



> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

T.a.v. [redacted] en [redacted]

Postbus 20901
2500 EX Den Haag

(per e-mail: [redacted]@minienw.nl en
[redacted]@minienw.nl)

ILT

Omgeving, Dienstverlening en
vergunningen
Bestuursadvies - Transport

Den Haag
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Ons kenmerk
ILT-2025/33086

Datum

Betreft HUF-toets wijziging Regeling voertuigen inzake AdBlue

Geachte [redacted] en [redacted],

U heeft mij in uw brief van 18 juni 2025 gevraagd om een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets) uit te voeren op de voorgenomen wijziging van de Regeling Voertuigen. De wijziging van de Regeling Voertuigen (hierna: regeling) heeft als doel om toezicht en handhaving op het correct gebruik van AdBlue door onder andere de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) mogelijk te maken. Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek.

Hieronder worden de belangrijkste conclusies van de HUF-toets benoemd. Voor een nadere toelichting verwijs ik u naar de bijgevoegde bijlage.

Algemene opmerking

Er bestaat al langer een beleidsvoornemen om te komen tot toezicht en handhaving op correct gebruik van AdBlue-systemen in vrachtwagens om de uitstoot van stikstof te verminderen. Door een ontbrekende wettelijke basis heeft de ILT eerder aangegeven nog geen toezicht te kunnen houden. Het is goed om te vernemen dat na die eerdere constatering door uw dienstonderdeel is gewerkt aan een aanpassing van de regelgeving. De ILT constateert wel dat de voor een HUF-toets aangeboden regeling nog duidelijkheid mist over zowel de strafbaarstelling (welke handeling wordt exact als overtreding beschouwd?) en de normadressaten (welke partijen zijn in de verschillende situaties exact aanspreekbaar op de overtreding?). De ILT is mede daardoor nog onvoldoende in staat geweest om een op uw beleidsdoelstelling geënte toezichtsaanpak te ontwikkelen.

Ik begrijp dat er inmiddels door uw dienstonderdelen al verschillende wijzigingen in de regeling zijn aangebracht. De ILT moet voor beoordeling op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid een stabiel startpunt hebben. Het vervolg van deze toets gaat daarom uit van de versie van de regeling die formeel door u aan mij is aangeboden voor HUF-beoordeling.

Handhaafbaarheid

De ILT beoordeelt de voor HUF-toets aangeboden regeling als (nog) niet handhaafbaar. Er dient meer duidelijkheid te komen de normadressaat, over hetgeen strafbaar wordt gesteld, eventueel onderscheid tussen verschillende

strafbare gedragingen en wat er precies wordt verstaan onder 'beïnvloeden' of 'bemoeilijken' van de werking van een emissiebeheersingssysteem.

ILT
Omgeving, Dienstverlening en
vergunningen
Bestuursadvies - Transport

Uitvoerbaarheid

In de eerste helft van 2025 is er binnen de ILT een verkenning uitgevoerd naar de mogelijke inrichting van het AdBlue-toezicht. Daarbij is in het bijzonder geconcentreerd op het op de weg identificeren van mogelijke te hoge stikstofuitstoot door een vrachtwagen. Dat leidt slechts nog tot een vermoeden dat er iets niet juist is en geeft onvoldoende basis om over te gaan op handhaving. Om een effectieve handhavingsaanpak te ontwikkelen, is scherper inzicht nodig in wat vanuit de regelgeving de exacte overtredingen zijn. De vervolgstap is bepalen hoe objectief en onomstotelijk kan worden vastgesteld dat die overtreding is begaan.

Datum
19 augustus 2025

Ons kenmerk
ILT-2025/33086

De ILT heeft op basis van de voor HUF-toets voorgelegde regeling kortom nog te weinig handvatten om de toezichtstaak goed in te vullen en in de praktijk handhavend te kunnen optreden. Er is daardoor op dit moment ook nog onvoldoende beeld bij de benodigde personele capaciteit en financiële middelen.

Fraudebestendigheid

Vanwege de ontbrekende scherpte in de strafbaarstelling ziet de ILT de regelgeving als (nog) niet fraudebestendig vanwege interpretatiemogelijkheid over wat wel of juist niet onder de reikwijdte valt.

Tot slot

De ILT wil graag samen met uw beleidsdirectie werken aan meer uitgewerkte en toegespitste regelgeving waarbij helder is wie wordt aangesproken, wat van de betreffende partij wordt verwacht en op welke wijze daar in het toezicht en zo nodig handhavend tegen kan worden opgetreden.

Ik hecht eraan te markeren dat de ILT uw einddoel steunt en wij er vertrouwen in hebben dat er in gezamenlijkheid en op korte termijn substantiële en noodzakelijke stappen kunnen worden gezet. Dit zodat er binnen afzienbare tijd een stevig regelgevende basis is en een haalbare aansluitende toezichtsstrategie kan worden ontwikkeld. Zodra de benodigde structurele financiering beschikbaar is voor de ILT en de benodigde capaciteit en middelen inzetbaar zijn, dan kan de taakuitvoering worden opgestart.

Met vriendelijke groet,



CHECKLIST HUF-TOETS

ILT
Omgeving, Dienstverlening en
vergunningen
Bestuursadvies - Transport

Informatie

Onderhavige regelgeving	Wijziging van de <i>Regeling Voertuigen (Rv) om handhaving op AdBlue bij kentekenhouders en bestuurders van vrachtwagens mogelijk te maken</i>
Deadline	29 augustus 2025
Korte samenvatting regelgeving	Deze regeling beoogt eerder geconstateerde problemen ten aanzien van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van correct gebruik van AdBlue weg te nemen.
Verantwoordelijk afdelingshoofd	Afdelingshoofd Toezicht Wegvervoer i.o.
Is er voor de HUF toets contact geweest met beleid over de inhoud van deze regelgeving?	Ja, via de afdeling Bestuursadvies en Internationale Samenwerking - Transport.

1 Handhaafbaarheid

Het aspect handhaafbaarheid richt zich op de vraag of de wetgeving voldoende handvatten biedt om te kunnen handhaven op de normen die in de wetgeving zijn opgenomen. Dit aspect wordt vanuit drie invalshoeken beoordeeld: de wetgeving zelf, de naleving door de Normadressaat en de handhaving door de toezichthouder(s).

1.1 Wetgeving

1. Is de regeling duidelijk en specifiek geformuleerd?	Nee, het is niet duidelijk tot wie de regelgeving zich richt. Hiervoor is het nodig dat concreet en zo specifiek mogelijk wordt opgeschreven wat er van de verschillende normadressaten tegen wie het verbod is gericht, wordt verwacht. Op deze manier is het ook voor de ILT (inspecteur) duidelijk waar hij welke normadressaat op aan kan spreken en waar deze aan moet voldoen. Zo niet, dan wordt de handhaving door de ILT (inspecteur) moeilijk.
2. Zijn de begripsomschrijvingen duidelijk en specifiek geformuleerd en in overeenstemming met begripsomschrijvingen in gerelateerde regelgeving?	Nee
3. Zijn de normen waar het in de regeling om gaat duidelijk?	Nee, de woorden 'bemoeilijken' en 'beïnvloeden' in het concept artikel 5.1.4. zijn te vaag en niet concreet genoeg.
4. Zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk vastgelegd?	

1.2 Naleving door Normadressaat

1. Is duidelijk tot wie de norm is gericht? (Normadressaat) Is de doelgroep duidelijk afgebakend?	Nee, wat betreft artikel 5.1.4a. zou het de voorkeur hebben om de betreffende persoon in de hoedanigheid van resp. bestuurder,
---	--

	eigenaar en houder apart in een artikel lid te vermelden. Zoals het nu is opgeschreven kan het verwarrend werken. Een voorbeeld van andere Regelgeving waar dit is gedaan, is de Regeling wegvervoer goederen. In artikel 15, lid 5 van die regeling zijn voor de diverse actoren de verbodsbepalingen apart geformuleerd zijn.
2. Is de norm uitvoerbaar (haalbaar/realistisch) voor de Normadressaat?	Ja – AdBlue correct gebruiken.
3. Is duidelijk hoe de norm moet worden nageleefd?	Ja, al is bij normadressaten mogelijk onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden.
4. Is overschrijding van de norm eenvoudig en eenduidig door de Normadressaat vast te stellen?	Nee, want de norm is vaag. Wat wordt er exact bedoeld met 'kan beïnvloeden' en/of 'bemoeilijken'?
5. Zijn de lasten voor de Normadressaat duidelijk?	Bij overtreding wordt aangesloten op al bestaande strafbepaling in de Regeling voertuigen.
6. Zijn er ontwijkmogelijkheden voor de naleving van de norm?	Ja. Mechanische-, software- en handmatig beïnvloeding (het niet gebruiken van het systeem)

ILT
Omgeving, Dienstverlening en vergunningen
Bestuursadvies - Transport

Datum
19 augustus 2025

Ons kenmerk
ILT-2025/33086

1.3 Handhaving door de toezichthouder

1. Is duidelijk welke organisaties de ontwerp-regelgeving zullen uitvoeren/handhaven?	Ja, de ILT en de Politie.
2. Is de norm uitvoerbaar/handhaafbaar?	Nee
3. Is overschrijding van de norm eenvoudig en eenduidig door de toezichthouder(s) vast te stellen?	Nee, er is nog onvoldoende duidelijk welke gedragingen strafbaar zijn en hoe dit onomstotelijk kan worden vastgesteld.
4. Is duidelijk hoe de handhaving van de norm moet plaatsvinden? Beschikt de toezichthouder over een toereikend instrumentarium (binnen het Interventiekader) om te kunnen handhaven?	Nog niet bekend. Dit is afhankelijk van de strafbaarstellingen. Deze ontbreken.
5a. Over welke persoonsgegevens moet de ILT kunnen beschikken en moet de ILT vastleggen? 5b. Voorziet de wetgeving in de bevoegdheid deze gegevens uit te wisselen en/of vast te leggen? Denk bijvoorbeeld aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	Niet meer dan bij ons huidige handavingsinstrumentarium.
6. Is de ingangsdatum van de regeling zodanig vastgesteld dat de voorbereidingstijd voor handhavende organisaties voldoende is?	Nee, het is te krap qua tijd. Met name vanwege de aanschaf van middelen en het werven van personeel.

Conclusie handhaafbaarheid: Samenvattend.	Nee. In de huidige vorm is de regelgeving niet handhaafbaar. Er dient meer duidelijkheid te komen de normadressaat, over hetgeen strafbaar wordt gesteld en wat er precies wordt verstaan onder beïnvloeden of bemoeilijken.
---	---

ILT
 Omgeving, Dienstverlening en vergunningen
 Bestuursadvies - Transport

Datum
 19 augustus 2025

Ons kenmerk
 ILT-2025/33086

2 Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van beleid of van wet- en regelgeving behelst de vraag of het *toezicht* praktisch uitvoerbaar is. Dit betekent dat de ILT duidelijk en concreet moet hebben op welke wijze de ILT invulling kan geven aan die nieuwe of gewijzigde taak. N.B. Hier wordt dus niet gedoeld op de uitvoerbaarheid door de Normadressaat; deze wordt beoordeeld onder 1.2.2.

1. Vindt er met de Normadressaat toereikende communicatie plaats over de nieuwe wet- en regelgeving? Moet de ILT aanvullende communicatie inzetten om de Normadressaat te bereiken over de handhaving van de wet- en regelgeving?	Nadat bepaald is welke partij(en) als normadressaat aangemerkt worden zal hier communicatie over moeten plaatsvinden door zowel IenW als ILT
2. Leidt de nieuwe wet- en regelgeving tot veranderingen in de organisatorische inrichting van de ILT? Denk hierbij niet alleen aan het 'harkje', maar ook aan verantwoordelijkheden en bevoegdheden, takenpakket en bemensing van afdelingen en programma's.	Voor de taakuitvoering is aanvullende personele capaciteit noodzakelijk. Vanwege 'span of control' moet er mogelijk een nieuw team worden opgericht voor de uitvoering van deze taken. Het is echt een nieuw soort taak voor de ILT binnen het domein wegvervoer die nu niet wordt uitgevoerd. Dit betekent dat er relatief beperkt kennis en ervaring aanwezig is.
3. Heeft de nieuwe wet- en regelgeving gevolgen voor de personele bezetting, zowel in kwantitatief en kwalitatief opzicht? Welke kennis en vaardigheden zijn benodigd en hoe moet hierin worden voorzien (werving nieuwe medewerkers, opleiden bestaande medewerkers, verplaatsing bestaande medewerkers)? Moeten er tijdelijk medewerkers worden ingehuurd om aanloopp Problemen te ondervangen?	Ja de formatie zal moeten worden uitgebreid. Daarnaast vraagt deze taak een stuk nieuwe kennis met de nadruk op technische kennis van voertuigen, kennis die wij nu niet hebben. Hier is opleidingsbudget voor nodig. We zullen bovendien nieuwe medewerkers moeten werven.
4. Heeft de nieuwe wet- en regelgeving gevolgen voor de procesinrichting binnen de ILT? Passen de nieuwe taken binnen de bestaande uniforme kaders of moeten deze worden aangepast/uitgebreid? Moeten er aanvullende werkinstructies worden opgesteld? Moeten bestaande kwaliteitsmanagementsystemen worden aangepast?	De huidige kaders hebben een aanvulling nodig hoe wij toezicht houden op "beïnvloeding van" AdBlue systemen. De werkinstructies en KMS moet ook worden aangevuld.

5. De extra financiële lasten voor de ILT als gevolg van nieuwe taken moeten worden gedekt door tariefstelling derden (in geval van nieuwe taken op het gebied van vergunningverlening) en/of een hogere agentschapsbijdrage (in het geval van toezicht, of in het geval van vergunningverlening waar de tariefopbrengst niet dekkend zal zijn (art. 24 Hoofdstuk XII Rijksbegroting). De investeringen die de ILT moet doen om de nieuwe taken te kunnen uitvoeren moeten in beeld zijn gebracht. Daarbij moet met name worden gedacht aan:		Deze vragen zijn in dit stadium niet te beantwoorden voordat wij weten hoe het toezicht eruit komt te zien. Dit kunnen wij pas opstellen als wij duidelijke kaders krijgen over het AdBlue stelsel, de normadressaten en de strafbaarstellingen.
5.a	Personele kosten (incidenteel/structureel)	Meer inspecteurs analyse, juridisch en mogelijk meet- en monstername.
5.b	Kosten van eventuele aanvullende bedrijfsmiddelen (meetapparatuur e.d.) (structureel)	Indicatief (nog niet definitief): voertuigen die kunnen worden uitgerust met speciale snuffel apparatuur voor de selectie. En wij hebben daarnaast eventueel apparatuur nodig voor de nameting dan wel afspraken met andere partijen die bij de taakuitvoering betrokken zullen worden.
5.c	Kosten van aanpassingen aan bestaande / investeringen in nieuwe informatiesystemen (incidenteel (ontwikkeling)/structureel (beheer))	N.v.t.
5.d	Kosten van implementatie (bijvoorbeeld communicatie) (incidenteel)	Opleidingsbudget voor specifieke wet- en regelgeving en technische kennis
5.e	Kosten van huisvesting, voor zover niet opgenomen in de vaste FTE-opslag (incidenteel, bijvoorbeeld verhuiskosten of specifieke aanpassingen aan een pand)	Mogelijk een afgesloten ruimte, garage of parkeerplaats voor opslag van specialistische apparatuur
6. Heeft de nieuwe wet- en regelgeving gevolgen voor de informatievoorziening? Denk hierbij aan:		
6.a	Dient er over de uitvoering van de wet- en regelgeving te worden gerapporteerd en kunnen deze rapportages worden verzorgd door de bestaande informatiesystemen?	Inzicht in de besteding van de stikstofgeld en de mogelijke effectiviteit daarvan
6.b	Leiden aanpassingen aan de procesinrichting (zie 4) tot wijzigingen in bestaande informatiesystemen of de ontwikkeling/aanschaf van nieuwe informatiesystemen?	Nog niet aan te geven, want afhankelijk van de definitieve toezichtsinrichting.
6.c	Moeten er afspraken over de archivering van gegevens worden gemaakt?	Nee
6.d	Gegevensuitwisseling tussen organisaties:	

ILT
Omgeving, Dienstverlening en vergunningen
Bestuursadvies - Transport

Datum
19 augustus 2025

Ons kenmerk
ILT-2025/33086

	i	Als uitvoering en toezicht bij meerdere organisaties is belegd, is dan voorzien in laagdrempelige gegevensuitwisseling tussen deze organisaties?	Nog niet aan te geven, want afhankelijk van de definitieve toezichtsinrichting.
	ii	Als de Normadressaat gegevens moet leveren aan de uitvoeringsorganisatie of de handhavingsorganisatie, is dan voorzien in laagdrempelige gegevensuitwisseling?	
	iii	Is duidelijk welke gegevens moeten worden uitgewisseld?	
	iv	Zijn deze gegevens eenduidig gedefinieerd?	
	v	Is duidelijk op welke wijze de gegevens moeten worden uitgewisseld?	
	vi	Voorziet de wetgeving in de bevoegdheid deze gegevens uit te wisselen en vast te leggen? Denk bijvoorbeeld aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	Onbekend
7. Zijn de gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving voor de organisatiestructuur voldoende wettelijk verankerd in het Mandaatbesluit , mandaatregisters e.d. en zijn deze zaken tijdig met de Ondernemingsraad besproken?			Nee die zijn niet geïdentificeerd en/of besproken. Dit is ook afhankelijk van de inrichting van het toezicht.
8. Zijn er aanvullende technische hulpmiddelen nodig om de nieuwe wet- en regelgeving te kunnen uitvoeren/handhaven? Denk hierbij aan meetapparatuur, beschermingsmiddelen, specifieke werkplek- en communicatieapparatuur, transportmiddelen.			Ja, bijvoorbeeld meetapparatuur en dienstbussen. Reguliere beschermingsmiddelen voor een inspecteur lijken afdoende.
9. Wat zijn de gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving voor de huisvesting van de ILT? Voldoen de bestaande locaties of zijn er uitbreidingen/verhuizingen nodig? Dienen er specifieke aanpassingen aan een gebouw te worden gemaakt om de nieuwe taken te kunnen uitvoeren?			Nee dit is niet waarschijnlijk, mogelijk wel opslag en parkeergelegenheid
10. Zijn er specifieke eisen op het gebied van beveiliging die voortvloeien uit de nieuwe taken? Denk hierbij aan de reeds genoemde aanpassingen aan gebouwen maar ook aan aanvullende eisen op het gebied van autorisaties voor en versleuteling van informatiesystemen?			Nee
11. Leidt de nieuwe wet- en regelgeving tot specifieke aandachtspunten op het gebied van integriteit?			Nee

ILT
Omgeving, Dienstverlening en vergunningen
Bestuursadvies - Transport

Datum
19 augustus 2025

Ons kenmerk
ILT-2025/33086

<p>12. Kan het toezicht effectiever worden met</p> <p>a) een andere interventiestrategie?</p> <p>b) of als vergunningverlening sterker kan worden ingezet als instrument voor gedragsverandering?</p>	<p>Dit is voorbarig omdat wij nog geen toezichtstrategie kunnen ontwikkelen op basis van de voorgestelde wetgeving</p>
<p>13. Zijn er eventuele andere aandachtspunten uit bijvoorbeeld het kabinetsbeleid, het Meerjarenplan ILT of de IBRA die door de nieuwe wet- en regelgeving worden geraakt? Denk ook aan gevolgen voor de gezondheid, kans op ongelukken (fysieke schade) of economische en financiële gevolgen voor derden, waaronder voor burgers (niet zijde de normadressaat) en/of effecten op de leefomgeving/het milieu.</p>	<p>Nee</p>

ILT
 Omgeving, Dienstverlening en vergunningen
 Bestuursadvies - Transport

Datum
 19 augustus 2025

Ons kenmerk
 ILT-2025/33086

<p>Conclusie uitvoerbaarheid: Samenvattend, hoeveel extra fte en andere financiële middelen heeft de ILT nodig om het toezicht uit te kunnen voeren?</p>	<p>Nee. (Nog) niet te bepalen met dermate veel onduidelijkheden</p>
--	--

3. Fraudebestendigheid

Dit richt zich op de vraag of de regelgeving bestand is tegen fraude. En voor zover dat niet het geval is, of hier maatregelen voor zijn getroffen.

<p>1. Zijn er partijen die (direct of indirect) gegevens verstrekken aan de overheid voor het nemen van een besluit, en die een financieel en/of economisch belang hebben bij het frauderen hiermee (denk ook aan intermediairs en onderlinge beïnvloeding door de partijen)? Zo ja, welke partijen?</p>	<p>Niet bekend</p>
<p>2. Zijn in de regeling maatregelen opgenomen om de fraude te voorkomen/bestrijden? Denk aan het instellen van meldpunten, het verplicht aanleveren van bewijsstukken, zoals certificaten, accountantsverklaringen, diploma's.</p>	<p>Niet bekend</p>
<p>3. Zijn voldoende effectieve sancties benoemd in de regeling of toelichting voor alle betrokken partijen (inclusief intermediairs en certificerende instellingen)?</p>	<p>Nee, strafbaarstelling is niet geregeld.</p>
<p>4. Is duidelijk welke maatregelen door de uitvoeringsorganisatie kunnen worden genomen om fraude zoveel mogelijk tegen te gaan (zoals controle van certificaten, administratief (keten-) toezicht, toepassing Wet BIBOB, raadpleging openbare registers voor controle van derdengegevens)?</p>	<p>Nee zonder strafbaarstelling is dat niet bekend.</p>

Conclusie fraudebestendigheid: Samenvattend	Nee. Dit stelsel is zonder heldere strafbaarstelling niet fraudebestendig.
---	---

ILT
Omgeving, Dienstverlening en vergunningen
Bestuursadvies - Transport

Datum
19 augustus 2025

Ons kenmerk
ILT-2025/33086