

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

## Wijziging Regeling voertuigen in verband met handhaving emissiebeheersingssystemen en gebruik verbruiksreagens

### ∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

#### Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Direct belanghebbenden:

- Fabrikanten: verantwoordelijk voor het ontwerpen van voertuigen die voldoen aan de emissienormen en voor het ontwikkelen van Selectieve katalytische reductie systemen (hierna SCR-systemen) die bestand zijn tegen manipulatie.
- Reparateurs: uitvoerders van onderhoud en reparaties aan voertuigen. Ze kunnen bijdragen aan naleving, maar ook betrokken raken bij manipulatie via illegale aanpassingen.
- Kentekenhouders: de juridische eigenaren van voertuigen. Dit gaat om:
  - o Leasemaatschappijen die verantwoordelijk zijn voor de naleving van regelgeving bij verhuurde voertuigen.
  - o Transportbedrijven die de eigenaar en exploitant van hun wagenpark zijn.
  - o Bedrijven met wagenparken (bijvoorbeeld bouwbedrijven, supermarkten of koeriersdiensten), die voertuigen inzetten voor bedrijfsactiviteiten.
  - o Particulieren en zelfstandigen die eigenaar zijn van een (aantal) voertuig(en).
- Bestuurders/chauffeurs: personen die voertuigen in de praktijk gebruiken. Zij kunnen bewust of onbewust bijdragen aan onjuist gebruik en manipulatie door handelingen, zoals het niet bijtanken van verbruiksreagens – zoals AdBlue, of uitschakelen van emissiebeheersingssystemen.
- Tuning- en softwarebedrijven: bieden diensten en producten aan die manipulatie van emissiebeheersingssystemen mogelijk maken, zoals software-aanpassingen of fysieke wijzigingen aan voertuigen.
- Handhavende instanties: toezichthouders verantwoordelijk voor de handhaving van regelgeving. Effectieve controles zijn essentieel om onjuist gebruik en manipulatie te voorkomen en te bestraffen.
  - o ILT: Houdt toezicht op de naleving van milieu- en emissie-eisen, waaronder het gebruik van verbruiksreagens voor het reduceren van uitstoot.

- RDW: Voert technische keuringen uit op keuringstations om te controleren of voertuigen voldoen aan de technische eisen. Als een voertuig niet voldoet, kan de RDW het afkeuren.
- Politie: De politie werkt samen met de ILT en de RDW om gerichte controles uit te voeren en overtredingen te melden. Zo kunnen deze overtredingen verder worden onderzocht of bestraft.

Indirect belanghebbenden:

- Europese Commissie; brancheverenigingen; Ministerie van Landbouw, Visserij Voedselkwaliteit en Natuur (hierna LNVN); TNO; de maatschappij
- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?  
De bovengenoemde partijen. Daarnaast hebben we kennis en ervaring rondom dit vraagstuk uit het buitenland opgehaald, door kennisuitwisseling sessies met de Vlaamse Milieumaatschappij en de Deense verkeersautoriteit en politie. Veel kennis over dit vraagstuk is gevat in een onderzoek van TNO<sup>1</sup> en een uitgezet onderzoek bij Panteia<sup>2</sup>.
- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?  
De ILT heeft bij het programma AdBlue al veel van de betrokken stakeholders geconsulteerd, zowel binnen hun eigen organisatie, als daarbuiten. Voorbeelden daarvan zijn IenW (Directoraat-Generaal Mobiliteit, hierna DGMO), politie, TNO en de RDW. Ook zijn de meeste stakeholders betrokken in de eerdergenoemde onderzoeken. Bij het opstellen van het beleidskompas is contact geweest met de ILT, en ook de politie en RDW zijn geconsulteerd. Ook na vaststelling blijft deze samenwerking voortduren, om gezamenlijk de verdere invulling van het beleidstraject te waarborgen, onder meer via een uitvoeringstoets en een internetconsultatie.

## 1. Wat is het probleem?

### Hulpvragen

#### a) Wat is het probleem?

Het overkoepelende probleem is overtollige stikstofuitstoot. Binnen de context van dit beleidskompas ligt de focus op een concreet maatschappelijk probleem, namelijk manipulatie van emissiebeheersingssysteem, zoals een SCR-katalysatoren, waardoor onvoldoende toepassing van verbruiksreagens plaatsvindt. Een verbruiksreagens is een middel waarmee dieselveertuigen hun emissies (CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, HC) kunnen verminderen. Op basis van Verordening 595/2009 is het gebruik van verbruiksreagens verplicht en is het manipuleren van emissiebeheersingssysteem verboden.

<sup>1</sup> TNO Traffic & Transport. (2020). Factsheets stikstofmaatregelen mobiliteit. In TNO (Nr. 020-STL-RAP-100332271). TNO. <https://publications.tno.nl/publication/34636585/Md7QrX/TNO-2020-R10644.pdf>

<sup>2</sup> Panteia. (2021). *AdBlue in het wegtransport*. Panteia. (Vanwege de avg-richtlijn mag deze niet gepubliceerd worden)

Desondanks zijn er signalen vanuit het veld dat zowel kentekenhouders als vrachtwagenbestuurders emissiebeheersingssystemen onjuist gebruiken of manipuleren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door te sjoemelen met de SCR-katalysator. Dit leidt tot hogere emissies dan wanneer een verbruiksreagens correct wordt toegepast.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Storingsgevoeligheid SCR-katalysator

Het ontstaan van het probleem hangt voor een groot deel samen met de kwetsbaarheid van emissiebeheersingssystemen. Echter is dit geen kwestie die op nationaal niveau kan worden aangepakt. Er wordt al aandacht besteed aan dit probleem op Europees niveau. In de aanstaande Euro 7-Verordening komt de Commissie met een reeks bevoegdheden. Deze hebben onder andere betrekking op de duurzaamheid van voertuigen, systemen, onderdelen en technische eenheden. Andere bevoegdheden zijn tests en methoden om de prestaties van sensoren (on-board diagnostics (OBD) en on-board monitoring (OBM)) te waarborgen, en methoden om beveiligingsmaatregelen te waarborgen en te beoordelen, met inbegrip van kwetsbaarheidsanalyse en bescherming tegen manipulatie. Aangezien dit op EU-niveau wordt afgedekt, besteedt dit beleidskompas er geen verdere aandacht aan.

Kosten besparen

Het toepassen van manipulatiestrategieën bespaart kosten voor vervoerders. Bijvoorbeeld op de kosten van het bijtanken van verbruiksreagens, of op onderhoud en reparatie van het systeem, of zelfs preventief om toekomstige kosten te vermijden. Hoewel de jaarlijkse kosten voor verbruiksreagens per voertuig niet erg hoog zijn, gemiddeld €233 voor Euro VI, €149 voor Euro V en €75 voor Euro IV, komen daarbij nog wel de kosten per jaar per voertuig voor onderhoud en reparatie. Dit is gemiddeld €70, en de kosten voor defecten aan de software van de emissiebeheersingssystemen zijn gemiddeld tussen de €300 - €500. Deze manipulatie heeft echter wel een hogere stikstofuitstoot tot gevolg.

Manipulatieproducten makkelijk verkrijgbaar

Het verkrijgen van manipulatieproducten, voornamelijk in de vorm van softwareaanpassingen, blijkt in de praktijk niet moeilijk. Via Google bieden tal van garages en tuning- en softwarebedrijven deze service aan. Het uitvoeren van deze dienst is niet verboden en de prijs van dergelijke aanpassingen ligt niet hoog, variërend tussen €250 - €1.000 per emulator of softwareaanpassing.

Defecten kunnen ook tot andere problemen leiden

Daarnaast kunnen onverwachte defecten aan het emissiebeheersingssysteem leiden tot andere problemen. Dit geldt met name bij strak geplande supply chains, die door voertuigstilstand vastlopen. Voor internationale vervoerders zijn de problemen nog groter, omdat de afstand naar de garage vaak groter is dan dat de veiligheidsmodus toestaat. In reactie hierop wordt met softwareaanpassingen het emissiebeheersingssysteem gemanipuleerd, zodat deze defecten en storingen niet langer meldt en het voertuig zonder

problemen door kan blijven rijden. Defecten aan het systeem kunnen ook leiden tot een brandend motorstoringslampje en een beperkt motorvermogen.

#### Geen afschrikkende werking boetes door lage pakkans

Uit onderzoek blijkt dat de hoogte van de boetes vanwege de lage pakkans geen afschrikwekkende werking heeft. Met name kleinere (internationale) transportbedrijven zijn sneller geneigd om met de systemen te manipuleren. Voornamelijk vanwege de directe impact van voertuigstilstand op een aanzienlijk deel van hun bedrijfsactiviteiten. Voor kleinere transportbedrijven liggen de reparatiekosten vaak hoger, omdat zij geen eigen garages hebben. Ook spelen zowel de intensiteit van concurrentie als vrachttarieven die vaak gebaseerd zijn op ritkilometers een rol.

#### c) Wat is de omvang van het probleem?

Uit het onderzoek van Panteia komt naar voren dat naar schatting bij 2% tot 4% van de moderne vrachtwagens met SCR-katalysatoren is gemanipuleerd. Ondanks het relatief laag ogende aantal fraudeurs, is de impact van fraude behoorlijk. Wanneer slechts 3% van het wagenpark gemanipuleerd is, stoot de totale vrachtautovloot in Nederland al tot circa 19% meer stikstof uit. De impact van het beoogde handhavingsprogramma van de ILT leidt naar schatting tot een stikstofreductie van 0,8-1,9 mol/ha/jaar in 2030.

Er zijn naar verwachting nog meer onregelmatigheden met verbruiksreagens en SCR-katalysatoren dan nu bekend. Deze verwacht is gebaseerd op het feit dat al geruime tijd geen handhaving plaatsvindt, kosten bespaard kunnen worden door manipulatie en het relatief makkelijk is om aan manipulatiesoftware van de SCR-katalysator te komen.

#### d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

##### Handhaving gericht op marktdeelnemers

Verordening (EG) nr. 595/2009 richt zich op de handhaving tegenover marktdeelnemers, zoals fabrikanten, reparateurs en operators. De ILT is aangewezen als markttoezichthouder voor deze Verordening en beschikt over diverse handhavingsmogelijkheden. Hiermee kan zij optreden tegen overtredingen door marktdeelnemers. Over de invulling van markttoezicht is een breder gesprek gaande tussen de ILT en IenW. De verdere vormgeving hiervan wordt nader bepaald. Dit komt niet aan bod in dit beleidskompas.

##### Handhaving gericht op bestuurders en kentekenhouders

Naast markttoezicht voorziet artikel 5.1.4a van de Regeling voertuigen in de mogelijkheid voor de politie en de ILT om handhavend op te treden tegen bestuurders en kentekenhouders van voertuigen waarin gesjoemeld is met emissiebeheersingssystemen. Dit artikel was gebaseerd op de aanname dat de Verordening lidstaten verplichtte om sancties op te leggen aan gebruikers van voertuigen, zoals bestuurders en kentekenhouders.

Echter, de ILT vermoedt dat de juridische basis voor handhaving jegens bestuurders en kentekenhouders bij de overgang van de Verordening vanuit de Wet milieubeheer en het Besluit typegoedkeuring motorrijtuigen luchtverontreiniging naar de Wegenverkeerswet 1994 is gewijzigd. Een juridische analyse heeft dit vermoeden bevestigd. In 2020 is de bronmaatregel 'handhaving correct gebruik AdBlue' vastgesteld in het kader van een structurele aanpak **stikstof**. De implementatie van bronmaatregel is echter stopgezet en nog niet effectief opgepakt door het ontbreken van een juridische basis.

#### Geen juridische grondslag voor handhaving jegens bestuurders en kentekenhouders

Juridische analyse heeft aangetoond dat de veronderstelling onjuist is dat Verordening 595/2009 lidstaten zou verplichten om sancties op te leggen aan reguliere gebruikers (niet zijnde marktdeelnemers). Deze misvatting is waarschijnlijk ontstaan door een onjuiste vertaling van het begrip 'operator', dat in het Nederlands als 'gebruiker' werd geïnterpreteerd.

Omdat de Verordening uitsluitend een verplichting oplegt tot handhaving jegens marktdeelnemers, biedt artikel 5.1.4a van de Regeling voertuigen geen rechtsgeldige grondslag meer als implementatie van deze Verordening. Dit heeft ertoe geleid dat de ILT en de politie handhavingsacties tegen reguliere gebruikers, zoals bestuurders en kentekenhouders, hebben stopgezet.

#### Wel juridische grondslag voor handhaving jegens marktdeelnemers

De juridische analyse van IenW bevestigt dat de ILT een solide wettelijke basis behoudt voor het uitvoeren van markttoezicht met betrekking tot de naleving door marktdeelnemers, zoals fabrikanten.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Al geruime tijd vindt er geen handhaving plaats op manipulatie van SCR-katalysatoren, waardoor verbruiksreagens onvoldoende wordt toegepast. Het gevolg hiervan is een toename in de stikstofuitstoot van de vrachtautovloot in Nederland. Dit is het tegenovergestelde van wat men met de stikstofmaatregelen probeert te bereiken. Ingrijpen kan zowel zorgen voor een grotere stikstofreductie, als het herstellen van een gelijk speelveld. De oneerlijke concurrentie, die ontstaat wanneer vrachtwagens verbruiksreagens onjuist gebruiken, rechtvaardigt overheidsingrijpen voor een gelijk speelveld.

## 2. Wat is het beoogde doel?

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het overkoepelende beleidsdoel is het reduceren van stikstofemissies, in dit geval specifiek

stikstofreductie door een juiste toepassing van verbruiksreagens door gebruikers op de weg. Dit beleidskompas richt zich specifiek op handhaving van verbruiksreagens, met als doel het waarborgen van de correcte werking van emissiebeheersingssystemen om op die manier stikstofemissies te reduceren. Dit kan worden nagestreefd door middel van toezicht en handhaving. In de toezichtsfase kan onder meer gebruik gemaakt worden van zogeheten snuffelbussen die op de weg metingen uitvoeren. In het geval dat tijdens de toezichtsfase wordt vastgesteld dat handhaving noodzakelijk is, is het streven om zowel de kentekenhouders als de bestuurder te sanctioneren (handhavingsfase). Hiermee heeft dit beleidskompas een bredere focus dan de bronmaatregel die in 2020 is aangekondigd.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\) en brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

SDG 6: schoon water en sanitair: beschermen en herstellen van op water gebaseerde ecosystemen;

SDG 12: verantwoorde consumptie en productie: uitstoot van chemicaliën in lucht, water en bodem zo veel mogelijk beperken;

SDG 14: leven in water: tegengaan van verzuring van wereldzeeën;

SDG 15: leven op het land: verlies van biodiversiteit voorkomen en het beschermen van bedreigde soorten.

### 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

#### Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Aanpassen wet- en regelgeving, toezicht en handhaving op de weg, markttoezicht, internationale samenwerking, en gedrag van kentekenhouders en bestuurders.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

#### **1. Verbetering van de handhaving o.b.v. EU-wetgeving;**

a. Verbetering van de handhaving op manipulatie van SCR-katalysatoren door middel van markttoezicht op basis van Verordening 595/2009: Op basis van artikel 7 en 11 van Verordening 595/2009 kunnen sancties worden opgelegd aan fabrikanten, reparateurs en operators als er manipulatie plaatsvindt met emissiebeheersingssystemen. De ILT kan in de rol van markttoezichthouder handhavend optreden als zij constateert dat manipulatie plaatsvindt. Het toezicht op manipulatie van emissiebeheersingssystemen kan worden uitgebreid, bijvoorbeeld door middel van de inzet van zogenaamde snuffelbusjes. In deze optie worden deze busjes ingezet in de onderzoeksfase.

b. Verbetering van de handhaving door middel van markttoezicht op basis van de komende Euro VII-Verordening:

De Euro 7-Verordening, die op 1 juli 2025 in werking treedt, richt zich op het terugdringen van emissies door strengere technische eisen te stellen aan voertuigen en hun monitoring. Deze regelgeving is primair bedoeld voor marktdeelnemers, zoals fabrikanten en reparateurs. Fabrikanten moeten voertuigen ontwikkelen die bestand zijn tegen manipulatie en zijn uitgerust met On-Board Monitoring (OBM)-systemen die NOx-emissies continu controleren. Overschrijden de emissies de vastgestelde drempelwaarden, dan schakelt het voertuig automatisch over naar een beperkte modus (inducement mode). Marktdeelnemers worden verantwoordelijk voor het identificeren en corrigeren van kwetsbaarheden in het emissiebeheersingssysteem gedurende de gehele levensduur van het voertuig. Bij inwerkingtreding en implementatie van de verordening kan verder onderzocht worden of en hoe markttoezicht op basis van de verordening verbeterd kan worden.

Bovenstaande opties gaan over markttoezicht. In dit beleidskompas wordt echter niet verder op markttoezicht ingegaan. Over de invulling van markttoezicht is een breder gesprek gaande tussen de ILT en IenW. Markttoezicht heeft namelijk geen direct effect op de doelgroepen waarvan gedragsverandering noodzakelijk is (zie hulpvragen vanuit gedagsperspectief). Markttoezicht valt dus buiten de verdere scope van dit beleidskompas.

## **2. Aanpassing van regelgeving;**

a. Het huidige artikel 5.1.4a van de Regeling voertuigen ombouwen naar een zelfstandige nationale bepaling gericht tot de bestuurder en kentekenhouder: Op dit moment wordt artikel 5.1.4a van de Regeling voertuigen niet langer toegepast in handavingsprocedures, zoals eerder vermeld. Een mogelijke oplossing is om deze bepaling om te zetten naar een regeling die niet langer gebaseerd is op Verordening 595/2009 van de EU, maar naar een regeling die een zelfstandige plicht in het leven roept gebaseerd op nationaal recht. Hierbij kan het voorbeeld van Denemarken worden gevolgd. Denemarken interpreteert de term 'operator', zoals gebruikt in de EU-Verordening, op een wijze die verbonden is aan de kentekenhouder en bestuurder. Echter, het uitvoeren van tests op de weg en het sanctioneren van de gebruiker is niet gebaseerd op de EU-Verordening, maar op een zelfstandige nationale bepaling.

b. Artikel 5.1.4a van de Regeling voertuigen omzetten zoals bedoeld in optie a, maar dan met een andere normadressaat:

Artikel 5.1.4a van de Regeling voertuigen wijst momenteel zowel de bestuurder als de kentekenhouder aan als verantwoordelijk. Er kan echter ook voor worden gekozen om de verantwoordelijkheid bij slechts één van deze partijen te leggen. Een mogelijke beleidsoptie is om artikel 5.1.4a aan te passen met een andere normadressaat, bijvoorbeeld alleen de kentekenhouder in plaats van de bestuurder.

Daarnaast is het mogelijk om in een aangepast artikel een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden aan te brengen tussen verschillende normadressaten. Hierbij kan specifiek gedrag dat niet bijdraagt aan het correct functioneren van emissiebeheersingssystemen, zoals het niet op tijd bijvullen van de verbruiksreagens of

het negeren van meldingen over een defecte emissiebeheersingssysteem, worden gekoppeld aan een specifieke actor, zoals de bestuurder of de kentekenhouder. Dit kan worden gebaseerd op voorbeelden zoals artikel 15, vijfde lid, van de Regeling wegvervoer goederen. De exacte juridisch uitwerking wordt in een later stadium uitgewerkt.

c. Een verbod op het manipuleren met SCR-katalysatoren (door tuning- en softwarebedrijven) opnemen in de Regeling voertuigen: Een aanvullende wetgevingsoptie zou ook kunnen zijn het opnemen van een bepaling in de Regeling voertuigen die het verbiedt voorzieningen in een voertuig te plaatsen die de controle op correct gebruik van emissiebeheersingssystemen bemoeilijken. Hierbij kan artikel 5.6.8, derde lid, van de Regeling voertuigen, waarin een verbod is opgenomen om bromfietsen van voorzieningen te voorzien die de controle op de maximumsnelheid van de bromfietsen bemoeilijken, als voorbeeld worden genomen.

Een andere optie is een verbod op het aanbrengen van voorzieningen die de controle op correct gebruik van emissiebeheersingssystemen bemoeilijken door tuning- en softwarebedrijven. Dit is een soortgelijke bepaling als hierboven genoemd, maar dan met een andere normadressaat. De bepaling richt zich specifiek op het aanbieden (en dus openlijk adverteren) van dergelijke diensten door tuning- en softwarebedrijven. De exacte juridisch uitwerking wordt in een later stadium uitgewerkt. Het lijkt logisch om de ILT als handhavende instantie aan te wijzen, gezien haar rol als handhavende instantie bij opties 2a en 2b en de aanwezige expertise en ervaring op dit gebied. Dit moet nog verder worden onderzocht.

### **3. Het inzetten van voorlichting en communicatie om gedrag van gebruikers te beïnvloeden:**

Door het actief voeren van communicatie via brancheverenigingen, gericht op zowel het correcte gebruik van verbruiksreagens als het wijzen van kentekenhouders en bestuurders op hun verplichtingen hieromtrent, kan de overheid effectief bijdragen aan het bevorderen van naleving van de regelgeving. Communicatie, vaak gericht op het vergroten van kennis en/of het beïnvloeden van gedrag, vormt een essentieel instrument waarmee de overheid boodschappen kan overbrengen. Communicatie wordt bijvoorbeeld ingezet om bestuurders te attenderen op het tijdig en juist bijtanken van een verbruiksreagens of het controleren van het emissiebeheersingssysteem.

### **4. Het sluiten van convenanten**

Door middel van het sluiten van convenanten kan in samenwerking met (in)direct belanghebbenden het probleem van manipulatie worden aangepakt. Een mogelijke optie is om in een convenant met producenten van manipulatieproducten en -software overeen te komen dat zij beloven geen manipulatiesoftware en -producten meer te ontwikkelen en/of te verkopen.



- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

## **2. Aanpassing van regelgeving**

### **a. Ombouwen artikel 5.1.4a naar zelfstandige nationale bepaling**

- Input: Herformulering van bestaande regelgeving naar een zelfstandige nationale bepaling.
- Throughput: Artikel 5.1.4.a ombouwen naar een zelfstandige nationale bepaling voor bestuurder en kentekenhouders.
- Output: Duidelijke verantwoordelijkheden met betrekking tot het gebruik van verbruiksreagens en het voorkomen van manipulatie van emissiebeheersingssystemen en het gebruik van een verbruiksreagens.
- Outcome: Een solide juridisch kader waarmee de ILT en politie handhaving kunnen hervatten, bestuurders en kentekenhouders kunnen sanctioneren, manipulatie effectiever kan worden aangepakt en het aantal manipulaties afneemt.

Motivatie: Deze optie biedt de mogelijkheid om snel en gericht de handhaving te verbeteren, zonder afhankelijk te zijn van Europese regelgeving. Het volgen van het Deense voorbeeld kan effectief zijn.

### **b. Aanpassing normadressaat in artikel 5.1.4a**

- Input: Herdefiniëring van verantwoordelijke partijen in de regelgeving.
- Throughput: Specifieke toewijzing van verantwoordelijkheden omtrent het gebruik van een verbruiksreagens en manipulatie van emissiebeheersingssystemen.
- Output: Idem 2a.
- Outcome: Verhoogde naleving, effectievere handhaving.

Motivatie: Deze aanpak kan handhaving vergemakkelijken door verantwoordelijkheden duidelijker toe te wijzen. Een duidelijkere verantwoordelijkheid kan er ook toe leiden dat de verantwoordelijke betere keuzes maakt.

### **c. Verbod op manipulatie door tuning- en softwarebedrijven**

- Input: Invoering van specifiek verbod in de Regeling voertuigen op het manipuleren van emissiebeheersingssystemen door tuning en softwarebedrijven.
- Throughput: Uitbreiding van handhavingsmogelijkheden naar aanbieders van manipulatiesoftware en hardware.
- Output: Afname in beschikbaarheid van manipulatieproducten en -services.
- Outcome: Verminderde mogelijkheden tot manipulatie, afname in manipulatie door kentekenhouders en bestuurders door de afname in mogelijkheden tot manipulatie.

Motivatie: Deze aanpak richt zich specifiek op het proces van manipulatie en kan effectief zijn in het beperken van manipulatiemogelijkheden. Het vereist echter een zorgvuldige formulering om alle relevante activiteiten te omvatten. Deze optie is echter niet volledig toereikend, aangezien er ook aanbieders in het buitenland actief zijn. Het is juridisch zeer

complex om deze vorm van manipulatie te verbieden. In combinatie met de andere genoemde maatregelen kan deze aanpak echter goed bijdragen aan het behalen van het doel.

### **3. Voorlichting en communicatie**

- Input: Ontwikkeling en uitvoering van gerichte communicatie via brancheverenigingen op het juiste gebruik van een verbruiksreagens en emissiebeheersingssystemen om stikstofuitstoot te verminderen, te informeren over de noodzaak van minder stikstofuitstoot en de hoogte van de boetes.
- Throughput: Verspreiding van informatie over correct gebruik van een verbruiksreagens en de noodzaak hiervan en verspreiding van informatie over de mogelijke sancties.
- Output: Verhoogd bewustzijn en kennis over het gebruik van een verbruiksreagens .
- Outcome: Verbeterde naleving, afname van onbewuste overtredingen.

Motivatie: Deze aanpak kan in combinatie met andere maatregelen zeer effectief zijn, omdat het zich richt op gedragsverandering door bewustwording en vrijwillige naleving kan stimuleren.

### **4. Sluiten van convenanten**

- Input: Onderhandeling en sluiting van convenanten.
- Throughput: Vrijwillige toezeggingen.
- Output: Afname in productie, verkoop en gebruik van manipulatieproducten.
- Outcome: Verminderde beschikbaarheid van manipulatiemiddelen, verbeterde samenwerking en verminderde manipulatie.

Motivatie: Het sluiten van convenanten vereist goede samenwerking en is niet bindend. Deze optie heeft niet de voorkeur, omdat zij de verantwoordelijkheid legt bij partijen die baat hebben bij manipulatie, zonder hen voldoende prikkels of middelen te bieden om daadwerkelijk mee te werken.

## **4. Wat zijn de gevolgen van de opties?**

### **Hulpvragen**

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Optie 2 a. en b. Het ombouwen van artikel 5.1.4a van de Regeling voertuigen naar een zelfstandige nationale bepaling. Met deze voorgestelde wijziging wordt voorzien in het probleem dat zowel kentekenhouders als bestuurders emissiebeheersingssystemen onjuist gebruiken of manipuleren, bijvoorbeeld door te sjoemelen met de SCR-katalysator. Met voorgestelde wijziging worden kentekenhouders en bestuurders verantwoordelijk gesteld voor het correct gebruik van een verbruiksreagens op de weg. De wijziging zorgt voor een afschrikkend effect, doordat het dreigen met straffen kentekenhouders en bestuurders ontmoedigt om emissiebeheersingssystemen te manipuleren. Dit leidt tot verbeterde

naleving van de regels en draagt bij aan de vermindering van stikstofuitstoot en een eerlijker speelveld. Duidelijke verantwoordelijkheid helpt bij een eenduidige handhaving. Het vaststellen van de verantwoordelijkheid kan echter juridisch complex zijn, vooral wanneer meerdere partijen betrokken zijn. Het bewijs dat een bestuurder zich bewust was van de manipulatie kan lastig zijn. De verantwoordelijkheid van de bestuurder zal daarom in veel gevallen niet verder gaan dan het op tijd bijtanken van een verbruiksreagens en een visuele controle.

Optie 2 c. Het opnemen van een verbod op het manipuleren van emissiebeheersingssystemen in de wetgeving zorgt voor een afschrikkend effect voor tuning- en softwarebedrijven. Deze afschrikking leidt tot meer stikstofreductie dan alleen handhaving bij gebruikers. Daarnaast komen gebruikers door invoering van een dergelijk verbod minder snel in de verleiding om met een emissiebeheersingssysteem te manipuleren, wanneer openlijk adverteren niet langer is toegestaan. Een uitdaging blijft echter dat vrachtwagens van buiten Nederland nog steeds gemanipuleerd kunnen worden en Nederlandse voertuigen dit ook in het buitenland kunnen laten doen. De Europese Commissie moedigt lidstaten aan om een dergelijk verbod in te voeren om te voorkomen dat het probleem zich verplaatst. Het verbod kan eventueel later aanvullend op de zelfstandige nationale bepaling (optie 2 a. en b.) worden ingezet, maar is wegens de complexiteit niet de meest gewenste maatregel en is op zichzelf onvoldoende om de gewenste effecten te bereiken.

Optie 3. Voorlichting en communicatie kunnen bijdragen aan een hoger bewustzijn over het juiste gebruik van een verbruiksreagens, wat de naleving kan bevorderen.

Optie 4. Tot slot kunnen convenanten met de sector helpen om manipulatie in overleg met de sector te voorkomen en samenwerking te bevorderen. Echter, het kan moeilijk zijn om de sector mee te krijgen zonder zelf aanvullende voordelen te bieden, wat de effectiviteit van deze maatregel beperkt.

b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Regeldruktoets; toets op Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudegevoeligheid (HUF) en Milieueffectentoets (MET).

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

### Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

De voorkeursoptie combineert de aanpassing van artikel 5.1.4a van de Regeling voertuigen tot een zelfstandige nationale bepaling met een gewijzigde normadressaat (optie 2b). Dit wordt ondersteund door een gerichte communicatie om de sector vooraf te informeren over de wijzigingen.

Deze aanpak creëert een duidelijk juridisch kader waarin de verantwoordelijkheid wordt gelegd bij kentekenhouders en bestuurders, zodat overtreders effectief kunnen worden gestraft. De voorlichting via de branche speelt een belangrijke rol in het informeren van alle betrokkenen over hun verplichtingen en de gevolgen van manipulatie, waardoor positieve gedragsverandering wordt gestimuleerd.

Deze aanpak creëert niet enkel de juridische basis voor sancties, maar vergroot ook de kans op vrijwillige naleving. Het evenredigheidsbeginsel wordt gerespecteerd, doordat sancties worden gericht op partijen die daadwerkelijk invloed hebben op naleving, zonder onnodig individuele bestuurders te belasten.

Met deze gecombineerde maatregelen ontstaat een robuuste en effectieve strategie om manipulatie te verminderen en de stikstofuitstoot terug te dringen. De aanpak kan in de toekomst worden uitgebreid met aanvullende maatregelen, afhankelijk van de resultaten en ontwikkelingen (o.a. met een blik op de EURO-7 Verordening). De uiteindelijke aanpak wordt met de ILT geëvalueerd, om te zien hoe zij handhaving invullen en efficiënt achten.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

Met optie 2b wordt een leemte in de handhaving van correct gebruik van verbruiksreagens gedicht, waardoor op de weg toezicht door de ILT en handhaving door de politie kan worden hervat. Bovendien brengt deze gecombineerde aanpak door het strafbaar stellen van manipulatie voor de juiste normadressaat en extra voorlichting en bewustwording, duidelijkheid voor alle betrokken stakeholders, waaronder bestuurders en kentekenhouders.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Mogelijke uitdagingen bij implementatie en handhaving is dat het afhankelijk is van concrete uitvoering. Een risico kan zijn dat de technische oplossingen zoals snuffelbusjes,

niet volledig effectief blijken te zijn in het detecteren van manipulatie of dat het te moeilijk is om direct naast de weg manipulatie vast te stellen. Ook kan de coördinatie tussen verschillende overheidsinstanties (IenW, ILT en politie) uitdagend zijn, vooral als er sprake is van complexe juridische en operationele kwesties. Daarnaast kunnen er onzekerheden zijn over de bereidheid van kentekenhouders en bestuurders om te voldoen aan de nieuwe regelgeving. Het is ook mogelijk dat er vertragingen optreden in de implementatie als gevolg van administratieve processen of politieke besluitvorming.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Voorafgaand aan de handhaving, voert de ILT een 0-meting uit. Door de ILT en politie worden onder meer gegevens verzameld over het aantal geconstateerde overtredingen en de mate van naleving. Daarnaast zal er periodiek overleg zijn tussen IenW, LVVN, ILT, politie en eventueel andere belanghebbenden om de voortgang te bespreken en indien nodig bij te sturen in het handhavingsbeleid.