

Vergaderjaar 2017–2018

31 209

Schoon en zuinig

Nr. 215

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2018

Hierbij informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, over de uitvoering van de motie Geurts c.s. en over de reactie van de Duitse Minister ten aanzien van de effecten van de software-update van Volkswagen AG. Tevens zal ik in deze brief invulling geven aan het verzoek van het lid Von Martels (CDA) over het bericht dat Volkswagens na de update nog steeds niet schoon zijn. Dit verzoek is gedaan tijdens het ordedebat van 20 februari 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 54, item 7). Verder zal ik in deze brief ook ingaan op de aangehouden motie Kröger (GL)¹ en de vragen van het lid Van Eijs (D66) die aan bod kwamen bij het VSO Informele Milieuraad van 3 april 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 68, debat over het VSO Informele Milieuraad). Voor de vragen van het lid Van Eijs wil ik ook verwijzen naar een eerdere verzamelbrief over maatregelen verkeersveiligheid², waarin al een deel van haar vragen zijn beantwoord.

Daarnaast zal ik uw Kamer in deze brief informeren over een review van metingen van voertuigen van Mercedes-Benz door TNO, het Duitse dieselforum, het onderzoek door Duitse voertuigfabrikanten naar uitlaatgassen en de resultaten van de onderhandelingen over een nieuw pakket met Europese maatregelen voor de typegoedkeuring van en markttoezicht op motorvoertuigen en hun aanhangwagens.

Software-update Volkswagen

Uw Kamer heeft de motie Geurts c.s. aangenomen³, waarin de regering wordt verzocht de fabrikanten en de Duitse autoriteiten om opheldering te vragen en verder onderzoek te doen zodat inzichtelijk wordt wat de softwareaanpassing inhoudt en wat dit voor effect heeft op motorvermogen en verbruik. Ter uitvoering van deze motie is, zoals in de brief van

¹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 723

² Kamerstuk 29 398, nr. 575

³ Kamerstuk 31 209, nr. 211 (ter vervanging van Kamerstuk 31 209, nr. 207)

10 juli 2017⁴ is aangegeven, mijn Duitse collega gevraagd of hij de signalen van verminderde prestaties herkent, wat de softwareaanpassing inhoudt en of hij inzichtelijk kan maken wat de effecten zijn van de softwareaanpassing op motorvermogen en verbruik. Hieronder ga ik in op de resultaten van de uitvoering van deze motie, mede gebaseerd op de schriftelijke reactie die ik op 11 januari 2018 van mijn Duitse collega heb ontvangen. De reactie van Staatssecretaris Odenwald is als bijlage bijgevoegd⁵.

Inhoud update

De voertuigen van Volkswagen AG die zijn uitgerust met het verboden manipulatie-instrument kunnen herkennen dat ze in het laboratorium worden getest. Hierdoor kiezen deze voertuigen tijdens een emissietest een andere emissiestrategie dan buiten de testcondities, wat een lagere emissie tijdens de test tot gevolg heeft.

Met de software-update wordt de alternatieve emissiestrategie verwijderd, waardoor het voertuig tijdens een laboratoriumtest dezelfde emissiestrategie toepast als onder dezelfde omstandigheden in de praktijk. De software-update heeft niet als hoofddoel om de emissies onder praktijkomstandigheden te verlagen. Wel zorgt de software-update ervoor dat de EGR-klep voor het recirculeren van de uitlaatgassen meer wordt gebruikt. Het recirculeren van de uitlaatgassen draagt bij aan een verlaging van de NO_x-uitstoot. Het vaker gebruiken van deze EGR-klep is mogelijk doordat de software die voor nieuwe Euro 6 motoren ontwikkeld is geschikt is gemaakt voor Euro 5 motoren, waar de betreffende voertuigen van Volkswagen AG mee zijn uitgerust. Na de software-update voldoen de Euro 5 voertuigen aan de wettelijke emissienormen onder testcondities in het laboratorium.

Als gevolg van de software-update zullen sommige voertuigtypes vaker het roetfiltersysteem moeten regenereren. Deze regeneratie kost extra brandstof. Dit extra brandstofverbruik wordt gecompenseerd door verbeterde inspuiting. Daardoor resulteert de software-update netto niet in een verhoogd brandstofgebruik.

Effecten update

Het KBA (de Duitse typegoedkeuringsinstantie) heeft de software-update die wordt aangeboden door Volkswagen AG geverifieerd. Deze bestond onder andere uit een controle van de emissielimieten voor schadelijke stoffen, geluid en CO₂-emissie en brandstofverbruik. Tevens heeft het KBA de duurzaamheid van emissiereductie onderdelen, het motorvermogen en de maximale koppel laten controleren. Toen het bewijs van naleving van deze aspecten werd geleverd heeft het KBA de goedkeuring gegeven voor de software-update. Het KBA heeft in de gaten gehouden dat na de update het motorvermogen onveranderd blijft en het brandstofverbruik overeenkomt met de waarden die worden aangegeven door de fabrikant. Na de update ontvangen consumenten een certificaat met gegevens over de terugroepactie.

Naast het onderzoek en de goedkeuring van de software-update door het KBA heeft de RDW, met inhoudelijke ondersteuning van TNO, een second opinion uitgevoerd⁶. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld zijn zij in dit

⁴ Kamerstuk 31 209, nr. 214

⁵ Manipulationssoftware in Dieselfahrzeugen (11 januari 2018), raadpleegbaar via www.tweede-kamer.nl

⁶ Second opinion software-update Volkswagen, Beoordeling goedgekeurde oplossing voor terugroepactie (november 2016) (<https://www.rdw.nl/SiteCollectionDocuments/Over%20RDW/Rapporten/RDW-Second-Opinion.pdf>).

onderzoek tot dezelfde conclusie gekomen als het KBA, namelijk dat de update geen aantoonbaar nadelige gevolgen heeft voor de rijeigenschappen, het motorvermogen of het brandstofverbruik.

Klachten naar aanleiding van de update worden door de fabrikant opgepakt. Mijn Duitse collega geeft verder aan dat met Volkswagen AG is afgesproken dat klanten tot twee jaar na de update verzekerd zijn dat schade veroorzaakt door de update door Volkswagen wordt opgelost, op de voorwaarde dat het voertuig maximaal 250.000 kilometer heeft afgelegd. Hiervoor kunnen consumenten zich bij Volkswagen melden. Mochten consumenten alsnog van mening zijn dat zij nadelen onderkennen door de uitgevoerde software update, dan kunnen zij een beroep doen op het consumentenrecht en compensatie vragen. Zij kunnen hun verlies op Volkswagen verhalen. Volkswagen AG heeft afgezien van de civielrechtelijke verjaring met betrekking tot claims die in verband met deze software-update zijn ingediend tot 31 december 2017. Alle betrokken klanten kunnen van deze rechten gebruik maken.

Dieselforum Duitsland

In aanvulling op de reactie op het verzoek met betrekking tot de effecten van de software-update van Volkswagen AG, heeft mijn Duitse collega aangegeven dat Volkswagen een aanpassing zal aanbieden voor de Euro 5 en Euro 6 voertuigen, die geen onderdeel zijn van de eerdergenoemde terugroepactie. Het doel van deze aanpassing is het verlagen van de NO_x-uitstoot. Deze gratis aanpassing zal in heel Europa worden aangeboden en zal dus ook beschikbaar zijn voor Nederlandse consumenten. Het is aan Volkswagen om consumenten te informeren over de aanpassing wanneer deze beschikbaar komt. Consumenten kunnen voor meer informatie terecht bij hun dealer.

Onderzoek naar uitlaatgassen

Tijdens het Vragenuur van 30 januari 2018 heeft het lid Kröger (GL) aangegeven wat meer duidelijkheid te willen krijgen over welke rol het onderzoek, waarbij proeven met stikstofdioxide op apen en op mensen zijn uitgevoerd door de auto-industrie, op de Nederlandse positie en stellingname met betrekking tot diesel heeft gehad (Handelingen II 2017/18, nr. 45, item 3). En of er contact is geweest tussen dit onderzoeksinstituut en Nederlandse ambtenaren. De Staatssecretaris van IenW heeft aangegeven bereid te zijn om hiernaar te kijken en hier zo nodig schriftelijk op terug te komen.

De resultaten van de onderzoeken waren niet bekend op het ministerie en hebben derhalve ook geen rol gespeeld bij het vaststellen van emissienormen voor stikstofoxiden bij dieselloertuigen. Bovendien zijn deze emissienormen al in 2007 vastgesteld, ruim voordat de betreffende onderzoeken plaatsvonden. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat onderzoeken van belanghebbenden kritisch beoordeeld worden op juistheid, om te voorkomen dat beslissingen op onjuiste gronden worden genomen.

Invloed software-update Volkswagen op luchtkwaliteit

Tijdens het ordedebat van 20 februari 2018 heeft het lid Von Martels (CDA) aangegeven dat uit berichtgeving blijkt dat de Volkswagens na de software-update nog niet schoon zijn (Handelingen II 2017/18, nr. 54, item 7). Hij vraagt welke gevolgen dit heeft voor de automobilist, de volksgezondheid en het milieu.

Het is vanaf het begin af aan bekend en met uw Kamer gedeeld dat de software-update leidt tot een beperkte afname van de emissies van

stikstofoxiden, maar dat de voertuigen wel aan de wettelijke eisen voldoen. Het doel van de software-update is het verwijderen van de alternatieve emissiestrategie. Na de software-update past het voertuig tijdens een laboratoriumtest dezelfde emissiestrategie toe als onder dezelfde omstandigheden in de praktijk. Daarbij gaat het in totaal om circa 170.000 personenauto's op een totaal van 8 miljoen personenauto's. In het beleid is bovendien geen rekening gehouden met een eventuele afname van emissies door de software-update. Voor het beleid inzake luchtkwaliteit wordt bovendien uitgegaan van de daadwerkelijke emissies onder normale rij-omstandigheden.

Review metingen voertuigen Mercedes

Volgens berichten in de media van 18 februari 2018 zouden sommige modellen van Mercedes-Benz zijn uitgerust met sjoemelsoftware. Dat zou blijken uit vertrouwelijke stukken uit Amerikaans onderzoek. Aangezien TNO in het verleden in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat emissies van personen- en bestelauto's van Mercedes in het laboratorium en op de weg heeft gemeten heb ik verzocht een review uit te voeren. De bevindingen van deze review zijn als bijlage bijgevoegd⁷. Bij de review van de metingen op de weg zijn geen aanwijzingen van een *defeat device* gevonden, waarbij het voertuig emissie reducerende technologie uitschakelt bij 26 km of een andere gereden afstand na aanvang van een rit.

Daarnaast is ook gekeken naar metingen die zijn uitgevoerd op de rollenbank in een laboratorium. Dit om na te gaan of er aanwijzingen voor een *defeat device* zijn dat het voertuig aan de gereden snelheden en acceleraties herkent dat het een officiële typekeuringstest ondergaat. Voor twee voertuigen zijn verschillende testcycli met elkaar vergeleken. Bij een Euro 6 personenauto waren alle NO_x-emissies onder verschillende testcondities vergelijkbaar, waardoor geen aanwijzing voor een *defeat device* is gevonden. Bij een Euro 5 bestelauto waren grote verschillen in de NO_x-emissies voor verschillende testcycli. Omdat voor beide metingen verschillende testvoorschriften met betrekking tot massa en rolweerstand zijn gebruikt, kan hieruit niet geconcludeerd worden dat de grote verschillen in emissies een aanwijzing zijn voor cyclusherkenning. Bovendien is dit emissiegedrag consistent met resultaten van andere rollenbankmetingen aan een groot aantal voertuigmodellen van verschillende merken, zoals eerder door TNO gerapporteerd. Op de officiële typegoedkeuringstest voldoen de voertuigen aan de norm, terwijl onder andere testcondities, zoals een ander rijpatroon of bij tests met een warme start, de NO_x-emissies significant hoger zijn. Om dat op te lossen is op 1 september 2017 de nieuwe Real Driving Emissions testprocedure in werking getreden. In eerste instantie is die alleen van toepassing op nieuwe modellen en twee jaar later op alle nieuwe personenauto's.

Aangehouden motie Kröger

Tijdens het afgelopen VSO Informele Milieuraad van 3 april heeft lid Kröger (GL) een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht zich in EU-verband in te zetten voor een regeling die het lidstaten mogelijk maakt om te kiezen voor het uitsluitend toelaten van emissievrije voertuigen (Kamerstuk 21 501–08, nr. 723). Deze motie is aangehouden en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft toegezegd om hier schriftelijk op te reageren.

⁷ Review of results of emission tests by TNO on Mercedes diesel vehicles in relation to recent information on possible defeat devices (TNO, 6 maart 2018), raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het uitsluitend toelaten van emissievrije voertuigen behelst impliciet een verbod op de toelating van voertuigen die niet emissievrij zijn, zoals voertuigen met een verbrandingsmotor. Een van de basisbeginselen van de Europese Unie is het vrije verkeer van diensten, goederen en personen. Op dit beginsel zijn ook de verordeningen de typegoedkeuring van voertuigen gebaseerd. Hierbij geldt dat een voertuig, dat in een EU-land een typegoedkeuring heeft verkregen, voldoet aan de Europese emissie-normen en toelatingseisen en dientengevolge in de hele Unie mag worden toegelaten en op de openbare weg mag rijden. Een verordening heeft immers een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks van toepassing in elke lidstaat. Daarom ontraad ik de motie.

In lijn met het streven uit het regeerakkoord dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe voertuigen emissieloos zijn, zet het kabinet zich in voor zo streng mogelijke normen in Europees verband. Streng Europees bronbeleid met lage CO₂-normen zorgt er namelijk uiteindelijk voor dat de overgang naar emissievrije voertuigen wordt versneld. De voorstellen om invulling te geven aan dit streven uit het regeerakkoord worden in het kader van het Klimaatakkoord verder uitgewerkt aan de mobiliteitstafel.

Kaderverordening typegoedkeuring en markttoezicht motorvoertuigen

Op 7 december 2017 heeft het Estse voorzitterschap van de Raad van Ministers van de Europese Unie een politiek akkoord bereikt met het Europees parlement en de Europese Commissie over de aanscherping van regelgeving voor typegoedkeuring van en markttoezicht op motorvoertuigen en hun aanhangwagens. Met deze herziening van het EU-typegoedkeuringskader én de invoering van de *real driving emission* test (RDE) als onderdeel van de typegoedkeuring moet een nieuw dieselschandaal in de toekomst worden voorkomen. Nederland heeft in Brussel jarenlang gepleit voor een aanpassing van de testprocedure voor het meten van de emissies van voertuigen onder normale rijomstandigheden op de weg. Vanaf 1 september 2017 is deze testmethode verplicht bij de toelating van nieuwe typen personenauto's en twee jaar later voor alle nieuwe personenauto's. Vanaf 1 januari 2020 worden de eisen ten aanzien van emissies aangescherpt en zal naar verwachting een streng toezichtstelsel hieraan worden toegevoegd. De besluitvorming hierover zal naar verwachting in september van dit jaar volgen als onderdeel van het vierde aanpassingspakket van de RDE-testprocedure.

De Kaderverordening typegoedkeuring en markttoezicht motorvoertuigen en hun aanhangwagens vervangt de huidige kaderrichtlijn. De verordening zal bijdragen aan het creëren van een gelijk speelveld en het verbeteren van de kwaliteit van de test- en toezichtssystematiek in de gehele Europese Unie. Het nieuwe pakket met maatregelen bestaat onder andere uit:

- Een aanscherping van de aanwijzing van en toezicht op test-instanties en typegoedkeuringswerkzaamheden om verschillen in de kwaliteit van testen in de Europese Unie te voorkomen.
- Een verplichting tot uitvoering van markttoezicht door lidstaten.
- De Europese Commissie krijgt de bevoegdheid toezicht te houden op de uniforme toepassing van regelgeving door typegoedkeuringsinstanties.
- De Europese Commissie krijgt de bevoegdheid tot het uitvoeren van testen, zodat onafhankelijk toezicht gehouden wordt op de conformiteit van voertuigen met de regelgeving.

- Een uitbreiding van de sanctiemogelijkheden voor zowel lidstaten als de Europese Commissie, waardoor bij non-conformiteiten sancties kunnen worden opgelegd.
- Het oprichten van een Forum ten behoeve van een geharmoniseerde toepassing van de regelgeving in de gehele Europese Unie.
- Een verbod om in een andere lidstaat een typegoedkeuring aan te vragen nadat deze elders werd geweigerd.
- Grotere transparantie van het typegoedkeuringssysteem. Informatie over Europese typegoedkeuringen komt online beschikbaar in de hele EU.

Ik kan mij vinden in dit akkoord en ben blij dat hiermee de nodige maatregelen worden getroffen om een nieuw dieselschandaal in de toekomst te voorkomen. Er moeten nog wel enkele formele stappen worden gezet voordat de verordening in werking kan treden. Het ziet ernaar uit dat de verordening op 1 september 2020 van toepassing zal zijn in de gehele Europese Unie. Vanaf dat moment zal de nationale regelgeving hierop moeten zijn aangepast.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga