

Stappenplan 2021 voor invoeren zero-emissiezone voor stadslogistiek

Voor gemeenten



SPES



Zero Emission
Stadslogistiek

Stappenplan 2021 voor invoeren zero-emissiezone voor stadslogistiek

Voor gemeenten

Dit rapport is geschreven door:
SPES

Delft, CE Delft, december 2021

Publicatienummer: 21.200399.174

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Roy van den Berg (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

Inhoud

1	Introductie	3
2	Stappenplan voor invoering van een zero-emissiezone door gemeenten	5
	2.1 Introductie	5
	2.2 Stappenplan	5
	2.3 Stap 1a: Verkenningsfase; Motivatie, argumentatie en visie	7
	2.4 Stap 1b: Verkenningsfase; Inzicht in de materie	8
	2.5 Stap 2: Het ontwikkelen van een actieplan in samenwerking met stakeholders	11
	2.6 Stap 3: College- en/of raadsbesluit	14
	2.7 Stap 4: Verkeersbesluit	14
	2.8 Stap 5: Ingang ZE-zone	17
	2.9 Indicatieve tijdslijn	17
3	Definities en uniforme afspraken	19
	3.1 Introductie	19
	3.2 Definitie zero-emissie	19
	3.3 Definitie van de zone	20
A	Afspraken in het Klimaatakkoord	22
	A.1 Verduurzaming in logistiek	22
B	Juridische randvoorwaarden voor invoering van een ZE-zone	24
C	Voorbeelden flankerende maatregelen ZE-zone	25

1 Introductie

Als onderdeel van het Klimaatakkoord bereidt Nederland zich voor op de invoering van Zero-Emissiezones voor Stadslogistiek (ZES) in de grotere steden. Veel partijen treffen voorbereidingen om de invoering in diverse steden mogelijk te maken. De afspraken in het Klimaatakkoord bieden houvast voor een gestructureerd vervolg, zowel voor de aanpak in steden als voor het aantal deelnemende steden.

De Green Deal Zero Emission Stadslogistiek (Green Deal ZES) is een samenwerking tussen meer dan 200 partijen om te gaan richting nul uitstoot in de stad door logistiek. Het Klimaatakkoord bevat onder meer een doelstelling om 1 Megaton CO₂ per jaar te besparen bij stadslogistiek. In het Klimaatakkoord is opgenomen dat 30-40 gemeenten in 2025 beschikken over een zero-emissiezone (ZE-zone). Hierbij staat de leefbaarheid, omgevingskwaliteit en economische potentie van de stad centraal.

De Uitvoeringsagenda Stadslogistiek (UAS) is opgesteld door een werkgroep van branche-partijen en gemeenten. Met de ondertekening van de uitvoeringsagenda verbinden partijen zich aan de afspraak om uiterlijk in 2025 volledige zero-emissie stadslogistiek te realiseren. De uitvoeringsagenda kan daarmee gezien worden als de 'opschaling' waarover de Green Deal ZES spreekt. Van zo veel mogelijk zero-emissie naar volledig zero-emissie. Op 9 februari 2021 is de Uitvoeringsagenda getekend (bron: [Rijksoverheid](#)¹).

De website [Opwegnaarzes](#) is daarom bedoeld voor alle partijen die voor ZES gaan. Van brancheorganisatie en gemeenten tot aan (kleine) ondernemingen ([Opwegnaarzes](#)²). Dit stappenplan is bedoeld om gemeenten verder te helpen in het proces richting de introductie van een ZE-zone. Hierbij geldt de insteek dat we zoveel mogelijk generieke kennis en een algemene aanpak ontwikkelen, aangevuld met lokaal maatwerk op tal van aspecten voor gemeenten, ondernemers, inwoners en de lokale politiek. Niet op de laatste plaats betreft dat de voorbereidingen om te komen tot de bestuurlijke instemming met het verkeersbesluit dat noodzakelijk is voor de instelling van een ZE-zone. Het stappenplan in deze handreiking houdt daar rekening mee en beschrijft aspecten die daarbij aan de orde kunnen zijn.

Tekstbox 1 - Aanvullingen stappenplan 2021

In 2021 heeft dit document een update gekregen. De update richt zich op o.a. tot het actualiseren van onderwerpen zoals het Klimaatakkoord, de Uitvoeringsagenda, flankerende maatregelen en praktijkvoorbeelden vanuit de SPES-projecten van de afgelopen jaren t/m 2020.

Dit stappenplan gaat in op het proces richting een succesvolle invoering van een gemeentelijke ZE-zone voor stadslogistiek, waarbij de stappen en activiteiten zo gekozen zijn dat de slagingskans zo groot mogelijk is. Invulling en vormgeving van het stappenplan is zo gekozen dat het finale verkeersbesluit dat genomen moet worden om het gedrag van vervoerders te handhaven juridisch houdbaar is. Aandachtspunten vanuit juridisch perspectief zijn opgenomen in Bijlage A.

¹ [Rijksoverheid \(2021\) - Uitvoeringsagenda Stadslogistiek](#)

² [OpwegnaarZES - Green deal ZES](#)

Het instellen van een ZE-zone is één van de pijlers om ZE-stadslogistiek tot een succes te maken. Daarnaast zijn ook infrastructuur ([Nationale Agenda Laadinfrastructuur](#)³), voertuigen ([subsidies](#)⁴) en [pilots](#)⁵ van belang om tot een succesvolle invoering van ZE-stadslogistiek te komen.

³ [Agendalaadinfrastructuur.nl](#)

⁴ [OpwegnaarZES - Subsidies](#)

⁵ [OpwegnaarZES - Cases](#)

2 Stappenplan voor invoering van een zero-emissiezone door gemeenten

2.1 Introductie

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de stappen die een gemeente geadviseerd wordt te nemen voor invoering van een ZE-zone voor stadslogistiek. Het hoofdstuk gaat allereerst in op het complete stappenplan, waarna de afzonderlijke stappen worden toegelicht.

2.2 Stappenplan

Het stappenplan is convergerend opgezet. Dat wil zeggen dat met de eerste stappen (Verkenningfase 1a & 1b) de basis wordt gelegd voor het kunnen zetten van de verdere gerichte stappen (Stap 2 t/m 4), die uitmonden in een ZE-zone (Stap 5). Dit stappenplan is geen blauwdruk voor invoering van een ZE-zone, daarvoor verschillen de situaties per gemeente te veel, maar het bevat de belangrijkste elementen die nodig zijn om een ZE-zone te kunnen invoeren.

De eerste verkennende stappen (1a & 1b), die politieke steun en inzicht in de lokale situatie en logistiek beogen, staan naast elkaar en kunnen tegelijkertijd doorlopen worden. Deze stappen geven vervolgens de basis om met een gericht actieplan aan de slag te gaan, dat tot invoering van een ZE-zone en eventuele aanvullende maatregelen leidt.

Voor de stappen in Tabel 1 betekent 'Vereist binnen de stap' dat deze onderwerpen constructief zijn in het voltooien van deze stap. 'Optioneel binnen stap' betekent dat het onderwerp wel aan de orde maar niet essentieel is om de betreffende stap af te ronden.

Tabel 1 - Overzicht van stappen in het stappenplan, inclusief beschrijving van vereisten en optionele onderdelen. Zie ook [Opwegnaarzes](#)⁶

Stap	Vereist binnen stap	Optioneel binnen stap
1a. Verkenningfase <i>Motivatie, argumentatie en visie</i>	Visie op de ontwikkeling van de (binnen)stad richting 2025: <ul style="list-style-type: none"> – kwaliteit van de leefomgeving (geluid/emissies, verkeersveiligheid); – kwaliteit en economische potentie van de binnenstad; – verwachte trends; – aanpalende maatregelen (bijvoorbeeld parkeertarieven). 	-
	Politieke steun voor verduurzaming stadslogistiek; bijvoorbeeld zich uitend in een richtinggevende afspraak in het coalitie akkoord van de gemeente.	
	Beschikbaarheid van ambtelijke menskracht en programmabudget.	
1b. Verkenningfase <i>Inzicht in de materie</i>	Inzicht in de structuur, efficiëntie en ontwikkeling van goederenstromen, stedelijke bereikbaarheid en milieueffecten.	Voer ZES-pilot(s) uit.
	Het voeren van het verkennende gesprek met stakeholders (bewoners/bedrijven/vervoerders/NGO): <ul style="list-style-type: none"> – analyseer stakeholders en breng ze in kaart; – ontwikkel een strategie- en communicatieplan; – organiseer een overlegstructuur. 	
2. Actieplan	Consultatieronde stakeholders: <ul style="list-style-type: none"> – het faciliteren van marktpartijen om een ZE-zone mogelijk te maken; <ul style="list-style-type: none"> • toelichting: het moet mogelijk en financieel haalbaar zijn voor vervoerders om hun spullen emissievrij aan te leveren, dus met ontkoppelpunten, laadinfrastructuur, fietslogistiek, etc. – het definiëren van een ZE-zone (afmetingen) inclusief planning – het definiëren van aanvullende duurzaamheidsmaatregelen; <ul style="list-style-type: none"> • onder andere eigen inkoop, subsidie. – het beschrijven van verantwoordelijkheden. 	Ontwikkelen van een visie op de ZES-onderwerpen: <i>Vers in de stad; Winkelbevoorrading; Post, pakketten en pallets; Slim dereguleren; Bouwlogistiek; Facilitaire stromen in de stad; Afvallogistiek.</i> Ondertekenen van de UAS.
3. College- en/of raadsbesluit	Het nemen van een besluit waarin de ZE-zone wordt aangewezen en het actieplan wordt bekrachtigd.	-
4. Verkeersbesluit	Het regelen van ontheffingen, handhaving en andere praktijkaspecten.	-
5. Ingang ZE-zone	Monitoring van effecten/effectiviteit.	-

ZES = zero-emissie stadslogistiek. UAS = Uitvoeringsagenda Stadslogistiek.

⁶ [OpwegnaarZES - Factsheet SPES nieuwe huisstijl](#)

2.3 Stap 1a: Verkenningsfase; Motivatie, argumentatie en visie

Deze stap is de start van een traject waarin de **visie op de ontwikkeling van de (binnen)-stad** richting 2025 verkend zal worden. Idealiter beschikt een stad over een binnenstadvisie, mobiliteitsvisie en een duurzaamheidsvisie, welke aanknopingspunten geven voor werken aan verduurzaming van stadslogistiek. Als niet naar een dergelijke visie verwezen kan worden, dan zal bij voorkeur een dergelijke visie ontwikkeld worden als argumentatie om binnen de gemeente aan slag te gaan met verduurzaming van de stadslogistiek. De visie besteedt aandacht aan de leefomgevingskwaliteit, met specifieke focus op bereikbaarheid, luchtverontreinigende emissies, CO₂- en klimaatneutraliteit, veiligheid en geluid. Ook de gewenste kwaliteit en economische potentie van de binnenstad in 2025 zal in deze visie in beeld moeten worden gebracht, zoals verwachte trends in bijvoorbeeld winkel- en horecabestand, bezoekersaantallen en inwoners.

Als onderdeel van de visie dient aandacht besteed te worden aan het reeds ingezette beleid voor doelen waaraan ZES bijdraagt. Hierbij kan gedacht worden aan autoluwe delen van de binnenstad, parkeerbeleid, vergroening van het ov, of een milieuzone. Maar ook maatregelen buiten de sector verkeer kunnen hier relevant zijn, als ze bijdragen aan de hierboven gestelde doelen voor de (binnen-)stad.

Tekstbox 2 - ZE-Stadslogistiek in bredere context

In **Eindhoven** is onderzocht hoe de samenwerking van organisaties in een platform of lokale green deal gerealiseerd kan worden. Zo kan in de aanloop naar 2025 al gewerkt worden aan veel minder emissie en kunnen er mooie voorbeelden van slimme en duurzame bevoorrading zichtbaar en tastbaar worden. Door de ZE-zone onderdeel te maken van een bredere aanpak (systeemwijziging) voor de logistiek voor de hele stad ontstaat meer draagvlak. Het gaat hier niet alleen om ZE, maar ook om autoluwe en het beperken van het aantal voertuigbewegingen.

In **Amersfoort** is gekeken naar hoe buiten de voorgestelde ZE-zone ook slimme en schone logistiek gestimuleerd kan worden. Hierbij is gekeken wat het animo is bij stakeholders voor deze mogelijkheden en initiatieven die de gemeente heeft. Eén van de uitkomsten van het onderzoek is dat, om meer instrumenten in te zetten voor uitstootvrije logistiek, er vanuit een breder perspectief gekeken moet worden naar de betreffende gebieden. Het is van belang om te bekijken welke plaats de betreffende locatie inneemt in het verkeersnetwerk van Amersfoort.

In het SPES-onderzoek als voorbereiding op de ZE-zone in **Enschede** lag de focus op het verminderen van het aantal voertuigbewegingen in het centrum en het formuleren van een flankerend maatregelpakket om de invoering van een ZE-zone mogelijk te maken. De lokale actieagenda voor Enschede is onderdeel van de verkennende fase richting de ZE-zone.

Visie is de basis voor **politieke steun** om met het onderwerp stadslogistiek aan de slag te gaan. Politieke steun kan georganiseerd worden via een collegebesluit of een raadsbesluit, of via een motie of een burgerinitiatief dat bekrachtigd wordt door de gemeenteraad. Ondersteunend daaraan helpt het indien in een coalitieakkoord afspraken zijn gemaakt over schone stadslogistiek. Daarbij helpt het ook als in overdrachtsdossiers richting verkiezingen, formatie en aantreden nieuw College het onderwerp een plek krijgt.

Vervolgens moet ook gezorgd worden voor de beschikbaarheid van **ambtelijke menskracht** en een **programmabudget**. Afhankelijk van de omvang van de stad moet gerekend worden

met een bezetting van minimaal 0,2-0,5 fte voor de trekker. Daarnaast moet rekening gehouden worden met inspanning vanuit verschillende afdelingen/expertises.

Het is handig dat er ruim van tevoren gestart wordt met deze stap. De ZE-zone heeft een grotere kans van slagen als de maatregel goed voorbereid is.

2.4 Stap 1b: Verkenningsfase; Inzicht in de materie

De tweede stap in het traject naar de implementatie van een ZE-zone is het **verkrijgen van inzicht in de structuur, efficiëntie en ontwikkeling van goederenstromen, de stedelijke bereikbaarheid en de milieueffecten van het stedelijk goederenvervoer**. Stadslogistiek omvat immers vele aspecten van logistiek, bijvoorbeeld de bevoorrading van winkels, horeca en kantoren, het bezorgen van pakketjes, bouwlogistiek en afvallogistiek. Om de ZE-zone de beste vorm te geven moeten onder andere de volgende vragen beantwoord worden:

- Hoe ziet het bevoorradingsprofiel van de stad er uit?
- Welke stadslogistieke marktsegmenten zijn belangrijk?
- Waar concentreren de vervoersbewegingen zich?
- Om hoeveel vervoersbewegingen gaat het per voertuigcategorie en marktsegment?
- Wat zijn de verwachtingen over de toekomst?
- Wat is de huidige impact van het goederenvervoer op de leefbaarheid en luchtkwaliteit in de stad en hoe verhoudt zich dat tot andere bijdragen?
- Welke invloed heeft het huidige beleid op de bestaande goederenstromen?

Tekstbox 3 - Wat is stadslogistiek?

Stadslogistiek omvat al het commercieel transport van, naar en in een stad. We kunnen zes stadslogistieke segmenten onderscheiden (Green Deal ZES, 2018). Tabel 2 geeft een overzicht van de stadslogistieke (sub)segmenten en meest voorkomende voertuigtypes. Deze tabel is gebaseerd op (Topsector Logistiek, 2017).

Tabel 2 - Stadslogistieke (sub)segmenten en meest voorkomende voertuigen

Segment	Subsegment	Meest voorkomend type voertuigen
Vers (geconditioneerd)	Retail (vers)	Trekker-oplegger Vrachtauto
	Specialisten	Vrachtauto Grote bestelbus
	Verse thuisleveringen (boodschappen en maaltijden)	Bestelauto (Brom)fiets
Stukgoederen	Retail-ketens (niet vers)	Trekker-oplegger Vrachtauto
	Specialisten (inclusief mode en hangend)	Vrachtauto Grote bestelbus (Brom)fiets
	Twee-mans thuisleveringen (meubels, witgoed)	Vrachtauto
Afval	Afvalinzameling consumenten	Zware vrachtauto
	Afvalinzameling bedrijven	Zware vrachtauto
Express en pakketten	Express en pakketten	(Grote) bestelauto
Facilitair/service logistiek	Onderhoud en service	Bestelauto (Brom)fiets

	Kantoorbevoorrading, publieke diensten en ziekenhuizen	Zeer diverse voertuigen
Bouw	Infrastructuur	Zware vrachtauto
	Bouwklaar maken	Zware vrachtauto
	Ruwbouw	Vrachtauto Bestelauto
	Afbouw	Bestelauto

In deze stap is het van belang om zowel inzicht in de huidige situatie te krijgen, alsook vooruit te kijken naar belangrijke ontwikkelingen voor de toekomst. Voorbeelden van mogelijke ontwikkelingen die het stedelijke goederenvervoer in de toekomst kunnen beïnvloeden zijn toenemende verstedelijking, een veranderend winkellandschap door meer gefragmenteerde leveringen (invloed e-commerce), toename in e-commerce en thuisleveringen, nieuwe vervoersconcepten, een toename van toerisme en horeca in de stad en extra politieke en maatschappelijke aandacht voor leefbaarheid in de stad.

Om de grootte en de impact van een ZE-zone te bepalen is het van belang om een studie uit te voeren met verschillende zone-scenario's. Hierbij kan gekeken worden naar het bevoorradingsprofiel van een voorgelegde zone. Wat zijn de verkeersstromen in en uit deze zone, en wat zijn de samenstellingen van deze stromen, op voertuigniveau en op bedrijfsniveau?

Tekstbox 4 - Bepaling van grootte van de zone en effectiviteit

In het SPES-programma hebben gemeenten diverse onderzoeken uitgevoerd naar de wenselijke grootte van een ZE-zone en het daaraan gekoppelde effect. In **Apeldoorn, Deventer, Dordrecht, en Zwolle** is gekeken welk deel van het centrum als ZE-zone kan worden ingesteld en wat hier de effecten van kunnen zijn. Dit draagt bij aan de besluitvorming omtrent de zone en de gesprekken die gevoerd dienen te worden met stakeholders. Tevens is de bepaling van de zone vereist voor het raads- en/of collegebesluit (Stap 3) en het verkeersbesluit (Stap 4).

In **Den Bosch** en **Groningen** is een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) uitgevoerd naar verschillende voorgestelde zone-groottes. De onderzoekers doen een oproep aan gemeenten die hun zone nog moeten vaststellen om ambitieus te durven denken. Zij opperen om ook gebieden toe te voegen aan de ZE-zone zoals omliggende stedelijke woonwijken, kantoorlocaties, stationslocaties, onderwijslocaties of campussen. In het onderzoek wordt gesteld dat naarmate de omvang van de ZE-zone voor stadslogistiek toeneemt, de kosten-batenverhouding gunstiger uitvalt. Dit komt doordat met een grotere ZE-zone, tegen een beperkte toename van investeringskosten voor gemeenten, een groter 'klimaat en milieueffect' kan worden gerealiseerd. Een voetgangers- of venstertijdengebied is dus een goede start, maar een stadscentrum ('binnen de singels', 'binnen de ring') is in MKBA-termen een betere publieke 'investering'.

ZE-zones hebben effect op de emissies in en rond de ZE-zone. In omliggende regiogemeenten zal echter ook een effect voelbaar zijn, hier spreken we over uitstralingseffecten. Voor de **Vervoersregio Amsterdam (VRA)** is verkend wat de effecten zijn van een ZE-zone in Amsterdam op de inzet van voertuigen in de regiogemeenten. Hierbij is gekeken naar het 'verschonings-effect'. Uit het onderzoek voor de VRA komt naar voren dat het effect van ZE-zones zeer sterk verschilt per logistiek deelsegment, al geldt overal dat effecten geografisch doorgaans beperkt zijn ten opzichte van de directe omgeving van de zone. Uit interviews blijkt dat bij met name kleine bedrijven een herordening van de markt denkbaar is. Met name kleine(re) bedrijven geven aan dat de ZE-zone leidt tot geografische specialisatie; dat men zich juist wel of juist niet richt op omzet in de ZE-zone. Deels gebeurt dit door uitbesteden van vervoer (klantbehoud), deels door het uitwisselen van klanten met concullega's die wel met ZE-voertuigen rijden. Hierbij moet gezegd worden dat dit effect tijdelijk is, op termijn wordt al het logistiek verkeer ZE.

Tekstbox 5 - Bevoorradsingsprofiel in kaart brengen

Om stadslogistiek te verduurzamen kan het noodzakelijk zijn om een bevoorradsingsprofiel van de huidige binnenstad op te stellen. Dit is o.a. gedaan in **Hoorn** en in **Zaanstad**. Voor een bevoorradsingsprofiel worden de volgende logistieke gegevens verzameld:

- Welke bedrijven rijden in de binnenstad en tot welke branche behoren deze bedrijven?
- Waar rijden deze bedrijven?
- Op welk tijdstip rijden deze bedrijven?
- In wat voor soort voertuig rijden deze bedrijven en door welke brandstof worden de voertuigen aangedreven?
- Vinden opvallende situaties plaats?

In Hoorn kwam naar voren dat de bouwbranche relatief het grootste aandeel in de logistiek heeft, gevolgd door de post- en pakkettenbranche en de retailbranche. Opvallend is daarnaast dat de gemeente van Hoorn zelf het vaakst de binnenstad betreedt. In Zaandam komt naar voren dat er ook buiten de venstertijden geladen en gelost wordt. Dit geeft aan dat de venstertijden niet altijd gevolgd worden.

Ook in **Tilburg** is een analyse gemaakt van de vervoerstromen in de stad. Kentekens die tijdens de registratie werden verzameld zijn gekoppeld aan RDW- en KVK-gegevens. Tevens werd een marktverkenning uitgevoerd op basis van interviews met ondernemers en werd een pilot verkend met bereidwillige ondernemers die al met een elektrische bestelwagen hun werkzaamheden uitvoeren. Uit de analyse blijkt dat 97% van de ondernemingen gevestigd in de toekomstige ZE-zone en in bezit van één of meerdere bestelwagens valt in de categorie MKB of ZZP. 77% van de bestelwagens in de toekomstige zone is gebruikt aangeschaft en gemiddeld 10 jaar oud bij aanschaf. In Tilburg blijkt dat nieuw aangeschafte bestelwagens gemiddeld genomen 5,2 jaar oud zijn. 2^e-hands bestelwagens zijn gemiddeld 8,9 jaar oud bij aanschaf en onder de bezitters gemiddeld 4,5 jaar in bezit, de gemiddelde totale leeftijd is 13,1 jaar. De gemiddelde leeftijd van zowel nieuwe als 2^e-hands bestelwagens samen bedraagt 10,8 jaar. Ondernemers zijn positief over de invoering van de zone, maar noemen als belangrijkste belemmeringen: hoge investeringskosten, beperkte actieradius, weinig aanbod van EV-bestelwagens en te weinig laadpalen. Net als in Hoorn komt in Tilburg naar voren dat de bouwbranche de grootste gebruiker is van bestelauto's. Op plek twee is de groot- en detailhandel te vinden, gevolgd door cultuur, sport en recreatie en de zakelijke dienstverlening. De uitkomsten van de analyse worden meegenomen in het proces naar de ZE-zone.

Eind 2021 is er voor de gemeenten Utrecht en Groningen een data-gedreven model opgezet om inzicht te krijgen in logistieke stromen en wat de effecten van keuzes weer kan geven, om zo een optimale set aan maatregelen te genereren. Een interactief dashboard is ontwikkeld met historische data. Door het dashboard te verrijken met actuele data kunnen meerdere jaren met elkaar vergeleken worden. De databronnen zijn CBS data en milieuzone-camera data. Door data uit meerdere jaren te vergelijken kan er beoordeeld worden of bepaald beleid effect heeft gehad en of er op bepaalde sectoren extra of juist minder aandacht gevestigd dient te worden om de invoering van de ZE-zone en flankerend beleid te laten slagen. Het dashboard kan met beperkte aanpassingen ook voor andere gemeenten ontwikkeld worden, indien de gemeente over vergelijkbare data beschikt. Nu meer gemeenten meer inzicht krijgen in hun goederenstromen kunnen ze data-gedreven beleid ontwikkelen, zoals flankerend beleid voor de invoering van ZE-zones.

Verkenning met stakeholders

Het is aan te bevelen dat er in een vroeg stadium ingezet wordt op **het voeren van gesprekken met stakeholders**, om belangen te inventariseren en draagvlak te creëren. Draagvlak is belangrijk en kan ontstaan door afstemming en wederzijds begrip. Belangrijke partijen die bij deze stakeholderdialogen betrokken zouden moeten worden zijn bewoners, bedrijven/winkeliers, vervoerders, brancheorganisaties en NGO's. Voor iedere stad kunnen de specifieke stakeholders verschillen, daarom is het van belang om eerst alle relevante stakeholders te analyseren en in kaart te brengen. Vervolgens dient er een strategie- en communicatieplan voor deze stakeholders ontwikkeld te worden. Op deze manier wordt de

overlegstructuur in beeld gebracht zodat er procesafspraken gemaakt kunnen worden om met alle betrokken partijen tot een duurzame stadslogistiek te komen. Stakeholders ervaren ook vaak problemen, die in het kader van de voorbereiding van een ZE-zone geadresseerd kunnen worden.

Van belang is in het stakeholdersoverleg ook de bestuurlijk verantwoordelijk portefeuillehouder op goed gekozen momenten een zichtbare rol te geven. Voor stakeholders is dat een belangrijk signaal over het belang dat de gemeente hecht aan het onderwerp en het overleg daarover.

In overleg met stakeholders wordt de huidige situatie besproken, de toekomst verkend, en in kaart gebracht wat er nodig is om een ZE-zone in te kunnen voeren en wat stakeholders zelf kunnen doen. Hierbij kan gedacht worden aan:

- Waarom ZE?
- Stedelijke bereikbaarheid en leefbaarheid.
- Ambtelijke ideeën voor ZE-zone en aanpalende acties.
- Gezamenlijk inkopen door grote inkopers.
- Benodigde laadcapaciteit.
- Ruimte voor stadshubs.
- Ongewenste effecten (shift naar kleinere voertuigen).

Tekstbox 6 - Ophalen informatie bij stakeholders

In **Amsterdam** is een SPES-project uitgevoerd voor de centrumbuurt '9-straatjes', waarbij is gekeken naar wat de visie is van stakeholders in het gebied. Door middel van interviews met bewoners en bedrijven, een enquête en een buurtbijeenkomst is inzicht verworven in de specifieke (logistieke) situatie en mogelijke oplossingen.

In de **Vervoersregio Amsterdam** zijn, naast een analyse op de uitstralingseffecten van een ZE-zone (zie Stap 2.4), interviews met diverse stakeholders afgenomen. Een gemeente kan naast een ZE-zone een aantal gerichte maatregelen nemen die de inzet van ZE-voertuigen in de desbetreffende gemeente stimuleren. Daarmee kan buiten de ZE-zone een extra trigger worden gegeven aan bedrijven die hun uitstootvrije voertuigen al inzetten in Amsterdam en/of bedrijven die overwegen om te stappen naar uitstootvrije voertuigen. Er is veel behoefte aan vereenvoudiging (eenduidigheid, vindbaarheid, transparantie) en waar mogelijk uniformering van regelgeving wat betreft toegangsbeleid (venstertijden, reguliere ontheffingen én privileges). Een gelijk speelveld is belangrijk, zeker ook op het gebied van handhaving; partijen die zich wel aan de regels houden (of wel investeren in ZE) mogen niet benadeeld worden door gebrek aan sturing op naleving/handhaving.

Tot slot kan een gemeente **pilots** voor de ZE-bevoorrading van de stad stimuleren en faciliteren. Dergelijke pilots zorgen voor inzicht in de aspecten die spelen rondom zero-emissie stadslogistiek en leiden tot samenwerking met bevoorradende partijen en winkeliers.

Met het (gelijktijdig) doorlopen van de Stappen 1a en 1b is kennis, samenwerking en politieke steun opgebouwd, om de volgende fase in te gaan richting een ZE-zone.

2.5 Stap 2: Het ontwikkelen van een actieplan in samenwerking met stakeholders

In deze stap wordt het actieplan voor de inzet van de ZE-zone ontwikkeld in samenwerking met de in Stap 1b geïdentificeerde stakeholders. Centraal in het actieplan staan:

- de doelen van het actieplan (Stap 1a);
- de huidige situatie (Stap 1b);

- de maatregelen (ZE-zone en flankerende maatregelen);
- de stappen, inclusief tijdsaanduiding.

Bij het benoemen van **doelen en onderwerpen** is het essentieel om zowel belangen van de gemeente als belangen van andere partijen te benoemen. Vervoerende partijen hebben belang bij een doelmatig beleid en efficiënte distributie. Steden hebben de mogelijkheid om vanaf 2022 een milieuzone in te voeren of aan te scherpen met als eis EURO VI. Steden kunnen dit als onderhandelruimte inzetten om dit 'uit te wisselen' tegen een ZE-zone. De verschillende belangen in ogenschouw nemende dient een afgewogen maatregelpakket te worden samengesteld.

Ook worden het **flankerend beleid en de aanvullende duurzaamheidsmaatregelen** gedefinieerd in deze stap. Een deel van het flankerend beleid zal in aanloop naar de ZE-zone ingezet worden (tussen 2019-2025) terwijl het andere deel als aanvullende maatregel tijdens de ZE-zone zal dienen (vanaf 2025). Voorbeelden van flankerend of aanvullend beleid zijn gedifferentieerde parkeertarieven, aangepaste laad- en lostijden, het rijden op busbanen en het eigen inkoopbeleid van de gemeente. De ZE-zone heeft een grotere kans van slagen als deze niet als enige maatregel ingezet wordt om de emissies van stadslogistiek aan te pakken. Bij de keuze voor maatregelen worden de belangen van de verschillende partijen tegen elkaar en ten opzichte van het doel afgewogen. Hierbij dient ook, waar mogelijk, rekening te worden gehouden met de (kosten)-effectiviteit en doorlooptijd van de maatregelen, en maatregelen te worden getoetst op proportionaliteit, toekomstbestendigheid en uitvoerbaarheid.

Tekstbox 7 - Praktijkvoorbeelden van actieplannen

In meerdere SPES-projecten wordt de nadruk gelegd op actieplannen en routekaarten voor de invoering van een ZE-zone. Als basis dient de visie die de gemeente heeft op de te nemen stappen en inzicht in de specifieke (logistieke) situatie binnen en buiten het centrumgebied. Zo zijn in de projecten voor **Apeldoorn en Deventer, Zwolle, en Haarlem** alle stappen opgenomen die nodig zijn voor de instelling van de ZE-zone. Enkele voorbeelden van te volgen stappen zijn:

- Interne sessies binnen de gemeente.
- Oprichten van een overlegorgaan stadslogistiek, zoals een projectgroep stedelijke distributie.
- Externe sessies met onderzoek naar specifieke situatie:
 - een scan van de huidige situatie, zoals inzicht in omvang van de stadslogistiek, data-onderzoek, monitoring van logistieke stromen;
 - consulteren van stakeholders middels brede bijeenkomsten;
 - blijvend communiceren over het proces en de beslissingen met deze stakeholders;
 - terugkoppeling naar de wethouder over het draagvlak en de wensen vanuit de stakeholders.
- Verkennen en/of invoeren van flankerende maatregelen.
- Van ambitie naar uitvoering: uitvoeren van pilots en bottom-up initiatieven. Opstarten van pilots zoals 'Green Collecting' (afvalinzameling), onderzoeken bouwlogistieke verkeersstromen, transport over water.
- Vaststellen van het stappenplan en de aankondiging van de ZE-zone door het college van B&W en de gemeenteraad.
- Evaluatie venstertijden, ontheffingenbeleid, privileges en andere flankerende maatregelen.
- Het voorbereiden en het nemen van het verkeersbesluit ter bekrachtiging van de ZE-zone voor bestel- en vrachtauto's.
- Inwerkingtreding van de ZE-zone en milieuzone voor bestel- en vrachtauto's.

Het is essentieel dat het benoemen van doelen en onderwerpen in samenwerking met stakeholders gebeurt, bijvoorbeeld met behulp van het strategie- en communicatieplan uit Stap 1b. De samenwerking met stakeholders wordt ook geëist in de Omgevingswet, die per 1 januari 2021 inging. De Omgevingswet stelt eisen aan vroegtijdige participatie bij het ontwikkelen van plannen die effect hebben op de fysieke leefomgeving. Bovendien heeft een ZE-zone de grootste kans van slagen als alle belangen goed geïnventariseerd zijn en zorgvuldig tegen elkaar zijn afgewogen.

Het formuleren van een actieplan dat door alle **stakeholders** gesteund wordt, draagt bij aan effectieve invoer. Een actieplan goederenvervoer of stadslogistiek is een uitstekende basis voor gemeente en bedrijfsleven om met elkaar samen te werken. Het is in deze stap van belang dat de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen met betrekking tot de ZE-zone helder beschreven staan. De rol van de gemeente is vooral het reguleren, stimuleren, faciliteren en regisseren. Het is daarbij belangrijk om de regionale context niet uit het oog te verliezen, aangezien het stedelijke goederenvervoer vaak niet exclusief in één gemeente plaatsvindt. Coördinatie tussen (aangrenzende) gemeenten is daarbij gewenst. Begin 2022 komen de resultaten beschikbaar van een SPES-onderzoek over een de mogelijkheden van gemeentegrens-overschrijdende ZE-zone.

Het is van belang dat de ZE-zone wordt gedragen door marktpartijen. Het moet immers voor de marktpartijen wel mogelijk en financieel haalbaar zijn om goederen en diensten te leveren. Een belangrijk gerelateerd onderwerp is de rol van de gemeente bij het faciliteren van bijvoorbeeld ontkoppelpunten, laadinfrastructuur specifiek voor stadslogistieke voertuigen en het stimuleren van fietslogistiek.

Tekstbox 8 - Praktijkvoorbeeld van logistieke hub gebruik

Flankerende maatregelen kunnen ervoor zorgen dat er naast schone ook slimme logistiek bedreven wordt in stadscentra. Daarbij kunnen maatregelen zoals hubs dan de overstap van conventionele voertuigen naar alternatieve vervoerswijzen stimuleren. In **Gouda, Alphen a/d Rijn en Leiden** is onderzocht hoe de gemeenten uitstootvrij transport in hun regio kunnen faciliteren. Hierbij is gekeken naar vervoer over water, zoals voor de bouwlogistiek. Vanuit het SPES-project komt naar voren dat een bouwhub aanzienlijke besparingen oplevert die een grote maatschappelijke waarde met zich mee brengen. Realisatie van bouw hubs is een samenspel van markt en overheid. Gemeenten kunnen een actieve en stimulerende rol spelen bij de realisatie van een bouw hub en kunnen dat ook ruimtelijk en/of financieel faciliteren. Aanbevelingen voor een neutrale bouw hub richten zich op het verankeren van het thema bouwlogistiek in gemeentelijke beleid, procedures en handelen en het actief zoeken van de samenwerking met de markt.

Een eerste aanzet van het ontwikkelen van het actieplan is het **ondertekenen van de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek**⁷. Hiermee geeft de gemeente een duidelijk signaal af welke richting het op wil met stadslogistiek. Binnen de gemeente kunnen verder afspraken worden gemaakt voor de periode voorafgaand aan de introductie van de zone in 2025, bijvoorbeeld door het geven van privileges aan voorlopers.

Daarna kan een gemeente zich gaan focussen op het vaststellen van de ZE-zone. Denk hierbij aan de fysieke zonering, de planning en aan de voertuigeisen. Voor dat laatste aspect is op nationaal niveau afgesproken dat er zo veel mogelijk naar harmonisatie wordt gestreefd. Hoofdstuk 3 gaat in op uniforme afspreken.

⁷ Voor meer informatie: zie [Rijksoverheid \(2021\) - Uitvoeringsagenda Stadslogistiek](#)

2.6 Stap 3: College- en/of raadsbesluit

Het college- en/of raadsbesluit betreft de definitieve aankondiging van de ZE-zone per 2025, aan de hand van het actieplan. Hierin wordt nut en noodzaak van de ZE-zone beargumenteerd. In het besluit kunnen ook andere maatregelen uit het actieplan voor schonere bevoorrading van de stad worden benoemd. Voorbeelden van aanvullende maatregelen zijn het aanpassen van de venstertijden, stimulering van voertuigen en infrastructuur, het geven van privileges aan first movers in aanloop naar het jaar 2025, en toepassen van slimmere logistieke concepten (zie ook Bijlage B). Er zal een indicatie gegeven moeten worden van de verwachte effectiviteit van de maatregelen wat betreft luchtkwaliteit, klimaat, leefbaarheid, economische effecten en ruimtelijke infrastructuur. Bij het college- en/of raadsbesluit is het van belang om te onthouden dat de rechter marginaal toetst. Dit houdt in dat hij/zij vooral kijkt of alle belangen van de verschillende partijen goed meegewogen zijn in de uiteindelijke beslissing. Het is daarom noodzakelijk dat de belangen die in de eerdere stappen geïnventariseerd zijn, goed meegenomen worden bij het college- en/of raadsbesluit.

Het college- en/of raadsbesluit dient helder te zijn en het moet ondubbelzinnig duidelijk zijn voor stakeholders dat een ZE-zone vanaf 2025 van kracht wordt. Om de basis voor eventuele bezwaarprocedures te minimaliseren dient in het besluit verwezen te worden naar de verschillende overleggen die met stakeholders gevoerd zijn in de eerdere stadia van het project en het aanwezige maatschappelijke draagvlak.

Communicatie en voorlichting over het college- of raadsbesluit (met wie en hoe) is onderdeel van de informatiecampagne die gemeenten inzetten tussen het moment van het besluit en de datum van ingang.

Een gemeente zal de intentie om een ZE-zone in te voeren minimaal 4 jaar voor het instellen van de zone aankondigen. Het college van Burgemeester en wethouders van een gemeente gaat daarbij minimaal in op drie punten (bron: [Opwegnaarzes](#)⁸);

- De geografische omvang van de zone, minimaal indicatief aangegeven door middel van een vlek op de kaart met de maximale omvang; de precieze grenzen van de zone worden in overleg met belanghebbenden nader bepaald.
- Een beschrijving van de tot 2025 te nemen stappen, inclusief het betrekken van ondernemers en andere belanghebbenden, aandacht voor de benodigde laad- en tankinfrastructuur en de planning.
- De relatie tussen de ZE-zone en een eventuele milieuzone als deze in de gemeente aanwezig is.

2.7 Stap 4: Verkeersbesluit

Een verkeersbesluit is nodig is om de zone wettelijk vast te stellen. In het verkeersbesluit wordt het zonaal verbod aangehaald, gebaseerd op het door de nationale overheid ontwikkelde verkeersbord⁹. Tegelijkertijd wordt het beleid voor handhaving en het ontheffingen ingevuld.



⁸ [OpwegnaarZES - ZE zones](#)

⁹ Zie kamerbrief [IENW/BSK-2018/135480](#), en [Opwegnaarzes - Milieuzone vs ZE zone](#).

Tekstbox 9 - Praktijkvoorbeeld verkeersbesluit

Om in 2025 in Zwolle een ZE-zone in te kunnen voeren voor bestel- en vrachtverkeer moet in 2024 een verkeersbesluit worden genomen. Daarmee wordt al het transport (bestel- en vrachtverkeer) dat schadelijke stoffen uitstoot voor milieu en gezondheid de toegang tot de vastgestelde zone ontzegd, uitgezonderd de voertuigen waarvoor de overgangperiode geldt (zie ook Paragraaf 3.2 in dit stappenplan). Om te komen tot die regelgeving moeten diverse keuzes gemaakt worden in gebiedsaanduiding, voordelen (venstertijden & ontheffingen), handhaving en reikwijdte. Dit gebeurt voor een belangrijk deel op landelijk niveau. Gemeenten, bedrijfsleven en rijksoverheid maken in het kader van de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek afspraken over landelijke ontheffingen en zo uniform mogelijke toegangsregels. Ook is er een landelijk evaluatiemoment gepland in 2022: dan wordt bepaald hoe het toegangsbeleid en ontheffingenregime er precies uit komen te zien. Uiteindelijk bepaalt de gemeenteraad in 2024 definitief de invoering van de ZE-zone en de voorwaarden daarvan.

Juridisch kader voor Verkeersbesluit

In maart 2019 is in opdracht van SPES een juridische handreiking opgesteld. In deze handreiking wordt gekeken naar wat er nodig is om een verkeersbesluit in te stellen en wordt een voorbeeld verkeersbesluit ZE-zone geformuleerd. Op de website [Opwegnaarzes](#)¹⁰ is het volledige document te vinden. Begin 2022 zal er een actualisatie van dit document gepubliceerd worden op de website.

In deze handreiking komen enkele belangrijke onderwerpen aan bod die van toepassing zijn op het stappenplan. Milieu- en ZE-zones kunnen worden ingesteld bij een verkeersbesluit op grond van artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 ('WVW 1994') en artikel 12 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer ('BAWB'). Dit verkeersbesluit kan worden genomen door burgemeester en wethouders (B&W) indien het gaat om wegen die onder beheer staan van een gemeente.

Een verkeersbesluit mag slechts worden genomen met het oog op de belangen die worden genoemd in artikel 2 lid 1 en 2 van het WVW 1994. Eén van die belangen is het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer. Daarnaast zal dan ook moeten worden verwezen wanneer met een verkeersbesluit een milieuzone of ZE-zone wordt ingesteld.

Gelet op de ingrijpende aard van een ZE-zone zal ook aandacht moeten worden besteed aan de mitigatie van de effecten daarvan. Daarbij kan worden gedacht een ontheffingen-systeem, een subsidieregeling voor vervanging van het wagenpark en een hardheidsclausule. Van die mitigerende maatregelen zullen burgers en ondernemers daadwerkelijk gebruik moeten kunnen maken, zonder dat dit het verkeersbesluit geheel ondermijnt.

In de handreiking komen nog enkele concrete aanbevelingen naar voren, zie hiervoor bijlage B en de volledige handreiking is te vinden op [OpwegnaarZES](#).

Handhaving

Een ZE-zone kan op verschillende manieren gehandhaafd worden, bijvoorbeeld met camera's, kentekenscanners zoals ANPR (Automatic Number Plate Recognition) of met BOA's (Buitengewoon Opsporings Ambtenaren). Op basis van kentekens kan worden

¹⁰ [OpwegnaarZES - Juridische handreiking ZES](#)

gecheckt of de voertuigen aan de ZE-eis voldoen (bijvoorbeeld via een centrale database), of dat eigenaars een ontheffing hebben aangevraagd (bijvoorbeeld via de gemeentelijke database met aangevraagde ontheffingen).

Voor handhaving met ANPR-systeem gaat het proces¹¹ gaat als volgt:

- Het ANPR systeem registreert kentekens van voertuigen die de zone betreden en het kenteken wordt opgezocht in de RDW- of Nationaal Parkeer Register (NPR) database.
- Door het kenteken en de daarbij behorende gegevens, zoals de emissieklasse, te controleren tegen de toegangseisen van de zone kan er vastgesteld worden of dit een overtreding betreft.
- De eindcontrole wordt gedaan door een BOA die de overtreding doorgeeft aan het CJIB.

Tekstbox 10 - Uitkomsten onderzoeken naar handhaving

Voor de gemeenten **Den Haag, Leiden, Groningen en Assen** is een SPES-onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van ANPR-systemen. Hierin is gekeken naar welke systemen voorhanden zijn, wat de kosten voor de systemen zijn en welke overwegingen meegenomen dienen te worden bij het implementeren en uitvoeren van handhaving met ANPR-systemen. Enkele belangrijke punten voor het implementeren van ANPR-systemen zijn de locatiekeuze van de systemen (stroom- en dataverbinding) binnen de aanbesteding, het handhavingplan (met subsidiariteit en proportionaliteit), de campagne-aanpak en een eventuele waarschuwingsperiode.

Ook in het SPES-onderzoek in **Ede, Arnhem en Nijmegen** is een raming gemaakt van de investeringskosten voor handhaving. Voor meerdere zones is een benchmark gemaakt van de kostenelementen, de investeringsbedragen en de locaties van de camera's. Samen met een verkenning naar het draagvlak voor ZES en het bundelen van leveringen dient dit als input voor een collectief implementatieplan voor stadslogistiek in de betreffende gemeenten.

Voor de gemeente **Maastricht** is gekeken of er een tijdelijk plan B opgesteld kan worden voor slimme handhaving van buitenlandse kentekens. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit momenteel nog niet mogelijk is met ANPR. Voor handhaving van buitenlandse voertuigen (behalve Belgische) moet handhaving via BOA's door staandehouding plaatsvinden totdat het Rijk met de EU of bilateraal met buurlanden afspraken heeft gemaakt waardoor een rechtsgrond ontstaat voor ANPR-handhaving.

Ontheffingen

Een ander belangrijk onderdeel van een verkeersbesluit zijn ontheffingen. Een beleidsregel ontheffingen is de basis voor het verlenen van structurele ontheffingen en incidentele dagontheffingen. Het is hierbij aan te raden dat de beleidsregel afgestemd wordt met andere gemeenten, zodat er zo veel mogelijk uniformiteit ontstaat, zoals bij bestaande milieuzones. Daarbij is het van belang om ontheffingen liefst centraal te verlenen om de administratieve lasten te beperken.

Tekstbox 11 - Gebruik van ontheffingen

In het SPES-onderzoek voor de gemeente **Delft** is gekeken naar hoe het verblijfsklimaat in de logistieke zone verder verhoogd kan worden en de overlast door zware voertuigen beperkt. Er worden vanaf 2021 al striktere eisen gesteld aan het verkrijgen van een ontheffing. Door hogere leges te heffen, wordt de aanvraag voor een ontheffing ontmoedigd. Vanaf 1 januari 2022 wordt beoogd een ondergrens van emissieklasse EURO VI voor een ontheffing voor zware voertuigen in de logistieke zone in te voeren. Dit laatste volgt de voorziene aanscherping voor toelatingseisen voor bestaande milieuzones.

¹¹ Bron: SPES onderzoek naar ANPR voor gemeenten Den Haag, Leiden, Groningen en Assen.

Naast Delft geldt de EURO VI voor milieuzones in Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Eindhoven, Leiden, Maastricht, Rijswijk, Rotterdam, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Utrecht. Op de website [Milieuzones in Nederland](#)¹² is meer informatie te vinden.

2.8 Stap 5: Ingang ZE-zone

De ZE-zone (en eventueel flankerend beleid) gaat op zijn vroegst in per 1 januari 2025. Er zijn ook voorbeelden van gemeenten die een latere ingangsdatum kiezen, gedurende 2025 of in 2026.

Er dient goed en vroegtijdig gecommuniceerd te worden over de ZE-zone en het flankerende beleid, bijvoorbeeld via een nieuwsbrief, de website van de gemeente en de pers. De burgers, branche- en belangenorganisaties en lokale belanghebbenden zoals ondernemers, winkeliers en bedrijven moeten tijdig op de hoogte worden gesteld van de besluitvorming, waarin zaken als de definitieve omvang van de ZE-zone, de definitie van ZE, de invoeringsdatum en de aanvraagprocedure voor ontheffingen beschreven staan.

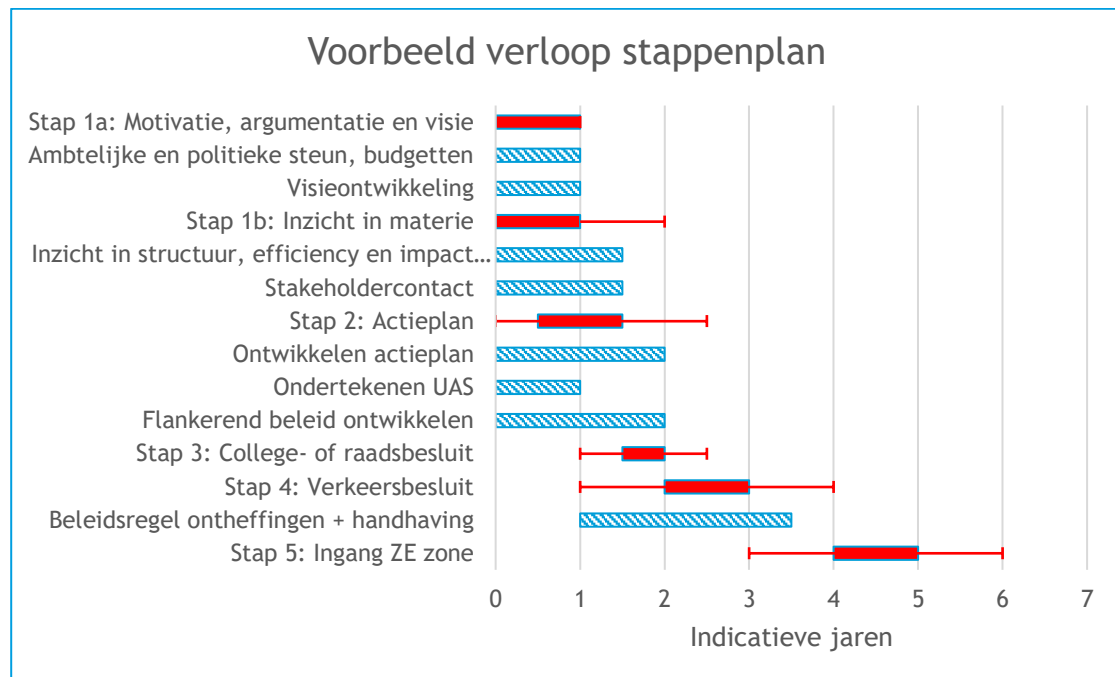
Het is sterk aan te bevelen dat de gemeente de effectiviteit van de ZE-zone monitort en evalueert. Data over en van de handhaving is daarvoor nodig. Een jaarlijkse evaluatie is aan te bevelen.

2.9 Indicatieve tijdslijn

In Figuur 1 is een indicatieve tijdslijn van de te nemen stappen uitgestippeld. Deze dient als algemeen uitgangspunt voor de gemeente, en kan uiteraard aangepast worden aan de lokale behoeftes van de individuele gemeente. Stappen 1a en 1b (rood) kunnen gelijktijdig doorlopen worden. Deze twee stappen dienen als input voor Stap 2, het actieplan (rood). Andere onderdelen die vallen onder de stappen zijn in blauw gegeven, zie ook Tabel 1.

¹² [Milieuzones.nl](#)

Figuur 1 - Indicatieve tijdslijn van de te nemen stappen



3 Definities en uniforme afspraken

3.1 Introductie

Bij de invoering van ZE-zones is afstemming nodig op een aantal gebieden, om het invoeren en beheren van de ZE-zone te vereenvoudigen, en om invoering voor de markt zo eenvoudig en eenduidig mogelijk te maken. Dit hoofdstuk presenteert een aantal definities.

3.2 Definitie zero-emissie

Zero-emissievoertuigen zijn emissievrij aan de uitlaat (tank-to-wheel) in een ZE-zone, dit betekent dat voertuigen geen emissie van CO₂ en luchtverontreinigende stoffen kennen binnen een ZE-zone. Deze definitie is gebaseerd op het Klimaatakkoord.

Praktisch vertaald voldoen de volgende voertuigen aan de definitie:

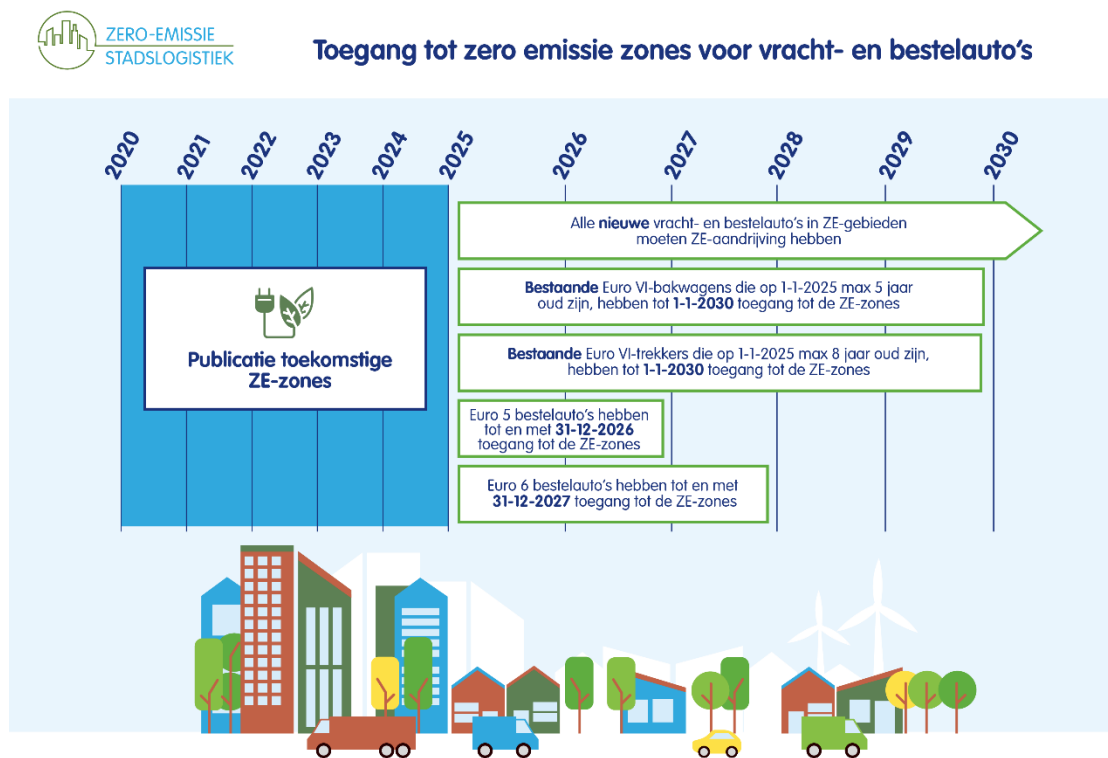
- batterij elektrische voertuigen;
 - BEV, Battery Electric Vehicle.
- brandstofcel aangedreven voertuigen (waterstof);
 - FCEV, Fuel Cell Electric Vehicle
- (vracht)fietsen, al dan niet met elektrische trapondersteuning.

Alternatieve vloeibare of gasvormige brandstoffen vallen buiten de zero-emissiedefinitie, alsmede voertuigen aangedreven door een compressiemotor.

Voor een selecte groep voertuigen komt er een overgangsregeling, waarbij deze voertuigen tot enkele jaren na het instellen van de zone nog toegang krijgen. Bij vrachtwagens (N2 en N3) zijn dit uitsluitend wagens met euroklasse EURO VI, waarvan bakwagens niet ouder zijn dan 5 jaar en trekker-opleggers niet ouder zijn dan 8 jaar. Voor bestaande vrachtauto's van voor 1-1-2025 geldt een overgangsregeling tot 1-1-2030 in de vorm van een centraal afgegeven ontheffing op kentekenniveau. Voor bestelauto's is er een overgangsregeling die onderscheid maakt tussen euroklassen EURO V en VI, waarbij EURO V-bestelauto's toegang krijgen tot de ZE-zone tot 31-12-2026 en EURO VI-bestelauto's tot 31-12-2027. Zie ook onderstaande Figuur 2 en [Opwegnaarzes](#)¹³.

¹³ [OpwegnaarZES - Kamerbrief](#)

Figuur 2 - Illustratie van toegangsregels met overgangsregeling conventionele voertuigen



Bron: [OpwegnaarZES - ZE zones](#)

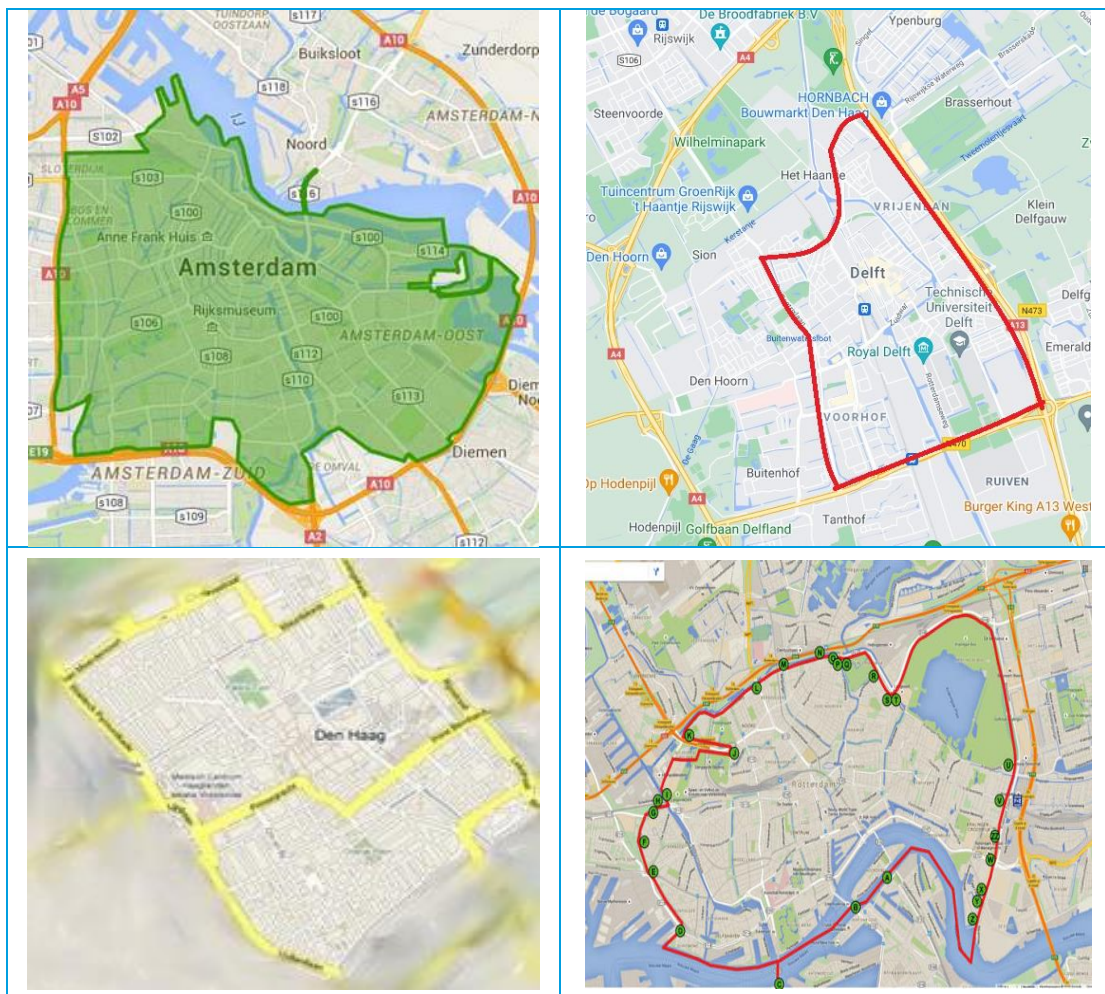
3.3 Definitie van de zone

In het Klimaatakkoord wordt de term ‘middelgrote ZE-zones’ genoemd. Uitgangspunt voor de definitie van een ZE-zone is dat het centrumgebied van een stad, inclusief de direct omliggende woonwijken en het grootste deel van de stadsvoorzieningen, binnen de ZE-zone liggen.

ZE-zones moeten leiden tot een reductie van 1 Mton, op een totaal van 3,6 Mton door stadslogistiek voor Nederland als geheel. Gemiddeld betekent dit een daling met bijna 30% van de totale landelijke emissies van de stadslogistiek, die behaald moet worden als gevolg van de invoering van de 30-40 gemeentelijke zones. Dit betekent dat de emissiereductie in een stad met een ZE-zone hoger moet zijn dan de gemiddelde reductie voor Nederland, te weten ordegrrootte de helft.

Het stedelijke hoofdwegennet, waar ook verkeer met een niet-centrum bestemming gebruik van maakt, valt buiten een ZE-zone.

Figuur 3 - Illustratieve voorbeelden voor ZE-zone (met de klok mee; Amsterdam, Delft, Rotterdam, Den Haag)



In Figuur 3 zijn een aantal illustratieve voorbeelden gegeven van voorgestelde ZE-zones. Deze grenzen worden pas definitief vastgelegd in de respectievelijke verkeersbesluiten. Op dit moment komt de milieuzone voor vrachtauto's in Amsterdam overeen met het gebied binnen de ring A10 en ten zuiden van het IJ, en dit zou ook de afmeting van de ZE-zone kunnen worden. In Delft zou de ZE-zone het gebied kunnen bestrijken tussen de N470, A13 en Prinses Beatrixlaan, exclusief het bedrijventerrein Schiezone. Voor Den Haag zou de 'centrumring Den Haag' een uitgangspunt kunnen zijn, en voor Rotterdam de huidige milieuzone.

De omvang van veel huidige milieuzones voor vrachtvervoer (zoals in Delft, Utrecht, Breda, en Maastricht) is te klein om tot de benodigde effecten te kunnen leiden als de ZE-zones dezelfde grenzen hebben. Dit komt doordat de 'Last Mile' dan zodanig klein is dat er weinig CO₂-reductie plaatsvindt, aangezien de meeste stedelijke kilometers dan afgelegd kunnen worden met conventionele voertuigen. Bedrijventerreinen liggen voorsnog buiten de ZE-zones.

A Afspraken in het Klimaatakkoord¹⁴

A.1 Verduurzaming in logistiek

Logistiek is een belangrijke hoeksteen van de economie en de samenleving (Nederland Distributieland). Tegelijkertijd zijn logistieke operaties een belangrijke bron van CO₂-uitstoot en andere emissies. Behalve via het traject van energiedragers, wordt er ook langs andere wegen aangestuurd op een versnelling van de gang naar zero-emissie. Dat gebeurt via middelgrote ZE-zones in 30-40 grotere gemeenten, zero-emissie bouwverkeer en mobiele werktuigen, klimaatneutrale en circulaire grond-, weg- en waterbouw-werkzaamheden (GWW), logistieke efficiencyverbetering en een Green Deal Binnenvaart.

Middelgrote ZE-zones stadslogistiek in 30-40 grotere gemeenten in 2025. In de 30-40 grotere steden worden in Green Deal Zero-Emissie Stadslogistiek (Green Deal ZES)-verband uiterlijk in 2021 middelgrote ZE-zones vastgesteld zoals die met ingang van 2025 voor goederenvervoer zullen gelden. Andere gemeenten kunnen zich hierbij aansluiten. Dit leidt naar verwachting tot een besparing van 1,0 Mton CO₂. Voor de ZE-zones die met ingang van 2025 zullen gaan gelden, zal uiterlijk in 2020 (via een gestructureerd proces onder gezamenlijke regie van rijksoverheid en gemeenten) vastgesteld worden hoe de invoering zal plaatsvinden, zodat het bedrijfsleven zich hierop tijdig kan voorbereiden¹⁵. Andere gemeenten, die in een later jaar een ZE-zone instellen, zullen dit minimaal 4 jaar van tevoren aankondigen ten behoeve van een gestructureerde voorbereiding voor overheid en bedrijfsleven.

Afspraken

De afspraken die opgenomen zijn in het Klimaatakkoord (2019):

- a TLN, Evofenedex, Topsector Logistiek en andere sectorpartijen stellen samen met de rijksoverheid, VNG, IPO, grote gemeenten en Natuur & Milieu de Uitvoeringsagenda op voor verschillende deelsectoren in de stadslogistiek (bijvoorbeeld bouw, retail, vers, afvalstromen, horeca, facilitair en e-commerce), met als doel dat de transportactiviteiten uiterlijk in 2025 zonder emissie kunnen worden uitgevoerd. Deze uitvoeringsagenda bevat afspraken over financiering van oplossingen, communicatie, het faciliteren en ondersteunen van ondernemers, monitoring en governance¹⁶.
- b Bedrijven in de logistieke ketens nemen initiatief om aantoonbaar duurzame oplossingen te implementeren. Ter ondersteuning van deze initiatieven investeren zij in IT (bijvoorbeeld control towers, integratie logistieke planning met Bouw Informatie Modellen) en in de ontwikkeling en aanschaf van schone technologie voor voertuigen.
- c De Topsector Logistiek ontwikkelt kennis, nieuwe concepten en pilots om aangetoonde duurzame logistieke oplossingen te maken, inclusief de monitoring. Tevens ontwikkelt de Topsector Logistiek kwantitatieve modellen voor de logistieke deelsectoren om de afweging tussen financiële inspanning, concurrentievermogen en CO₂-besparing inzichtelijk te maken, zodat investeringsbeslissingen versneld worden.
- d Met ingang van 2025 zullen alle nieuwe vrachtauto's die een ZE-zone in willen, ZE zijn. ZE-zones leiden tot een grote vraag naar ZE bestel- en vrachtauto's. In het Klimaatakkoord (2019) is opgenomen dat de verwachting is in totaal 50.000 ZE-bestelauto's en

¹⁴ Referentie, welke pagina's.

¹⁵ Dit is georganiseerd in de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek (UAS).

¹⁶ De Uitvoeringsagenda is getekend op 9 februari 2021.

5.000 ZE/PHEV-vrachtauto's in 2025, met een doorgroei naar 115.000 ZE-bestelauto's en 10.000+ ZE/PHEV-vrachtauto's in 2030). De ingroei van deze voertuigen wordt ondersteund door de ontwikkeling van nieuwe diensten waarbij gebruik wordt gemaakt van multi-inzetbare voertuigen, Light Electric Vehicles (LEV's) en E-cargobikes. Voor middelgrote ZE-zones zijn meer ZE-vrachtauto's nodig dan de hierboven benoemde verwachte ingroei. Voor bestaande vrachtauto's van voor 1-1-2025 geldt daarom een overgangsregeling tot 1-1-2030 in de vorm van een centraal afgegeven ontheffing op kentekenniveau. Daarvoor komen uitsluitend EURO VI-vrachtauto's in aanmerking die niet ouder zijn dan 5 jaar (bakwagens) en 8 jaar (trekkers). In samenwerking met gemeenten wordt bezien of het mogelijk is om in die periode ZE-vrachtwagens voordelen te geven (zoals bijvoorbeeld toegang tot aantrekkelijke parkeer/verzorgingsplaatsen) om de ingroei van ZE te stimuleren.

- e Om de ingroei te stimuleren heeft de rijksoverheid een stimuleringsprogramma dat is overeengekomen met de sector. De omvang van deze stimuleringsregeling is voor vrachtauto's tot en met 2025 € 94 miljoen en voor bestelauto's € 185 miljoen. Het uitgangspunt van deze stimuleringsregeling is een aanschafregeling met een dekking van maximaal 40% van de meerkosten van een ZE-voertuig ten opzichte van het fossiele alternatief. Vanwege de beschikbaarheid geldt dat voor vracht in deze periode ook PHEV-varianten gebruik kunnen maken van deze regeling.
- f De VNG neemt het voortouw om met gemeenten organisatorische en IT-randvoorwaarden te realiseren om in 2025 ZE-zones in te kunnen voeren. Gemeenten stimuleren de ontwikkeling van de marktvraag door in vergunningsverlening, inkoop en aanbestedingen (van decentrale overheid én van derden) duurzame logistiek in te bouwen en te belonen. Tevens werken zij aan infrastructurele aanpassingen (aan bijvoorbeeld de fietsinfrastructuur en de publieke laadinfrastructuur) die noodzakelijk zijn om nieuwe concepten mogelijk te maken.
- g Nieuwe concepten voor stadslogistiek worden gestimuleerd. Om de ingroei van bijvoorbeeld cargo-bikes en LEV's te stimuleren kan in de komende jaren gebruik gemaakt worden van de DKTI-regeling. Samen met de sector werkt de rijksoverheid een manier uit om de markt actief te stimuleren hiervan gebruik te maken.
- h In het kader van de Europese regeling bevordering aankoop schone en energiezuinige voertuigen stellen rijksoverheid en gemeenten eisen aan de inzet van ZE-bedrijfsvoertuigen bij publieke aanbestedingen.
- i Indien de uitvoeringsagenda's in 2025 nog niet geleid hebben tot het instellen van middelgrote ZE-zones in 30-40 steden, verplicht de rijksoverheid uiterlijk in 2026 om in 2030 ZE-zones in te stellen. De voortgang van het aansluiten van gemeenten zal voortdurend gemonitord worden. De rijksoverheid zal reeds starten met het voorbereiden van wetgeving opdat snelle invoering van een wettelijke verplichting kan plaatsvinden.

B Juridische randvoorwaarden voor invoering van een ZE-zone

Behorend bij dit stappenplan is een juridische handreiking opgesteld, die ingaat op de randvoorwaarden voor een succesvol verkeersbesluit. Deze handreiking is te vinden op de website.¹⁷

Om op een zorgvuldige en gemotiveerde wijze een verkeersbesluit tot het invoeren van een ZE-zone te nemen, wordt aangeraden om voorafgaand aan een verkeersbesluit:

- Een verkeersonderzoek in te stellen. In het onderzoek kan onder andere de effectiviteit van de ZE-zone, de onderbouwde schatting van de effecten en de uitvoerbaarheid worden meegenomen.
- Draagvlak voor de ZE-zone te creëren door partijen zoals het bedrijfsleven, burgers en relevante organisaties bij het verkeersbesluit te betrekken. Met deze partijen kan ook een lokaal convenant hierover worden gesloten.
- De ZE-zone onderdeel te maken van een groter maatregelenpakket.
- De ZE-zone tijdig aan te kondigen middels bijvoorbeeld beleidstukken.
- Te overwegen of de ZE-zone gefaseerd zal worden ingevoerd en welk ontheffingsbeleid zal worden gevoerd.
- Te inventariseren welke belangen betrokken zijn bij dit besluit en hoe die moeten worden meegenomen in de belangenafweging.

¹⁷ [OpwegnaarZES - Juridische handreiking ZES](#)

C Voorbeelden flankerende maatregelen ZE-zone

De ZE-zone kan als losstaand instrument ingevoerd worden, maar zal meer kans van slagen hebben als het als onderdeel van een groter pakket aan maatregelen wordt ingevoerd, dat ingebed is in een overkoepelende visie van het stadsbestuur. Voorbeelden van complementaire maatregelen op het terrein van stadslogistiek zijn in deze paragraaf opgenomen. Sommige maatregelen zullen wellicht niet toepasbaar zijn in elke zone/gemeente, per geval dient onderzocht te worden welke maatregelen passen.

Tabel 3 - Voorbeelden van maatregelen die genomen kunnen worden in aanloop naar de introductie van de ZE-zone

Fase	Onderwerp	Toelichting
Aanloop naar ZE-zone	Milieuzone	Afzien van een EURO VI-milieuzone voor trucks in 2022 ten gunste van een ZE-zone een later jaar
	Milieuzone	Instellen ondergrens emissieklassen voertuigen
	Ontheffingen	Verhogen leges per ontheffing
	Ontheffingen	Differentiatie leges per emissieklasse voertuig
	Ontheffingen	(Maat)werkontheffingen aanscherpen
	Ontheffingen	Beperken aantal uit te geven ontheffingen
	Venstertijden	Maak onderscheid in het gebruik van de venstertijden tussen vervuiler en schoner vervoer. Bijvoorbeeld: Binnenstad vrij van bevoorrading tussen 12:00 en 19:00 uur, met uitzondering voor ZE-voertuigen
	Venstertijden	Avondontheffing voor uitstootvrije (kleine/bestel) voertuigen
	Venstertijden	Gewichtsbepanking stilstaand en rijdend materieel
	Busbanen	Gebruik van busbanen naar de binnenstad voor ZE-voertuigen
	Hub	Een onderzoek naar de voorwaarden voor exploitatie van een ZE-hub
	Hub	Goederenafleverpunt voor ondernemers als living lab starten
	Hub	Micro hub met uitstootvrije distributie (rand van het gebied)
	Hub	Macro-hub met uitstootvrije last-mile distributie (rand van de stad)
	Afvalinzameling	Proef naar de mogelijkheden van afvalinzameling in de avond onderzocht
	Eigen inkoop	In de inkoopisen van de gemeente in toenemende mate ZE-voertuigen eisen
	Parkeren	Parkeren voor ZE-voertuigen (tijdelijk) aantrekkelijker te maken
	Parkeren	Service verlenende bedrijven (zoals installateurs) met ZE-voertuigen langer te laten parkeren dan de lokaal geldende maximale duur
	Bouwlogistiek	Opschalen maatregelen voor bouwlogistiek
	Regionaal	Opstarten van een regionale agenda laadinfrastructuur
Subsidies	Uitgeven van regionale subsidieregelingen voor ZE-vrachtfietsen, LEV's en vrachtwagens	
Communicatie	Gedragscampagne en communicatieplatform opzetten	
Na instelling ZE-zone	Busbanen	Busbanen naar de binnenstad vanaf 2025 alleen voor ZE-voertuigen toegankelijk
	Hub	Introduceren van een ZE-hub (indien uit eerder geïntroduceerd living lab blijkt dat deze maatregel succesvol is)
	Hub	Introduceren van een goederenafleverpunt voor ondernemers (indien uit eerder geïntroduceerd living lab blijkt dat deze maatregel succesvol is)

Fase	Onderwerp	Toelichting
	Cargo-bikes	Ruimte creëren voor (elektrische) fietsen en bakfietsen voor bevoorrading.
	Ontheffingen	Gewichtsbeperking stilstaand en rijdend materieel
	Ontheffingen	Avondonthefing voor uitstootvrije (kleine/bestel) voertuigen