

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Deze wetswijziging dient ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1161 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot wijziging van Richtlijn 2009/33/EG inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen (PbEU 2019, L188) (hierna: richtlijn 2019/1161 of wijzigingsrichtlijn) in een nieuw artikel 9.6.1 van de Wet milieubeheer (Wm). Deze wijzigingsrichtlijn dient uiterlijk te zijn geïmplementeerd op 2 augustus 2021. Het gaat hierbij feitelijk om een hernieuwde implementatie van richtlijn 2009/33/EG¹ (hierna: richtlijn 2009/33/EG of oorspronkelijke richtlijn), zoals die is komen te luiden na de wijzigingen van richtlijn 2019/1161. Deze wetswijziging is met name noodzakelijk omdat bij de wijzigingsrichtlijn de citeertitel van de oorspronkelijke richtlijn, die wordt genoemd in artikel 9.6.1 van de Wm, is gewijzigd, waardoor het huidige artikel niet meer volstaat.

Het nieuw voorgestelde artikel 9.6.1 van de Wm zal de wettelijke basis gaan bieden voor het vaststellen van een nieuwe ministeriële regeling die in verband met de implementatie van de wijzigingsrichtlijn ook nodig zal zijn. Handhaving van de bestaande, op het huidige artikel 9.6.1 van de Wm gebaseerde Regeling bevordering aankoop schone en energiezuinige voertuigen is vanwege het grote aantal wijzigingen in verband met deze wijzigingsrichtlijn niet mogelijk. Een transponeringstabel van implementatie van de verschillende artikelen van richtlijn 2009/33/EG zal worden opgenomen in de toelichting bij deze nieuwe regeling.

2. Achtergronden

2.1. Europese context

De wijzigingsrichtlijn maakt deel uit van een tweede pakket aan voorstellen dat de Europese Unie moet helpen om emissiearme mobiliteit tot stand te brengen. Het voorstel moet bijdragen aan het terugdringen van de CO₂-uitstoot en luchtverontreinigende emissies van mobiliteit.

Richtlijn 2009/33/EG was van toepassing op overheidsopdrachten door aanbestedende diensten of aanbestedende entiteiten boven een bepaalde drempelwaarde. Deze begrippen zijn gedefinieerd in de Europese aanbestedingsrichtlijnen² en omvatten de staats-, regionale en lokale overheidsinstanties en publiekrechtelijke instellingen zoals in Nederland het Rijk, de provincies en de gemeenten. De richtlijn was ook van toepassing op exploitanten op het terrein van personenvervoer zoals bedoeld in verordening 1370/2007³ die in het kader van een openbaredienstcontract vervoersdiensten verrichten. Voor Nederland gaat het hier om de vervoersregio's, zoals bijvoorbeeld GVB in Amsterdam, HTM in Den Haag of RET in Rotterdam.

¹ Richtlijn 2009/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen (PbEU 2009, L120).

² Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PbEU 2014, L94), en Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PbEU 2014, L94).

³ Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PbEU 2007, L315).

De oorspronkelijke richtlijn hanteerde een systeem waarbij de EU-wetgeving op het gebied van overheidsopdrachten werd aangevuld met duurzaamheidscriteria. Dit hield in dat aanbestedende diensten en instanties bij de aankoop van wegvoertuigen rekening moesten houden met verschillende operationele energie-en milieueffecten zoals het energieverbruik, de uitstoot van CO₂, en de uitstoot van NO_x, NMHC en fijne stofdeeltjes. De aanbestedende diensten en instanties konden dit doen door in de documentatie voor de aankoop van wegvoertuigen technische specificaties op te nemen over energie-en milieuprestaties, of door energie- en milieueffecten mee te nemen in de aankoopbeslissing.

Het doel van de oorspronkelijke richtlijn was om de markt voor schone en energie-efficiënte wegvoertuigen te stimuleren. Uit een evaluatie van de Europese Commissie uit 2015 is echter gebleken dat de richtlijn niet daadwerkelijk zorgde voor meer schone voertuigen op de interne markt en slechts een zeer beperkt effect had op de vermindering van de emissies van broeikasgassen en verontreinigende stoffen. De gewijzigde richtlijn kiest daarom een andere (beleids)aanpak waarbij minimumstreefcijfers worden vastgesteld voor overheidsopdrachten voor wegvoertuigen.

Dit betekent dat, waar aanbestedende diensten en aanbestedende instanties onder de oorspronkelijke richtlijn slechts rekening moesten houden met bepaalde energie-en milieueffecten, de gewijzigde richtlijn hun een verplichting oplegt om de aanbesteding van voertuigen en diensten in overeenstemming te brengen met de minimumstreefcijfers voor overheidsopdrachten voor schone voertuigen. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen schone lichte voertuigen en schone zware voertuigen. De richtlijn bepaalt voor deze voertuigen wat verstaan wordt onder 'schoon'. Deze definitie verschilt voor lichte en zware voertuigen.

Voor Nederland heeft dit als gevolg dat van alle overheidsopdrachten tussen 2 augustus 2021 en 31 december 2025 die betrekking hebben op lichte voertuigen (auto's en bestelbussen), 38,5% daarvan schone lichte voertuigen moeten zijn. Schoon betekent in dit geval dat een voertuig maximaal 50 gram CO₂ per km en maximaal 80% van de toegestane luchtverontreinigende emissies mag uitstoten.

Voor zware voertuigen gaat het in dezelfde periode om 10% van alle vrachtwagens en 45% van alle bussen. Schoon betekent in dit geval dat de voertuigen volledig op alternatieve brandstoffen rijden, conform de definitie in richtlijn 2014/94/EU⁴. De helft van het percentage voor de bussen moet daarbij worden ingevuld met nul emissie voertuigen. Het is hierbij van belang dat het gaat om een percentage van het totaal aantal aanbestede voertuigen. Het gaat dus uitdrukkelijk niet om de streefcijfers per individuele aanbesteding.

Voor een tweede periode die loopt van 1 januari 2026 tot en met 31 december 2030 geldt voor lichte voertuigen hetzelfde percentage. Dit mag in deze periode echter alleen ingevuld worden door de aanbesteding van zogenaamde nul emissievoertuigen. Voor vrachtwagens geldt een minimumpercentage van 15% en voor bussen een minimumpercentage van 65%. Voor de bussen geldt ook in dit geval dat de helft van dit percentage moet worden ingevuld door de aanbesteding van nul emissievoertuigen. Voor de andere helft en ook voor de invulling van het minimumpercentage voor de vrachtwagens, geldt wederom dat voertuigen op alternatieve brandstoffen als 'schoon' worden aangemerkt.

⁴ Richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (PbEU 2014, L307).

Tot slot staat de richtlijn toe dat lidstaten hogere nationale streefcijfers toepassen of strengere vereisten hanteren dan de percentages die in de bijlage zijn vermeld.

Daarnaast is het toepassingsbereik van de richtlijn uitgebreid naar overeenkomsten voor de aankoop, leasing, huur of huurkoop van wegvoertuigen gegund door aanbestedende diensten en aanbestedende instanties boven een bepaalde drempelwaarde, en op aanbestedende diensten en aanbestedende instanties wanneer zij bepaalde dienstencontracten aangaan.

2.2. Nationale context

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de afspraken die zijn gemaakt op de klimaatop in Parijs. Het doel is het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot ruim onder de 2°C, met als streven de opwarming te beperken tot 1,5°C, ten opzichte van het pre-industriële tijdperk. Deze afspraken zijn door de Europese Unie vertaald naar Europese afspraken. De EU als geheel heeft zich gecommitteerd aan een reductie van de CO₂-uitstoot met 50% in 2030. Nederland zet zich in om deze doelstelling te verhogen naar 55%. In Nederland is afgesproken dat in 2030 de CO₂-uitstoot met 49% teruggedrongen moet zijn. Alle sectoren van de Nederlandse economie moeten hieraan een bijdrage leveren. In het Klimaatakkoord⁵ van 2019 zijn hierover afspraken gemaakt. Ook over de manier waarop de mobiliteitssector de CO₂-uitstoot zal terugdringen zijn afspraken gemaakt. Door de inzet op nul emissiemobiliteit in het Klimaatakkoord wordt ook een bijdrage geleverd aan het terugdringen van de luchtverontreinigende emissies.

2.3. Beleidskader

In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt om de CO₂-uitstoot van het wegvervoer terug te dringen langs de volgende lijnen:

- (a) het stimuleren van het gebruik van duurzame energiedragers waarbij wordt ingezet op het vergroten van de productie en de inzet van duurzame geavanceerde biobrandstoffen, waterstof en hernieuwbare synthetische brandstoffen;
- (b) het stimuleren van elektrisch (personen)vervoer gericht op het streven naar 100% emissieloze nieuwverkoop van personenauto's in 2030;
- (c) het verminderen van 8 miljard zakelijke (auto)kilometers in 2030 en waarbij tevens wordt gestreefd naar 200.000 extra fietsforensen;
- (d) verduurzaming in de logistiek.

Behalve via duurzame energiedragers wordt er ook langs andere wegen aangestuurd op een versnelling van de gang naar een emissievrije logistiek. Per 2023 wordt bijvoorbeeld een heffing voor het vrachtverkeer ingevoerd⁶. Voor de logistiek in steden zijn in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt over het instellen van middelgrote zero-emissiezones in 30 tot 40 grotere gemeenten in 2025. Daarnaast bevat het Klimaatakkoord afspraken over emissievrij bouwverkeer. De overheid gaat bij aanbestedingen van grond- weg en waterwerken (GWW) letten op klimaatneutraliteit en circulariteit.

In het Klimaatakkoord zijn ook afspraken gemaakt over het duurzaam aanbesteden van voertuigen door de Rijksoverheid en de andere overheden, die aansluiten bij de verplichtingen uit de richtlijn.

Afgesproken is dat het rijkswagenpark in 2028 geheel emissieloos zal zijn. Regionale overheden hebben afgesproken dat het eigen wagenpark van lichte voertuigen in 2030

⁵ www.klimaatakkoord.nl

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 31305, nr 239

emissieloos zal zijn. Voor de zware voertuigen wordt gestreefd naar zoveel mogelijk emissieloze voertuigen in 2030. Ook hebben zij afgesproken dat bij de inkoop van opdrachten uiterlijk in 2030 de voorwaarde gesteld zal worden dat het vervoer emissieloos moet zijn.

Eerder is ook al het Bestuursakkoord Zero Emissie Bussen gesloten⁷. Provincies, vervoersregio's, netbeheerders, energieproducenten, de Rijksoverheid en het bedrijfsleven werken hierin samen aan de verdere uitrol en opschaling van zero-emissie bussen en de noodzakelijke alternatieve tank- en laadinfrastructuur. In 2025 zullen alle nieuw instromende OV-bussen zero-emissie zijn, zodat in 2030 alle ongeveer 5.000 OV-bussen zero-emissie zijn.

Gemeenten, provincies, netbeheerders, energieproducenten, de Rijksoverheid en het bedrijfsleven zullen werken aan de verdere uitrol en opschaling van zero-emissie doelgroepenvervoer middels het Bestuursakkoord zero-emissie doelgroepenvervoer⁸. Onderdeel hiervan is dat 50% van de taxi's in 2025 zero-emissie zullen zijn. Gemeenten, de Rijksoverheid en het bedrijfsleven hebben hiernaast een convenant afgesloten over de verduurzaming van reinigingsvoertuigen⁹. Vanaf 2025 schaft de reinigingsbranche alleen nog maar voertuigen op duurzame brandstof of zero-emissie aan. Vanaf 1 januari 2030 zijn alle nieuw aan te schaffen reinigingsvoertuigen emissievrij (aan de uitlaat).

De Rijksoverheid en decentrale overheden zeggen toe dat bedrijven die hun wagenpark hebben verduurzaamd een voordeel krijgen bij relevante aanbestedingen, ofwel door een hoge mate van duurzaamheid te eisen, ofwel door duurzaamheid op te nemen als zwaarwegende wegingsfactor bij de gunning.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

De oorspronkelijke Richtlijn is geïmplementeerd in artikel 9.6.1 van de Wm. Dit artikel bevatte een subdelegatiebepaling die het mogelijk maakte om regels te stellen om te bevorderen dat aanbestedende diensten, instanties en exploitanten bij de aankoop van wegvoertuigen rekening hielden met energie-en milieueffecten.

Ten behoeve van de implementatie van de oorspronkelijke richtlijn zijn op grond van artikel 9.6.1 nadere regels gesteld in de Regeling bevordering aankoop schone en energiezuinige voertuigen. Hierbij is gekozen voor een ministeriële regeling, in plaats van een algemene maatregel van bestuur, omdat artikel 21.6, zesde lid, van de Wm bepaalt dat dit mogelijk is wanneer die regels uitsluitend een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie uitvoeren.

Door de wijzigingen die richtlijn 2019/1161 doorvoert, krijgt richtlijn 2009/33/EG een nieuwe citeertitel, en wordt het toepassingsbereik van de richtlijn uitgebreid met leasing, huur en huurkoop van voertuigen, en tot contracten voor bepaalde diensten. Dit maakt aanpassing van artikel 9.6.1 van de Wm noodzakelijk.

⁷ Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer per bus.

www.greendeals.nl/sites/default/files/uploads/2015/04/Bestuursakkoord_Zero_OV-Bus_v3.pdf.

⁸ www.zeroemissiedoelgroepenvervoer.nl.

⁹ www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/10/01/rijk-en-gemeenten-maken-afspraken-over-schone-vuilniswagens.

Aangezien de nieuwe richtlijn een andere strekking heeft, zal ook de lagere regelgeving moeten worden aangepast. In een ministeriële regeling zal worden gespecificeerd welke overheidsopdrachten en diensten vallen onder de reikwijdte van de richtlijn en aan welke minimumcijfers wat betreft emissies aanbestedende diensten en aanbestedende instanties gebonden zijn met betrekking tot in de bijlage bij de richtlijn genoemde categorieën van voertuigen. Daarnaast wordt de betekenis van 'schone' voertuigen gedefinieerd, en wordt invulling gegeven aan de mogelijkheden tot vrijstellingen en uitzonderingen die de richtlijn biedt.

Voor wat betreft de handhaving, kunnen burgers en bedrijven een beroep doen op artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, wanneer de op artikel 9.6.1 van de Wm gebaseerde regels niet worden nageleefd. Bij aanbestedingen is het gebruikelijk dat de naleving van de toepasselijke regels kan worden afgedwongen door middel van een kort geding bij de civiele rechter. Deze methode werkt in de praktijk snel en efficiënt. Niet-naleving van de bij of krachtens artikel 9.6.1 van de Wm gestelde regels wordt daarom niet gesanctioneerd via de Wet economische delicten. Er is op dit punt dus geen verschil ten opzichte van de implementatie van de oorspronkelijke richtlijn.

Gelet op het feit dat deze wet ziet op de implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen, kan daarnaast ook een beroep worden gedaan op de toezichtinstrumenten van de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe). De naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen op het gebied van aanbesteding werd bij de introductie van de Wet NERpe expliciet genoemd als een van de aanleidingen voor het aannemen van die wet.¹⁰ Het gebruik van de wet NERpe ligt daarom in dit geval in de rede.

4. Gevolgen (voor milieu en voor de uitvoering door diensten en organisaties die er mee te maken krijgen)—onderscheid financiële en niet-financiële gevolgen

Met deze wijzigingen in de Wm wordt de wettelijke basis gelegd voor de implementatie van de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn. Deze zullen worden uitgewerkt in een nieuwe Regeling bevordering aankoop schone en energiezuinige voertuigen. De gevolgen zullen dan ook in de Regeling nader worden toegelicht. De verwachting is dat de richtlijn beperkte additionele inspanningen van de aanbestedende diensten zal vragen, bovenop de afspraken die al zijn gemaakt in het Klimaatakkoord. De richtlijn heeft alleen betrekking op aanbestedende diensten en instanties die onder de aanbestedingsregels vallen. Daarom is er slechts een beperkte toename van lasten voor burgers of het bedrijfsleven te verwachten. Er is dan in het algemeen ook geen sprake van een toename in administratieve regeldruk.

Over het algemeen zijn nul-emissievoertuigen iets duurder dan conventionele voertuigen. De verwachting is dat dit nog wel enige jaren zo zal blijven. Daarnaast kan er sprake zijn van kosten voor laadinfrastructuur. Dit betekent dat duurzaamheidseisen die aan het wagenpark worden gesteld ook hogere kosten met zich mee brengen. In het impact assessment van de Europese Commissie¹¹ worden de aanbestedingskosten over de periode 2020-2035 1 tot 12% hoger ingeschat dan normaal, met de meeste waarschijnlijkheid tussen de 1 en 5%.

¹⁰ Kamerstukken II 2009/2010, 32157, nr 3.

¹¹ Europese Commissie, Impact Assessment Accompanying the document Proposal for A Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2009/33/EC on the promotion of clean and energy-efficient road transport vehicles, SWD(2017)366 final.

Hier staat tegenover dat door lagere brandstof- en onderhoudskosten de totale operationele kosten lager uitvallen, tussen de 1 en 11%. Als er wordt gekeken naar de total costs of ownership (TCO), zal het verschil in kosten met conventioneel significant kleiner worden. Daarnaast levert het CVD-scenario ook aanzienlijke baten op voor consumenten en bedrijven over de gehele doorlooptijd, zoals verbeterde luchtkwaliteit en een grotere vraag naar schonere voertuigen.

5. Advies en Consultatie

Aangezien het wetsvoorstel ziet op aanbestedingen door onder andere decentrale overheden, is dit voorstel ter consultatie voorgelegd aan de VNG, IPO en Unie van Waterschappen. Tegelijkertijd is het voorstel ter consultatie voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Aangezien het wetsvoorstel beperkte inhoudelijke impact heeft zal een bredere raadpleging later plaatsvinden tijdens de internetconsultatie van de ministeriële regeling.

De ATR heeft aangegeven dit dossier niet te selecteren voor een formeel advies. Dit gelet op de analyse dat er naar verwachting geen regeldrukeffecten aan de orde zijn als gevolg van het voorstel. Aangezien de verplichtingen uit de richtlijn verder zullen worden uitgewerkt in de ministeriële regeling, zal deze ook nog worden voorgelegd aan de ATR.

Uit de consultaties van de decentrale overheden kwam naar voren dat zij het doel van de richtlijn ondersteunen. De VNG gaf hierbij wel aan door deze richtlijn een lastenverhoging voor gemeenten te verwachten bij aanbesteding en inkoop rond het eigen materieel. Zij vragen daarom om een financiële compensatie van de gemeenten. Het is goed te weten dat er in het kader van het opstellen van de richtlijn een impact assessment is gedaan door de Europese Unie waaruit blijkt dat de kosten voor de implementatie zeer gering zullen zijn. Daarnaast is de richtlijn alleen van toepassing op aanbestedingen boven de Europese norm wat betekent dat kleine aanbestedingen van enkele auto's niet onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen en daarmee voor kleinere gemeentes minder impact heeft.

De VNG geeft verder aan dat ze verwacht dat de richtlijn een grote impact gaat hebben op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Zonder compensatie voor de extra lasten die dit met zich meebrengt zien zij grote problemen. In een gesprek met de VNG is aangegeven dat een programma is opgezet om gemeentes, en alle andere aanbestedingsplichtige instanties en diensten te ondersteunen bij de uitvoering van deze richtlijn. Middels gerichte communicatie, een helpdesk, workshops en een zogenaamde buyer group krijgen gemeentes de mogelijkheid om kennis en ervaring op te doen om de richtlijn tot uitvoering te krijgen. Er is echter geen financiële ondersteuning beschikbaar, anders dan de ondersteuning voor OV-bussen die is afgesproken in het Klimaatakkoord.

De VNG geeft hiernaast aan dat er onduidelijkheid bestaat over de uitvoerbaarheid van de richtlijn. In de wetwijzigingstekst en memorie van toelichting is het voor hen niet duidelijk waar de streefcijfers op gebaseerd zijn. Zij zien dit graag verduidelijkt. Naar aanleiding van deze opmerking is de toelichting aangepast, door te verduidelijken dat niet elke aanbesteding afzonderlijk moet voldoen aan verplichte minimumpercentages maar dat het gaat over het totaal aan voertuiggerelateerde aanbestedingen.

In verband met dit wetsvoorstel heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden, aangezien het gaat om strikte implementatie van een voor Nederland bindende Europeesrechtelijke rechtshandeling.

6. Inwerkingtreding

Voorgesteld wordt deze wet in werking te laten treden op 2 augustus 2021, de datum waarop de omzettingstermijn van Richtlijn 2019/1161 verloopt. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst later wordt uitgegeven, dan treedt de wet de dag na die plaatsing in werking. Omdat het EU-wetgeving betreft kan worden afgeweken van de vaste verandermomenten die zijn vastgesteld voor de inwerkingtreding van wetgeving en van de daarvoor vastgestelde publicatiedatum.

Voor de volledigheid wordt hier nog toegevoegd dat in de nieuwe regeling, in navolging van hetgeen hierover in de richtlijn is gesteld, zal worden geregeld dat deze implementatiewetgeving van toepassing zal zijn op contracten waarvoor een oproep tot mededinging is verzonden na 2 augustus 2021 of, in gevallen waarin niet in een oproep tot mededinging is voorzien, waarvoor de aanbestedende dienst of aanbestedende instantie de procedure voor het plaatsen van de overheidsopdracht na die datum is begonnen.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer