wenselijk als het gaat om overheidstoezicht. Andere overwegingen hadden te maken met de zorg voor de persoonlijke levenssfeer van de werknemers. Uitgangspunt is dat alleen geaggregeerde en volledig geanonimiseerde data door de ondernemingen en rechtspersonen worden gerapporteerd. Bovendien hoeven niet meer gegevens te worden gerapporteerd dan strikt noodzakelijk voor het beantwoorden aan de hiervoor genoemde doelen van de rapportageverplichting.

Overzicht verplichtingen en alternatieven

In de tijdbalk hieronder is weergegeven wanneer welke verplichtingen of alternatieven voor verplichtingen gelden in de periode van 2023 tot en met 2030.

Tijdbalk rapportageverplichtingen, emissieplafond en emissiegrenswaarde

2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
30/6	30/6	30/6	30/6	30/6	30/6	30/6	30/6
Rapport (vrijwillig) over 2022	1 ^e rapport (verplicht) over 2023	2 ^e rapport (verplicht) over 2024	3 ^e rapport (verplicht) over 2025	4 ^e rapport (verplicht) over 2026	5 ^e rapport (verplicht) over 2027	6 ^e rapport (verplicht) over 2028	7 ^e rapport (verplicht) over 2029
Emissieplafond				Voortzetting (aangepast) emissieplafond als de emissie door werkgebonden personenmobiliteit in 2024 ten hoogste 7.497 Mton is en er vanaf 2019 sprake is van een dalende lijn in de emissie			
<i>Evaluatie (emissies onder of boven emissie-plafond?)</i>				Emissiegrenswaarde van 96 gram (of aangepaste waarde) in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer voor zakelijke mobiliteit en mogelijk een emissiegrenswaarde voor woon-werkmobiliteit in het Bal, als de emissie door werkgebonden personenmobiliteit over 2024 meer is dan 7.497 Mton of als er vanaf 2019 geen sprake is van een dalende lijn in de emissie. Aan de emissiegrenswaarde(n) moet met ingang van 2030 worden voldaan			

2.7 Bevoegd gezag en basistakenpakket

Voor activiteiten die binnen het toepassingsbereik van afdeling 18.1 vallen, wordt in die afdeling ook het bevoegd gezag voor de regels in die afdeling aangewezen. Het gaat daarbij in lijn met artikel 4.9 van de Omgevingswet om het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen. Omdat in afdeling 18.1 geen artikelen zijn opgenomen op grond waarvan een melding verplicht is gesteld of op grond waarvan een bepaalde maatregel moet worden getroffen, is in artikel 18.4 geen bevoegd gezag aangewezen waaraan een melding wordt gedaan en dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel.

Artikel 4.8 van de Omgevingswet bepaalt wie bevoegd gezag is voor decentrale algemene regels. Voor het omgevingsplan is dat het college van burgemeester en wethouders. Tot die decentrale regels behoren ook eventuele maatwerkregels. Het bevoegd gezag voor maatwerkregels volgt dus uit artikel 4.8 van de Omgevingswet en niet uit het Bal.

De aanwijzing van het bevoegd gezag voor de regels in afdeling 18.1 Bal is gebaseerd op de artikelen 4.9 tot en met 4.13 van de Omgevingswet. De hoofdregel (artikel 4.9) is dat het college van burgemeester en wethouders wordt aangewezen als bevoegd gezag. Daarnaast is in de Omgevingswet (artikelen 4.10 tot en met 4.12) een aantal categorieën van activiteiten benoemd, waarvoor andere bestuursorganen als bevoegd gezag kunnen worden aangewezen. Met dit wijzigingsbesluit is in lijn met de systematiek van het Bal ervoor gekozen om het bevoegd gezag te beleggen op het gemeentelijk niveau.²¹

Op grond van artikel 18.2, eerste of vijfde lid, Omgevingswet, in samenhang met artikel 18.4 Bal, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de onderneming of rechtspersoon is gevestigd. Als de onderneming of rechtspersoon meerdere vestigingen heeft, is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de hoofdvestiging of hoofdnerdzetting is gevestigd, het bevoegd gezag.

Met de wijzigingen in artikel 13.12 Omgevingsbesluit en bijlage VI bij dat besluit (zie artikel II van dit wijzigingsbesluit), is het bevoegd gezag verplicht om de taken en de daarmee samenhangende werkzaamheden die betrekking hebben op de uitvoering en de handhaving van de regels die met dit wijzigingsbesluit zijn opgenomen in afdeling 18.1 Bal, op te dragen aan een omgevingsdienst. Bij die taken gaat het om het voorbereiden van beschikkingen tot het stellen van maatwerkvoorschriften, het houden van toezicht op de naleving van de regels in afdeling 18.1 Bal en het voorbereiden van bestuurlijke sancties ter handhaving van de regels in dat hoofdstuk.

In het opdragen van die taken en werkzaamheden aan omgevingsdiensten is een midden gevonden tussen enerzijds de landelijke en mondiale eisen die de klimaataanpak stelt, inclusief level playing field, en anderzijds de directe contactmogelijkheden tussen onderneming of rechtspersoon en bevoegde overheid en de wisselwerking met andere voor ondernemingen en rechtspersonen relevante beleidsterreinen. Ook levert dit duidelijkheid op waarmee discussie over taken en budgetten tussen omgevingsdiensten en gemeenten kan worden voorkomen. Die belangen wegen zwaarder dan het belang van keuzevrijheid voor gemeenten. Wel is het van belang dat er (lokaal) binding is met het gemeentelijke duurzaamheids- en mobiliteitsbeleid en dat voorkomen wordt dat een kloof ontstaat tussen het duurzaamheidsbeleid van een gemeente en het toezicht en de handhaving door omgevingsdiensten. Gemeenten en omgevingsdiensten zullen daarover afspraken moeten maken.

Op grond van de flexibiliteitsregeling van artikel 4.13a van de Omgevingswet kan het bevoegd gezag zijn bevoegdheden aan een ander bestuursorgaan overdragen, als dat bestuursorgaan daarmee instemt. Op grond van deze regeling kunnen burgemeester en wethouders de bevoegdheden bijvoorbeeld overdragen aan gedeputeerde staten of aan burgemeester en wethouders van een andere gemeente. Zie verder artikel 18.5 en de toelichting op dat artikel.

2.8 Verschil met het voorheen geldende recht

Werkgebonden personenmobiliteit maakte al deel uit van de zorgplicht in de Wet milieubeheer (Wm) en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Op grond van de zorgplicht in de Wm (artikel 1.1a) moest een ieder voldoende zorg voor het milieu in acht nemen. Volgens artikel 1.1, tweede lid, onder c, Wm werd onder de bescherming van het milieu mede verstaan de zorg voor de beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar

²¹ Zie paragraaf 2.3.3 van de nota van toelichting bij het Bal (Stb. 2018, nr. 293).

de inrichting. Met de Invoeringswet Omgevingswet zijn artikel 1.1a en die zinsnede in artikel 1.1, tweede lid, onder c, Wm vervallen. In het Activiteitenbesluit milieubeheer, dat is ingetrokken met het Invoeringsbesluit Omgevingswet, was de zorgplicht geregeld in artikel 2.1. Volgens het tweede lid, aanhef en onder k, van dat artikel hield de zorgplicht onder andere in het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is, het beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen en goederen van en naar de inrichting, voor zover dit redelijkerwijs kan worden gevegd. Artikel 2.16 van het Activiteitenbesluit milieubeheer zoals dat besluit in 2007 in het Staatsblad is gepubliceerd²², bevatte de verplichting om voor het vervoer van de eigen werknemers van en naar de inrichting de bij ministeriële regeling vast te leggen maatregelen te treffen. Dat artikel is nooit in werking getreden (zie ook paragraaf 2.1).

Met het opnemen van regels over werkgebonden personenmobiliteit in afdeling 18.1 Bal, gelden specifieke regels om de nadelige gevolgen voor het milieu van CO₂-emissies door de mobiliteit van personen te beperken voor ondernemingen en rechtspersonen met 100 of meer werknemers. Dat is een inhoudelijke verbetering ten opzichte van de situatie dat alleen de zorgplicht gold. De regels in afdeling 18.1 Bal bieden voor de ondernemingen en rechtspersonen die onder het toepassingsbereik van de regels vallen en het bevoegd gezag meer duidelijkheid dan de zorgplicht die, zoals hiervoor vermeld, met de Invoeringswet Omgevingswet is vervallen. Het open karakter van de zorgplicht leverde in de praktijk veel discussies op over de omvang van de verplichting. Wanneer werd bijvoorbeeld voldoende zorg in acht genomen met het oog op klimaatverandering? En welke maatregelen ter vermindering van de CO₂-emissies kunnen redelijkerwijs worden gevegd? De regels in afdeling 18.1 Bal bevatten eenduidige verplichtingen en bieden daarmee meer duidelijkheid. Doordat deze verplichtingen landelijk gelden is er bovendien sprake van een gelijk speelveld. Ondernemingen en rechtspersonen met meerdere vestigingen in verschillende gemeenten worden daardoor niet (meer) geconfronteerd met verschillende eisen ter beperking van de CO₂-emissies door werkgebonden personenmobiliteit. Wel kunnen maatwerkregels en maatwerkvoorschriften ertoe leiden dat er verschillen ontstaan. Van de mogelijkheid om maatwerkregels en maatwerkvoorschriften te stellen, zal naar verwachting weinig gebruik worden gemaakt. Als lokaal wel wordt afgeweken zal dat goed moeten worden gemotiveerd. Bovendien geldt voor ondernemingen en rechtspersonen met verschillende vestigingen dat zij maar met één bevoegd gezag te maken hebben. Uit artikel 18.4, tweede lid, volgt namelijk dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de hoofdvestiging of hoofdnerdzetting is gevestigd, het bevoegd gezag is.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Europese klimaatverordening

De Europese klimaatverordening bevat de bindende doelstelling van klimaatneutraliteit in de Europese Unie die uiterlijk in 2050 moet worden bereikt. Dit met het oog op het halen van de temperatuurdoelstelling op lange termijn die is vastgesteld in de Overeenkomst van Parijs. De EU-instellingen en de lidstaten zijn samen verplicht om op EU- en nationaal niveau de nodige maatregelen te nemen om deze doelstelling te bereiken op rechtvaardige en onderling solidaire wijze. Nationale maatregelen van de lidstaten worden onder andere beschreven in energie- en klimaatplannen. Uiterlijk op 30 september 2023, en vervolgens om de vijf jaar, beoordeelt de Europese Commissie onder andere of de maatregelen die de lidstaten op grond van de nationale energie- en klimaatplannen hebben genomen, stroken met de doelstellingen van de Europese klimaatverordening. Het Klimaatplan 2021 – 2030²³ dat op grond van artikel 3 van de Klimaatwet is vastgesteld, beschrijft de maatregelen die Nederland treft met het oog op het bereiken van die doelstellingen.

²² Stb. 2007, 415.

²³ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, april 2020, publ. Nr.0220-068.

Specifiek voor mobiliteit is relevant de mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit – Het Europees vervoer op het juiste spoor naar de toekomst (9 december 2020). In de mededeling wordt geconstateerd dat vervoer verantwoordelijk is voor een kwart van de totale emissie van broeikasgassen in de EU. Door dit grote aandeel kunnen de doelen van het Europese klimaatbeleid alleen worden bereikt als er onmiddellijk een ambitieuzer beleid wordt gevoerd om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te beperken, in synergie met de inspanningen om de sector emissievrij te maken. Vergroening van mobiliteit moet volgens de mededeling een voorwaarde zijn om de vervoerssector te laten groeien. Om de klimaatdoelen voor 2030 te halen en vanaf 2025 een duidelijk traject naar emissievrije mobiliteit te waarborgen, heeft de Commissie een herziening van de CO₂-normen voor auto's voorgesteld. Het betreft het voorstel om Verordening (EU) 2019/631 tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen²⁴ aan te scherpen.²⁵ De Commissie verwacht dat dankzij strengere CO₂-normen een breder publiek kan profiteren van nul-emissie voertuigen doordat fabrikanten het aanbod moeten vergroten en dientengevolge er meer betaalbare modellen op de markt komen. Ook beoogt dit voorstel de concurrentiepositie van de Europese auto-industrie te versterken, in het bijzonder als het gaat om het verkrijgen en behouden van een koploerspositie in nul-emissie voertuigtechnologieën. De Commissie stelt met dit voorstel een CO₂-reductie van 100% in 2035 voor, oftewel 0 gram CO₂- uitstoot per kilometer. Dit is de facto een uitfasering van de nieuwverkoop van voertuigen met een fossiele verbrandingsmotor, zowel voor personen- als voor bestelauto's. De Commissie stelt tevens voor om de bestaande CO₂-normen voor voertuigen voor 2030²⁶ aan te scherpen naar 55% CO₂-reductie voor personenauto's ten opzichte van 2021 en 50% reductie voor bestelauto's (ten opzichte van respectievelijk 37,5% en 31% reductie in de huidige wetgeving). Het CO₂-reductiedoel in 2025 blijft voor zowel personen- als bestelauto's ongewijzigd (15% reductie).

Deze commissievoorstellen zullen positief bijdragen aan de mogelijkheden van ondernemingen en rechtspersonen om de CO₂-emissies door werkgebonden personenmobiliteit te reduceren. De voorstellen gaan alleen over nieuwe auto's die op de markt worden gebracht. Voor het bereiken van de doelstellingen van dit wijzigingsbesluit is dat niet voldoende, omdat voor zakelijke en woon-werkmobiliteit bijvoorbeeld ook oudere motorvoertuigen, bromfietsen en scooters worden gebruikt.

3.2 De Europese Energie-Efficiency Richtlijn en de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie

Grote ondernemingen zijn verplicht om een energie-audit op te stellen conform de Europese Energie-Efficiency Richtlijn. De energie-audit is een onderzoek naar het energieverbruik binnen een onderneming en de mogelijkheden om verdergaande energiebesparende maatregelen te treffen. De energie-audit maakt bedrijven en instellingen bewust van hun energieverbruik én van de mogelijkheden om energie te besparen en te verduurzamen. De wettelijke grondslag voor de energie-audit is opgenomen in artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. De inhoudelijke vereisten waaraan het verslag van de energie-audit moet voldoen, zijn opgenomen in het Besluit energie-audit. Op de website van RVO is een sjabloon opgenomen voor het energie-auditverslag dat iedere vier jaar moet worden ingediend. Zie verder paragraaf 2.4.

²⁴ Verordening (EU) 2019/631 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen, en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 443/2009 en (EU) nr. 510/2011 (herschikking), Pb EU L 111/13.

²⁵ COM (2021) 556 final.

²⁶ Onder de huidige regelgeving geldt voor het jaar 2021 een norm voor personenauto's van 95 gram CO₂-uitstoot per kilometer en 147 gram CO₂-uitstoot voor bestelauto's. Voor 2030 geldt een reductie ten opzichte van 2021 van 37,5% en 31% voor respectievelijk personen- en bestelauto's. De CO₂-norm betreft het gemiddelde van alle nieuwverkopen van alle EU-autofabrikanten in het betreffende jaar.

3.3 Klimaatwet

In de Klimaatwet is geregeld dat de CO₂-emissies in 2030 met 49% moeten dalen ten opzichte van 1990 en in 2050 met 95%. Op grond van artikel 3 van de Klimaatwet bevat het klimaatplan de hoofdzaken van het te voeren klimaatbeleid gericht op het realiseren van die reductiedoelstellingen. In het klimaatplan moeten onder andere de maatregelen worden beschreven die worden getroffen om de doelstellingen te bereiken. In het Klimaatplan 2021 – 2030²⁷ is voor de sector mobiliteit onder andere als maatregel opgenomen het invoeren van normering in wetgeving voor ondernemingen en rechtspersonen met 100 of meer werknemers. Dit wijzigingsbesluit geeft invulling aan die maatregel. De doelen die in de Klimaatwet zijn gesteld, zijn nog niet aangepast op de aangescherpte doelen van de Europese klimaatverordening (zie paragraaf 2.1). Dit wijzigingsbesluit gaat in lijn met de Europese klimaatverordening uit van klimaatneutraliteit in 2050.

3.4 Omgevingswet

De regels die met dit wijzigingsbesluit worden opgenomen in afdeling 18.1 Bal zijn gebaseerd op de artikelen 4.3, eerste lid, 4.13a, tweede lid, 16.1, tweede lid, 18.22, eerste lid, en 20.6, eerste lid, van de Omgevingswet.

Op grond van artikel 4.3, eerste lid, Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur onder andere regels worden gesteld over milieubelastende activiteiten. In afdeling 18.1 Bal zijn als milieubelastende activiteiten aangewezen het door een onderneming of rechtspersoon laten reizen van een werknemer:

- a. tussen de woon- of verblijfplaats van de werknemer en de locatie waar de arbeid pleegt te worden verricht; of
- b. om een andere reden in het kader van de dienstbetrekking.

Voor degene die de activiteit verricht, geldt de verplichting om te voldoen aan de gestelde emissiegrenswaarden en de rapportageverplichting.

Volgens artikel 4.13a, tweede lid, Omgevingswet in samenhang met het eerste lid van dat artikel, kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het door het bevoegd gezag overdragen van de bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan. In artikel 18.5 dat met dit wijzigingsbesluit wordt toegevoegd aan het Bal, zijn die regels gesteld voor het overdragen van de bevoegdheden die samenhangen met de regels in afdeling 18.1 Bal. Voor een verdere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting op artikel 18.5.

Artikel 16.1, tweede lid, Omgevingswet biedt een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen van gevallen waarbij op elektronische wijze kan worden voldaan aan een andere informatieverplichting dan een melding en het regelen van de wijze waarop dat plaatsvindt. In artikel 18.15, vierde lid, is op grond hiervan geregeld dat de in het eerste lid van dat artikel opgesomde gegevens worden verstrekt met gebruikmaking van de elektronische voorziening die door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat beschikbaar wordt gesteld. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.6 en de toelichting op artikel 18.15.

In artikel 18.22, eerste lid, Omgevingswet is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke tot de uitvoeringstaak en de handhavingstaak behorende of daarmee samenhangende werkzaamheden in ieder geval aan een omgevingsdienst worden opgedragen. Met artikel II van dit wijzigingsbesluit worden de taken en de daarmee samenhangende werkzaamheden vastgesteld die betrekking hebben op de uitvoering en de handhaving van de regels die met dit wijzigingsbesluit worden opgenomen in afdeling 18.1 Bal. Die taken en werkzaamheden zijn daarmee toegevoegd aan het zogenoemde basistakenpakket. Daarmee zijn de

²⁷ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, april 2020, publ. Nr.0220-068.

colleges van burgemeester en wethouders verplicht om die taken en werkzaamheden op te dragen aan een omgevingsdienst.

Volgens artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, onder andere regels worden gesteld over het door daarbij genoemde rechtspersonen of natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf:

- 1°. bijhouden, verzamelen of berekenen van daarbij aangewezen gegevens; en
- 2°. verstrekken van die gegevens aan bestuursorganen of andere instanties.

Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet kan het bij artikel 20.6 Omgevingswet bijvoorbeeld gaan om gegevens over activiteiten of de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving.²⁸ Artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, Omgevingswet biedt de grondslag voor de jaarlijkse rapportageverplichting in artikel 18.15 Bal. Volgens die rapportageverplichting moeten jaarlijks gegevens worden verstrekt, onder andere over de woon-werkmobiliteit en de zakelijke (personen) mobiliteit, aan het bevoegd gezag met gebruikmaking van de elektronische voorziening die door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat beschikbaar wordt gesteld. Deze rapportageplicht heeft, zoals toegelicht in paragraaf 2.6, niet alleen als doel om vast te stellen of de emissiegrenswaarde is nageleefd of dat de totale kooldioxide-emissie door werkgebonden personenmobiliteit onder het emissieplafond uitkomt, maar ook om deze waarde of dit plafond zo nodig bij te stellen voor de jaren na 2025 of om toekomstige emissiegrenswaarden te bepalen voor woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit.

3.5 Bescherming persoonlijke levenssfeer in het licht van de Grondwet, EVRM en AVG

De verwerking van persoonsgegevens is een beperking van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 10 van de Grondwet heeft een ieder recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet bevat een opdracht aan de wetgever om regels te stellen:

- ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens; en
- over aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

De Algemene verordening gegevensbescherming²⁹ (AVG) voorziet materieel grotendeels in de regelgeving waartoe artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet opdraagt.

De AVG beschermt de grondrechten en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen en met name hun recht op bescherming van persoonsgegevens. In de fase van beleidsontwikkeling is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak onderzocht van de verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van het systeem voor gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van transparantie, gegevensminimalisering, doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen.

Op grond van de jaarlijkse rapportageverplichting in artikel 18.15, eerste lid, moeten ondernemingen en rechtspersonen (met 100 of meer werknemers) gegevens verstrekken over de reizen die werknemers maken in verband met hun werk (zowel woon-werkmobiliteit als zakelijke mobiliteit). Om deze gegevens te kunnen verstrekken, moeten gegevens worden verwerkt (artikel 18.15, tweede lid). Deze verplichtingen zijn noodzakelijk voor het bereiken van de daarvoor

²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3.

²⁹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG.

gestelde doelen (zie paragraaf 2.6). Alternatieven voor de rapportage- en verwerkingsverplichting, zoals (een uitbreiding van) het vervoerplan³⁰, raadpleging bestaande bronnen, genereren van de vereiste gegevens door toezichthoudende instanties of onderzoek, zijn onderzocht, maar daarvoor is niet gekozen (zie paragraaf 2.6). Enerzijds vanwege de daarmee gepaarde gaande administratieve lasten en de lastige koppeling met emissiegrenswaarden door de vrije vorm (vervoerplan), anderzijds vanwege de arbeidsintensiteit en inefficiëntie van de dataverzameling (genereren door toezichthoudende instanties en onderzoeksinstituten) of het onvoldoende specifiek zijn van de data (raadpleging bestaande bronnen). Bij laatstgenoemd alternatief speelt ook mee dat het daarmee niet mogelijk is om op de onderneming of rechtspersoon toegespitste feedback te kunnen geven. Daarmee zou een belangrijke doelstelling van de rapportageverplichting, namelijk bijdragen aan de versterking van het klimaatbewustzijn en aanzetten tot verdergaande maatregelen ter vermindering van emissies, verloren gaan.

De instrumenten die met het besluit worden ingezet (emissiegrenswaarde, rapportage- en verwerkingsverplichting) zijn nodig om de beoogde reductiedoelstellingen voor CO₂-emissies door werkgebonden personenmobiliteit te halen. De ervaringen sinds het begin van de jaren 90 van de vorige eeuw leren dat afspraken op basis van vrijwilligheid onvoldoende effect sorteren (zie paragraaf 2.1). De partijen betrokken bij het Klimaatakkoord hebben daarom gekozen voor een normerende regeling met afdwingbare verplichtingen.

Om invulling te geven aan deze afspraak in het Klimaatakkoord zijn verschillende afwegingen gemaakt. Zie voor de afwegingen ten aanzien van de emissiegrenswaarden voor woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit paragraaf 2.4.

In de voorbereiding op het besluit zijn de risico's van de voorgenomen gegevensverwerkingen voor de rechten en vrijheden van de werknemers inzichtelijk gemaakt en is bezien welke maatregelen kunnen worden getroffen om die risico's te mitigeren. Een getroffen mitigerende maatregel is om op dit moment geen emissiegrenswaarde op te nemen voor woon-werkmobiliteit. Zoals eerder aangegeven, vindt woon-werkmobiliteit voor een groot deel plaats in de privésfeer. Keuzes voor reismodaliteiten die in de privésfeer worden gebruikt, moeten aan de werknemers worden overgelaten. Werkgevers kunnen natuurlijk wel stimuleren om 'schoner' te reizen maar werknemers mogen niet door werkgevers worden gedwongen om bepaalde keuzes in de privésfeer te maken met het oog op het voldoen aan een emissiegrenswaarde. Dit risico op mogelijke inbreuken op de persoonlijke levenssfeer zijn dus gemitigeerd door voor de periode tot 2030 geen afdwingbare emissiegrenswaarde voor woon-werkmobiliteit te laten gelden. Voordat afdwingbare emissiegrenswaarden voor woon-werkmobiliteit worden opgenomen in het Bal (een wijziging van dat besluit is daarvoor vereist), zal eerst een gegevensbeschermingseffectbeoordeling worden uitgevoerd.

Andere risico's van de voorgenomen gegevensverwerkingen voor de privacy en de rechten en vrijheden van de werknemers zouden kunnen voortvloeien uit het niet goed afschermen van de persoonsgegevens van werknemers. Gedacht kan worden aan adresgegevens en gegevens over de dagen dat werknemers naar hun werk reizen. Die gegevens zijn niet alleen interessant voor inbrekers maar zouden ook potentieel gevaarlijk kunnen zijn als het gaat om gegevens van bijvoorbeeld toezichthouders en opsporingsambtenaren in hun rol als werknemer. Deze risico's hangen echter niet direct samen met de rapportage- en verwerkingsverplichting die met dit wijzigingsbesluit worden opgenomen in het Bal; voldoen aan deze verplichtingen vergt namelijk geen medewerkersvolgsysteem. En zoals eerder aangegeven, worden alleen geaggregeerde gegevens die niet tot individuele personen zijn te herleiden, gerapporteerd. Ondernemingen en rechtspersonen moeten nu al voldoen aan de Algemene verordening gegevensbescherming en

³⁰ Het vervoerplan is sinds begin jaren negentig de rapportage die werkgevers (laten) opstellen om hun mobiliteit te optimaliseren en te verduurzamen.

moeten er dus al voor zorgen dat zorgvuldig wordt omgesprongen met de persoonsgegevens van werknemers.

De gegevens die moeten worden verstrekt via de elektronische voorziening, betreffen geen persoonsgegevens. Het gaat alleen om gegevens op geaggregeerd niveau die niet tot individuele personen zijn te herleiden. Om deze gegevens te verkrijgen, moeten ondernemingen en rechtspersonen persoonsgegevens van werknemers verwerken. Met het oog op dataminimalisatie en om de administratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden, gaat het om hele basale gegevens over het aantal gereisde zakelijke en woon-werkkilometers, de gebruikte reismodaliteiten (openbaar vervoer, per fiets of te voet, per bromfiets of scooter of per motorvoertuig) en het type brandstof of andere voeding van de motor van het gebruikte voertuig (benzine, diesel, LPG, CNG, waterstof, elektrisch, hybride). Het is dan ook alleen verplicht om de gegevens die noodzakelijk zijn met het oog op de doelen van de rapportageverplichting te verwerken en te verstrekken.

De gegevens zijn voor een deel al voorhanden in de administratie van de onderneming of rechtspersoon. Gedacht kan worden aan reisdeclaraties, gegevens over gereden kilometers van leasemaatschappijen etc.. Voor een ander deel zullen extra gegevens moeten worden gevraagd aan de werknemers, bijvoorbeeld door het opnemen van extra kolommen op het declaratieformulier voor de gebruikte reismodaliteit en het type brandstof of andere voeding van de motor van het voertuig.

De meeste ondernemingen en rechtspersonen zullen voor het verwerken van gegevens over woon-werkmobiliteit de keuze hebben om gebruik te maken van hulpmiddelen, zoals een enquête, tellen bij de ingang of op het parkeerterrein, registratie via apps die gebruikt worden voor woon-werkvergoedingen of het laten uitvoeren van een medewerkeronderzoek. Met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is het niet nodig dat ondernemingen en rechtspersonen specifieke persoonsgegevens van werknemers verwerken. Denk bijvoorbeeld aan het door werknemers gebruikte autotype voor woon-werk. Om te voldoen aan de rapportageverplichting, is het niet nodig dat werkgevers gegevens verzamelen over het autotype (merk, uitvoering) waarmee werknemers reizen. Het is voorstelbaar dat een werknemer niet wil dat zijn of haar werkgever over die informatie beschikt. Om te voldoen aan de rapportageverplichting, is het ook niet nodig dat de onderneming of rechtspersoon per werknemer weet van welk autotype gebruik is gemaakt. Het gaat om het totaal aantal gereisde kilometers per reismodaliteit en bij gebruik van een motorvoertuig, bromfiets of scooter, de gebruikte brandstof of andere voeding van de motor van het voertuig.

Het besluit schrijft niet voor van welke hulpmiddelen gebruik moet worden gemaakt. Hierbij wordt opgemerkt dat voor woon-werkmobiliteit wordt uitgegaan van de reismodaliteit als gevolg waarvan de werknemer de meeste reizigerskilometers heeft afgelegd. Als een werknemer tijdens een woon-werkreis eerst met de eigen fiets naar het station rijdt, dan de trein neemt en vanaf het treinstation te voet naar het werk gaat, is de trein de reismodaliteit als gevolg waarvan de werknemer de meeste reizigerskilometers heeft afgelegd. Voor het opgeven van het aantal woon-werkkilometers kunnen alle kilometers worden opgeteld bij de kilometers die met de trein zijn afgelegd. Dat is geregeld in artikel 18.15, derde lid, Bal.

De onderneming of rechtspersoon moet de verzamelde en gegenereerde gegevens jaarlijks rapporteren. Voor het rapporteren moet het aantal gereisde kilometers worden getotaliseerd per reismodaliteit en type brandstof of andere voeding van de motor van het voertuig. Die getotaliseerde gegevens worden vervolgens met de elektronische voorziening verstrekt.

Zoals hiervoor al aangegeven, zijn de benodigde gegevens veelal al aanwezig in de bedrijfsadministratie. Die gegevens zijn verzameld en opgeslagen met het oog op uiteenlopende doeleinden, zoals inzicht in de bedrijfsprocessen en het hebben van overzicht in de baten en lasten (bijvoorbeeld declaraties voor dienstreizen). Tot slot kunnen de gegevens ook zijn verzameld

vanwege andere wettelijke verplichtingen. Te denken valt aan de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (voldoen aan de verplichting om een audit-verslag op te stellen op grond van artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie).³¹

Om aan rapportage- en verwerkingsverplichting te voldoen, kunnen de ondernemingen en rechtspersonen voor het verwerken van persoonsgegevens blijven binnen de kaders van de Algemene verordening gegevensbescherming³². Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, van die verordening biedt een grond voor verwerking van persoonsgegevens als die verwerking noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust. Die wettelijke verplichting is opgenomen in artikel 18.15, tweede lid, Bal en houdt in dat persoonsgegevens over woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit moeten worden verwerkt om te voldoen aan de rapportageverplichting.

De verdere verwerking van de gegevens die al aanwezig zijn in de bedrijfsadministratie en die nodig zijn om te voldoen aan de rapportage- en verwerkingsverplichting, is verenigbaar met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen (zie hierna). Het doel van de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (energiebesparing) is vergelijkbaar met het doel van de regels over werkgebonden personenmobiliteit (vermindering CO₂-emissie). De gegevens die in het kader van het Besluit energie-audit zijn verkregen, zullen dan ook zonder bezwaar kunnen worden gebruikt voor de verdere verwerking in het kader van de rapportage- en verwerkingsverplichting. De Europese Energie-Efficiency Richtlijn is in de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, zoals gewijzigd door de Wet van 30 september 2020 tot wijziging van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie (Stb. 2020, 390), en het Besluit energie-audit in Nederland geïmplementeerd.

De verdere verwerking door ondernemingen en rechtspersonen van de gegevens uit de administratie en de gegevens die zijn verzameld voor het Besluit energie-audit om te voldoen aan de rapportage- en verwerkingsverplichting, is toegestaan, omdat die verdere verwerking berust op een specifiek wettelijk voorschrift (de rapportage- en verwerkingsverplichting) dat een noodzakelijke en evenredige maatregel is. De noodzaak en evenredigheid van deze maatregel zijn hiervoor beschreven.

Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens

Op 17 februari 2022 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) advies uitgebracht over het ontwerpbesluit. De AP geeft in het advies aan dat in het ontwerpbesluit een grondslag ontbreekt voor de verwerking van persoonsgegevens. In de concept nota van toelichting werd aangegeven dat de rapportageverplichting (artikel 18.15 Bal) de grondslag biedt voor het verwerken van persoonsgegevens van werknemers. Volgens de AP is dat onjuist. Dat artikel verplichtte namelijk alleen tot verstrekking van geaggregeerde data aan het bevoegd gezag. Een grondslag voor het verzamelen van de hieraan ten grondslag liggende mobiliteitsgegevens van werknemers ontbreekt volgens de AP in het ontwerpbesluit. De AP heeft geadviseerd om die grondslag alsnog in het ontwerpbesluit op te nemen.

In navolging van dit advies is in artikel 18.15, tweede lid, een verplichting opgenomen om met het oog op deze jaarlijkse rapportageverplichting persoonsgegevens te verwerken. Die verplichting biedt de door de AVG vereiste grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens van de werknemers door de onderneming of rechtspersoon. De verwerking is daarmee rechtmatig omdat

³¹ Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PbEU 2012, L 315).

³² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG.

het noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust (artikel 6, eerste lid, onder c, AVG).

4. Verhouding tot andere wetgeving

4.1 Bal

Het Bal bevat in de hoofdstukken 2 tot en met 5 regels over milieubelastende activiteiten. Artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet biedt de grondslag voor het stellen van die regels. Die activiteiten betreffen locatiegebonden activiteiten. De regels in afdeling 18.1 dat met dit wijzigingsbesluit wordt toegevoegd aan het Bal, gaan ook over een milieubelastende activiteit, namelijk het door een onderneming of rechtspersoon laten reizen van werknemers. Omdat die activiteit niet locatiegebonden is, zijn die regels niet toegevoegd aan de een of meerdere van de hiervoor genoemde hoofdstukken van het Bal, maar zijn ze opgenomen in een nieuwe afdeling 18.1. Ondernemingen en rechtspersonen kunnen zowel vallen onder de hoofdstukken 2 tot en met 5 als onder afdeling 18.1 Bal. Dat is het geval als het gaat om ondernemingen of rechtspersonen met 100 of meer werknemers die een milieubelastende activiteit verrichten die is aangewezen in hoofdstuk 3 Bal en die een milieubelastende activiteit verrichten die is aangewezen in afdeling 18.1 Bal. Een deel van de regels in de hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn gesteld met het oog op het beschermen van het milieu, waaronder voor een deel ook specifiek met het oog op het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht of het doelmatig gebruik van energie. Direct of indirect kan het daarbij ook gaan om het beperken van emissies in de lucht van kooldioxide, het oogmerk waarmee de regels in dit wijzigingsbesluit zijn gesteld.

Voorafgaand aan de afspraak in het Klimaatakkoord zijn door de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer een aantal vragen voorgelegd aan de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu over de brief van 1 juli 2016 inzake het ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving.³³ Twee vragen gaan over werkgebonden personenmobiliteit. In haar beantwoording heeft de minister toen geantwoord dat het de keuze van het kabinet was om het stellen van regels over de mobiliteit van en naar een bedrijf decentraal te laten plaatsvinden. Om die reden was het reeds bestaande maar niet inwerking getreden artikel 2.16 niet overgenomen in het ontwerp-Bal. Het ging de toenmalige minister toen met name om regels ter voorkoming van lokale hinder vanwege mobiliteit (stank, geluid). De afspraak in het Klimaatakkoord heeft geen betrekking op lokale hinder maar op mondiale milieugevolgen door de emissie van CO₂ door werkgebonden personenmobiliteit. Om die reden is het logisch om de regels een plek te geven in het Bal.

4.2 Omgevingsbesluit

Met de wijzigingen die dit besluit doorvoert in het Omgevingsbesluit wordt het bevoegd gezag verplicht om de taken en de daarmee samenhangende werkzaamheden die betrekking hebben op de uitvoering en de handhaving van de regels in afdeling 18.1 Bal, op te dragen aan een omgevingsdienst (zie paragraaf 2.7). Het Omgevingsbesluit bevat in hoofdstuk 13 regels over de uitvoering en handhaving die ook van toepassing zijn op de uitvoering en handhaving van de regels in afdeling 18.1 Bal.

5. Gevolgen van dit wijzigingsbesluit

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de gevolgen die dit wijzigingsbesluit naar verwachting heeft op de Nederlandse samenleving. Aan bod komen achtereenvolgens de financiële gevolgen voor

³³ Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 41, vragen 20 en 21.

ondernemingen en rechtspersonen, de bestuurlijke lasten, de gevolgen voor het milieu en de gevolgen voor de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en de rechtspraak.

Om voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit een inschatting te kunnen maken van de gevolgen van dit wijzigingsbesluit voor de samenleving is een aantal onderzoeken gedaan en zijn toetsen uitgevoerd.

De volgende organisaties zijn gevraagd te adviseren of te toetsen:

- Adviescollege toetsing regeldruk;
- Raad voor de Rechtspraak;
- Autoriteit Persoonsgegevens.

Het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is beschreven in paragraaf 3.5.

5.2 Financiële gevolgen en bestuurlijke lasten

De financiële gevolgen van dit wijzigingsbesluit voor ondernemingen en rechtspersonen die vallen onder het toepassingsbereik van de regels die met dit wijzigingsbesluit worden toegevoegd aan het Bal, zijn hieronder beschreven. Het gaat bij de financiële gevolgen om de administratieve lasten en de inhoudelijke nalevingskosten. De administratieve lasten en de inhoudelijke nalevingskosten vormen samen de regeldruk.

5.2.1 Administratieve lasten

De administratieve lasten worden veroorzaakt door de rapportage- en verwerkingsverplichting. Ondernemingen en rechtspersonen die onder het toepassingsbereik van de regels vallen, moeten gegevens over woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit verwerken en jaarlijks verstrekken. De gegevens moeten worden verstrekt met gebruikmaking van een elektronische voorziening die door RVO wordt beheerd. Op basis van de verstrekte gegevens wordt in de voorziening geautomatiseerd de CO₂-emissie berekend. De ondernemingen en rechtspersonen krijgen uit de voorziening ook feedback waarmee naar verwachting het klimaatbewustzijn wordt vergroot. Om de administratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden, sluit de voorziening zoveel mogelijk aan bij reeds gebruikte tools en regelingen en met name bij wat is vastgelegd in de bedrijfsadministratie. Ook is in de regels vastgelegd dat ondernemingen en rechtspersonen de hiervoor bedoelde gegevens niet hoeven te verstrekken als in het kalenderjaar waarover gerapporteerd moet worden en in het daaraan voorafgaande kalenderjaar, blijkt dat de emissie in de lucht van kooldioxide door woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit niet hoger is dan 3 g in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer (zie artikel 18.15, vijfde lid). Die waarde is niet op nul gesteld omdat ook bij volledig gebruik van het openbaar vervoer er sprake is van een (minimale) CO₂-emissie. Door de waarde op 3 g per reizigerskilometer te stellen, wordt voorkomen dat niemand er aan kan voldoen. Een andere voorwaarde is dat in het kalenderjaar waarover gerapporteerd moet worden, aan die emissiegrenswaarde wordt voldaan (zie artikel 18.15, vijfde lid). Deze tweede voorwaarde voorkomt dat kooldioxide-emissies die hebben plaatsgevonden, niet gerapporteerd worden.

Voor het berekenen van de administratieve lasten zijn de tijdsbesteding, het tarief en het aantal handelingen per jaar relevant.

Voor de tijdsbesteding is een inschatting gemaakt van het aantal uren dat het een gemiddelde ondernemer of rechtspersoon zal kosten om aan de rapportageverplichting te voldoen. Om de totale tijdsbesteding te bepalen, is onderscheid gemaakt tussen het eerste rapportagejaar en de daaropvolgende jaren. Dit omdat de verwachting is dat, na het eerste rapportagejaar, ondernemers en rechtspersonen bekend zullen zijn met de rapportageverplichting en vanaf dat moment hiermee rekening zullen houden in hun bedrijfsadministratie. Om die reden wordt de totale tijdsbesteding vanaf het tweede jaar lager ingeschat dan in het eerste jaar.

Wat betreft het tarief dat is gehanteerd, is uitgegaan van een standaard uurtarief van € 47,- Dit is gebaseerd op de uurlonen die door het CBS zijn vastgesteld voor werknemers naar beroepsgroep.³⁴

Het aantal handelingen per jaar is vastgesteld op basis van data van de stichting LISA, een stichting die gegevens van alle werkgevers in Nederland bijhoudt. Uit die data blijkt dat de doelgroep uit ongeveer 8000 ondernemingen en rechtspersonen bestaat. Dit betreft de ondernemingen en rechtspersonen, inclusief alle vestigingen. De verplichtingen gelden niet per vestiging maar voor alle vestigingen van de onderneming of rechtspersoon gezamenlijk. Eenmaal per jaar (uiterlijk 30 juni) zal aan de rapportageverplichting moeten worden voldaan.

Aan het voldoen aan de rapportage- en verwerkingsverplichting zijn vrijwel geen out of pocket kosten verbonden (bijvoorbeeld kosten voor externe inhuur). Het verwerken van de benodigde gegevens voor de rapportage kost tijd, maar hierbij is inhuur van externe adviseurs of specialisten niet nodig. Veel data zullen verkregen kunnen worden van dienstverleners (leasemaatschappijen, vervoersdiensten etc.). Er worden alleen geaggregeerde data op een basaal niveau gevraagd. De doorrekening naar CO₂-emissie vindt conform de formule die is opgenomen in artikel 18.14 plaats in de elektronische voorziening. Daarnaast dienen ondernemingen en rechtspersonen de gegevens online in via de elektronische voorziening, dus van portokosten is geen sprake. Wel zullen de via de markt beschikbare enquêtetools of andere tools geld kunnen kosten, maar het gebruik van die tools is op vrijwillige basis.

Om werkgevers te faciliteren in het berekenen en aanleveren van de juiste gegevens, maken zij gebruik van de elektronische voorziening van RVO. Om gebruik te kunnen maken van de elektronische voorziening, moet een onderneming of rechtspersoon gebruik maken van eHerkenning. Aan het gebruik van eHerkenning zijn eenmalige kosten verbonden van circa € 5.- (afhankelijk van de aanbieder). Echter, eHerkenning wordt al gebruikt door werkgevers voor het indienen van de belastingaangifte. Daarom zal circa 99% van de ondernemingen en rechtspersonen die onder het toepassingsbereik van de regels vallen, al over eHerkenning beschikken en hier dus geen extra kosten voor hoeven te maken.

In de tabel hieronder zijn de berekende totale administratieve lasten weergegeven voor alle ondernemingen en rechtspersonen die onder het toepassingsbereik van de regels vallen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het eerste jaar en de jaren vanaf het tweede jaar.

Tabel: totale jaarlijkse administratieve lasten

Jaar 1	Vanaf jaar 2
€3.760.000	€2.669.600

5.2.2 Inhoudelijke nalevingskosten

Ondernemingen en rechtspersonen die bij inwerkingtreding van de regels niet aan de emissiegrenswaarde voldoen, zullen tot 2026 de nodige maatregelen moeten treffen om de CO₂-emissie omlaag te brengen. Deze paragraaf gaat in op de nalevingslasten die het ontwerpbesluit in deze gevallen met zich zal brengen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de ondernemingen en rechtspersonen vanaf 2026 moeten voldoen aan de emissiegrenswaarde. Zoals hiervoor al aangegeven (zie paragraaf 2.4), zal het artikel met de emissiegrenswaarde van 96 gram in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer niet tegelijkertijd met de andere artikelen in werking treden. Wel zal in 2025 worden beoordeeld of de kooldioxide-emissie in 2024 is uitgekomen onder het emissieplafond. Aangenomen kan worden dat de inspanningen die moeten worden gepleegd om onder het emissieplafond uit te komen, globaal hetzelfde zijn als de inspanningen die zijn benodigd om de emissiegrenswaarde na te leven. Hetzelfde zal gelden voor de inhoudelijke nalevingskosten. Daar waar hierna wordt ingegaan op de naleving van de

³⁴ Zie Handboek meting regeldrukkosten, Den Haag 2017, bijlage IVD.

emissiegrenswaarde, geldt mutatis mutandis hetzelfde voor het onder het emissieplafond uitkomen.

De nalevingskosten worden in eerste instantie bepaald door de hoogte van de emissiegrenswaarde. De emissiegrenswaarde is voor 2026 96 gram in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer voor zakelijke mobiliteit. Die waarde is gebaseerd op het Nederlandse gemiddelde voor dat jaar. Ruwweg de helft van de ondernemingen en rechtspersonen voldoet al aan die waarde. Zij hoeven niets extra's te doen om aan de emissiegrenswaarde te voldoen. De ondernemingen en rechtspersonen die niet aan de emissiegrenswaarde voldoen (de andere helft), kunnen zelf kiezen welke maatregelen worden getroffen om de CO₂-emissie te verminderen. Zakelijke mobiliteit kent vele vormen, maar is in alle gevallen van groot belang voor het goed functioneren van een organisatie. De regels schrijven daarom niet voor om in te zetten op meer elektrisch rijden, op meer gebruik van openbaar vervoer of de fiets of het structureel verminderen van zakelijke kilometers, bijvoorbeeld door meer online te vergaderen. De ondernemingen en rechtspersonen kiezen zelf de maatregelen die het beste passen bij de bedrijfsvoering, waarbij kosten-efficiëntie een belangrijke factor zal zijn. Gezien deze keuzevrijheid is het dus vrijwel onmogelijk om precieze uitspraken te doen over de nalevingskosten en baten waarmee ondernemingen en rechtspersonen worden geconfronteerd bij het voldoen aan de emissiegrenswaarde. Enkele algemene conclusies maken het wel mogelijk om in te zoomen op een mogelijk kritische component.

Allereerst zullen de eenmalige kosten om een aanpassing door te voeren, zoals het afsluiten van een nieuw leasecontract of overeenstemming bereiken over een nieuwe reiskostenvergoeding, afgezet moeten worden tegen de directe en indirecte baten. Minder kilometers gaan gepaard met lagere kosten; een overstap van auto naar openbaar vervoer of fiets kan binnen hetzelfde prijsniveau of goedkoper; alleen de overstap naar elektrisch rijden kan tot hogere kosten leiden.

Zakelijke mobiliteit is anders georganiseerd dan woon-werkmobiliteit. Bij woon-werkmobiliteit bestaat er een grote keuzevrijheid bij de werknemer. De onderneming/rechtspersoon oefent op die vrije keuze invloed uit door het beschikbaar stellen van voorzieningen, het aanpassen van regelingen of het voeren van campagnes. Bij zakelijke mobiliteit ligt de keuzevrijheid juist bij de onderneming/rechtspersoon en zijn voor de werknemer de mogelijkheden om te kiezen veel minder. Een zakelijke verplaatsing is geen privézaak, maar wordt verricht in opdracht van de onderneming/rechtspersoon. Als een onderneming/rechtspersoon niet aan de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit voldoet, zijn per oplossingsrichting verschillende maatregelen denkbaar. Die maatregelen zijn weergegeven in de volgende tabel.

Tabel: Mogelijke maatregelen ter vermindering van CO₂-emissie

	Minder kilometers	Andere modaliteiten	Meer elektrisch rijden
Voorzieningen	Faciliteiten online vergaderen	Bedrijfsfietsen beschikbaar stellen	Elektrificeren van de leasevloot en wagenpark
Regelingen	Bevorderen betere ritplanning	Aangepaste vergoedingen voor fiets, openbaar vervoer of elektrisch vervoermiddel	Hogere km-vergoeding bij gebruik elektrisch vervoermiddel of auto met lagere CO ₂ -emissie
Campagnes	Voorlichting over online vergaderen	Apps die fietsgebruik stimuleren	Voorlichting

De tabel laat zien dat verschillende maatregelen zullen leiden tot structureel lagere kosten. Dit geldt bij uitstek voor de maatregelen waarmee het aantal (te vergoeden) kilometers wordt verminderd. Het aanbieden van voorzieningen voor andere modaliteiten dan de auto kunnen juist de kosten verhogen (bedrijfsfiets). Het treffen van maatregelen kan in principe kostenneutraal of zelfs tegen een structureel lager kostenniveau. De onzekerheid zit vooral bij de maatregelen die

leiden tot meer elektrisch rijden. Het kostenplaatsje elektrisch vs benzine is vrij complex; veel componenten staan naast elkaar:³⁵

- aanschaf (elektrisch duurder);
- rijkosten (elektrisch goedkoper);
- onderhoud (elektrisch goedkoper);
- fiscale voordelen en subsidie (elektrisch goedkoper).

Zakelijke mobiliteit vindt plaats met leaseauto's, eigen wagenpark, mobiliteitsdiensten of privé-auto's, fiets of openbaar vervoer tegen kilometervergoeding. In dat laatste geval blijven de kosten voor de werkgever strikt genomen hetzelfde en worden eventuele kosten gedragen door de werknemer. De kosten voor het inruilen van een privé-auto die rijdt op fossiele brandstoffen voor een elektrische auto (kosten voor de werknemer) zijn in de berekening toegerekend aan de onderneming/rechtspersoon. Voor het inruilen biedt de Subsidieregeling elektrische personenauto's particulier (SEPP-regeling) een financiële tegemoetkoming. De kosten van elektrische auto's en benzineauto's groeien steeds verder naar elkaar toe. Als de Total Costs of Ownership (TCO) worden vergeleken³⁶ gaat dat voor auto's uit de lagere prijsklassen langzamer dan voor de auto's uit de hogere prijsklassen. De SEPP-regeling en vrijstelling van de Motorrijtuigbelasting (MRB) verkleinen het verschil in kosten tussen elektrische auto's en benzineauto's.³⁷ Bij ongeveer 15.000 km per jaar is er een omslagpunt (zie de volgende drie tabellen)³⁸. De SEPP-regeling loopt tot 1 juli 2025 en kent een beperkt budget.

Tabel: vergelijking kosten auto's uit A-segment (in euro's)

		benzine	elektrisch	verschil
Voor	Aanschafkosten	14.225,-	24.696,-	-10.471,-
subsidie	Gebruikskosten per maand	221,-	163,-	58,-
	Totale kosten per maand	332,-	411,-	-79,-
Na	Aanschafkosten	14.225,-	20.346,-	-6.121,-
subsidie	Gebruikskosten per maand	221,-	121,-	100,-
	Totale kosten per maand	332,-	256,-	76,-

Tabel: vergelijking kosten auto's uit B-segment (in euro's)

		benzine	elektrisch	verschil
Voor	Aanschafkosten	20.759,-	31.857,-	-11.098,-
subsidie	Gebruikskosten per maand	263,-	217,-	46,-
	Totale kosten per maand	429,-	549,-	-120,-
Na	Aanschafkosten	20.759,-	27.507,-	-6.748,-
subsidie	Gebruikskosten per maand	263,-	145,-	118,-
	Totale kosten per maand	429,-	356,-	73,-

Tabel: vergelijking kosten auto's uit E-segment (in euro's)

		benzine	elektrisch	verschil
	Aanschafkosten	94.919,-	97.157,-	-2.238,-

³⁵ Zie: <https://www.anwb.nl/auto/elektrisch-rijden/wat-kost-het>.

³⁶ Zie Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen tot en met 2019. RVO / Revnext in opdracht IenW 30 juni 2020.

³⁷ Hierbij is geen rekening gehouden met het systeem van betalen naar gebruik voor alle automobilititeit dat voor 2030 is aangekondigd in het Coalitieakkoord 2021 – 2025, Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. 77. Dat systeem maakt namelijk geen onderscheid naar type motorvoertuig. Zowel elektrische motorvoertuigen als motorvoertuigen die gebruiken maken van fossiele brandstoffen vallen eronder.

³⁸ Presentatie Handelingsperspectieven voor Klimaatakkoord; Revnext 9 december 2019.

Voor subsidie	Gebruikskosten per maand	464,-	408,-	56,-
	Totale kosten per maand	1.636,-	1.632,-	4,-
Na subsidie	Aanschafkosten	94.919,-	96.807,-	-1.888,-
	Gebruikskosten per maand	464,-	269,-	195,-
	Totale kosten per maand	1.636,-	1.375,-	261,-

Zoals eerder aangegeven, heeft de onderneming/rechtspersoon keuzevrijheid in de te treffen maatregelen. Bovendien leveren sommige maatregelen besparingen (baten) op. Elke bespaarde autokilometer leidt direct tot lagere kosten. Om dezelfde reden dat het lastig is om in te schatten hoeveel ondernemingen/rechtspersonen gedwongen worden om te kiezen voor elektrificatie van de leasevloot of wagenpark, is het ook lastig om de baten in te schatten. Bij een fiscaal vrijgestelde vergoeding van € 0,19 per kilometer is een onderneming/rechtspersoon bij 15.000 kilometers per auto jaarlijks € 2.850,- euro kwijt. Een reductie van 10% in het aantal kilometers levert per auto jaarlijks € 285,- op. De kilometerkosten voor het openbaar vervoer liggen iets onder de € 0,19³⁹. Bij vergoeding van de werkelijk gemaakte kosten levert de overstap naar openbaar vervoer ook een kleine besparing op.

De volgende tabel geeft een indruk van de inhoudelijke nalevingskosten. Er zijn drie scenario's (zie onderstaande tabel) doorgerekend waarmee ondernemingen/rechtspersonen die niet aan de emissiegrenswaarde voldoen, te maken kunnen krijgen. Ter vereenvoudiging is alleen naar de keuze voor elektrisch (hogere kosten) en minder kilometers (lagere kosten) gekeken. De keuze voor openbaar vervoer of fiets (vrijwel gelijke kosten) is niet meegenomen.

Als slechts 5% van de ondernemingen/rechtspersonen voor de optie minder kilometers kiest en 95% voor de relatief dure optie elektrisch, levert dit per jaar per auto € 648,- aan extra lasten op. Bij het extreme derde scenario kiest 95% voor een halvering van het aantal zakelijke kilometers en zijn de baten € 641,-. Bij een 50-50 verdeling houden baten en lasten elkaar vrijwel in evenwicht.

Tabel: drie scenario's om nalevingskosten en -baten te bepalen voor zakelijke mobiliteit per auto (elektrisch zonder benzine)*

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Factor voor ondernemingen/rechtspersonen die in de beginsituatie niet aan de emissiegrenswaarde voldoen (50%)	0,5	0,5	0,5
Kosten zakelijke mobiliteit per onderneming/rechtspersoon in de uitgangssituatie (vergoeding €0,19/km en 15.000 km/jaar)	€2.850	€2.850,-	€2.850,-
Kosten zakelijke mobiliteit in de uitgangssituatie (per auto)	€1.425	€1.425,-	€1.425,-
Deel ondernemingen/rechtspersonen dat kiest voor 50% minder kilometers	5%	50%	95%
Nalevingsbaten per auto	€36,-	€356,-	€677,-
Deel ondernemingen/rechtspersonen dat kiest voor 50% meer elektrisch (zonder subsidie)	95%	50%	5%
Nalevingskosten per auto (€120,- extra per maand, geen subsidie)	€-684,-	€-360,-	€-36,-
Verschil	€-648,-	€-4	€641,-

Toelichting:

³⁹ <https://www.treinonderweg.nl/wat-kost-de-trein.html>

De scenario's geven de kosten weer van drie typen ondernemingen en rechtspersonen waarvan de werknemers jaarlijks gemiddeld 15.000 of meer zakelijke kilometers rijden en waarvan de helft niet aan de emissiegrenswaarde van 96 gram in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer voldoet. In deze opstelling zijn er twee opties om aan de norm te voldoen: meer elektrisch of minder kilometers. In scenario 1 kiest 95% van de werkgevers voor meer elektrische voertuigen en in scenario 3 kiest 95% voor minder zakelijke kilometers. In scenario 2 is de verdeling 50%-50%.

Uitgangspunten voor gegevens in de tabel

- bij de kosten voor elektrische auto's gaat het om auto's in de B-klasse en waarbij geen rekening wordt gehouden met subsidie;
- voor zakelijke mobiliteit wordt uitgegaan van 15.000 autokilometers per jaar;
- voor zakelijke mobiliteit vergoeden ondernemingen/rechtspersonen €0,19/km;
- prijsnadeel van elektrische auto's is €120,-/maand.

Resumerend kan worden gesteld dat de regels ongeveer de helft van de betrokken ondernemingen en rechtspersonen zullen dwingen om aanpassingen door te voeren in de wijze waarop ze met zakelijke mobiliteit omgaan. De regels laten de onderneming/rechtspersoon geheel vrij in de wijze waarop dat het beste kan werken. Veel van de aanpassingen zullen leiden tot een structureel lager kostenniveau (minder dure autokilometers). In enkele gevallen zal dat echter niet zo kunnen zijn en is een onderneming/rechtspersoon gedwongen te kiezen voor elektrisch rijden om aan de norm te voldoen. Als hij dan ook moet kiezen voor het aanbieden van duurzamere voorzieningen (wagenpark met elektrisch), kan hij voor hogere kosten komen te staan, zeker als hij moet kiezen voor het goedkope segment en hij geen gebruik kan maken van een subsidieregeling (bijvoorbeeld als het gaat om een subsidieregeling met een plafond). Er is dan nog niet gekeken naar de mogelijkheid om deze kosten regulier af te schrijven binnen vier jaar. Het aanpassen van een leasevloot brengt deze problemen niet met zich, maar kan tot een hoger kostenniveau leiden.

Samenvattend leidt dit tot de volgende conclusies. De kosten en baten van de regels hangen sterk samen met de keuzes die ondernemingen/rechtspersonen maken. Omdat op dit moment geen precieze berekeningen zijn te maken, zijn drie scenario's doorgerekend. Deze laten alleen bij een extreme keuze voor elektrisch rijden hogere inhoudelijke nalevingskosten voor de ondernemingen/rechtspersonen als geheel zien. Jaarlijks zal op basis van de gerapporteerde gegevens en de terugmelding van het bevoegd gezag de vinger aan de pols worden gehouden. In 2025/2026, bij de evaluatie, zal het kostenaspect nogmaals kritisch worden beschouwd.

5.2.3 Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Op 10 december 2020 heeft ATR advies uitgebracht over het ontwerpbesluit. Het college onderkent de noodzaak om CO₂-reductie in mobiliteit te bewerkstelligen. Het ontwerpbesluit vloeit voort uit het Klimaatakkoord. Het college heeft toch geadviseerd om het besluit niet verder in procedure te brengen. Zwaarwegend hierbij is de twijfel over de mate van doelbereik en effectiviteit van de gekozen normstelling in verhouding tot de hoge lasten die het besluit veroorzaakt. Daardoor acht het college het voorstel niet proportioneel. Het college vraagt daarbij ook aandacht voor drie mogelijk minder belastende alternatieven en voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid. Tot slot constateert ATR dat de berekening van de regeldruk niet compleet is.

Naar aanleiding van het advies van ATR is de berekening van de regeldruk gecomplementeerd. Een verkorte weergave van de resultaten zijn weergegeven in de paragrafen 5.2.1 en 5.2.2. Daarmee is tegemoet gekomen aan dit bezwaar van ATR. De reacties op de overige punten van ATR zijn weergegeven in de volgende tabel.

Opmerking ATR	Reactie
1. Nut en noodzaak	

Opmerking ATR	Reactie
<p>Het college adviseert de mate van doelbereik en effectiviteit van de voorgestelde norm nader te onderbouwen.</p> <p>(opmerking: met norm wordt de emissiegrenswaarde van 96 gram in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer bedoeld die is opgenomen in artikel 18.12 Bal)</p>	<p>De onderbouwing van de (hoogte van de) norm (emissiegrenswaarde), de relatie tussen de emissiegrenswaarde en het bereiken van de reductiedoelstellingen en de ongewisse gevolgen van de COVID-19-pandemie waren niet alleen punten van ATR; ook VNO-NCW en MKB-Nederland wezen daar op tijdens de internetconsultatie. Op verzoek van de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is naar aanleiding daarvan het gesprek aangegaan met stakeholders. Dit heeft erin geresulteerd dat de inwerkingtreding van de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit, waaraan met ingang van 2026 moet worden voldaan, wordt opgeschort. In paragraaf 2.4, onder het kopje 'emissieplafond' is dit nader toegelicht.</p> <p>Door het niet in werking laten treden van de emissiegrenswaarde is een onderbouwing van het doelbereik en de effectiviteit daarvan minder relevant geworden. Vanaf 2026 zal er alleen een emissiegrenswaarde in werking treden (waaraan met ingang van 2030 moet worden voldaan) als de kooldioxide-emissie door werkgebonden personenmobiliteit in 2024 uitkomt boven het emissieplafond (zie paragraaf 2.4). Omdat er tegen die tijd veel data zullen liggen, kan er, als dat nodig is, een emissiegrenswaarde worden vastgesteld, die een onderbouwde en transparante koppeling bevat met de reductiedoelstellingen.</p> <p>Wat betreft het doelbereik wordt nog het volgende opgemerkt. De klimaatinspanningen van ondernemingen en rechtspersonen om andere redenen dan de regels in afdeling 18.1 Bal, zijn in de reductiedoelstelling van 1 Mton meegenomen. Als die inspanningen echter falen of achterblijven bij de verwachtingen, dan bieden de regels in afdeling 18.1 Bal de enige zekerheid dat de reductiedoelstelling wordt gehaald. De jaarrapportages die op grond van deze regels moeten worden ingediend, kunnen daarnaast worden gebruikt om te beoordelen of de in het beleid vastgelegde reductiedoelstellingen worden gehaald.</p>
<p>Het college adviseert om toe te lichten of en hoe de gekozen norm voor zakelijke mobiliteit rekening houdt met minder gemaakte kilometers.</p> <p>Toelichting: door de formulering van de norm zorgt een vermindering van het aantal kilometers er niet voor dat daaraan wordt voldaan. Het college vermoedt dat dit niet de bedoeling is, aangezien minder reizen een effectief middel is om CO₂-uitstoot te reduceren.</p>	<p>Zie ook het vorige punt. Door het niet in werking laten treden van de emissiegrenswaarde (de norm) is deze opmerking minder relevant geworden. Wel wordt opgemerkt dat de emissiegrenswaarde inderdaad niet goed was uitgewerkt in artikel 18.12 van het ontwerpbesluit zelf. De bedoelingen van de emissiegrenswaarde werden wel goed tot uitdrukking gebracht in paragraaf 2.3.2 van de nota van toelichting bij de internetconsultatieversie van het wijzigingsbesluit. Die uitleg is voortgezet in paragraaf 2.4, onder het kopje 'voorbeeld en uitwerking' van deze nota van toelichting.</p> <p>In de regels blijft de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit voor 2026 staan, maar deze zal niet in werking treden (zie hiervoor). Gekoppeld aan de emissiegrenswaarde is artikel</p>

Opmerking ATR	Reactie
	<p>18.14 opgenomen waarin wordt geregeld op welke wijze de emissie in de lucht van kooldioxide moet worden berekend. Uit die berekeningsmethode volgt dat ook aan de emissiegrenswaarde kan worden voldaan door vermindering van het aantal gereisde kilometers.</p>
<p>2. Minder belastende alternatieven</p>	
<p>Het college adviseert om te onderzoeken of bestaande rapportages kunnen worden gebruikt voor het verkrijgen van inzicht in woon-werkmobiliteit en werkgebonden mobiliteit als minder belastend alternatief voor de nieuwe rapportageverplichtingen.</p>	<p>In paragraaf 2.6 is toegelicht dat de bedrijven die vallen onder de EED (Europese Energie-Efficiency Richtlijn) gebruik kunnen maken van gegevens die zij al op grond van artikel 18 van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie in samenhang met het Besluit energie-audit moeten rapporteren. Deze gegevens, die ook relevant zijn voor de onderhavige rapportageverplichting, kunnen voor beide doeleinden worden gebruikt. Het genereren van die gegevens kost daardoor geen extra tijd voor de bedrijven die al onder de EED vallen. Grofweg gaat het om bedrijven met 250 of meer werknemers of een jaaromzet van meer dan 50 miljoen euro en een jaarlijks balanstotaal van meer dan 43 miljoen. Volgens het CBS zijn er in het tweede kwartaal van 2021 3285 bedrijven met 250 of meer werknemers (zie: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81588NED/table?searchKeywords=werkzame%20beroepsbevolking).</p> <p>Ruim een derde van het aantal bedrijven dat onder de onderhavige regels valt, rapporteert deze gegevens dus al en zal daarmee niet met extra regeldruk worden geconfronteerd.</p> <p>Een deel van de gegevens dat gerapporteerd moet worden, kan uit de bedrijfsadministratie worden gehaald (verwezen wordt naar hoofdstuk 3 onder het kopje 'Bescherming persoonlijke levenssfeer' waar dieper op deze materie wordt ingegaan in verband met de bescherming van persoonsgegevens).</p>
<p>Het college adviseert om te monitoren of maatwerkregels nodig zijn voor bepaalde sectoren of regio's.</p> <p>Toelichting: de norm voor zakelijke mobiliteit is voor alle sectoren en gebieden/regio's gelijk. Hierdoor doet de norm geen recht aan verschillen in mogelijkheden in die sectoren of regio's om bijvoorbeeld thuis te werken of het OV te gebruiken. ATR adviseert om na inwerkingtreding periodiek te monitoren of er grote verschillen zijn tussen sectoren of regio's zodat tijdig maatwerk kan worden toegepast om disproportionele kosten te voorkomen. Onder 'nalevingskosten' merkt ATR</p>	<p>Door de keuze om de emissiegrenswaarde voor individuele ondernemingen/rechtspersonen niet in werking te laten treden, is deze opmerking op dit moment minder relevant. Als de emissiegrenswaarde later wel in werking gaat treden, dan is op dat moment de vereiste informatie beschikbaar om eventueel maatwerk toe te passen voor bepaalde sectoren of gebieden. Voor de vereiste informatie kan dan immers worden geput uit de rapportages die de bedrijven jaarlijks hebben ingediend.</p> <p>Verder is de volgende zin die in paragraaf 2.3.2 van de nota van toelichting bij de consultatieversie stond, vervallen: 'Samenvattend is er dus geen reden om bij invoering al op voorhand de mogelijkheid op te nemen om sectorbreed voor de zakelijke norm maatwerkregels op te stellen'.</p> <p>Op voorhand kunnen geen maatwerkregels worden opgesteld. Dat is ook niet de bedoeling van het instrument maatwerkregels. Dat instrument is bedoeld om lokaal met algemene regels af te</p>

Opmerking ATR**Reactie**

aanvullend op dat hiermee ook kan worden gezien of de aanpassingen die nodig zijn om aan de norm te voldoen, niet disproportioneel belastend zijn voor de betreffende werkgevers.

wijken van rijksregels of om de rijksregels aan te vullen of te specificeren. Het zo nodig toepassen van maatwerk voor bepaalde sectoren of regio's is mogelijk met het instrument maatwerkregels. Op grond van het nieuw toegevoegde artikel 18.7 kan de gemeente in het omgevingsplan algemene regels stellen waarmee kan worden afgeweken van de emissiegrenswaarde (nadat die waarde in werking is getreden). Daar waar de emissiegrenswaarde lokaal knelt voor een bepaalde sector, zou de gemeente die waarde bijvoorbeeld kunnen versoepelen. Daar waar een gemeente juist van oordeel is dat de emissiegrenswaarde zou moeten worden aangescherpt, kan dat worden gerealiseerd met een maatwerkregel, eventueel gespecificeerd voor een bepaald gebied of een bepaalde sector. Als een afwijking alleen wenselijk is voor een individuele onderneming of rechtspersoon, kan dat worden gerealiseerd met een maatwerkvoorschrift. Het initiatief voor een maatwerkvoorschrift waarmee de emissiegrenswaarde wordt versoepeld, zal vooral van de ondernemingen of rechtspersonen zelf komen. Zij zouden onderbouwd moeten aangeven dat naleving van de emissiegrenswaarde redelijkerwijs niet haalbaar is. Het bevoegd gezag kan dan alle belangen afwegende op grond van artikel 18.8 Bal met een maatwerkvoorschrift de emissiegrenswaarde versoepelen. Dat is dus een andere invulling dan ATR voorstaat, maar komt de facto wel op hetzelfde neer. In paragraaf 2.5 is een uitgebreide toelichting gegeven op de instrumenten maatwerkregels en maatwerkvoorschriften.

Na de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit ontstaat een nauwkeuriger beeld van de emissie en de haalbaarheid om aan de emissiegrenswaarde (voor zakelijke mobiliteit) te voldoen per sector (door de verplichte rapportages). En er zou dan inderdaad kunnen worden besloten om in de regels voorzieningen te treffen voor bepaalde sectoren (zoals thuiszorg). Dat worden dan geen maatwerkregels genoemd maar de facto wordt er hetzelfde mee wordt bereikt. Voor woon-werkmobiliteit was er al in voorzien dat pas met ingang van 2026 een emissiegrenswaarde wordt vastgesteld en met een wijzigingsbesluit wordt vastgelegd in het Bal. Op dat moment zijn er voldoende data voor het vaststellen en onderbouwen van die waarde. De emissiegrenswaarde voor woon-werkmobiliteit zal dan met ingang van 2030 gaan gelden.

Tot slot wordt verwezen naar paragraaf 5.7 waarin is beschreven dat de gevolgen van het wijzigingsbesluit regelmatig zullen worden geëvalueerd. Als daartoe aanleiding bestaat, bijvoorbeeld vanwege gebleken disproportionele gevolgen voor bepaalde sectoren of gebieden, kunnen de regels worden gewijzigd.

Opmerking ATR	Reactie
<p>Het college adviseert om te zijner tijd één generieke norm voor werkgebonden personenmobiliteit te hanteren.</p> <p>Toelichting: Met één norm hebben werkgevers meer keuzevrijheid en handelingsperspectief en kunnen zij beter sturen op waar de meeste CO₂-reductie mogelijk is tegen zo laag mogelijke kosten.</p>	<p>Ook ten aanzien van dit punt geldt de al eerder gemaakte opmerking dat er voor de eerste jaren niet meer is voorzien in een emissiegrenswaarde voor individuele ondernemingen en rechtspersonen. Eén emissiegrenswaarde voor werkgebonden personenmobiliteit heeft ook de voorkeur van de regering maar was en is op dit moment geen haalbare optie vanwege het gebrek aan data en de grote verschillen tussen zakelijke mobiliteit en woon-werkmobiliteit.</p> <p>Bij de evaluatie in 2025/2026 zal dit nader worden gezien (zie ook paragraaf 5.7). Zoals in paragraaf 2.4 is beschreven zal op het moment dat is gebleken dat de kooldioxide-emissie door werkgebonden personenmobiliteit in 2024 niet onder het emissieplafond is uitgekomen en de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit voor individuele ondernemingen en rechtspersonen in werking zal treden, ook zal worden gezien of dat een gecombineerde emissiegrenswaarde voor zowel zakelijke als woon-werkmobiliteit kan worden.</p>
3. Werkbaarheid	
<p>Het college adviseert in te gaan op de haalbaarheid en werkbaarheid voor werkgevers die pas in de jaren na inwerkingtreding onder de norm komen te vallen.</p>	<p>Ook ten aanzien van dit punt geldt de al eerder gemaakte opmerking dat er voor de eerste jaren niet meer is voorzien in een emissiegrenswaarde. Voor de eerste jaren zal dat dus geen problemen geven. Als in 2025 blijkt dat de kooldioxide-emissie in 2024 niet onder het emissieplafond is uitgekomen (zie paragraaf 2.4), zal dit punt van ATR bij het in werking treden van de emissiegrenswaarde wel nader worden bekeken. Omdat de hoogte van die emissiegrenswaarde op dat moment waarschijnlijk moet worden bijgesteld op basis van de data die dan beschikbaar zijn, zal een wijziging van het Bal zijn vereist (zie ook paragraaf 2.4 onder het kopje 'emissieplafond'. In de nota van toelichting bij dat wijzigingsbesluit zal de haalbaarheid en werkbaarheid voor de ondernemingen en rechtspersonen worden beargumenteerd. Er zal dan worden getoetst of het voor ondernemingen en rechtspersonen die in de loop van de periode onder de regels komen te vallen, haalbaar is om aan de emissiegrenswaarde te voldoen. Als er met ingang van 1 januari 2030 een emissiegrenswaarde gaat gelden, zal dat dus met name van belang zijn voor de ondernemingen en rechtspersonen die met ingang van 1 januari 2029 onder het toepassingsbereik komen te vallen.</p>
<p>Het college adviseert de werkbaarheid van de rapportageverplichting met een praktijkproef te testen en de uitkomsten daarvan te benutten voor de definitieve vormgeving van de verplichting.</p>	<p>Dit advies is opgevolgd. Er heeft een zogenoemde sanity check⁴⁰ plaatsgevonden bij 29 werkgevers en er zijn gesprekken gevoerd met VNO-NCW, Anders Reizen en enkele grotere werkgevers (zie paragraaf 5.2.4 en hoofdstuk 6). Het uiteindelijke format van het digitale platform zal tussen medio 2022 en eind 2022 worden getest met de doelgroep. Daarover zijn afspraken gemaakt met RVO. Bovendien zullen ondernemingen en rechtspersonen worden gevraagd om op</p>

⁴⁰ Zie paragraaf 5.2.4.

Opmerking ATR	Reactie
	vrijwillige basis rapportages in te dienen over het jaar 2022. De ervaringen daarmee zouden zo nodig kunnen leiden tot aanpassingen van de elektronische voorziening die na inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit moet worden gebruikt voor het verstrekken van gegevens (zie paragraaf 2.6).
Het college adviseert om bij voorbereiding van de ministeriële regeling een MKB-toets uit te voeren.	In de voorbereiding op dit wijzigingsbesluit heeft een MKB-toets plaatsgevonden. Er zullen geen regels worden opgenomen in de Omgevingsregeling. Aanvankelijk was dat wel het idee maar daar is op terug gekomen. Met het oog op de eenvoud en de toegankelijkheid van de regels is het wenselijker om alle regels over dit onderwerp bij elkaar te houden en te regelen in het Bal.

4. Gevolgen regeldruk

Het college adviseert een kwantificering van de administratieve lasten in de toelichting bij het voorstel op te nemen.	Er is een rapport opgesteld met een berekening van de regeldruk. De inhoud van dat rapport is in verkorte vorm opgenomen in de paragrafen 5.2.1 en 5.2.2.
Het college adviseert de beschrijving en berekening van de regeldruk aan te vullen met regeldrukeffecten voor werknemers die optreden door het invullen van een enquête over woon-werkmobiliteit.	De enquêtes zijn een middel waarvan werkgevers gebruik kunnen maken om de vereiste gegevens voor de jaarlijkse rapportages te genereren. De enquêtes zijn dus geen verplichting. Dat betekent dat de regeldrukeffecten die daarmee samenhangen in principe niet in kaart hoeven te worden gebracht. Desondanks zijn de regeldrukeffecten vanwege het uitzetten van enquêtes over woon-werkverkeer en aggregeren van de gegevens in kaart gebracht. Een verkorte weergave daarvan is opgenomen in paragraaf 5.2.1.

5.2.4 MKB-toets en sanity check

In 2020 heeft een MKB-toets en een zogenoemde sanity check plaatsgevonden. Voor de MKB-toets heeft een paneldiscussie plaatsgevonden met deelnemers van MKB-bedrijven. Daarbij is onder andere besproken of de administratieve verplichtingen goed aansluiten bij de inrichting van de bedrijfsadministraties. Verder zijn de nulmeting in verband met het bereiken van de beoogde CO₂-reductie en de langetermijngevolgen van de COVID-19-pandemie aan de orde geweest. De gemaakte opmerkingen over de administratieve verplichtingen zijn meegenomen bij de uitwerking van de rapportage- en verwerkingsverplichting (artikel 18.15 Bal). Ook worden die opmerkingen meegenomen bij de ontwikkeling van de elektronische voorziening die door RVO wordt ontwikkeld en beheerd. De zorgen over de nulmeting en de langetermijngevolgen van de COVID-19-pandemie zijn met name betrokken bij de overwegingen om de emissiegrenswaarde die geldt met ingang van 2026 op een later moment in werking te laten treden en in ieder geval voor de eerste periode tot 2026 te kiezen voor een emissieplafond. Verwezen wordt naar paragraaf 2.4.

In het verlengde van de grote jaarlijkse werkgeversenquête zijn voor de sanity check in 2020 aan 29 werkgevers vragen voorgelegd die vooral betrekking hebben op de wijze waarop de rapportageverplichting goed kan aansluiten op de bedrijfsadministratie. Uit de beantwoording van de vragen blijkt onder andere dat ten aanzien van woon-werkmobiliteit veel minder gegevens worden geadmistreerd dan voor zakelijke mobiliteit. Dit bevestigde het beeld dat al bestond en

biedt steun voor de beslissing om (voorlopig) geen emissiegrenswaarde op te nemen voor woon-werkmobiliteit. Ook volgt hieruit de behoefte om ondernemingen en rechtspersonen te ondersteunen bij het genereren van de vereiste gegevens over woon-werkmobiliteit, bijvoorbeeld door het ondersteunen van de ontwikkeling van betrouwbare enquêtetools waarmee op laagdrempelige wijze data kunnen worden verkregen van werknemers. Verder is uit de beantwoording van de vragen gebleken dat de definities die in het besluit worden gebruikt voor een aantal begrippen als logisch worden ervaren en aansluiten bij de bedrijfsadministratie (zie verder hoofdstuk 6). Ook valt uit de sanity check de conclusie te trekken dat werkgevers zakelijke mobiliteit goed administreren, maar niet volgens één standaard.

5.2.5 Bestuurlijke lasten

De bestuurlijke lasten (kosten die overheden maken voor de uitvoering van de regelgeving) zijn inzichtelijk gemaakt in het rapport van Andersson Elffers Felix (Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 – 2030) dat in opdracht van de Raad voor het Openbaar Bestuur is opgesteld.⁴¹ In het rapport worden de totale (extra) kosten voor de uitvoering door de decentrale overheden ingeschat op € 800.000,-. Voor een onderbouwing van de inschatting van de kosten wordt verwezen naar het onderzoeksrapport.

Gemeenten zullen voor deze taak tijdig budget beschikbaar moeten stellen aan omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten zullen vanaf 2023 taken gaan verrichten. Voor het eerste jaar zullen de taken met name liggen op het gebied van voorlichting, opleiding, training en andere voorbereidende werkzaamheden. 2023 is het eerste jaar waarover een rapportage moet worden ingediend. Indiening moet voor 1 juli van het jaar daarop. Dat betekent dat vanaf 1 juli 2024 controles zullen worden verricht en zo nodig zal worden gehandhaafd.

De conceptbegroting voor 2023 wordt door gemeenten in het voorjaar van 2022 opgesteld.

De benodigde gelden worden uit de zogenoemde klimaatvelop beschikbaar gesteld aan gemeenten via het gemeentefonds. Lokaal zullen de gemeenten in overleg met de omgevingsdiensten ervoor moeten zorgen dat de gelden worden besteed aan de taken die voortvloeien uit dit wijzigingsbesluit.

5.3 Gevolgen voor het milieu

5.3.1 Beginselen

Als gevolg van het amendement-Albert de Vries/Dik-Faber⁴² is in de Omgevingswet artikel 23.6 ingevoegd, dat bepaalt dat in de nota van toelichting bij een algemene maatregel van bestuur gemotiveerd wordt op welke wijze rekening is gehouden met de vier beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie: het voorzorgsbeginsel, het preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Deze beginselen hebben het karakter van een richtsnoer die samen met de algemene rechtsbeginselen zoals redelijkheid en billijkheid, het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel bijdragen aan de kwaliteit van beleid en regelgeving. Op deze wijze dragen de beginselen bij aan het vinden van een goede balans tussen bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving.⁴³

Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken. Dit

⁴¹ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/09/24/aef--onderzoeksrapport-uitvoeringskosten-klimaatakkoord>

⁴² Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 158.

⁴³ Zie de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020, nr. 400, blz 1178 e.v..

heeft bij dit wijzigingsbesluit geen rol gespeeld. De negatieve gevolgen van CO₂-emissies zijn algemeen bekend.

Het beginsel van preventief handelen houdt in dat nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dit vanuit de premisse dat voorkomen beter is dan ongedaan maken ('genezen'). Het spreekt voor zich dat dit beginsel aan de grondslag heeft gelegen van dit wijzigingsbesluit. Het zoveel mogelijk voorkomen van (verdere) klimaatverandering is het beoogde doel. Achteraf de gevolgen van klimaatverandering ongedaan maken lijkt ook niet goed mogelijk.

Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden gaat uit van de premisse dat het aanpakken van een probleem bij de bron effectiever is dan het bestrijden van negatieve gevolgen. Dit heeft bij dit wijzigingsbesluit geen speciale rol gehad. Bij de regels gaat het vooral om gedragsverandering (andere manier van reizen, minder reizen etc.). Aanpak van het probleem bij de bron is wel aan de orde bij elektrificatie van het wagenpark.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt houdt in dat degene die activiteiten verricht financieel verantwoordelijk is voor het voorkomen, beperken en zo nodig ongedaan maken van nadelige gevolgen van die activiteiten voor het milieu. Dit beginsel speelt een belangrijke rol bij dit wijzigingsbesluit. De regels gaan er namelijk van uit dat de ondernemingen en rechtspersonen die de activiteiten verrichten zelf de kosten dragen voor de maatregelen die zij moeten treffen om aan de regels te voldoen.

5.3.2 Vermindering CO₂-emissies

Zoals al aangegeven in paragraaf 2.1 wordt met dit wijzigingsbesluit, in combinatie met de afspraken die zijn gemaakt met de 1000 koplopers, naar verwachting in 2030 een reductie bereikt van 1 Mton in de CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit.

In de tabel hieronder is de trendmatige ontwikkeling weergegeven van de CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit die is afgeleid van de Nationale Energieverkenning 2017 (NEV2017)⁴⁴. De NEV2017 is gebruikt als zogenoemd basispad voor het bepalen van de benodigde CO₂-reductie. De reden hiervoor is dat de in het Klimaatakkoord⁴⁵ afgesproken reductie van 1 Mton voor 2030 óók was gebaseerd op de NEV2017. Op deze manier wordt de beoogde reductiedoelstelling van 1 Mton afgezet tegen de situatie dat er geen maatregelen vanuit het Klimaatakkoord zouden gelden.

Tabel: trendmatige ontwikkeling CO₂-emissie werkgebonden personenmobiliteit (in kton)

	2019	2024	2030
Basispad (CO₂-emissie zonder maatregelen Klimaatakkoord)			
Woon-werkmobiliteit	7.253	6.832	6.326
Zakelijke mobiliteit	1.195	1.120	1.030
Totaal	8.448	7.952	7.356
Reductiedoel			
Woon-werkmobiliteit	0	391	860
Zakelijke mobiliteit	0	64	140
Totaal	0	455	1.000

⁴⁴ Nationale Energieverkenning 2017, Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN), Amsterdam/Petten 2017.

⁴⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. H.

Resultaat			
Woon-werkmobiliteit	7.253	6.441	5.466
Zakelijke mobiliteit	<u>1.195</u>	<u>1.056</u>	<u>890</u>
Totaal	8.448	7.497	6.356

Door de regels in dit wijzigingsbesluit komt de CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit in 2030 niet uit op 7.356 kton maar op 6.356 kton.⁴⁶ Dit is een extra reductie van 13,6%. De regels hebben een verplichtend karakter en zijn dus afdwingbaar en werken daarmee als stok achter de deur voor de afspraken die berusten op vrijwilligheid. Of de reductie vooral op zal treden bij woon-werkmobiliteit of bij zakelijke mobiliteit valt op dit moment nog niet te zeggen. Op basis van de gegevens die worden verkregen op grond van de rapportageverplichting zal daarover wel meer duidelijkheid gaan komen. In 2025 zal die duidelijkheid ontstaan op grond van de gerapporteerde gegevens over 2024 (het jaar waarvoor het emissieplafond geldt, zie paragraaf 2.4)⁴⁷. Voor 2026 zou dat kunnen leiden tot het opnemen van een emissiegrenswaarde voor woon-werkmobiliteit in het Bal.

Naast de verplichtingen in dit wijzigingsbesluit wordt ingezet op meer bewustwording bij ondernemingen en rechtspersonen over duurzame mobiliteit. De regels in het Bal kunnen worden gezien als aanjager. Met de rapportageverplichting komen betrouwbare data beschikbaar over de CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit. De indieners van de gegevens krijgen ook de beschikking over directe feedback over emissies en mobiliteit. Met de feedback krijgen ondernemingen en rechtspersonen concrete informatie over hun positie en de kansen die er liggen om emissies te reduceren. De bewerkte data die voor de indieners beschikbaar komen, kunnen hen in staat stellen met meer transparantie te sturen op concrete resultaten. Met de regels worden partijen met keurmerken, dienstaanbieders of regionale werkgeversnetwerken uitgenodigd hierbij een ondersteunende rol te spelen.

5.4. Gevolgen voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Zoals aangegeven in paragraaf 2.7 is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag. Dat college is verplicht om de taken en de daarmee samenhangende werkzaamheden die betrekking hebben op de uitvoering en de handhaving van de regels die met dit wijzigingsbesluit worden opgenomen in afdeling 18.1 Bal, op te dragen aan een omgevingsdienst. De omgevingsdiensten zullen dan ook zorgdragen voor het voorbereiden van beschikkingen tot het stellen van maatwerkvoorschriften, het houden van toezicht op de naleving van de regels in afdeling 18.1 Bal en het voorbereiden van bestuurlijke sancties ter handhaving van de regels in dat hoofdstuk.

In de voorbereiding op dit wijzigingsbesluit zijn in overeenstemming met het integraal afwegingskader de gevolgen voor de uitvoering en de handhaving in kaart gebracht met het instrument Effectmeting U&H⁴⁸. De effectmeting is een manier om de beoogde en niet-beoogde gevolgen van ontwerp-regelgeving voor de organisaties die met de uitvoering en handhaving worden geconfronteerd (inclusief de rechterlijke macht) in kaart te brengen en te kunnen beoordelen. Door meer inzicht in effecten voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kan de kwaliteit van de wetgeving worden verbeterd. Bovendien bevordert een goed beeld van de effecten (en daarmee van de goede en minder goede kanten van een regeling) een evenwichtige

⁴⁶ Omdat de KEV (Klimaat en Energieverkenning, de opvolger van de NEV) jaarlijks wordt geactualiseerd, zal het verschil tussen het resultaat in de tabel én de meest actuele prognose voor het jaar 2030 in de KEV, jaar op jaar veranderen.

⁴⁷ De trendmatige ontwikkeling zoals weergegeven in de tabel, is gebaseerd op de data die op dit moment bekend zijn. Op basis van de data die worden ontvangen op grond van de jaarlijkse rapportageverplichting zal in de toekomst zo nodig herijking plaatsvinden.

⁴⁸ Zie https://www.kcbr.nl/sites/default/files/handleiding_uitvoerbaarheid_en_handhaafbaarheid.pdf.

besluitvorming. Het instrument bestaat uit een aantal vragen. De vragen zijn, met uitzondering van de vragen over de gevolgen voor de rechterlijke macht (komen in paragraaf 5.5 aan de orde), beantwoord in samenspraak met medewerkers van tien omgevingsdiensten en vijf gemeenten verspreid over het land (uit de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, West-Brabant, Overijssel en Limburg). Tijdens twee overleggen zijn de vragen beantwoord en hebben de betrokkenen hun oordeel geveld over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het ontwerpbesluit. De resultaten zijn opgenomen in een rapportage die voor commentaar aan de deelnemers is voorgelegd en zijn uiteindelijk verwerkt in dit wijzigingsbesluit. De hoofdlijnen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn voor de verschillende te onderscheiden taken hieronder weergegeven.

5.4.1 Maatwerkvoorschriften

Op grond van artikel 18.8, eerste lid, in samenhang met artikel 18.13 Bal kunnen alleen maatwerkvoorschriften worden gesteld over de emissiegrenswaarde van 96 gram in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer waaraan met ingang van 1 januari 2026 moet worden voldaan. Als het gaat om het met een maatwerkvoorschrift versoepelen van die emissiegrenswaarde, kan deze bevoegdheid worden gezien als een soort van hardheidsclausule. Als het voldoen aan de emissiegrenswaarde voor een bepaalde onderneming of rechtspersoon onevenredige gevolgen heeft, kan het bevoegd gezag die waarde versoepelen. Het ligt voor de hand dat het stellen van maatwerkvoorschriften alleen plaatsvindt op initiatief van een onderneming of rechtspersoon. Bij de aanvraag om een maatwerkvoorschrift zal beargumenteerd moeten worden waarom een versoepeling of een aanscherping van de emissiegrenswaarde nodig is. Het bevoegd gezag zal vervolgens na afweging van alle belangen besluiten om wel of geen maatwerkvoorschrift te stellen.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.4, zal de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit die geldt met ingang van 2026 niet tegelijkertijd met de andere regels in afdeling 18.1 Bal in werking treden. Inwerkingtreding zal pas plaats vinden, nadat in 2025 is gebleken dat niet is voldaan aan de criteria die zijn beschreven in paragraaf 2.4 onder het kopje 'Emissieplafond'. Dat betekent dat in ieder geval in de periode tot 2026 geen maatwerkvoorschriften nodig zullen zijn. Of dat voor de periode daarna wel het geval is, hangt af van het voldoen aan de bedoelde criteria. Als op dat moment aan die criteria is voldaan, zal ook voor de jaren 2026 - 2030 geen emissiegrenswaarde nodig zijn en zal dus ook geen gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen.

Ook als er vanaf 2026 een emissiegrenswaarde wordt opgenomen in het Bal, is het aannemelijk te veronderstellen dat in de praktijk weinig maatwerk zal worden toegepast. Alleen in een zeer gering aantal uitzonderingssituaties zal daar gebruik van worden gemaakt. Gedacht kan worden aan de situatie dat zowel thuiswerk als anders of schoner reizen niet mogelijk of zeer beperkt mogelijk zijn, bijvoorbeeld vanwege de bedrijfsvoering.

5.4.2 Uitvoering toezicht- en handhavingstaken

De toezicht- en handhavingstaken zullen bestaan uit:

- Jaarlijks controleren op betrouwbaarheid van (een deel van) de rapportages die zijn ingediend met gebruikmaking van een daartoe door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat beschikbaar gestelde elektronische voorziening. In samenspraak met toezichthouders en handhavers zullen aanvullende controletesten worden ontwikkeld op de ingediende rapportages. Bij twijfelgevallen en steekproefsgewijs zullen rapportages handmatig worden beoordeeld door de omgevingsdiensten. Een toets op plausibiliteit wil niet zeggen dat moet worden getoetst of alle gerapporteerde gegevens kloppen. Dat zou een te zware toezichtslast opleveren.
- Bedrijven die niet of onvolledig aan de rapportageverplichting hebben voldaan, aanschrijven om alsnog de benodigde gegevens in te dienen. Zo nodig kan een bestuurlijke sanctie in de vorm van last onder dwangsom worden opgelegd om het indienen van de gegevens af te

dwingen. Afhankelijk van het verstrekte mandaat door het bevoegd gezag kan de omgevingsdienst de sanctie zelf opleggen of laat ze dat doen door het bevoegd gezag zelf.

Als het artikel met de emissiegrenswaarde in werking is getreden, zullen in aanvulling daarop de volgende taken door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd:

- Controleren of aan de emissiegrenswaarde is voldaan. Dat zal geautomatiseerd kunnen plaatsvinden op basis van de gerapporteerde gegevens.
- Als uit de controles blijkt dat niet aan de emissiegrenswaarde is voldaan, de bedrijven aanschrijven om maatregelen te treffen. Zo nodig kan een bestuurlijke sanctie worden voorbereid om af te dwingen dat aan de emissiegrenswaarde wordt voldaan. Afhankelijk van het verstrekte mandaat door het bevoegd gezag kan de omgevingsdienst de sanctie zelf opleggen of laat ze dat doen door het bevoegd gezag zelf.

Als het gaat om ondernemingen of rechtspersonen die ook milieubelastende activiteiten verrichten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal, kunnen de toezichtactiviteiten gecombineerd worden om de efficiëntie te verhogen.

Communicatie

Ter bevordering van de naleving van de verplichtingen zullen vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit de betrokken ondernemingen en rechtspersonen via de daartoe geëigende kanalen daarover worden voorgelicht. Met informatiebijeenkomsten en online communicatiemiddelen (o.a. de wetchecker energiebesparing⁴⁹) zullen de regels worden toegelicht. Daarnaast zal een informerende brief worden gezonden aan de betrokken ondernemingen en rechtspersonen. Vanaf het moment dat de elektronische voorziening bij RVO voor het indienen van rapportages online is, zal dat bekend worden gemaakt met een informatiecampagne. Hierbij zullen zowel RVO en Infomil betrokken zijn. Vanwege de bestaande koppeling tussen de KvK-nummers van individuele vestigingen is er een goed beeld van de ondernemingen en rechtspersonen die aangeschreven moeten worden (ruim 8.000) en onder welk bevoegd gezag en omgevingsdienst zij vallen. Tot slot komt er voor ondernemingen en rechtspersonen, maar ook voor het bevoegd gezag, een aanspreekpunt voor ondersteuning en het stellen van vragen.

5.5 Gevolgen voor de rechtspraak

De gevolgen voor de rechtspraak zijn in kaart gebracht met het instrument Effectmeting U&H (zie paragraaf 5.4). Dit instrument bevat namelijk ook vragen die gaan over de gevolgen voor de rechterlijke macht.

De gevolgen voor de rechterlijke macht kunnen worden veroorzaakt door het nemen van handhavingsbesluiten door het bevoegd gezag vanwege het niet voldoen aan de rapportageverplichting. Als het artikel met de emissiegrenswaarde in werking treedt, kunnen de gevolgen ook worden veroorzaakt door handhavingsbesluiten waarmee de naleving van de emissiegrenswaarde wordt afgedwongen. Tegen deze besluiten kan bezwaar worden aangetekend bij het bevoegd gezag. De gevolgen voor de rechterlijke macht ontstaan vervolgens door het instellen van beroep bij de rechtbank tegen de beslissing op bezwaar en het daarna instellen van hoger beroep.

De gevolgen zullen structureel van aard zijn maar er kan wel worden verwacht dat in de eerste ronde van de beoordeling van de rapportages er relatief meer handhavingszaken zullen zijn. Hoewel er met voorlichting e.d. alles aan gedaan zal worden om ervoor te zorgen dat de ondernemingen en rechtspersonen kennis hebben van de regels en de verplichtingen en het voldoen daaraan wordt vereenvoudigd met de elektronische voorziening, kan verwacht worden dat een groep van ondernemingen en rechtspersonen niet tijdig een rapportage zal indienen. Ook kan

⁴⁹ <https://regelhulpenvoorbedrijven.nl/Wetcheckerenergiebesparing>

worden verwacht dat de rapportages de eerste keer niet helemaal correct worden opgesteld of dat de daarin opgenomen informatie niet helemaal juist of volledig is. Na de eerste ronde zal er dan ook naar verwachting sprake zijn van een grotere handhavingsinspanning dan in de rondes erna. Doordat er meer handhaving is in de eerste ronde, zullen er ook meer bezwaarschriften zijn dan in het vervolg. Een deel daarvan zal resulteren in beroepsprocedures bij de rechtbanken en een deel daarvan in een hoger beroepszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In de eerste jaren na inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit zullen de geschillen (beroepen en hoger beroepen tegen beslissingen op bezwaar naar aanleiding van opgelegde handhavingsbesluiten) gaan over niet-ingediende, onvolledige of onjuiste rapportages. Gezien de doorlooptijden worden de eerste beroepen niet voor het einde van het jaar volgend op het jaar waarin de rapportageverplichting in werking is getreden, verwacht.

Vanaf het jaar volgend op het jaar dat het artikel met de emissiegrenswaarde in werking is getreden, zouden ook (hoger)beroepsprocedures kunnen lopen over handhavingsbesluiten die zijn genomen doordat bedrijven niet aan de emissiegrenswaarde hebben voldaan. Gezien de doorlooptijden worden de eerste beroepen niet voor het einde van het jaar volgend op het jaar waarin het artikel met de emissiegrenswaarde in werking is getreden, verwacht.

Het aantal voor beroep vatbare beslissingen (beslissingen op bezwaar tegen opgelegde handhavingsbesluiten) is niet goed in te schatten. Wel kan worden gesteld dat de regels niet ingewikkeld zijn. Specifieke deskundigheid bij de rechtbanken of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is dan ook niet vereist.

Het wijzigingsbesluit heeft geen gevolgen voor de gefinancierde rechtsbijstand omdat de regels gelden voor ondernemingen en rechtspersonen met 100 of meer werknemers.

Naar verwachting zullen de regels slechts in een zeer beperkt aantal gevallen strafrechtelijk worden gehandhaafd. Strafrechtelijke handhaving zal met name aan de orde zijn bij gevallen van valsheid in geschrifte als opzettelijk foute gegevens worden gerapporteerd. Ook voor het stelselmatig bewust overtreden van de emissiegrenswaarde zal een strafrechtelijke sanctie opportuun zijn. Het aantal processen-verbaal zal naar verwachting minimaal zijn.

Een ontwerp van dit wijzigingsbesluit is ter advisering voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak. De Raad heeft geconcludeerd dat er geen reden is om aan te nemen dat de werklast van de gerechten substantieel zal toenemen vanwege dit wijzigingsbesluit. De Raad verwijst voor wat betreft de werklast naar de werklastparagraaf in zijn eerdere adviezen over AMvB's die verband houden met de Omgevingswet, bijvoorbeeld het advies van 12 mei 2021 over de wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met het duurzaam gebruik van daken, waarin de volgende passage is opgenomen: "In het advies van de Raad over de Invoeringswet Omgevingswet is aangegeven dat verwacht wordt dat de Omgevingswet, de aanvullingswetten, de AMvB's en de Invoeringswet Omgevingswet substantiële werklastgevolgen hebben voor de Rechtspraak. In de werklastparagraaf van dat advies is een werklastberekening opgenomen voor het totale pakket aan regelingen. De kosten voor de rechtspraak bedragen in het invoeringsjaar bijna € 6 mln. en structureel ruim € 2 mln. per jaar. De Raad verwacht naar aanleiding van dit wijzigingsbesluit geen substantiële wijzigingen in het aantal zaken en/of de complexiteit daarvan ten opzichte van deze eerdere werklastberekening."

De Raad ziet ook geen aanleiding voor inhoudelijke advisering over dit wijzigingsbesluit. Geconcludeerd is dat advisering door de Raad voor de rechtspraak over dit wijzigingsbesluit dus niet nodig wordt geacht.

5.6 Evaluatie van de gevolgen

De gevolgen van het wijzigingsbesluit zullen, met het oog op de doelen voor 2030, regelmatig worden geëvalueerd. Artikel 23.9 van de Omgevingswet regelt dat binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van die wet en vervolgens na vijf jaar aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag wordt gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk. Deze evaluatiebepaling is ook van toepassing op de regelgeving die op de Omgevingswet is gebaseerd, zoals dit wijzigingsbesluit.

Eerder al zal in 2025 in ieder geval worden bepaald of de kooldioxide-emissie in 2024 onder het emissieplafond is uitgekomen (zie paragraaf 2.4). Als dat niet het geval blijkt te zijn, zal de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit in werking treden en vanaf 2030 gaan gelden. Op dat moment zal ook worden beoordeeld of die emissiegrenswaarde (96 gram in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer) moet worden bijgesteld met het oog op de te bereiken doelen voor 2030. Ook zal in dat jaar worden bezien of een emissiegrenswaarde zal worden opgenomen voor woon-werkmobiliteit en vanaf welk moment die waarde zal moeten gaan gelden. Er kan dan gebruik worden gemaakt van de data die zijn verkregen via de jaarlijkse rapportages. Zowel de eventuele bijstelling van de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit als het opnemen van een emissiegrenswaarde voor woon-werkmobiliteit zal geregeld worden met een wijzigingsbesluit. Zoals in hoofdstuk 3 (onder het kopje 'Bescherming persoonlijke levenssfeer') is aangegeven zal eerst een gegevensbeschermingseffectbeoordeling worden uitgevoerd voordat een emissiegrenswaarde voor woon-werkmobiliteit in het Bal wordt opgenomen.

Bij de evaluatie in 2025 wordt ook bepaald hoeveel ondernemingen en rechtspersonen aan de jaarlijkse rapportageverplichting hebben voldaan en hoeveel ondernemingen en rechtspersonen reeds voldoen aan de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit. Tot slot zal bij de evaluatie worden gekeken naar de gevolgen van het besluit voor sectoren en gebieden. De bevindingen van de evaluatie kunnen niet alleen leiden tot aanpassingen van de regels maar tot voorlichting, communicatie en handhaving.

De gevolgen van het wijzigingsbesluit op de CO₂-emissie van werkgebonden personenmobiliteit zullen in de evaluatie centraal staan. Op basis van de verzamelde data kan worden bepaald of de totale CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit bij de betrokken ondernemingen en rechtspersonen voldoet aan de doelstellingen uit het Klimaatakkoord voor 2030. Daarbij worden niet alleen de gevolgen van het wijzigingsbesluit betrokken, maar ook de gevolgen die door andere factoren zijn ontstaan, zoals extra inzet door de zogenoemde koplopers (ondernemingen en rechtspersonen die op vrijwillige basis extra inspanningen plegen ter vermindering van de CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit) en de gesignaleerde trend naar meer thuiswerken. In het kader van het Klimaatakkoord maakt dit wijzigingsbesluit immers onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen.

6. Advies en consultatie

Bij de totstandkoming van dit wijzigingsbesluit is een veelheid aan organisaties en partijen betrokken. In dit hoofdstuk wordt de belangrijkste inbreng beschreven. In de fase voorafgaand aan de internetconsultatie en formele advisering heeft informele consultatie plaatsgevonden. In artikel 23.5 van de Omgevingswet is de betrokkenheid van het parlement voor dit wijzigingsbesluit via de voorhangprocedure geregeld.

Informele consultatie

In de periode maart tot en met mei 2020 heeft RVO in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een aantal informele sessies georganiseerd met stakeholders (zowel ondernemingen en rechtspersonen als handhavende organisaties). Tijdens de sessies zijn door de stakeholders de bouwstenen voor een ontwerp van dit wijzigingsbesluit ingebracht. Tijdens

verdiepende sessies zijn deze bouwstenen vervolgens verfijnd. Het resultaat van de sessies is ingezet als input voor aanvullende gesprekken met gemeenten en omgevingsdiensten. De uitkomsten zijn uiteindelijk verwerkt in dit wijzigingsbesluit.

Begin juli 2020 zijn de resultaten van de werkgeversenquête⁵⁰ gereedgekomen. De enquête geeft inzicht in de maatregelen die werkgevers met 100 of meer werknemers nemen ter verduurzaming van de werkgebonden personenmobiliteit. Relevante conclusies waren onder meer dat voor 2020 en 2021 bij veel organisaties de focus ligt op minder of niet reizen. Ook staat het stimuleren van fietsgebruik door werknemers volop in de aandacht van werkgevers. En ondanks dat er nog weinig gebruik wordt gemaakt van subsidieregelingen om schoner te reizen, is 40% van de respondenten wel bezig met schoner vervoer.

Internetconsultatie

In de periode van 28 oktober 2020 tot en met 26 november 2020 heeft de internetconsultatie op het ontwerp van dit wijzigingsbesluit plaatsgevonden. In totaal hebben 21 organisaties gebruik gemaakt van de consultatiemogelijkheid, waaronder:

- brancheorganisaties en bedrijven;
- overheidsorganisaties, waaronder omgevingsdiensten, en de koepels VNG en IPO; en
- maatschappelijke- en belangenorganisaties.

Ook is het ontwerp van dit wijzigingsbesluit op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen voorgelegd aan het IPO en de VNG. Met hen en met VNO-NCW en MKB-Nederland hebben gesprekken plaatsgevonden over hun consultatiereacties.

De consultatieversie van dit wijzigingsbesluit is overwegend positief ontvangen. Veel organisaties geven aan dat het ontwerpbesluit zorgt voor bewustwording en dat wordt als positief ervaren. De reacties zijn serieus en kritisch-opbouwend van toon. Hoewel de meeste punten uit de consultatie gingen over specifieke en veelal technische aspecten, zijn er ook verschillende centrale thema's uit de consultatiereacties te destilleren. Dat zijn:

- de emissiegrenswaarde;
- de regeldruk en administratieve lasten; en
- de handhaving.

Emissiegrenswaarde

Een aantal respondenten is van mening dat de emissiegrenswaarde niet ambitieus genoeg is. Volgens hen blijft de hoogte van die waarde achter bij het Europese beleid en zal daarom weinig bijdragen aan de vermindering van CO₂-emissies door werkgebonden personenmobiliteit. Ook zou de vorm waarin de emissiegrenswaarde is uitgedrukt (gram per reiskilometer) te weinig prikkelen om de emissies te reduceren. Aan de andere kant is vanuit het bedrijfsleven gewezen op de onzekerheden over de lange termijngevolgen van de COVID-19-pandemie en met name de gevolgen daarvan voor de werkgebonden personenmobiliteit. Andere opmerkingen betroffen de positie van ondernemingen en rechtspersonen op locaties die slecht bereikbaar zijn met het openbaar vervoer of waarvoor gebruikmaking van het openbaar vervoer geen optie is (bijvoorbeeld thuiszorg).

Hoewel de regering van oordeel is dat de hoogte van de emissiegrenswaarde in de internetconsultatieversie van het besluit beantwoordt aan de doelstellingen die zijn afgesproken in het Klimaatakkoord, zijn de twijfels over de hoogte en de vorm waarin die waarde was gesteld, reden geweest om met de betrokken partijen nader overleg te voeren. Uitkomst van dat overleg is dat voor de eerste jaren na inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit er geen emissiegrenswaarde zal gelden voor ondernemingen en rechtspersonen. In plaats daarvan is voor 2024 een CO₂-emissieplafond bepaald. Alleen als in 2025 blijkt dat de CO₂-emissie niet onder het emissieplafond

⁵⁰ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/27/onderzoek-onder-nederlandse-werkgevers-100-medewerkers-inzicht-in-maatregelen-omtrent-duurzaam-reisgedrag>.

blijft, zal de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit in werking treden (zie ook paragraaf 2.4). Als de emissiegrenswaarde in werking is getreden en als blijkt dat die waarde leidt tot een onevenredige lastenverzwaring of een onmogelijke situatie omdat alternatieven niet mogelijk zijn, biedt artikel 18.8 een uitkomst. Op grond van dat artikel kan het bevoegd gezag met een maatwerkvoorschrift de emissiegrenswaarde voor een onderneming of rechtspersoon versoepelen. Er zou dan een emissiegrenswaarde kunnen worden vastgesteld die wel kan worden nageleefd.

Regeldruk en administratieve lasten

Volgens een aantal respondenten leidt het wijzigingsbesluit tot teveel regeldruk en administratieve lasten voor ondernemingen en rechtspersonen. Winst zou kunnen worden geboekt door een aansluiting bij andere regelingen (bijvoorbeeld energiebesparingsverplichting en de Europese Energie-Efficiency Richtlijn) en systemen die bedrijven al op eigen initiatief hebben ingesteld. Ook zou het helpen als er tijdig wordt voorzien in een rapportagetool en de gegevens die al worden geadmistreerd, bijvoorbeeld om te voldoen aan de belastingwetgeving) kunnen worden gebruikt. De regering onderkent dat het wijzigingsbesluit gevolgen heeft voor de regeldruk. Die gevolgen zijn in kaart gebracht en beschreven in paragraaf 5.2. In die paragraaf is ook ingegaan op het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk. Om de gevolgen voor de regeldruk zo laag mogelijk te houden, wordt voorzien in een elektronische voorziening. Met behulp van die voorziening kan op eenvoudige wijze aan de jaarlijkse rapportageverplichting worden voldaan. De gevolgen voor de regeldruk worden daarmee zo beperkt mogelijk gehouden. Voor een beschrijving van de voorziening wordt verwezen naar paragraaf 2.6. Verder is het inderdaad mogelijk om gegevens die ondernemingen en rechtspersonen al administreren voor andere doeleinden (her) te gebruiken voor de rapportageverplichting. Verwezen wordt naar paragraaf 5.2.3 (reacties op opmerkingen van ATR over minder belastende alternatieven). Verder wordt verwezen naar hoofdstuk 3 onder het kopje 'Bescherming persoonlijke levenssfeer' in verband met de problematiek inzake de bescherming van persoonsgegevens bij het hergebruiken van persoonsgegevens.

Handhaving

Veel organisaties hebben opgemerkt dat goed en transparant toezicht en daadkrachtige handhaving noodzakelijk zijn de doelen van het wijzigingsbesluit te bereiken. Voldoende handvatten voor toezicht en handhaving zijn daarvoor noodzakelijk. Ook is gevraagd naar duidelijkheid over het bevoegd gezag en de rol van de omgevingsdiensten. Verder zijn vraagtekens geplaatst bij de mogelijkheden om de gerapporteerde gegevens te toetsen op plausibiliteit.

De regering is het met de respondenten eens dat handhaving een cruciale schakel is en essentieel voor het bereiken van de doelstellingen van dit wijzigingsbesluit. Tijdens de voorbereiding van dit wijzigingsbesluit zijn met de stakeholders de gevolgen voor de uitvoering en de handhaving in kaart gebracht met het instrument Effectmeting U&H (verwezen wordt naar paragraaf 5.4). De uitkomsten zijn verwerkt in de artikelen en in deze nota van toelichting. Om de praktijk voldoende duidelijkheid te geven over het bevoegd gezag, zijn burgemeester en wethouders aangewezen als het bevoegd gezag. Voor het geval dat een onderneming of rechtspersoon meerdere vestigingen heeft, regelt artikel 18.4 Bal dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de hoofdvestiging of hoofdnerdzetting is gevestigd, het bevoegd gezag is. Om de rol van de omgevingsdiensten te verzekeren, regelt dit wijzigingsbesluit met een wijziging van het Omgevingsbesluit, dat het bevoegd gezag de uitvoerings- en handhavingstaken moet opdragen aan de omgevingsdienst.

Met het oog op een goede voorbereiding op de invoering van dit wijzigingsbesluit zet de regering bovendien in op het ontwikkelen van trainingen en opleidingen voor de medewerkers van omgevingsdiensten. Samen met de omgevingsdiensten zal daarnaast worden gewerkt aan het uitwerken van een toezichtsplan.

Adviesorganen

Zoals in paragraaf 5.1 is aangegeven zijn het Adviescollege toetsing regeldruk, de Raad voor de Rechtspraak en de Autoriteit Persoonsgegevens om advies gevraagd. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de reacties van deze instanties en de wijze van verwerking.

Parlementaire betrokkenheid (PM)

Het ontwerp van dit wijzigingsbesluit is voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer.

II De artikelen

Artikel I (wijzigingen Besluit activiteiten leefomgeving)

Onder A

Artikel 1.1a, eerste lid, Bal is uitgebreid met een vermelding van de artikelen 4.13a, tweede lid, en 16.1, tweede lid, van de Omgevingswet, waarop dit wijzigingsbesluit mede is gebaseerd. De andere grondslagen van dit wijzigingsbesluit stonden al vermeld in artikel 1.1a Bal. Het doel van artikel 1.1a Bal is om een zo actueel mogelijke weergave van de grondslagen van het Besluit activiteiten leefomgeving te bieden, maar dit artikel is niet bepalend voor de aanwezigheid van een grondslag. De aanwezigheid van een juridische grondslag wordt altijd bepaald door een toets aan de bovenliggende wetgeving.

Onder B

Hoofdstuk 18 (oud) Bal wordt vernummerd tot hoofdstuk 19. Dit is gedaan om te voorkomen dat al direct bij inwerkingtreding van het Besluit activiteiten leefomgeving een hoofdstuk is opgenomen met een toegevoegde letter. Hoofdstuk 18 (nieuw) zou anders hoofdstuk 17A zijn geworden. Hoofdstuk 18 (nieuw) is het voorlaatste hoofdstuk van het Besluit activiteiten leefomgeving. De vernummering heeft daardoor alleen gevolgen voor hoofdstuk 19 (nieuw), waarin slechts enkele bepalingen zijn opgenomen.

Artikel 18.1 (definities)

Omdat de nieuwe begripsbepalingen alleen van toepassing zijn op afdeling 18.1, zijn deze in die afdeling opgenomen in plaats van in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving.

Hoofdvestiging, nevenvestiging, hoofdnederzetting, onderneming en rechtspersoon

In de nieuwe afdeling 18.1 Bal wordt aangesloten bij een aantal begrippen uit de Handelsregisterwet 2007.

In de artikelen 5 en 6 van de Handelsregisterwet 2007 is bepaald welke ondernemingen en rechtspersonen in het handelsregister worden ingeschreven. Tot degenen tot wie de regels in deze nieuwe afdeling zich richten, behoren dus alle in die artikelen bedoelde ondernemingen en rechtspersonen. Daartoe behoren ook publiekrechtelijke rechtspersonen, met dien verstande dat in plaats van de Staat de ministeries, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 en de dienstonderdelen van een ministerie die overeenkomstig artikel 2.20 van de Comptabiliteitswet 2016 zijn aangewezen, worden ingeschreven (zie artikel 6, onder c, van de Handelsregisterwet 2007). In het kader van de rapportageverplichting op grond van artikel 18.15 moeten deze ondernemingen en rechtspersonen onder meer het nummer van de inschrijving in het handelsregister en de nummers van inschrijving van zijn vestigingen in het handelsregister verstrekken.

Als een onderneming of rechtspersoon meerdere vestigingen heeft, wordt in het handelsregister opgenomen welke vestiging de hoofdvestiging of de hoofdnederzetting is (zie de artikelen 11, tweede lid, en 14, tweede lid, van de Handelsregisterwet 2007). In die wet wordt onder een "hoofdvestiging" verstaan "een door een onderneming of een rechtspersoon als zodanig aangemerkte vestiging" en onder een "hoofdnederzetting": een in Nederland gelegen nevenvestiging van een buiten Nederland gevestigde onderneming of rechtspersoon of, indien er meer nevenvestigingen zijn, de door een onderneming of rechtspersoon als hoofdnederzetting aangemerkte nevenvestiging. Ook op ondernemingen of rechtspersonen die dus buiten Nederland

zijn gevestigd maar in Nederland een of meer nevenvestigingen hebben, zijn de regels in deze afdeling van toepassing. Een nevenvestiging is volgens artikel 1, eerste lid, onder I, van de Handelsregisterwet 2007 een vestiging, niet zijnde de hoofdvestiging.

Reismodaliteit

Het begrip 'reismodaliteit' wordt in een aantal artikelen in afdeling 18.1 gebruikt om de verschillende wijzen van woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit te duiden. Als reismodaliteiten kunnen worden genoemd het reizen met openbaar vervoer, per fiets, te voet, per bromfiets of scooter en per motorvoertuig. Zie verder de toelichting op artikel 18.15.

Reizigerskilometer

De begripsomschrijving van "reizigerskilometer" is van belang voor de emissiegrenswaarden in artikel 18.12. Die waarden zijn namelijk uitgedrukt in aantal grammen kooldioxide per reizigerskilometer.

Werknemer

Alleen het in het kader van de dienstbetrekking reizen van werknemers die voor de onderneming of rechtspersoon minimaal 20 uur per maand betaalde arbeid verrichten, valt onder de scope van deze afdeling. Aan die dienstbetrekking kan een arbeidsovereenkomst maar ook een publiekrechtelijke aanstelling ten grondslag liggen. Wat betreft een publiekrechtelijke aanstelling kan het dan gaan om ambtenaren waarmee geen arbeidsovereenkomst wordt gesloten (zie artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017).

Woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit

In de begripsomschrijvingen wordt verwezen naar artikel 18.11, eerste lid, onder a en b. Bij woon-werkmobiliteit gaat om het heen en terug reizen van de woon- of verblijfplaats van de werknemer naar de in het kader van een overeenkomst tot het verrichten van arbeid overeengekomen, respectievelijk aan een publiekrechtelijke aanstelling verbonden, vaste werkplaats(en) waar men (één of meerdere dagen) werkzaamheden verricht.

De reizen naar andere plaatsen dan de hiervoor bedoelde vaste werkplaats of het bedrijfsadres worden niet aangemerkt als woon-werkmobiliteit maar als zakelijke mobiliteit. Zo zal het reizen van een bouwvakker naar de bouwplaats in de regel geen woon-werkmobiliteit zijn, tenzij dit als vaste werkplaats is overeengekomen. Ook bijvoorbeeld het reizen van een commercieel medewerker naar het adres van een klant kan worden gezien als zakelijke mobiliteit.

Artikel 18.2 (activiteiten)

Dit artikel bakent af over welke milieubelastende activiteiten afdeling 18.1 gaat. In artikel 18.11 zijn de milieubelastende activiteiten waarom het gaat, aangewezen.

Artikel 18.3 (oogmerken)

Dit artikel somt op met welk oogmerk de algemene regels voor de activiteit in afdeling 18.1 zijn gesteld. De Omgevingswet is gericht op een aantal maatschappelijke doelen (zie artikel 1.3 van die wet). De algemene regels over de milieubelastende activiteiten in deze afdeling zijn net als artikel 4.22 Omgevingswet gesteld vanwege een concretisering van deze doelen. Artikel 18.3 werkt ook door in de bevoegdheden van het bevoegd gezag, bijvoorbeeld in de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, bedoeld in artikel 18.8.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting wordt bij de emissies in de lucht van kooldioxide uitgegaan van het zogenoemde tank-to-wheel-principe. Dat betekent dat alleen rekening wordt gehouden met de emissies die ontstaan door verbranding van brandstof in de motor van voertuigen. Dat principe is tot uitdrukking gebracht in dit artikel.

Artikel 18.4 (bevoegd gezag)

Het bevoegd gezag wordt toebedeeld aan het college van burgemeester en wethouders waar de onderneming of rechtspersoon die de milieubelastende activiteit verricht, is gevestigd. De onderneming of rechtspersoon die de milieubelastende activiteit verricht, kan echter meerdere vestigingen in Nederland hebben en als het gaat om een in het buitenland gevestigde onderneming of rechtspersoon, zal sprake zijn van een of meer nevenvestigingen in Nederland (zie de toelichting op artikel 18.1). In dat geval is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de hoofdvestiging of hoofdnederzetting is gevestigd, het bevoegd gezag. Wat de hoofdvestiging of hoofdnederzetting van een onderneming of rechtspersoon is, blijkt uit het handelsregister (zie de artikelen 11, tweede lid, en 14, tweede lid, van de Handelsregisterwet 2007).

Het college is bevoegd op aanvraag of ambtshalve maatwerkvoorschriften te stellen, binnen de grenzen die artikel 18.8 daarvoor stelt. De bevoegdheid voor bestuursrechtelijke handhaving van overtredingen van afdeling 18.1 ligt op grond van artikel 18.2, eerste lid, van de Omgevingswet ook bij het college.

Het college is het bevoegd gezag maar de taken ter uitvoering van deze afdeling worden belegd bij de omgevingsdiensten. Artikel II, dat het Omgevingsbesluit wijzigt, voorziet hierin. De omgevingsdiensten voeren namens burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten deze taken uit.

Artikel 18.5 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)

Dit artikel bevat regels over de toepassing van de flexibiliteitsregeling, bedoeld in artikel 4.13a van de Omgevingswet. Op grond daarvan kan het bevoegd gezag zijn bevoegdheden aan een ander bestuursorgaan overdragen, als dat bestuursorgaan daarmee instemt. Het is aan de betrokken bestuursorganen om met wederzijdse instemming daarvoor te kiezen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de hoofdvestiging van een onderneming of rechtspersoon in een andere gemeente is gelegen dan de vestiging waar de meeste werkzaamheden door de werknemers van die onderneming of rechtspersoon worden verricht. Door de kennisgeving van het delegatiebesluit, of de intrekking ervan, weten ondernemingen en rechtspersonen en eventuele derde belanghebbenden altijd welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is voor de uitvoering en handhaving van afdeling 18.1.

Het delegatiebesluit waarmee door het delegerend bestuursorgaan toepassing wordt gegeven aan artikel 4.13a van de Omgevingswet is niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Dit blijkt uit artikel 1 van de bij de Algemene wet bestuursrecht behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Bij gelegenheid zal, met het oog op bundeling van samenhangende bepalingen, worden gekeken naar overplaatsing van artikel 18.5 naar het Omgevingsbesluit. Het Omgevingsbesluit bevat momenteel voor enkele andere instrumenten uit het stelsel van de Omgevingswet namelijk al bepalingen over een flexibiliteitsregeling ten aanzien van het bevoegd gezag. Voor een dergelijke bepaling voor wat betreft het bevoegd gezag bij algemene rijksregels kent de structuur van het Omgevingsbesluit op dit moment nog geen logische plek.

Artikel 18.6 (normadressaat)

Binnen het stelsel van de Omgevingswet wordt degene die de activiteit verricht primair verantwoordelijk geacht voor de naleving van de regels die gelden voor het verrichten van activiteiten. De regels in afdeling 18.1 zijn gericht tot degene die een in artikel 18.11 aangewezen

milieubelastende activiteit verricht. Diegene moet zorgdragen voor de naleving van de regels die voor die activiteit gelden. Het gaat dan concreet om de in artikel 18.12 opgenomen regels waarin emissiegrenswaarden voor de emissie in de lucht van kooldioxide als gevolg van het werkgebonden personenmobiliteit zijn opgenomen en de rapportage- en verwerkingsverplichting die is opgenomen in artikel 18.15.

Artikel 18.7 (maatwerkregels)

Gemeenten zijn op grond van artikel 18.7 bevoegd om maatwerkregels te stellen in het omgevingsplan over de emissiegrenswaarden die zijn geregeld in artikel 18.12. Maatwerkregels zijn algemeen verbindende voorschriften die worden gesteld om te zorgen dat de activiteiten die worden of zullen worden verricht, passen binnen de oogmerken en de strekking van de algemene regels van afdeling 18.1. Maatwerkregels zijn dus niet gericht tot een belanghebbende, maar gelden binnen een bepaalde gemeente of op een bepaalde locatie in de gemeente ongeacht wie daar een activiteit verricht of gaat verrichten. Maatwerkregels zijn daarom geschikt om te sturen op toekomstige ontwikkelingen. Er zijn grenzen aan de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels. Deels vloeien die voort uit de artikelen 4.22 en 4.23 van de Omgevingswet. Bij het stellen van maatwerkregels moet ook het belang uit artikel 18.3 in acht worden genomen: het oogmerk waarmee de algemene regels in afdeling 18.1 zijn gesteld. Dit biedt extra waarborg. Artikel 4.6 van de Omgevingswet bepaalt dat met maatwerkregels alleen kan worden afgeweken van algemene regels als dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. Daarom is in het tweede lid opgenomen dat met maatwerkregels kan worden afgeweken van artikel 18.12, tenzij anders is bepaald. Een uitzondering is gemaakt in artikel 18.13. In overeenstemming met de regels in het Bal is het artikel met de uitzondering te herkennen aan het opschrift van het artikel 'afbakening mogelijkheid maatwerk'. Die afbakening is opgenomen omdat het afwijken van de emissiegrenswaarde die geldt met ingang van 1 januari 2050 strijdig zou zijn met de Europese klimaatverordening (zie hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de nota van toelichting).

Afwijken kan zowel een aanscherping als een versoepeling van de emissiegrenswaarde inhouden. Het bevoegd gezag doet er goed aan bij een versoepeling van de emissiegrenswaarde door een maatwerkregel expliciet te benoemen dat een afwijking van die emissiegrenswaarde is beoogd. Bijvoorbeeld door aan te geven dat die waarde in een bepaald geval niet van toepassing is. Als dat niet gebeurt, blijft de emissiegrenswaarde van kracht naast de maatwerkregel en moet de facto nog steeds aan de emissiegrenswaarde worden voldaan. Andere maatwerkregels die niet afwijken van de emissiegrenswaarde maar daarop aanvullen of daaraan een nadere invulling geven, hoeven strikt genomen niet expliciet als maatwerkregel te worden aangeduid. De constatering dat een regel in het omgevingsplan binnen het toepassingsbereik valt van de milieubelastende activiteiten die in afdeling 18.1 zijn geregeld en over hetzelfde onderwerp gaat als de algemene regels in die afdeling, leidt automatisch tot de conclusie dat die regel in dat geval een maatwerkregel is. Diezelfde regel kan ook van toepassing zijn op een activiteit die buiten het toepassingsbereik van afdeling 18.1 valt; in dat geval is de regel geen maatwerkregel.

Artikel 18.8 (maatwerkvoorschriften)

Het bevoegd gezag is op grond van artikel 18.8 bevoegd om maatwerkvoorschriften te stellen over de emissiegrenswaarden die zijn geregeld in artikel 18.12. Maatwerkvoorschriften worden opgenomen in een beschikking die geldt voor een bepaalde onderneming of rechtspersoon en zijn dus altijd gericht tot een belanghebbende. Artikel 4.5 van de Omgevingswet bepaalt dat met maatwerkvoorschriften alleen kan worden afgeweken van algemene regels als dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. Daarom is in het tweede lid opgenomen dat met maatwerkvoorschriften kan worden afgeweken van artikel 18.12, tenzij anders is bepaald. Een uitzondering hierop is gemaakt in artikel 18.13. In overeenstemming met

de regels in het Bal is het artikel met de uitzondering te herkennen aan het opschrift van het artikel 'afbakening mogelijkheid maatwerk'. Die afbakening is opgenomen omdat het afwijken van de emissiegrenswaarde die geldt met ingang van 1 januari 2050 strijdig zou zijn met de Europese klimaatverordening (zie hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de nota van toelichting).

Artikel 18.9 (ondertekening en dagtekening bij het verstrekken van gegevens)

Als op grond van artikel 18.15 gegevens aan het bevoegd gezag worden verstrekt, moeten die zijn voorzien van een ondertekening en een dagtekening. Er is hiervoor aansluiting gezocht bij de algemene gegevens die op grond van artikel 4:2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht bij een aanvraag voor een beschikking worden gevraagd.

Aan het vereiste van ondertekening wordt voldaan als voor het verstrekken van de gegevens gebruik wordt gemaakt van de elektronische voorziening die door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat beschikbaar wordt gesteld (zie artikel 18.15, vierde lid).

Artikel 18.10 (gegevens bij wijzigen algemene gegevens)

Artikel 18.10 regelt een verplichting om gegevens te verstrekken in twee situaties. Het eerste lid regelt dat een naamswijziging of adreswijziging wordt doorgegeven aan het bevoegd gezag vóórdat de wijziging een feit is. Dat is vooral voor de onderneming of rechtspersoon zelf van belang: diegene wil dan immers dat correspondentie van het bevoegd gezag op het juiste adres aankomt. Het tweede lid regelt dat bij overdracht van de activiteit naar iemand anders, de daardoor gewijzigde gegevens aan het bevoegd gezag worden verstrekt. Bijvoorbeeld omdat een onderneming of rechtspersoon onder dezelfde bedrijfsnaam en op hetzelfde adres wordt voortgezet, maar wisselt van eigenaar. Dit sluit aan op artikel 5.37 van de Omgevingswet, waar hetzelfde over vergunninghouders is geregeld.

Artikel 18.11 (aanwijzing milieubelastende activiteiten)

Eerste lid

In het eerste lid worden twee milieubelastende activiteiten aangewezen waarvoor afdeling 18.1 geldt, namelijk:

- het door een onderneming of rechtspersoon laten reizen van een werknemer tussen de woon- of verblijfplaats van de werknemer en de locatie waar de arbeid pleegt te worden verricht (woon-werkmobiliteit); en
- het door een onderneming of rechtspersoon laten reizen van een werknemer in het kader van de dienstbetrekking, met uitzondering van woon-werkmobiliteit (zakelijke mobiliteit).

In artikel 18.1 zijn deze begrippen omschreven.

Uit de begripsomschrijving van 'werknemer' in artikel 18.1 volgt dat alleen het in het kader van de dienstbetrekking laten reizen van werknemers die voor de onderneming of rechtspersoon minimaal twintig uur per maand betaalde arbeid verrichten tot de milieubelastende activiteit wordt gerekend.

Tweede lid, onder a

Onder de milieubelastende activiteiten vallen alleen de reizen binnen Nederland. Uitgezonderd zijn dan ook de reizen buiten Nederland. Reizen van werknemers van buitenlandse ondernemingen die in Nederland nevenvestigingen hebben waar in totaal ten minste 100 werknemers werkzaam zijn, vallen wel onder de milieubelastende activiteiten voor zover die reizen binnen Nederland plaatsvinden. Ook voor de reizen van werknemers die in het buitenland wonen maar in Nederland werken, vallen alleen de reizen van die werknemers binnen Nederland onder de milieubelastende activiteiten.

Tweede lid, onder b en c

Onder de milieubelastende activiteiten vallen alleen reizen van werknemers van ondernemingen en rechtspersonen met in totaal ten minste 100 werknemers. Als het gaat om de Staat vallen daaronder naast de ministeries alleen de overeenkomstig artikel 2.20 van de Comptabiliteitswet 2016 aangewezen dienstonderdelen van een ministerie die in het handelsregister zijn ingeschreven (zie de begripsomschrijving van 'rechtspersoon' in artikel 18.1 Bal in samenhang artikel 6, onder c, van de Handelsregisterwet 2007) met in totaal ten minste 100 werknemers. Als een onderneming of rechtspersoon op 1 januari van het kalenderjaar waarover op grond van artikel 18.15 gegevens moeten worden verstrekt, in totaal minder dan 100 werknemers heeft, vallen de reizen die door de werknemers van die onderneming of rechtspersoon worden gemaakt, buiten de milieubelastende activiteiten.

Reizen van werknemers van een onderneming of rechtspersoon die buiten Nederland is gevestigd, vallen alleen onder de milieubelastende activiteiten als de nevenvestigingen in Nederland 100 of meer werknemers hebben.

Tweede lid, onder d

Van de aanwijzing van de milieubelastende activiteiten zijn uitgezonderd de reizen die door werknemers worden gemaakt met vliegtuigen, helikopters, vaartuigen of werktuigen. Het gebruik van deze begrippen sluit aan bij de regels over de milieubelastende activiteiten in de hoofdstukken 3 en 4 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dat betekent bijvoorbeeld dat is gekozen voor de term 'vliegtuig' in plaats van 'luchtvaartuig' (de terminologie van de luchtvaartwetgeving). In die wetgeving is 'luchtvaartuig' een breder begrip, en is een vliegtuig een luchtvaartuig zwaarder dan lucht en voorzien van een voorstuwingsinrichting. De begrippen 'vaartuigen' en 'werktuigen' worden gebruikt omdat die begrippen ook in de hoofdstukken 3 en 4 van het Besluit activiteiten leefomgeving worden gebruikt. Bij een werktuig kan worden gedacht aan een tractor en een shovel.

Tweede lid, onder e

In dit onderdeel zijn het goederenvervoer en het vervoer van dieren uitgezonderd. Daarbij gaat het met name om vrachtmobiliteit. Dat vervoer heeft niet als doel om mensen te vervoeren en valt daarmee dus buiten de zogenoemde personenmobiliteit.

Ook zijn in dit onderdeel uitgezonderd de reizen die worden gemaakt met vervoermiddelen die zijn bedoeld voor het gebruik door hulpverleningsdiensten ter vervulling van een dringende taak. Voor de betekenis daarvan wordt verwezen naar artikel 29 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990. In dat artikel wordt gesproken van motorvoertuigen in gebruik bij politie en brandweer, motorvoertuigen in gebruik bij diensten voor spoedeisende medische hulpverlening, en motorvoertuigen van andere door Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen hulpverleningsdiensten. Die motorvoertuigen voeren blauw zwaai-, flits- of knipperlicht en een tweetonige hoorn om kenbaar te maken dat zij een dringende taak vervullen. In artikel 1 van de Regeling optische en geluidssignalen 2009 zijn op grond van artikel 29, eerste lid, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 de motorvoertuigen van andere hulpverleningsdiensten aangewezen, zoals de motorvoertuigen van het Rode Kruis, ProRail, een aantal milieudiensten en het RIVM die worden gebruikt voor een aantal specifieke taken. Met de woorden 'die zijn bedoeld voor' wordt tot uitdrukking gebracht dat reizen die niet worden gemaakt ter vervulling van een dringende taak onder de uitzondering kunnen vallen. Het gaat namelijk om reizen die worden gemaakt met vervoermiddelen die zijn bedoeld voor gebruik door hulpverleningsdiensten ter vervulling van een dringende taak. Denk bijvoorbeeld aan de reizen met

een voertuig dat is voorzien van een zwaailicht en een tweetonige hoorn naar een locatie waar onderhoud wordt verricht aan dat voertuig .

Tot slot zijn in het tweede lid, onder e, uitgezonderd de reizen met vervoermiddelen die zijn bedoeld voor militair gebruik en zijn voorzien van een militair kenteken. Reizen die door de werknemers van de krijgsmacht worden gemaakt met andere vervoermiddelen vallen wel onder de milieubelastende activiteiten.

Tweede lid, onder f

In onderdeel f zijn uitzonderingen opgenomen voor het laten reizen met voertuigen die worden gebruikt voor de uitoefening van de politietaak en taken op het gebied van de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening.

De politietaak is geregeld in hoofdstuk 2 van de Politiewet 2012 en in artikel 3 van die wet omschreven als het in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Niet alleen politieambtenaren kunnen deze taak uitoefenen. Ook aan de ambtenaren van de Koninklijke marechaussee zijn politietaken opgedragen (zie artikel 4 van de Politiewet 2012). Door de verbinding die in artikel 50 van de Politiewet 2012 wordt gelegd met artikel 3 van die wet, oefenen ook de ambtenaren van de rijksrecherche politietaken uit. Ook het laten reizen van personen die werkzaam zijn bij de politie voor het volgen van een politieopleiding als bedoeld in artikel 1 van de Politiewet 2012 is uitgezonderd. Het gaat daarbij om een opleiding gericht op de uitoefening van de politietaak, waarvoor in de kwalificatiestructuur, bedoeld in artikel 87 van de Politiewet 2012, de kwalificaties zijn vastgesteld en ten bewijze waarvan na een met goed gevolg afgelegd examen een diploma wordt uitgereikt.

De brandweezorg is omschreven in artikel 3 Wet veiligheidsregio's. Het laten reizen van personen die werkzaam zijn bij de brandweer om een brand te bestrijden, is daarmee uitgezonderd van de aangewezen milieubelastende activiteit. Ook de reizen van brandweermedewerkers met piketdienst van hun huisadres naar een locatie waar een brand wordt bestreden, vallen daarmee onder de uitzondering. De rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening zijn omschreven in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's.

Ook het laten reizen van werknemers voor het volgen van een opleiding is uitgezonderd. Daarbij wordt verwezen naar artikel 68 Wet veiligheidsregio's waarin de taken zijn geregeld van het bestuur van het Instituut Fysieke Veiligheid met betrekking tot opleidingen op het gebied van de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening.

Tweede lid, onder g

Met dit onderdeel vallen de reizen van bestuurders van vervoermiddelen waarmee tegen betaling personen worden vervoerd en van controleurs van vervoersbewijzen buiten de aanwijzing van de milieubelastende activiteiten. Gedacht kan worden aan de machinisten en conducteurs op treinen en de chauffeurs van taxi's, lijnbussen en andere vervoermiddelen die zijn bedoeld voor het vervoer van personen tegen betaling.

Tweede lid, onder h

Onder de milieubelastende activiteiten valt alleen het laten reizen van werknemers waarvoor de onderneming of rechtspersoon aan de werknemers een financiële vergoeding geeft of waarvoor de onderneming of rechtspersoon een fiets, bromfiets, scooter, motorvoertuig of vervoerbewijs voor openbaar vervoer ter beschikking heeft gesteld aan de werknemer. Voor een toelichting op de

reden van deze uitzondering wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel 18.12 (lucht: emissiegrenswaarden)

Eerste en tweede lid

In het eerste lid van dit artikel is de emissiegrenswaarde opgenomen voor woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit waaraan uiterlijk op 1 januari 2050 moet worden voldaan.

In lijn met de Europese klimaatverordening (zie paragraaf 2.1 en hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting) moet in 2050 klimaatneutraliteit worden bereikt. De emissiegrenswaarde waaraan uiterlijk op 1 januari 2050 moet worden voldaan, sluit daarbij aan door die waarde in kalenderjaargemiddelde op 0 gram per reizigerskilometer te stellen.

De emissiegrenswaarde waaraan uiterlijk op 1 januari 2026 moet worden voldaan, heeft alleen betrekking op zakelijke mobiliteit. Zoals in paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is aangegeven, zal deze emissiegrenswaarde niet tegelijkertijd met de overige artikelen van dit hoofdstuk in werking treden.

Derde lid

Met het derde lid is geregeld wanneer aan de emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit die geldt met ingang van 2026, wordt voldaan. Bij de emissiegrenswaarde gaat het om de emissie in de lucht van kooldioxide in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer. Uitgangspunt daarbij is het aantal reizigerskilometers in het uitgangsjaar. Dat is het eerste kalenderjaar waarover de onderneming of rechtspersoon op grond van artikel 18.15 gegevens moet verstrekken. Voor een verdere toelichting en een voorbeeld wordt verwezen naar paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel 18.13 (afbakening mogelijkheid maatwerk)

In artikel 18.13 is een beperking opgenomen op de bevoegdheid om met een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift af te wijken van artikel 18.12. Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichtingen op de artikelen 18.7 en 18.8.

Artikel 18.14 (lucht: berekening emissie kooldioxide)

In dit artikel is geregeld op welke wijze de emissie in de lucht van kooldioxide in kalenderjaargemiddelde per reizigerskilometer wordt berekend. Deze wijze van berekenen wordt gebruikt in de elektronische voorziening die door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat beschikbaar wordt gesteld voor het jaarlijks rapporteren van gegevens over woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit (zie verder de toelichting op artikel 18.15, vierde lid).

Voor het berekenen van de emissie in de lucht wordt uitgegaan van emissiefactoren. Voor elke reismodaliteit in combinatie met type brandstof of andere voeding van de motor van het voertuig en de bezetting van een voertuig, zijn bij ministeriële regeling (de Omgevingsregeling) emissiefactoren vastgesteld. Alternatief is om uit te gaan van de daadwerkelijke emissie van reismodaliteiten. Dat zou echter een onevenredig hoge regeldruk opleveren omdat dan voor iedere reismodaliteit moet worden achterhaald wat de CO₂-emissie is. Om de regeldruk zoveel mogelijk te beperken, is ervoor gekozen om gebruik te maken van emissiefactoren.

Artikel 18.15 (gegevens)

Eerste lid

In het eerste lid zijn de gegevens opgesomd die elk kalenderjaar aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.6 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Er hoeven alleen gegevens te worden verstrekt over de reizen die vallen onder de aangewezen milieubelastende activiteiten. Over de reizen die in artikel 18.11, tweede lid, zijn uitgezonderd, hoeven dus geen gegevens te worden verstrekt.

Voor de definitie van motorvoertuig wordt in bijlage I bij het Bal verwezen naar de definitie daarvan in bijlage I bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) (zie bijlage I bij het Bal). Het begrip 'motorvoertuig' is in bijlage I Bkl gedefinieerd als motorvoertuig als bedoeld in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990. Volgens dat artikel worden onder motorvoertuigen verstaan alle gemotoriseerde voertuigen behalve bromfietsen, fietsen met trapondersteuning en gehandicaptenvoertuigen, bestemd om anders dan langs rails te worden voortbewogen. Van belang zijn de uitzonderingen op de aanwijzing van de milieubelastende activiteiten in artikel 18.11, tweede lid. Dat betekent dat bijvoorbeeld geen gegevens gerapporteerd hoeven te worden over reizen die werknemers hebben gemaakt met motorvoertuigen die zijn bedoeld voor het vervoer van goederen, zoals vracht- en bestelwagens, werktuigen, zoals tractoren en shovels, en motorvoertuigen die worden gebruikt door hulpverleningsdiensten ter vervulling van een dringende taak.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid moeten de gegevens die jaarlijks worden verstrekt, worden verwerkt. Die verplichting biedt de door de AVG vereiste grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens van de werknemers door de onderneming of rechtspersoon. Zie verder paragraaf 3.5. In de gegevens moet bovendien onderscheid worden gemaakt tussen woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit.

Derde lid

Met het derde lid is geregeld dat in de gegevens over woon-werkmobiliteit die worden verwerkt en gerapporteerd, kan worden uitgegaan van de reismodaliteit als gevolg waarvan de werknemer de meeste reizigerskilometers heeft afgelegd. Als voor woon-werkmobiliteit gebruik is gemaakt van verschillende reismodaliteiten kan worden volstaan met het verwerken en rapporteren van gegevens over de reismodaliteit als gevolg waarvan de werknemer de meeste reizigerskilometers heeft afgelegd, waarbij de reizigerskilometers die de werknemer als gevolg van andere reismodaliteiten heeft afgelegd, bij de eerstbedoelde reizigerskilometers worden opgeteld. Zie hoofdstuk 3 onder het kopje 'Bescherming persoonlijke levenssfeer' van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Vierde lid

De gegevens moeten worden verstrekt met gebruikmaking van een elektronische voorziening. Die voorziening wordt beheerd door RVO. Door te bepalen dat de gegevens als ondertekend gelden, wordt aan het in artikel 18.9 opgenomen vereiste van ondertekening voldaan.

Vijfde lid

Als zowel in het kalenderjaar waarover gegevens moeten worden verstrekt als het kalenderjaar dat daaraan vooraf gaat de emissie in de lucht van kooldioxide door woon-werkmobiliteit en zakelijke

mobiliteit in kalenderjaargemiddelde niet hoger is dan 3 g per reizigerskilometer, hoeft de betrokken onderneming of rechtspersoon niet de gegevens, bedoeld in het eerste lid, onder e tot en met g, aan het bevoegd gezag te verstrekken.

Of een onderneming of rechtspersoon is vrijgesteld van de verplichtingen op grond van het eerste lid, kan worden gecontroleerd aan de hand van de eerder aan het bevoegd gezag aangeleverde gegevens over woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit. Door in de aanhef van het vijfde lid specifiek te verwijzen naar de gegevens, bedoeld in het eerste lid, onder e tot en met g, volgt dat de gegevens, bedoeld in het eerste lid, onder a tot en met d, wel gerapporteerd moeten worden. De gegevens, bedoeld onder a tot en met c, zullen veelal hetzelfde zijn als in het voorafgaande kalenderjaar.

Artikel II (wijziging Omgevingsbesluit)

Onder A

Artikel 13.12, eerste lid, Omgevingsbesluit verplicht het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten om de daarbij aangewezen werkzaamheden te laten verrichten door een omgevingsdienst, het zogenoemde basistakenpakket. Deze bepaling verwees voor zover het gaat om milieubelastende activiteiten alleen naar de oogmerken in artikel 2.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving, die alleen richtinggevend zijn voor de regels voor de hoofdstukken 2 tot en met 5 van dat besluit. Hieraan is het oogmerk uit artikel 18.3 (het beperken van emissies in de lucht van kooldioxide) toegevoegd.

Onderdelen B en C

Aan het Omgevingsbesluit wordt een artikel (artikel 14.7) toegevoegd dat erin voorziet dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat ervoor moet zorgdragen dat de gegevens die door een onderneming of rechtspersoon zijn verstrekt, onverwijld naar het desbetreffende bevoegd gezag worden doorgestuurd. Het is de bedoeling dat het bevoegd gezag de ontvangen gegevens overzet naar het eigen behandelingsysteem. Naar verwachting zal deze overzetting naar het eigen behandelingsysteem in de meeste gevallen geheel automatisch kunnen plaatsvinden. De elektronische voorziening waarvan ondernemingen en rechtspersonen gebruik moeten maken voor het verstrekken van gegevens, wordt zo ingericht dat een bericht in beginsel automatisch wordt doorgeleid naar het juiste bevoegd gezag of de door het bevoegd gezag gemandateerde omgevingsdienst. Artikel 14.7 wordt in een nieuwe paragraaf onder de huidige paragraaf 14.3.2 van het Omgevingsbesluit opgenomen. In het opschrift van paragraaf 14.3.2 is verduidelijkt dat die paragraaf alleen betrekking heeft op het gegevensbeheer in de landelijke voorziening. De nieuwe paragraaf (§ 14.3.2a) heeft betrekking op gegevensbeheer in andere voorzieningen dan de landelijke voorziening.

Onder D

Welke activiteiten tot het basistakenpakket behoren, is vastgelegd in bijlage VI bij het Omgevingsbesluit. Milieubelastende activiteiten als bedoeld onder a van categorie I behoorden al tot het basistakenpakket. Hieraan zijn milieubelastende activiteiten als bedoeld in afdeling 18.1 toegevoegd.

Artikel III (Inwerkingtredingsbepaling)

Dit wijzigingsbesluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Zoals in paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is uiteengezet, zal de

emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit waaraan met ingang van 1 januari 2026 moet worden voldaan en die is opgenomen in artikel 18.12, tweede lid, niet tegelijk met de andere artikelen van dit wijzigingsbesluit in werking treden. Omdat het derde lid van dat artikel samenhang met die emissiegrenswaarde, zal dat artikellid ook niet tegelijk met de andere artikelen in werking treden.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. V.L.W.A. Heijnen