

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum
18 januari 2019

Onderwerp
Wijziging Reglement
verkeersregels en
verkeerstekens i.v.m.
vaststelling milieuzones

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/IdB/bs/
ATR0512/2019-U005

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 20 december 2018 heeft u het voorgenomen Besluit tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 en het Besluit administratieve bepalingen in zake het wegverkeer in verband met de vaststelling van milieuzones aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) vorgelegd voor advies.

Op dit moment bestaan er grote verschillen in toegangsregimes en bebording bij milieuzones in gemeenten in Nederland. Dit leidt tot onduidelijkheid en onnodige lasten bij weggebruikers. Ook gemeenten hebben eerder aangegeven dat de huidige bebordingssystematiek zorgt voor knelpunten en uitvoeringsproblemen. Het voorstel beoogt een oplossing te vormen voor deze verschillen en knelpunten. De voorgenomen harmonisering van de bebording en regelgeving ten aanzien van milieuzones was reeds in het regeerakkoord opgenomen.¹

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ Regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst' (2017). Pagina 39: "Door het instellen van een milieuzone en (...) hebben gemeenten instrumenten om de luchtkwaliteit in binnensteden te verbeteren. Wel zal (net als in Duitsland) één systeem met eenduidige categorieën en borden voor milieuzones worden ingevoerd zodat automobilisten in elke gemeente de regels snappen."

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

1. Nut en noodzaak

De toelichting bij het voorstel zet duidelijk uiteen hoe de huidige bebordingsystematiek en bepalingen voor milieuzones leiden tot verschillen. Belangrijk aspect daarbij is de ruime vrijheid voor gemeenten om zelfstandig invulling te geven aan het toegangsregime bij de milieuzone. De huidige situatie leidt er toe dat voertuigen in sommige milieuzones wel zijn toegestaan, maar in milieuzones in andere gemeenten weer niet. Dit heeft onder andere te maken met de verschillende 'leeftijdseisen' die gemeenten stellen aan de voertuigen die al dan niet zijn toegelaten in een milieuzone.

Het voorstel zorgt voor harmonisering van het toegangsregime en voor een duidelijk bebording-systeem. Hierdoor worden verschillen tussen milieuzones van gemeenten beperkt.

Het college constateert dat nut en noodzaak van het voorstel voldoende zijn onderbouwd in de toelichting. Het voorstel draagt bij aan uniformiteit van regelgeving en aan de kenbaarheid en uitvoerbaarheid van regelgeving in de praktijk.

2. Minder belastende alternatieven

Keuzeruimte voor gemeenten

Het nieuwe, geharmoniseerde systeem met milieuzones draagt bij aan minder lasten omdat de verschillen tussen gemeente-specifieke invullingen afnemen. Het voorstel maakt echter alsnog een keuze voor gemeenten mogelijk. Als gemeente besluiten een milieuzone in te stellen, is het mogelijk om te kiezen voor een 'ondergrens' van toe te laten voertuigen van emissieklasse 3 of van emissieklasse 4. Per 2025 is de keuze voor een emissieklasse 3 niet meer mogelijk. De keuze is dan aan gemeenten om te kiezen tussen emissieklasse 4 en 5 als ondergrens voor de voertuigen in de milieuzone. De toelichting merkt op dat de keuze voor één van de genoemde emissieklassen aan de gemeente is en zal afhangen van lokale omstandigheden. De stap naar schonere klassen per 2025 (emissieklasse 4 en 5) is ingegeven vanuit de gedachte dat het milieuzone-regime mee moet groeien met de autonome verschoning van het wagenpark en de stand van de techniek.

Voor vrachtwagens geldt wel dat slechts één regime van toepassing is. Bij de start in 2020 wordt het (huidige) toegangsregime van emissieklasse 4 gecontinueerd. In 2022 wordt dit aangescherpt naar emissieklasse 6. Toelating van vrachtwagens met emissieklasse 4 en 5 is dan niet meer toegestaan in de milieuzone. De toelichting motiveert niet expliciet waarom bij vrachtwagens voor één regime wordt gekozen en voor personen- en bedrijfsauto's de *keuze tussen twee regimes* alsnog bij gemeenten wordt gelaten. Deze keuzemogelijkheid kan er namelijk in resulteren dat voertuigbezitters alsnog met meerdere regimes worden geconfronteerd en dat de eigenaar met een bepaald voertuig alsnog wel in de milieuzone van gemeente A (met bijvoorbeeld emissieklasse 3) wordt toegelaten, maar niet in de milieuzone B (met bijvoorbeeld emissieklasse 4).

Hoewel het onderhavige voorstel sterk bijdraagt aan harmonisering, zorgt de keuzemogelijkheid voor gemeenten voor voortdurende verschillen tussen milieuzones. Daarmee wordt niet gekozen voor het minst belastende alternatief.

2.1 Het college adviseert ook voor personen- en bedrijfsauto's te kiezen voor één emissieklasse regime bij milieuzones. Indien hiervoor niet wordt gekozen, adviseert het in de toelichting bij het voorstel inhoudelijk te motiveren waarom twee 'regimes' mogelijk worden gemaakt.

Generieke ontheffing

Het voorstel bepaalt dat voor een aantal typen voertuigen een landelijke vrijstelling wordt verleend voor het mogen inrijden van een milieuzone. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om brandweerwagens (carrosserie code 31) en hoogwerkers (carrosserie code 27).

Er zijn echter ook voertuigen waar niet op basis van het type voertuig algehele vrijstelling kan worden verleend, omdat nog aanvullende informatie over het voertuig en de toepassing daarvan vereist is. Ook is generieke vrijstelling voor deze voertuigen niet mogelijk, omdat deze voertuigen niet op basis van het kentekenregister te onderscheiden zijn. Bij deze categorie voertuigen gaat het bijvoorbeeld om vrachtauto's voor exceptioneel transport en voertuigen van gehandicapten, welke zijn aangepast voor 500 euro of meer.

De toelichting merkt over de voertuigen van gehandicapten op dat de *“ontheffing wordt afgegeven door de gemeente waar de gehandicapte woonachtig is, en vervolgens in de regel wordt erkend door alle gemeenten”*. Hierdoor hoeft de betrokkene dus niet opnieuw bij een andere gemeente een verzoek tot ontheffing in te dienen voor het mogen inrijden van een milieuzone in een andere gemeente. Deze werkwijze draagt bij aan een lastenluwe uitwerking voor betrokkenen.

De Nota van Toelichting maakt echter niet duidelijk in hoeverre deze lastenluwe benadering ook van toepassing is voor de andere typen voertuigen waarvoor specifieke ontheffing moet worden aangevraagd (omdat geen algehele vrijstelling aan de orde is). Indien deze 'generieke ontheffing' mogelijk is, wordt voorkomen dat bijvoorbeeld voor een vrachtauto voor exceptioneel transport meerdere ontheffingen bij verschillende bevoegde gezagen moeten worden aangevraagd.

Uit ambtelijk overleg met uw ministerie is gebleken dat de 'generieke ontheffing' zoals deze van toepassing wordt voor de voertuigen van gehandicapten ook van toepassing zal zijn voor de andere categorie voertuigen waarvoor geen generieke vrijstelling mogelijk is.² Dit volgt echter niet uit de toelichting.

2.2 Het college adviseert in de Nota van Toelichting te verduidelijken dat de 'generieke ontheffing' van toepassing is voor de voertuigen waarvoor geen generieke vrijstelling mogelijk is.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Kenbaarheid milieuzones en toegangsregime

Het ministerie zal na inwerkingtreding van het voorstel voertuigeigenaren tijdig informeren over de emissieklasse waar hun voertuig toe behoort en welke milieuzone(s) zij niet in mogen rijden. Deze informatievoorziening is van belang voor de kenbaarheid van de regelgeving en de effecten van de milieuzones voor voertuigeigenaren. Het voornemen om voertuigeigenaren te informeren draagt bij aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het nieuwe, geharmoniseerde systeem.

Het voorstel maakt echter niet duidelijk hoe bij *nieuwe* milieuzones in Nederland, of bij *wijzigingen in bestaande milieuzones* voertuigeigenaren worden geïnformeerd. Indien voertuigeigenaren niet goed worden geïnformeerd, is het mogelijk dat zij een zone niet meer in mogen, zonder dat zij hiervan op de hoogte zijn. Dit kan praktische uitvoeringsproblemen met zich meebrengen. Bijvoorbeeld voor ondernemers die met een bedrijfsauto in verschillende binnensteden werkzaam zijn. Gerichte informatie is daarom ook van belang bij nieuwe milieuzones en bij wijzigingen ten aanzien van bestaande milieuzones.

² Volgens de Nota van Toelichting gaat het hierbij onder andere om kermis- en circusvoertuigen, vrachtauto's voor exceptioneel transport, verhuisauto's en vrachtauto's met een zware laadkraan.

3.1 Het college adviseert, aanvullend op de eenmalige (initiële) informatievoorziening, het communicatiesysteem zo in te richten dat voertuigeigenaren ook geïnformeerd (kunnen) worden over nieuwe milieuzones en over wijzigingen in bestaande milieuzones.

(internet)consultatie

In de voorbereiding van het onderhavige voorstel is uitgebreid overlegd met vertegenwoordigers van gemeenten (VNG), RAI, BOVAG, ANWB, TLN, evofenedex, leder(in) en FEHAC. Vanuit het oogpunt van werkbaarheid en uitvoerbaarheid is het positief dat in een vroeg stadium overleg heeft plaatsgevonden met partijen die in de praktijk de effecten ervaren van de onderhavige regelgeving over milieuzones.

Tegelijkertijd constateert het college dat de toelichting geen aandacht besteedt aan eventuele formele (internet)consultatie over het voorstel. Doordat er geen (openbare) internetconsultatie plaatsvindt, kunnen andere externe partijen geen reactie geven bij de voorbereiding van het voorstel. Uitgangspunt van het kabinet is dat voorstellen die significante verandering brengen in de rechten en plichten van burgers en bedrijven of die grote gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk via internet worden geconsulteerd.³ De toelichting bij het voorstel vermeldt echter niet waarom is afgezien van openbare (internet)consultatie bij het onderhavige voorstel. Omdat milieuzones grote effecten kunnen hebben op (MKB-)bedrijven en burgers acht het college het passend om internetconsultatie en een MKB-toets toe te passen. Hierdoor ontstaat meer inzicht in de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen in de praktijk. Ook zijn belanghebbenden daarmee in de gelegenheid om in een vroegtijdig stadium mee te denken over de harmonisatie van de milieuzones.

3.2 Het college adviseert voorgenomen wet- en regelgeving openbaar te consulteren, en indien hiervoor niet wordt gekozen in de toelichting bij de voorgenomen regelgeving expliciet te motiveren waarom hiervoor niet is gekozen.

3.3 Het college adviseert een MKB-toets uit te voeren bij het voorstel tot harmonisatie van de milieuzones en in de toelichting in te gaan op de uitkomsten van de toets en de wijze waarop hiermee in het voorstel is rekening gehouden.

Het college geeft u aansluitend in overweging om met gemeenten die een milieuzone willen instellen, afspraken te maken over de voorbereiding van deze milieuzone. Volgens het college kan een lokale MKB-toets daarbij een waardevol instrument zijn. Het biedt gericht inzicht in de werkbaarheid en de regeldrukeffecten voor burgers en MKB-bedrijven als gevolg van de voorgenomen milieuzone.

Evaluatie

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling. Deze evaluatie zal in 2022 plaatsvinden en betrekking hebben op het systeem van geharmoniseerde milieuzones. Bij deze evaluatie wordt ook bekeken op welke termijn voertuigcategorieën, zoals taxi's en personenauto's, aan de nul-emissie zone kunnen worden toegevoegd. En dat wordt bekeken of er voldoende zware nul-emissie vrachtauto's beschikbaar zijn om de binnenstadbevoorrading per 2025 volledig nul-emissie plaats te laten vinden.

³ Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015). *Rijksbrede handleiding Internetconsultatie*, pagina 1.

De toelichting maakt echter niet duidelijk op welke specifieke doelstellingen het systeem geëvalueerd zal worden én in hoeverre hiervoor in de komende jaren specifieke data dient te worden bijgehouden door de verschillende betrokken partijen.

3.4 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel te verduidelijken op welke doelstellingen en aan de hand van welke data het systeem van geharmoniseerde milieuzones wordt geëvalueerd.

4. Regeldrukgevolgen

De toelichting bij het voorstel merkt in paragraaf 5 (administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten) op dat *“gemeenten die een milieuzone willen invoeren, zelf een inschatting maken van de gevolgen voor de administratieve lasten en nalevingskosten van burgers en bedrijven.”* Aanvullend stelt de toelichting dat *“de omvang afhankelijk is van de concrete besluitvorming en eventuele compensatie door gemeenten over milieuzones”*.

Het voorstel bevat zodoende geen kwantificering van de te verwachten regeldrukeffecten van het voorstel. Het college merkt op dat dit op drie onderdelen een nadere kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten mogelijk en gewenst is:

1. De toelichting maakt duidelijk dat het systeem van ontheffingen voor voertuigen in de milieuzone zoals dit nu geldt (onder het Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzonerings) wordt vervangen door een landelijke vrijstelling voor acht soorten vrachtauto's. Terecht merkt de toelichting op dat *“het aanvragen van een ontheffing dan niet langer nodig is, omdat met vrijstellingen wordt gewerkt”* en dat *“dit bijdraagt aan vermindering van de administratieve lasten”*. De toelichting bevat geen kwantificering van deze te verwachten vermindering van administratieve lasten. Op basis van de huidige milieuzones en afgegeven ontheffingen is een kwantitatieve analyse wel mogelijk van de besparing op regeldrukkosten. Het college adviseert deze alsnog op te nemen in de toelichting.
2. Doel van het voorstel is harmonisering van de milieuzones. Zoals in de kamerbrief van 29 juni 2018 verwoord, is het doel om *“een einde aan de wirwar van verschillende zones”* te maken en om duidelijkheid te bieden aan onder andere automobilisten. De harmonisering van de milieuzones draagt direct bij aan regeldrukvermindering voor bestuurders en onder andere transportondernemingen die geconfronteerd worden met de lasten van verschillende milieuzone-regimes. Hoewel een exacte kwantificering mogelijk niet opportuun is, acht het college een gerichte benadering van de regeldrukvermindering wel mogelijk. Bijvoorbeeld met met bandbreedtes en/of scenario's kan inzichtelijk worden gemaakt welke regeldruk-vermindering als gevolg van de harmonisering aan de orde is.
3. Onderdeel van het onderhavige voorstel is dat *“voertuigeigenaren tijdig worden geïnformeerd over de emissieklasse waar hun voertuig toe behoort en welke zone zij niet in mogen rijden”*. Voertuigeigenaren dienen als gevolg hiervan kennis te nemen van de informatie die zij ontvangen. Aangezien dit betrekking heeft op een zeer grote doelgroep acht het college het van belang dat een (indicatieve) berekening wordt opgenomen van deze kennisnamekosten (regeldruk) als gevolg van het voorstel. Onderdeel daarvan is een weergave van de omvang van de doelgroep die zal worden geïnformeerd. Deze analyse ontbreekt nog in de toelichting.

4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten aan te vullen conform de Rijksbrede methodiek en daarbij opvolging te geven aan de genoemde punten.

Tot slot merkt het college op dat als gevolg van de (lokale) instelling van een milieuzone forse regeldrukeffecten aan de orde kunnen zijn voor burgers en bedrijven. De toelichting maakt duidelijk dat het ministerie de analyse van deze regeldrukeffecten belegt bij de gemeente die de milieuzone instelt (en onderdeel laat uitmaken van de decentrale besluitvorming hierover). Tevens merkt de toelichting op dat de regeldrukeffecten sterk afhankelijk zijn van de lokale uitwerking van de milieuzone die wordt ingesteld.

Hoewel het manifesteren van de regeldrukeffecten afhankelijk is van de lokale instelling van de milieuzone, is de wettelijke grondslag hiervoor opgenomen in nationale wet- en regelgeving. Tegen die achtergrond is het volgens het college passend om een indicatie van de regeldrukeffecten van een milieuzone te benoemen in de toelichting bij het voorstel.

Indien het volgens het ministerie niet mogelijk is de regeldrukeffecten ex ante in beeld te brengen, geeft het college u in overweging de regeldrukeffecten van milieuzones onderdeel uit te laten maken van de evaluatie van het geharmoniseerde systeem in 2022.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorgenomen Besluit tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 en het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer:

Het voorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college onderstreept, zoals bij toetsvraag 1 aangegeven, dat nut en noodzaak van het wijzigingsvoorstel onderbouwd zijn en dat het voorstel bijdraagt aan eenduidigheid en kenbaarheid van de regelgeving.

Door opvolging te geven aan de adviespunten kan volgens het college de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving in de nieuwe situatie verder worden vergroot.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Het verzoekt u het definitieve voorstel toe te sturen, opdat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris