Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

Normerende regeling werkgebonden personenmobiliteit

(Internetconsultatie van 28 oktober tot en met 26 november 2020)

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) voor, m.b.t. beperking van CO2-uitstoot door verkeer. De wijziging is een afspraak uit het Klimaatakkoord (zomer 2019). Deze normerende regeling met wetgeving richt zich op zakelijke mobiliteit en woon-werkmobiliteit. De wetgeving start naar verwachting op 1 januari 2022.

Doelgroepen die door de regeling worden geraakt

De regeling geldt voor werkgevers met meer dan 100 werknemers en draagt bij aan het verduurzamen van zakelijke mobiliteit en woon-werkmobiliteit, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord. Omdat meer dan de helft van de wegkilometers in het personenvervoer werkgerelateerd is, kunnen werkgevers in het algemeen een grote rol spelen in het verduurzamen daarvan.

De regeling heeft als doel om, samen met de uitvoering van de koplopersafspraken uit het Klimaatakkoord, op werkgebonden personenmobiliteit CO2-reductie te realiseren. Voor zakelijke mobiliteit geldt daarom vanaf de start (1/1/2022) een maximumnorm, bepaald op het Nederlandse gemiddelde. De werkgevers die nog niet aan de norm voldoen, hebben vier jaar de tijd (tot 1/1/2026) om acties te ondernemen die leiden tot minder zakelijke kilometers, meer gebruik van OV of fiets, of een grotere inzet van schonere voertuigen. De regeling verplicht de werkgevers ook tot een jaarlijkse rapportage van de werkgebonden personenmobiliteit. Na het voldoen aan de rapportageplicht krijgen werkgevers een basisrapport terug dat hen kan helpen met het verduurzamen van mobiliteit, met een terugkoppeling van de eigen CO2-reductie en suggesties voor acties of meer informatie. Zij kunnen zo zelf monitoren waar zij staan en weten welke acties ondernomen kunnen worden om de werkgebonden personenmobiliteit te verduurzamen. Na deze eerste periode van 4 jaar, evalueert het ministerie in 2026 de behaalde CO2-reductie. Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie kan voor de 2e periode van 4 jaar (2026 t/m 2029) de norm voor zakelijke mobiliteit worden aangepast en kan een norm voor woon-werkmobiliteit worden ingesteld.

Verwachte effecten van de regeling voor de doelgroepen

Een norm voor zakelijke mobiliteit en later een mogelijke norm voor woon-werkmobiliteit zullen, samen met de uitvoering van de koplopersafspraken uit het Klimaatakkoord, leiden tot een reductie van 1 Mton CO2-uitstoot in werkgebonden personenmobiliteit in 2030. De regeling maakt deel uit van een groot aantal CO2-reducerende afspraken in het Klimaatakkoord, die de gevolgen van een negatieve klimaatverandering tegengaan en die door meerdere partijen tegelijkertijd

uitgevoerd worden. De overheid voert hierover de regie om samenhang hierin te borgen. De normerende regeling is een wettelijk instrument dat andere, op vrijwilligheid gebaseerde acties ondersteunt. De regeling biedt transparantie over de behaalde resultaten en maakt nadrukkelijk onderdeel uit van een stimulerende omgeving om werkgevers tot actie te verleiden. Door deze opzet maakt de regeling werkgevers bewust van hun verantwoordelijkheid. Ook krijgen werkgevers concrete handvatten voor het verduurzamen van de werkgebonden personenmobiliteit. De regeling zet achterblijvers aan tot actie met volledige keuzevrijheid in de manier waarop. De jaarlijkse rapportages leveren voldoende data voor evaluatie van de norm voor zakelijke mobiliteit en voor het mogelijk invullen van een norm voor woon-werkmobiliteit in 2026. Het totale pakket biedt werkgevers ook stimulerende maatregelen. De regeling sluit aan op andere beleidsdoelen en activiteiten die gericht zijn op CO2-reductie, zoals de stimulering van elektrisch vervoer en de fiets, en het verbeteren van de bereikbaarheid.

De reacties

Er kon worden gereageerd op deze regeling en de toelichting. Er zijn in totaal 21 reacties ingediend, hiervan zijn er 16 openbaar. Indieners zijn met name:

- Branche-organisaties en bedrijven;
- Overheidsorganisaties, waaronder Omgevingsdiensten;
- Maatschappelijke- en belangenorganisaties.

1. Algemeen beeld en grondhouding van de reacties

Veel van de reacties geven aan dat de normerende regeling zorgt voor bewustwording en dat wordt als positief ervaren. De meeste reacties onderschrijven de regeling en geven zowel inhoudelijke aandachts- en verbeterpunten als ook suggesties aan. De oproep is om daar tijd voor te nemen. Een aantal indieners spreekt zorg uit, geeft aan nu geen voorstander te zijn of vraagt te wachten op adviezen. De kritische kanttekeningen worden uitgebreid toegelicht. Dat geldt ook voor de indieners die een positieve grondhouding hebben. Zij vragen om een hogere norm of om een sectorale aanpak. Men is zelf immers al veel bezig met verduurzamen. Ook zij gaan uitgebreid in op zaken die nader onderzocht, toegelicht of aangescherpt dienen te worden. De belangrijkste suggesties voor aanpassingen en alternatieve maatregelen betreffen de volgende onderwerpen:

a) Effect regeling;
b) Regeldruk en administratieve lasten voor werkgevers;
c) Handhaving;
d) Mogelijke aanpassingen en alternatieven.

2. Hoofdlijnen van de inhoudelijke aandachtspunten

Hieronder volgen de inhoudelijke aandachtspunten op hoofdlijnen. De aandachtspunten/suggesties en onduidelijkheden geven uitsluitend de mening van de indieners weer.

a. Effect regeling

Normering

- De normering wordt als niet ambitieus genoeg beschouwd.
- De norm lijkt achter te blijven bij de ingezette reductie door Europees bronbeleid en zal daarom weinig bijdragen aan de CO2 uitstoot van werkgebonden personenmobiliteit, zeker als deze ritten ook nog eens deels met het OV, fiets en (elektrische) deelmobiliteit (zoals de OV-fiets of elektrische deelscooters) worden uitgevoerd.
- Verschillende suggesties wat betreft de normering:
  - Het is raadzaam de norm een eenheid te geven die ook prikkelt tot de vermindering van mobiliteit.
  - De norm heeft als eenheid CO2-emissie in gram/km en prikkelt als zodanig niet om mobiliteit te verminderen. Een CO2 uitstoot/km geeft deze prikkel wel.
  - Een max norm op basis van kilometers lijkt erg verwarrend. Beter is een maximale uitstoot als norm te nemen.
  - Kies voor een KPI van CO2-uitstoot per medewerker.

Focus en reikwijdte van de regeling beperkt

- Meer focus in de regelgeving zou helpen helder te maken wat er precies van bedrijven verwacht wordt en houdt het tegelijk eenvoudiger uitvoerbaar. In die zin vragen wij een heroverweging van deze regels zodat bedrijven kunnen focussen op projecten die zij beter in de hand hebben en echt iets opleveren.
- Bedrijven zijn erbij gebaat om de impact van transport als geheel te beschouwen (onderscheiden in personenvervoer en goederentransport) en niet vanuit een versnipperde milieuregelgeving. Daarom is het van belang om in de regeling ook te focussen op reduceren van NOx, fijnstof en verkeerslawaai
- De regeling zou ook van toepassing moeten zijn op:
  - Bedrijven met meer dan 50 werknemers;
  - Woon-/werkverkeer (qua omvang ruim zes maal zo groot als zakelijk verkeer) en bezoekersverkeer;
  - Korte continentale zakelijke vliegreizen tot 700 km om Europees vliegverkeer terug te dringen ten gunste van internationale treinreizen;
  - goederentransport moeten komen.

Nieuwe ontwikkelingen die het beleid tegenwerken

- Daarnaast is er nu een belangrijke kentering zichtbaar; door de impact van COVID-19 wordt er steeds meer vanuit huis gewerkt en geen zgn. ‘standplaats’ wordt vermeld in het contract.

- Ook worden geen vaste vergoedingen voor woon-werk meer gegeven maar een plaatsonafhankelijke vergoeding.

Onduidelijkheden in de Regeling

- Het is onduidelijk hoe wordt omgegaan met verschillen tussen bedrijven. Sommige bedrijven liggen op slecht bereikbare locaties, of kennen extreme werkritmes.
- Wanneer er sprake is van extreme werkritmes of slechtbereikbare locaties zou de norm in deze situaties kunnen worden aangepast.
- Nog veel onduidelijkheid over definities, bv:
  - Feitelijke CO2-uitstoot van een personenautokilometer;
  - welke waarde moet worden genomen voor de CO2-uitstoot van een personenautokilometer;
  - NEDC;
  - WLTP;
  - normgetallenpraktijkverbruik TNO/PBL;
  - Hoe wordt onderscheid gemaakt tussen stad/snelweg;
  - Hoe wordt omgegaan met medewerkers die aangeven zeer zuinig te rijden, etc.).
- De 1 Mton besparing is gezamenlijk met de zogenaamde Koplopers afspraken. Niet is toegelicht wat deze afspraken (en voor wie) behelzen en hoeveel besparing er met welke regeling wordt voorzien.
- Niet reizende OV gebruikers, fietsers en elektrische rijders op groene energie boeken geen CO2 winst bij niet reizen. Hoe is deze besparing meegenomen in het Bal?
- Er is geen heldere onderbouwing van het getal (96 gram/km in 2026) dat wordt voorgesteld in de norm.

b. Regeldruk en administratieve lasten

Regeldruk

- Teveel regeldruk voor werkgevers
- De enquête geeft ook regeldruk voor werknemers
- De veelheid aan regelingen dreigt echter straks een administratieve last te worden.
- Ik ben van mening dat door het toenemen van de regeldruk geen ton CO2 bespaard gaat worden. Inzicht kan ook op andere manieren verkregen worden.
- Gewezen wordt op de veelheid van regelingen en normeringen rond energiebesparing en CO2-reductie die op verschillende deelterreinen ontwikkeld worden.
- De aanpak in de regeling is in lijn met de aanpak voor de EED. Om eenduidigheid uit te stralen zou het goed zijn deze twee indien mogelijk te uniformeren.
- Bekeken zou kunnen worden of de regeling in de Wet Milieubeheer (verruimde Reikwijdte) met deze regeling gecombineerd kan worden.

Administratieve lasten

- Er is nog niets bekend over de manier waarop de CO2 uitstoot door mobiliteit moet worden gerapporteerd.
- Werk met erkende keurmerken of een verplichte accountantsverklaring bij de jaarcontrole (waar gegevens over brandstof, reiskostenvergoedingen en declaraties in staan).
- Om de administratieve last zo beperkt mogelijk te houden helpt het als de Rijksoverheid de dataleveranciers meeneemt in het format van de aan te leveren data voor hun klanten.
- Het is zaak dat het min. van IenW tijdig voorziet in een adequate registratietool. Een extra tool betekent wel extra administratie.
- Er kan worden aangesloten bij bestaande tools, bv die de zorgsector gebruikt zoals de Milieubarometer. Dit monitoringinstrument levert de CO2 footprint op voor zakelijk vervoer en woonwerkvervoer.
- Bedrijven die hun medewerkers een reiskostenvergoeding of Ov-abonnement verstrekken houden al een administratie bij ten behoeve van de Belastingdienst. Als deze administratie gelijk blijft aan de voorgestelde regeling, is er geen verzwaring van administratieve lasten.

c. Handhaving en toezicht

- Goed en transparanttoezicht en daadkrachtige handhaving zijn noodzakelijk om dat te bewerkstelligen. Geef voldoende handvatten voor toezicht en handhaving.
- Goed dat er aangesloten wordt bij reeds bestaande applicaties voor informatietoezicht bij bedrijven. Neem de praktijkvoorbeelden vanuit informatietoezicht energie mee bij het inrichten.
- Hoe wordt bepaald waar deze toezicht nodig is? De informatie van RVO bij informatietoezicht energie bleek niet voldoende adequaat om alleen hierop te kunnen programmeren.
- Er wordt niets gezegd over eventuele sancties als een werkgevers geen rapportage invult of straks niet aan de norm voldoet.
- Gevraagd wordt wat de rol van de bevoegde gezagen hierbij is. Ten behoeve van de transparantie is het van belang dat duidelijk wordt beschreven wie voor een bedrijf het bevoegde gezag is.
- Het voorstel gaat niet in op de uitvoeringsaspecten. Het biedt geen inzicht in de controle die op bedrijfsniveau nodig is en de tijd die hiervoor nodig is (en daarmee de benodigde capaciteit bij de omgevingsdiensten). Het gaat ook niet in op het probleem dat veel bedrijven meerdere vestigingen hebben die vallen onder verschillende omgevingsdiensten;
- Neem toezicht op in basistakenpakket voor omgevingsdiensten. Hierdoor is het niet mogelijk om als bevoegde gezag dit in eigen portefeuille te houden én zorgt ervoor dat er geen discussie over plaats hoeft te vinden.
- Het zal in de praktijk voor een toezichthouder/handhaver uiterst lastig, zo niet onmogelijk zijn, om de door een bedrijf verstrekte informatie op waarde en op waarheid te toetsen en op basis daarvan vast te stellen of voldaan wordt aan de normen.

d. Overige suggesties voor aanpassingen en alternatieven

Overige suggesties voor aanpassingen en alternatieven worden gedaan:

- In een verkenning uit 20171 concluderen TNO, ECN en CE Delft dat met vergaande gedragsmaatregelen flinke reductie mogelijk is. De vraag is of de aanbevelingen uit dit rapport zijn gebruikt.
- Er zou een convenant en een stimulans voor minder en schoon vervoer dat aansluit op afspraken rond de aanpak gebouwde omgeving moeten worden ingezet.
- De werkgever kan een alternatief bieden, zoals pendelbussen of deelmobiliteit i.c.m. OV, fietsvoorzieningen en faciliteren van tijd- en plaatsonafhankelijk werken (thuiswerken).
- Uit onderzoek blijk dat het inzetten van deelvervoer zorgt voor bewuster reisgedrag en vermindering van het aantal zakelijk gereden kilometers.
- MKB toets uitvoeren. Toets op uitvoerbaarheid en inspanning versus effect. Vanwege de administratieve last voor werkgevers lijkt het zinvol om op kleine schaal een pilot op te zetten.
- Pas waar mogelijk een gebiedsgerichte benadering toe wanneer maatwerk nodig is, met verdergaande en soms minder vergaande maatregelen.
- Bij het doorrekenen van de CO2 besparing door niet reizen/thuiswerken is het van belang om deze winst enkel toe te rekenen aan werknemers die regulier reizen met CO2 uitstotende vervoersmiddelen.
- Zelfregulering draagt bij aan het beperken van de administratieve lasten enerzijds en de vergroten van de effectiviteit van de regeling anderzijds. In de mobiliteitssector zou dat kunnen met het Instituut voor Duurzame Mobiliteit (IvDM).
- Zet fiscale instrumenten in, zoals bv:
  - Stimuleren van elektrische deelauto's in elke woonwijk;
  - Subsidieregeling om aanschaf te stimuleren;
  - Het niet meer mogelijk maken dat BTW over benzine en diesel zakelijk kan worden teruggevorderd.
- Zet hernieuwbare brandstoffen in als optie om aan de CO2-reductie verplichting te voldoen.