



Adviescollege —
toetsing regeldruk

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

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer M.G.J. Harbers
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/JT/RS/bs/ATR2884/2023-U048

Uw referentie

Datum 30 mei 2023

Betreft Registratie- en kentekenplicht bijzondere bromfietsen

**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

Geachte heer Harbers,

Op 20 april 2023 is de wijziging van het Kentekenreglement in verband met de registratie en kentekening van de bijzondere bromfietsen voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel regelt dat bijzondere bromfietsen¹ vanaf 2024 ook geregistreerd en gekentekend moeten worden. Voor nieuwe bijzondere bromfietsen geldt vanaf 1 januari 2024 direct de verplichting. Voor bestaande bijzondere bromfietsen regelt het voorstel een overgangstermijn van 12 maanden waarin eigenaren de bromfiets kunnen laten registeren en kentekenen. Verder regelt het voorstel de uitwerking van de typegoedkeuring voor bijzondere bromfietsen. Dit betreft een juridische verankering van het (reguliere) registratieproces zoals dit nu ook geldt voor bromfietsen. Fabrikanten van bijzondere bromfietsen dienen een typegoedkeuring aan te vragen via de RDW. In de huidige situatie moeten fabrikanten deze type-goedkeuring aanvragen bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Via een eerdere wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 is al geregeld dat de RDW verantwoordelijk wordt voor dit typegoedkeuringsproces.

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?

Gelet op de te verwachten regeldrukeffecten, richt dit advies zich primair op de uitwerking van de registratie- en kentekenverplichting voor bijzondere bromfietsen en in mindere mate op de juridische verankering van het typegoedkeuringsproces (bij de RDW).

¹ Onder 'bijzondere bromfietsen' worden motorrijtuigen verstaan met een door de constructie bepaalde maximumsnelheid van niet meer dan 25 km/h, uitgerust met een elektromotor met een nominaal continu maximumvermogen van niet meer dan 4KW, niet zijnde een gehandicaptervoertuig waarvoor geen typegoedkeuring overeenkomstig in het kader van de EU tot stand gekomen voorschriften vereist is.

1. Nut en noodzaak

Het voorstel tot verplichte kentekening van bijzondere bromfietsen volgt op het rapport en advies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over het ongeval met de Stint in 2018.² De OvV adviseerde om de toelating van nieuwe voertuigen tot de weg te herzien en daarbij aandacht te hebben voor het onderwerp van illegaal gebruikte voertuigen. Concreet adviseerde de OvV om ervoor te zorgen dat "voor iedereen duidelijk herkenbaar is welke licht gemotoriseerde voertuigen wel en niet op de openbare weg mogen worden gebruikt" en om illegaal gebruik tegen te gaan. Het OvV-advies bevat geen concretisering van deze aanbeveling. Het besluit tot verplichte kentekening volgt ook op de wijziging van onder andere de Wegenverkeerswet 1994. Die wijziging regelde de wettelijke grondslag voor kentekening van bijzondere bromfietsen. Het onderhavig besluit regelt de keuze voor een nadere invulling van het kentekenen van bijzondere bromfietsen.

Volgens de toelichting bij het voorstel dient de verplichte kentekening vier doelen:

1. *Duidelijkheid en herkenbaarheid over legaliteit voertuigen.* De registratie en kentekening maakt volgens de toelichting voor gebruikers en handhavers duidelijk welke voertuigen wel of niet zijn toegestaan (goedgekeurd) voor gebruik op de weg.
2. *Duidelijkheid over rechten en plichten.* Kentekening zorgt er volgens het voorstel voor dat de rechten en plichten duidelijk zijn, zoals de verzekeringsplicht en het moeten overschrijven van het voertuig bij een nieuwe eigenaar of houder.
3. *Verbetering marktregulering.* Kentekening maakt volgens het voorstel het mogelijk om de markt beter te reguleren en hier toezicht op te houden.
4. *Verbetering monitoring.* Ontwikkelingen van bijzondere bromfietsen kunnen volgens het voorstel beter worden gemonitord, zoals het aantal registraties, de levenscyclus van de voertuigen, ongevallen en (nieuwe) soorten voertuigen.

Het college constateert dat de doelen op hoofdlijn duidelijk zijn, maar dat de toelichting geen concrete en onderbouwde uitwerking bevat van deze doelen. Ook ontbreekt een gerichte probleemanalyse. Zo maakt het voorstel niet duidelijk wat de concrete omvang en oorzaken zijn van de problematiek die verplicht kentekenen zou moeten oplossen. Ter illustratie hiervan wijst het college op het doel van betere marktregulering. De toelichting bij het voorstel benoemt dit doel, maar bevat geen probleemanalyse en geen nadere concretisering van dit doel. Zo maakt de toelichting niet duidelijk waarom verbetering van marktregulering noodzakelijk en nuttig zou zijn. Onduidelijk is bijvoorbeeld of de markt op dit moment ongewenste neveneffecten kent of 'marktfalen' aan de orde is, hetgeen overheidsinterventie mogelijk zou kunnen rechtvaardigen.

1.1 Het college adviseert nut en noodzaak van het kentekenen van bijzondere bromfietsen nader te onderbouwen. Het adviseert daarbij a) per doel van het voorstel uit te werken wat de aard, omvang en oorzaken zijn van de problemen die het voorstel beoogt aan te pakken en b) nader toe te lichten hoe en in welke mate het kentekenen die problemen zal oplossen.

Met 1.1 brengt het college tot uitdrukking dat het voorstel onvoldoende inzicht geeft in nut en noodzaak van de registratie- en kentekenplicht. Het merkt op dat de onderbouwing van enkele van de doelen op grond van elders beschikbare informatie wel mogelijk lijkt

² Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019) *Veilig toelaten op de weg - Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint*.

te zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de handhavingsproblematiek voor de politie bij bijzondere bromfietsen. Een kenteken voor een bijzondere bromfiets kan de handhaving door de politie vereenvoudigen. De toelichting bij het voorstel zou voor onderbouwde besluitvorming inzichtelijk moeten maken in welke mate dit handhavingsprobleem zich voordoet en in hoeverre kentekening daarvoor de meest geëigende oplossing is.

Aanvullend constateert het college dat het voorstel niet ingaat op hoe de voorgenomen kentekenplicht zich verhoudt tot de regulering van bijzondere bromfietsen in andere landen (in het bijzonder België en Duitsland). Verschillen in regulering kunnen resulteren in ongewenste (markt)effecten, bijvoorbeeld voor partijen die actief zijn in het domein van duurzame mobiliteit of in de bedrijfsvoering duurzame vervoersmiddelen willen benutten (zoals elektrische bijzondere bromfietsen). Het college acht inzicht in eventuele verschillen met andere landen en de onderbouwing daarbij van belang voor onderbouwde besluitvorming over het voorstel.

1.2 Het college adviseert inzichtelijk te maken hoe de kentekenplicht voor bijzondere bromfietsen zich verhoudt tot regulering van deze voertuigen in omliggende landen en daarbij in te gaan op mogelijke (markt)effecten van deze verschillen.

2. Minder belastende alternatieven

De Aanwijzingen voor de regelgeving bepalen dat pas tot regelgeving wordt besloten als vast is komen te staan dat een voorstel "een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijk probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving".³ Hieruit volgt dat vast moet staan dat er geen minder belastende alternatieven zijn. De toelichting bij het voorstel bevat geen analyse van overwogen alternatieve maatregelen voor de kentekening van bijzondere bromfietsen en waarom daarvoor niet is gekozen.

Gegeven de doelen van het voorstel zijn volgens het college enkele (minder belastende) alternatieven voorstelbaar. Doel van de kentekening is onder andere de verbetering van de duidelijkheid en herkenbaarheid over de legaliteit van de voertuigen voor gebruikers en handhavers. Verbetering van duidelijkheid en kenbaarheid kan ook via andere maatregelen worden bevorderd. Bijvoorbeeld door betere (overheids)communicatie over de voertuigen of door versterking van de voorlichtingsplicht van verkopers. Een ander alternatief is het beter benutten van het al verplichte verzekeringsplaatje, zoals nu ook geldt voor scootmobielen. Het verzekeringsplaatje kan bijdragen aan de kenbaarheid van voertuigen, maar mogelijk ook van waarde zijn in het kader van de monitoring. Voor de monitoring van ongevallen waar bijzondere bromfietsen bij zijn betrokken, kan mogelijk gebruik worden gemaakt van alternatieven, zoals het voertuig-identificatie-nummer (VIN), het Letsel Informatie Systeem (LIS), het Bestand geregistreerde Ongevallen in Nederland (BRON) of Smart Traffic Accident Reporting (STAR).⁴ Deze informatiebronnen worden ook gebruikt voor analyses over ongevallen waar elektrische fietsen bij zijn betrokken. De toelichting maakt niet duidelijk waarom bestaande informatiebronnen onvoldoende zijn in het kader van de monitoring van bijzondere bromfietsen. Indien de huidige bronnen onvoldoende informatie opleveren, rijst de vraag of beperkte aanscherping van deze informatiebestanden niet het gewenste beeld kan opleveren.

³ Aanwijzing 2.2 (Noodzaak van regelgeving) van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴ Smart Traffic Accident Reporting (STAR) is een samenwerkingsverband van o.a. politie en verzekeraars.

Het college onderkent dat de voorgenoemde alternatieven mogelijk niet op alle aspecten vergelijkbaar zijn met een kenteken voor een bijzondere bromfiets. Het voorstel maakt dit echter niet duidelijk en is om die reden onvolledig. Dit bemoeilijkt volgens het college onderbouwde besluitvorming over het voorstel, omdat geen gerichte beoordeling en afweging van overwogen alternatieven kan plaatsvinden. Daarbij constateert het college dat de toelichting geen overweging en analyse bevat bij de vraag of alle bijzondere bromfietsen gekentekend moeten worden. Een mogelijk minderbelastend alternatief is om bijvoorbeeld de lichtste categorie uit te zonderen van de kentekenplicht.

2.1 Het college adviseert minder belastende alternatieven te overwegen voor de kentekenplicht en indien hiervoor niet wordt gekozen, deze keuze inhoudelijk te motiveren in de toelichting en daarbij aandacht te besteden aan de mate van doelbereik en de proportionaliteit van de alternatieven.

3. Werkbaarheid

Vanaf 1 januari 2024 dienen nieuwe bijzondere bromfietsen geregistreerd en gekentekend te zijn. De conversieperiode van 12 maanden zorgt ervoor dat huidige eigenaren van bijzondere bromfietsen in 2024 het voertuig kunnen laten kentekenen. Deze periode maakt het mogelijk dat eigenaren op een voor hen geschikt moment de registratie en kentekening kunnen regelen. Dit draagt bij aan de werkbaarheid van het voorstel.

De toekomstige kentekening van nieuwe bijzondere bromfietsen zal naar verwachting verlopen via de fabrikanten, waardoor kopers zelf de kentekening niet meer hoeven te regelen. De tenaamstelling zal nog wel door kopers moeten worden geregeld (naar verwachting vaak in afstemming met de verkoper). Dit proces zal op vergelijkbare wijze worden ingericht als nu het geval bij bijvoorbeeld reguliere bromfietsen.

Het ministerie heeft eind maart 2023 betrokken fabrikanten en andere MKB-ondernemers uitgenodigd voor een MKB-toets, in de vorm van een panelgesprek over het voorstel. Een dergelijk panelgesprek had MKB-ondernemers in de gelegenheid gesteld aandachtspunten aan te dragen in het kader van werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel. Vanwege onvoldoende aanmeldingen is de MKB-toets niet uitgevoerd. Het college merkt op dat er naast de MKB-toets ook andere en aanvullende mogelijkheden zijn voor gerichte consultatie van (MKB-)bedrijven over voorgenomen regelgeving. Bijvoorbeeld door het benutten van andere ondernemersfora of het als ministerie zelf gericht benaderen van bedrijven. Het college geeft in overweging bij het vervolg van het voorstel (en de nadere regulering van onder andere bijzondere bromfietsen) bedrijven actief te blijven betrekken via verschillende kanalen om daarmee de werkbaarheid te waarborgen.

Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten met betrekking tot de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel. Het merkt op dat opvolging van de adviespunten bij toetsvraag 1 en 2 ook kunnen bijdragen aan een werkbaar en uitvoerbaar uitwerking van de nieuwe verplichtingen.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel bevat een kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de (regeldruk)kosten. Zo becijfert de toelichting de kosten van de registratie- en kentekenplicht voor huidige eigenaren van een bijzondere bromfiets. Deze bedraagt in de conversieperiode 18 euro voor de registratie bij de RDW en 25 euro voor de aanschaf van een kentekenplaat. Het college constateert dat de regeldrukanalyse nog niet compleet is. Als

voorbeeld wijst het college op drie aspecten, waarbij het gaat om substantiële regeldruklasten:

1. De tijd die particulieren en bedrijven kwijt zijn als gevolg van de registratie- en kentekenplicht ontbreekt. De analyse van de lasteneffecten beschrijft wel een deel van de nalevingkosten (bijv. de kosten van het kentekenplaatje) en de financiële lasten, maar bevat geen analyse van de tijdsbesteding om aan de verplichtingen te voldoen.
2. De kentekenplicht betekent ook dat als een eigenaar een bijzondere bromfiets verkoopt er overschrijving dient plaats te vinden. Het kenteken moet op naam worden gezet van de nieuwe eigenaar. De toelichting maakt niet duidelijk wat bij benadering de regeldruklasten daarvan zijn.
3. In de conversieperiode kunnen eigenaren van een bijzondere bromfiets de registratie en kentekening digitaal aanvragen. Eigenaren kunnen de registratie-aanvraag ook doen via een RDW-keuringsstation. Voertuigen waarbij twijfel is over de volledigheid of de juistheid van de aanvraag kunnen worden opgeroepen voor een schouw bij een RDW-keuringsstation. Onduidelijk is voor hoeveel voertuigen (bij benadering) een fysieke schouw nodig zal zijn, dan wel fysieke aanvraag zal worden gedaan. De tijdsbesteding bij een dergelijke procesgang zal hoger zijn dan bij een digitale aanvraag. De toelichting maakt niet duidelijk wat de extra regeldruklasten hiervan zijn.

4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten van het voorstel compleet te maken, conform de Rijksbrede methodiek, en daarbij de genoemde punten te verwerken.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

Het besluit niet indienen.

Het college benadrukt dat het dictum geen inhoudelijke uitspraak is over de noodzaak van overheidsinterventie. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de toelichting bij het voorstel wezenlijke aanvulling behoeft, alvorens besluitvorming op onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder gaat het daarbij om onderbouwing van nut en noodzaak van de registratie- en kentekenplicht en de afweging van minder belastende alternatieven.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris