

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

**tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met het
uitzonderen van organisaties met minder dan 250 werknemers**

[WGK028577]

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van , nr. IenW/BSK- , Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;
Gelet op artikel 4.3, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van , nr.);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

In artikel 18.11, tweede lid, onder c en d, van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt "minder dan 100 werknemers" vervangen door "minder dan 250 werknemers".

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2026.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT – OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

Dit wijzigingsbesluit wijzigt artikel 18.11, tweede lid, onder c en d, van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Ondernemingen en rechtspersonen met minder dan 250 werknemers zijn daarmee uitgezonderd van de regels van afdeling 18.1, Bal. Die afdeling bevat regels om de emissies in de lucht van kooldioxide door woon-werkmobiliteit en zakelijke (personen)mobiliteit te verminderen.

Met dit wijzigingsbesluit wordt teruggekomen op een van de afspraken die in 2019 is gemaakt in het kader van het Klimaatakkoord¹. Dat is nodig omdat is gebleken dat het midden- en kleinbedrijf (mkb) problemen en veel regeldruk ervaart met het jaarlijks rapporteren over werkgebonden personenmobiliteit. Met name het verzamelen van gegevens over woon-werkmobiliteit en het rapporteren is voor het mkb lastig omdat de administratiesystemen die het mkb gebruikt er niet op zijn toegerust. De regering heeft dan ook besloten om organisaties met minder dan 250 werknemers uit te zonderen van de regels van afdeling 18.1 Bal. Onder het mkb vallen namelijk bedrijven met minder dan 250 werknemers. Deze beslissing betekent dat alleen organisaties met 250 of meer werknemers onder de regels van afdeling 18.1 Bal vallen.

2. Hoofdpijnen van het wijzigingsbesluit

2.1 Aanleiding en achtergrond

Op 1 juli 2024 is het besluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met het beperken van emissies van kooldioxide door werkgebonden personenmobiliteit in werking getreden. In de praktijk wordt dit besluit vaak aangeduid als het besluit CO₂-reductie werkgebonden personenmobiliteit of kortweg als besluit WPM. In deze nota van toelichting wordt deze verkorte aanduiding gebruikt. Het besluit WPM is alleen van toepassing op ondernemingen en rechtspersonen met 100 of meer werknemers.

Met het besluit WPM wordt beoogd om de CO₂-uitstoot door zakelijke en woon-werkmobiliteit (werkgebonden personenmobiliteit) te reduceren. Met het Klimaatakkoord was een CO₂-reductie afgesproken van 1 megaton in 2030. Naar aanleiding van de motie van Kamerlid Van Ginneken² die de Tweede Kamer op 6 december 2022 heeft aanvaard, is het reductiedoel, zoals weergegeven in de nota van toelichting bij het besluit WPM³, opgehoogd tot 1,5 megaton CO₂.

Een onderdeel van het besluit WPM is de verplichting om jaarlijks te rapporteren over de zakelijke en woon-werkmobiliteit van de werknemers (artikel 18.15 Bal). Ondernemingen en rechtspersonen rapporteren het aantal gereisde kilometers, de gebruikte reismodaliteiten en het type brandstof. Een ander onderdeel dat is beschreven in de nota van toelichting bij het besluit WPM⁴, is een gezamenlijk CO₂-emissieplafond. Op basis van de gerapporteerde gegevens monitort het Ministerie van Infrastructuur en

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

² Kamerstukken II 2022/23, 36200 XII, nr. 54.

³ Stb. 2023, nr. 472.

⁴ Stb. 2023, nr. 472.

Waterstaat (IenW) of de uitstoot onder het emissieplafond blijft. Dat de emissies onder het plafond blijven is belangrijk voor het halen van het reductiedoel van het besluit. In 2026 is er een tussentijdse evaluatie. Als dan blijkt dat de emissies niet onder het emissieplafond zijn gebleven of als er geen sprake is van een dalende lijn in de CO₂-emissie, dan kan een emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit in werking treden. Deze wettelijke emissiegrenswaarde, die de CO₂-uitstoot per reizigerskilometer voor zakelijke mobiliteit vanaf 2030 maximeert voor individuele werkgevers, is al opgenomen in het besluit WPM, maar nog niet in werking getreden. Die waarde (96 gram per reizigerskilometer) is gebaseerd op het Nederlandse gemiddelde zoals die was ten tijde van de voorbereiding van het besluit WPM. Als een emissiegrenswaarde is vereist om het beoogde reductiedoel te halen, zal die waarde hoogstwaarschijnlijk moeten worden bijgesteld op basis van de cijfers die over 2024 en 2025 zijn/worden gerapporteerd. Ook is bijstelling waarschijnlijk vereist vanwege de wijziging van de doelgroep door dit wijzigingsbesluit (ondergrens van 100 naar 250 werknemers). Voor een bijstelling van de emissiegrenswaarde is een wijziging van hoofdstuk 18 Bal vereist.

Signalen over regeldruk

Vanaf de inwerkingtreding van het besluit WPM per 1 juli 2024 zijn er signalen over regeldruk door de rapportageverplichting. Op verzoek van de minister van Economische Zaken en de staatssecretaris van IenW hebben ambtenaren van beide ministeries van september tot november 2024 een korte verkenning uitgevoerd naar deze regeldruk. Uit de verkenning (quickscan) kwam onder andere naar voren dat vooral het mkb moeite heeft met het verzamelen van gegevens, met name over woon-werkmobiliteit. Ook ervaart het mkb regeldruk doordat het geen nut ziet in het rapporteren. Een andere bevinding is dat grote ondernemingen gebruik maken van administratiesystemen die zijn aangepast voor de rapportage WPM. De vereiste gegevens voor de rapportage kunnen die grote ondernemingen relatief makkelijk uit die systemen halen. Grote ondernemingen wijzen wel op de stapeling van rapportages. Over zakelijke en woon-werkmobiliteit moeten zij soms ook rapporteren op grond van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) en de Energy Efficiency Directive (EED).

Regeldrukreductieprogramma

Op basis van de bevindingen van de ambtelijke verkenning is in het kader van het interdepartementale regeldrukreductieprogramma nader onderzocht op welke wijze de regeldruk door het besluit WPM voor ondernemingen kan worden verlicht; zie hiervoor de brieven van 9 december 2024⁵ en 1 april 2025⁶ van de toenmalige minister van EZ over het Actieprogramma Minder Druk Met Regels. Dat onderzoek is uitgevoerd door de werkgroep regeldruk werkgebonden personenmobiliteit. Het eindrapport van de werkgroep is als bijlage bij de brief van de minister van EZ van 5 september 2025⁷ aangeboden aan de Tweede Kamer. De Staatssecretaris van IenW en de Minister van EZ hebben vervolgens afgesproken om voorstellen uit te werken voor een uitzondering voor het mkb. Die uitzondering komt ook tegemoet aan een wens van de Tweede Kamer. Zie de aangenomen motie van de leden Van Zanten en Vermeer (beiden BBB) waarmee is uitgesproken dat het de voorkeursoptie van de Ministeriële Stuurgroep Ondernemingsklimaat, Regeldruk en Uitvoerbaarheid zou moeten zijn dat de rapportages werkgebonden personenmobiliteit worden afgeschaft voor het mkb.⁸ Met de brief van 16 september 2025⁹ heeft de regering het voornemen geuit om het mkb uit te zonderen van het besluit WPM. In die brief is ook aangegeven dat de reductiedoelstelling

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 32637, nr. 660.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, nr. 669.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32637, nr. 706.

⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 32 637, nr. 673.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 33043, nr. 119

van het besluit WPM naar rato wordt verlaagd naar 1,2 megaton in 2030. Zoals hiervoor aangegeven was het reductiedoel zoals weergegeven in de nota van toelichting bij het besluit WPM¹⁰, 1,5 megaton CO₂ te behalen in 2030. Op 20 november 2025 heeft de staatssecretaris van I&W de Tweede Kamer nader geïnformeerd over de voorgenomen wijziging van het besluit WPM.¹¹

2.2 Doel van dit wijzigingsbesluit

Met dit wijzigingsbesluit wordt beoogd om de regeldruk voor ondernemingen en rechtspersonen met minder dan 250 werknemers te verlichten. Dat doel wordt bereikt door die groep uit te zonderen van de regels van afdeling 18.1 Bal. Met die uitzondering hoeven die ondernemingen en rechtspersonen niet meer jaarlijks te rapporteren over de werkgebonden personenmobiliteit van hun werknemers.

De rapportageverplichting vervalt met terugwerkende kracht tot 1 januari 2026 voor de ondernemingen en rechtspersonen met minder dan 250 werknemers. Dat betekent dat 2025 het laatste jaar is waarover die ondernemingen en rechtspersonen hoeven te rapporteren. Hiervoor is gekozen omdat het wenselijk is de regeldruk voor die ondernemingen en rechtspersonen zo snel mogelijk te verlichten. Ook is het wenselijk om over het moment waarop de verplichting vervalt volstrekte duidelijkheid te verschaffen. Daarmee wordt voorkomen dat de betrokken ondernemingen en rechtspersonen in de loop van 2026 gegevens verzamelen en registreren die niet gerapporteerd hoeven te worden. Onnodige regeldruk wordt daarmee voorkomen. Ook is het wenselijk om het bevoegd gezag (college van burgemeester en wethouders) zo spoedig mogelijk duidelijkheid te geven over het moment waarop de verplichting vervalt. Het bevoegd gezag kan immers de naleving van de verplichting voor de rapportagejaren vanaf 2026 niet meer kan handhaven. En dat heeft gevolgen voor de (voorbereiding van) de handavingsinspanningen. Zie verder de toelichting op artikel II.

2.3 Afgewogen alternatieven

In paragraaf 2.1 is ingegaan op het Regeldrukreductieprogramma en het onderzoek dat is uitgevoerd door de werkgroep regeldruk werkgebonden personenmobiliteit. Het eindrapport van de werkgroep, dat als bijlage bij de brief van de minister van EZ op 5 september 2025¹² naar de Tweede Kamer is gezonden, bevat beleidsopties waarmee de regeldruk door de rapportageverplichting van het besluit WPM kan worden verlicht. Deze beleidsopties kunnen worden gezien als alternatieven voor het maken van een uitzondering voor organisaties met minder dan 250 werknemers. Ook die alternatieve maatregelen leiden tot vermindering van de regeldruk. Hieronder zijn deze alternatieve maatregelen beschreven.

Verbeteren handreiking

De werkgroep heeft voorgesteld om een aantal verbeteringen door te voeren in de Handreiking Gegevensverzameling werkgebonden personenmobiliteit.¹³ Die handreiking heeft het Ministerie van IenW gemaakt om organisaties te helpen met het verzamelen van de benodigde gegevens. Volgens de werkgroep zijn vereenvoudigen en verbeteren van de handreiking mogelijk zodat ze in de praktijk nog beter is toe te passen. Daarnaast heeft de werkgroep voorgesteld om de handreiking uit te breiden met de optie om voor de berekening van het aantal gereisde kilometers per vervoermiddel voor

¹⁰ Stb. 2023, nr. 472.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 32637, nr. 718.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 32637, nr. 706.

¹³ Deze handreiking is te vinden op de website van RVO: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/rapportage-wpm>.

woon-werk uit te gaan van vervoermiddelen die werknemers als voorkeursoptie hebben aangegeven. Aan deze verbeteringen heeft het Ministerie van IenW inmiddels gevolg gegeven. Het betreft verbeteringen in de praktische uitvoering die geen wijziging van het besluit WPM vereisen.

Tools en hulpmiddelen

Volgens de werkgroep kan het Ministerie van IenW tools of hulpmiddelen beschikbaar stellen voor het uitzetten van enquêtes en het verwerken van de enquêteresultaten. Gebleken is dat enquêtes veel regeldruk geven. Het Ministerie van IenW heeft hieraan gevolg gegeven en de tools en hulpmiddelen zullen beschikbaar zijn voor het eerstvolgende rapportagejaar. Daarnaast kan er volgens de werkgroep voor worden gezorgd dat reisapps aantrekkelijker worden en de voor de rapportage benodigde gegevens leveren. Ook deze maatregelen betreffen verbeteringen voor de uitvoeringspraktijk die geen wijziging van het besluit WPM vereisen.

Middellange termijn opties

De werkgroep doet verschillende voorstellen voor regeldrukvermindering waarvoor het besluit WPM moet worden aangepast of die grote veranderingen vereisen in de ICT-systemen. De beleidsopties betreffen de berekeningsmethode van de CO₂-uitstoot, de eenheid waarover wordt gerapporteerd en het niveau waarop wordt gerapporteerd (concern of onderneming). Vanwege de mogelijke grote en onvoorziene praktische en juridische gevolgen zullen deze beleidsopties nader worden onderzocht op wenselijkheid en haalbaarheid tijdens de tussentijdse evaluatie van het besluit WPM in 2026. Voor de korte termijn is het niet haalbaar geacht om deze mee te nemen in dit wijzigingsbesluit.

Andere opties die de werkgroep heeft aangereikt zijn het beperken van de rapportage over woon-werkmobiliteit tot het gebruik van zakelijke vervoermiddelen, het verlagen van de frequentie van het rapporteren en het uitzonderen van specifieke sectoren. Die opties zullen de regeldruk verminderen, maar tegelijkertijd ook de CO₂-reductiedoelstelling voor werkgebonden personenmobiliteit in het geding brengen. Alternatieve maatregelen kunnen dan nodig zijn om de CO₂-reductiedoelstelling te halen. Gezien deze onvoorziene gevolgen die nader onderzoek vergen, is besloten om dit buiten dit wijzigingsbesluit te laten. Wel zullen deze worden meegenomen in de tussentijdse evaluatie in 2026.

Lange termijn optie

Op grond van het besluit WPM, de CSRD en de EED rapporteren ondernemingen op dit moment over werkgebonden personenmobiliteit bij drie verschillende loketten. Het ideaalbeeld is dat organisaties maar één keer gegevens hoeven aan te leveren via één loket. Hiermee zouden ze in een keer aan alle rapportageverplichtingen voldoen. Deze aanpak is logisch en efficiënt, maar vraagt wel om ingrijpende aanpassingen in ICT-systemen en regelgeving. Dit kan pas op langere termijn (na 2028) worden gerealiseerd en vergt ingrijpende aanpassingen van het besluit WPM.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Klimaatverordening en de Klimaatwet

De Europese klimaatverordening ("Europese klimaatwet") bevat de bindende doelstelling van klimaatneutraliteit in de Europese Unie die uiterlijk in 2050 moet worden bereikt.¹⁴

¹⁴ Verordening (EU) 2021/1119 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet").

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 – 2030¹⁵ 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.

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 – 2030¹⁶ 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. Het besluit WPM geeft invulling aan die maatregel. Als dit wijzigingsbesluit in werking is getreden, geeft het besluit WPM geen invulling meer aan die maatregel voor de ondernemingen en rechtspersonen met 100 tot 250 werknemers. Aan het oorspronkelijke reductiedoel dat was afgesproken in het kader van het Klimaatakkoord (1 megaton CO₂ in 2030) en dat was gekoppeld aan de maatregel normering in wetgeving, wordt echter nog steeds voldaan. Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 wordt het nieuwe reductiedoel namelijk 1,2 megaton CO₂ bespaard.

3.2 Omgevingswet

Dit wijzigingsbesluit is gebaseerd op artikel 4.3, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet. Op grond van dat artikellid 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.

Dit wijzigingsbesluit zondert op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet de ondernemingen en rechtspersonen met minder dan 250 werknemers uit van de aanwijzing als milieubelastende activiteit.

4. Verhouding tot andere wetgeving

De hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal bevatten op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet regels over milieubelastende activiteiten. Die activiteiten betreffen activiteiten die worden verricht op een bepaalde locatie. De regels in afdeling 18.1 Bal gaan ook over milieubelastende activiteiten, namelijk het door een onderneming of rechtspersoon laten reizen van werknemers. Omdat die activiteiten niet worden verricht op een bepaalde locatie, zijn de regels niet opgenomen in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal. Ondernemingen en rechtspersonen kunnen

¹⁵ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, april 2020, publ. Nr.0220-068.

¹⁶ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, april 2020, publ. Nr.0220-068.

zowel vallen onder de hoofdstukken 2 tot en met 5 als onder afdeling 18.1 Bal. Dat is nu het geval als het gaat om ondernemingen of rechtspersonen met 250 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 Bal 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.

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

5.2 Financiële gevolgen en bestuurlijke lasten

Bij de financiële gevolgen van dit wijzigingsbesluit voor ondernemingen en rechtspersonen gaat het om de regeldrukkosten en de inhoudelijke nalevingskosten.

5.2.1 Regeldruk

De regeldrukkosten door het besluit WPM worden veroorzaakt door de jaarlijkse rapportageverplichting. Ondernemingen en rechtspersonen die onder het toepassingsbereik van de regels vallen moeten jaarlijks gegevens verstrekken over het aantal gereden kilometers, de vervoersmodaliteiten en brandstoftype. De gegevens moeten worden verstrekt met gebruikmaking van een elektronische voorziening (hierna: eLoket) die door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) wordt beheerd. Op basis van de verstrekte gegevens wordt in de voorziening geautomatiseerd de CO₂-uitstoot berekend. De ondernemingen en rechtspersonen krijgen uit de voorziening feedback over hun CO₂-uitstoot.

Het wijzigingsbesluit zorgt ervoor dat ondernemingen en rechtspersonen met minder dan 250 werknemers niet meer onder de regels vallen. Voor die groep vermindert de regeldruk dus. Voor het berekenen van de vermindering van de totale regeldruk zijn de kosten per handeling (P) en het aantal handelingen per jaar (Q) bepalend.

De kosten per handeling worden berekend op basis van de tijdsbesteding en het tarief. Uitgangspunt voor de berekening van de vermindering van de regeldrukkosten door het wijzigingsbesluit is de ingeschatte tijdsbesteding en het tarief waarvan is uitgegaan voor het besluit WPM. Bij nader inzien is gebleken dat deze inschatting aan de lage kant is geweest. Hieronder wordt daarop nader ingegaan.

Voor het besluit WPM is ingeschat dat een gemiddelde ondernemer of rechtspersoon ruim 7,1 uur besteedt om aan de rapportageverplichting te voldoen.¹⁷ Verder is uitgegaan van een gemiddeld uurtarief van € 47,-. Dat is het gemiddeld bruto uurloon. Voor het aantal handelingen per jaar is een aantal ondernemingen en rechtspersonen relevant die onder de verplichting vallen en de frequentie van rapporteren (eens per

¹⁷ Zie paragraaf 5.2.1. van de nota van toelichting bij het besluit WPM, Stb. 2023, nr. 472.

jaar). Voor het besluit WPM is ervan uitgegaan dat ongeveer 8.000 ondernemingen en rechtspersonen binnen het toepassingsbereik van de regels vallen. Daarbij is opgemerkt dat het aantal ondernemingen en rechtspersonen dat onder de regels valt per jaar licht kan wisselen, door bijvoorbeeld fusies of krimp van een organisatie. Over het rapportagejaar 2024 moesten ongeveer 7.950 organisaties rapporteren. Voor de eenvoud is voor de berekening van de vermindering van de regeldrukkosten uitgegaan van 8.000 organisaties.

De totale jaarlijkse administratieve lasten door de regels van hoofdstuk 18 Bal kwamen daarmee uit op circa € 2,7 miljoen $((8.000 * 1) * (7,1 * 47,-))$ bedragen. Dat zijn dus de administratieve lasten voor de ondernemingen en rechtspersonen met 100 of meer werknemers. Voor organisaties met 100 – 250 werknemers bedragen die lasten circa € 1,6 miljoen. 58% van de doelgroep die voorheen onder afdeling 18 Bal viel (organisaties met 100 of meer werknemers) heeft namelijk minder dan 250 werknemers. En 58% van € 2.7 miljoen is circa € 1,6 miljoen. Dit wijzigingsbesluit leidt derhalve tot een besparing op de jaarlijkse regeldrukkosten van € 1,6 miljoen.

Daadwerkelijke en gevoelde regeldruk

Zoals hiervoor aangegeven is de tijdsbesteding voor organisaties om te voldoen aan de rapportageverplichting waarschijnlijk te laag ingeschat. Uit contacten met ondernemingen die over 2024 een rapportage hebben ingediend, is gebleken dat het uitzetten van een enquête voor de gegevens over woon-werkmobiliteit en het verwerken van de resultaten daarvan, voor sommige midden- en kleinbedrijven meerdere dagen vergden. Voor het besluit WPM werd ervan uitgegaan dat dit zo'n drie uur zou kosten. In de praktijk blijkt het om zo'n 20 uur te gaan.

Voor de midden- en kleinbedrijven kan bij nader inzien dan ook worden geconcludeerd dat de regeldruk door de rapportageverplichting hoger ligt dan vooraf ingeschat. De daadwerkelijke vermindering van de regeldruk door het wijzigingsbesluit zal dan ook hoger zijn dan 1,6 miljoen euro. Uitgaande van 20 uur voor het verzamelen en verwerken van de gegevens over woon-werkmobiliteit in plaats van 3 uur, levert dat een totale tijdsbesteding op van 24,1 uur $(7,1 - 3 + 20)$ voor de midden- en kleinbedrijven. Het wijzigingsbesluit zorgt daarmee voor een vermindering van de regeldruk met 24,1 uur $* € 47,- = € 1.133,-$ per onderneming per jaar. Door het wijzigingsbesluit gaat de rapportageverplichting niet meer gelden voor 4.640 midden- en kleinbedrijven (58% van 8.000). De totale vermindering van de regeldruk door het wijzigingsbesluit komt daarmee uit op € 5.255.728,- per jaar.

Voor de grote ondernemingen is de conclusie dat de ex-ante ingeschatte regeldruk iets te laag is geweest maar wel voldoende overeenstemt met de feitelijke regeldruk.

Ander punt is de gevoelde regeldruk. Die ligt redelijk hoog. Een groot deel van de werkgevers heeft het als 'veel werk' ervaren. De gegevens moeten uit verschillende systemen/bronnen worden gehaald. Daarbij komt dat werknemers flink gestimuleerd moeten worden om gegevens aan te leveren. Ook het inrichten van de systemen om de gegevens te registreren heeft veel tijd gekost. De materie wordt daarnaast als complex ervaren en de instructie niet altijd duidelijk. Een klein deel van de ondernemers plaatst vraagtekens bij het nut van de rapportage en ook het doel wordt vaak niet gezien. Dit draagt eraan bij dat de gevoelde regeldruk hoog ligt. Dat geldt met name voor de midden- en kleinbedrijven en in mindere mate voor de grote ondernemingen.

5.2.2 Inhoudelijke nalevingskosten

Inhoudelijke nalevingskosten zijn alleen aan de orde als een emissiegrenswaarde wordt ingevoerd voor individuele organisaties (zie de inleiding). Als een emissiegrenswaarde

van kracht wordt, zullen de organisaties die onder het besluit WPM vallen vanaf 2030 aan de emissiegrenswaarde moeten voldoen.

De nalevingslasten worden in eerste instantie bepaald door de hoogte van de emissiegrenswaarde. De emissiegrenswaarde die al in het besluit WPM staat maar nog niet in werking is getreden, is voor zakelijke mobiliteit 96 gram per reizigerskilometer. Die waarde is gebaseerd op het Nederlandse gemiddelde zoals die was ten tijde van de voorbereiding van het besluit WPM. Als een emissiegrenswaarde is vereist om het beoogde reductiedoel te halen, zal die waarde hoogstwaarschijnlijk moeten worden bijgesteld op basis van de cijfers die over 2024 en 2025 zijn/worden gerapporteerd (zie ook paragraaf 2.1). Ook is bijstelling waarschijnlijk vereist vanwege de wijziging van de doelgroep door dit wijzigingsbesluit. Voor een bijstelling van de emissiegrenswaarde is een wijziging van het besluit WPM vereist. In de voorbereiding op die wijziging zullen de effecten, waaronder de inhoudelijke nalevingskosten, in kaart worden gebracht.

Op dit moment is niet in te schatten hoe hoog de kosten voor organisaties zullen zijn om aan een eventueel in te voeren emissiegrenswaarde te voldoen. De organisatie die niet aan de emissiegrenswaarde voldoet kan namelijk zelf kiezen welke maatregelen worden getroffen om de CO₂-emissie per reizigerskilometer te verminderen. De regels schrijven 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 die maatregelen die het beste passen bij de bedrijfsvoering, waarbij kosten-efficiëntie een belangrijke factor is. De nalevingskosten zijn afhankelijk van de maatregelen waarvoor een organisatie kiest.

Als een emissiegrenswaarde voor zakelijke mobiliteit wordt ingevoerd en een onderneming/rechtspersoon daaraan niet voldoet, zijn verschillende maatregelen denkbaar. Die maatregelen zijn weergegeven in de volgende tabel.

	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

Verschiedende maatregelen kunnen 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:

- aanschaf (elektrisch duurder);

- rijkosten (elektrisch goedkoper);
- onderhoud (elektrisch goedkoper).

Een elektrische auto is goedkoper in gebruik, maar momenteel duurder in aanschaf. De totale maandelijkse kosten (inclusief de afschrijving) van een nieuwe elektrische auto zijn daarom gemiddeld iets hoger dan bij een nieuwe brandstofauto. De laatste jaren worden elektrische auto's in aanschaf wel steeds goedkoper. De verwachting is dan ook dat de maandelijkse kosten tussen fossiele en elektrische voertuigen in de nabije toekomst hetzelfde zullen zijn. Dat betekent dat organisaties die kiezen voor het elektrificeren van het wagenpark of de leasevloot niet met hogere kosten geconfronteerd zullen worden.

5.2.3 Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Op [...] heeft ATR advies uitgebracht over het ontwerpbesluit.
PM

De reacties op de punten van ATR zijn weergegeven in de volgende tabel.

Opmerking ATR	Reactie

5.2.4 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.¹⁸ In het rapport worden de totale (extra) kosten voor de uitvoering van de regels van afdeling 18.1 Bal door de decentrale overheden ingeschat op € 800.000. Voor een onderbouwing van de inschatting van de kosten wordt verwezen naar het onderzoeksrapport.

Met dit wijzigingsbesluit zullen de bestuurlijke lasten verminderen. De doelgroep van het besluit wordt namelijk beperkt tot ondernemingen en rechtspersonen met 250 of meer werknemers. De doelgroep wordt daarmee verminderd met 58% (zie paragraaf 5.2.1). De bestuurlijke lasten zullen globaal gezien met hetzelfde percentage verminderen. De besparing op de bestuurlijke lasten als gevolg van dit wijzigingsbesluit komt daarmee uit op € 464.000,-.

5.3 Gevolgen voor het milieu

Dit wijzigingsbesluit wijzigt de doelgroep die onder de regels van afdeling 18.1 Bal valt en dus jaarlijks moet rapporteren over werkgebonden personenmobiliteit. Tegelijkertijd is het reductiedoel zoals weergegeven in de nota van toelichting bij het besluit WPM¹⁹, proportioneel verlaagd van 1,5 megaton naar 1,2 megaton CO₂ te bereiken in 2030. Vanwege de verlaging van het reductiedoel is het emissieplafond dat geldt voor die organisaties verhoogd. De organisaties met 250 of meer werknemers hebben geen hogere reductieopgave gekregen.

¹⁸ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/09/24/aef--onderzoeksrapport-uitvoeringskosten-klimaatakkoord>.

¹⁹ Stb. 2023, nr. 472.

De verlaging van het reductiedoel heeft alleen gevolgen voor klimaatverandering als tijdens de tussentijdse evaluatie in 2026 zou blijken dat de totale CO₂-uitstoot van alle organisaties met 100 of meer werknemers boven het oorspronkelijke emissieplafond zou uitkomen. Als de CO₂-uitstoot van de oorspronkelijke doelgroep (100 of meer werknemers) onder dat emissieplafond blijft, kan geconcludeerd worden dat het verkleinen van de doelgroep van het besluit WPM geen gevolgen heeft voor het halen van het oorspronkelijke reductiedoel (1,5 megaton). Ook die kleinere doelgroep (250 of meer werknemers) gaat dat reductiedoel dan namelijk halen zonder dat daarvoor een emissiegrenswaarde voor individuele organisaties nodig zal zijn (zie paragraaf 2.1).

5.4. Gevolgen voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de hoofdvestiging van de onderneming of rechtspersoon is gelegen, zijn het bevoegd gezag voor de regels van afdeling 18.1 Bal. Het bevoegd gezag is verplicht om de taken en de daarmee samenhangende werkzaamheden die betrekking hebben op de uitvoering en de handhaving op te dragen aan een omgevingsdienst. De omgevingsdiensten dragen dan ook zorg 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 die afdeling.

In de voorbereiding op het besluit WPM zijn de gevolgen voor de uitvoering en de handhaving in kaart gebracht. Er is toen opgemerkt dat omgevingsdiensten:

- jaarlijks (een deel van) de rapportages die zijn ingediend zullen controleren met gebruikmaking van een nog te ontwikkelen hulpmiddel;
- de organisaties die niet hebben gerapporteerd, zullen moeten aanschrijven om alsnog de benodigde gegevens in te dienen (zo nodig met een bestuurlijke sanctie);
- als er een emissiegrenswaarde van kracht wordt, controleren op de naleving daarvan en in een zeer gering aantal uitzonderingssituaties maatwerk toepassen.

Over het rapportagejaar 2024 heeft ongeveer 74% van de organisaties met 100 tot 250 werknemers, de rapportage ingediend. Bij 26% (= 1200 organisaties) zou dus door de omgevingsdiensten gehandhaafd kunnen worden om af te dwingen dat alsnog een rapportage wordt ingediend. Dit wijzigingsbesluit zorgt ervoor dat er – met terugwerkende kracht - vanaf 2026 niet meer gerapporteerd hoeft te worden. Omdat over het algemeen de naleving van verplichtingen in de loop van de tijd verbetert, wordt ingeschat dat bij continuering van de verplichting de naleving vanaf rapportagejaar 2026 rond de 90% zou liggen. Dat betekent dat er dan bij ongeveer 4.640 organisaties met 100 tot 250 werknemers (10%) gehandhaafd zou moeten worden. Omdat de verplichting voor die organisaties vervalt, hoeven de omgevingsdiensten bij die 4.640 organisaties geen handhavingsacties in te zetten. Daar komt bij dat de rapportages van de ruim 4.624 organisaties met 100 tot 250 werknemers niet meer gecontroleerd hoeven te worden.

5.5 Gevolgen voor de rechtspraak

De gevolgen voor de rechtspraak zijn voor het besluit WPM in kaart gebracht en ter advisering voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak. De Raad heeft toen geconcludeerd dat er geen reden was om aan te nemen dat de werklast van de gerechten substantieel zou toenemen vanwege het besluit WPM. De Raad zag dan ook geen aanleiding voor inhoudelijke advisering over dit wijzigingsbesluit. Omdat dit wijzigingsbesluit de doelgroep van de regels van afdeling 18.1 Bal vermindert, zal de

werklast voor de gerechten alleen maar minder worden. In ieder geval zal er geen sprake zijn van een substantiële wijziging in de werklast van de gerechten. Het wijzigingsbesluit heeft dan ook geen gevolgen voor de rechtspraak.

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 het besluit WPM en dit wijzigingsbesluit.

Eerder al zal in 2026 in ieder geval worden bepaald of de kooldioxide-emissie in 2025 onder het emissieplafond is uitgekomen (zie paragraaf 2.1). 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 gezien 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') in de nota van toelichting bij het besluit WPM²⁰ is aangegeven zal eerst een gegevensbeschermingseffectbeoordeling worden uitgevoerd voordat een emissiegrenswaarde voor woon-werkmobiliteit in het Bal wordt opgenomen.

Bij de evaluatie in 2026 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 ook tot voorlichting, communicatie en handhaving.

6. Advies en consultatie

Bij de totstandkoming van dit wijzigingsbesluit zijn de belanghebbende organisaties en partijen betrokken. In dit hoofdstuk wordt de belangrijkste inbreng beschreven. In artikel 23.5 van de Omgevingswet is de betrokkenheid van het parlement voor dit wijzigingsbesluit via de voorhangprocedure geregeld.

Internetconsultatie

In de periode van [...] heeft de internetconsultatie op het ontwerp van dit wijzigingsbesluit plaatsgevonden. In totaal hebben [...] organisaties gebruik gemaakt van de consultatiemogelijkheid, waaronder:

– [...]

De volgende reacties zijn tijdens de internetconsultatie gegeven:

– [...]

²⁰ Stb. 2023, nr. 472.

Adviesorganen

Zoals in paragraaf 5.1 is aangegeven is het Adviescollege toetsing regeldruk om advies gevraagd. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de reactie van dat college en de wijze van verwerking.

Parlementaire betrokkenheid

Op [...] is het ontwerp van het wijzigingsbesluit toegezonden aan het parlement voor de voorhangprocedure.²¹

Op [...] is de voorhangprocedure afgerond.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Besluit activiteiten leefomgeving)

Na deze wijziging van artikel 18.11, tweede lid, onder c en d, van het Bal, vallen onder de milieubelastende activiteiten alleen reizen van werknemers van ondernemingen en rechtspersonen met in totaal ten minste 250 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 met artikel 6, onder c, van de Handelsregisterwet 2007) met in totaal ten minste 250 werknemers.

Als een onderneming of rechtspersoon op 1 januari in totaal minder dan 250 werknemers heeft, vallen de reizen die door de werknemers van die onderneming of rechtspersoon worden gemaakt, buiten de milieubelastende activiteiten. Elk jaar zal moeten worden bekeken wat het aantal werknemers was op 1 januari van het jaar waarover gerapporteerd moet worden op grond van artikel 18.15. Als dat aantal minder dan 250 is, zijn de regels van afdeling 18.1 Bal niet van toepassing.

Reizen van werknemers van een onderneming of rechtspersoon die buiten Nederland is gevestigd, vallen alleen onder de milieubelastende activiteiten als de nevenvestigingen in Nederland 250 of meer werknemers hebben.

Artikel II (Inwerkingtredingsbepaling)

Dit wijzigingsbesluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Aan het besluit is terugwerkende kracht verleend tot 1 januari 2026. Beoogd is namelijk dat ondernemingen en rechtspersonen met minder dan 250 werknemers vanaf het rapportagejaar 2026 niet meer aan de rapportageverplichting hoeven te voldoen. De uitzondering heeft voor de betrokken ondernemingen en rechtspersonen dan ook geen belastend karakter. Ook is er geen sprake van een aantasting van de rechtszekerheid van de betrokken ondernemingen en rechtspersonen. Het verlenen van terugwerkende kracht is dan ook niet bezwaarlijk.²²

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT – OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,

A.A. Aartsen

²¹ Kamerstukken II PM.

²² Zie ook aanwijzing 5.62 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.