

Vergaderjaar 2024–2025

36 649

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet havenstaatcontrole, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Wet luchtvaart ten behoeve van de implementatie van Verordening (EU) 2023/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende het gebruik van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in het zeevervoer, en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG (PbEU 2023, L 234) en ten behoeve van de implementatie van Verordening (EU) 2023/2405 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer (ReFuelEU Luchtvaart) (PbEU 2023, L 2023/2405) en enkele aanpassingen van een ondergeschikte aard (Uitvoeringswet FuelEU Maritiem en ReFuelEU Luchtvaart)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 februari 2025

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie van Infrastructuur en Waterstaat van 19 december 2024 met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel (Kamerstukken 2024–2025, 36 649, nr. 2). De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, NSC en Partij voor de Dieren hebben nog enkele vragen en opmerkingen. In het navolgende ga ik in op de vragen en opmerkingen uit het verslag, waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden.

Algemeen

De leden van de NSC-fractie vragen of de definitie van duurzame brandstof op Europees niveau inmiddels op de lijn is van wat wij als Nederland zouden willen. De leden vragen verder welke mogelijkheden de regering heeft tot ingrijpen als blijkt dat de toenemende vraag aan biobrandstof zorgt voor verlies van grote gebieden die van waarde zijn voor de biodiversiteit.

Wat wordt verstaan onder «duurzame brandstof» is op Europees niveau vastgelegd. ReFuelEU Luchtvaart en FuelEU Maritiem bieden geen ruimte om af te wijken van de vastgestelde definitie van duurzame brandstoffen.

De toegestane grondstoffen voor de productie van duurzame brandstoffen komen Europees, via de Richtlijn Hernieuwbare Energie,¹ tot stand. Onder ReFuelEU Luchtvaart zijn voedsel- en voedergewassen uitgesloten en is er geen discussie over Indirect Land Use. Het EASA «*State of the EU SAF market report*»² geeft aan dat de aangekondigde Europese productiecapaciteit afdoende moet zijn om de bijmengpercentages voor luchtvaart te halen. Binnen FuelEU Maritiem worden biobrandstoffen van voedsel- en voedergewassen gelijkgesteld aan de minst gunstige fossiele brandstoffen.

De leden van de NSC-fractie vragen wat de geschatte omvang is van de benodigde biobrandstoffen die nodig zijn om aan de bijmengverplichting te voldoen, voor zowel de scheepvaart als de luchtvaart. Tevens vragen de leden of een inschatting gegeven kan worden van de verwachte herkomst van deze biobrandstoffen, in hoeverre komen deze van Europees grondgebied en in hoeverre wordt verwacht dat de benodigde biobrandstoffen uit niet EU-lidstaten zullen komen en welk volume de regering verwacht uit China nodig te hebben.

Zeevaart

Voor de zeevaart kan de verplichting om broeikasgasintensiteit aan boord van het schip te reduceren, ingevuld worden met zowel hernieuwbare brandstoffen als met fossiele brandstoffen met een lagere broeikasgasintensiteit. In de impact assessment bij het voorstel van FuelEU Maritiem (2021) is ingeschat dat 6,2% biobrandstoffen en 1,2% bioLNG in 2030 nodig zou zijn om aan de verplichting te voldoen. De verplichting vanuit FuelEU Maritiem geldt voor reizen tussen EU /EER-havens en voor 50% voor reizen tussen een EU/EER-haven en een haven buiten de EU/EER.³ Dit mag ook worden ingevuld met brandstoffen die buiten de EU/EER zijn gebunkerd en daarmee zal een deel van de verplichting worden ingevuld door biobrandstoffen die afkomstig zijn van buiten de EU/EER.

Luchtvaart

In de onderstaande tabel is de geschatte omvang van de benodigde biobrandstoffen voor de luchtvaart opgenomen.

	PJ	Ton biokerosine
2025	3,1	71.264,4
2030	8,1	186.206,9
2035	24,9	572.413,8

Deze volumes zijn gebaseerd op de Klimaat en Energieverkenning (KEV) van 2024⁴. 2040 is geen officieel KEV-cijfer, deze is daarom niet opgenomen in de tabel.

¹ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, PB EU, L 328/82.
² <https://www.easa.europa.eu/en/document-library/general-publications/state-eu-saf-market-2023>.
³ Als gevolg van verdraging bij de opname van FuelEU Maritiem in de EER-overeenkomst loopt de toepassing van FuelEU Maritiem verdraging op in Noorwegen en IJsland. Dit betekent dat havens in Noorwegen en IJsland vanaf 1 januari 2025 tot de opname van FuelEU Maritiem in de EER-overeenkomst als havens van derde landen in het kader van FuelEU Maritiem zullen worden beschouwd.
⁴ <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2024>.

De herkomst van grondstoffen en biobrandstoffen buiten Europa is moeilijk in te schatten vanwege het mondiale karakter van de (SAF) brandstoffenmarkt. Deze markt is de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling en concentreert zich momenteel vooral in Europa, de Verenigde Staten en Azië.

De leden van NSC-fractie vragen tevens hoe de controle op duurzame brandstoffen werkt, of de controle makkelijk uitvoerbaar is en of er een inschatting gegeven kan worden of er voldoende capaciteit beschikbaar is.

Zeevaart

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) gaat aanvullend risico gestuurd brandstofmonsters nemen om te verifiëren of de brandstof inderdaad de beschreven samenstelling heeft van het afleverbewijs van de brandstof. Eventueel kunnen ook monsters van de bunkering worden gebruikt. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) houdt toezicht op duurzame brandstoffen. Dit is administratief toezicht en bestaat uit een controle van het duurzaamheidscertificaat van de brandstof.

Luchtvaart

De controle op duurzame brandstoffen wordt uitgevoerd via private certificeringssystemen zoals ISCC en RSB EU. Via audits op de verschillende schakels in de leveringsketen controleren zij de benodigde duurzaamheids-criteria. Daarnaast voert de NEa als toezichthouder inspecties uit bij de brandstofleveranciers van duurzame luchtvaartbrandstoffen in Nederland. Het benodigd toezicht van de NEa is afhankelijk van Europese ontwikkelingen.

Op de korte termijn worden er geen capaciteitsproblemen voorzien.

De leden van NSC-fractie merken op dat er bij de controle op biograndstoffen in sommige gevallen volgens het protocol een dierenarts aan te pas moet komen en vragen of dat in deze uitwerking ook het geval is of dat er hier een andere keus wordt gemaakt.

De import van dierlijke grondstoffen is onderhevig aan diverse Europese wetgeving en procedures. Deze worden door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) gecontroleerd. Dit staat los van de implementatie van ReFuelEU en valt niet binnen de beleidsverantwoordelijkheid van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Over deze specifieke casus zijn momenteel gesprekken gaande tussen de sector en de NVWA.

Implementatiewetgeving

De leden van de NSC-fractie vragen om een nadere uitleg van hoe een verwijderingsbevel voor een schip dat gedurende twee of meer opeenvolgende verslagperioden niet over een geldig FuelEU-conformiteitsdocument beschikt in de praktijk werkt. Tevens vragen deze leden hoe lang een dergelijke verslagperiode duurt.

De ILT zal handhaven als een schip twee of meer opeenvolgende verslagperioden geen geldig conformiteitsdocument heeft. Dit kan op verzoek van de NEa (als NEa als eerste de overtreding signaleert) of op eigen initiatief. In de praktijk is het de haven die een schip weert: Nederlandse havens krijgen toegang tot de FuelEU-database van geweigerde schepen. Zij voeren zelf het verwijderingsbevel uit door een schip toegang te weigeren. De ILT zal schepen, die op basis van de havenstaatcontrole moeten worden geweigerd, doorgeven aan de FuelEU-database.

Een verslagperiode duurt een kalenderjaar en loopt van 1 januari tot en met 31 december van hetzelfde jaar.

De leden van de NSC-fractie vragen een nadere specificering van welke schepen tot de «nog enkele andere categorieën schepen» behoren. Ook vragen deze leden wat de omvang van de uitgezonderde vloot is ten opzichte van de omvang van de vloot die geen uitzondering heeft en of dit minder is dan 5% van de brandstofvraag.

De andere uitgezonderde categorieën betreffen houten schepen van een primitieve bouw en schepen die niet mechanisch worden aangedreven. De schepen waarop FuelEU Maritiem niet van toepassing is zijn dus oorlogsschepen, hulpschepen van de marine, schepen die vis vangen of verwerken, houten schepen van een primitieve bouw, schepen die niet mechanisch worden aangedreven en schepen die eigendom zijn van of worden geëxploiteerd door een overheid en die uitsluitend voor niet-commerciële doeleinden worden gebruikt. Dit is terug te lezen in artikel 2, zevende lid, van FuelEU Maritiem. Daarbij is FuelEU Maritiem alleen van toepassing op schepen met een brutotonnage van meer dan 5.000 BT, die worden gebruikt voor het vervoer van personen of vracht voor commerciële doeleinden. In de effectbeoordeling die is opgesteld bij de verordening,⁵ heeft de Europese Commissie geconcludeerd dat deze schepen verantwoordelijk zijn voor 90% van de CO₂-uitstoot van de zeevaart (dus vergelijkbaar voor wat betreft de brandstofbehoefte).

De leden van de NSC-fractie vragen verder hoeveel volume nu al geproduceerd wordt aan synthetische vliegtuigbrandstof en hoe realistisch het is het dat in 2030 de doelstelling voor bijmenging gehaald wordt.

Er worden momenteel nog geen synthetische vliegtuigbrandstoffen geproduceerd. Wel zijn er productiefaciliteiten aangekondigd. IenW is in nauw contact met de betrokken partijen, maar uiteindelijk is het aan de markt om aan de gestelde bijmengpercentages te voldoen. Er is op dit moment geen aanleiding om aan te nemen dat de 2030-doelstelling niet wordt gehaald.

De leden van de NSC-fractie vragen door wie wordt gecontroleerd of de in de Uniedatabank ingevulde gegevens accuraat en juist zijn.

De NEa controleert als toezichthouder op de Nederlandse brandstofleveranciers voor zowel zeevaart als luchtvaart de door de leveranciers ingevoerde gegevens in de Uniedatabank.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het zorgelijk dat het verplichte aandeel duurzame brandstof in de luchtvaart onder RefuelEU zo langzaam oploopt van 2% in 2025 naar 6% in 2030 gezien de huidige status van de klimaatcrisis en vragen hoe de regering daarnaar kijkt.

ReFuelEU Luchtvaart is gestoeld op het waarborgen van een gelijk speelveld tussen alle lidstaten. De verplichte minimum-bijmengpercentages zijn tot stand gekomen na Europese onderhandelingen en zijn daarmee haalbaar voor de EU als geheel. Nederland heeft zich tijdens deze onderhandelingen hard gemaakt voor ambitieuze doelen. Mede door deze inzet is het percentage in 2030 van 5% naar 6% opgehoogd. Nederland heeft overigens een uitstekende uitgangspositie voor de productie van duurzame brandstoffen.

⁵ Document 52021SC0635, SWD/2021/635 final.

Daarnaast vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie wat onder duurzame brandstof wordt verstaan, hoe dat gecontroleerd wordt, hoe vaak controles plaatsvinden en of goede controle en transparantie haalbaar is.

Wat wordt verstaan onder «duurzame brandstof» is op Europees niveau vastgelegd. Zo wordt onder «duurzame luchtvaartbrandstof» gelet op artikel 3, onderdeel 7, van ReFuelEU Luchtvaart verstaan: «*luchtvaart-brandstoffen die bestaan uit synthetische luchtvaartbrandstoffen, biobrandstoffen voor de luchtvaart, of brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof*». Voor de definitie van synthetische brandstoffen, biobrandstoffen, of brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof wordt vervolgens verwezen naar de definities in de Richtlijn Hernieuwbare Energie⁶ (RED). Ook de toegestane grondstoffen voor de productie van duurzame brandstoffen komen Europees, via de RED, tot stand. ReFuelEU Luchtvaart en FuelEU Maritiem bieden geen ruimte om af te wijken van de vastgestelde definitie van duurzame brandstoffen.

De NEa houdt toezicht op duurzame brandstoffen. Dit is administratief toezicht en bestaat uit een controle van het duurzaamheidscertificaat van de brandstof.

Het benodigd toezicht van de NEa is afhankelijk van Europese ontwikkelingen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen in hoeverre het maken van brandstof ten koste van kostbaar landbouwgrond wat ook ingezet kan worden voor voedsel van mensen.

Onder ReFuelEU Luchtvaart zijn voedsel- en voedergewassen uitgesloten en is er geen discussie over indirecte verandering in landgebruik. Het EASA «*State of the EU SAF market report*»⁷ geeft aan dat de aangekondigde Europese productiecapaciteit afdoende moet zijn om de bijmengpercentages voor luchtvaart te halen. Binnen FuelEU Maritiem worden biobrandstoffen van voedsel- en voedergewassen gelijkgesteld aan de minst gunstige fossiele brandstoffen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen verder welke maatregelen worden getroffen om te garanderen dat de duurzame vliegtuigbrandstoffen die onder deze verordening vallen daadwerkelijk duurzaam zijn en niet leiden tot onbedoelde negatieve effecten zoals verhoogde ontbossing of fraude met grondstoffen. Ook vragen deze leden wat de regering gaat doen als dit wel het geval blijkt.

Duurzaamheidscertificering moeten waarborgen dat de brandstoffen daadwerkelijk duurzaam zijn. Duurzame luchtvaartbrandstoffen moeten namelijk voldoen aan strenge duurzaamheidscriteria in Richtlijn Hernieuwbare Energie om mee te mogen tellen voor ReFuelEU Luchtvaart. Voedsel en voedergewassen zijn onder ReFuelEU Luchtvaart volledig uitgesloten en hiermee ook risico's op ontbossing. Fraude kan alleen effectief worden bestreden via Europese regels. Nederland zet zich in Europees verband in voor zo effectieve mogelijke controlesystemen. Daarbij is de Uniedatabank die de Europese Commissie nu aan het uitwerken belangrijk om grondstoffen tot de bron te kunnen volgen en

⁶ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, PB EU, L 328/82.

⁷ <https://www.easa.europa.eu/en/document-library/general-publications/state-eu-saf-market-2023>.

effectief toezicht te kunnen houden. Het Nederlandse deel van het toezicht is belegd bij de NEa.

Tenslotte vragen de leden van de Partij voor de Dieren hoe hoog het percentage dierlijk vet is waarop wordt ingezet onder de implementatie van de ReFuelEU Aviation-verordening in Nederland.

In Nederland wordt onder de implementatie van de ReFuelEU Luchtvaart verordening niet specifiek ingezet op een bepaald percentage dierlijk vet. Marktpartijen mogen zelf bepalen zelf hoe ze, binnen de gestelde Europese kaders, invulling geven aan de bijmengverplichting en de gebruikte grondstoffen. Hierbij kan dus gebruik worden gemaakt van dierlijke vetten.

Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie willen graag weten wat kan worden verwacht met betrekking tot het mogelijke gebrek aan uitvoeringscapaciteit bij de ILT.

Bij nieuwe taken voert de ILT altijd een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uit. Hierin brengt de ILT onder andere in kaart hoeveel capaciteit er nodig is deze taak uit te voeren. De ILT heeft op basis van een (voorlopige) HUF-toets voor toezicht op FuelEU maritiem reeds capaciteit toegekend gekregen. De uitkomst van de vorig jaar uitgevoerde HUF-toets voor ReFuelEU wordt in de voorjaarsnota besproken. De capaciteitsvraag voor het ILT toezicht op ReFuelEU is beperkt.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben verder twijfels bij de maximale boete van ruim 1 miljoen euro. De leden geven tenslotte aan dat de bestuurlijke boete zou gepaard moeten gaan met het ontnemen van het verkregen voordeel en verzoeken de regering op dit punt aanpassingen te doen aan het voorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat ten aanzien van zowel FuelEU Maritiem als ReFuelEU Luchtvaart het Europese speelveld is rondom sanctionering en of Nederland hieromtrent in of juist uit de pas, zowel bij de last onder dwangsom als bij de bestuurlijke boete.

Zeevaart

Iedere lidstaat is op grond van FuelEU Maritiem verplicht om een FuelEU-boete op te leggen wanneer een schip niet voldoet aan de grenswaarde van de jaarlijkse gemiddelde broeikasgasintensiteit van de aan boord gebruikte energie. Hierin wijkt Nederland niet af van hetgeen Europees verplicht is. Naast de bestuurlijke boete (FuelEU-boete), introduceert het wetsvoorstel ook de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen. Het doel van het opleggen van een last onder dwangsom is de maatschappij te bewegen naar naleving van FuelEU Maritiem.

De hoogte van de op te leggen boete wordt per geval berekend door middel van de formule die is opgenomen in bijlage IV bij de verordening. In lijn met Aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is er wel voor gekozen om een maximum boete bedrag op te nemen, waarbij gebruik gemaakt van het Rijksbrede kader «de Boetewijzer». In de basis wordt aansluiting gezocht bij boetecategorie VI van het Wetboek van Strafrecht, te weten € 1.030.000,-. Er blijft echter een mogelijkheid dat de hoogte van de boete die gebaseerd op de formule uit bijlage IV bij de

verordening hoger is dan het opgenomen maximum. Daarom wordt in de Wet milieubeheer een directe link gelegd met de minimale hoogte van de boetes, zoals opgenomen in artikel 23 en bijlage IV van FuelEU Maritiem. Hierdoor kan, indien nodig, een boete worden opgelegd die hoger is dan € 1.030.000,-. De Europese Commissie kan de factor in de boeteberekening aanpassen naar aanleiding van veranderingen in de brandstofprijs.

Desondanks wordt bij nota van wijziging wel een aanpassing gebracht in het wetsvoorstel ten aanzien van de wijze waarop het boetebedrag is opgenomen. In plaats van een specifiek bedrag zal worden verwezen naar de hoogste boetecategorie van het Wetboek van Strafrecht. Hiermee is het wetsvoorstel beter in lijn met de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

Luchtvaart

In artikel 12 van de verordening is bepaald dat de lidstaten voorschriften vast moeten stellen met betrekking tot de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de verordening. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, waarbij wordt gehouden met de aard, duur, herhaling en ernst van de inbreuk. In lijn met Aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is ervoor gekozen om een maximum boetebedrag op te nemen, waarbij gebruik gemaakt van het Rijksbrede kader «de Boetewijzer». Daarbij is gekeken naar de (i) aard van de overtreder, (ii) de ernst van de overtreding, (iii) het effect van de op te leggen sanctie en (iv) de specifieke kenmerken van het beleidsterrein. Omdat het hier om partijen gaat met ruime financiële draagkracht en grote financiële belangen wordt in de basis aansluiting gezocht bij boetecategorie VI van het Wetboek van Strafrecht, te weten € 1.030.000,-. Dit bedrag is echter mogelijk niet in alle gevallen voldoende. Gelet op de minimale boetebedragen zoals deze in ReFuelEU Luchtvaart zijn opgenomen, wordt daarom in de Wet milieubeheer een directe link gelegd met de minimale hoogte van de boetes, zoals opgenomen in artikel 12 van ReFuelEU Luchtvaart. Hierdoor kan, indien nodig, een boete worden opgelegd die hoger is dan € 1.030.000,-. In dat geval wordt het maximale bedrag van de boete bepaald aan de hand van de formules zoals deze in artikel 12 van ReFuelEU Luchtvaart zijn opgenomen.

Zo is ten aanzien van luchtvaartbrandstofleveranciers die niet voldoen aan de verplichtingen met betrekking tot de minimumpercentages duurzame luchtvaartbrandstoffen in de verordening bepaald hoe hoog de boete minimaal moet zijn. De boete moet in dat geval minstens het dubbele bedragen van het bedrag dat het resultaat is van de vermenigvuldiging van het verschil tussen de gemiddelde jaarlijkse prijs per ton van conventionele luchtvaartbrandstof en duurzame luchtvaartbrandstoffen met de hoeveelheid luchtvaartbrandstoffen die niet voldoet aan de verplichtingen. Dit maakt dat het voor luchtvaartbrandstofleveranciers ten alle tijden voordeliger is om aan de bijmengverplichting te voldoen. Daar komt bij dat de verordening voorschrijft dat luchtvaartbrandstofleveranciers die er niet in slagen om de minimumpercentages te leveren, naast het betalen van de boete, het tekort in de daaropvolgende rapportageperiode moeten compenseren. Er is dus in beginsel geen sprake van voordeel voor luchtvaartbrandstofleveranciers wanneer zij niet voldoen aan de bijmengverplichting. Het is dan ook niet noodzakelijk om de wet op dit punt aan te passen.

Desondanks wordt bij nota van wijziging wel een aanpassing gebracht in het wetsvoorstel ten aanzien van de wijze waarop het boetebedrag is opgenomen. In plaats van een specifiek bedrag zal worden verwezen naar de hoogste boetecategorie van het Wetboek van Strafrecht. Hiermee is het wetsvoorstel beter in lijn met de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

De leden van de NSC-fractie vragen waarom er niet gekozen is voor de toepassing van strafrecht. Daarnaast vragen de leden of in kaart gebracht kan worden wat hier de voor- en nadelen van zijn. Tenslotte vragen de leden om een nadere onderbouwing waarom gekozen is om beide verordeningen bestuursrechtelijk te handhaven

Beide verordeningen verplichten de lidstaten om boetes op te leggen bij overtredingen van de verordeningen. Hierin bestaat geen keuzevrijheid van de lidstaat. Nu er verschillende bestuursorganen zijn belast met het toezicht op de naleving van de verordeningen ligt het in de rede om ook de mogelijkheid om sancties op te leggen bij deze bestuursorganen te beleggen. Dit kan enkel met bestuursrechtelijke handhaving.

Het niet opnemen van strafrechtelijke handhaving betekent niet dat dit in geen enkel geval mogelijk is. Indien het vermoeden bestaat dat fraude wordt gepleegd en gegevens bewust onjuist worden verstrekt door een maatschappij staat de weg naar het strafrecht open. Zo kan er aangifte worden gedaan wegens het vermoeden dat valsheid in geschrifte wordt gepleegd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener