

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

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw S. van Veldhoven - van der Meer
Postbus 20011
2500 EA 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/IdB/bs/ATR0996/2020-U161

Uw referentie

Datum 10 december 2020
Betreft Wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met het beperken van emissies van kooldioxide door verkeer

Geachte mevrouw Van Veldhoven- van der Meer,

Op 29 oktober 2020 heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de voorgenomen *wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met het beperken van emissies van kooldioxide door verkeer* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advies.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat er normering in wetgeving volgt voor CO₂-reductie van werkgebonden mobiliteit voor werkgevers met meer dan 100 werknemers. De voorliggende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Omgevingsbesluit (Ob) voorziet in deze normering. Het bevat daartoe de volgende drie onderdelen:

- **Norm zakelijke mobiliteit**: Voor werkgevers met meer dan 100 werknemers mag per 1/1/2026 de gemiddelde uitstoot per zakelijke reizigerskilometer niet hoger zijn dan 96 gram. De norm is voor alle sectoren en alle gebieden/regio's gelijk. De norm staat voor een periode van vier jaar (vanaf inwerkingtreding in 2022 tot 2026) vast. In 2026 kan op basis van evaluatie tot een aanscherping worden overgegaan voor een volgende periode t/m 2030.
- **Jaarlijkse rapportage woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit**: Bij de uitwerking van de afspraak in het Klimaatakkoord bleek dat - wegens gebrek aan data - de norm bij inwerkingtreding alleen nog voor zakelijke mobiliteit kan gelden. Werkgevers met meer dan 100 werknemers moeten een jaarlijkse rapportage indienen voor zowel zakelijke mobiliteit als woon-werkmobiliteit.
- **Vanaf 2026: mogelijke norm woon-werkmobiliteit**: Tot het moment van evaluatie (2026) worden voor woon-werkmobiliteit via de jaarlijkse rapportage de benodigde data opgehaald om inzicht te krijgen in de patronen van CO₂-uitstoot van woon-werkmobiliteit. In 2026 volgt alsnog een norm voor woon-werkverkeer, tenzij uit de evaluatie blijkt dat de klimaatdoelen voor 2030 (en 2050) eenvoudig zijn te behalen en een aanvullende norm voor woon-werkverkeer niet nodig is.

Toetsingskader

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

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

Dit voorstel (in combinatie met onder andere koplopersmaatregelen) heeft als doel om de negatieve effecten van werkgebonden personenmobiliteit voor het klimaat terug te dringen met een beoogde 1 Mton CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 2022. De toelichting vermeldt dat als gevolg van de norm die in het Klimaatakkoord vastgelegde trendmatige ontwikkeling van de CO₂-uitstoot voor werkgebonden personenmobiliteit in 2030 uitkomt op 7.038 kTon in plaats van 7.832 kTon. Dit is een extra reductie met 10%.

Doelbereik en effectiviteit norm zakelijke mobiliteit

Het Klimaatakkoord vermeldt over de norm voor personenmobiliteit dat 'uitgangspunt in het adviestraject hiervoor is dat de norm minimaal leidt tot een totaal-reductie over alle bedrijven heen van ten minste 25% van de totale CO₂-uitstoot van werk gerelateerd verkeer in 2030 t.o.v. 2016 (ondergrens).' Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft in 2019 de te verwachten effecten van het ontwerp Klimaatakkoord geanalyseerd.¹ PBL vermeldt dat bedrijven mede door fiscale stimulering voor elektrisch rijden veel CO₂-reductie zullen realiseren door elektrificatie van hun wagenpark, terwijl bovendien de extra inzet van hernieuwbare brandstoffen de emissies van werkgerelateerd verkeer verder verlaagt. De beoogde wettelijk verplichte CO₂-reductie van 25% in het werkgerelateerde verkeer zal daarmee al worden gerealiseerd. Het gevolg is volgens PBL dat 'de beoogde normstellende regeling voor het werkgerelateerde verkeer zonder substantiële aanscherping geen additioneel effect zal geven'. De toelichting gaat niet in op hoe de gekozen norm en de reductie van 10% in onderhavig voorstel zich verhoudt tot deze inschatting van het PBL en tot het beoogde doel van 25% genoemd in het Klimaatakkoord. Het acht nadere toelichting op deze aspecten van belang voor onderbouwde besluitvorming.

1.1 Het college adviseert de mate van doelbereik en effectiviteit van de voorgestelde norm nader te onderbouwen.

In het voorstel is sprake van een doelvoorschrift: werkgevers hebben de keuzevrijheid in de wijze waarop de zakelijk CO₂-norm wordt gehaald. Dat is volgens de toelichting van belang om administratieve lasten te minimaliseren. De werkgever kan in de periode tot 2026 zelf bepalen hoe hij de CO₂-uitstoot omlaag brengt om aan de norm per kilometer te voldoen. De toelichting vermeldt dat daarbij de volgende opties mogelijk zijn:

¹ PBL (2019), Effecten ontwerp Klimaatakkoord, Den Haag.

1. *minder reizen*: minder zakelijke kilometers maken door bijvoorbeeld meer afspraken virtueel te laten plaatsvinden;
2. *anders reizen* bij zakelijke ritten: door zakelijke kilometers met voertuigen op fossiele brandstoffen om te zetten in (elektrisch) fietsen, lopen en/of het gebruiken van OV zal de gemiddelde uitstoot per kilometer dalen;
3. *schoner reizen*: aanpassen van het wagenpark. De kilometers gereden met voertuigen op fossiele brandstoffen zijn om te zetten in schonere kilometers, bijvoorbeeld door vergroening van het lease-wagenpark.

Het college merkt op dat minder kilometers niet bijdraagt aan minder gram CO₂ per kilometer. De wijze waarop de norm is geformuleerd, brengt met zich mee dat minder reizen niet wordt aangemoedigd. Het college vermoedt dat dit niet de bedoeling is, aangezien minder reizen een effectief middel is om CO₂-uitstoot te reduceren.

1.2 Het college adviseert om toe te lichten of en hoe de gekozen norm voor zakelijke mobiliteit rekening houdt met minder gemaakte kilometers.

Het college constateert uit voorgaande dat doelbereik en effectiviteit van de maatregel daarmee niet evident aangetoond is.

2. Minder belastende alternatieven

Het college constateert dat in het voorstel aandacht bestaat voor een lastenluwe uitwerking. Zo is bij het vaststellen van de ondergrens van 100 werknemers een afweging gemaakt tussen gewenst doelbereik en efficiëntie van de aanpak. Door de ondergrens valt slechts 0,5% van de Nederlandse werkgevers onder de regeling. Zij zijn verantwoordelijk voor 61% van de werknemers. In totaal gaat het om meer dan 8.000 werkgevers, die samen ongeveer 5 miljoen medewerkers in dienst hebben. Met de ondergrens ontdekt een minimaal aantal werkgevers de extra administratieve lastendruk en ontstaat de mogelijkheid om voor een maximaal aantal werknemers invloed uit te oefenen op deze vorm van CO₂-uitstoot.

Het college ziet aanleiding voor drie adviespunten omtrent minder belastende alternatieven.

Gebruik bestaande informatie en rapportages

Het voorstel creëert nieuwe rapportageverplichtingen met als doel om meer inzicht in zowel woon-werkverkeer en zakelijk verkeer te verkrijgen. Het college constateert dat bij deze nieuwe rapportageverplichtingen werkgevers alle gereisde zakelijke personenkilometers binnen Nederland over alle modaliteiten moeten opgeven. Daarnaast is onderdeel van de rekentool dat werknemers een enquête moeten invullen om voor woon-werkmobiliteit de niet-geadministreerde data te verzamelen. Dit kan zo'n 5 miljoen werknemers betreffen. Het registreren van het kilometeraantal voor al deze modaliteiten is tijdrovend en belastend. Het college vraagt zich daarom af of gebruik kan worden gemaakt van bestaande data inzake woon-werkverkeer en zakelijke mobiliteit. Veel informatie is hierover immers al voorhanden door declaraties en opgaves bij bijvoorbeeld de Belastingdienst. Het college onderkent dat deze informatie grofmaziger zal zijn. De vraag is echter of de gedetailleerdere inzichten die de nieuwe rapportageverplichtingen

op moeten leveren, nodig zijn voor het beoogde doel en proportioneel zijn gelet op de hoge kosten van die nieuwe verplichtingen.

2.1 Het college adviseert om te onderzoeken of bestaande rapportages kunnen worden gebruikt voor het verkrijgen van inzicht in woon-werkverkeer en werkgebonden mobiliteit als minder belastend alternatief voor de nieuwe rapportageverplichtingen.

Maatwerkregels

Zakelijke mobiliteit is goed terug te brengen bij vergaderingen (laten onder andere de inmiddels opgedane ervaringen in het kader van thuiswerken in verband met COVID-19 zien). Bij de thuiszorg of andere sectoren die zijn aangewezen op fysiek bezoek op locatie, is werken op afstand volgens de toelichting nauwelijks mogelijk. Als bij sommige werkgevers in bepaalde sectoren een grotere inzet van OV of (elektrisch) fietsen ook niet mogelijk is, blijft als enige optie elektrisch autorijden of rijden in een auto met een schoner label over. De norm voor zakelijke mobiliteit is voor alle sectoren en gebieden/regio's gelijk. Hierdoor doet de norm geen recht aan verschillen in mogelijkheden in die sectoren of regio's om bijvoorbeeld thuis te werken of het OV te gebruiken.

De toelichting vermeldt dat er geen reden is om bij invoering al op voorhand de mogelijkheid op te nemen om sectorbreed voor de zakelijke norm maatwerkregels op te stellen. Het bevoegd gezag zal volgens de toelichting wel over individuele maatwerkoplossingen kunnen beslissen op basis van jurisprudentie. Bij de evaluatie van de norm in 2026 zal een analyse worden gemaakt van de getroffen maatwerkoplossingen en kan worden besloten tot generieke aanpassingen. Gezien er nu al twijfel bestaat of een generieke norm voor sommige sectoren (onder andere de zorg) niet tot disproportionele lasten leidt, is het volgens het college van belang dat niet afgewacht wordt tot aan een evaluatie in 2026 maar dat na inwerkingtreding periodieke monitoring plaatsvindt. Middels periodieke monitoring kan tijdig gezien worden of er grote verschillen tussen sectoren en/of regio's zijn in het behalen van de norm en of eventueel maatwerk nodig is om (disproportionele) kosten te voorkomen.

2.2 Het college adviseert om te monitoren of maatwerkregels nodig zijn voor bepaalde sectoren of regio's.

Gecombineerde norm

Per 2026 wordt ook een norm voor woon-werkmobiliteit vastgesteld, als blijkt dat de gestelde reductiedoelstellingen niet behaald worden met alleen een norm voor zakelijke mobiliteit. Het college vindt dat vanuit regeldrukperspectief één gecombineerde norm voor werkgebonden personenmobiliteit in dat geval de voorkeur heeft boven aparte normen voor woon-werk verkeer en zakelijke mobiliteit. Met één norm hebben werkgevers meer keuzevrijheid en handelingsperspectief en kunnen zij beter sturen op waar de meeste CO₂-reductie mogelijk is tegen zo laag mogelijke kosten.

2.3 Het college adviseert om te zijner tijd één generieke norm voor werkgebonden personenmobiliteit te hanteren.

3. Werkbaarheid

Het college constateert dat het voorstel rekening houdt met een werkbare uitvoeringswijze voor werkgevers. Zo vermeldt de toelichting dat er een digitaal rapportagesysteem wordt ontwikkeld dat aansluit bij bestaande administratieve systemen van werkgevers. Dit beperkt de lastendruk voor werkgevers bij de rapportageverplichting.

Korte periode voldoen aan norm

De norm voor zakelijke mobiliteit geldt voor werkgevers met 100 of meer werknemers. Peildatum is 1 januari van het jaar waarover moet worden gerapporteerd, of het jaar waarvoor de norm geldt. Werkgevers gaan onder het besluit vallen als zij meer dan 100 werknemers krijgen. Dit kan betekenen dat als bijvoorbeeld een werkgever vanaf 1 januari 2025 meer dan 100 werknemers heeft, vanaf dat jaar aan de rapportageverplichting en uiterlijk 2026 aan de norm voor zakelijke mobiliteit moet worden voldaan. Er is dan slechts een korte periode om aan de norm te voldoen. De vraag is hoe haalbaar en werkbaar dit is voor deze groep werkgevers.

3.1 Het college adviseert in te gaan op de haalbaarheid en werkbaarheid voor werkgevers die pas in de jaren na inwerkingtreding onder de norm komen te vallen.

Praktijkproef rapportageverplichting

De toelichting vermeldt dat het rapportagesysteem met de rekentool om aan de jaarlijkse rapportage te voldoen uiterlijk 1 januari 2023 operationeel is. De verdere uitwerking van de rekenmethodiek en processtappen vindt plaats bij ministeriële regeling. Bij de rapportageverplichting en de berekeningen dienen werkgevers het totaal volume zakelijke reizigerskilometers op te geven. Daarbij moeten alle gereisde zakelijke personenkilometers binnen Nederland over alle modaliteiten worden meegerekend zoals auto, trein, bus, tram, metro en fiets. Daarnaast is onderdeel van de rekentool dat werknemers een enquête moeten invullen om voor woon-werkmobiliteit de niet-geadministreerde data te verzamelen. Het is van belang om in aanloop naar inwerkingtreding bij de ontwikkeling van de digitale rapportagetool een praktijkproef uit te voeren om de werkbaarheid van deze rapportageverplichtingen vast te stellen en waar nodig aanpassingen te doen.

3.2 Het college adviseert de werkbaarheid van de rapportageverplichting met een praktijkproef te testen en de uitkomsten daarvan te benutten voor de definitieve vormgeving van de verplichting.

Consultatie

Het college constateert dat er bij de voorbereiding van het voorstel overleg heeft plaatsgevonden met het georganiseerd bedrijfsleven. Ook is er een bijeenkomst gehouden met enkele MKB-ers. Hier waren echter te weinig MKB-ers vertegenwoordigd voor een volwaardige MKB-toets volgens de daarvoor geldende criteria. Het college onderkent dat het ministerie daarmee heeft getracht concreet invulling te geven aan de kabinetstoezegging dat vanaf 1 mei 2019 de MKB-toets wordt toegepast op nieuwe wetgevingsdossiers met substantiële regeldrukgevolgen voor het MKB.

De praktische uitwerking van het besluit zal geschieden met een ministeriële regeling. Het is van belang dat naast een praktijkproef ook een MKB-toets wordt uitgevoerd voorafgaand aan consultatie van de ministeriële regeling om aldus een beeld te krijgen van de werkbaarheid en belasting voor het MKB.

3.3 Het college adviseert om bij voorbereiding van de ministeriële regeling een MKB-toets uit te voeren.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel bevat een regeldrukparagraaf waarin de administratieve lasten kwalitatief staan beschreven. In de loop van de internetconsultatie heeft het ministerie een nadere kwantificering van de administratieve lasten (ambtelijk) met ATR gedeeld. Deze biedt meer inzicht in de tijdsbesteding op handelingenniveau. Hierbij is ingeschat dat in het eerste jaar van de rapportageverplichting in totaal circa € 3.760.000,- aan administratieve lasten bedragen en in de daarop volgende jaren € 2.669.600,-. Het college constateert dat deze kwantificering van administratieve lasten nog niet in de toelichting bij het besluit is opgenomen.

4.1 Het college adviseert een kwantificering van de administratieve lasten in de toelichting bij het voorstel op te nemen.

De uitwerking van de rekenmethodiek en processtappen wordt in een ministeriële regeling uitgewerkt. Het digitale rapportagesysteem met de rekentool is nog niet gereed. Hierdoor is het op dit moment niet goed mogelijk een definitieve beoordeling te geven over de administratieve lasten die voortvloeien uit de rapportageverplichting. De hiervoor geadviseerde praktijkproef kan helpen om een beter beeld te krijgen van de tijdsbesteding en daarmee administratieve lasten van de rapportageverplichting in aanloop naar de ministeriële regeling.

Aanvullend constateert het college dat in de analyse van de administratieve handelingen en daaruit voortvloeiende kosten de gevolgen van de rapportageverplichting voor werknemers niet in beeld zijn gebracht. Werknemers moeten een enquête invullen om data op te kunnen halen over woon-werkmobiliteit. Dit zal naar inschatting van het college in sommige gevallen een wezenlijke tijdsinvestering voor werknemers betekenen. Deze kosten zijn niet omschreven noch gekwantificeerd. Aangezien het om 5 miljoen werknemers kan gaan die met deze registratie te maken krijgen, is dit volgens het college een belangrijke omissie in het voorstel.

4.2 Het college adviseert de beschrijving en berekening van de regeldruk aan te vullen met regeldrukeffecten voor werknemers die optreden door het invullen van een enquête over woon-werkverkeer.

Nalevingskosten

De ambtelijk gedeelde regeldrukanalyse vermeldt dat naar schatting de helft van de werkgevers met 100+ medewerkers (4000 werkgevers) op dit moment niet aan de norm voldoet. Deze werkgevers zijn vrij in hun keuze hoe ze aan de norm voldoen. Hierdoor is niet duidelijk met welke nalevingskosten dit gepaard zal gaan. Onder 'minder belastende

alternatieven' is geadviseerd om te monitoren of maatwerk voor sectoren of regio's noodzakelijk is. Hiermee kan ook worden gezien of de aanpassingen die nodig zijn om aan de norm te voldoen, niet disproportioneel belastend zijn voor de betreffende werkgevers.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het besluit niet indienen.

Het college onderkent de noodzaak om CO₂-reductie in mobiliteit te bewerkstelligen. Het voorliggende voorstel vloeit voort uit het Klimaatakkoord. Het college geeft desalniettemin het advies om het besluit niet in te dienen. Zwaarwegend hierbij is de twijfel over de mate van doelbereik en effectiviteit van de gekozen normstelling in verhouding tot de hoge lasten die het besluit veroorzaakt. Daardoor acht het college het voorstel niet proportioneel. Het college vraagt daarbij ook aandacht voor drie mogelijk minder belastende alternatieven en voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid. Tot slot is de berekening van de regeldruk niet compleet.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris