

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/JT/RS/bs/ATR1015/2020-U022

Uw referentie

Datum 21 februari 2020
Betreft Besluit wijzigingen in verband met snelheidsverhoging en kenteken- en APK-plicht LBT's en overige voertuigen

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 7 februari 2020 is een wijzigingsvoorstel aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing en advies. Het besluit regelt de wijziging van het Besluit voertuigen, het Kentekenreglement, het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 en enkele andere besluiten. De aanpassing van deze lagere regelgeving is mede gericht op de uitwerking van de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en de bepalingen uit de Europese richtlijn betreffende de periodiek technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens.

Het onderhavig voorstel regelt bepalingen ten aanzien van:

- De registratie- en kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers (LBTS's), motorrijtuigen met beperkte snelheid (MMBS'en), mobiele machines (MM's) en aanhangwagens en verwisselbare getrokken uitrustingsstukken achter LBT's, MMBS'en en MM's (LBTA's).
- De verplichte Algemene Periodieke Keuring (APK-plicht) voor LBT's met een maximum-constructiesnelheid van meer dan 40 kilometer per uur.
- Verhoging van de toegestane maximumsnelheid voor LBT's, MMBS'en, MM's en LBTA's op onder andere gebiedsontsluitingswegen.

Daarnaast regelt het voorstel een vrijstelling van de APK-plicht voor voertuigen ouder dan vijftig jaar. Naast deze inhoudelijke wijzigingen bevat het voorstel aanpassingen van meer technische aard. Deze wijzigingen zijn er op gericht aangrenzende regelgeving in lijn te brengen met de voorgenomen bepalingen in onder andere het Besluit voertuigen, het Kentekenreglement en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990.

De rechtsvoorganger van ATR (Actal) heeft eerder geadviseerd over de wijziging aan- gaande kentekenplicht en APK-plicht voor onder andere LBT's. Daarbij ging het om formele advisering bij het wetsvoorstel en om een consultatie-reactie bij het besluit.¹

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsings- kader:

1. Nuloptie (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. Nut en noodzaak

Het besluit werkt de kaders uit de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 nader uit. De Wegenverkeerswet wijzigt om diverse redenen. Allereerst verplicht de Europese richt- lijn (2014/45/EU) betreffende de periodiek technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens tot implementatie van een aantal maatregelen gericht op landbouwvoer- tuigen. Ten tweede is het kabinetstreven om de verkeersveiligheid te verbeteren op onderdelen waar landbouwvoertuigen bij zijn betrokken, hoofdzakelijk om het aantal verkeersongevallen waar landbouwvoertuigen bij zijn betrokken verder terug te dringen. Het college constateert dat het pakket van maatregelen kan bijdragen aan de verbetering van de verkeersveiligheid in situaties met landbouwvoertuigen. Wel merkt het college op dat niet voor elke afzonderlijke maatregel (uit het wetsvoorstel) het directe effect op de verkeersveiligheid is aangetoond.²

Het onderhavige besluit bevat hoofdzakelijk de uitwerking van de keuzes die reeds bij de wijzigingswet zijn vastgelegd. Het college constateert dat het voorstel een onderbouwing bevat van nut en noodzaak van de afzonderlijke wijzigingen. Het college heeft hierover geen nadere opmerkingen. Wel ziet het college aandachtspunten ten aanzien van de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de wijziging in de praktijk, in het bijzonder ten aanzien van de onduidelijkheid over handhaving van de APK-plicht. Adviespunten hier- over zijn opgenomen bij onderdeel 3 van dit advies (werkbaarheid).

¹ De rechtsvoorganger van ATR (Actal) heeft op 3 juli 2015 een advies uitgebracht over het voorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (waarin de juridische basis is vastgelegd voor de APK-plicht en de kentekenplicht): <https://www.actal.nl/noodzaak-en-regeldrukgevolgen-invoeren-kenteken-landbouwvoertuigen-niet-duidelijk/>

Op 14 maart 2016 heeft Actal een consultatie-reactie uitgebracht op het voorgenomen besluit waarin onder andere de APK-plicht is uitgewerkt:

<https://www.actal.nl/noodzaak-extra-strengere-nederlandse-regels-apk-niet-duidelijk/>

² In haar advies van 3 juli 2015 heeft Actal geadviseerd de noodzaak voor invoering van de kentekenplicht voor de betreffende voertuigen nader te onderbouwen. Aanleiding hiervoor was de niet nader onderzochte c.q. onderbouwde relatie tussen het aantal verkeersongevallen met landbouwvoertuigen (en de oorzaak daarvan) en de bijdrage die een kenteken zou leveren aan de reductie van het aantal ongevallen.

2. *Minder belastende alternatieven*

Het college constateert dat het voorstel op onderdelen zorgt voor een regeldruktoename. Hierbij gaat het in het bijzonder om de registratie- en kentekenplicht voor een groot aantal landbouwvoertuigen en ten dele om APK-plicht voor een deel van de landbouwvoertuigen. Enkele van de wijzigingen resulteren ook in een lastenverlichting. De uitzondering van de APK-keuringsplicht voor voertuigen van 50 jaar en ouder is hier een voorbeeld van.

Ook merkt het college op dat het besluit is aangepast ten opzichte van de versie uit 2016, waarbij gekozen is voor een lastenluwere uitwerking. Het voornemen in 2016 was om voertuigen met een kilometerstand van 160.000 km of meer te verplichten tot een extra APK. De Europese richtlijn biedt lidstaten hiertoe de mogelijkheid. Het voornemen was deze ruimte in te vullen (en daarmee een nationale kop te creëren). In het aangepaste (huidige) voorstel is deze extra APK echter geschrapt en daarmee niet verplicht voorgeschreven.

Ook de eerste APK van een landbouwvoertuig is aangepast. In het oorspronkelijk voorstel was opgenomen dat deze APK zou moeten zijn uitgevoerd twee jaar na toelating op de openbare weg. Ook hier ging het om een nationale kop, aangezien de Europese richtlijn een eerste APK verplicht voorschrijft vier jaar na toetreding op de weg. Het onderhavig voorstel volgt nu deze bepaling uit de Europese richtlijn. Nieuw toegelaten landbouwvoertuigen hoeven pas vier jaar na toelating op de openbare weg voor het eerst een APK te ondergaan.

Vrijstelling APK-plicht voor voertuigen ouder dan vijftig jaar

De Europese richtlijn biedt de ruimte aan lidstaten om onder voorwaarden voertuigen van historisch belang vrij te stellen van de APK-plicht. Een voertuig van historisch belang moet voldoen aan verschillende voorwaarden:

- het voertuig is minimaal 30 jaar geleden vervaardigd of ingeschreven;
- het specifieke voertuigtype van het voertuig wordt niet langer geproduceerd;
- het voertuig is historisch bewaard gebleven, in de oorspronkelijke staat behouden en de technische kenmerken van de hoofdonderdelen zijn onveranderd.

Nederland kiest met het voorstel voor APK-vrijstelling voor voertuigen ouder dan 50 jaar. Hiermee kiest Nederland voor een strengere uitwerking, en daarmee voor een nationale kop. Reden voor deze keuze is – volgens de toelichting bij het besluit - dat voertuigen die tussen de 30 en 50 jaar oud zijn nog veelvuldig gebruikt worden in het dagelijkse verkeer, waardoor die groep een grotere impact heeft op de verkeersveiligheid en het milieu. Om deze reden blijft voor die groep de APK-plicht eens in de twee jaar bestaan.

Het kabinetsbeleid (en de Aanwijzingen voor de regelgeving) zijn er op gericht Europese bepalingen in beginsel lastenluw te implementeren.³ Indien gekozen wordt voor een nationale kop dient dit expliciet gemotiveerd te worden in de toelichting. Hoewel de nota van toelichting een beknopte kwalitatieve argumentatie bevat waarom gekozen wordt voor de voertuigleeftijd van 50 jaar en niet van 30 jaar, ontbreekt een kwantitatieve analyse. Zo maakt de toelichting niet duidelijk:

³ Aanwijzing 9.5 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving stelt 1) Bij implementatie wordt gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven. 2) Bij afwijking van het eerste lid wordt dit expliciet vermeld in de toelichting en worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid.

- Om hoeveel voertuigen het gaat (tussen de 30 en 50 jaar) waarvoor de APK-plicht blijft gelden;
- Wat de impact is van deze groep voertuigen op de verkeersveiligheid en het milieu;
- Wat de kosten zijn als gevolg van deze keuze (nationale kop);
- Waarom voor 30 jaar wordt gekozen. De toelichting maakt niet duidelijk in hoeverre alternatieven zijn overwogen (bijvoorbeeld de vrijstellingsleeftijd op 35 of 40 jaar).

Volgens ATR is inzicht in de hiervoor genoemde gegevens van belang om te komen tot onderbouwde besluitvorming over de strengere Nederlandse invulling (nationale kop). Door de genoemde gegevens op te nemen in de toelichting kan de proportionaliteit van de voorgenoemde nationale kop (en de kosten daarvan) beter worden beoordeeld.

2.1 Het college adviseert een kwantitatieve (kosten)analyse uit te werken ten aanzien van de vrijstellingsbepaling van de APK-plicht voor voertuigen en daarbij de hiervoor genoemde aspecten te betrekken.

2.2 Het college adviseert de leeftijd van voertuigen die worden vrijgesteld van de APK-plicht te baseren op de uitkomsten van de kwantitatieve analyse en deze keuze te motiveren in de toelichting bij het besluit.

3. Werkbaarheid

Aantonen uitzonderings situatie APK-keuringsplicht

Richtlijn 2014/45/EU verplicht tot invoering van een APK-plicht voor snelle LBT's. Daarbij gaat het in beginsel om alle LBT's met een maximumconstructiesnelheid van meer dan 40 kilometer per uur. Voor bepaalde snelle LBT's maakt het besluit een uitzondering op de APK-plicht. Overeenkomstig met de Europese richtlijn bepaalt het onderhavige besluit dat deze uitzondering geldt *"voor landbouw- en bosbouwtrekkers die worden gebruikt voor landbouw-, tuinbouw-, bosbouw-, veeteelt- of visserijdoeleinden en die hoofdzakelijk rijden op het terrein waar zulke activiteiten plaatsvinden, met inbegrip van landwegen, bospaden of akkers."*

Het college constateert dat het besluit geen duidelijkheid biedt over wanneer een LBT exact voldoet aan de hiervoor beschreven uitzonderingssituatie. Gegeven het feit dat veel LBT's (hoofdzakelijk) worden gebruikt voor landbouw-, tuinbouw-, bosbouw-, veeteelt- of visserijdoeleinden ontstaat de vraag welk deel van de LBT's daadwerkelijk APK-plichtig worden.

Volgens ATR biedt ook de paragraaf 'Uitvoering en Handhaving' bij het besluit geen duidelijkheid over de afbakening. De paragraaf stelt dat *"in de praktijk de voornoemde uitzondering op de APK-plicht vermoedelijk enigszins lastig uitvoerbaar en handhaafbaar zal zijn. Het is immers niet altijd op het oog vast te stellen met welk doel LBT's worden ingezet en of die voertuigen veel of weinig op de openbare weg komen. Om de uitzondering toch uitvoerbaar en handhaafbaar te maken en te houden, zal de eigenaar of houder van het voertuig moeten kunnen bewijzen dat sprake is van de desbetreffende uitzondering. De politie zal immers een voertuig dat ze op de weg tegenkomen en waarvan na raadpleging van het kentekenregister blijkt dat geen APK is uitgevoerd verdacht vinden en mogelijk overgaan tot staandehouding."*

Het voorstel legt de bewijslast van de uitzonderingssituatie bij de eigenaar van de LBT, zonder duidelijk te maken op welke wijze de eigenaar de uitzonderingssituatie voldoende kan aantonen. De hiervoor genoemde onduidelijkheid kan tot onwerkbaar situaties leiden in de praktijk voor voertuigeigenaren en handhavers.

3.1 Het college adviseert eenduidige en uitvoerbare criteria te bepalen waarmee efficiënt, bij voorkeur ook zonder staandehouding, kan worden vastgesteld of een LBT wel of niet APK-plichtig is of onder de uitzonderingssituatie valt.

3.2 Het college adviseert, indien ervoor wordt gekozen de bewijslast bij de eigenaar van de LBT te laten, in de toelichting duidelijk te maken op welke wijze eigenaren van LBT's (op eenvoudige wijze) kunnen aantonen dat zij zijn uitgezonderd van de APK-plicht.

Het college geeft in overweging om bij de opvolging van adviespunt 3.1 (en indien noodzakelijk 3.2) de aangescherpte invulling te toetsen bij de uitvoeringspraktijk met als doel voor zowel voertuigeigenaren als handhavers een werkbaar situatie te creëren.

Vereenvoudiging ontheffingverlening

In het verleden was het aanvragen van een ontheffing voor een voertuig zonder kenteken voor het mogen rijden op bepaalde wegen omslachtig en geschiedde om die reden vaak niet of op naam van het bedrijf. Door de kentekening van onder andere LBT's wordt het eenvoudiger ontheffing te verlenen voor transport en rijden met LBT's over bepaalde wegen. Wegbeheerders kunnen ontheffingen voor gekentekende voertuigen centraal laten regelen door de RDW of zelf op kenteken afgeven. Zoals het besluit aangeeft, kan die procedure door invoering van de kentekenplicht worden vereenvoudigd en zo bijdragen aan lastenverlichting. Het centraal ontheffingenloket (waarmee deze vereenvoudiging tot stand komt) moet echter nog worden opgezet en ingeregeld. Het bedrijfsleven heeft in het verleden sterk aangedrongen op realisatie van een efficiënt proces voor ontheffingverlening. Om een dergelijk centraal ontheffingensysteem te regelen is aanpassing van het Besluit ontheffingverlening exceptioneel vervoer noodzakelijk. De toelichting bij het onderhavig besluit geeft aan dat de wijziging "*op een later moment kan worden vastgelegd door middel van een wijziging van het Besluit ontheffingverlening exceptioneel vervoer.*"

Het besluit maakt niet duidelijk op welke termijn dit – door de sector zeer gewenste – ontheffingensysteem operationeel zal zijn. Volgens ATR is het van belang dat het systeem tijdig wordt gerealiseerd aangezien het de werkbaarheid van de regelgeving ten goede komt en kan bijdragen aan merkbare lastenverlichting voor de praktijk.

3.3 Het college adviseert prioriteit te geven aan de opzet en het inregelen van het centraal ontheffingenloket, zodat de beoogde lastenverlichting tijdig merkbaar wordt voor de uitvoeringspraktijk.

4. Gevolgen regeldruk

Het college constateert dat de regeldrukeffecten van het besluit kwalitatief en kwantitatief zijn beschreven in de toelichting. De uitwerking van de regeldrukeffecten is uitgevoerd conform de Rijksbrede methodiek. Het college merkt hierbij aanvullend het volgende op:

- Bij de regeldrukeffecten-analyse in de memorie van toelichting bij de wet is uitgegaan van een uurtarief van 36 euro. In de nota van toelichting bij het besluit wordt bij de wijzigingen gerekend met een uurtarief van 27 euro. De toelichting motiveert niet waarom een verschillend uurtarief is gehanteerd.
- De kentekening van (landbouw)voertuigen maakt voor diverse verplichtingen in de wet ook een lastenreductie mogelijk. In het bijzonder gaat het hierbij om het proces van ontheffingsverlening als landbouwvoertuigen over bepaalde weggedelen willen rijden waarvoor een ontheffing noodzakelijk is. De lastenreductie hierbij wordt mogelijk na realisatie van het centraal ontheffingenloket. De toelichting bij het besluit besteedt echter geen aandacht aan de (orde van grootte van de) lastenreductie die hiermee gerealiseerd zal worden.
- De APK wordt uitgevoerd door erkende keuringsstations. Deze stations dienen aan specifieke vereisten te voldoen om de APK te mogen uitvoeren. De toelichting bij het besluit besteedt geen aandacht aan deze (extra) eisen voor keuringsstations. Deze eisen zullen worden uitgewerkt in een ministeriële regeling. Het college geeft u in overweging de orde van grootte van de regeldruklasten als gevolg van deze eisen te vermelden in het besluit, en daarmee een completer beeld te geven van de totale consequenties als gevolg van de inhoudelijke wijzigingen.
- In het wetsvoorstel is bepaald dat de wet na drie jaar wordt geëvalueerd en dat daarbij *"in het bijzonder aandacht zal zijn voor de nalevingskosten"*. Het college gaat er vanuit dat bij de evaluatie van de registratie- en kentekenplicht, de APK-plicht en de snelheidsverhoging op handlingsniveau wordt nagegaan hoe de becijferde effecten in de praktijk hebben uitgedrukt. Het college geeft daarbij in overweging om alle kostenaspecten te betrekken (financiële lasten, inhoudelijke nalevingskosten, administratieve lasten en toezichtskosten).

4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf bij het voorstel aan te vullen, en daarbij de hierboven genoemde aandachtspunten te betrekken.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het besluit:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum volgt uit de toetsing van de conceptversie van het voorstel aan de hand van de vier toetsvragen uit het ATR-toetskader. Het dictum is hoofdzakelijk ingegeven door onduidelijkheid over de criteria ten aanzien van de APK-plicht en de uitzonderingssituaties daarbij. Door eenduidige en uitvoerbare criteria te bepalen, en deze in de uitvoeringspraktijk te toetsen, kunnen onwerkbaar situaties in de praktijk worden voorkomen.

Adviestermijn ATR

Het voorstel is voor toetsing aan ATR voorgelegd, met het verzoek binnen twee weken te adviseren. Dit heeft ATR in dit geval kunnen doen. Het is echter niet in alle gevallen mogelijk een kortere adviestertermijn (dan vier weken) te realiseren. Indien in de toekomst voorstellen aan de orde zijn, waarbij een gewenste korte adviestertermijn wordt voorzien, geeft het college u in overweging ATR eerder, in een vroegtijdig stadium te betrekken.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris