



TER BESLISSING

Datum

19 februari 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/65651

Opgesteld door

Bestuurskern

Prog.dir. Duurzame Mobiliteit

DuMo 2

Beslistermijn

04-03-2024

Bijlage(n)

6

Aan

Staatssecretaris van IenW

nota

Nieuwverkoopverbod fossiele brom- en snorfietsen

Aanleiding

In het Klimaatakkoord spraken brancheverenigingen en de Rijksoverheid af dat alle nieuwverkopen van snorfietsen (max. 25 km/h) in 2025 emissieloos zijn,¹ daarnaast is afgesproken ernaar te streven dat alle nieuwverkopen van bromfietsen (max. 45 km/h) voor 2030 emissieloos zijn.² In de Kamerbrief van 24 januari 2023 heeft u een pakket met (te verkennen) maatregelen uiteengezet om brom- en snorfietsen te verschonen, om invulling te geven aan afspraken uit het Klimaatakkoord.³

Met instemming van de nota van 10 augustus jl. heeft u mandaat gegeven om contact op te nemen met de Europese Commissie en hen om steun te vragen voor een nationaal nieuwverkoopverbod voor fossiele brom- en snorfietsen. Nu de reactie van de Commissie (zie *bijlage 3*, kortgezegd: geen steun) en een het onderzoek naar de emissies van huidige nieuw verkochte fossiele scooters (zie *bijlage 6*) zijn binnengekomen, kunnen wij u van een advies voorzien over een nieuwverkoopverbod. U kunt vervolgens de Kamer informeren over de uitkomsten van de verkenning en uw beleidsvoornemen.

Geadviseerd besluit

Op dit moment géén nationaal nieuwverkoopverbod voor fossiele brom- en snorfietsen af te kondigen.

Indien u hiermee akkoord gaat, wordt een Kamerbrief opgesteld in lijn met de redenering in deze nota. In de Kamerbrief wordt eveneens ingegaan op de (pilot) uitkeringsregeling en de communicatiecampagne, waarover u volgende maand geïnformeerd wordt en over kunt besluiten.

Kernpunten

- Er is in de EU op dit moment geen draagvlak voor een Europees nieuwverkoopverbod op fossiele brom- en snorfietsen. Daarom is afgelopen periode een nationaal nieuwverkoopverbod verkend.
- Een terugkerend element in de discussie over een nationaal nieuwverkoopverbod is de mate van *proportionaliteit* van de maatregel. Dit

¹ De Rijksoverheid, BOVAG, RAI Vereniging en Vereniging DOET hebben gezamenlijk deze afspraak gemaakt. De Rijksoverheid zal hierbij zorgen voor een gelijk speelveld op de Nederlandse markt.

² De Rijksoverheid, BOVAG en RAI Vereniging hebben deze afspraak gemaakt.

³ Kamerstuk 31 305, nr. 381

hangt samen met het feit dat de elektrificatie van de brom- en snorfiets voorspoedig voorloopt (zie toelichting). Een ander belangrijk onderdeel van de discussie is de mate waarin de maatregel op gespannen voet staat met de Europese interne marktregels.

- De uitkomst van onze verkenning is dat wat ons betreft een nationaal nieuwverkoopverbod een effectieve maatregel is om - eenmaal geïmplementeerd- met grote mate van zekerheid de klimaatkoerdaafsprake uit 2030 en klimaatneutrale vloot in 2050 te realiseren.
- Echter, de absolute CO₂-reductie die met deze maatregel bewerkstelligd kan worden is per definitie beperkt.⁴ De grote mate van arbeidsintensiviteit die gemoeid gaat met het bewandelen van dit juridisch risicovolle traject van implementatie achten wij niet proportioneel ten opzichte van het vooruitzicht om te kunnen borgen dat de doelstellingen niet alleen waarschijnlijk, maar ook op de letter na gehaald gaan worden.
- Na zorgvuldige weging komen wij daarom uit op een negatief advies. Een meer uitgebreide toelichting is opgenomen in *bijlage 1*.
- Wij blijven alert op kansen om bij de Europese Commissie om aandacht te vragen voor instrumenten die de transitie naar een klimaatneutrale brom- en snorfietsvloot (conform Europese Klimaatwet) kunnen ondersteunen. Wij blijven voorstander van een Europees nieuwverkoopverbod.
- Daarnaast gaan wij door met de financiële uitkeringsregeling voor mensen met een laag inkomen en een communicatiecampagne, om de autonome groei van de elektrificatiegraad verder aan te jagen en om zo dicht mogelijk bij de 100%-doelstelling in 2030 uit te komen.
- Mocht hier aanleiding toe zijn, dan kunnen nieuwe kabinetten besluiten tot aanvullend beleid. Hierbij kan opnieuw een nationaal nieuwverkoopverbod in beeld komen.

Krachtenveld

Politiek

U heeft de Kamer in navolging van de Kamerbrief van 24 januari 2023 toegezegd dat u hen in november 2023 -en waar mogelijk eerder- informeert. Door o.a. het uitblijven van een reactie van de Europese Commissie op ons voorstel hebben we u en de Kamer nog niet kunnen informeren. We zijn voornemens zo snel mogelijk na uw reactie een Kamerbrief voor te bereiden. In het commissiedebat duurzaam vervoer van 31 januari jl. heeft Groenlinks/PvdA gevraagd naar de voortgang. NSC heeft vraagtekens gezet bij de effectiviteit van een nieuwverkoopverbod nu de transitie al zover op dreef is.

Draagvlakonderzoek

Uit een representatief draagvlakonderzoek over duurzame mobiliteit in den brede volgt dat 50% van de Nederlanders het een goed idee dat de Rijksoverheid de nieuwverkoop van brom- en snorfietsen op fossiele brandstof gaat verbieden, tegenover 32% van de Nederlanders die dit geen goed idee vindt. 17% heeft geen mening.⁵ Uit ander onderzoek, zie *bijlage 5*, komt naar voren dat 52% van de brom- en snorfietsconsumenten en overwegers (zeer) positief tegenover de

⁴ Deze maatregel zal in 2030 op zijn hoogst 0,002 Mton CO₂ reduceren, wanneer in het de elektrificatie van brom- en snorfietsen op een 80% zou blijven steken. Dit is 0,004 Mton CO₂, wanneer de elektrificatie blijft steken op 50%.

⁵ I&O research en Decisio, 2024. Draagvlakonderzoek Duurzame Mobiliteit (ongepubliceerd op moment van schrijven)

Datum

19 februari 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/65651

Opgesteld door

Bestuurskern

Prog.dir. Duurzame Mobiliteit

DuMo 2

Aan

Staatssecretaris van IenW

Bijlage(n)

6

aankoop van elektrisch staan.⁶ Slechts een kleine minderheid (<10%) is (uitgesproken) negatief. Toch constateren de onderzoekers een belangrijke mate van aversie onder een substantieel deel van de doelgroep. 40% van de respondenten geeft aan het gevoel te hebben dat elektrische scooters hen worden opgedrongen.

Brancheverenigingen

De BOVAG geeft aan voorstander te zijn van de afspraken gemaakt in het Klimaatakkoord over de emissievrije snor- en bromfiets. Zij wachten de nieuwe lopende verkenning (naar de haalbaarheid van een nieuwverkoopverbod) graag af. Een Europees verbod lijkt per definitie op steun te kunnen rekenen. De RAI Vereniging en de daarbij aangesloten importeurs van scooters in Nederland geven aan 'waarschijnlijk wel positief' ten opzichte van een dergelijk verbod (nationaal/Europees) te staan. Tegelijkertijd schetsen zij wel een groot aantal (vergaande) randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan, om deze steun te kunnen verlenen. De reactie van de RAI is opgenomen als *bijlage 4*.

Deze nota is afgestemd met HBJZ.

Datum

19 februari 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/65651

Opgesteld door

Bestuurskern
Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
DuMo 2

Aan

Staatssecretaris van IenW

Bijlage(n)

6

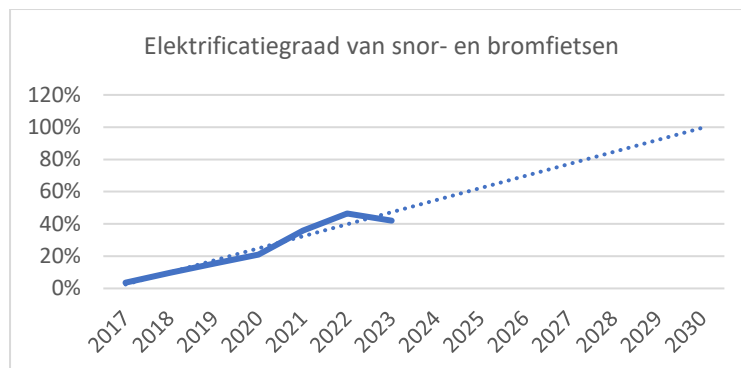
Bijlagen

Volg-nummer	Naam	Informatie
02	Bijlage 1 - Toelichting	Toelichting op het advies van de beslisnota.
03	Bijlage 2 – Brief aan DG GROW	Brief aan DG GROW om het nieuwverkoopverbod bij de Europese Commissie te toetsen
04	Bijlage 3 – Brief van DG GROW	Antwoord van DG GROW
05	Bijlage 4 - Memo verbod benzinemotoren scooters RAI Vereniging	Standpunt van de RAI vereniging op een nationaal nieuwverkoopverbod
06	Bijlage 5 - Gedragsonderzoek brom- en snorfietsers	Gedragsonderzoek over de drempels en ondersteuners voor het aanschaffen van een elektrisch snor- en bromfiets bij snor- en bromfiets gebruikers.
07	Bijlage 6 - TNO onderzoek <i>tailpipe emissions of Euro 5 mopeds</i>	Onderzoek, uitgevoerd door TNO in opdracht van IenW, over de emissiewaarden van vier Euro 5 brom- en snorfietsen.

⁶ Brom- en snorfietsconsumenten en overwegers zijn niet expliciet bevraagd op het nieuwverkoopverbod



Bijlage 1: Toelichting



Bron: RAI Vereniging (o.a. Mobiliteit in cijfers – Tweewielers 2023-2024)

- De elektrificatie van de brom- en snorfiets voorloopt voorspoedig. In 2017 was 3,5% van de brom- en snorfietsen elektrisch. In 2023 was dit aandeel 42%.¹ Een lineaire trendlijn over de jaarlijkse datapunten van 2017 t/m 2023, komt uit op 100% elektrificatie van de brom- en snorfiets in 2030. Dit zou veronderstellen dat zelfs *zonder* overheidsinterventie de 2030-doelstelling bereikt wordt.
- Toch is het niet geheel realistisch om ervan uit te gaan dat de 100%-doelstelling zondermeer bereikt wordt, zonder overheidsinterventie. Uit onderzoek in opdracht van IenW onder snor- en bromfiets overwegers blijkt dat 14% zeker of waarschijnlijk niet een elektrische brom- of snorfiets zullen kopen. Tussen de 40 en 60% staat hier nog neutraal in. De communicatiecampagne, de financiële uitkeringsregeling voor mensen met een laag inkomen en stijgende fossiele brandstofprijzen zullen naar verwachting invloed kunnen hebben op de opinie van deze kritische en neutrale doelgroep. Evenwel verwachten we dat er altijd mensen blijven die niet overtuigd kunnen worden van het elektrisch alternatief. Hoeveel dit er precies zijn in de praktijk is moeilijk te schatten.²

¹ Op basis van statistieken van de RAI Vereniging (de publicatie waaruit geput wordt is niet openbaar i.v.m. bedrijfsgevoelige informatie, deze individuele statistiek mag wel openbaar gemaakt worden)

² De elektrificatie van de scootermarkt ligt ver voor op de markten voor bijvoorbeeld personenauto's, bestelauto's of motorfietsen. Er kan dus geen ervaring geput worden uit

A. Beleidsdoel

- DuMo heeft eerder aangegeven in beginsel positief tegenover een nieuwverkoopverbod voor fossiele brom- en snorfietsen te staan vanwege (1) de *gezondheidseffecten* en (2) *als middel om een volledig klimaatneutrale vloot te bereiken in 2050, conform Europese Klimaatwet*.
- Het primaire beleidsdoel van een nieuwverkoopverbod is op zichzelf niet om aanzienlijke emissiereducties op landelijke schaal te bewerkstelligen. Eerder was al bekend dat de nieuwverkoopverbod tot een zeer beperkte CO₂-reductie zou leiden.³ Daar waar de totale Nederlandse vloot van brom- en snorfietsen minder dan 0,04 Mton per jaar bijdraagt aan CO₂, zal een nieuwverkoopverbod in 2030 op zijn hoogst 0,002 Mton CO₂ reduceren,⁴ schatten wij op basis van cijfers uit eerder genoemde rapport.
- De maatschappelijk opgave zit met name in het gegeven dat een nieuwverkoopverbod een belangrijke complementaire bijdrage levert aan gemeentelijk beleid (geslotenverklaringen of 'milieuzones' voor bepaald type fossiele brom- en snorfietsen) bij het tegengaan van piekemissies waar andere verkeersdeelnemers aan worden blootgesteld. Te denken valt aan koolmonoxide, koolwaterstoffen en fijnstof.¹
- Daarnaast is het een principiële punt dat de mobiliteitssector in 2050 onafhankelijk moet worden van fossiele energie. Hier kan de brom- en snorfietsvloot als onderdeel van de mobiliteitssector niet in achterblijven.

B. Rationale achter een nieuwverkoopverbod

- Om daadwerkelijk invulling te geven aan de klimaatakkoordafspraken voor 2025 en 2030 en de Europese Klimaatwet in 2050 (die stuurt op klimaatneutraliteit voor de hele mobiliteitssector) kan het gerechtvaardigd zijn om als overheid in te grijpen in deze transitie en een duidelijke norm te stellen. Idealiter dient uiterlijk in 2035 de laatste fossiele brom- en snorfiets verkocht te worden.⁵ Maar veiliger is het om vast te houden aan 2030 als jaartal. Dit is conform de klimaatakkoordafpraak voor de bromfiets en kan dienen als zekerheidsmarge.
- Op deze manier kunnen we via natuurlijke uitfasering van de verbrandingsmotor borgen dat wij uitkomen op een (zo goed als) klimaatneutrale vloot in 2050.⁶ Idealiter is sprake van een Europees nieuwverkoopverbod, maar omdat de Europese klimaatwet nationaal bindend is en een Europees instrument uitblijft richting de 'natuurlijke uitfaseerdatum', zagen wij aanleiding voor het serieus in overweging nemen van een tijdige Nederlandse interventie.

C. Voorziene juridische basis voor een nieuwverkoopverbod binnen de grenzen van de Europese interne marktregels.

- Wij zijn ons ervan bewust dat de Verordening (EU) nr. 168/2013 doorgaans weinig ruimte biedt aan lidstaten om nationale verbodsregels

andere soortgelijke mobiliteitstransities, ten aanzien van hoe om te gaan met 'achterblijvers' (term uit de literatuur).

³ TNO, 2020. [Effecten uitfasering snorfietsen met verbrandingsmotor in 2025](#)

⁴ Bij een elektrificatiegraad die blijft steken op 80%.

⁵ De gemiddelde brom- en snorfiets gaat tegenwoordig zo'n 15 jaar mee. Onderzoek laat zien dat er ook uitschieters naar boven en beneden zijn.

⁶ Een alternatief voor natuurlijke uitfasering is om zeer kostbare opkoopregelingen te treffen.

op te leggen. De Kaderverordening (nr. 168/2013) is gebaseerd op de interne markt clausule (artikel 114 VWEU). Artikel 114 VWEU biedt echter tegelijkertijd, in de leden 4 tot en met 6, de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de geharmoniseerde regeling.

- Overeenkomstig de Kaderverordening (artikel 6) kunnen de lidstaten het in de handel brengen, de registratie of het in het verkeer brengen van voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden niet verbieden, beperken of belemmeren om redenen die verband houden met aspecten van hun constructie en werking die onder deze verordening valt.
- Wij constateren dat de Kaderverordening weliswaar emissiegrenswaarden stelt voor CO, NOx en koolwaterstoffen, maar CO₂ niet omvat. In plaats daarvan zijn er alleen regels met betrekking tot de verplichting om emissies te meten en te rapporteren (zie ook uitvoeringsverordeningen 134/2014 en 2016/1824). Hieruit leiden wij af dat de Kaderverordening de CO₂-emissionormen niet uitputtend harmoniseert, waardoor er ruimte blijft voor lidstaten om hun eigen regels vast te stellen met betrekking tot emissiegrenswaarden voor CO₂.
- Het gebrek aan harmonisatie op het gebied van CO₂-normering zou mogelijk gebruikt kunnen worden om op nationaal niveau een nul-emissionorm vast te stellen. Hiervoor kan een grondslag gecreëerd worden binnen de Wet milieubeheer.

D. Nieuwe informatie verkregen in de verkenning

Argument 1: Gezondheidseffecten

Nieuwe inzichten tijdens verkenning:

- De Europese Commissie wijst ons in hun reactie (zie *bijlage 3*) op onze vraag om steun voor een nieuwverkoopverbod, op minder ingrijpende alternatieve instrumenten (bij voorkeur gespecificeerd naar locatie en tijd) om hetzelfde doel te bereiken. Een mogelijk alternatief in het kader van gezondheidseffecten tegengaan is bijvoorbeeld de mogelijkheid voor gemeentes om geslotenverklaringen voor fossiele brom- en snorfietsen in bepaalde zones ('milieuzone') of op bepaalde wegen te treffen (verplaatsing snorfiets naar de rijbaan in het centrum). Gelet op de aanwezigheid van gemeentelijk instrumentarium, kunnen wij de onvermijdelijke noodzaak van een nieuwverkoopverbod m.b.t. gezondheidseffecten onvoldoende onderbouwen.
- Het onderzoek van TNO (zie *bijlage 6* en voetnoot 1) laat bovendien zien dat fossiele brom- en snorfietsen die op dit moment verkocht worden relatief schoon zijn, als gevolg van de naleving van de succesvolle euronormwetgeving voor tweewielers.

Analyse:

- In het kader van te bereiken *gezondheidseffecten* achten wij een nieuwverkoopverbod niet proportioneel en bovenal achten wij de kans groot dat de Europese Commissie een nieuwverkoopverbod met een dergelijke onderbouwing succesvol zal aanvechten. Wij adviseren dit argument *niet te gebruiken* in de onderbouwing een nieuwverkoopverbod, mocht u hiertoe (anders dan geadviseerd) besluiten.

Argument 2: Klimaatneutrale vloot

Nieuwe inzichten tijdens verkenning:

- Door de Europese Commissie wordt niet ingegaan op ons argument dat Europese Regelgeving wel degelijk ruimte laat voor lidstaten om *zelf* CO₂-

normen te stellen aan brom- en snorfietsen. De Commissie stelt in haar wet- en regelgeving alleen harde grenswaarden aan niet-CO2-emissies.

- Er wordt eveneens niet ingegaan op het feit dat lidstaten op dit moment geen effectief instrumentarium hebben om een klimaatneutrale brom- en snorfietsvloot te bereiken in 2050. Het enige wat zij in dit kader benoemen is een oproep in het slotwoord om “de dialoog voort te zetten” over de transitie naar klimaatneutraliteitsdoelen in de mobiliteit. Dit wekt de indruk dat er al over de klimaatneutrale vloot van brom- en snorfietsen wordt gesproken met lidstaten.
- Uit onze korte inventarisatie onder verschillende Europese beleidsDG’s blijkt echter dat er op dit moment geen enkele Europese wetgeving voorbereid wordt, om brom- of snorfietsen (of andere soortgelijke tweewielers) verder te verduurzamen, laat staan het definitief uitfaseren van fossiel.

Analyse:

- Om op een klimaatneutrale brom- en snorfietsvloot uit te komen in 2050, conform de Europese Klimaatwet, is een tijdig nationaal nieuwverkoopverbod in theorie de meest (kosten)effectieve maatregel die je kunt treffen als Rijksoverheid.

E. Betrokken juridische risico’s.

- De mate van arbeidsintensiviteit⁷ die gemoeid gaat met het bewandelen van dit juridisch risicovolle traject is doorslaggevend voor dit negatieve advies. De juridische risico’s komen met name voort uit het onzekere proces van de technische notificatie bij de Europese Unie. Hierin kunnen de Commissie en andere lidstaten bezwaar maken tegen deze maatregel, bijvoorbeeld omdat zij menen dat deze maatregel indruist tegen de Europese interne marktregels. Bij onenigheid kunnen rechtszaken bij het Europese Hof volgen.

Technische notificatie

In de EU geldt een regime van vrij verkeer van goederen en diensten. Om toezicht te houden op eventuele (ongerechtvaardigde) verstoringen van deze interne markt moeten technische voorschriften, opgenomen in ontwerpmaatregelen, worden gemeld (genotificeerd) aan de Europese Commissie. Deze verplichting vloeit voort uit de notificatierichtlijn (Richtlijn (EU) 2015/1535).

Technische voorschriften zijn eisen aan producten of diensten van de informatiemaatschappij opgenomen in algemeen geldende voorschriften. Wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en soms ook convenanten zijn algemeen verbindende voorschriften.

Door de notificatie van technische voorschriften in ontwerpmaatregelen kunnen de Europese Commissie en de andere lidstaten beoordelen of deze al dan niet een gerechtvaardigde verstoring van het vrij verkeer van goederen en (elektronische) diensten opleveren. Scooters die afkomstig zijn uit andere EU-landen en die daar rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht, moeten in principe worden toegelaten tot het grondgebied van alle EU-landen. Daarom mogen EU-landen in beginsel geen nationale eisen stellen

⁷ Verwacht wordt dat dit voor zowel DuMo als HBJZ de komende paar jaar op zijn minst 400 uur per jaar zal vragen om een nieuwverkoopverbod te begeleiden. Dit zit met name in het traject voor het Europees notificeren van deze maatregel. Er is een aannemelijke kans dat de Landsadvocaat ingezet dient te worden, wanneer dit tot rechtszaken bij het Europese Hof leidt. Deze uren en tarieven zijn nog niet betrokken.

aan producten of diensten die handelsbelemmerend of -bevorderend kunnen werken en die het vrije verkeer van goederen en diensten kunnen verstoren.

Aan de notificatie is een zogeheten standstill termijn verbonden. Dat houdt in dat de genotificeerde maatregel voor het aflopen van die termijn niet mag worden ondertekend. Die termijn is in beginsel drie maanden.

De Commissie en andere lidstaten kunnen een reactie geven over het genotificeerde ontwerp. Is de reactie op de notificatie een zogenaamde Uitvoerig Gemotiveerde Mening (UGM), dan wordt de termijn verlengd tot zes maanden (in deze specifieke casus, waarbij geen sprake is van een bijv. een convenant).

NL moet reageren op de UGM en daarmee ook zoveel mogelijk rekening houden.

F. Focus op 2030-doelstelling door het elektrische alternatief aantrekkelijk en toegankelijk te maken

- Zoals gezegd gaan we door om de autonome groei van de elektrificatiegraad verder aan te jagen om zo dicht mogelijk bij de 100%-doelstelling in 2030 uit te komen. Wij blijven de elektrificatiegraad vanuit IenW monitoren of de groei van de elektrificatie doorzet. Hiervoor wordt geput uit de jaarlijkse informatie betreft de brom- en snorfietsmarkt afkomstig van de RAI en BOVAG.
- Met de financiële uitkeringsregeling en de communicatiecampagne willen we alle brom- en snorfietsconsumenten en overwegers bekend maken met de voordelen van elektrisch en werken we eraan dat iedereen die het *wil* ook een elektrische brom- of snorfiets *kan* kopen (in plaats van fossiel).
- Onze inzet is om bovengenoemde maatregelen in 2024 van start te laten gaan, zodat we ook voor de 2025-doelstelling voor de snorfiets zo dicht mogelijk richting de 100% uitkomen. In tegenstelling tot de 2030-doelstelling voor de bromfiets, is het zeer onzeker of de 2025-doelstelling gehaald wordt.
- Uw besluit om al dan niet over te gaan tot een nieuwverkoopverbod heeft overigens geen invloed op de kansrijkheid van het behalen van de 2025-doelstelling. Eerder heeft u al aangegeven aan de Kamer dat als u een nieuwverkoopverbod *zou* willen treffen, dat u dit niet per 2025 zou willen doen omdat de tijd tussen afkondiging en inwerkingtreding dan te kort is.