



Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 2 april 2025, nr. IENW/BSK-2025/66333, tot wijziging van de Regeling handel in emissierechten (Aantonen duurzaamheid brandstoffen zeevaart)

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Handelende in overeenstemming met de Minister van Klimaat en Groene Groei;

Gelet op artikel 16.14 van de Wet milieubeheer;

Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling handel in emissierechten wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt na de begripsbepaling 'biomassabrandstof' een begripsbepaling ingevoegd, luidende:

brandstoffen waarvoor het nultarief geldt: brandstoffen als bedoeld in artikel 3, punt 23, quinqies, van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie;

B

In artikel 26 wordt in de artikelaanduiding en in de aanhef van het eerste lid 'biobrandstoffen' vervangen door 'brandstoffen waarvoor het nultarief geldt'.

C

Na artikel 26 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 26a Gebruik door scheepvaartmaatschappijen van brandstoffen waarvoor het nultarief geldt

1. Een scheepvaartmaatschappij die brandstoffen gebruikt waarvoor het nultarief geldt dient te beschikken over;
 - a. een bewijs van een door de Europese Commissie erkend duurzaamheidssysteem, of
 - b. een gelijkwaardig bewijs van duurzaamheid dat dezelfde garanties biedt met betrekking tot de traceerbaarheid van genoemde brandstoffen.
2. Een scheepvaartmaatschappij verstrekt op verzoek van het bestuur van de emissieautoriteit of de verificateur het in het eerste lid vermelde bewijs.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de dag van publicatie in de Staatscourant en werkt voor de in artikel 1 opgenomen definitie van 'brandstoffen waarvoor het nultarief geldt' en artikel 26a terug tot en met 1 januari 2024.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener*

TOELICHTING

Algemene toelichting

Scheepvaartmaatschappijen dienen op grond van Verordening (EU) nr. 2015/757 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende de monitoring, de rapportage en de verificatie van broeikasgasemissies door maritiem vervoer en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG (PbEU 2015, L 123) (hierna: Verordening (EU) 2015/757) de duurzaamheid van brandstoffen waarvoor het nultarief¹ geldt aan te tonen door toepassing van het bepaalde in Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2018, L 328) (REDII-richtlijn) en Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 wat betreft de actualisering van de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG (PbEU 2018, L 334). Brandstofleveranciers dienen dit ook te doen voor hun verplichtingen in het kader van de transportdoelstellingen in de REDII-richtlijn.

De Europese Commissie werkt aan de invoering van een Uniedatabank (UDB) die gekoppeld wordt aan de nationale registers voor de monitoring van broeikasgasemissies. In Nederland is dit het Register hernieuwbare energie. Hierdoor ontstaat een betrouwbaar systeem om het gebruik van duurzame scheepsbrandstoffen te ondersteunen en het mogelijk te maken de duurzaamheid van die brandstoffen aan te tonen voor meerdere doeleinden. De invoering van de UDB is vertraagd en aan een tijdelijke overbrugging in EU-kader geldend vanaf 2025 wordt nog gewerkt.

Om het, zoals in Verordening (EU) nr. 2015/757 is vastgelegd, mogelijk te maken dat scheepvaartmaatschappijen die in 2024 hernieuwbare brandstoffen hebben gebunkerd die aan de voorwaarden voldoen in aanmerking komen voor nultelling voor de CO₂-emissiefactor van de biomassafractie van die brandstof, is – in afwezigheid van een Europese oplossing – een tijdelijke nationale oplossing nodig. Die moet het mogelijk maken dat in voorkomende gevallen, wanneer het verstrekken van een bewijs van een door de Europese Commissie erkend duurzaamheidssysteem aan een schip niet mogelijk is, de duurzaamheid op een alternatieve manier wordt aangetoond en waarbij een koppeling wordt gelegd met een bewijs van een door de Europese Commissie erkend duurzaamheidssysteem. In Nederland wordt dit gefaciliteerd via het Register hernieuwbare energie van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). Deze tijdelijke oplossing beperkt zich tot brandstofleveringen in Nederland aan schepen die onder het toezicht van de NEa staan.

Met artikel 26a in deze wijzigingsregeling is voorzien in een tijdelijke oplossing in afwachting van het beschikbaar zijn van een tijdelijke EU-brede oplossing die moet gelden vanaf 2025 en uiteindelijk de definitieve inwerkingtreding van UDB. Artikel 26a zal na invoering van de tijdelijke Europese oplossing weer worden aangepast.

Toezicht en handhaving

Deze wijzigingsregeling is in nauw overleg met de NEa tot stand gekomen en afgestemd. De NEa ziet beperkte risico's voor de handhaafbaarheid van in Nederland geleverde brandstoffen aan maatschappijen die onder het toezicht van de NEa vallen. Zoals hieronder beschreven, ziet de NEa wel risico's van in buitenland geleverde brandstoffen, hetgeen gevolgen zou kunnen hebben voor de integriteit van het systeem van duurzaamheid en het systeem van de emissiehandel (ETS). Met de hieronder beschreven voorwaarden en mitigerende maatregelen, acht de NEa de wijzigingsregeling handhaafbaar en uitvoerbaar voor in Nederland geleverde brandstoffen. Voor buiten Nederland geleverde brandstoffen acht de NEa dit niet het geval.

Hierbij wordt opgemerkt dat gelet op het gelijk speelveld in de zeevaart de oplossing ook open moet worden gesteld voor schepen die in het buitenland (Europa of internationaal) bunkeren wanneer zij geen bewijs van een door de Europese Commissie erkend duurzaamheidssysteem ontvangen. Dat is het geval voor lidstaten die net als Nederland RED-II hebben geïmplementeerd met een opt-in voor brandstofleveringen aan de maritieme sector, maar ook voor scheepvaartmaatschappijen die buiten Europa bunkeren en om vergelijkbare redenen geen bewijs van een door de Europese Commissie erkend duurzaamheidssysteem kunnen ontvangen. Hoewel wordt onderkend dat er beperkt zicht is op de risico's dat brandstoffen die niet voor nultelling in aanmerking komen, uiteindelijk wel een nultelling krijgen en dat dit gevolgen kan hebben voor de integriteit van het systeem van duurzaamheid en het ETS, worden deze risico's als beperkt ingeschat. Dit vooral in verband met de huidige lage

¹ Zie de definitie van deze brandstoffen in artikel 3, punt 23 quinquies, van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 wat betreft de actualisering van de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG (PbEU 2018, L 334)

afzet van hernieuwbare brandstoffen in de zeevaart en omdat de leveringen binnen Nederland een groot aandeel van deze afzet uitmaken. De risico's worden gemitigeerd doordat artikel 26a uitsluitend een oplossing biedt ter overbrugging naar de invoering van een oplossing in EU-verband, die op korte termijn (binnen een jaar) wordt verwacht, waarbij bovendien de emissies onder EU-ETS in 2024 en 2025 nog niet volledig worden meegeteld (respectievelijk 40% en 70%). Met de wijzigingsregeling kan de bevoegde autoriteit ook voor bunkeringen in het buitenland wel eisen stellen aan de scheepvaartmaatschappij om te identificeren onder welke PoS (Proof of Sustainability, als bewijs van duurzaamheid van een door de Europese Commissie erkend duurzaamheidssysteem) de brandstoffen geleverd worden. In het geval de PoS echter niet onder certificering is uitgeschreven aan de scheepvaartmaatschappij zelf, maar aan een andere entiteit, is er geen borging in het systeem van duurzaamheid dat de PoS niet óók wordt gebruikt voor andere leveringen (dubbel claimen). Het gelijkwaardig bewijs moet echter wel terug te voeren zijn naar een bewijs van een door de Europese Commissie erkend duurzaamheidssysteem. Voor leveringen in Nederland kan de NEa zelf borgen dat dit juist is en er geen sprake is van dubbel claimen doordat zij zicht heeft op de individuele leveringen in het Register hernieuwbare energie, in het buitenland heeft de NEa deze mogelijkheid niet.

Regeldruk en nalevingskosten

Deze wijzigingsregeling is van belang voor scheepvaartmaatschappijen, brandstofleveranciers en verificateurs. Op 11 december 2024 heeft een gesprek plaatsgevonden met IenW, de NEa en belangrijkste vertegenwoordigers uit de sector (de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNRR), de Vereniging Energie voor Mobiliteit en Industrie (VEMOBIN), het Havenbedrijf Rotterdam, scheepvaartmaatschappijen en brandstofleveranciers). Daarbij is de met deze wijzigingsregeling gerealiseerde oplossing besproken, inclusief de werkwijze en (extra) handelingen die van brandstofleveranciers en scheepvaartmaatschappijen worden verlangd. Daarbij is aangegeven dat de wijziging van tijdelijke aard zal zijn. Vooruitlopend op bekendmaking van deze wijzigingsregeling heeft NEa brandstofleveranciers, scheepvaartmaatschappijen en verificateurs via nieuwsbrieven geïnformeerd over de aanstaande wijzigingen. Daarin is ook toegelicht welke stappen betrokken partijen dienen te nemen om het mogelijk te maken dat scheepvaartmaatschappijen onder EU ETS het gebruik van duurzame brandstoffen kunnen rapporteren en aanspraak kunnen maken op een nul emissie voor het gebruik van die brandstoffen.

De informatie die door de brandstofleveranciers geregistreerd moet worden, onder het met deze wijzigingsregeling ingevoerde tijdelijke regime, is vergelijkbaar met wat er in de nabije toekomst in de UDB zal moeten worden geregistreerd. Het is ook vergelijkbaar met de gegevens die in de tijdelijke oplossing op EU-niveau zal worden gevraagd aan te leveren.

Op dit moment is er geen verplichting voor brandstofleveranciers om informatie betreffende de Bunker Delivery Note (BDN), het IMO-nummer, de scheepsnaam en de datum van levering in te voeren in het Register hernieuwbare energie. Met deze wijzigingsregeling krijgen de brandstofleveranciers de keuze om deze extra informatie te registreren in het Register hernieuwbare energie waardoor er een extra voordeel ontstaat dat deze brandstoffen voor scheepvaartmaatschappijen aantrekkelijker zijn omdat die brandstof dan voor nultelling in aanmerking komt. Verder zullen de brandstofleveranciers in het Register hernieuwbare energie hun leveringen in een enkel geval ook verder moeten opsplitsen, en per scheepslevering een registratie (inboeking) moeten doen. De extra administratieve last hiervan is naar verwachting beperkt.

Wat betreft de gegevens die in het kader van deze tijdelijke oplossing in het Register hernieuwbare energie worden ingevoerd zal de NEa geen gegevens doorgeleiden naar de Uniedatabank. Het boekjaar 2024 wordt in het eerste kwartaal afgesloten, en dat zal naar verwachting niet met terugwerkende kracht alsnog geregistreerd hoeven te worden in de UDB. Zodra de UDB in werking is voor parallele claims zullen de brandstofleveranciers daar wel gebruik van moeten maken. Daarnaast zullen zij ook moeten blijven registreren in het Register hernieuwbare energie om leveringen van hernieuwbare energie in te boeken. Mogelijk zal dan gedurende een beperkte periode een dubbele registratie plaatsvinden, maar dit hangt af van het moment van inboeken en het moment van beschikbaar komen van de functionaliteit in de UDB. De administratieve last van dubbele registratie zal naar verwachting beperkt zijn.

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

Internetconsultatie

Er is geen internetconsultatie uitgevoerd voor deze wijzigingsregeling, omdat hier sprake is van een ministeriële regeling die geen ingrijpende verandering teweegbrengt in de rechten en plichten van burgers en bedrijven en ook geen ingrijpende gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk. De

rapportageverplichting voor de betreffende scheepvaartmaatschappijen is al sinds april 2024 in werking. De proof of compliance is een onderdeel daarvan. Het wachten is op de invoering van de UDB.

Inwerkingtreding

Deze wijzigingsregeling werkt voor artikel 26a terug tot 1 januari 2024. Die terugwerkende kracht is nodig omdat scheepvaartmaatschappijen in 2025 voor het eerst over 2024 een emissieverslag moeten indienen. De in dat jaar afgegeven PoS kan op grond van deze wijziging dan ook gebruikt worden.

Artikelsgewijs

Onderdelen A en B

In de artikelen 1 en 26 is de verwijzing naar biobrandstof gelijkgesteld met de begripsbepaling die is opgenomen in artikel 3, punt 23 quinquies, van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066. In deze begripsbepaling zijn tevens hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong opgenomen waardoor de benaming van biobrandstof niet meer opgaat. Met deze aanpassing is inhoudelijk niets gewijzigd.

Onderdeel C

Scheepvaartmaatschappijen ontvangen binnen het ETS niet altijd een bewijs van duurzaamheid van een door een Europese Commissie erkend duurzaamheidssysteem van hun brandstofleverancier wanneer zij in Nederland bunkeren. Dat komt omdat brandstofleveranciers veelal dat bewijs inleveren bij de NEa om daarvoor hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's) te ontvangen in het kader van de REDII-richtlijn, terwijl dit bewijs wél nodig is om een nultelling te krijgen voor de CO₂-emissiefactor van de biomassafractie van de brandstof. Dit volgt uit Bijlage II, onderdeel c, onder 1.2, van Verordening (EU) 2015/757. Op Europees niveau is echter geen juridische grondslag voor het accepteren van een alternatief bewijs van duurzaamheid, indien het bewijs van duurzaamheid van een door een Europese Commissie erkend duurzaamheidssysteem al onder een ander systeem (zoals RED-II) is ingeleverd. Wel wordt in een Guidance Document van het Europese Commissie² opgemerkt: 'In case where a Proof of Sustainability is not available to the shipping company, an equivalent proof of compliance documentation could be considered for acceptance by the Administering Authority.'. Omdat deze oplossing van een Proof of Compliance in 2025 wordt verwacht, voorziet dit artikel in een tijdelijke nationale oplossing voor 2024. De oplossing ziet er als volgt uit.

De NEa geeft uitvoering aan zowel de RED-II en EU-ETS. Dit stelt de NEa in staat om middels het Register hernieuwbare energie achteraf een koppeling te maken tussen een batch brandstoffen van een Nederlandse brandstofleverancier waarvoor de NEa HBE's heeft uitgegeven en de brandstoffen die een aan Nederland toegewezen scheepvaartmaatschappij heeft gebunkerd uit die batch. De NEa kan deze koppeling alleen maken voor scheepvaartmaatschappijen die onder het toezicht vallen van de NEa en die hebben gebunkerd in Nederland. Voor deze koppeling is essentieel dat de brandstofleverancier de BDN, het IMO-nummer, de scheepsnaam en de datum van levering invoert in het Register hernieuwbare energie. Daarnaast heeft de NEa toezichtsbevoegdheden op beide partijen. Zo kan een bewijs van duurzaamheid van een door de Europese Commissie erkend duurzaamheidssysteem binnen de tijdelijke, nationale oplossing meervoudig gebruikt worden, zonder dat er sprake is van ongeoorloofde dubbeltelling door scheepvaartmaatschappijen.

Zoals opgemerkt onder Toezicht en handhaving vereist het gelijke speelveld dat deze oplossing ook wordt opengesteld voor scheepvaartmaatschappijen die in het buitenland bunkeren. De mogelijke risico's hiervan worden, vanwege de onder Toezicht en handhaving benoemde afwegingen, als beperkt ingeschat. Voor schepen van scheepvaartmaatschappijen die onder het toezicht van een andere lidstaat vallen, is het accepteren van (gelijkwaardige) bewijzen van duurzaamheid een verantwoordelijkheid van de betreffende bevoegde autoriteit, dat geldt eveneens voor het gebruik van een uittreksel uit het Register hernieuwbare energie van de NEa voor dat doeleinde.

Tot slot geldt dat een verificateur met een uittreksel uit het Register hernieuwbare energie een koppeling kan maken met de gerapporteerde gegevens uit het emissieverslag en de BDN. De

² Guidance Document No. 1, Updated Version, 5 November 2024, The EU ETS and MRV Maritime General guidance for shipping companies, p. 114.



verificateur kan niet nagaan of het uittreksel uit het Register hernieuwbare energie uniek is, dat kan alleen de NEa.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener*