

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)

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 juli 2025

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat/Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening met betrekking tot dit wetsvoorstel (*Kamerstukken I* 2024–2025, 36 649, A) en ik dank de leden voor hun inbreng. Graag ga ik hierna in op de vragen die in het verslag zijn gesteld. Ik hoop dat met de onderstaande reactie de vragen en opmerkingen afdoende zijn beantwoord, zodat de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende is voorbereid.

Beantwoording vragen

De leden van de fracties van BBB en FVD hebben vragen gesteld over de Uitvoeringswet FuelEU Maritiem en ReFuelEU Luchtvaart.

Hoofdpijnen van het voorstel

Dit voorstel ziet, zo stellen de leden van de BBB-fractie vast, op een versnelde invoering van synthetische en biobrandstoffen in de luchtvaart en scheepvaart. In de beantwoording van vragen vanuit de Tweede Kamer troffen deze leden aan dat er nog geen productiefaciliteit is getroffen voor

vliegtuigbrandstoffen die aan deze wet voldoen, maar deze leden zien dat er door een lobby van Nederland toch is gekozen voor een verplichting van 6% bijmengen van deze brandstoffen. Dit loopt op richting 2050. De leden vragen hoe haalbaar deze doelstelling is en wat er gebeurt als luchtvaartmaatschappijen domweg niet aan deze doelstelling kunnen voldoen.

De impact assessment¹ van de Europese Commissie en het recentelijk verschenen SAF-markt rapport² van Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (European Union Aviation Safety Agency of EASA) geven aan dat de doelstelling van 6% haalbaar is. De verplichting om duurzame luchtvaart brandstoffen (sustainable aviation fuels (SAF)) in het systeem bij te mengen rust op de brandstofleveranciers en niet op luchtvaartmaatschappijen. Luchtvaartmaatschappijen moeten voor vertrekkende vluchten minstens 90% van de jaarlijkse hoeveelheid benodigde brandstof op EU-luchthavens (Unieluchthavens) tanken. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is als toezichthouder bevoegd om boetes op te leggen bij het niet naleven van de verplichtingen.

De leden van de BBB-fractie merken op dat er voor de scheepvaart ook brandstof mag worden bijgemengd afkomstig van voedsel of voedergewassen. Deze leden vragen wat hiervan op korte en langere termijn de gevolgen voor de voedselzekerheid zijn.

Hoewel het bijmengen van voedsel en voedergewassen is toegestaan, wordt het gebruik hiervan binnen FuelEU Maritiem ontmoedigd. De emissies van biobrandstoffen van voedsel en voedergewassen worden in de berekening van de broeikasgasintensiteit beschouwd als gelijk aan de minst gunstige fossiele brandstof. Hierdoor is het niet aannemelijk dat deze biobrandstoffen worden ingezet om aan FuelEU Maritiem te voldoen.

Deze wet kan volgens de leden van de BBB-fractie een vele malen grotere impact hebben dan het Emission Trade System (ETS). De leden vragen wat de mogelijke gevolgen zijn voor de concurrentiepositie van de sector en of er volgens de regering nog steeds sprake is van een internationaal gelijk speelveld. Verder vragen de leden of er mogelijk bedrijven zijn die ervoor gaan kiezen hun uitstoot te exporteren door elders hun onderneming te registreren.

ReFuelEU Luchtvaart voorziet in geharmoniseerde regels voor het gebruik en de levering van duurzame luchtvaartbrandstoffen en heeft tot doel om een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer te waarborgen. De bijmengverplichting uit ReFuelEU Luchtvaart is van toepassing op brandstofleveranciers die in de Europese Unie luchtvaartbrandstoffen leveren op Unieluchthavens, dus ongeacht waar de leverancier is gevestigd. Verder bepaalt ReFuelEU Luchtvaart dat de hoeveelheid luchtvaartbrandstoffen die jaarlijks door een bepaalde luchtvaartuigexploitant wordt getankt op een Unieluchthaven, minstens 90% moet bedragen van de jaarlijks vereiste luchtvaartbrandstof. Ook hier speelt het land waar de luchtvaartuigexploitant juridisch is gevestigd dus geen rol. Het staat marktpartijen dan ook vrij om naar eigen inzicht hun (juridische) operaties vorm te geven. De verplichtingen uit ReFuelEU Luchtvaart zijn immers ook van toepassing op marktpartijen die buiten de Europese Unie gevestigd, zodra zij actief zijn op de Europese markt.

¹ <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/46892bd0-0b95-11ec-adb1-01aa75ed71a1>.

² <https://www.easa.europa.eu/en/domains/environment/refueleu-aviation/eu-saf-market-report>.

Ook FuelEU Maritiem heeft tot doel om een gelijk speelveld te waarborgen. De verordening bevat verplichtingen voor *alle* schepen met een brutotonnage van minimaal 5.000, die vracht en passagiers vervoeren van en naar EU-havens. Deze verplichtingen gelden eveneens voor scheepvaartmaatschappijen die buiten de EU zijn geregistreerd. Ook hier speelt het land waar de scheepvaartmaatschappij juridisch is gevestigd dus geen rol.

De leden van de FVD-fractie merken op dat in de transitie naar hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen, zoals e-ammoniak en waterstof voor de zeevaart, nieuwe emissies als stikstofoxiden (NO_x) en lachgas (N₂O) als risico genoemd worden. De leden vragen welke concrete maatregelen, zoals katalysatoren of geoptimaliseerde verbrandingstechnologieën, verplicht worden gesteld om deze emissies effectief te mitigeren en hoe deze maatregelen in de praktijk gehandhaafd worden.

Er worden binnen FuelEU Maritiem geen specifieke mitigerende maatregelen verplicht gesteld voor het reduceren van NO_x of N₂O, dus ook niet het gebruik van katalysatoren of geoptimaliseerde verbrandingstechnologieën. Wel wordt de N₂O-uitstoot meegerekend in de berekening van broeikasgasintensiteit op basis van het aardopwarmingspotentieel over 100 jaar. Daarnaast komt er vanaf 2030 voor container- en passagiersschepen binnen deze verordening een walstroomverplichting. Die zorgt voor het beperken van lokale emissies, zoals NO_x, van schepen aangelegd aan de kade. Buiten FuelEU Maritiem worden er wel eisen gesteld aan de NO_x-uitstoot van de zeevaart. Er zijn specifieke emissiezones, onder andere op de Noordzee, waar op basis van het MARPOL-verdrag (Internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen) strengere NO_x-eisen bestaan. Gebruik van NO_x-reducerende maatregelen, zoals gebruik van katalysatoren, is vaak nodig om te voldoen aan deze emissie-eisen. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voert tijdens de havenstaatcontrole toezicht uit op schepen die Nederlandse havens aandoen.

De leden van de FVD-fractie vragen verder of de regering kan garanderen dat de mitigatiemaatregelen voor NO_x, N₂O en methaanslip voldoende robuust zijn om te voorkomen dat de beoogde milieuvoordelen van FuelEU Maritiem en ReFuelEU Luchtvaart teniet worden gedaan door onbedoelde emissies.

Op grond van de Monitoring en Rapportage Verordening³ moeten luchtvaartmaatschappijen vanaf 1 januari 2025 hun non-CO₂-effecten monitoren en voor 31 maart 2026 voor het eerst rapporteren. Luchtvaartmaatschappijen mogen tot 2026 zelf kiezen of zij de emissies monitoren en rapporteren voor alle vluchten (full scope) of intra-Eu vluchten (reduced scope). De opgenomen Non-CO₂-effecten zijn: waterdamp (H₂O), stikstofoxiden (NO_x), zwaveloxiden (SO_x), koolmonoxide (CO) en roetdeeltjes (PM_{2.5}), uitgedrukt in CO₂-equivalenten. Op korte termijn betreft dit uitsluitend een verplichting tot monitoring en rapportage, zonder dat er al sprake is van een prijsmechanisme of andere mitigatiemaatregelen voor deze emissies. De NEa houdt verder geen toezicht op mitigatiemaatregelen voor NO_x, N₂O en methaanslip.

Vanuit FuelEU Maritiem worden er geen mitigatiemaatregelen verplicht. Omdat in FuelEU Maritiem zowel de klimaatimpact van CO₂-uitstoot, als van N₂O en CH₄ (methaan) worden meegenomen, kan het klimaateffect

³ Verordening (EU) Nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2012, L 181/30).

niet teniet worden gedaan door deze emissies. Voor NO_x-emissies blijven de maximumwaarden uit het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL-verdrag) onverkort gelden.

De leden van de FVD-fractie zijn van mening dat, gezien de relatief nieuwe toepassing van brandstoffen als e-ammoniak, e-methanol en synthetische kerosine, er een risico bestaat er nog niet alle verbrandingsproducten volledig in kaart zijn gebracht. De leden vragen welke studies er zijn uitgevoerd om potentiële onbekende verbrandingsproducten of bijproducten van deze brandstoffen te identificeren en of deze studies voldoende zijn om risico's voor milieu en volksgezondheid uit te sluiten.

In de luchtvaart worden alternatieven voor conventionele kerosine uitvoerig getest voordat zij voor toepassing in aanmerking te komen. De goedkeuring vindt plaats door ASTM (*American Society for Testing and Materials*). De veranderingen in de uitstoot door toepassing van duurzame alternatieve kerosine wordt ook geanalyseerd en gerapporteerd. Hierbij is gebleken dat deze alternatieven, zoals synthetische kerosine, leiden tot een lagere netto uitstoot van CO₂ en een lagere uitstoot van fijn stof, zwavel, aromatische verbindingen en roet.

Voor wat betreft de zeevaart zijn er verschillende studies uitgevoerd naar de toepassing van alternatieve brandstoffen, zoals ammoniak en methanol. Zo zijn er onder andere in opdracht van de European Maritime Safety Agency (EMSA), een agentschap van de Europese Commissie, studies uitgevoerd en gepubliceerd, waarin eveneens de veiligheids- en betrouwbaarheidsaspecten zijn meegenomen en ook gekeken wordt naar mogelijke uitstoot bij de verbranding van deze brandstoffen.

De leden van de FVD-fractie vragen of er specifieke brandstoffen zijn, zoals e-ammoniak of waterstof, waarvoor de langetermijneffecten van verbrandingsproducten nog onvoldoende zijn onderzocht, en, zo ja, welke stappen de regering neemt om deze kennislacunes te dichten voordat deze brandstoffen op grote schaal worden ingevoerd.

Op basis van de eerder genoemde studies is er van de meeste brandstoffen/technologieën die worden toegepast in de luchtvaart en de zeevaart inzicht in de potentiële risico's en emissies van het gebruik ervan. Binnen de Maritieme Veiligheidscommissie (MSC) van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) wordt verder een inventarisatie uitgevoerd met betrekking tot de risico's, gaten en barrières in de regelgeving voor alle mogelijke alternatieve brandstoffen en technologieën.

Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de BBB-fractie merken op dat voor import van dierlijke grondstoffen Europese procedures gelden die worden gecontroleerd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De leden van de BBB-fractie merken verder op dat hierover destijds gesprekken werden gevoerd tussen de sector en de NVWA en vragen of er inmiddels afspraken gemaakt zijn tussen de betrokken partijen en, zo ja, welke afspraken.

Er zijn tot op heden geen afspraken gemaakt. De gesprekken tussen de NVWA en de sector zijn nog gaande. IenW blijft in nauw contact met de betrokken partijen.

De leden van de BBB-fractie merken op dat er afspraken zijn gemaakt met de ILT over capaciteit, waarbij de ILT aangaf dat er vanwege het risico aan boord van schepen moet worden gewerkt met een dubbele bezetting. De

leden vragen in hoeverre er voldoende handhavingscapaciteit is bij de ILT en of hierbij ook rekening gehouden is met de toekomstige controle op walstroom.

Op basis van een eerste inschatting van de benodigde capaciteit voor de toezichtstaken bij FuelEU Maritiem is voor ILT in de begroting 2025 meerjarig budget vrijgemaakt. Voor de extra benodigde capaciteit voor ILT (waaronder de dubbele bezetting bij havenstaatcontrole) is voor 2025 aanvullend budget vrijgemaakt, maar moet voor de opvolgende jaren de dekking hiervoor nog worden geregeld.

De verplichting op walstroom gaat vanaf 2030 gelden en daarmee eveneens de toezichtstaken. In aanloop hier naartoe worden de toezichtstaken en benodigde capaciteit behandeld.

De leden van de BBB-fractie merken op dat de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) controleert de administratieve verplichtingen die deze wet met zich meebrengt en de ILT verantwoordelijk is voor de fysieke controles. Een goede gegevensuitwisseling is volgens deze leden cruciaal, zowel tussen ILT en NEa als tussen Europese databanken. De leden vragen daarom in hoeverre de AVG deze benodigde gegevensuitwisseling kan bemoeilijken en hoeverre er hierover voldoende afspraken zijn gemaakt.

Veel van de gegevensuitwisseling die nodig is voor de uitvoering van beide verordeningen verloopt via de daartoe door de Europese Commissie opgezette FuelEU-databank (maritiem) en de Uniedatabank voor hernieuwbare brandstoffen (luchtvaart). Dergelijke uitwisselingen die direct volgen uit Europese regelgeving worden geacht in overeenstemming te zijn met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)⁴.

Verder wordt aangenomen dat het niet nodig is voor de gegevensuitwisseling ten behoeve van het toezicht en de handhaving persoonsgegevens te verwerken. Aangezien de AVG slechts van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens, wordt niet voorzien dat de AVG de benodigde gegevensuitwisseling zal bemoeilijken.

De leden van de BBB-fractie merken op dat de wet de nodige administratieve en controleverplichtingen (systeemwereld) met zich mee brengt en vragen hoe wordt gemonitord of de wet ook daadwerkelijk zorgt voor een concrete daling van de uitstoot.

Luchtvaartmaatschappijen moeten jaarlijks rapporteren bij EASA. Brandstofleveranciers moeten rapporteren via de Europese Databank. Deze gegevens vormen de basis voor de Europese monitoring van de uitstoot en het nationaal toezicht op de verplichtingen.

Scheepvaartmaatschappijen moeten jaarlijks verbruik en uitstoot rapporteren in verband met FuelEU Maritiem, EU ETS en de Verordening betreffende de monitoring, de rapportage en de verificatie (MRV-verordening)⁵. Op basis van deze cijfers wordt er jaarlijks door EMSA en de European Environmental Agency de European Maritime

⁴ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PbEU 2016, L 119/1).

⁵ Verordening (EU) 2015/757 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende de monitoring, de rapportage en de verificatie van kooldioxide-emissies door maritiem vervoer en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG (PbEU 2015, L 123/55).

De leden van de FVD-fractie vragen op welke wijze de monitoring van onverwachte verbrandingsproducten wordt georganiseerd, zowel in de zeevaart als in de luchtvaart. Ook vernemen deze leden graag welke instanties verantwoordelijk zijn voor het signaleren en aanpakken van eventuele nieuwe risico's.

Het monitoren op onverwachte verbrandingsproducten is geen onderdeel van deze Uitvoeringswet of de ReFuelEU verordening en de FuelEU Maritiem verordening. Bij de evaluatie van de verordeningen, waarvan de Europese Commissie uiterlijk eind 2027 verslag doet, wordt gezien of extra elementen in deze verordeningen opgenomen moeten worden, zoals de emissies van black carbon.

Financiële gevolgen

De leden van de BBB-fractie vragen wat de gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel zijn voor de consumentenprijzen.

Het voorliggende wetsvoorstel geeft uitvoering aan de verordeningen ReFuelEU Luchtvaart en FuelEU Maritiem door het aanwijzen van bevoegde autoriteiten en het opnemen van bevoegdheden tot het opleggen van boetes. Dit wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor de consumentenprijzen. De mogelijke gevolgen van de eerder genoemde verordeningen op consumentenprijzen zijn door de Europese Commissie inzichtelijk gemaakt in hun Impact Assessment.⁶

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
R. Tieman

⁶ <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/46892bd0-0b95-11ec-adb1-01aa75ed71a1>