

Vergaderjaar 2016–2017

30 175

Luchtkwaliteit

Nr. 250

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2017

Met deze brief informeer ik u over de voortgang van het dossier roetfilters en de APK, zoals toegezegd tijdens het AO Leefomgeving van 6 oktober jl. (Kamerstuk 30 175, nr. 246) Eerder, op 5 juli 2016¹, heb ik u naar aanleiding van de motie Hoogland/Van Tongeren² over mijn aanpak van dit dossier geïnformeerd. Deze motie verzoekt de regering om zo spoedig mogelijk over te gaan tot het verbieden van het verwijderen van roetfilters en andere milieusystemen en hiervoor een effectieve test in de APK in te voeren.

Verbod verwijderen en aanpassen emissiecontrolesystemen in voertuigen

Nieuwe auto's die op de markt worden gebracht moeten aan de Europese emissie-eisen voldoen. Daarvoor rusten fabrikanten nieuwe auto's met allerlei technische voorzieningen uit, zoals een roetfilter, uitlaatgasrecirculatie en katalysatoren. Vanzelfsprekend is het de bedoeling dat deze voorzieningen goed blijven functioneren nadat voertuigen op de markt zijn gebracht en deelnemen aan het dagelijkse verkeer. Gebleken is dat deze systemen met enige regelmaat worden verwijderd of buiten werking worden gesteld. Hoewel er in Europees verband geen verbod geldt om roetfilters te verwijderen, wil ik de Regeling voertuigen zodanig wijzigen dat het verwijderen, aanpassen en buiten werking stellen van emissiecontrolesystemen verboden worden als deze voorzieningen nodig zijn om aan de emissie-eisen te voldoen.

Daarvoor wil ik een aanpak volgen, die is gebaseerd op het principe dat aanpassingen aan een emissiebeheersingssysteem waardoor het emissieniveau van het voertuig wijzigt, als een wijziging van de

¹ Kamerstuk 30 175, nr. 241.

² Kamerstuk 34 300 XII, nr. 29.

constructie³ worden gezien. Wijziging van de constructie is alleen toegestaan als het voertuig na wijziging aan de eisen voor toelating tot het verkeer op de weg blijft voldoen. Eén van deze eisen betreft de uitstoot van fijnstof. Voor dieselpersonenauto's is deze eis op 1 januari 2011 aangescherpt naar 5 mg/km. Om aan deze norm te voldoen rusten fabrikanten dieselpersonenauto's met een roetfilter uit. Zonder roetfilter kan niet aan deze eis worden voldaan. Bij dieselpersonenauto's vanaf 2011 mag het roetfilter dan ook niet worden verwijderd, omdat dan niet meer aan de eisen voor toelating tot het verkeer op de weg wordt voldaan. Voor dieselbestelauto's en vrachtauto's geldt dit vanaf 2012 respectievelijk 2014. Het nieuwe verbod op het verwijderen van roetfilters gaat voor deze voertuigen gelden.

Op dit moment zijn er in Nederland nog ongeveer 280.000 personenauto's en 70.000 bestelauto's van vóór deze data, die met een roetfilter zijn uitgerust. Deze voertuigen voldoen ook zonder roetfilter aan de Europese emissie-eisen. In de praktijk is gebleken dat bij een deel van deze voertuigen kinderziektes voorkomen die alleen met filterverwijdering kunnen worden opgelost. In de voorgestelde regelgeving moet een verwijderd filter als wijziging van de constructie in het kentekenregister van de RDW worden geregistreerd. Niet eerder dan nadat een wijziging van de constructie door de RDW is goedgekeurd en in het kentekenregister is vastgelegd, mag met het voertuig gebruik van de openbare weg worden gemaakt.

Bij voertuigen waarvan het roetfilter is verwijderd wordt een fijnstofuitstoot van 25 mg/km in het kentekenregister opgenomen. Dieselpersonenauto's en dieselbestelauto's met verwijderd roetfilter krijgen hierdoor met ingang van 2019 te maken met de MRB-toeslag voor dieselauto's met een fijnstofuitstoot van meer dan 5 mg/km. Medio 2017 zal aan uw Kamer worden gerapporteerd over de voortgang ten aanzien van het aanvullen van de benodigde fijnstofuitstoot-gegevens in het kentekenregister met het oog op de uitvoerbaarheid van deze MRB-toeslag. Deze MRB-toeslag maakt het houden van een oude vervuilende dieselauto minder aantrekkelijk. Voertuigen die eerder dan verplicht van een roetfilter zijn voorzien, zullen de komende jaren uit het park verdwijnen.

De ontwerpwijziging van de Regeling voertuigen zal in het voorjaar van 2017 voor belanghebbenden worden opengesteld via internetconsultatie. Het nieuwe verbod voor het verwijderen van roetfilters kan vervolgens op 1 juli 2017 ingaan. In tegenstelling tot veel andere milieuwetgeving kent wijziging van deze regeling geen voorhangprocedure in de Eerste en Tweede Kamer. Om uw Kamer mee te nemen in de wijzigingen die ik voorsta, ga ik in de bijlage bij deze brief in op de voorgenomen wijziging van de regelgeving.

Controle verwijderen roetfilters in algemene periodieke keuring (APK)

Voor de controle van roetfilters wil ik in eerste instantie aansluiten bij de nieuwe Europese richtlijn met scherpere minimum vereisten voor de APK. Deze richtlijn schrijft voor dat met ingang van 20 mei 2018 bij alle voertuigen met een door de fabrikant gemonteerd roetfilter een visuele controle in de APK moet worden ingevoerd. Het gaat hierbij om dieselpersonenauto's, dieselbestelauto's, dieselvrachtauto's en dieselbussen met een door de fabrikant gemonteerd roetfilter. In tweede instantie kan een verdergaande roetfiltertest in de APK worden ingevoerd. Met een dergelijke test kan beter worden opgespoord of roetfilters verwijderd zijn

³ Zie Hoofdstuk 6 van de Regeling voertuigen.

en kan ook de goede werking van roetfilters worden gecontroleerd. Invoering van een roetfiltertest in de APK is niet al direct mogelijk, omdat hiervoor nog een doorontwikkeling van een voor de APK geschikt meetinstrument en een kostendaling noodzakelijk zijn. Hier wordt momenteel onderzoek naar verricht.

De periode van 1 juli 2017 tot 20 mei 2018 kan als een overgangsperiode worden beschouwd waarin eigenaren van voertuigen met een verwijderd filter er voor kunnen zorgen dat het roetfilter weer wordt teruggeplaatst en goed functioneert. Tot die tijd worden roetfiltercontroles uitgevoerd bij voertuigen op de weg, bijvoorbeeld tijdens wegkantinspecties. Hierbij kan een waarschuwing worden gegeven. Vanaf 20 mei 2018 wordt de visuele controle van roetfilters in de APK ingevoerd en worden dieselauto's met een verwijderd of duidelijk defect roetfilter voor de APK afgekeurd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksema

In de motie Hoogland/Van Tongeren wordt de regering verzocht om zo spoedig mogelijk over te gaan tot het verbieden van het verwijderen van roetfilters en andere milieusystemen en hiervoor een effectieve test in de APK in te voeren (Kamerstuk 34 300 XII, nr. 29).

Nieuw verbod verwijderen roetfilter

De aanpak voor het nieuwe verbod op het verwijderen van roetfilters is gebaseerd op het principe dat aanpassingen aan een emissiebeheersingssysteem waardoor het emissieniveau van het voertuig wijzigt, als een wijziging van de constructie⁴ worden gezien. Wijziging van de constructie is alleen toegestaan als het voertuig na wijziging aan de eisen voor toelating tot het verkeer op de weg blijft voldoen. Eén van deze eisen betreft de uitstoot van fijnstof. Voor dieselpersonenauto's is deze eis op 1 januari 2011 aangescherpt naar 5 mg/km. Om aan deze norm te voldoen rusten fabrikanten dieselpersonenauto's met een roetfilter uit. Zonder roetfilter kan niet aan deze eis worden voldaan. Het roetfilter mag dan ook niet worden verwijderd, omdat het voertuig dan niet meer aan de eisen voor toelating tot het verkeer op de weg voldoet.

Bij vervanging van een defect roetfilter door een origineel roetfilter is geen sprake van wijziging van de constructie. Bij vervanging van een roetfilter door een origineel roetfilter blijft een auto onder de voor het betreffende voertuig verleende typegoedkeuring vallen en wijzigt het niveau van de fijnstofemissie niet. Vervanging van een roetfilter door een volgens UNECE Reglement 103 (R103) goedgekeurd filter is ook geen wijziging van de constructie. De goedkeuring volgens R103 biedt de waarborg dat de fijnstofuitstoot ten hoogste 5 mg/km bedraagt. Als bij vervanging van een defect filter niet een origineel filter of R103 vervangingsfilter wordt teruggeplaatst, is wel sprake van wijziging van de constructie. Dit is alleen toegestaan als aan de eisen voor toelating tot het verkeer op de weg wordt voldaan.

Onder het nieuwe verbod is het bij dieselvoertuigen die van een roetfilter zijn voorzien om aan de emissie-eisen te voldoen, niet toegestaan om het filter te verwijderen. Onderstaande tabel toont voor verschillende voertuigcategorieën vanaf welke datum van eerste toelating (DET) het verbod op het verwijderen van roetfilters ingaat:

Voertuigcategorie:	Dieselpersonenauto's	Dieselbestelauto's ¹	Dieselvrachtauto's en -bussen ²
Datum eerste toelating (DET) vanaf:	1 januari 2011	1 januari 2012	31 januari 2013

¹ Voor de meest lichte bestelauto's (Categorie N1, Klasse I) geldt de fijnstofnorm van 5 mg/km vanaf 1 januari 2011. Voor de andere bestelauto's (Categorie N1, Klasse I en II) geldt deze norm vanaf 1 januari 2012. Omdat Categorie N1, Klasse I slechts een beperkt aantal voertuigen betreft, wordt omwille van de eenvoud de datum van 1 januari 2012 ook voor Categorie N1, Klasse I bestelauto's aangehouden.

² Inclusief zware bestelauto's met een motortypegoedkeuring volgens het vrachtautoregime.

Voor dieselpersonenauto's van vóór 1 januari 2011 geldt een fijnstofnorm waaraan zonder roetfilter kan worden voldaan. Het nieuwe verbod gaat niet gelden voor dieselpersonenauto's van vóór 2011. Als bij een dieselpersonenauto van vóór 2011 het filter wordt verwijderd, dan moet

⁴ Zie Hoofdstuk 6 van de Regeling voertuigen.

dit onder het nieuwe verbod wel als wijziging van de constructie in het kentekenregister van de RDW worden geregistreerd. Bij dieselbestelauto's is voor voertuigen van vóór 1 januari 2012 geen roetfilter nodig om aan de eisen voor toelating tot de weg te voldoen. Bij dieselvrachtauto's en dieselbussen geldt dit voor voertuigen van vóór 31 december 2013. Het nieuwe verbod gaat hiermee ook niet gelden voor dieselbestelauto's en dieselvrachtauto's en bussen van vóór deze data.

Verwijderde filters moeten bij deze voertuigen wel in het kentekenregister van de RDW worden geregistreerd. Niet eerder dan nadat een wijziging van de constructie door de RDW is goedgekeurd en in het kentekenregister is vastgelegd, mag met het voertuig gebruik van de openbare weg worden gemaakt. Hiervoor moet het voertuig langs bij een keuringsstation van de RDW. Om niet telkens bij een RDW-keuringsstation langs te moeten, wordt in overleg met de RDW onderzocht of er een erkenningsregeling kan komen voor bedrijven die roetfilters verwijderen bij voertuigen waarbij dit is toegestaan. Met een erkenningsregeling kan deze wijziging van de constructie door de garagebedrijven zelf worden uitgevoerd en afgehandeld. Bij vervanging van een defect roetfilter door een origineel filter of door een goedgekeurd R103 vervangingsfilter is geen sprake van wijziging van de constructie. Dit geldt ook voor het extern laten reinigen van een door de fabrikant gemonteerd roetfilter.

Door toe te staan dat filters bij oudere voertuigen mogen worden verwijderd, hoeft bij oudere voertuigen waarbij dit de afgelopen jaren is gedaan, geen nieuw filter te worden gemonteerd. Overweging hierbij is dat met het opnieuw monteren van een roetfilter bij een ouder voertuig naar verhouding aanzienlijke kosten gemoeid zijn. Een nieuw filter moet worden gemonteerd en ook het on-board diagnose (OBD) systeem moet worden hersteld. Als dieper liggende problemen met de motor, zoals met de brandstofverstuivers, een rol hebben gespeeld bij het verwijderen van het roetfilter, dan gaat het mogelijk om nog hogere kosten. Roetfilterverwijdering door onderliggende problemen komt het meest voor bij oudere dieselauto's. Ten slotte is een juridisch punt dat bij de aanpak op basis van wijziging van de constructie moet worden toegestaan, dat voertuigen gewijzigd mogen worden, zolang maar aan de destijds geldende eisen voor toelating tot het verkeer wordt voldaan.

Visuele controle roetfilters in de APK

In 2014 is een nieuwe Europese richtlijn⁵ tot stand gekomen met scherpere minimale vereisten voor de periodieke technische inspecties (PTI) van de lidstaten. Onderdeel van deze minimum voorschriften is een visuele controle van de aanwezigheid van een door de fabrikant gemonteerd roetfilter. Indien bij een auto met een dieselmotor uit een visuele controle blijkt dat een door een fabrikant gemonteerd roetfilter niet aanwezig of duidelijk defect is, is sprake van een groot gebrek en wordt het betreffende voertuig voor de APK afgekeurd. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de minimale vereisten van deze richtlijn uiterlijk op 20 mei 2018 in werking treden.

Diverse (fiscale) stimuleringsregelingen en subsidies hebben er de afgelopen jaren in Nederland voor gezorgd dat dieselauto's met roetfilter eerder dan verplicht op de markt zijn gekomen. Het gaat hierbij ondermeer om dieselpersonenauto's uit de periode 2007 tot en met 2010, dieselbestelauto's van 2010 en 2011, en (Euro-VI) dieselvrachtauto's en bussen uit 2013. Vanaf 2003 zijn de eerste dieselpersonenauto's met affabriek roetfilter op de markt gekomen, waarvoor de visuele

⁵ Richtlijn 2014/45/EU betreffende de periodieke technische inspectie (PTI) van auto's.

APK-roetfiltercontrole gaat gelden. Als bij de visuele controle van een dieselveertuig, dat eerder dan verplicht van een roetfilter is voorzien, wordt vastgesteld dat het roetfilter niet meer aanwezig is, dan heeft de eigenaar van dat voertuig de keus om een nieuw roetfilter te laten monteren of om bij een erkend garagebedrijf een wijziging van de constructie te laten doorvoeren. Bij wijziging van de constructie wordt de betreffende auto bij de RDW als een voertuig zonder roetfilter geregistreerd. Na montage van een nieuw roetfilter of het laten wijzigen van de constructie, kan het betreffende voertuig worden goedgekeurd voor de APK. Als bij de visuele controle van een voertuig waarvoor een roetfilter verplicht is, wordt geconstateerd dat het roetfilter ontbreekt, dan moet voor goedkeuring in de APK een nieuw filter worden aangebracht. Mogelijk kan een eventuele officiële erkenning voor garagebedrijven om roetfilters te verwijderen onderdeel gaan uitmaken van de APK-erkenning.

Verwijderen andere milieusystemen

Het verwijderen van andere milieusystemen dan roetfilters wordt meegenomen door in het algemeen wijzigingen aan emissiebeheersingsystemen als een wijziging van de constructie aan te merken. Het moet dan gaan om systemen die nodig zijn om voertuigen aan (toekomstige) emissie-eisen te laten voldoen. Het nieuwe verbod omvat op deze wijze ook het verwijderen van geregelde driefwegkatalysatoren bij benzineauto's. Voor het verwijderen van geluiddempers geldt overigens al een verbod. In de Regeling voertuigen is nu al vastgelegd dat wijzigingen aan geluiddempers waardoor het geluidsniveau wijzigt, als wijziging van de constructie wordt aangemerkt.

Nader uit te werken punten

Naast de voorgenomen wijziging van de regeling wordt nog gewerkt aan een aantal andere gerelateerde onderwerpen. Het betreft een onderzoek naar de manier waarop de Europese regelgeving⁶ kan worden gehandhaafd van het verbod op het manipuleren van en rijden zonder milieusystemen van de Euro-VI vrachtwagens. Daarnaast worden nadere verkenningen gedaan naar een verdergaande roetfiltertest in de APK.

⁶ Artikel 7 van Verordening (EG) nr. 595/2009.