

Delft, 19 september 2023

Memo

Aan: Jordy van Meerkerk
Betreft: Update KEV-factsheet werkgebonden personenmobiliteit 230258
Van: Anco Hoen

Inleiding

Dit memo bevat een update van de factsheet 'Besluit CO₂-reductie werkgebonden personenmobiliteit' ten behoeve van de Klimaat en Energieverkenning 2023. Deze factsheet is voor het eerst verschenen in het rapport 'Klimaatmaatregelen mobiliteit - Factsheets voor de KEV 2022' ([CE Delft, 2022](#)). Sinds het verschijnen van laatstgenoemd rapport zijn er een aantal beleidsontwikkelingen geweest die een actualisatie nodig maken.

Het belangrijkste verschil in het beleid is dat de CO₂-reductiedoelstelling is verhoogd van 1,0 naar 1,5 Mton. Daarnaast zijn de inzichten uit de KEV 2022 (onder andere snellere groeiverwachtingen rond elektrisch rijden) verwerkt en zijn het basis- en trendpad daarop aangepast.

Besluit CO₂-reductie werkgebonden personenmobiliteit

Besluit CO ₂ -reductie werkgebonden personenmobiliteit	
Status KEV 2023	Voorgenomen
Status KEV 2022	Voorgenomen
Modaliteit(en)	Personenauto, ov, tweewielers
Soort maatregel	Rapportageverplichting, collectief emissieplafond en voorwaardelijke emissiegrenswaarde
Beschrijving maatregel	
<p>Op 19 april 2022 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat het ontwerpbesluit CO₂-reductie werkgebonden personenmobiliteit naar het parlement gezonden voor de voorhangprocedure. Het ontwerpbesluit wijzigt onder andere het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) met regels in een nieuw Hoofdstuk 18 om de emissies van kooldioxide door woon-werkmobiliteit en zakelijke (personen)mobiliteit te verminderen (Ministerie van I&W, 2022). De regels van dit ontwerpbesluit beogen ondernemingen en rechtspersonen ertoe aan te zetten om voor zakelijke en woon-werkmobiliteit te kiezen voor alternatieve reismodaliteiten of voor minder reizigerskilometers waardoor de kooldioxide-emissies worden verminderd. Conform de huidige planning zal met ingang van 1/1/2024 alle werkgevers (ondernemingen en rechtspersonen) met 100 of meer werknemers (waarbij deze werknemer minimaal 20 uur betaalde arbeid uitvoert) onder de regels van het nieuwe Hoofdstuk 18 van het Bal vallen. Concreet betekent dit dat werkgevers jaarlijks, uiterlijk 30 juni, een rapportage moeten indienen met gegevens over woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit van het kalenderjaar daarvoor. Het besluit koppelt deze rapportageverplichting aan een normstelling als blijkt dat de CO₂-uitstoot niet snel genoeg naar beneden gaat (peiljaar 2025). Met behulp van een online rekentool ('elektronische voorziening') wordt de CO₂-uitstoot per werkgever bepaald op basis van diens rapportage. Over het jaar 2023 kunnen werkgevers in 2024 vrijwillig rapporteren. Voor de jaren vanaf 2024 is de jaarlijkse rapportage verplicht. De eerste rapportage (over 2024) moet uiterlijk 30 juni 2025 zijn ingediend. De rapportageverplichting en de normstelling (als die wordt ingevoerd) worden gehandhaafd door de omgevingsdiensten die in opdracht van de gemeenten (bevoegd gezag) de handhavingstaken uitvoeren.</p>	

De ontwikkeling van de landelijke CO₂-uitstoot van werkgebonden personenmobiliteit die uit de rapportages volgt (en met behulp van de elektronische voorziening zal worden berekend) wordt elk jaar bekeken. Er moet sprake zijn van een jaarlijkse daling van de berekende CO₂-emissies. De dalende trend moet leiden tot een totale CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit (zowel woon-werkmobiliteit als zakelijke mobiliteit) die onder het voor 2025 ingestelde emissieplafond.

Tussen eind 2022 en 1 mei 2023 heeft het kabinet de doelstellingen van het besluit aangescherpt naar aanleiding van de motie Van Ginneken die in de Tweede Kamer is aangenomen en die oproept tot meer ambitie¹. Dit valt ook te lezen in de brief van de minister voor Klimaat en Energie aan de Tweede Kamer over de kabinetsaanpak klimaatbeleid van 26 april 2023². In een bijlage bij deze Kamerbrief is verduidelijkt dat het reductiedoel van het ontwerpbesluit met 0,5 Mton wordt opgehoogd ([Overheid, 2023](#)). Het nieuwe reductiedoel voor het ontwerpbesluit dat moet worden bereikt in 2030 komt daarmee uit op 1,5 Mton. Dit nieuwe reductiedoel is ook opgenomen in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit dat eind mei naar de Raad van State is gezonden voor advies. Met bovengenoemde aanscherping van de doelstelling is het emissieplafond gewijzigd naar 3.978 kton CO₂ voor het jaar 2025³. Dit emissieplafond is dus alleen van toepassing op werkgevers met 100 of meer werknemers.

Het emissieplafond van 3.978 kton CO₂ is afkomstig uit CE Delft (2023 in voorbereiding). Omdat de Klimaat- en Energieverkenning geen afzonderlijke emissieraming geeft voor werkgebonden personenmobiliteit heeft CE Delft er op verzoek van het ministerie van IenW een basispad voor opgesteld. Een basispad is nodig om te bepalen hoe hoog het emissieniveau van werkgebonden personenmobiliteit in 2030 maximaal mag zijn om aan de reductiedoelstelling van 1,5 Mton te geraken. De NEV 2017 ([ECN et al., 2017](#)) ligt ten grondslag aan het basispad van werkgebonden personenmobiliteit. De reden hiervoor is dat de in het Klimaatakkoord afgesproken reductiedoelstelling voor 2030 ook was gebaseerd op de NEV 2017. Door het basispad voor werkgebonden personenmobiliteit te baseren op de NEV 2017 wordt de beoogde reductiedoelstelling afgezet tegen de situatie waarin er geen maatregelen vanuit het Klimaatakkoord zouden gelden. Het reductiedoel is zoals hierboven reeds aangegeven verhoogd van 1 Mton zoals vermeld in het Klimaatakkoord, naar 1,5 Mton in 2030 ten opzichte van een situatie zonder het Ontwerpbesluit CO₂-reductie werkgebonden personenmobiliteit. Zonder aanvullende maatregelen uit het Klimaatakkoord zal de CO₂-uitstoot door werkgebonden personenmobiliteit in 2030 uitkomen op 4.493 kton. Hieruit volgt direct dat de CO₂-emissie door werkgebonden personenmobiliteit van 100+ werkgevers in 2030 moet uitkomen op ten hoogste 2.993 kton CO₂, namelijk 1.500 kton (= 1,5 Mton) minder dan 4.493 kton. Het emissieplafond dat is ingesteld voor 2025 is bepaald door middel van lineaire interpolatie tussen 2019 en 2030 (CE Delft, 2022 in voorbereiding).

Het emissieplafond kan worden bijgesteld als uit de over 2024 gerapporteerde gegevens van werkgevers blijkt dat de aansluiting op de tot nu toe gebruikte landelijke gegevens niet goed is, bijvoorbeeld omdat de kilometers woon-werk of zakelijk in praktijk anders liggen dan op basis van landelijke cijfers viel op te maken (op grond van artikel 18.15 Bal) (Ministerie van I&W, 2022).

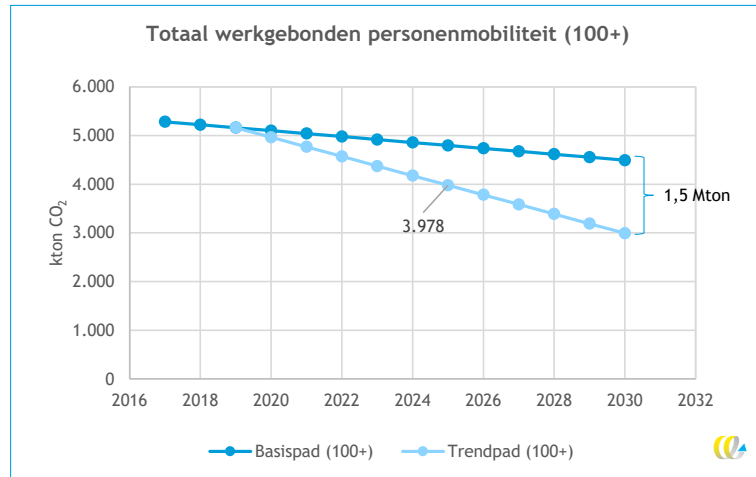
In feite is er sprake van een trendpad tussen 2019 en 2030 waar de emissie van werkgebonden personenmobiliteit onder moet blijven. Elk jaar kan opnieuw worden bekeken of de totale CO₂-uitstoot van alle werkgevers gezamenlijk onder dit trendpad blijft, en daarmee het reductiedoel van 1,5 Mton voor 2030 in zicht blijft. In Figuur 1 is het trendpad en basispad plus het emissieplafond voor het jaar 2025 weergegeven. Het verschil tussen basispad en het trendpad bedraagt in 2030 precies 1,5 Mton.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36200 XII, nr. 54.

² Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. 1230.

³ Het betreft hier de aan werkgebonden personenmobiliteit gerelateerde maximale CO₂ uitstoot van alle werkgevers met 100 of meer werknemers. In de factsheet uit de rapportage 'Klimaatmaatregelen mobiliteit - Factsheets voor de KEV 2022' (CE Delft, 2022) werd voor 2024 een emissieplafond van 7.497 kton CO₂ vermeld. Deze 7.497 kton CO₂ had betrekking op alle werkgevers, dus ook met 100 of minder werknemers. Aangezien het besluit betrekking heeft op bedrijven met 100 of meer werknemers is er in deze factsheet voor gekozen alleen de CO₂-uitstoot van werkgevers met 100 of meer werknemers weer te geven.

Figuur 1 - Basispad en trendpad werkgebonden mobiliteit en emissieplafond 2024



Status

Aan deze maatregel kennen we de status ‘Voorgenomen’ toe. Hierbij past wel een kanttekening. Het behalen van het doel is afdwingbaar gemaakt door de combinatie van rapportageverplichting, evaluatiemoment en de daaraan gekoppelde eventuele normstelling. In de NvT staat namelijk dat in 2026 een evaluatiemoment zal zijn waarin (op basis van de gerealiseerde CO₂-uitstoot in 2024 en 2025) een norm wordt ingesteld voor zakelijke en/of woonwerkmobiliteit, tenzij de gerapporteerde CO₂-uitstoot niet hoger is dan het emissieplafond voor 2025.

Navraag bij lenW leert dat de kans dat er een norm voor het onderdeel woonwerkmobiliteit volgt groter wordt indien de realisatie van CO₂-uitstoot in 2024 en 2025 verder boven het trendpad uitkomt. De doelstelling van 1,5 Mton is namelijk hard. Als het ‘gat’ tot de doelstelling groot blijkt in 2026 dan is (gezien de relatief kleine bijdrage van zakelijke mobiliteit aan werkgebonden mobiliteit) de noodzaak groter om ook een norm voor woonwerk mobiliteit in te stellen.

Doorwerking van de maatregel en samenhang met andere maatregelen

Doorwerking

Om vermindering van de CO₂-uitstoot te bereiken is volgens de NvT een gedragsverandering vereist, zowel bij werkgever als werknemer. Met het ontwerpbesluit beoogt het ministerie dat ondernemingen en rechtspersonen voor zakelijke en woonwerkmobiliteit kiezen voor alternatieve reismodaliteiten, voor minder reizigerskilometers of voor voertuigen met lagere of geen emissie. Er worden geen specifieke maatregelen voorgeschreven: “de ondernemingen en rechtspersonen hebben volledige keuzevrijheid in de te treffen maatregelen om de emissiereductie te bereiken.”

De facto komt hiermee een groot aantal maatregelen in beeld die werkgevers kunnen nemen. Denk aan het verduurzamen van eigen wagenparken en leaseparken, fiets- en ov-gebruik stimuleren, thuiswerken stimuleren of verplichten, etc. In [CE Delft, \(2018\)](#) is een uitgebreid overzicht van mogelijke ingrepen te vinden die werkgevers zouden kunnen nemen.

Samenhang

Vanwege de keuzevrijheid die centraal staat bij de maatregel is er een samenhang met andere maatregelen die gericht zijn op CO₂-reductie bij personenmobiliteit. Hoe groot die samenhang is hangt onder meer af van de keuzes die werkgevers en werknemers maken. Naar verwachting is de samenhang vooral sterk bij fiscale maatregelen om de verkoop van nul-emissieauto's te stimuleren en het Besluit Energie Vervoer dat de bijmenging van hernieuwbare brandstoffen regelt. Deze fiscale voordelen komen werkgevers (deels) ook ten goede wanneer zij werknemers een leaseauto aanbieden. Deze overlap zal na 2026 grotendeels verdwijnen vanwege de afbouw van fiscale voordelen voor nieuwe personenauto's. Door de bijmenging van hernieuwbare energiedragers wordt de CO₂-uitstoot van conventioneel aangedreven auto's lager zonder dat werkgevers zich daarvoor hoeven in te spannen. Het ontwerpbesluit CO₂-reductie werkgebonden personenmobiliteit kan de verduurzaming van leaseparken mogelijk extra aanjagen (zie ook Effectinschatting). De maatregel ‘Stimuleren Duurzaam Reisgedrag (Factsheet **Fout!** **Verwijzingsbron niet gevonden.** uit de rapportage Klimaatmaatregelen mobiliteit - Factsheets voor de KEV 2022 ([CE Delft, 2022](#))), die zich onder meer richt op het ondersteunen van het programma ‘Anders Reizen, overlapt ook sterk met deze

maatregel. Verder is er overlap met de maatregel BAZEB (Bestuursakkoord Zero Emissie Bussen): door het BAZEB stoten ov-bussen steeds minder CO₂ uit waar werkgevers, die ov-gebruik onder hun werknemers stimuleren, van profiteren. Omdat het aandeel van busvervoer in werkgebonden personenmobiliteit in de CO₂-uitstoot gering is zal de overlap in absolute termen beperkt zijn. Ook ander beleid zoals investeren in ov, uitbreiden van fietsinfrastructuur, en aanpassen van de onbelaste woonwerkvergoeding zal invloed hebben op de manier waarop mensen naar hun werk gaan en hoe vaak ze thuis zullen werken.

Effectinschatting

Het effect van de maatregel 'Ontwerpbesluit CO₂-reductie werkgebonden personenmobiliteit' wordt bepaald door de mate waarin werkgevers er in slagen hun werknemers te laten reizen op een manier die minder CO₂-uitstoot veroorzaakt. Het emissieplafond is daarin ondersteunend: de CO₂-uitstoot door werkgebonden mobiliteit, zoals wordt bepaald op basis van gegevens die werkgevers aanleveren en wordt berekend door het digitaal platform, mag in 2025 niet hoger zijn dan 3.978 kton.

Er zijn twee mogelijke situaties die bepalen of deze maatregel een aanvullend CO₂-effect heeft:

1. **Situatie 1:** in 2024, 2025 en de jaren daarna blijft de gerapporteerde CO₂-emissie van werkgevers gemiddeld onder het trendpad.
2. **Situatie 2:** in 2024, 2025 en de jaren daarna komt de gerapporteerde CO₂-emissie van werkgevers gemiddeld boven het trendpad uit.

In het geval van Situatie 1 doen werkgevers op vrijwillige basis al voldoende om in 2030 een reductie van 1,5 Mton ten opzichte van het basispad te behalen. Het is mogelijk dat er daarbij sprake is van een versnelling van de verduurzaming van werkgebonden mobiliteit door meer bewustwording vanwege de rapportageverplichting (en de daaraan verbonden terugkoppelrapportage die werkgevers krijgen op basis van hun verstrekte gegevens). Het effect hiervan valt zonder aanvullend onderzoek echter niet vast te stellen. Aanvullend onderzoek zou zich kunnen richten op het gericht bevragen van werkgevers hoe hun beleid ten aanzien van mobiliteit van werknemers is veranderd sinds zij een rapportageplicht hebben. Ook in zo'n onderzoek zal het naar verwachting lastig zijn te kwantificeren hoeveel *extra* de maatregel daadwerkelijk heeft bijgedragen, maar met kwalitatief onderzoek kan hier waarschijnlijk wel meer zicht op worden gegeven.

In het geval van Situatie 2 zal er na 2026 een 'emissiegrenswaarde' (norm) worden ingesteld voor individuele werkgevers. In het ontwerpbesluit wordt een emissiegrenswaarde van 96 gram per reizigerskilometer genoemd waaraan op 1 januari 2026 moet worden voldaan voor zakelijke mobiliteit. De hoogte van de norm zal definitief worden vastgesteld na het evaluatiemoment in 2026 (Ministerie van I&W, 2022). De hoogte van de norm zal afhangen van de mate waarin het trendpad wordt overschreden: hoe groter de overschrijding hoe lager de normwaarde.

De normwaarde zal bovendien zo worden gekozen dat gegarandeerd wordt dat in 2030 het doel van 1,5 Mton wordt gehaald. In Situatie 2 mag, uitgaande van een normaal verdeelde CO₂-uitstoot per kilometer onder werkgevers, statistisch gezien worden verwacht dat circa de helft van de werkgevers een uitstoot heeft *hoger* dan de normwaarde die zal worden ingesteld. Voor het totale CO₂-effect van de norm hangt het er vanaf *hoeveel* boven de norm deze helft van de werkgevers zit. Op dit moment is daar zeer lastig een inschatting van te maken omdat er geen of zeer beperkte informatie beschikbaar is over de CO₂-footprint van individuele werkgevers en de spreiding daarin. Wanneer vanaf 2024 het digitale platform wordt gevuld zal die informatie ten dele beschikbaar komen.

Pas wanneer de registratie van gegevens door middel van het digitaal platform beschikbaar zijn ontstaat er meer duidelijkheid over de kans dat Situatie 2 zal optreden. Ten behoeve van deze factsheet is een geactualiseerde raming voor werkgebonden personenmobiliteit gemaakt op basis van de KEV 2022. In Figuur 2 is te zien dat de raming op basis van de KEV 2022 de lijn 'Trendpad' kruist rond het jaar 2024. Dit houdt in dat er zonder aanvullende maatregelen (bovenop de maatregelen die reeds in de KEV 2022 zijn meegenomen) geen zicht is op het halen van de beoogde reductie van 1,5 Mton in 2030. Het verschil tussen het trendpad en de KEV 2022-raming in 2030 bedraagt 0,6 Mton. Het extra effect van het Besluit is daarmee ook 0,6 Mton.

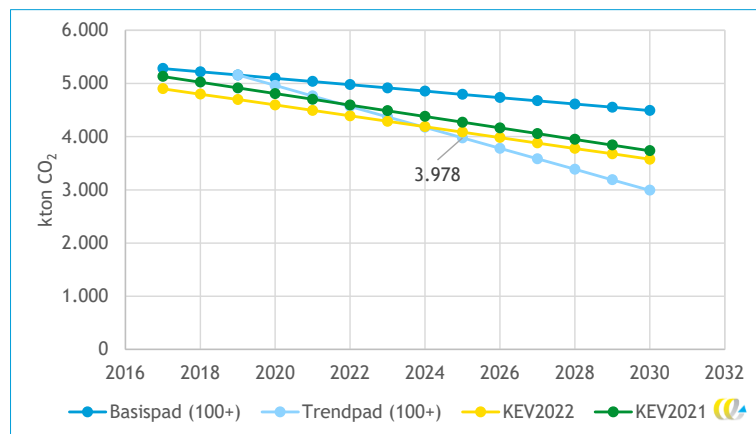
Dit effect van 0,6 Mton is met onzekerheid omgeven. Twee redenen lichten we er hier uit. Ten eerste bestaat de kans dat 100+ bedrijven verhoudingsgewijs meer elektrische voertuigen aanschaffen tot 2030 dan de bedrijven met 100 werknemers of minder. In de CO₂-raming voor werkgebonden mobiliteit wordt hiervoor niet gecorrigeerd. Een relatief snellere autonome groei van het aandeel EV's bij 100+ bedrijven betekent dat het effect van het Besluit wat lager zou uitvallen dan de middenwaarde. Ten tweede bestaat er een kans dat (een deel van de) bedrijven met 100 of minder werknemers (die formeel niet hoeven bij te dragen aan de doelstelling van 1,5 Mton) geïnspireerd raken om maatregelen te nemen. Hierdoor zou het effect van het Besluit juist wat hoger uitvallen dan de middenwaarde.

We achten het verder aannemelijk dat het effect van het relatief hogere autonome aandeel EV's bij 100+ bedrijven wat sterker is dan de vrijwillige extra inspanning van bedrijven met 100 of minder werknemers om maatregelen te nemen. Dit betekent dat de bandbreedte enigszins scheef verdeeld is rond de middenwaarde. We schatten de bandbreedte in op 0,4 tot 0,7 Mton CO₂ in 2030. Deze bandbreedte is niet berekend maar een expertschatting.

Het feit de KEV2022-raming hoger uitkomt dan het trendpad betekent niet automatisch dat er een norm zal worden ingesteld. Bedrijven kunnen met vrijwillige maatregelen zelf hun CO₂-uitstoot versneld omlaag brengen. Ook kunnen extra beleid of autonome ontwikkelingen het doel dichterbij brengen. In Figuur 2 is bijvoorbeeld te zien dat de raming op basis van de KEV 2021 iets hogere emissies geeft dan de KEV 2022. In de KEV 2022 zijn de emissies wat lager ingeschat voor 2030 onder andere vanwege een snellere ingroei van elektrische voertuigen een hogere bijmenging van hernieuwbare brandstoffen (PBL, 2022). Indien in de aanstaande KEV 2023 de emissies opnieuw lager worden ingezet zal ook dit het doel voor werkgebonden personenmobiliteit dichterbij brengen, waardoor er minder kans is dat een norm wordt ingesteld.

Indien er géén norm volgt na 2026 betekent dit dat werkgevers die weinig aandacht geven aan CO₂-reductie bij werkgebonden personenmobiliteit geen maatregelen hoeven te nemen vanwege het ontwerpbesluit. De effectiviteit van het ontwerpbesluit zou hoger kunnen zijn wanneer ook de CO₂-uitstoot van deze 'achterblijvers' zou worden aangepakt. Daar staat tegenover dat ook wanneer er geen norm wordt ingesteld, de reductiedoelstelling van 1,5 Mton in 2030 ten opzichte van het basispad wordt behaald. Bovendien zal het besluit naar verwachting wel fungeren als 'stok achter de deur' om de reductiedoelstelling in 2030 te halen, waardoor alle werkgevers, ook de achterblijvers, worden geprikkeld om maatregelen te nemen.

Figuur 2 - Basis- en trendpad voor werkgebonden mobiliteit inclusief raming op basis van KEV 2022



Samenvatting effectschatting:

Er wordt in de KEV 2022 tot 2030 een wezenlijke afname verwacht van de CO₂-uitstoot door personenmobiliteit als gevolg van onder andere de elektrificatie van het wagenpark en de toenemende inzet van hernieuwbare brandstoffen. Ten opzichte van vorig jaar is de doelstelling van het Besluit echter verhoogd van 1,0 naar 1,5 Mton in 2030. Zonder aanvullende maatregelen is de verwachting daarom dat het CO₂-emissieplafond voor 2030 zal worden overschreden. Indien werkgevers niet vrijwillig extra maatregelen treffen, of wanneer er geen extra klimaatmaatregelen door de overheid worden ingevoerd, zal er bij de evaluatie in 2026 worden besloten tot het instellen van een norm (waarmee het behalen van het doel afdwingbaar is

gemaakt). Aangezien het besluit naar verwachting fungeert als ‘stok achter de deur’ om de reductiedoelstelling in 2030 te halen, zullen alle werkgevers, ook de achterblijvers, worden geprikkeld om maatregelen te nemen.

Het effect van de maatregel wordt ingeschat op 0,6 Mton CO₂ in 2030 (bandbreedte 0,4 tot 0,7 Mton).

Het uiteindelijke effect van de maatregel hangt ook af van de handhaafbaarheid. Indien er een normstelling volgt zal deze handhaving en controle op naleving van de regels worden belegd bij de omgevingsdiensten (IenW, 2022). Omdat bedrijven de gegevens zelf moeten aanleveren in het digitaal platform zijn voldoende controles en sancties bij overtredingen nodig om ‘strategisch handelen’ van bedrijven te voorkomen. De handhaving van de rapportageverplichting vindt plaats op basis van de onderliggende basisgegevens die merendeels uit de bedrijfsadministratie zijn te halen. Er is aanvullend budget van € 800.000 vrijgemaakt voor de extra handhavingslast die hiervoor nodig is (IenW, 2022).

Bronnen

- CE Delft, (2018) CO₂-effecten Anders Reizen, Delft, CE Delft
- CE Delft, (2022 in voorbereiding) Werkgebonden personenmobiliteit - Verantwoordingsdocument bij de cijfers, CE Delft, Delft, CE Delft
- CE Delft, (2020) Kwantitatieve onderbouwing van een norm voor zakelijk verkeer - Versie 1.1, CE (Niet openbaar)
- ECN, PBL, CBS & RVO, (2017). Nationale Energieverkenning (NEV) 2017, Petten: ECN, Petten, ECN
- Ministerie van I&W, (2022) Nota van Toelichting bij wijzigingsbesluit Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)
- Overheid, (2023). Officiële bekendmakingen. Bijlage 1a. Exceltabel Klimaatpakket V5, Den Haag, Tweede Kamer
- PBL, (2022), Klimaat- en Energieverkenning 2022, Den Haag, PBL