

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3189

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij de 14 fiches inzake het Fit-for-55 pakket die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

De brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, getiteld «Beoordeling van Fit-for-55 pakket van de Europese Commissie» die u separaat toegaat, is tevens onderdeel van de kabinetsreactie en betreft de reactie op de overkoepelende Commissiemededeling alsook de overkoepelende uitgangspunten voor de Nederlandse inzet in de komende onderhandelingen in de Raad.

Ondergenoemde 14 fiches zijn bijgesloten:

Fiche: Herziening Richtlijn Hernieuwbare Energie (Kamerstuk 22 112, nr. 3185)

Fiche: Herschikking Richtlijn energie-efficiëntie (Kamerstuk 22 112, nr. 3186)

Fiche: Herziening Richtlijn energiebelastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3187)

Fiche: Verordening bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3188)

Fiche: Verordening stimuleren hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart

Fiche: Verordening uitrol infrastructuur alternatieve brandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3190)

Fiche: Verordening aanscherping CO₂-normen nieuwe personen- en bestelauto's in 2030 en 2035 (Kamerstuk 22 112, nr. 3191)

Fiche: Herziening richtlijn EU ETS voor luchtvaart en implementatie CORSIA (Kamerstuk 22 112, nr. 3192)

Fiche: Herziening EU ETS, herziening MSR (Kamerstuk 22 112, nr. 3193)

Fiche: ESR Verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3194)

Fiche: Voorstel tot aanpassing LULUCF-verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3195)
Fiche: Mededeling EU-Bossenstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 3196)
Fiche: Verordening Carbon Border Adjustment Mechanism (Kamerstuk 22 112, nr. 3197)
Fiche: Verordening Social Climate Fund (SCF) (Kamerstuk 22 112, nr. 3198)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
Th.J.A.M. de Bruijn

Fiche: Verordening stimuleren hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the use of renewable and low-carbon fuels in maritime transport and amending Directive 2009/16/EC
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 juli 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 562
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=COM:2021:562:FIN&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2021) 635 final
- f) *Behandelingstraject Raad*
Transportraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 100 (2) Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel maakt onderdeel uit van het Fit-for-55-pakket¹. Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet². De Commissie presenteert het *FuelEU Maritime* voorstel voor een verordening om hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in het maritieme transport te stimuleren en de richtlijn betreffende havenstaatcontroles³ te amenderen. De verordening is een nieuw instrument om de vraag naar hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart te stimuleren met als doel het reduceren van de uitstoot van de broeikasgassen. Het maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen gericht op verduurzaming van de maritieme sector, waaronder het voorstel voor EU-ETS zeevaart, de herziening van de RED, de EU-ETD en de AFIR⁴.

¹ Het kabinet informeert de Kamer met een kamerbrief over het Fit-for-55-pakket welke gelijktijdig aan de Kamer is gestuurd.

² Kamerstuk 32 813, nr. 808

³ Richtlijn 2009/16/EC

⁴ Op hoofdlijnen richt ETS- zeevaart (COM(2021) 551 final) zich op CO₂-reductie in brede zin, de herziening van de RED (COM (2021) 557 final) op aanbod van hernieuwbare brandstoffen, de AFIR (COM (2021) 559 final) op de infrastructuur voor distributie van alternatieve brandstoffen en de ETD (COM (2021) 563 final) op de aanpassing van het belasting/accijnsstelsel ten gunste van duurzamere brandstoffen.

De Commissie stelt met de verordening voor om zeeschepen die EU-havens aandoen, te verplichten tot reductie van de broeikasgasintensiteit van de gebruikte energie aan boord. Het is aan de «scheepsvaartmaatschappijen»⁵ om te bepalen met welke technieken en brandstoffen men aan de eisen uit de verordening wil voldoen. De Commissie stelt voor dat de verordening van toepassing is op alle schepen groter dan 5.000 bruto tonnage die EU-havens aandoen. De Commissie stelt dat, volgens de Monitoring, Registratie en Verificatie-verordening⁶ (MRV-verordening), deze categorie schepen 55% van de schepen die Europese havens aandoen vertegenwoordigt en verantwoordelijk is voor 90% van koolstofdioxide emissies van de maritieme sector. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vaart tussen en in EU-havens versus vaart tussen EU- en niet-EU havens. Voor de eerste categorie geldt de verplichting voor 100% van het gerapporteerd energieverbruik van schepen, voor de tweede 50%. Het voorstel is niet van toepassing op bijvoorbeeld oorlogsschepen, hulpschepen van de marine, of visserij-schepen.

De Commissie stelt ook voor om aangemeerde schepen te verplichten om walstroom te gebruiken ten einde de luchtvervuiling in kustgebieden en havens te reduceren. Deze verplichting gaat gelden per 1 januari 2030, voor container- en passagiersschepen groter dan 5.000 bruto tonnage die langer dan twee uur aanmeren. De Commissie beoordeelt, op basis van de MRV-verordening dat deze categorie schepen per schip het meest vervuילend zijn. In het voorstel zijn uitgezonderd van deze verplichting schepen die gebruik maken van zero-emissie technologieën of schepen die onverwacht een haven aandoen vanwege veiligheid- of reddingsdoel-einden. Twee andere uitzonderingen op de verplichting tot gebruik van walstroom betreffen niet-beschikbaarheid van walstroom of incompatibiliteit van de walstroominstallatie in de haven met de installatie aan boord. Op deze twee laatstgenoemde uitzonderingen mag vanaf 2035 nog slechts maximaal vijf keer per jaar, per schip, een beroep worden gedaan.

Ten aanzien van de verplichting tot reductie van de broeikasgasintensiteit van de gebruikte energie aan boord stelt de Commissie een rekenmethode voor op basis van een levenscyclusmethodiek⁷ om de gebruikte energie te bepalen, met als ijkpunt de gemiddelde intensiteit van de verbruikte energie aan boord van een schip in 2020⁸. De reductieverplichting, uitgedrukt in percentages, loopt in de tijd op: 2% reductie in 2025, 6% in 2030 en oplopend tot 75% in 2050.

Om bij te dragen aan de reductie van de broeikasgasintensiteit van scheepsbrandstoffen wordt voorgesteld dat hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen⁹ moeten worden ingezet. Deze brandstoffen moeten aantoonbaar voldoen aan de daarvoor geldende broeikasgasemissiereductie- en duurzaamheidseisen uit de richtlijn

⁵ Een scheepsvaartmaatschappij (in het voorstel *shipping company* genoemd) is gedefinieerd als de scheepseigenaar of een andere organisatie of persoon die de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van het schip heeft overgenomen van de scheepseigenaar.

⁶ Richtlijn 2015/757/EU

⁷ Het betreft hier een methodiek waarbij emissies berekend worden op basis van de gehele broeikasgas-impact van energie productie, transport, distributie en het gebruik aan boord van het schip, inclusief de impact gedurende de verbranding.

⁸ De broeikasgasintensiteit wordt uitgedrukt in gram CO₂-equivalenten per MJ energie.

⁹ Het gaat hier om biobrandstoffen en biogas, hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBOs), brandstoffen uit gerecyclede koolwaterstoffen (RCFs) en ook brandstoffen met een relatief lage broeikasgasintensiteit zoals LNG en LPG. Aantonen van broeikasgasemissiereductie en duurzaamheid gebeurt via certificering onder door de Commissie voor de RED erkende vrijwillige systemen (*voluntary schemes*)

hernieuwbare energie¹⁰ (RED). Voor deze brandstoffen mogen voor de berekening van de reductie standaardwaarden uit de RED worden gebruikt, of aan boord van het schip gemeten gecertificeerde waarden. Voor fossiele brandstoffen mogen alleen de standaardwaarden uit deze verordening worden gebruikt. Brandstoffen die niet voldoen aan de broeikasgasemissiereductie-eisen en/of duurzaamheidseisen van de RED en biobrandstoffen op basis van voedsel- en voedergewassen¹¹ krijgen dezelfde emissiefactor toegekend als de minst gunstige fossiele brandstofroute voor dat type brandstof. Daarmee dragen deze categorieën brandstoffen niet bij aan het behalen van de reductieverplichting.

De Commissie stelt voor dat scheepsvaartmaatschappijen verantwoordelijk zijn voor rapportages van het brandstofgebruik van schepen en het (aantoonbaar) voldoen aan de verplichting. Het schip moet een «nalevingscertificaat» bij zich hebben om aan te tonen dat voldaan is aan de verplichting. De controle van de rapportages worden uitgevoerd door private «onafhankelijk geaccrediteerde verificateurs» en handhaving op het schip wordt uitgevoerd door de lidstaten. De handhaving wil de Commissie regelen door aanpassing van de richtlijn betreffende havenstaatcontroles¹².

In beginsel is in het voorstel één scheepsvaartmaatschappij verantwoordelijk voor het voldoen aan de reductieverplichting door een schip. Met de introductie van een instrument voor «gebundelde naleving» voorziet de Commissie aanvullend in een mogelijkheid dat meerdere schepen van een of meerdere maatschappijen gezamenlijk aan de reductieverplichting voldoen, mits gebruik wordt gemaakt van dezelfde verificateur. Niet voldoen aan de limiet voor broeikasgasintensiteit en het niet naleven van de verplichtingen ten aanzien van het gebruik van walstroom, wordt beboet. De hoogte van de boete wordt door de verificateur berekend op basis van een door de Commissie vastgestelde rekenmethodiek. Na het betalen van de boete wordt het «nalevingscertificaat» verstrekt. De Commissie stelt voor de opbrengst van de boetes in het onder ETS bestaande Innovatiefonds te storten. De ontvangen middelen moeten worden besteed aan het bevorderen van de inzet van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart.

b) Impact assessment Commissie

Het voorstel richt zich op het bevorderen van de vraag naar duurzamere brandstoffen in de zeevaart. Hiertoe zijn drie beleidsopties overwogen. De eerste betreft een door de wetgever bepaald aandeel van hernieuwbare energie over alle gebruikte energie aan boord van schepen vanaf 2025. De tweede betreft een verplichting voor scheepsvaartmaatschappijen om een reductiepercentage van broeikasgasintensiteit van de energie gebruikt aan boord van zeeschepen te bereiken, technologie- en brandstofneutraal, vanaf 2025. De derde betreft een samengestelde op doelen gebaseerde aanpak waarbij de tweede beleidsoptie aangevuld wordt met stimulerende maatregelen om bepaalde technologieën die zijn geïdentificeerd door de wetgever gericht in gebruik te laten nemen.

De Commissie heeft gekozen voor de derde beleidsoptie, omdat dit onder andere een stimulans kan bieden tot vroegtijdige inzet van duurzamere nul-emissie oplossingen en voorkomt dat er een starre – en niet innova-

¹⁰ Richtlijn 2018/2001/EU

¹¹ Volgens de definitie van RED Artikel 2 punt 40

¹² Richtlijn 2009/16/EC

tieve ontwikkeling ontstaat voor bepaalde technologieën (*technology lock-in*¹³).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet met de Nederlandse Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens¹⁴ in op verduurzaming van de zeevaart. In deze Green Deal zijn met een groot aantal sectorpartijen en medeoverheden afspraken gemaakt over de verduurzaming van o.a. de zeevaart en het terugdringen van de CO₂-uitstoot en andere luchtverontreinigende stoffen. Tevens is Nederland voorloper in het opnemen van een inboekbevoegdheid (zogenaamde «opt-in») voor zeevaart in de systematiek van de jaarverplichting Energie Vervoer en Hernieuwbare Brandstof Eenheden (HBE's) als onderdeel van de nationale implementatie van de RED I en II. Voorts zijn in het Nederlandse duurzaamheidskader¹⁵ duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen opgenomen, die verder zijn uitgewerkt in de Kamerbrief over duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen¹⁶. De duurzaamheidscriteria zijn ook van toepassing op in Nederland geproduceerde en/of gebunkerde biobrandstof bestemd voor de zeevaart. Voorts streeft het kabinet ernaar de levering en inzet van geavanceerde duurzame biobrandstoffen¹⁷, hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO's) en toepassing van nul-emissie technieken gericht te bevorderen^{18 19}.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt het belang van verduurzaming van de zeevaart, en ziet in het *FuelEU Maritime* voorstel goede kansen om dit doel te helpen bereiken. Het kabinet vindt het van belang dat ook op EU-niveau regelgeving bijdraagt aan de verduurzaming van de zeevaart, de benodigde investeringen in duurzame technologie en brandstoffen helpt te bevorderen, en perspectief biedt op het tot stand brengen van maatregelen op mondiaal niveau (IMO, Internationale Maritieme Organisatie).

Het kabinet verwacht dat het voorstel kan bijdragen aan het stimuleren en opschalen van de vraag naar (en productie van) hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart en verwelkomt de invulling van het principe «de vervuiler betaalt»²⁰.

Het kabinet is van mening dat de middelen die voortkomen uit de boete-opbrengsten in principe aan de lidstaten toekomen. De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden bezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal klimaatbeleid en rekening houdend met sectoren met een grote transitieopgave en hun internationale concurrentiepositie, en conform de regels van budgetdisci-

¹³ Een *lock-in* kan optreden wanneer investeringen in één technologie voor de levering en het gebruik van energie aan boord van een schip zou leiden tot een voordeel of juist een nadeel in de toepassing van een andere technologie.

¹⁴ Kamerstukken 33 043 en 31 409, nr. 102

¹⁵ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617

¹⁶ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr.721

¹⁷ Brandstoffen zoals bedoeld in Annex IX-A van de RED

¹⁸ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617

¹⁹ Kamerstuk 35 626, nr. 6

²⁰ Kamerstuk 35 626, nr. 1

pline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

Het kabinet staat in algemene zin positief ten opzichte van de op doelen gebaseerde, technologie-neutrale benadering tot reductie van de broeikasgasintensiteit van de energie gebruikt aan boord. Deze benadering biedt aan de sector ruimte om zelf invulling te geven aan de reductieverplichting en de brandstofkeuze. Het kabinet verwacht echter, wanneer beschouwd in samenhang met andere voorstellen in het Fit-for-55-pakket dat de voorgestelde reductiepercentages tot 2030 leiden tot een mogelijk maar zeer beperkte verhoging van de vraag en daarmee ontwikkeling van geavanceerde duurzame biobrandstoffen, hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO's) en toepassing van nul-emissie technieken. Het kabinet vindt de voorgestelde 2% reductie in 2025 en 6% reductie in 2030 te laag, en heeft de zorg dat met de voorgestelde limieten de ontwikkeling van deze brandstoffen en technieken niet tijdig op gang komt. Het kabinet zal daarom pleiten voor verhoging van de reductieverplichting in 2025 en 2030 en inzetten op het voorkomen van een «lock-in» voor bepaalde technologieën. Het kabinet acht de percentages na 2030 meer kansrijk om te komen tot verschillende transitiepaden naar een klimaatneutrale zeevaart in 2050.

Het kabinet beoordeelt het als positief dat, met behulp van de bestaande RED II methodiek, broeikasgasemissies in de gehele keten van winning en gebruik worden meegenomen in het berekenen van de reductieverplichting. Het kabinet ziet echter wel aandachtspunten in de wijze van berekening en de hiervoor benodigde standaardwaarden die in annex II voorgesteld worden. Het kabinet constateert hierbij dat op enkele punten afgeweken wordt van zowel de RED II als IPCC-richtlijnen²¹. Het kabinet ondersteunt de ambitieuze Europese inzet om voedsel- en voederge-wassen zo min mogelijk te gebruiken voor biobrandstoffen. Dit past binnen de doelstelling van het kabinet om biomassa zo hoogwaardig mogelijk in te zetten²² en ook bij het ontwikkelen van de circulaire economie.

Het kabinet beoordeelt de verwachte toename van de brandstofkosten, die het gevolg zijn van de reductieverplichting, als proportioneel ten opzichte van het beoogde doel tot verduurzaming, maar zal deze wel steeds bezien in samenhang met de andere voorstellen uit het Fit-for-55-pakket die ook een impact hebben op de zeevaart, in het bijzonder de samenhang met EU-ETS Zeevaart. Daarnaast is meer duidelijkheid nodig over de mogelijke gevolgen voor in het bijzonder de korte vaart²³. Het betreft hier met name de onderlinge concurrentiepositie tussen schepen groter en kleiner dan 5.000 bruto tonnage. De Nederlandse vloot bestaat voor een groot deel uit schepen die actief zijn in de korte vaart. Het kabinet constateert dat de Commissie de toepassing van het voorstel (evenzo voor EU-ETS zeevaart) niet betreft op scheepstypes onder 5.000 bruto tonnage. Het kabinet zal de Commissie hierover bevragen en nader bezien of uitbreiding van de reikwijdte van het voorstel tot scheepstypes onder 5.000 bruto tonnage wenselijk en haalbaar is. Daarnaast heeft het kabinet zorg over de constatering dat de zeevaart de optie zal blijven houden om uit te kunnen wijken naar niet-EU havens, om zodoende een deel van de reis buiten de

²¹ Zo wordt in het voorstel van de Commissie de CO₂-emissie bij verbranding van biobrandstoffen, biogas en hernieuwbare brandstoffen (RFNBOs) gelijk gesteld aan die van hun fossiele equivalent en wordt geen rekening gehouden met de biogene/circulaire herkomst van de CO₂. De voorgestelde rekenmethode heeft daarom als risico dat inzet van deze hernieuwbare energiedragers geen of nauwelijks voordeel oplevert t.o.v. fossiel.

²² Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617

²³ Het gaat hier om Short-Sea-Shipping

reikwijdte van de verordening te laten vallen en dientengevolge deels de verplichtingen tot het gebruik van hernieuwbare of koolstofarme brandstoffen te ontlopen, wat mogelijk consequenties heeft voor het internationale concurrentievermogen.

Het kabinet heeft zorgen over het voorstel van de Commissie inzake uitvoering en handhaving, waar het voorstel zwaar leunt op de rol van private duurzaamheidssystemen en private verificateurs. Het internationale karakter van de zeevaartsector maakt dat er ontwijkend gedrag van de Europese regels kan optreden en dat er minder (toe)zicht is op handelingen die buiten de EU plaatsvinden. Het kabinet zal beoordelen in hoeverre de huidige systematiek van toezicht en handhaving op de productie en levering van gecertificeerde brandstoffen in EU en niet-EU landen volstaat. Dit is bovenal van belang omdat de rapportage- en reductieverplichting rust op het schip en niet op de producent of leverancier van de scheepsbrandstof.

Het kabinet staat verder voorzichtig positief ten opzichte van het voorstel van de Commissie dat met gebundelde naleving meerdere schepen van één of van meerdere maatschappijen gezamenlijk aan de reductieverplichting kunnen voldoen. Aandachtspunten zijn hoe dit model uitwerkt voor individuele bedrijven en scheepseigenaren die minder makkelijk gebruik zouden kunnen maken van het model en hoe naleving kan worden afgedwongen (met name in combinatie met het toezicht dat zwaar leunt op de rol van private verificateurs).

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel van de Commissie om een verplichting op te leggen op schepen om walstroom te gebruiken, maar constateert dat er ook alternatieve technologieën zijn en nog kunnen komen. Het kabinet zal aandacht vragen om de voorgestelde verplichting tot het gebruik van walstroom en mogelijke uitzonderingsgronden in nauwe samenhang te bezien met de voorgestelde verplichting in de AFIR gericht op het aanbod van walstroom in zeehavens. Het in samenhang beoordelen van vraag en aanbod is noodzakelijk om te voorkomen dat er richting 2030 of later een ongewenste mismatch ontstaat tussen de behoefte aan walstroom vanuit zeeschepen en de beschikbare infrastructuur in de havens (aansluitpunten).

Tot slot wil het kabinet, gezien het mondiale karakter van de zeevaartsector blijven streven naar maatregelen in mondiaal verband via de IMO, omdat mondiale maatregelen over het algemeen effectiever zijn en zorgen voor een gelijk speelveld. Het kabinet ziet in de nu voorgestelde systematiek kansen om ook in IMO toe te werken naar draagvlak voor een vergelijkbare aanpak. Het gaat hierbij met name om op IMO-niveau draagvlak te creëren voor een op doelen gebaseerde aanpak om de vraag naar duurzame energie te stimuleren, het reduceren van de broeikasgasintensiteit van de energie gebruikt aan boord van het schip en het gebruik maken van een levenscyclusmethodiek. Dit zal tevens bijdragen aan een effectiever toezicht op de handelingen buiten de EU.

Het kabinet zal naar aanleiding van deze beoordeling ook nauwgezet met de sector optrekken om te bezien hoe precies uitvoering te geven aan de doelstellingen van het voorstel. Het kabinet zal hierbij ook het internationale concurrentievermogen meenemen, zie hiervoor ook onderdeel 5 van dit fiche.

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin (Kamerstuk 35 377, nr. 19). Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. De effecten op het eerste aspect – de kwaliteit van leven voor de huidige generaties in Nederland, bijvoorbeeld in termen van gezondheid, inkomen en milieu – beoordeelt het kabinet positief, omdat het de verordening bijdraagt aan de klimaatdoelen voor 2030 en 2050. Daarnaast zal de verordening ook tot een verlaging van luchtvervuiling en stikstofuitstoot leiden. De gevolgen van het tweede aspect – de kapitaalvoorraden voor latere generaties – zijn volgens het kabinet ook positief omdat de Commissie sterk inzet op het beperken van de negatieve effecten van klimaatverandering. Bij het derde aspect – grensoverschrijdende effecten zoals geldstromen en milieueffecten – voorziet het kabinet dat de duurzaamheid van de hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen voldoende geborgd is om negatieve grensoverschrijdende effecten te voorkomen, ook gezien de gelijke EU-brede aanpak. De gevolgen voor het vierde aspect – de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving – lijken voor het kabinet grotendeels positief gezien de baten de samenleving als geheel tegemoetkomen en de kosten bij de vervuiler liggen. Het kabinet beziet de verdeling van kosten en baten in samenhang met de rest van het Europese en nationale klimaatbeleid.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zullen veel lidstaten op hoofdlijnen positief staan ten opzichte van het voorstel om broeikasemissies in de zeevaart te reduceren door het stimuleren van hernieuwbare brandstoffen. De verwachting is dat zij de gepresenteerde systematiek zullen steunen, maar aandacht zullen vragen voor de vraag of de voorgestelde reductiepercentages een voldoende prikkel tot verduurzaming zullen bieden. Ook de uitvoeringslasten en het boetesysteem zal de aandacht van de lidstaten hebben. Het is de verwachting dat enkele lidstaten kritisch zullen zijn dat de verantwoordelijkheid gelegd wordt bij het schip, in plaats van bij de producent/leverancier van scheepsbrandstoffen. Verder wordt verwacht dat de handhavingsaspecten van de gecertificeerde brandstoffen buiten de EU tot vragen over uitvoerbaarheid zullen leiden. Het is verder nog onduidelijk hoe het Europees Parlement tegenover het voorstel staat, omdat zij zich nog niet uitgesproken hebben hierover.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU is positief. De Commissie baseert de bevoegdheid op artikel 100, tweede lid, VWEU. Op grond van dit artikel kan het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure, passende bepalingen vaststellen voor de zeevaart en de luchtvaart. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtgrondslag. Op het gebied van vervoer heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub g, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel als positief. Het voorstel heeft tot doel om de om broeikasgasemissie in de maritieme sector te reduceren, in lijn met het realiseren van de doelstellingen in de EU Green Deal en tegelijkertijd een gelijk speelveld binnen de maritieme sector in de EU te waarborgen. Ter realisatie van deze doelstellingen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd wegens het bij uitstek grensoverschrijdende karakter van de zeevaart en de klimaatproblematiek. Daarnaast zorgt het voorstel om de broeikasgasintensiteit te reduceren voor een gelijk speelveld voor de onder de verordening vallende zeevaart. Het harmoniseren van de verplichtingen tot reductie van uitstoot van aangemeerde schepen in Europese havens draagt ook bij aan een gelijk speelveld tussen Europese havens. De doelen zoals genoemd in het voorstel kunnen niet of nauwelijks op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt zonder verstoring van de interne markt, daarom is een EU-aanpak nodig.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel als positief. Het voorstel heeft tot doel broeikasgasemissie in de maritieme sector te reduceren door gebruik van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart te stimuleren en tegelijkertijd een gelijk speelveld binnen de maritieme sector in de EU te waarborgen. Het kabinet is van mening dat de maatregelen zoals voorgesteld door de Commissie geschikt zijn om deze doelstellingen te behalen en daarmee in lijn zijn met het bereiken van de doelstellingen in de EU Green Deal. Dit geldt bijvoorbeeld voor de op doelen gebaseerde aanpak om de vraag naar duurzame energie te stimuleren, het reduceren van de broeikasgasintensiteit van de energie gebruikt aan boord van het schip en het gebruik maken van een levenscyclusmethodiek. Daarbij beoordeelt het kabinet de verwachte toename van de brandstofkosten als proportioneel ten opzichte van het beoogde doel van verduurzaming. Het aangekondigde beleid gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk, en er wordt voldoende ruimte gelaten voor lidstaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het technologie-neutraal reduceren van de broeikasgasintensiteit voor de gebruikte energie aan boord van schepen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft gevolgen voor de EU-begroting. De kosten voor ontwikkeling van IT rapporteermiddelen worden begroot op € 0,5 mln. (in totaliteit en tot 2050). Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De financiële consequenties voor alle EU-lidstaten worden door de Commissie begroot op eenmalig € 1 mln. Deze kosten zijn begroot over de volledige tijdshorizon van het voorstel (tot 2050)²⁴ en bestaan hoofdzakelijk uit additionele tijd benodigd tijdens controles en inspecties.

²⁴ Het betreft de totale toename van kosten over de periode 2021–2050, uitgedrukt in de waarde ten tijde van publicatie van het voorstel, ten opzichte van het ijkjaar 2015.

Aangezien het kabinet zorgen heeft over de uitvoering en handhaving van het voorstel, is het de voorzichtige inschatting dat de financiële consequenties voor de rijksoverheid en/of medeoverheden groter zijn.

De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden gezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal klimaatbeleid en rekening houdend met sectoren met een grote transitieopgave en hun internationale concurrentiepositie, en conform de regels van budgetdiscipline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De totale financiële consequenties voor partijen die verantwoordelijk zijn voor de handelingen van het schip bestaan EU-breed uit € 89,7 mld. en bestaan hoofdzakelijk uit kapitaal- en brandstofkosten (€ 25,8 mld. respectievelijk € 63,9 mld.), daarnaast € 521,7 mln. aan administratieve kosten waaronder: datacollectie, -submitie, verificatie van de nalevingsplannen en het jaarlijkse energierapport, medewerking tijdens audits en inspecties alsook training van bemanningsleden. Het is niet bekend wat het aandeel van de Nederlandse partijen in deze kosten is. Indirecte financiële consequenties voor EU havens worden gerelateerd aan het kunnen aanbieden van de noodzakelijke bunkerinfrastructuur en wordt begroot op € 5,7 mld., alsook het ontwikkelen van richtlijnen voor veilig omgaan met nieuwe hernieuwbare energiedragers. Deze kosten zijn begroot over de volledige tijdshorizon van het voorstel (tot 2050).

De verordening zal gevolgen hebben voor de ervaren regeldruk voor scheepseigenaren gerelateerd aan verplichtingen gericht op het opstellen van nalevingsplannen, energierapporten en benodigde trainingen om veilig om te kunnen gaan met nieuwe hernieuwbare energiedragers aan boord van het schip. Er zal ervaring opgebouwd moeten worden met de rapportages die, ten opzichte van reguliere rapportages, onder andere uitgebreid zijn naar het rapporteren van bron tot brandstoftank emissies en van gebruik van elektriciteit/walstroom.

De impact van administratieve lasten en ervaren regeldruk voor brandstofleveranciers worden door de Commissie als niet-significant ingeschat.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het hogere ambitieniveau draagt sterk bij aan de nationale en Europese klimaatdiplomatie, doordat het toont dat Nederland en de EU grote slagen maken en zich in willen spannen voor mondiale problemen. Het kabinet ziet echter enkele aandachtspunten. Het voorstel is vlagneutraal, waardoor Europese en niet-Europese reders dezelfde verplichtingen hebben. Dit is gunstig vanuit het oogpunt van het internationale concurrentievermogen. Dat het voorstel deels deze extra-EU reikwijdte heeft, waarbij de opbrengsten niet alleen aan de zeevaart zelf ten goede kunnen komen, maar ook aan landgebonden initiatieven ter bevordering van de inzet van duurzame energie binnen de EU, kan tot protest van derde landen leiden. In zijn algemeenheid wordt door de lidstaten van de IMO zeer kritisch gekeken naar EU-regelgeving die het mondiale speelveld raakt. Daarnaast heeft het kabinet zorgen dat zeeschepen zich deels aan de verplichting kunnen onttrekken door havens in niet-EU landen aan te doen, en dat door dit ontwijkgedrag EU havens benadeeld kunnen

worden. Dit kan ook nadelige gevolgen hebben voor de positie van Nederlandse havens. Nederland zal deze gevolgen gaandeweg de onderhandelingen nader in kaart brengen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het betreft een voorstel voor een verordening, verordeningen zijn direct toepasselijk en mogen niet in nationale wetgeving worden omgezet, maar de toepassing ervan moet wel tijdig verzekerd worden. Ook zal het toezicht en de handhaving belegd moeten worden.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het kabinet constateert een aanzienlijke hoeveelheid voorgestelde bevoegdheden voor het vaststellen van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen inzake vooral toezicht en handhaving, waarvan de gevolgen fors kunnen zijn en nader beoordeeld zullen worden in samenhang met de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT).

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen de sjablonen voor gestandaardiseerde monitoringplannen (artikel 7), de regels voor toegang, functionele en technische specificaties van de nalevingsdatabase (artikel 16) en de modellen voor het FuelEU nalevingscertificaat (artikel 19) vast te stellen. Het kabinet kan zich vinden in de toekenning van deze bevoegdheden. De uitvoeringsbevoegdheden regelen geen essentiële onderdelen van de verordening, waardoor toekenning van deze bevoegdheden mogelijk is. Ook is de toekenning van deze bevoegdheden wenselijk wegens de flexibiliteit die hiermee wordt geboden. Daarnaast ligt de keuze voor uitvoeringshandelingen voor de hand aangezien de handelingen gericht zijn op de eenvormige uitvoering van de verordening.

Voor wat betreft de keuze voor de procedure voor vaststelling van de uitvoeringshandelingen wordt gekozen voor de onderzoeksprocedure voor artikel 7, lid 4, en artikel 16, lid 2, zoals genoemd in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Een raadplegingsprocedure wordt voorgesteld voor artikel 19, lid 5, zoals genoemd in artikel 4 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor de onderzoeksprocedure in de genoemde artikelen gelet op het feit dat de uitvoeringshandelingen een impact kunnen hebben op het milieu. Omdat deze uitvoeringshandelingen betrekking hebben op het milieu is op grond van artikel 2, lid 2, onder b, onder iii, van Verordening (EU) Nr. 182/2011 de onderzoeksprocedure de aangewezen procedure. Het kabinet kan zich ook vinden in de keuze voor de raadplegingsprocedure voor artikel 19, lid 5, aangezien dit toeziet op het vaststellen van de modellen voor het nalevingscertificaat en geen betrekking heeft op het milieu of een van de andere situaties zoals bedoeld in artikel 2, lid 2 van Verordening (EU) Nr. 182/2011.

Het voorstel geeft de Commissie daarnaast de bevoegdheid om per gedelegeerde handeling de bron-tot-propeller emissiefactoren zoals beschreven in Annex II amenderen ten einde consistentie met gerelateerde internationale standaarden en wetgeving te bewaken (artikel 4), annex III amenderen ten einde rekenschap te geven van nieuwe nul-emissie technologieën of gebruiksvoorwaarden (artikel 5) en eisen te

stellen aan laboratoriumtesten en directe emissiemetingen (artikel 9). Ook kan de Commissie op grond van het voorstel per gedelegeerde handeling de methoden en criteria ontwikkelen voor de accreditatie van de *verifiers* (artikel 13), de formule voor berekenen van de referentiewaarde van de broeikasgasintensiteit uit artikel 1, en de hoogte van de boete zoals bedoeld in artikel 20, paragraaf 2 (artikel 20) en nadere regels te stellen voor de betaling van boetes (artikel 21). Met deze gedelegeerde handelingen worden er geen essentiële onderwerpen van de verordening geregeld. De toekenning van een delegatiebevoegdheid is daarmee mogelijk. Daarnaast ligt de keuze voor de gedelegeerde handelingen in bovengenoemde artikelen voor de hand, aangezien het gaat om bevoegdheden om de verordening aan te vullen of te wijzigen op aspecten die al in de bijlagen van de verordening zijn opgenomen (technische eisen). Vanwege de snelle ontwikkelingen die voor kunnen komen bij bijvoorbeeld deze technische eisen is het ook wenselijk dat dit per gedelegeerde handeling wordt vastgesteld.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde inwerkingtreding is 1 januari 2025. Het kabinet heeft de inschatting dat de termijn tot inwerkingtreding in beginsel haalbaar is. De mate waarin dit haalbaar is hangt met name sterk af van de tijd die benodigd om de aandachtspunten in handhaving en uitvoering uit te werken.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal voor 31 december 2030 ter evaluatie van de verordening een rapport opstellen over de evaluatie van het functioneren van de verordening en de evolutie van de technologieën en markt voor hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in het maritieme transport en de impact op de maritieme sector in de Unie. Hierbij zal in het bijzonder ingegaan worden op mogelijke amendering van de reductielimieten zoals voorgesteld in Artikel 4 lid 2, de scheepstypen waarop artikel 5 lid 1 van toepassing is en de uitzonderingen zoals bedoeld in artikel 5 lid 3. Het kabinet is hier voorstander van, maar heeft aarzeling bij mogelijke amendering van de uitzonderingen zoals bedoeld in artikel 5 lid 3. Het wetgevende kader moet namelijk voldoende impuls en zekerheid bieden aan aanbieders en gebruikers van walstroom, mede met het oog op de business cases en de wens tot het voorkomen van overbodige investeringen in de haven of aan het schip.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Op basis van de impact assessment wordt door de Commissie de implicaties van het gepresenteerde voorstel voor de uitvoering en handhaving als beperkt verondersteld. Dit hangt echter sterk af van de vraag of er naast privaat toezicht aanvullend sprake zal zijn van publiek toezicht. Feitelijk komt een groot deel van de uitvoering bij private verificateurs te liggen. Het kabinet heeft zorgen over de (te) beperkte mogelijkheden voor lidstaten om hierop toe te zien.

Reders hebben de mogelijkheid om bij de bevoegde autoriteiten een beoordeling te vragen van de maatregelen van de verificateurs. In de zeevaart kunnen bij het toezicht tekortkomingen worden geconstateerd die directe relatie hebben met de werkzaamheden van de verificateur. De ILT is op basis van het voorstel van de Commissie heel beperkt in staat om de verificateur aan te spreken. De Commissie stelt voorts voor het toezicht op schepen te beperken tot het constateren of een door de private verificateur afgegeven «FuelEU nalevingscertificaat» aanwezig is.

Het kabinet heeft twijfels bij de consistentie en houdbaarheid van het door de Commissie voorgestelde stelsel van enerzijds private uitvoering en toezicht, en anderzijds handhaving door publieke autoriteiten in lidstaten. Het kabinet constateert dat het voorstel een zwaar beroep doet op een nog niet ingericht privaat toezicht in een mondiaal opererende sector op de inzet van moeilijk verifieerbare brandstof, die op tal van manieren en op vele plaatsen geleverd kan worden. In samenspraak met de NEa en de ILT zal het kabinet nader onderzoeken of het voorstel voldoende handvatten voor handhaving biedt om naleving te bevorderen en of aanvullende handvatten benodigd zijn. Hierbij zal ook voor het huidige voorstel beoordeeld worden of en hoeveel aanvullende kosten voor toezicht en naleving verwacht worden. Het is nu al duidelijk dat voor de handhaving en het toezicht op brandstofleveranciers alsook voor de handhaving op het schip nauwe samenwerking tussen de NEa en ILT essentieel is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De implicaties van het voorstel voor ontwikkelingslanden kunnen bestaan uit effecten op handel en exportmogelijkheden specifiek voor (grondstoffen voor) hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen. De handel met ontwikkelingslanden kan afnemen aangezien hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen een hogere kostprijs hebben dan conventionele scheepsbrandstoffen en dientengevolge de maritieme transportkosten zullen stijgen.

De kostprijs van productie van de grondstoffen voor biograndstoffen is vaak lager in tropische landen dan in Europa. De kostprijs van de productie van synthetische brandstoffen is lager in delen van Azië, het Midden-Oosten, Noord Afrika en delen van Zuid-Amerika. Landen in deze regio's, alsook ontwikkelingslanden, kunnen profiteren van een toenevende vraag naar (grondstoffen voor) hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen en daarmee de exportmogelijkheden hiervan.

De impact van klimaatverandering wordt disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. Deze verordening leidt tot een reële afname van de broeikasgasemissies in de EU, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het beperken van deze klimaatverandering.