

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Team luchtkwaliteit	Datum	16 juni 2026
E-mail	utrechtseilucht@utrecht.nl	Kenmerk	34196401
Type brief	voortgangsbrief	Onderwerp	Knelpunt uitbreiding milieuzone personenauto's en autobussen
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Milieu en Emissieloos Vervoer

Geachte leden van de raad,

Hierbij informeren wij u over een juridisch knelpunt waar we tegenaan lopen bij de invoering van de geografische uitbreiding van de milieuzone voor personenauto's en autobussen, die is aangekondigd in het uitvoeringsprogramma Gezonde lucht voor iedereen (oktober 2025). Volgens de definitieve landelijke regelgeving is het niet mogelijk om de uitbreiding van de milieuzone per 1 januari 2027 in te voeren.

Maatregelen

Utrecht heeft een *milieuzone* voor diesel personenauto's en autobussen en een *nul-emissiezone* (ZE zone, zero-emissiezone) voor bestelbussen en vrachtauto's. In de beleidsnota en het uitvoeringsprogramma Gezonde lucht voor iedereen zijn maatregelen aangekondigd om de luchtkwaliteit verder te verbeteren. Een van die maatregelen is de uitbreiding van de grenzen van de milieuzone voor personenauto's en autobussen. De toegangscriteria blijven hetzelfde als voor de huidige milieuzone: voor diesel personenauto's geldt een toelatingseis van minimaal emissieklasse 5 en voor diesel autobussen een toelatingseis van emissieklasse 6 en hoger. Voor bestelbussen (bedrijfsauto's) en vrachtauto's geldt deze uitgebreide milieuzone niet. Bestelbussen en vrachtauto's moeten in Utrecht voldoen aan de kleinere nul-emissiezone (totdat deze wordt uitgebreid in 2030). De maatregel staat ook los van het toegangsbeleid voor vrachtauto's in het wervengebied.

Het uitbreiden van de grenzen van de milieuzone voor personenauto's en autobussen zorgt voor schonere lucht in heel Utrecht, omdat hiermee de meest vervuilende voertuigen uit de hele stad worden geweerd. Het verschoonde verkeer stoot minder stikstofdioxiden, fijnstof en roet uit en dat zorgt voor een positieve bijdrage aan de gezondheid van inwoners.

Nederland is wettelijk verplicht om de EU-grenswaarden te behalen. Zonder nieuwe maatregelen worden de grenswaarden voor stikstofdioxide voor 2030 naar verwachting overschreden op een aantal knelpunten binnen én buiten de huidige milieuzone voor personenauto's en autobussen. Het is daarom belangrijk in te zetten op vermindering van de stikstofdioxide uitstoot met verschillende maatregelen die niet uitsluitend in de binnenstad gelden. Daarom staat in het vastgestelde beleid de

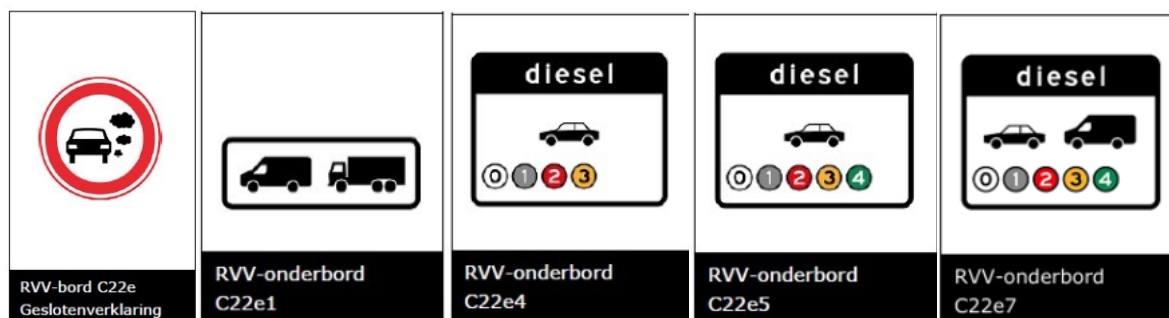
maatregel om de milieuzone uit te breiden. Verder is deze stadsbrede milieuzone een passende stap naar een uitstootvrije stad waar iedereen een bijdrage aan levert. En dat is één van de vier leidende principes in het luchtkwaliteitsbeleid van uw raad (januari 2025).

Knelpunt uitbreiding milieuzone voor personenauto's en autobussen

Volgens het RVV/BABW moet een milieuzone voor personenauto's (verkeersborden C22e4 of C22e5) altijd in combinatie worden ingevoerd met een milieuzone voor bedrijfs- (bestel-)auto's (C22e7) óf een nul-emissiezone voor bedrijfs- (bestel-)auto's en vrachtauto's (C22e1) in hetzelfde gebied. Daardoor mag er geen op zichzelf staand (onder)bord voor alleen een milieuzone voor personenauto's worden geplaatst. Voor Utrecht betekent dit dat daarmee het onlangs (half februari) genomen ontwerp-verkeersbesluit voor de geografische uitbreiding van de zone niet definitief kan worden vastgesteld: het gebied van de nul-emissiezone wordt immers nog niet uitgebreid. Het is daarom juridisch niet mogelijk om de milieuzone-uitbreiding in te voeren op de gewenste datum van 1 januari 2027 zolang het RVV/BABW niet is gewijzigd.

In artikel 8.4 BABW is (per 1 januari 2026) het volgende opgenomen:

'Bij verkeersbord C22e, van bijlage 1, behorende bij het RVV 1990, wordt een of meerdere onderborden geplaatst als bedoeld in de artikelen 86d en 86e van het RVV 1990. De onderborden C22e4 en C22e5 kunnen alleen in combinatie met het onderbord C22e1 geplaatst worden.'



Voorgeschiedenis

In de toelichting van de RVV-wijziging voor de nieuwe bebording van emissiezones heeft het Rijk aangegeven dat deze regelgeving geen beleidswijziging beoogde in de mogelijkheden die gemeenten hebben ten aanzien van grenzen van milieu- en nul-emissiezones. Echter, in de internetconsultatie (2023) leek het RVV/BABW toch de mogelijkheid te bieden om een milieuzone specifiek voor personenauto's en autobussen in te kunnen voeren in een gebied dat afwijkt van de nul-emissiezone. Dit is gecorrigeerd in de versie die uiteindelijk naar de Staten-Generaal ging.

Op basis van de conceptversie van 2023 is het besluit van uw gemeenteraad over de uitbreiding genomen. Na de consultatie heeft de RVV-wijziging lang stilgelegen bij het Rijk vanwege de val van het kabinet Rutte IV en het controversieel verklaren van deze RVV-wijziging gedurende de formatie van het kabinet Schoof. Het RVV-wijzigingsbesluit is uiteindelijk in oktober 2025 door het Rijk vastgesteld. In de versie van 10 oktober 2025 zit het hierboven genoemde voorschrift, dat we bij vaststelling van het uitvoeringsprogramma niet hebben gezien. We zijn er ten onrechte vanuit gegaan dat het RVV/BABW nieuwe mogelijkheden voor de gemeenten bood. Helaas zijn gemeenten niet benaderd dat dit voorschrift is toegevoegd aan artikel 8.4 BABW ten opzichte van de consultatieversie, het ministerie geeft aan dat de afstemming beter had gekund.

Het ontwerp-verkeersbesluit, dat wij in februari 2026 hebben genomen, is bedoeld om inwoners mee te nemen in de voorbereidende fase van het verkeersbesluit en om zienswijzen op te halen. Het ontwerp-verkeersbesluit heeft juridisch geen werking of status, dat is pas het geval als het definitieve besluit wordt genomen. Bij het opstellen van het definitieve verkeersbesluit is opnieuw juridisch

Datum 16 juni 2026
Ons kenmerk 34196401

onderzoek gedaan. Toen is geconstateerd dat de wijziging in het RVV/BABW de uitbreiding van de milieuzone voor personenauto's en autobussen zoals vastgelegd in het uitvoeringsprogramma niet mogelijk maakt op de gewenste datum. We hadden bij het nemen van het ontwerp-verkeersbesluit opnieuw juridisch onderzoek moeten doen naar het in oktober 2025 genomen RVV-wijzigingsbesluit, en ons niet moeten baseren op de consultatie versie uit 2023.

We kunnen niet voorkomen dat het Rijk dergelijke keuzes maakt. Daarom blijft het van belang om goed contact met het Rijk te onderhouden zodat we op de hoogte zijn wanneer er wijzigingen plaatsvinden tussen de consultatie en daadwerkelijk besluit. In dit contact zullen we ook aangeven dat het wenselijk is dat het Rijk hierover actief communiceert met (in dit geval) gemeenten, zeker wanneer zo'n wijziging een essentieel onderdeel van het besluit is (in dit geval het onmogelijk maken van zones met van elkaar afwijkende grenzen). We hebben van deze casus geleerd en gaan ervan uit dat het onze samenwerking in de toekomst zal verbeteren.

Vervolg

Het definitieve verkeersbesluit voor de uitbreiding van de milieuzone voor personenauto's en autobussen kan pas worden vastgesteld als dit in lijn is met het RVV/BABW. Daarvoor zou het Rijk deze regelgeving moeten wijzigen. Dat vergt een politieke keuze op landelijk niveau over het mogelijk maken van zones met van elkaar afwijkende grenzen. Het ministerie van I&W geeft aan dat een wijzigingstraject voor het RVV lang duurt: vanaf het moment dat I&W de wijziging in gang zet duurt het traject in het algemeen 1,5 jaar. We blijven ambtelijk in contact met IenW over de eventuele mogelijkheden om deze wijziging te realiseren.

Er zijn op dit moment geen andere gemeenten die een milieuzone voor personenauto's in willen voeren in een ander gebied dan een milieuzone of nul-emissiezone voor bestelauto's. Dit komt omdat Utrecht (samen met Eindhoven) de eerste stad was die in 2007 een milieuzone (voor vrachtauto's) invoerde en toen een (relatief) klein gebied hanteerde. De grenzen van die eerste zone zijn bij de daaropvolgende zones (vanaf 2015 ook voor personenauto's en bestelbussen, met steeds zwaarder wordende toegangscriteria) steeds aangehouden. Andere gemeenten hebben bij invoering al direct een grotere zone ingesteld dan Utrecht. Zij lopen dus niet tegen dit probleem aan. Wel hebben meerdere gemeenten aangegeven het belang te zien van het aanpassen van het RVV/BABW om die mogelijkheid in de toekomst te hebben.

Er zijn de volgende mogelijkheden:

- Invoering op 1 januari 2028 (tegelijk met invoering van de zone voor brom- en snorfietsen in hetzelfde gebied) heeft met het oog op de luchtkwaliteit de voorkeur. Dat vergt een aanpassing van het RVV/BABW en bovengenoemde politieke keuze op landelijk niveau.
- Invoering in 2030. Dan kan de uitbreiding gekoppeld worden aan de uitbreiding van de nul-emissiezone voor bestel- en vrachtverkeer naar de hele stad (zoals door uw raad vastgesteld in de beleidsnota Gezonde lucht voor iedereen). Voor deze optie is geen wijziging van het RVV/BABW noodzakelijk, omdat de zones dan voor alle voertuigcategorieën in hetzelfde gebied gelden.
- De uitbreiding van de milieuzone voor personenauto's en autobussen per 1 januari 2027 ook invoeren voor bestelauto's. In het uitvoeringsprogramma Gezonde lucht voor iedereen is echter bewust gekozen om de milieuzone alleen uit te breiden voor personenauto's (en autobussen) en niet voor bestelauto's. Uit de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) bij het uitvoeringsprogramma luchtkwaliteit bleek dat de baten van een uitbreiding van de milieuzone met bestelbussen en vrachtverkeer beperkt zijn, terwijl de kosten voor de voertuigeigenaren hoog zijn. Door de milieuzone niet te laten gelden voor bestelbussen en vrachtauto's hoeven ondernemers niet al voor 2027 te investeren in voertuigen die in 2030

Datum 16 juni 2026
Ons kenmerk 34196401

mogelijk opnieuw vervangen moeten worden. Dat voorkomt dubbele investeringen en biedt hen meer tijd voor een duurzame overstap. Bovendien zorgen we zo voor eenduidige regels: de milieuzone geldt voor personenauto's en autobussen, de nul-emissiezone voor bestel- en vrachtauto's

- Later dan 2030 uitbreiden van de milieuzone voor personenauto's en autobussen heeft, vanwege de autonome verschoning van het wagenpark, naar verwachting weinig effect op de luchtkwaliteit/gezondheid.

Het heeft de voorkeur om op zo kort mogelijke termijn een besluit te nemen over het vervolg.

Sloopsubsidie

Op dit moment loopt er een sloopsubsidie, waarmee we inwoners financieel ondersteunen om over te stappen op schoner vervoer. Tot nu toe zijn 15 aanvragen uit de voorrangsgroepen (mensen met een laag inkomen of gehandicaptenparkeerkaart) toegekend en zit er nog geld in de subsidiepot. Vanaf 1 juli wordt de subsidieregeling opengesteld voor alle inwoners. De regeling loopt tot 31 december 2026. Deze periode zou verlengd kunnen worden als het subsidiebudget eind dit jaar nog niet op is.

Tot slot

Zodra we meer informatie hebben over invoering van de uitbreiding van de milieuzone voor personenauto's en autobussen, informeren we u en ook de stad hierover, zodat inwoners tijd hebben om zich voor te bereiden.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,