

Vergaderjaar 2022–2023

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 1141

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2022

Op 22 november 2021 is uw Kamer geïnformeerd¹ over het klimaatbeleid voor de zeevaart. Bij die gelegenheid is toegezegd uw Kamer voortaan jaarlijks op de hoogte te stellen van de voortgang.² Zoals in de brief van 22 november 2021 is benadrukt wil het kabinet toewerken naar een klimaatneutrale zeevaart in 2050. Nederland kan en wil internationaal tot de koplopers behoren om de verduurzamingsopgave in de zeevaart te realiseren. In het beleidsprogramma van het Ministerie van IenW is dit nader toegelicht³. Gezien het internationale karakter van de zeevaart is daarvoor primair de inzet in de EU en in IMO⁴ bepalend.

Het kabinet zet voor deze opgave in op drie sporen: 1) de transitie naar duurzame energiedragers, 2) het stimuleren van investeringen in innovatie en ontwikkeling en 3) marktgerichte maatregelen. Middels deze brief ga ik in op de stand van zaken. In de Europese en mondiale afspraken is de inzet vooral gericht op spoor 1 en 3. In de nationale inzet heeft ook spoor 2 een prominente plaats.

¹ Kamerstukken 32 813 en 31 409, nr. 934.

² Tevens geef ik met deze brief invulling aan mijn toezegging aan het lid Koerhuis om bij de Europese Commissie de mogelijkheden te verkennen tot het volgen van EU klimaatregels voor bijmenging in niet EU zeehavens middels bilaterale verdragen met niet-EU landen. Ook geef ik invulling aan mijn toezegging om vervolgonderzoek te doen naar wat er nodig is voor klimaatneutraliteit in de zeevaart in 2050 en wat daarvoor al in gang gezet moet zijn in 2030, en aan mijn toezegging aan de leden van de commissie voor Infrastructuur en Waterstaat om uw Kamer voortaan jaarlijks op de hoogte te houden van de inzet van Nederland in de onderhandelingen in IMO en de afspraken die in dit verband worden gemaakt. Deze brief gaat specifiek in op de klimaat gerelateerde afspraken in IMO verband. IMO afspraken over andere onderwerpen komen in deze brief niet aan bod.

³ Kamerstuk 35 925 XII, nr. 106.

⁴ Mondiale afspraken over de zeevaart worden vastgelegd in de International Maritime Organisation (IMO).

Europese afspraken

Op 14 juli 2021 heeft de Europese Commissie een pakket aan maatregelen gepresenteerd met als doel om in 2030 een emissiereductie van ten minste 55% te realiseren ten opzichte van 1990: het Fit-for-55 pakket. Middels zes-wekelijks brieven bent u door de Minister voor Klimaat en Energie op de hoogte gehouden van de onderhandelingen⁵. Voor de zeevaart zijn met name de volgende onderdelen van belang: 1. De uitbreiding van het emissiehandelssysteem (EU ETS) naar de zeevaart; 2. De verplichting om de broeikasgas-uitstoot door brandstoffen gebruikt op zeeschepen met bepaalde percentages te verminderen (FuelEU Maritime); 3. De verplichting aan zeehavens om walstroom beschikbaar te stellen (AFIR); 4. De verplichting aan brandstofleveranciers om specifieke percentages duurzame energiedragers te leveren (RED).

Europees emissiehandelssysteem (EU ETS)

Tijdens de Milieuraad van 28 juni 2022 is een algemene oriëntatie bereikt over de herziening van het ETS⁶. Onderdeel hiervan is een uitbreiding van het ETS naar de zeevaart. Invoering gebeurt gefaseerd, naar verwachting tussen 2024 en 2026. Na de invoeringsperiode vallen de CO₂-emissies tussen Europese havens van vracht- en passagiers zeeschepen boven 5000 bruto tonnage onder het ETS⁷. Het aantal rechten in het ETS wordt jaarlijks naar beneden gebracht, waardoor de prijs voor rechten naar verwachting blijft stijgen. De trilog tussen Europees Parlement, Raad en Commissie is gestart en er wordt ingezet op een akkoord voor eind 2022. Zowel de voorstellen als de planning kunnen tijdens de trilog nog wijzigen.

Het kabinet is tevreden met de voortgang van de onderhandelingen tot dusver. Met het huidige voorstel wordt het mogelijk om ook de zeevaart via ETS bij te laten dragen aan de EU-emissiereductie doelstelling van 55% in 2030. Het voorstel om ook kleinere schepen, vanaf 400 bruto tonnage, onder ETS te laten vallen is echter nog niet opgenomen. Juist veel Nederlandse zeeschepen vallen in dit segment. Dit maakt een tijdige start van verduurzaming in de Nederlandse sector lastiger. Wel heeft het kabinet kunnen bewerkstelligen dat wordt gestart met het monitoren en rapporteren van emissies van kleinere vrachtschepen. Hierdoor kan een eventuele uitbreiding naar dit segment tijdens de geplande review in 2026 onderbouwd worden. Nederland blijft hierop inzetten. Ook ten aanzien van superjachten blijft de inzet dat er zo min mogelijk uitzonderingen worden gecreëerd. In de uitwerking houdt Nederland aandacht voor het tegengaan van ontwiking en voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het Europees Parlement wenst het ambitieniveau van ETS-maritiem op te schroeven, onder meer door uitbreiding naar het genoemde segment van kleinere schepen. Ook wil het EP met een groot deel van de veilinginkomsten een maritiem fonds voeden dat de verduurzaming van de zeevaart moet stimuleren.

FuelEU Maritime

FuelEU Maritime verplicht container- en passagiersschepen die Europese havens aandoen om de broeikasgas intensiteit van brandstoffen aan

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3461.

⁶ Kamerstuk 21 501-08, nr. 874.

⁷ Vaarten van Europese havens naar niet-EU havens en andersom tellen voor 50% mee.

boord te verminderen. Ook verplicht het voorstel aangemeerde schepen⁸ om per 2030 walstroom te gebruiken. Beide aspecten stimuleren de vraag naar hernieuwbare brandstoffen. In het commissievoorstel moet de broeikasgas intensiteit van brandstoffen in 2025 met 2% verminderd zijn ten opzichte van 2020. Dit bouwt op naar 6% in 2030, 13% in 2035 en 75% in 2050. Op 2 juni jl. is in de Transportraad een algemene oriëntatie bereikt over FuelEU Maritime. Ook voor FuelEU Maritime moet de triloof fase nog worden doorlopen en kunnen de voorstellen dus nog wijzigen. Aangezien het Europees Parlement in oktober jl. pas haar positie heeft vastgesteld is de kans op afronding in 2022 relatief klein.

Het kabinet is tevreden met de voortgang van de onderhandelingen tot dusver. Nederland onderschrijft het algemene doel van *FuelEU Maritime*, maar pleit wel voor ophoging van de reductiepercentages. Dit past bij de Nederlandse inzet op ambitieuze afspraken en brengt FuelEU meer in lijn met de reductiepercentages uit de Regional Energy Directive (RED III), waarop hieronder nader wordt ingegaan. Bij de algemene oriëntatie heeft Nederland samen met enkele andere lidstaten een verklaring uitgesproken waarin die verhoging wordt bepleit.⁹ In het Europees Parlement is een amendement aangenomen om de reductiepercentages voor het jaar 2035 verder te verhogen. Net als bij ETS is er ook bij FuelEU Maritime niet voorzien in directe opname van kleinere schepen, tussen 400 en 5.000 bruto tonnage. Nederland pleit voor uitbreiding naar deze categorie schepen.

Alternative Fuel Infrastructure Regulation (AFIR)

Ook de AFIR is inmiddels in de triloof fase beland. De voor de zeevaart relevante bepalingen betreffen met name een verplicht aanbod van walstroom vanaf 2030 voor container-, cruise en ferryschepen in zeehavens. Dit zijn dezelfde segmenten waarvoor FuelEU Maritime een verplichting voor afname van walstroom binnen havens voorschrijft. Daarmee wordt in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de inzet van het kabinet om vraag en aanbod goed op elkaar af te stemmen. Daarnaast dienen havens te voorzien in een adequaat niveau (passend bij de vraag) van LNG bunkerpunten. Het Europees Parlement wil dit uitbreiden naar waterstof en ammonia per 2025. De posities van Raad en Parlement liggen wat betreft de vereisten rond infrastructuur in havens niet ver uit elkaar.

In de brief aan de Tweede Kamer van 13 juni 2022¹⁰ heb ik in grote lijnen mijn voorgenomen beleidsaanpak rond de walstroom voorziening in Nederlandse havens geschetst. Samengevat zet lenW in op afspraken met de Branche Organisatie Zeehavens (BOZ) om met een gerichte inzet van subsidiemiddelen en het verkennen van een nationale walstroomverplichting te kunnen voldoen aan de toekomstige EU verplichtingen.

⁸ Het gaat om container- en passagiersschepen binnen de scope van FuelEU Maritime die aangemeerd zijn voor een minimale duur van 2 uur. Schepen voorzien van nul-emissie technologie zijn uitgezonderd, evenals schepen die voor een onverwacht havenbezoek aanmeren. Ook zijn er uitzonderingen gecreëerd voor situaties waarin walstroom niet beschikbaar of incompatibel is.

⁹ Joint statement on FuelEU Maritime – TTE
<https://www.permanentrepresentations.nl/binaries/nlatio/documenten/publications/2022/06/02/joint-statement-on-fueleu-maritime/Statement+TTE++FuelEU+Maritime.pdf>.

¹⁰ Kamerstuk 31 409, nr. 350.

Ook voor de RED III wordt momenteel de triloofase doorlopen. De RED geeft de verplichting aan brandstofleveranciers (de aanbodzijde) om een aandeel hernieuwbare energie in vervoer te realiseren. Het is aan de lidstaat om, binnen de kaders, de opgave te verdelen over de vervoersectoren. De RED kan daarmee gebruikt worden om brandstofleveranciers aan zeevaart te verplichten om hernieuwbare energie aan te bieden, aansluitend bij de vraag die volgt vanuit FuelEU Maritime. Tegelijkertijd zijn er ook uitdagingen voor het gelijke speelveld. De richtlijn laat veel vrijheid aan de lidstaten en daarmee kan de implementatie verschillend uitpakken. Dit is voor een internationale sector als de zeevaart niet bevorderlijk. Daarom trek ik met de implementatie nadrukkelijk samen op met de relevante (buur)landen. Momenteel doorloop ik, in consultatie met de vervoersector, een traject om de vormgeving van de implementatie uit te denken. De uitkomsten bespreek ik graag begin komend jaar met uw Kamer.

De ambities voor vervoer in de triloof leiden tot sterk verschillende scenario's wat betreft de Nederlandse context. Het EP is het meest ambitieus, terwijl de Raad de laagste ambitie formuleert. Conform het BNC-fiche¹¹ steunt Nederland de ambitie uit het Commissievoorstel.

In aanvulling op de genoemde maatregelen heb ik u tijdens het CD maritieme zaken van 5 juli jl. (Kamerstuk 31 409, nr. 355) toegezegd dat ik bij de Europese Commissie de mogelijkheden zal verkennen tot het volgen van EU-klimaatregels voor bijmenging in niet EU-zeehavens middels bilaterale verdragen met niet EU-landen. De Commissie is van mening dat zij hiervoor competent is, maar vraagt zich af in hoeverre het voorziene probleem (een ongelijk speelveld waardoor schepen uitwijken naar niet-EU havens) zich zal voordoen. Nederland blijft de inzet hierop richting de Commissie bepleiten.

Impact Fit-For-55 op de klimaattransitie in de zeevaart

Met de maatregelen uit het Fit-For-55 pakket wordt het kader neergezet voor de transitie naar het gebruik van duurzame brandstoffen in de zeevaart. Tegelijkertijd geeft de impact assessment van de Europese Commissie bij het pakket aan dat het effect op verduurzaming van de sector tot 2030 gering zal zijn. Zoals aangegeven in mijn brief van vorig jaar¹² dient de klimaattransitie in de zeevaart snel op gang te komen om de lange termijn doelstellingen te kunnen realiseren.

CE Delft heeft in opdracht van het ministerie onderzoek uitgevoerd naar de impact van de Fit-For-55 voorstellen op de transitie naar duurzame energiedragers in de zeevaart in de fase tot 2030. De studie is als bijlage bij deze brief opgenomen. Specifiek is onderzocht of de maatregelen uit het pakket passen bij een traject naar klimaatneutraliteit in 2050. De studie concludeert dat de architectuur van het pakket hiervoor geschikt is. De studie concludeert echter ook dat het voorliggende pakket tot 2030 onvoldoende stimulans creëert voor de ontwikkeling van brandstoffen en technologieën die als essentieel worden beschouwd om de sector per 2050 klimaatneutraal te laten zijn. Er is dus meer nodig om die noodzakelijke snelle start mogelijk te maken. Hiervoor worden enkele voorstellen gedaan, waaronder het aanscherpen van de doelstellingen in FuelEU Maritime, het ondersteunen van de ontwikkeling van technologie,

¹¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3185.

¹² Kamerstukken 32 813 en 31 409, nr. 934.

infrastructuur en duurzame brandstoffen en het verkleinen van het kostenverschil tussen deze duurzame brandstoffen en fossiele brandstoffen. In de nationale en Europese inzet neem ik de bevindingen uit dit onderzoek mee.

IMO

Voor de onderhandelingen in IMO bereiden de EU-lidstaten een gecoördineerde inzet voor die in lijn is met de afspraken uit het Fit-For-55 pakket. Zoals aan Kamer toegezegd informeer ik u hierbij over de Nederlandse inzet. Na afloop van de onderhandelingen ontvangt u een toelichting bij de gemaakte afspraken. Nederland schrijft actief mee aan de Europese inzet, en werkt aan het smeden van internationale coalities.

In 2018 is voor het eerst een broeikasgas reductiestrategie in IMO vastgesteld. De strategie behelst o.a. de aanzet voor de ontwikkeling van korte, midden en lange termijn maatregelen. U bent in de vorige brief geïnformeerd over de korte termijn maatregelen die op 1 januari 2023 van kracht zullen worden.

De broeikasgas reductiestrategie wordt in 2023 herzien. Nederland zet in op het uitschakelen van de absolute broeikasgasemissies in 2050 (broeikasgasemissies naar nul, in lijn met het Parijs akkoord). Ook zet Nederland in op ambitieuze tussendoelen in 2030 en 2040, zodat tijdig vóór 2050 al op concrete reducties gestuurd wordt. In 2023 ligt naast de herziening van de strategie ook een pakket van middellange termijn maatregelen voor die de doelstellingen moeten helpen realiseren. De Europese onderhandelingsinzet bevat o.a. een voorstel om de broeikasgas intensiteit van scheepsbrandstoffen te normeren, met kenmerken die aansluiten bij FuelEU maritime. Daarnaast wordt gewerkt aan een maatregel gericht op beprijzing van broeikasgas-uitstoot. Hiervoor liggen verschillende voorstellen op tafel, variërend van een heffing tot een emissiehandelsstelsel. Naar verwachting zullen de onderhandelingen in de zomer van 2023 in IMO tot een samenhangend besluit leiden.

In 2023 worden in IMO ook ondersteunende onderwerpen behandeld. Dit betreft o.a. het verzamelen van data over gevaren zeemijlen en de daarbij horende emissies en het vaststellen welke uitstoot meetelt in de gemaakte afspraken. Nederland zet in op de zogenoemde *Lifecycle Assessment* methode, waarbij ook de broeikasgas uitstoot bij de productie van brandstoffen meetelt («well to wake»). Zeker in de zeevaart is dit essentieel, om te voorkomen dat de uitstoot zich van schip naar land verplaatst. Deze inzet wordt gedeeld door andere EU-landen, de Commissie en overige ambitieuze landen. Minder ambitieuze landen pleiten ervoor om alleen de emissies op het schip zelf mee te wegen.

Nationale inzet

Naar verwachting zullen de genoemde internationale instrumenten (normeren en beprijzen) vanaf ca. 2030 de klimaattransitie in de zeevaart kunnen dragen en voldoende stimulans bieden voor duurzame investeringen. Gezien de lange levensduur van schepen is het echter nodig om al de komende jaren de transitie in gang te zetten, om in 2050 klimaatneutraal te kunnen zijn. Daartoe zullen aanvullende investeringsimpulsen op Europees en nationaal niveau nodig zijn. Daarnaast vormt de zeevaart momenteel nog geen onderdeel van de nationale klimaatdoelen van het kabinet, zoals vastgelegd in het Klimaatakkoord. Om ook op nationaal niveau actief bij te kunnen dragen aan verduurzaming van de zeevaartsector zal ik de komende tijd samen met de Minister voor Klimaat en Energie verkennen op welke wijze ook vanuit het nationale beleid op

verduurzaming in de zeevaart gestuurd kan worden. Hierbij wordt o.a. de link gelegd met het missiegedreven innovatiebeleid.

Routekaart Verduurzaming Zeevaart

Voortbouwend op de internationale afspraken waaraan momenteel wordt gewerkt wil ik samen met partijen uit de gehele waardeketen komen tot afspraken over verduurzaming van de Nederlandse zeevaartsector. Hiervoor wordt samen met sector- en ketenpartijen (inclusief verladers en financiële instellingen) een Routekaart Verduurzaming Zeevaart opgesteld. Deze moet onder andere inzichtelijk maken hoe de Nederlandse zeevaartsector invulling wil geven aan de Europese voorstellen, en hoe de inzet vanuit sector en overheid elkaar maximaal kunnen versterken. Hierbij wordt bekeken welke (extra) investeringsimpulsen nodig zijn, welke rol duurzaam aanbesteden van waterbouwprojecten kan spelen, en welke (voortrekkers)rol de rijksoverheid kan spelen bij het verduurzamen van de eigen vloot. Naast internationale afspraken bouwt de routekaart ook voort op de meest actuele kennis over de brandstoftransitie en op het Maritiem Masterplan.

Roadmap Brandstoftransitie

In de toekomst van de zeevaart zullen verschillende energiedragers een rol spelen in de verschillende segmenten van de vloot. Momenteel is nog onduidelijk welke energiedragers dit zullen zijn. Het ministerie wil met een «Roadmap Brandstoftransitie» inzichtelijk maken hoe de brandstoftransitie naar een emissieloze zeevaart eruit zou kunnen zien. Op basis van beschikbare kennis en de huidige marktontwikkelingen schetst de Roadmap de meest plausibele transitiepaden richting 2050 voor verschillende scheepstypen, inclusief bijbehorende kansen, knelpunten en oplossingsrichtingen. De Roadmap wordt ontwikkeld door RVO, in samenwerking met de sector (inclusief partijen uit de logistiek en de brandstofketen) en kennisinstellingen. De uitkomsten van bovenstaande onderhandelingen in Europa en IMO zullen van invloed zijn op de transitiepaden die in de Roadmap geschetst worden. De contouren voor de Roadmap zullen in de tweede helft van 2023 gepubliceerd worden.

Maritiem Masterplan

Bij de klimaattransitie in de zeevaart spelen innovatie en de daarvoor nodige investeringsopgave een cruciale rol. Het Maritiem Masterplan, een samenwerkingsverband tussen partijen uit de maritieme sector en de Ministeries van IenW, Defensie en EZK, beoogt de verduurzaming van de scheepvaart een impuls te geven en de Nederlandse maritieme sector te versterken, in aanloop naar de klimaattransitie. De inzet is gericht op toepassing van duurzame technologieën in demonstratieprojecten en aan boord van schepen van de Rijksrederij en Defensie (*launching customer* van de overheid) en het versterken van de innovatiekracht van de sector. Hoewel veelbelovend kon een voorstel voor ondersteuning uit het Nationaal Groeifonds nog niet gehonoreerd worden. Het belang van de verduurzaming en versterking van de maritieme sector staat echter overeind, evenals de impuls die nodig is om in te spelen op de transitie. Zonder impuls dreigt de transitie te laat op gang te komen, hetgeen ook de concurrentiepositie van het bredere maritieme cluster niet ten goede zou komen. Met de sector wordt om die reden gewerkt aan een verbeterd voorstel, dat begin 2023 opnieuw bij het Nationaal Groeifonds zal worden ingediend.

Tot besluit

De inzet van het kabinet richting een klimaatneutrale zeevaart in 2050 is in de eerste plaats gericht op ambitieuze internationale afspraken. Nederland pleit voor ambitieuze klimaatmaatregelen die effectief, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Vooral in de Europese arena zijn er in het afgelopen jaar belangrijke stappen gezet. De uitkomsten in Europees verband zijn van grote invloed op zowel de inzet in IMO als in de nationale arena. Een ambitieuze inzet in IMO is essentieel om een klimaatneutrale zeevaart in 2050 te realiseren. Nationaal wordt hierop voortgebouwd met een brede betrokkenheid van ketenpartners. Tenslotte wordt er in de Nederlandse zeehavens voortvarend gewerkt aan de uitrol van walstroom, zodat steeds meer zeeschepen emissieloos aan de kade kunnen liggen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers