Nederlandse Emissieautoriteit
Postbus 91503
2509 EC Den Haag

Persoonsgegevens
[redacted]

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directie Maritieme Zaken
Persoonsgegevens plv. Directeur-Generaal
Luchtvaart en Maritieme Zaken
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Onderwerp
HUF-toets Uitvoeringswet FuelEU Maritiem en ReFuelEU luchtvaart

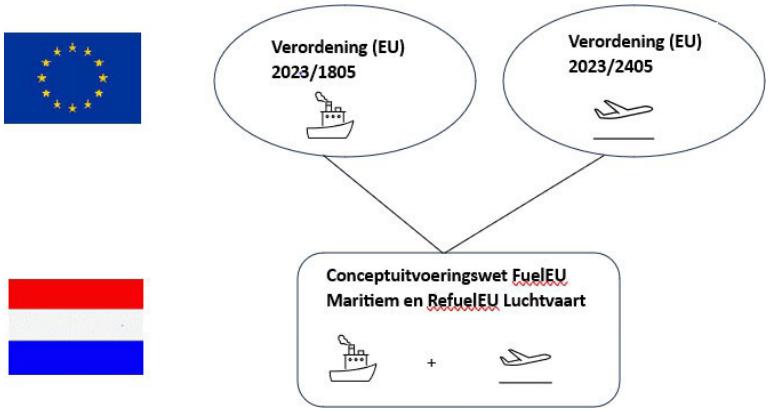
Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
De datum van de digitale handtekening kan beschouwd worden als de verzenddatum	NEA-2024/11215	-
Uw brief	**Uw kenmerk**	**Afschrift**
-	-	-

Geachte Persoonsgegevens,

Op 21 maart 2024 ontving het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) van u het verzoek om de conceptuitvoeringswet FuelEU Maritiem en ReFuelEU Luchtvaart (hierna: de conceptuitvoeringswet) uiterlijk 2 mei 2024 te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (hierna: HUF-toets). Gezien dat 2 mei voor de NEa niet haalbaar was, is per email afgesproken de conceptuitvoeringswet uiterlijk 29 mei 2024 te toetsen.

De NEa heeft deze toets uitgevoerd en zendt u met deze brief de resultaten daarvan toe.

Reikwijdte HUF toets



De conceptuitvoeringswet is bedoeld om uitvoering te geven aan Verordening (EU) 2023/1805 (hierna: FuelEU Maritiem) en Verordening (EU) 2023/2405 (hierna: ReFuelEU Luchtvaart), als onderdeel van het 'Fit for 55'-pakket van de Europese Commissie. In ARTIKEL I van de conceptuitvoeringswet wordt de NEa aangewezen als bevoegde autoriteit voor bepaalde taken uit de Verordeningen en worden handhavingsbevoegdheden aan de NEa toegekend. De NEa beperkt zich in de HUF-toets tot dit artikel in de conceptuitvoeringswet, benoemt onderdelen waar ze risico's ziet voor de uitvoering, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid en geeft adviezen voor verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De rechtstreeks werkende Verordeningen geven de bepalingen waar de doelgroepen aan moeten voldoen en de vereisten aan de boetes. FuelEU Maritiem heeft als doel de uitstoot van broeikasgassen te verminderen via het stimuleren van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in het maritieme transport en richt zich tot scheepvaartmaatschappijen. ReFuelEU Luchtvaart heeft als doel om zowel de vraag naar als het aanbod van duurzame luchtvaartbrandstoffen (Substainable Aviation Fuels; SAF) te vergroten. Daarnaast moet ReFuelEU Luchtvaart zorgen voor een gelijk speelveld op de hele EU-luchtvervoersmarkt en richt zich onder andere op luchtvaartbrandstofleveranciers en luchtvaartuigexploitanten.

De conclusies van de HUF toets vindt u in hoofdstuk I. Redactionele opmerkingen met betrekking tot de conceptuitvoeringswet en de bijbehorende toelichting zijn separaat met de betreffende directies gedeeld.

Leeswijzer
Om de leesbaarheid te vergroten, zijn de bevindingen voor FuelEU Maritiem en ReFuelEU Luchtvaart in gescheiden hoofdstukken opgenomen:

- Hoofdstuk I: Conclusies van de HUF-toets
- Hoofdstuk II: FuelEU Maritiem
    - 2.1. Korte inhoud FuelEU Maritiem
    - 2.2. Opmerkingen over Verordening 2023/1805
    - 2.3. Opmerkingen over de conceptuitvoeringswet FuelEU Maritiem
- Hoofdstuk III: ReFuelEU Luchtvaart
    - 3.1. Korte inhoud ReFuelEU Luchtvaart
    - 3.2. Opmerkingen over Verordening 2023/2405
    - 3.3. Opmerkingen over de conceptuitvoeringswet ReFuelEU Luchtvaart
- Hoofdstuk IV: Samenvatting en conclusies

I. Conclusies

<u>Verordening FuelEU Martitiem</u>
De Verordening (EU) 2023/1805 staat momenteel niet open voor aanpassingen. De NEa heeft de Verordening echter wel meegenomen in de HUF-toets om extra context te schetsen over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

De belangrijkste zorg van de NEa in relatie tot de FuelEU Maritiem Verordening is de inherente kwetsbaarheid van FuelEU Maritiem, omdat:

- Het systeem bijna volledig leunt op een systeem van privaat toezicht;
- De aanvullende controles die de publieke toezichthouder mag uitvoeren op de FuelEU-rapportages (in Nederland de NEa) beperkt zijn;
- De publieke toezichthouders slechts een klein deel van het systeem kunnen overzien, wat betekent dat er buiten de reikwijdte van dat toezicht een aanzienlijk frauderisico is;
- De NEa afhankelijk is van andere organisaties om taken te kunnen uitvoeren. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om taken uit te voeren zonder de FuelEU-database en er is geen garantie dat de Europese Commissie/European Maritime Safety Agency (EMSA) dit systeem tijdig oplevert. Bovendien is nog niet duidelijk in hoeverre EMSA en de verificateurs hun taak oppakken om de scheepvaartmaatschappijen te informeren over hun verplichtingen.

Voor een toelichting verwijzen we naar hoofdstuk 2.2. van deze HUF-toets.

Uitvoeringswet FuelEU Maritiem

De conclusie uit de HUF-toets betreffende de uitvoeringswet FuelEU Maritiem is dat deze op punten onvoldoende uitvoerbaar is en versterking van de handhaafbaarheid te overwegen is. De NEa doet suggesties om hier verbetering in aan te brengen.

- De scope van de taken en bevoegdheden van de NEa is te ruim ingevuld. Dit gebeurt door de Verordening in zijn geheel als onderwerp te nemen van de opdracht van de NEa-toezichtstaak en het opleggen van lasten onder dwangsom. Hierdoor ontstaat onvoldoende a□akening in het toezicht tussen de Inspec□e Leefomgeving en Transport (ILT) en de NEa, en ontstaan onduidelijkheden over wie waarvoor verantwoordelijk is.
- Anderzijds wordt de scope van de taken en bevoegdheden van de NEa te beperkt ingevuld doordat er taken ontbreken.
- De beknopte boeteoplegging door de NEa maakt handhaving van een aantal relevante ar□kelen uit de Verordening (EU) 2023/1805 minder goed mogelijk.
  In het Commissievoorstel voor de Verordening was er geen rol voor publiek toezicht. Deze is mede op aandringen van Nederland toch in de Verordening gekomen. Vanwege het beperkte handelingsperspec□ef van dit publiek toezicht hee□ de NEa in eerste instan□e de taak ingestoken met een beperkte rolopva□ng. De NEa is □jdens de HUF-toets tot het voortschrijdend inzicht gekomen om in overweging te nemen de taken van de NEa ten aanzien van handhaving uit te breiden. Dit gezien de vraag of er voldoende waarborgen voor adequate handhaving bestaan, zoals genoemd in ar□kel 25, eerste lid, van de Verordening (EU) 2023/1805[1]. Wij adviseren een beperkte uitbreiding van de handhavingstaken van de NEa. Dit neemt niet alle kwetsbaarheden van het Europese systeem weg, maar maakt het wel beter beheersbaar. Boeteoplegging bij overtreding van ar□kelen waarin de Verordening aan de scheepvaartmaatschappijen bepalingen oplegt voor monitoring en rapportage kan bijdragen aan het kunnen afdwingen van cruciale systeemverplich□ngen.
- De systema□ek ten aanzien van boetes en dwangsommen van de conceptuitvoeringswet verschilt aanzienlijk met de rest van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Voor de NEa is onduidelijk waarom is gekozen voor deze afwijking en waarom dit niet gemo□veerd is in de Memorie van Toelich□ng.

Verordening ReFuelEU Luchtvaart

De Verordening (EU) 2023/2405 staat momenteel niet open voor aanpassingen. De NEa heeft de Verordening echter wel meegenomen in de HUF-toets om extra context te schetsen over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Daarnaast geldt voor ReFuelEU Luchtvaart dat de Europese Commissie samen met de lidstaten implementatie- en uitvoeringsaspecten in Europese werkgroepen[2] bespreekt.

De belangrijkste zorgen van de NEa in relatie tot ReFuelEU Luchtvaart liggen bij:

- De onduidelijkheid over welke entiteit de luchtvaartbrandstofleverancier is en welke leveranciers aan Nederland worden toegewezen – dit maakt het lastig voor de doelgroep en de NEa om zich voor te bereiden op de uitvoering;
- De niet-uitvoerbare en handhaafbare bepalingen voor de uitzonderingen op de tankverplichting voor de luchtvaartuigexploitanten door het ontbreken van heldere kaders en een proces dat de afstemming tussen de verschillende toezichthouders faciliteert;
- De slecht controleerbare rapportageverplichtingen voor de luchtvaartuigexploitanten, door het ontbreken van monitoringskaders en onafhankelijke contra-informatie;

[1] Op grond van artikel 25, eerste lid, van de Verordening (EU) 2023/1805 moet Nederland regels vast stellen betreffende de sancties die van toepassing zijn op inbreuken van de Verordening en neemt Nederland alle nodige maatregelen om te waarborgen dat die sancties worden uitgevoerd.
[2] ReFuelEU Aviation Member States Network en Sustainable Aviation Expert Group.

- De werking van het huidige flexibiliteitsmechanisme, met een Europese middeling voor de bijmengverplichting voor de luchtvaartbrandstofleveranciers, die een afhankelijkheid van informatie uit andere lidstaten met zich meebrengt en noodzaak tot coördinatie en informatie-deling;
- Het voorziene toekomstige SAF credit mechanisme dat zonder centrale borging zeer fraudegevoelig zal zijn en dat daarnaast, vanwege het niet-fysieke book & claim karakter, niet aansluit bij EU-ETS. Hierdoor lijken de credits daar niet te kunnen worden benut;
- De essentiële rol van de Uniedatabank ter ondersteuning van ReFuelEU Luchtvaart voor de rapportageverplichting van de luchtvaartbrandstofleveranciers én voor het parallel claimen van SAF, terwijl er een risico is dat deze niet tijdig *fit for purpose* is.

Voor een toelichting op bovenstaande verwijzen we naar hoofdstuk 3.2. van deze HUF toets. De NEa dringt erop aan dat het Ministerie van IenW door gaat met het agenderen en afstemmen van deze punten in Europees kader.

Uitvoeringswet ReFuelEU Luchtvaart
De conclusie uit de HUF-toets betreffende de uitvoeringswet ReFuelEU Luchtvaart is dat deze op punten onvoldoende uitvoerbaar en handhaafbaar is. De NEa doet suggesties om hier verbetering in aan te brengen.

- De scope van de taken en bevoegdheden van de NEa is te ruim ingevuld. Dit gebeurt door de Verordening in zijn geheel als onderwerp te nemen van de opdracht van de NEa-toezichtstaak en het opleggen van lasten onder dwangsom. Hierdoor ontstaat onvoldoende a�akening in het toezicht tussen de ILT, het European Union Avia�on Safety Agency (EASA) en de NEa, en onduidelijkheden over wie waarvoor verantwoordelijk is.
- De scope van de bevoegdheden voor de rapportageverplich�ngen zijn te beperkt ingevuld. Het gevolg hiervan is dat er onvoldoende waarborgen voor adequate handhaving bestaan zoals genoemd in ar�kel 12 van Verordening (EU) 2023/2405 (regels en waarborgen tot uitvoering van de sanc�es en dat sanc�es doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn).
- De systema�ek ten aanzien van boetes en dwangsommen van de conceptuitvoeringswet verschilt aanzienlijk met de rest van hoofdstuk 18 van de Wm. Voor de NEa is onduidelijk waarom is gekozen voor deze afwijking en waarom dit niet gemo�veerd is in de Memorie van Toelich�ng.

II. FuelEU Maritiem

2.1. Algemeen: korte inhoud FuelEU Maritiem

Verordening (EU) 2023/1805 richt zich op broeikasgasemissiereducties in de zeescheepvaart. De Verordening bestaat in grote lijnen uit twee onderdelen: het verplicht gebruiken van walstroomvoorzieningen bij aanmeren en het verlagen van de broeikasgasintensiteit van de gebruikte brandstoffen. T.b.v. dat laatste moeten scheepvaartmaatschappijen een monitoringsplan indienen bij de verificateur en rapporteren over hun brandstofverbruik in de FuelEU database. Het grootste deel van de uitvoering ligt in die Europese database, die door de Europese Commissie wordt gemaakt (specifiek de European Maritime Safety Agency, EMSA). Toezicht is met name belegd bij private verificateurs; deze controleren de rapportage en berekenen bij een nalevingstekort de FuelEU boete. De fysieke handhaving zal plaatsvinden door de ILT, namelijk controle op de aanwezigheid van het FuelEU conformiteitsdocument en het opleggen van verwijderingsbevelen of doen van aanhoudingen.

Voor de NEa zijn drie taken voortgekomen uit de Verordening:

- De mogelijkheid voor aanvullende controles op het FuelEU-verslag van de aan Nederland toegewezen scheepvaartmaatschappijen en het verificatieverslag en de nalevingsberekening van de verificateur, volgens artikel 17;
- Het innen van de FuelEU boete bij non-conformiteit van schepen en het daarna registreren van het conformiteitsdocument in de FuelEU-database, volgens artikel 22 en 23;

- Besluiten over een herzieningsaanvraag wanneer een scheepsmaatschappij het niet eens is met een beslissing van de verificateur (die door de Nederlandse Raad voor Accreditatie is geaccrediteerd), volgens artikel 26.

2.2. Opmerkingen Verordening (EU) 2023/1805

De belangrijkste zorg van de NEa is de inherente kwetsbaarheid van FuelEU Maritiem. Het systeem stuurt op CO_2-ketenemissiereducties, die niet fysiek kunnen worden gemeten. Zij worden berekend in de keten vanaf de gewasteelt/afvalinzameling tot en met de verbranding aan boord. De hernieuwbare energie mag internationaal worden gebunkerd, dus ook buiten de Europese Unie. FuelEU Maritiem leunt bijna volledig op een systeem van privaat toezicht: certificering van de hernieuwbare energie en controles door de verificateurs. De NEa is verheugd dat, mede op aandringen van Nederland, ook publiek toezicht uiteindelijk een plek heeft gekregen in de Verordening, met taken voor de ILT (fysieke handhaving) en de NEa. De aanvullende controles die de publieke toezichthouder mag uitvoeren op de FuelEU-rapportages (in Nederland de NEa) zijn echter beperkt. Doordat de publieke toezichthouders/de NEa slechts een klein deel van het systeem kunnen overzien, is er buiten de reikwijdte van dat toezicht (ketenemissiereducties via bunkering buiten de Europese Unie) een aanzienlijk frauderisico.

Daarnaast maakt de opzet van FuelEU Maritiem dat de NEa afhankelijk is van andere organisaties om taken te kunnen uitvoeren. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om de taken uit te voeren zonder de FuelEU-database van de Europese Commissie/EMSA. De problemen met de Uniedatabank tonen aan dat er geen garantie is dat de Commissie tijdig een systeem oplevert, zelfs als er voortgebouwd wordt op het bestaande THETIS. Bovendien is nog niet duidelijk in hoeverre EMSA en de verificateurs hun taak oppakken om de scheepvaartmaatschappijen te informeren over hun verplichtingen. Het is wenselijk om hier in Europees verband aandacht voor te vragen.

Voor een adequate uitvoering van FuelEU Maritiem is op een aantal onderdelen uit de wetgeving nadere afstemming tussen de ILT (fysieke handhaving) en de NEa noodzakelijk. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn bij escalatie in de vorm van een verwijderingsbevel. De ILT en NEa werken inmiddels samen in het ILT project “Klimaatneutrale brandstoffen voor de zeevaart” om vast te stellen op welke raakvlakken afspraken gemaakt moeten worden ten aanzien van de uitvoering van FuelEU (en ETS) Maritiem, uitmondend in een samenwerkingsovereenkomst.

2.3. Bevindingen op de conceptuitvoeringswet FuelEU Maritiem

<u>Onderdeel B</u>

Artikel 2.2, eerste lid, van de Wm
In onderdeel B wordt artikel 2.2, eerste lid, van de Wm aangaande de aan de NEa opgedragen taken, aangevuld. Hiertoe is een invoeging in dit artikel opgenomen. Deze invoeging is echter tekstueel onduidelijk.

Daarnaast verdient het de voorkeur artikel 2.2, eerste lid, van de Wm in de conceptuitvoeringswet zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de bestaande formulering in artikel 2.2, eerste lid, van de Wm en daartoe de NEa de in de Verordening (EU) 2023/1805 opgedragen taken, aan de bevoegde autoriteit van de administrerende staat, toe te kennen. Op dit moment is gekozen voor een opsomming van artikelen uit deze Verordening waarin er in de ogen van de NEa een aantal ontbreken, namelijk:

- Ar�kel 14, vierde lid; betreffende de verplich�ng van een bevoegde autoriteit om bij non-conformiteiten van ac�viteiten van een verificateur de bevoegde autoriteit van de lidstaat van de na�onale accredita�e-instan�e die de verificateur hee� geaccrediteerd in kennis te stellen.

- Ar�kel 17, zevende lid; registra�es in de FuelEU-database, voor zover het ac�es van de bevoegde autoriteit betre�.
- Ar�kel 23, derde lid; zorgdragen voor betaling FuelEU-boete per 30 juni en zevende lid; registra�es in de FuelEU-database, voor zover het ac�es van de bevoegde autoriteit betre�.

Advies: De NEa adviseert om artikel 2.2, eerste lid, van de Wm te redigeren in lijn met het bestaande artikel 2.2, eerste lid van de Wm door aan de NEa de uit de Verordening (EU) 2023/1805, aan de bevoegde autoriteit van de administrerende staat, opgedragen taken toe te kennen.

Onderdeel C

Artikel 18.4, eerste lid, van de Wm
In onderdeel C wordt het in artikel 18.4, eerste lid, van de Wm opgedragen toezicht op de naleving door de NEa uitgebreid met de gehele Verordening (EU) 2023/1805, waaronder artikelen waarvoor de bevoegde autoriteit van de aanloophaven (ILT) de verantwoordelijkheid heeft. Verder ontstaat door deze brede toezichtsbevoegdheid de indruk van tweedelijnstoezicht door de NEa op de uitvoering door de autoriteit van de aanloophaven. De NEa is van mening dat een duidelijke afbakening moet komen in dit artikel tussen de NEa en de bevoegde autoriteit van de aanloophaven.
Daarbij zou het toezicht door de NEa zich moeten beperken tot de genoemde (verbods)bepalingen in artikel 18.6c eerste lid, in lijn met de formulering zoals in het bestaande artikel 18.4 eerste lid van de Wm.

Advies: De NEa adviseert om het toezicht door de NEa in artikel 18.4, eerste lid, van de Wm te beperken tot de relevante verbodsbepalingen uit de Verordening (EU) 2023/1805, zoals genoemd in artikel 18.6c, eerste lid.

Artikel 18.4, tweede lid, van de Wm
Naast artikel 18.4, eerste lid, van de Wm lijkt ook wijziging van het tweede lid relevant. Het tweede lid van artikel 18.4 regelt welke ambtenaren belast zijn met het onderzoek van overtredingen waarvoor boetes kunnen worden opgelegd. Nu is niet aangewezen welke ambtenaren het voornoemde onderzoek mogen doen. Daartoe dient in artikel 18.4, tweede lid, van de Wm ook artikel 18.6c, derde lid te worden opgenomen.

Advies: De NEa adviseert om aan artikel 18.4, tweede lid, van de Wm, ook artikel 18.6c derde lid van de Wm toe te voegen.

Onderdeel D

Artikel 18.6c, eerste lid, van de Wm
In artikel 18.6c, eerste lid, van de Wm is opgenomen dat het verboden is om in strijd te handelen met de Verordening (EU) 2023/1805. De vraag die zich hier volgens de NEa aandient is of een dergelijke verbodsbepaling zo breed geformuleerd kan worden. In de artikelen 18.5, 18.5a t/m 18.5d van de Wm zijn de verbodsbepalingen altijd gekoppeld aan de relevante artikelen uit de verschillende Verordeningen. Door de brede formulering heeft de verbodsbepaling niet alleen betrekking op gedragsvoorschriften waarop de NEa moet kunnen handhaven, maar dus ook op die van de ILT. Daartoe zouden de verbodsbepalingen alleen betrekking moeten hebben op die waarvoor de NEa geacht wordt toezicht te houden. Ook kan door de brede formulering de situatie ontstaan dat de Nederlandse wetgeving de Commissie verbiedt in strijd te handelen met de Verordening (EU) 2023/1805.

Advies: De NEa adviseert om in artikel 18.6c, eerste lid, van de Wm de verbodsbepalingen uit de Verordening (EU) 2023/1805 op te nemen (in lijn met de bestaande artikelen uit de Wm).

Tenminste zou de adressant van de verbodsnorm beperkt moeten worden tot de scheepvaartmaatschappijen en verificateurs, rekening houdend met de verdeling in het toezicht tussen ILT en NEa.

Artikel 18.6c, tweede lid, van de Wm
In artikel 18.6c, tweede lid, van de Wm is opgenomen dat het bestuur van de NEa voor alle overtredingen van de Verordening (EU) 2023/1805 een last onder dwangsom kan opleggen, voor zover die overtreding door een scheepvaartmaatschappij wordt begaan. Deze bevoegdheid is volgens de NEa heel breed geformuleerd. De NEa is van mening dat de bevoegdheid gekoppeld moet worden aan relevante gedragsvoorschriften uit de Verordening, zoals dat in de bestaande artikelen 18.6a en 18.6b van de Wm is gedaan voor andere Europese Verordeningen. Daarbij zou de bevoegdheid geen betrekking moeten hebben op bepalingen waarvoor de ILT bevoegd is. Bij de toedeling van de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom door de NEa zou in eerste instantie de taakomschrijving in artikel 2.2, eerste lid, van de Wm leidend moeten zijn. Daarnaast zou dit vanuit het oogpunt van het kunnen afdwingen van cruciale systeemverplichtingen, tenminste wenselijk zijn voor de artikelen waarin de Verordening aan de scheepvaartmaatschappijen bepalingen oplegt voor monitoring en rapportage gekoppeld aan een deadline. Dit zijn ar�kel 8 eerste en tweede lid (indienen monitoringsplan bij de verificateur), ar�kel 9 tweede lid (wijzigen monitoringsplan), ar�kel 13 vierde lid (verstrekken aanvullende gegevens aan de verificateur) en ar�kel 15 eerste, derde en vierde lid (monitoring en registra�e).

Advies: De NEa adviseert om de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom te specificeren tot die gedragsvoorschri�en uit de Verordening waarop de NEa toezicht houdt aangevuld met artikel 8, eerste en tweede lid, artikel 9, tweede lid, artikel 13, vierde lid en artikel 15, eerste, derde en vierde lid.

Daarnaast adviseert de NEa om achter “ar�kel 16.1, eerste lid” toe te voegen “van de Wet Milieubeheer” om verwarring te voorkomen.

Artikel 18.6c, derde lid, van de Wm
In artikel 18.6c, derde lid, van de Wm zijn de overtredingen van artikel 4, eerste lid en artikel 6, eerste en tweede lid, van de Verordening (EU) 2023/1805 aangewezen waarover het bestuur van de NEa een bestuurlijke boete aan de scheepvaartmaatschappij kan opleggen.

In artikel 6, eerste en tweede lid, van de Verordening (EU) 2023/1805 is de verplich�ng tot aanslui�ng op walstroomvoorziening geregeld. Het past volgens de NEa beter om de bevoegde autoriteit van de lidstaat van de aanloophaven (ILT) dergelijke boetes op te laten leggen daar zij ook andere controleverplich�ngen hee betreffende het schip. Dit is ook eerder besproken met IenW en NEa.

De NEa vraagt zich af of er in de huidige wet voldoende regels zijn vastgesteld betreffende sanc�es die van toepassing zijn op inbreuken op deze Verordening en Nederland daartoe alle benodigde maatregelen neemt om te waarborgen dat die sanc�es worden uitgevoerd (ar�kel 25, eerste lid, van de Verordening). De NEa gee in overweging om de boetebepaling uit te breiden, zodat zij een boete kan opleggen bij overtredingen. Op dit moment kan er volgens de conceptuitvoeringswet wel een boete worden opgelegd voor het overschrijden van de broeikasgasintensiteit-grenswaarde, maar voor de onderliggende berekeningen en gegevens die nodig zijn of een rol spelen bij de broeikasgasintensiteit-grenswaarde kan dit niet.

Boeteoplegging door de NEa in het geval van fouten of onjuistheden, te wijten aan scheepvaartmaatschappijen, die leiden tot een verkeerde voorstelling van zaken kan daarmee de handhaa�aarheid van de Verordening versterken. De NEa acht dit relevant bij:

- De berekening van de hoeveelheid aan boord gebruikte energie (ar�kel 4, derde lid, van de Verordening). Er bestaat een incen�ve voor maatschappijen om de hoeveelheid gebruikte energie zo laag mogelijk te berekenen;

- De algemene beginselen voor monitoring en rapportage (arkel 7 van de Verordening);
- Het aanleveren van nauwkeurige, volledige en betrouwbare gegevens over de broeikasgasemissie-intensiteit en duurzaamheidskenmerken (arkel 10, derde lid, van de Verordening). Er kan bijvoorbeeld een onjuist duurzaamheidscerficaat bij een parj zijn gevoegd;
- Het onterecht afwijken van “van bron tot tank” of “van tank tot kielzog” standaardemissiefactoren (arkel 10, vierde en vijfde lid, van de Verordening). Dit kan het geval zijn bij fouten in de cerficering of in laboratoriumtests;
- De verplichngen betreffende monitoring en registrae (arkel 15 van de Verordening). Fouten in de monitoring en/of registrae kunnen leiden tot een onjuist FuelEU-verslag;
- Het storten en lenen van nalevingsoverschoten tussen verslagperioden (arkel 20, eerste, tweede en derde lid, van de Verordening). Onjuistheden in het storten en lenen van nalevingsoverschoten;
- Pooling van naleving (arkel 21 van de Verordening). Onjuistheden in de onderliggende nalevingsbalansen kunnen leiden tot onterechte of onjuiste pooling van schepen.

Advies:. De NEa adviseert om arkel 6, eerste en tweede lid, uit arkel 18.6c, derde lid, van de Wm te verwijderen. Daarnaast adviseert de NEa om in overweging te nemen om de bovenstaande arkelen uit de Verordening (EU) 2023/1805 toe te voegen aan arkel 18.6c, derde lid, van de Wm.

Artikel 18.6c, vierde lid, van de Wm
In arkel 18.6c, vierde lid, van de Wm is de bestuurlijke boete beperkt tot maximaal € 20.000.000,- per overtreding. De NEa vindt het niet duidelijk waar dit bedrag op gebaseerd is. Ook is niet gemoveerd waarom wordt afgeweken van het boetemaximum in andere boetebepalingen in hoofdstuk 18 van de Wm, namelijk € 450.000 of, indien dat meer is, 10% van de bruto omzet van de overtreder. Dit ook in het licht bezien van de zeer grote omvang van sommige scheepvaartmaatschappijen.

Verder is het juridisch wenselijk dat de wetgever bij uitvoeringswetgeving zoals de onderhavige, waarin de uitvoering van eveneens door EU-regelgeving voorgeschreven sancties wettelijk wordt verankerd, zich uitlaat over het karakter van de boete. De NEa adviseert om aan te duiden in hoeverre de FuelEU-boete als herstel/compensae moet worden gezien of als bestraffend. Dit is relevant onder andere voor de toepasselijkheid van procedurevoorschrien uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)[3]. Indien de FuelEU-boete als bestuurlijke boete wordt gekarakteriseerd, is de invorderingsmogelijk duidelijk. Indien de FuelEU-boete geen bestuurlijke boete in de zin van de Awb vormt, zou o.i. hetzij de invordering ervan duidelijk geregeld moeten worden in de Wm, hetzij een bevoegdheid tot bestuurlijke boete moeten worden gecreëerd om betaling van de FuelEU-boete af te dwingen.

Advies: De NEa adviseert in artikel 18.6c, vierde lid, van de W, de maximale boetehoogte van 10% van de omzet bij ondernemingen met meer dan 4,5 miljoen omzet op te nemen of in de toelichting te motiveren waarom daarvoor niet wordt gekozen en ook het voorgestelde bedrag van € 20.000.000 te motiveren. De NEa adviseert om aan te geven in hoeverre de door de Verordening voorgeschreven sancties als bestuurlijke boete in de zin van de Awb gelden. Indien de FuelEU-boete geen bestuurlijke boete in de zin van de Awb is, adviseert de NEa om de invordering van de FuelEU-boete te regelen in de uitvoeringswet of een bevoegdheid tot opleggen van een bestuurlijke boete te creëren om betaling van de FuelEU-boete af te dwingen.

[3] Het Hof van Justitie heeft in de beschikking in de zaak Luxaviation (Beschikking van 26 maart 2020, zaak C-113/19) twijfel gezaaid over het karakter van de in de ETS-richtlijn 2003/87 voorgeschreven sanctie op de inleverplicht. Het Hof heeft die sanctie, ondanks het gebruik van de term “boete”, als niet-bestraffend aangemerkt. Vooralsnog gaat de NEa ervan uit dat het regime van de bestuurlijke boete in hoofdstuk 5 van de Awb van toepassing is, maar zeker is dat niet.

Artikel 18.16g van de Wm
In de voorliggende conceptuitvoeringswet is geen aanpassing van artikel 18.16g van de Wm opgenomen. In artikel 18.16g van de Wm wordt artikel 5:53 van de Awb van toepassing verklaard op de overtredingen waarvoor een boete kan worden opgenomen. Artikel 5.53 van de Awb stelt dat in geval een bestuurlijke boete van meer dan € 340,- kan worden opgelegd, een apart rapport of proces-verbaal moet worden opgemaakt en de overtreder daarop een zienswijze naar voren kan brengen. De NEa acht het vanuit juridisch oogpunt wenselijk dat ter onderbouwing van het besluit tot oplegging van de boete een onderzoek naar de overtreding resulterend in een rapport noodzakelijk is. Dit mede gezien de complexiteit die samen kan hangen met de overtredingen in het kader van FuelEU Maritiem. Daarom is deze koppeling in de Wm gewenst voor de boetes die in het kader van FuelEU Maritiem opgelegd kunnen worden.

Advies: De NEa adviseert om artikel 18.16c, derde lid, van de Wm toe te voegen aan artikel 18.16g van de Wm. Dit maakt het mogelijk voorafgaand aan boeteoplegging om inspecteurs van de NEa een onderzoek naar de overtreding te laten uitvoeren resulterend in een rapport dat de basis vormt voor boeteoplegging.

Artikel 18.16l van de Wm
In de voorliggende uitvoeringswet is geen aanpassing van artikel 18.16l van de Wm opgenomen. In artikel 18.16l van de Wm is opgenomen dat de bevoegdheid tot het opleggen van een boete in afwijking van artikel 5.45 van de Awb vervalt tien jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. In artikel 5.45 Awb is voornoemde termijn beperkt tot vijf jaar. Op basis van ervaring, complexiteit en omvang van de doelgroep verwacht de NEa dat de daaruit volgende controlefrequenties en kans op ontdekking van overtredingen een termijn van vijf jaar te beperkt is en daarom is aansluiting gewenst bij de termijn van tien jaar zoals die in het geval van EU ETS overtredingen van toepassing is.

Advies: De NEa adviseert om in artikel 18.16l van de Wm het artikel 18.16c van de Wm op te nemen om het opleggen van boetes door de NEa tot tien jaren na de overtreding mogelijk te maken.

III. ReFuelEU Luchtvaart

3.1. Algemeen: korte inhoud ReFuelEU Luchtvaart

Verordening (EU) 2023/2405 richt zich op het vergroten van zowel de vraag naar als het aanbod van SAF en moet zorgen voor een gelijk speelveld op de hele EU-luchtvervoersmarkt. De Verordening kent een bijmengverplich�ng voor de luchtvaartbrandstofleveranciers en een tankverplich�ng voor de luchtvaartuigexploitanten:

- Leveranciers van luchtvaartbrandstoffen moeten een jaarlijks oplopend percentage van hun leveringen bijmengen met SAF. Tot en met 2034 mogen de leveranciers voldoen via een gemiddelde bijmenging in de EU (flexibiliteitsmechanisme); daarna moet het per Unieluchthaven. Vanaf kalenderjaar 2025 moeten de luchtvaartbrandstofleveranciers jaarlijks vóór 15 februari rapporteren over het voorgaande kalenderjaar: de geleverde volumes en hun kenmerken, per Unieluchthaven. Dit gebeurt in de Uniedatabank en de NEa moet de rapportages verifiëren van luchtvaartbrandstoffen die in Nederland zijn geleverd. De doelgroep voor handhaving op de bijmengverplich�ng zijn luchtvaartbrandstofleveranciers die hun hoofdves�ging in Nederland hebben of in 2023 in Nederland het grootste deel van hun luchtvaartbrandstoffen hebben geleverd. Als door deze leveranciers niet wordt voldaan aan de bijmengverplich�ng of er onjuiste informa�e is ingevoerd, dan moet de NEa vanaf 2025 handhavend optreden door het opleggen van een boete.
- Luchtvaartexploitanten moeten vanaf 2025 jaarlijks minimaal 90% van hun benodigde brandstof voor vertrekkende vluchten tanken per Unieluchthaven (bedoeld om ontwijkend gedrag te voorkomen). Zij leveren hierover een geverifieerde rapportage in bij hun bevoegde

autoriteit en bij EASA. Zij mogen de aangekochte SAF claimen in maximaal één broeikasgasschema, zoals het EU-ETS. Vanaf kalenderjaar 2025 moeten de luchtvaartexploitanten jaarlijks vóór 31 maart rapporteren over het voorgaande kalenderjaar: de getankte brandstofvolumes en de kenmerken van de aangekochte SAF, per Unieluchthaven. De doelgroep voor de tankverplich�ng zijn luchtvaartuigexploitanten met minstens 500 commerciële passagiersvluchten of minstens 52 commerciële vrachtvluchten vertrekkend van een Unieluchthaven. Als niet wordt voldaan aan de tankverplich�ng, dan moet de NEa vanaf 2025 handhavend optreden door het opleggen van een boete.

3.2. Opmerkingen Verordening (EU) 2023/2405

Verordening (EU) 2023/2405 bevat rechtstreeks werkende bepalingen voor de luchtvaartbrandstofleveranciers, luchtvaartuigexploitanten en hun bevoegde autoriteiten. De bepalingen bevatten onduidelijkheden en knelpunten in relatie tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Onderstaand beschrijven we deze per relevant artikel in de Verordening.

Artikel 3
Dit artikel geeft de verschillende definities in het kader van de Verordening. De definities van duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAF) bevatten een aantal onduidelijkheden. Zo is niet duidelijk aan welke eisen koolstofarme brandstoffen (3.18) moeten voldoen en hoe dit geborgd wordt. Zo lang er geen borging is, is NEa toezicht en handhaving op deze SAF niet mogelijk. Daarnaast is het onduidelijk of SAF die door co-processing zijn vervaardigd ook onder de definitie van SAF vallen. Tenslotte zijn de grondstoffen uit de categorie van RED Annex IX, deel A, punt d “biomassafractie van industrieel afval” een aandachtspunt. Deze worden nationaal bepaald en het is niet duidelijk welke nationale lijst dient te worden gehanteerd bij toezicht op bijmenging in andere lidstaten (t/m 2034 toegestaan - zie ook Artikel 15).

Artikel 4
Dit artikel gaat over de bijmengverplichting. In het eerste lid staat dat luchtvaartbrandstofleveranciers ervoor zorgen dat alle luchtvaartbrandstoffen die op elke Unieluchthaven aan luchtvaartexploitanten ter beschikking worden gesteld een minimum percentage SAF bevatten, waaronder ook een gemiddeld percentage synthetische brandstoffen. Aandachtspunt is dat niet alle luchtvaartexploitanten per Unieluchthaven onder de verplichting vallen en hun getankte brandstoffen daarmee dus ook niet. Het is voor een luchtvaartbrandstofleverancier niet eenvoudig om te bepalen welk aandeel luchtvaartbrandstof wel/niet meetelt voor de verplichting en voor de NEa om dit te controleren. Daarnaast is niet voldoende duidelijk hoe bovenbeschreven middeling moet worden opgevat.

Artikel 5
Dit artikel gaat over de tankverplichting. De hoeveelheid luchtvaartbrandstof die jaarlijks door een luchtvaartuigexploitant wordt getankt op een bepaalde Unieluchthaven, moet minstens 90% van de jaarlijks benodigde luchtvaartbrandstof bedragen.
Luchtvaartuigexploitanten mogen onder de drempel van 90% zakken, zoals beschreven in het tweede lid, indien dit nodig is voor de naleving van de brandstofveiligheidsvoorschriften. Het is echter onduidelijk hoe de NEa deze bepaling kan handhaven, aangezien de Verordening voorschrijft dat de toezichthouders van de Unieluchthavens (in Nederland: de ILT) deze uitzonderingen moeten beoordelen. Deze situatie vereist nauwe coördinatie en afstemming tussen alle toezichthouders in de verschillende lidstaten. Daarnaast zijn de brandstofveiligheidsvoorschriften niet gedefinieerd, waardoor het beoordelen van uitzonderingen open is voor interpretatie. Dit kan leiden tot inconsistente beoordeling van deze uitzonderingsgrond door de lidstaten.
Het derde lid beschrijft dat de luchtvaartuigexploitant vrijstellingen van bepaalde routes kunnen vragen aan de toezichthouder van de Unieluchthavenbeheerder in de lidstaat. Het is onduidelijk hoe de NEa op de hoogte wordt gebracht van goedgekeurde uitgezonderde routes, en of deze routes wel of niet opgenomen moeten worden in de jaarlijks rapportage. Dit is wel nodig voor een volledig beeld voor de handhaving.

Bovenstaande maken de uitzonderingen op de tankverplichting niet uitvoerbaar en handhaafbaar.

Voor een adequate uitvoering van bovenstaande (beoordelen van het niet behalen van de 90% tankverplichting i.v.m. veiligheidsvoorschriften of goedgekeurde uitgezonderd routes) is nadere afstemming tussen Unieluchthavenbeheerders in alle lidstaten (waaronder de ILT in Nederland) en de NEa noodzakelijk. De ILT en NEa werken samen in de werkgroep ReFuelEU van het Ministerie van IenW om vast te stellen hoe dit proces moet lopen in verband met Europese middelen zoals de Europese digital reporting tool. Ook zullen hier afspraken over worden gemaakt.

Artikel 8
Dit artikel gaat over de rapportageverplichting voor de luchtvaartuigexploitanten. Het eerste lid beschrijft de informatie die jaarlijks gerapporteerd moet worden. De Verordening beschrijft echter geen monitoringsmethodiek voor de diverse brandstofvolumes en ook ontbreken definities van sommige te rapporteren gegevens (zoals het aantal vlieguren) en te hanteren berekeningsfactoren (zoals dichtheden). De luchtvaartexploitant houdt de getankte hoeveelheden zelf bij. De NEa heeft geen onafhankelijke contra-informatie, zoals dat in het EU ETS via Eurocontrol wel het geval is. Om de verificateur en de NEa in staat te stellen de data te toetsen, moeten de data controleerbaar zijn. Toezicht houden op de rapportageverplichting is momenteel slecht uitvoerbaar.

De Europese Commissie en EASA werken aan een digital repor�ng (RDR) die de rapportage door de luchtvaartuigexploitanten moet faciliteren. Verificateurs hebben geen toegang tot de tool. Dit betekent dat alle datacontroles voorafgaand aan de invoer in de tool moeten plaatsvinden. De NEa hee geen goed inzicht in wat daar gebeurt (zoals bijvoorbeeld het versiebeheer). In de tool is voorzien dat de toezichthouder de rapportage van de exploitant ‘goedkeurt of a eurt’. Het is echter niet aan de toezichthouder om een rapportage goed of af te keuren. De toezichthouder beoordeelt de rapportage en houdt toezicht op de uitvoering van de verplichte taken. Indien nodig wordt er handhavend opgetreden.

Artikel 9
In dit artikel staat dat luchtvaartuigexploitanten de SAF niet mogen claimen in meer dan één broeikasgas-schema. Zij moeten dit ook vastleggen in een verklaring aan EASA. Volgens de Verordening mag dus één levering van SAF parallel worden geclaimd door een luchtvaartuigexploitant (in het kader van een broeikasgas-schema) en door een luchtvaartbrandstofleverancier (in het kader van de Verordening). Dit betekent het meervoudige gebruik van één bewijs van duurzaamheid (Proof of Sustainability; PoS). De NEa acht de Uniedatabank essentieel voor een betrouwbare en efficiënte uitvoering van parallel claimen, maar deze is nog niet beschikbaar voor dit doel.

Artikel 10
Dit artikel beschrijft de rapportageverplichting voor de luchtvaartbrandstofleveranciers. Zij moeten jaarlijks verschillende gegevens per Unieluchthaven en per batch rapporteren in de Uniedatabank. De eerste rapportagedeadline is 15 februari 2025 en de Uniedatabank dient ruim voor die tijd beschikbaar te zijn voor dit doel.

Daarnaast staat in dit artikel dat “De lidstaten beschikken over het nodige wettelijke en administratieve kader op nationaal niveau om ervoor te zorgen dat de door luchtvaartbrandstofleveranciers in die Uniedatabank ingevoerde informatie nauwkeurig is, en is geverifieerd en gecontroleerd overeenkomstig artikel 31 bis van de [RED].” In 9.7.1.3 van de Wm staat dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de invoer en het gebruik van informatie door inboekers en andere marktdeelnemers in de Uniedatabank als bedoeld in artikel 31 bis, tweede lid, van de [RED] en de controle op de ingevoerde gegevens als bedoeld in artikel

31 bis, vijfde lid, van de [RED]. Het is niet duidelijk of deze regels al zijn vastgesteld en daarmee is voldaan aan ReFuelEU Luchtvaart artikel 10.

Artikel 11
Dit arkel gaat over de bevoegde autoriteiten. Volgens arkel 11 worden luchtvaartbrandstofleveranciers toegewezen aan de lidstaat waarin zij gevesgd zijn[4] of waarin zij de meeste brandstoffen hebben geleverd in 2023. Zij mogen om een herplaatsing verzoeken, als zij een bepaalde periode meer brandstoffen hebben geleverd in een andere lidstaat. Het is niet duidelijk hoe lidstaten weten welke luchtvaartbrandstofleveranciers aan hen zijn toegewezen en het is onwenselijk dat de lidstaten dit onderling moeten uitmaken.

Essentieel is daarbij ook dat de doelgroep en de NEa tijdig weten welke entiteit de luchtvaartbrandstofleverancier is. In ReFuel artikel 3.19 wordt voor de definitie van de luchtvaartbrandstofleverancier verwezen naar de RED: het gaat om de partij die uitslaat tot verbruik. In de praktijk kan dit gaan om een partij die niet de eigenaar is van de brandstof die wordt uitgeslagen en die meer het karakter heeft van een centrale “fuel handler”. Voor die partij kan het lastig zijn om te beschikken over de specifieke gegevens voor de rapportage zoals gevraagd in artikel 10. Dit is een situatie die ook in andere lidstaten speelt. Dergelijke fuel handlers zullen ook geen gebruik kunnen maken van de optie die artikel 15 biedt, om tot 2035 aan de bijmengverplichting te voldoen via een Europees gemiddelde bijmenging. Dit zijn parjen zonder meerdere maatschappijen in Europa.

Artikel 12
Dit arkel gaat over handhaving. In het eerste lid staat dat de lidstaten de Commissie uiterlijk 31 december 2024 in kennis stellen van de voorschrien en maatregelen voor (de uitvoering van) sances. Het is niet duidelijk of dit ook de NEa beleidsregels betre die hier invulling aan geven. Het is van belang om dit te weten in verband met de planning voor de vaststelling van de NEa beleidsregels.

In het zesde lid staat dat een boete wordt opgelegd aan elke luchtvaartbrandstofleverancier waarvan is aangetoond dat hij misleidende of onjuiste informae hee verstrekt over de kenmerken of oorsprong van de duurzame luchtvaartbrandstof die hij (…) hee geleverd. Het is niet duidelijk hoe het bevoegd gezag kan aantonen dat misleidende of onjuiste informae is verstrekt. De begrippen ‘misleidende en onjuiste informae’ zijn vrij breed waardoor er per lidstaat verschillend naar gekeken kan worden. Dit maakt een gelijk speelveld in Europa lasger. Daarnaast is het ook niet duidelijk hoe ver de verantwoordelijkheid van de luchtvaartbrandstofleveranciers gaat voor het aanleveren van correcte gegevens. Het is niet helder of luchtvaartbrandstofleverancier ook verantwoordelijk worden gehouden voor misleidende of onjuiste informae die eerder in de cerficeringsketen is doorgegeven.

In het zevende lid staat dat de bevoegde autoriteiten in het besluit waarbij (…) boetes worden opgelegd, uitleggen welke methode is toegepast voor het bepalen van de prijs van de verschillende luchtvaartbrandstoffen op de Uniemarkt voor luchtvaartbrandstoffen. Die methode moet gebaseerd zijn op verifieerbare en objeceve criteria, waaronder het meest recente technische EASA rapport bedoeld in arkel 13 van de Verordening. Om discussies over de prijzen te voorkomen, is het zeer wenselijk dat de Wm het gebruik van het EASA rapport bindend voorschrij (zie ook hoofdstuk 3.3. van deze HUF toets).

Artikel 15
Dit arkel gaat over de flexibiliteitsmechanismen. Het eerste lid stelt dat luchtvaartbrandstofleveranciers tot en met 2034 aan hun verplichng mogen voldoen via een Europees gemiddelde bijmenging. Het is van belang dat duidelijk is welke juridische enteiten van een luchtvaartbrandstofleverancier hiervoor in aanmerking komen (moeder-/dochter-

[4] "Member State in which the aviation fuel supplier has its registered office."

/zustermaatschappijen). En daarnaast dat het duidelijk is welke en�teit vervolgens het aangrijpingspunt is voor de boete bij non-compliance.

Voor het toezicht op de bijmengverplich�ng zal de NEa mede a�ankelijk zijn van controle-informa�e van andere lidstaten. Een levering in een andere lidstaat wordt immers geregistreerd in dat deel van de Uniedatabank waarvoor die lidstaat verantwoordelijk is. Voor geharmoniseerd en effec�ef toezicht is het noodzakelijk dat hierover in Europees verband duidelijke afspraken worden gemaakt en dat een systeem wordt opgezet om informa�e-uitwisseling tussen lidstaten te faciliteren.

Volgens het tweede lid moet de Europese Commissie oordelen over mogelijke aanvullende mechanismen, zoals een book & claim systeem van verhandelbare SAF credits, waarbij de belevering van een Unieluchthaven niet fysiek plaatsvindt. Volgens de NEa is de centrale registra�e en overdracht van “SAF credits” essen�eel om onterechte dubbele claims te voorkomen. Het moet evident zijn wie verantwoordelijk is voor het bijhouden en controleren van de virtuele registra�es. Hoe meer flexibiliteit wordt toegevoegd, hoe las�ger controleerbaar en fraudegevoeliger het systeem zal worden. Bovendien gaat EU-ETS uit van fysieke leveringen per luchthaven, wat hier niet bij aansluit en waardoor deze credits (nog) niet benut lijken te kunnen worden binnen EU-ETS.

Samenvatend advies:
De NEa dringt erop aan dat het Ministerie van IenW door gaat met het agenderen en afstemmen van onderstaande punten in Europees kader:

Advies artikel 3**:** Duidelijkheid te krijgen over de definitiekwesties rond SAF en de voorwaarden waaraan koolstofarme brandstoffen moeten voldoen en hoe deze worden geborgd (analoog aan duurzaamheidsborging ligt certificering voor de hand). Zo lang er geen borging is, is NEa toezicht en handhaving op deze SAF niet mogelijk.

Advies artikel 4: Af te stemmen over het bepalen van de brandstofvolumes die onder de verplichtingen vallen en de omgang met de middelingsbepaling voor synthetische brandstoffen.

Advies artikel 5: Aan te dringen op een proces dat de afstemming tussen de verschillende toezichthouders voor het beoordelen van uitzonderingen op de tankverplichting faciliteert. Anders is dit een administratief complex en zeer tijdrovend proces. Aan te dringen op het definiëren van de brandstofveiligheidsvoorschriften in de Verordening. Totdat er meer duidelijkheid is van de Commissie is de beoordeling van deze uitzonderingsgrond niet uitvoerbaar en is er een risico dat de beoordeling tussen lidstaten uiteen zal lopen. Aan te dringen op een centrale registratie van uitgezonderde routes, bijvoorbeeld in de digital reporting tool van EASA.

Advies artikel 8**:** Aan te dringen op aanvullende Guidance van de Europese Commissie voor de luchtvaartuigexploitanten en de NEa over de rapportageverplichting. Toezicht houden op de rapportageverplichting is anders slecht uitvoerbaar. Bovendien aandacht te vragen voor de verificatieverplichtingen en toegang tot/taken in de digital reporting tool.

Advies artikel 9: Blijvend aandacht te vragen voor de essentiële rol van de UDB in relatie tot het parallel claimen en een spoedige oplevering van deze functionaliteit.

Advies artikel 10**:** Blijvend aandacht te vragen voor de essentiële rol van de UDB in relatie tot de rapportageverplichting en een tijdige oplevering van deze functionaliteit. Zonder de UDB zijn de rapportageverplichting (vanaf 2024) en de bijmengverplichting (vanaf 2025) niet uitvoerbaar en controleerbeer. Daarnaast adviseert de NEa om de Wm te controleren op borging van de vereisten voor de controle van de ingevoerde gegevens in de UDB.

Advies artikel 11: Sterk aan te dringen op centrale regie door de Europese Commissie op de aan lidstaten toegewezen luchtvaartbrandstofleveranciers en op publica�e van een centrale lijst.

Daarnaast dringt de NEa aan op een ﬁjdige beslissing welke en ﬁteit in Nederland wordt gezien als de luchtvaartbrandstofleveranciers met de verplich ﬁngen, zodat de doelgroep en de NEa zich kunnen voorbereiden op de uitvoering.

Advies ar ﬁkel 12**:** Af te stemmen over wat wordt gezien als misleidende of onjuiste informa ﬁe en in hoeverre er sprake kan zijn van ketenverantwoordelijkheid. Daarnaast dringt de NEa erop aan dat de Wm voorschrijft om bij de boetebepalingen gebruik te maken van de EASA gegevens over prijzen van luchtvaartbrandstoffen conform ar ﬁkel 13 (zie ook hoofdstuk 3.3).

Advies artikel 15: Duidelijkheid te krijgen over welke en ﬁteiten van de op ﬁe van Europese middeling voor de bijmengverplich ﬁng gebruik kunnen maken en welke en ﬁteit dan het aangrijpingspunt is bij een eventuele boete. Daarnaast adviseert de NEa om Europese afspraken te maken over na ﬁonale controles in de Uniedatabank en dat een systeem wordt opgezet om informa ﬁe-uitwisseling tussen lidstaten te faciliteren om zo te komen tot geharmoniseerd en effec ﬁef toezicht.
De NEa adviseert om bij de beoordeling van opties voor een aanvullend SAF credit systeem aan te dringen op een fraudebestendige uitvoering en samenhang met de EU-ETS vereisten om deze credits daar te kunnen benutten.

3.3. Bevindingen op de conceptuitvoeringswet ReFuelEU Luchtvaart

Onderdeel B

Artikel 2.2, eerste lid, Wm
In onderdeel B wordt artikel 2.2, eerste lid, van de Wm aangaande de aan de NEa opgedragen taken, aangevuld. Hiertoe is een invoeging in dit artikel opgenomen. Deze invoeging is echter tekstueel onduidelijk.

In dit artikel is zowel artikel 8 als het algemene handhavingsartikel 11 van de Verordening (EU) 2023/2405 genoemd. De NEa vraagt zich af of het nodig is om artikel 8 te noemen en zo ja, waarom dit dan niet is aangevuld met artikel 4, artikel 5, artikel 9 en artikel 10 van de Verordening (EU) 2023/2405.

Advies: De NEa adviseert om artikel 2.2, eerste lid, van de Wm, te redigeren. De NEa adviseert verder om voor Verordening (EU) 2023/2405 na te gaan of kan worden volstaan met verwijzing naar artikel 11.

Onderdeel C

Artikel 18.4, eerste lid, van de Wm
In onderdeel C wordt het in artikel 18.4, eerste lid, van de Wm opgedragen toezicht op de naleving door de NEa uitgebreid met de gehele Verordening (EU) 2023/2405 waaronder artikelen waarvoor de bevoegde autoriteit van de Unieluchthaven (ILT) de verantwoordelijkheid heeft. Verder ontstaat door deze brede toezichtsbevoegdheid de indruk van tweedelijnstoezicht door de NEa op de uitvoering door de autoriteit van de Unieluchthaven en de agentschap EASA. De NEa is van mening dat er een duidelijke afbakening moet komen in dit artikel tussen de NEa, de bevoegde autoriteit van de Unieluchthaven en de agentschap.

Advies: De NEa adviseert om het toezicht van de NEa in artikel 18.4, eerste lid, van de Wm te beperken tot de relevante artikelen uit de Verordening (EU) 2023/2405.

Artikel 18.4, tweede lid, van de Wm
Naast artikel 18.4, eerste lid, van de Wm lijkt ook wijziging van het tweede lid relevant. Het tweede lid van artikel 18.4 regelt welke ambtenaren belast zijn met het onderzoek van overtredingen waarvoor boetes kunnen worden opgelegd. Nu is niet aangewezen welke

ambtenaren het voornoemde onderzoek mogen doen. Daartoe dient in artikel 18.4, tweede lid, van de Wm ook artikel 18.6d, derde en vierde lid, van de Wm te worden opgenomen.

Advies: De NEa adviseert om aan artikel 18.4, tweede lid, van de Wm ook artikel 18.6d, derde en vierde lid van de Wm toe te voegen.

Onderdeel D

Artikel 18.6d, eerste lid van de Wm
In ar�kel 18.6d, eerste lid, van de Wm is opgenomen dat het verboden is om in strijd te handelen met de Verordening (EU) 2023/2405. De vraag die zich hier aandient is of een dergelijke verbodsbepaling zo breed geformuleerd kan worden. In de ar�kelen 18.5, 18.5a t/m 18.5d van de Wm zijn de verbodsbepalingen al�jd gekoppeld aan de relevante ar�kelen uit de verschillende Verordeningen. Door de brede formulering heeft de verbodsbepaling niet alleen betrekking op gedragsvoorschriften waarop de NEa moet kunnen handhaven. Zo kan de situatie ontstaan dat door de huidige formulering de Nederlandse wetgeving de Commissie verbiedt in strijd te handelen met de Verordening (EU) 2023/2405.

Advies: De NEa adviseert om in ar�kel 18.6d, eerste lid, van de Wm de verbodsbepalingen uit de Verordening (EU) 2023/2405 op te nemen (in lijn met de bestaande ar�kelen uit de Wm). Voor de luchtvaartbrandstofleveranciers zijn het ar�kel 4, ar�kel 9, tweede lid en ar�kel 10 en voor de luchtvaartexploitanten ar�kel 5, ar�kel 8 en ar�kel 9.

Artikel 18.6d, tweede lid, van de Wm
In ar�kel 18.6d, tweede lid, van de Wm, is opgenomen dat het bestuur van de NEa voor overtredingen van Verordening (EU) 2023/2405, door een luchtvaartuigexploitant of luchtvaartbrandstofleverancier een last onder dwangsom kan opleggen. Deze bevoegdheid is volgens de NEa heel breed geformuleerd. Het is hier gewenst dat de bevoegdheid gekoppeld wordt aan relevante gedragsvoorschri�en uit de Verordening (EU) 2023/2405, zoals dat in de bestaande ar�kelen 18.6a en 18.6b van de Wm is gedaan voor andere Europese Verordeningen. Bij de toedeling van de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom door de NEa zou de taakomschrijving in artikel 2.2, eerste lid, van de Wm leidend moeten zijn.

Advies: De NEa adviseert om de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom te specificeren tot die gedragsvoorschri�en uit de Verordening (EU) 2023/2405 waarop de NEa toezicht houdt. Dit zijn de overtredingen van ar�kel 4, ar�kel 9, tweede lid en ar�kel 10 voor de luchtvaartbrandstofleveranciers en ar�kel 5, ar�kel 8 en ar�kel 9 voor de luchtvaartexploitanten.

Artikel 18.6d, derde lid, van de Wm
In ar�kel 18.6d, derde lid, van de Wm zijn de overtredingen van ar�kel 4, eerste lid en ar�kel 5eerste lid, van de Verordening (EU) 2023/2405 aangewezen waarvoor het bestuur van de NEa een bestuurlijke boete aan de luchtvaartbrandstofleverancier en luchtvaartexploitant kan opleggen. Een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete kunnen tezamen worden opgelegd.

Volgens de NEa is hier gekozen voor een te sterke inperking van het soort overtredingen waarvoor de NEa een boete kan opleggen. In ar�kel 8 en 9 van de Verordening (EU) 2023/2405 zijn de verplich�ng tot rapportage door luchtvaartexploitanten en bepalingen over het claimen van het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen door luchtvaartuigexploitanten opgenomen. In ar�kel 9, tweede lid en ar�kel 10 van de Verordening (EU) 2023/2405 is de verplich�ng voor de rapportage door luchtvaartbrandstofleveranciers opgenomen. Gezien de verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteit van de lidstaat ten aanzien van luchtvaartexploitanten en luchtvaartbrandstofleveranciers zou de NEa boetes moeten kunnen opleggen voor niet of onjuist rapporteren.

Advies: De NEa adviseert om ar�kel 8, ar�kel 9 en ar�kel 10 van de Verordening (EU) 2023/2405 toe te voegen aan ar�kel 18.6d, derde lid, van de Wm (voor zover dit niet reeds afgedekt wordt door ar�kel 18.6d, vierde lid, van de Wm).

Artikel 18.6d, vierde lid, van de Wm
In ar�kel 18.6d, vierde lid, van de Wm is opgenomen dat de NEa een bestuurlijke boete kan opleggen indien een luchtvaartbrandstofleverancier misleidende of onjuiste informa�e hee verstrekt over de kenmerken of oorsprong van de duurzame luchtvaartbrandstof, in de zin van ar�kel 12, zesde lid van de Verordening (EU) 2023/2405.

De NEa is van mening dat alle rapportages juist dienen te zijn. Dit zou ook moeten gelden voor de luchtvaartexploitant; de NEa moet met een bestuurlijke boete kunnen optreden tegen onjuistheden in de rapportage van een luchtvaartexploitant. Dit alleen regelen voor de luchtvaartbrandstofleverancier is te beperkt.

Advies: De NEa adviseert om haar de bevoegdheid te geven op te treden met een bestuurlijke boete tegen onjuiste informa�e van een luchtvaartexploitant, als bedoeld in ar�kel 8 van de Verordening.

Artikel 18.6d, vijfde lid, van de Wm
In ar�kel 18.6d, vijfde lid, van de Wm is de maximum hoogte van een bestuurlijke boete die de NEa kan opleggen, als bedoeld in het derde lid, opgenomen. Het bedrag dat is opgenomen is € 1.030.000. De NEa vindt het niet duidelijk waar dit bedrag op gebaseerd is. Ook is niet gemo�veerd waarom wordt afgeweken van het boetemaximum in andere boetebepalingen in hoofdstuk 18 van de Wm, namelijk € 450.000 of, indien dat meer is, 10% van de bruto omzet van de overtreder. Er is aangegeven dat een boeteminimum, zoals opgenomen in de Verordening (EU) 2023/205 niet wetelijk geregeld kan worden in de Wm. De NEa is echter als uitvoerder van de boetebevoegdheid gebonden aan het minimum dat de Verordening aangee, ook bij het opstellen van beleidsregels ten aanzien van de hoogte van de boete.

Volgens Verordening (EU) 2023/2405 moet de NEa in de boetebesluiten uitleggen welke methode is toegepast voor het bepalen van de prijs van conven�onele luchtvaartbrandstoffen, duurzame luchtvaartbrandstoffen en synthe�sche luchtvaartbrandstoffen op de Uniemarkt voor luchtvaartbrandstoffen. Die methode moet gebaseerd zijn op verifieerbare en objec�eve criteria, waaronder het meest recente beschikbare technische (EASA) rapport bedoeld in ar�kel 13 van de Verordening. Om discussies over de prijzen te voorkomen, is het zeer wenselijk dat de wet het gebruik van het EASA rapport uit ar�kel 13 voorschrij.

Verder is een karakterisering van de boete nodig. Zie hiervoor het commentaar in hoofdstuk 2.2. bij ar�kel 18.6c, vierde lid, van de Wm.

Bij luchtvaartexploitanten kan de inning van een opgelegde boete problema�sch zijn gezien de interna�onale aard van de doelgroep. Wanneer geen beslag kan worden gelegd op onroerende zaken in Nederland, is de execu�e van een opgelegde boete las�g omdat alleen gedurende korte jd beslag kan worden gelegd op vliegtuigen. In het ETS1 (luchtvaart) is escala�e via een door de EC op te leggen vliegverbod mogelijk. Dergelijke escala�e is ook nodig voor de luchtvaartexploitanten in het kader van Verordening (EU) 2023/2405 en dat is ook in lijn met de Verordening (EU) 2023/1805.

Verder kan een luchtvaartuigexploitant in uitzonderlijke gevallen worden vrijgesteld worden van een boete. Aangezien het daarbij gaat om onvoorzienbare en externe oorzaken, is afstemming met Commissie gewenst, ook om gelijke toepassing door de lidstaten te bevorderen.

Advies: De NEa adviseert om het in hoofdstuk gebruikelijke boetemaximum over te nemen of in de toelich�ng te mo�veren waarom daarvoor niet wordt gekozen en daarnaast ook het voorgestelde bedrag van € 1.030.000 te mo�veren. De NEa adviseert dat de wet voorschrijft om

bij de boetebepalingen gebruik te maken van de EASA gegevens over prijzen van luchtvaartbrandstoffen conform ar€kel 13 van de Verordening. Verder adviseert de NEa om aan te geven in hoeverre de door de Verordening voorgeschreven sancties als bestuurlijke boete in de zin van de Awb gelden, in relatie tot de invordering ervan. De NEa stelt voor om in EU-verband mogelijkheden te bespreken tot escalatie in gevallen waarin de inning van boetes problematisch is en aan te sturen op een afstemmingmechanisme waardoor de toepassing van vrijstelling van boetes door lidstaten niet te zeer uiteen gaat lopen.

Artikel 18.6d, zesde lid, van de Wm
In ar€kel 18.6d, zesde lid, van de Wm is de maximum hoogte van een bestuurlijke boete die de NEa kan opleggen, als bedoeld in het vierde lid, opgenomen. Hiervoor geldt vergelijkbaar commentaar als voor ar€kel 18.6d, vijfde lid, van de Wm; zie hierboven.

IV. Samenva€ng en conclusies

De conceptuitvoeringswet geeft uitvoering aan Verordening (EU) 2023/1805 (FuelEU Maritiem) en Verordening (EU) 2023/2405 (ReFuelEU Luchtvaart). Samenvattend concludeert het bestuur van de NEa dat de voorliggende conceptuitvoeringswet FuelEU Maritiem en ReFuelEU Luchtvaart de NEa op verschillende onderdelen onvoldoende handvatten geeft voor een adequate handhaving van de onderliggende Verordeningen. Het Bestuur beveelt dan ook aan om de aangegeven aanpassingen door te voeren om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te verhogen. Daarnaast bevatten de bepalingen in de rechtstreekswerkende Verordeningen ook nog onduidelijkheden en knelpunten in relatie tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het Bestuur dringt erop aan dat het Ministerie van IenW hier aandacht voor blijft vragen in de Europese implementatie-gremia. Dit betreft onder andere de essentiële rol van de Uniedatabank bij de uitvoering van ReFuelEU Luchtvaart. De NEa is uiteraard bereid haar adviezen nader toe te lichten.

Voor een adequate uitvoering van FuelEU Maritiem is op een aantal onderdelen uit de wetgeving nadere afstemming tussen de ILT en de NEa noodzakelijk. Inmiddels werken ILT en NEa samen in het ILT project “Klimaatneutrale brandstoffen voor de zeevaart” om vast te stellen op welke raakvlakken afspraken moeten worden gemaakt, uitmondend in een samenwerkingsovereenkomst. Ook voor een adequate uitvoering van ReFuelEU Aviation is nadere afstemming tussen de Unieluchthavenbeheerders in alle lidstaten (waaronder de ILT in Nederland) en de NEa noodzakelijk. ILT en NEa werken samen in de werkgroep ReFuelEU Aviation van het Ministerie van IenW om vast te stellen hoe dit proces moet lopen en hier afspraken over te maken.

Afsluitend
Voor de uitvoering van de taken in FuelEU Maritiem is momenteel een beperkte inzet afgesproken met het Ministerie van IenW. De uitvoering van de voorgestelde extra werkzaamheden voor de handhaving van de Verordening zal extra capaciteit van de NEa vragen. De NEa zal niet meteen starten met de handhavingstaken, maar hier invulling aan geven via een groeipad. Voor de inzet voor de uitvoering en handhaving van ReFuelEU Luchtvaart is in 2021 een kostenschatting gedaan in het kader van de Meerjarenbegroting NEa voor de nieuwe taken in het ‘Fit for 55’-pakket. Deze moet mogelijk worden bijgesteld, nadat in Europees verband duidelijkheid is verkregen over de aan Nederland toegewezen doelgroep en specifieke invulling van de taken. Bovenstaande zal verlopen via het reguliere begrotings- en verantwoordingsproces.

Nederlandse Emissieautoriteit
Dutch Emissions Authority

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit
namens deze:
de directeur-bestuurder

Persoonsgegevens