



**Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
van [PM], nr. IENW/BSK/609803, tot wijziging van de Regeling
voertuigen in verband met de verplichting tot het gebruik van een
verbruiksreagens en de strafbaarstelling van het manipuleren met
emissiebeheersingssystemen**

(KetenID WGK 027918)

de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op artikel 71, eerste lid, onderdeel a, van de Wegenverkeerswet 1994;

Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling voertuigen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 5.1.4a komt te luiden:

1. Het is de bestuurder van een voertuig verboden om zodanig te handelen en de eigenaar of houder verboden om zodanig daarmee te laten handelen, waardoor de werking van een emissiebeheersingssysteem wordt beïnvloed.
2. Het is de eigenaar of houder van een voertuig verboden daarmee te laten rijden, indien het voertuig is voorzien van een voorziening met het kennelijke doel om de werking van een emissiebeheersingssysteem te bemoeilijken of te beïnvloeden.

B

Artikel 5.2.11 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het zesde lid wordt 'emissiebestrijdingssysteem' vervangen door 'emissiebeheersingssysteem'.
2. In het achtste lid wordt 'emissiebestrijdingssysteem' vervangen door 'emissiebeheersingssysteem'.

C

Artikel 5.3.11 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het zesde lid wordt 'emissiebestrijdingssysteem' vervangen door 'emissiebeheersingssysteem'.
2. In het achtste lid wordt 'emissiebestrijdingssysteem' vervangen door 'emissiebeheersingssysteem'.

D

5.3a.11

1. In het zesde lid wordt 'emissiebestrijdingssysteem' vervangen door 'emissiebeheersingssysteem'.
2. In het achtste lid wordt 'emissiebestrijdingssysteem' vervangen door 'emissiebeheersingssysteem'.

E

In artikel 10.1 wordt 'en 5.3.1' vervangen door ', 5.1.3 en 5.1.4a'.

Artikel II

Deze regeling treedt in werking met ingang van [PM].

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT –
OPENBAARVERVOER EN MILIEU,

A.A. (Thierry) Aartsen

Toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

De wijziging van de Regeling voertuigen (hierna: Rv) stelt instanties, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) en de politie, in staat om te toezicht te houden en handhavend op te treden tegen voertuigen met een defect of gemanipuleerd SCR-systeem of ander emissiebeheersingssysteem. Concreet betekent dit dat de bestuurder van een voertuig en de eigenaar of houder van een voertuig gesanctioneerd kan worden wanneer het SCR-systeem of een ander emissiebeheersingssysteem niet goed functioneert of wanneer een verbruiksreagens, zoals bijvoorbeeld AdBlue, niet op de juiste manier wordt gebruikt, bijvoorbeeld door het niet tijdig bij te vullen.

Een verbruiksreagens is een vloeistof, bestaande uit ureum en water, die wordt gebruikt in voertuigen met een SCR-systeem (Selective Catalytic Reduction). Dit systeem vermindert de uitstoot van stikstofoxiden (hierna: NOx) in de uitlaatgassen. Het verbruiksreagens reageert in het emissiebeheersingssysteem met de NOx, waardoor deze schadelijke stoffen worden omgezet in onschadelijk stikstof en water. Dit draagt bij aan een schoner wegvervoer en een lagere stikstofuitstoot.

Aanvankelijk werd aangenomen dat de Rv voldoende juridische basis bood voor handhaving op het correcte gebruik van emissiebeheersingsystemen, met artikel 5.1.4a. Dit artikel was gebaseerd op de veronderstelling dat Verordening (EG) nr. 595/2009 ook gebruikers van voertuigen (bestuurders en eigenaren of houders) verplichtte tot naleving van de regels. Deze veronderstelling is mede ontstaan door een ongelukkige vertaling van het woord 'operator' in artikel 7 van die verordening.

In werkelijkheid richt deze verordening zich echter alleen op marktdeelnemers, zoals fabrikanten, en niet op de gebruikers van voertuigen. Hierdoor ontbrak een juridische grondslag voor handhaving van gebruikers op de weg en kon de stikstofbronmaatregel 'handhaving correct gebruik AdBlue' niet worden uitgevoerd. Deze wijziging van de Regeling voertuigen is een uitvoering van artikel 5.1.4a en legt nu de juridische basis voor de handhaving van het juiste gebruik van verbruiksreagens en emissiebeheersingsystemen.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Zware diesellootvoertuigen die sinds 2009 op de markt zijn gebracht, moeten voldoen aan de Europese emissienormen. Deze voertuigen zijn uitgerust met een emissiebeheersingssysteem (zoals een SCR-systeem) om de uitstoot van NOx te verminderen. Het correct gebruik van een verbruiksreagens, een vloeistof die in dit systeem wordt gebruikt, is essentieel om aan de emissienormen te voldoen. Bij een goed werkend emissiebeheersingssysteem kan de NOx-uitstoot van voertuigen met 80 procent worden gereduceerd¹.

In de praktijk blijkt echter dat ongeveer 5% van de vrachtwagens in Nederland een defect of gemanipuleerd emissiebeheersingssysteem heeft, of zonder

¹ PBL (2024). Voortgang stikstofbronmaatregelen en verwachte effecten in 2030 - Monitoring en Evaluatie van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.

(voldoende) gebruik van verbruiksreagens rijdt.² Dit wordt vaak veroorzaakt door manipulatie, bijvoorbeeld via software of een emulator, of door het niet tijdig bijvullen van het verbruiksreagens. Dit levert financieel voordeel op voor de betrokken partijen, zoals transportbedrijven, leasebedrijven en eigen rijders, omdat zij zo besparen op onderhoudskosten van het emissiebeheersingssysteem en op het bijtanken van het verbruiksreagens. Daarnaast wordt door manipulatie voorkomen dat het voertuig in een noodloop terechtkomt bij een defect systeem. Moderne voertuigen schakelen dan over op een veiligheidsmodus, wat kan leiden tot stilstand en extra kosten of vertraging. Met manipulatie – bijvoorbeeld via software of een zogeheten emulator – worden deze gevolgen omzeild. Op grond van artikel 7 van Verordening (EU) nr. 595/2009 mogen systemen die met een verbruiksreagens werken door de fabrikanten, reparateurs en gebruikers van de voertuigen niet worden gemanipuleerd. Daarnaast is het gebruikers van voertuigen niet toegestaan om zonder verbruiksreagens te rijden.

Ondanks dat het percentage van defecte of gemanipuleerde emissiebeheersingssystemen relatief laag oogt, leidt dit tot een aanzienlijke verhoging van de NOx-uitstoot. Bij slechts 3% fraude zou de totale NOx-uitstoot van het wegverkeer in Nederland 19% hoger zijn dan zonder deze fraude, wat resulteert in een overschrijding van de wettelijke emissienormen. Dit probleem is ook erkend in de Structurele Aanpak Stikstof van kabinet-Rutte III, waarin de stikstofbronmaatregel 'handhaving correct gebruik AdBlue' is opgenomen onder het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (hierna: PSN). Bij de uitwerking van deze maatregel bleek echter dat de bestaande regelgeving onvoldoende was voor effectieve handhaving.

De wijziging van de regeling die nu wordt doorgevoerd, beoogt deze leemte te dichten door een expliciete juridische grondslag te creëren voor handhaving van het juiste gebruik van verbruiksreagens. Hiermee kan worden opgetreden tegen bestuurders en eigenaren of houders van voertuigen die een verbruiksreagens niet correct gebruiken of emissiebeheersingssystemen manipuleren. Eigenaren en houders van voertuigen zijn verantwoordelijk voor het correct gebruik van het voertuig, inclusief correct gebruik van emissiebeheersingssystemen van het voertuig. Bij manipulatie kan gebruik worden gemaakt van zowel hardware – zoals het plaatsen van een emulator – en softwareaanpassingen. Bestuurders die voertuigen in de praktijk gebruiken, ook wel chauffeurs genoemd, zijn verantwoordelijk voor het bewust of onbewust bijdragen aan correct gebruik van het voertuig door handelingen zoals het bijtanken van het verbruiksreagens, of het niet uitschakelen van het emissiebeheersingssysteem.

Deze wijziging draagt bij aan de vermindering van de stikstofuitstoot. Dit is noodzakelijk voor het herstellen van een gelijk speelveld. De oneerlijke concurrentie die ontstaat wanneer voertuigen een verbruiksreagens onjuist gebruiken, rechtvaardigt overheidsingrijpen voor een gelijk speelveld.

Bij de voorbereiding van deze wijziging zijn verschillende beleidsopties overwogen. Zo is gekeken naar het verbeteren van de handhaving op manipulatie emissiebeheersingssystemen door middel van markttoezicht op basis van Verordening 595/2009 of de aankomende Euro 7-Verordening (Verordening (EU) 2024/1257). Deze opties richten zich echter primair op fabrikanten en andere

² Idem.

marktaandeelers en biedt geen directe juridische basis voor handhaving richting gebruikers van voertuigen. Een andere optie was het verbieden van de verkoop van producten en het aanbieden van diensten die manipulatie van emissiebeheersingssystemen mogelijk maken, maar deze aanpak vereist vermoedelijk een wetwijziging en zou via de Rv moeilijk te realiseren zijn. Daarnaast werd overwogen om convenanten te sluiten met sectorpartijen, maar deze optie biedt geen afdwingbare juridische basis en werd daarom verworpen.

Op 24 april 2025 presenteerde de Europese Commissie het Roadworthiness Package, een herziening van drie EU-richtlijnen over voertuiginspecties, registratie en wegcontrole. Het voorstel bevat extra aandacht voor de manipulatie van emissiebeheersingssystemen, onder andere via softwarecontroles en remote sensing. De behandeling door het Europees Parlement en de Raad is nog gaande, en de uitwerking van de uitvoeringsregels zal enkele jaren duren. Daarom wordt concrete impact op de handhaving van het correcte gebruik van AdBlue vóór 2027 niet verwacht. De voorgestelde wijziging van de Rv blijft voorlopig noodzakelijk om tijdig een juridische grondslag voor handhaving te creëren. De voortgang van het Europese proces wordt nauwlettend gevolgd.

3. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Het Planbureau voor de Leefomgeving schat dat de maatregel in 2030 kan bijdragen aan een stikstofreductie van 0,8 tot 1,9 mol/ha/jaar³. Deze reductie is opgenomen als voorgenomen beleid in de Klimaat- en Energieverkenning 2024 (KEV 2024)⁴.

Effectieve handhaving draagt bij aan een forse vermindering van de NO_x-uitstoot in het wegverkeer. Aangezien manipulatie de uitstoot per voertuig met een factor 4 tot 12 kan verhogen, levert het voorstel een directe bijdrage aan de reductie van stikstofdepositie en het behalen van milieudoelen.

De regeling kan ook neveneffecten hebben. Zo kunnen betrokken partijen, zoals transportbedrijven te maken krijgen met meer toezicht. Denk hierbij aan extra controles of het moeten aantonen van correct gebruik van een verbruiksreagens. Daar staat tegenover dat de regeling bijdraagt aan een eerlijker speelveld binnen de sector. Bedrijven die voorheen voordeel uit manipulatie ondervonden, zullen hier voortaan op worden beboet. Hoewel neveneffecten kunnen optreden wegen de voordelen van een lagere stikstofuitstoot en betere naleving van Europese emissienormen hier duidelijk tegenop.

Milieueffectentoets

Het correct gebruik van een verbruiksreagens draagt bij aan schoner wegvervoer en een lagere uitstoot van stikstof. Het zal waarschijnlijk leiden tot meer gebruik. De productie van ureum is afhankelijk van de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen zoals aardgas, dat wordt gebruikt om ammoniak te maken, wat op zijn beurt weer wordt omgezet in ureum. Ureum is geen schaars goed. Er zijn geen gevolgen van de ontwerp-regelgeving voor afvalstromen. Daarnaast zijn er geen gevolgen van de ontwerp-regelgeving voor het gebruik van de beschikbare fysieke ruimte. De regelgeving heeft geen invloed op het energieverbruik.

³ PBL (2024). Voortgang stikstofbronmaatregelen en verwachte effecten in 2030 - Monitoring en Evaluatie van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.

⁴ PBL (2024). Klimaat- en Energieverkenning 2024.

4. Uitvoering

De wijzigingsregeling herstelt de handhaving van de stikstofbronmaatregel 'handhaving correct gebruik AdBlue'. De ILT kan toezicht houden op en de politie kan handhavend optreden tegen bestuurders en eigenaren of houders bij onjuist gebruik van een verbruiksreagens of manipulatie via gerichte inspecties en wegkantcontroles.

De uitvoering van de wijzigingsregeling wordt mogelijk ondersteund met een communicatiecampagne om de sector hierover te informeren. Eerst wordt verkend of een campagne zinvol is en, zo ja, welke vorm het meest effectief is. Mogelijk kunnen de ILT en de politie tijdens wegkantcontroles flyers verspreiden, zodat betrokkenen goed op de hoogte zijn van hun verplichtingen.

[PM: resultaten uitvoeringstoets ILT toevoegen]

5. Toezicht en handhaving

De handhaving van de wijzigingsregeling valt onder de verantwoordelijkheid van de ILT en de politie. Beide organisaties kunnen optreden tegen voertuigen met gemanipuleerde of emissiebeheersingssystemen, bijvoorbeeld via wegkantcontroles en andere passende inspectiemethoden. De ILT onderzoekt welke toezichtmaatregelen het meest effectief zijn in het opsporen en van overtredingen. De politie heeft de mogelijkheid om sancties op te leggen bij geconstateerde manipulatie van emissiebeheersingssystemen tijdens reguliere wegkantcontroles.

6. Advies en consultatie

Internetconsultatie

Over het ontwerp van deze regeling heeft een internetconsultatie plaatsgevonden van [PM begindatum] tot en met [PM einddatum]. Er zijn in totaal [PM] reacties ingediend, hiervan zijn er [PM] openbaar. Indieners zijn [PM indieners]. De belangrijkste opmerkingen betreffen [PM resultaten internetconsultatie].

Handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets)

Parallel aan de internetconsultatie heeft de ILT de voorgenomen regelgeving beoordeeld op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid via de zogenaamde HUF-toets [PM: resultaten HUF-toets]

Adviescollege toetsing regeldruk

[PM]

7. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van [PM].

Artikelsgewijze deel

Artikel I

Onderdeel A (artikel 5.1.4a)

Het voormalige artikel 5.1.4a was gebaseerd op de veronderstelling dat Verordening (EG) nr. 595/2009 ook gebruikers verplichtte tot naleving van de regels. Deze verordening richt zich echter alleen op marktdeelnemers van voertuigen, en niet op de eindgebruikers. Deze wijziging voorziet daarom in een nationale juridische basis voor de handhaving van het juiste gebruik van een

verbruiksreagens. Het verbod in het eerste lid is gericht op zowel de bestuurder als de eigenaar of houder van een voertuig. Aangezien de bestuurder van een voertuig niet altijd tevens de eigenaar of houder is, is ervoor gekozen het verbod in het tweede lid uitsluitend te richten tot de eigenaar of houder van het voertuig. Op deze wijze wordt geborgd dat de bestuurder alleen aansprakelijk wordt gehouden voor handelingen die binnen zijn of haar macht liggen.

Onderdeel B tot en met D (artikelen 5.2.11, 5.3.11 en 5.3a.11)

In deze artikelen is het woord 'emissiebestrijdingssysteem' vanwege de uniformiteit vervangen door 'emissiebeheersingssysteem'

Onderdeel E (artikel 10.1)

Aan artikel 10.1 wordt artikel 5.1.4a toegevoegd, waarmee het overtreden van artikel 5.1.4a strafbaar wordt gesteld.

Artikel II

Voor de toelichting bij dit artikel wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT i.a.,

Thierry Aartsen