

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Programmadirectie Duurzame Mobiliteit
t.a.v. 5.1.2.e
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Onderwerp
Aanvullende HUF-toets wijziging
Besluit energie vervoer 2026

Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
De datum van de digitale handtekening kan beschouwd worden als verzenddatum		1. Overige opmerkingen
Uw brief	Uw kenmerk	Afschrift
-	-	5.1.2.e @minienw.nl

Geachte 5.1.2.e

Op 23 december 2024 heeft de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) op uw verzoek een toets uitgevoerd op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (hierna: HUF-toets) van wijzigingen in het Besluit energie vervoer (hierna: het Besluit) ter implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europese parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van de Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad (hierna: RED-III).

Na deze toets heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterschap (hierna: IenW) een voorstel van wijziging met betrekking tot de sector zeevaart gedaan, die zo significant is dat de NEa aanleiding heeft gezien om een aanvullende HUF toets uit te voeren op deze wijzigingen. De NEa zendt u met deze brief de resultaten van de toets toe. We verzoeken u kennis te nemen van de aandachtspunten en de adviezen over te nemen ter verbetering van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het Besluit.

Hieronder volgt eerst een korte inhoud van de wijziging van het Besluit met betrekking tot de sector zeevaart. Daarna volgen de bevindingen. In bijlage 1 vindt u bevindingen die al eerder zijn gedeeld met het ministerie van IenW.

Korte inhoud wijziging sector zeevaart

Het oorspronkelijke voorstel was om de jaarverplichting zeevaart, en de partij die die jaarverplichting heeft, te baseren op Douane- en accijnsregelgeving. Het nieuwe voorstel behelst een wijziging om deze te baseren op de verplichtingen uit Marpol¹ en het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging (hierna: Bbl)². Dit betekent dat partijen, die een brandstofleveringsnota (hierna: BDN) moeten opstellen voor leveringen van bepaalde brandstoffen aan de sector zeevaart, een jaarverplichting krijgen voor de brandstoffen. Om

¹ Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL).
² De ILT is namens de Minister van IenW reeds verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van de kwaliteit van brandstoffen ingevolge hoofdstuk 2 van het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging.

deze verplichting kracht bij te zetten, voorziet het ministerie van IenW in een wijziging van het Bbl waardoor er vanaf 2026 een registratieplicht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) ontstaat voor de brandstofleveranciers en hun leveringen aan de zeevaart voor zover het de leveringen betreft waarvoor een BDN opgesteld moet worden. De NEa dringt er bij I&W op aan ervoor te zorgen dat de ILT over de noodzakelijke middelen beschikt en erop is ingericht en in staat is om deze taak uit te voeren.

Belangrijkste conclusies

De NEa wil allereerst benadrukken dat zij nauw is betrokken door het ministerie van IenW bij de wijzigingen met betrekking tot de zeevaart en dat zeer waardeert. Tegelijkertijd is de NEa niet de toezichthouder op Marpol en Bbl en heeft de NEa daardoor maar beperkte kennis van deze regelgeving, terwijl de bepalingen voor de jaarverplichting en inboekbevoegdheden daarop zijn gebaseerd. Behoudens deze opmerkingen is de NEa van mening dat alhoewel zij wel aandachtspunten ziet bij een jaarverplichting die gebaseerd is op Marpol en Bbl regelgeving, deze werkwijze waarschijnlijk minder complex en beter uitvoerbaar is dan de oorspronkelijke insteek op basis van Douane- en accijnsregelgeving. De voorziene aanpassing van het Bbl is daarbij wel een noodzakelijke maatregel om te zorgen voor een goede uitvoering.

De NEa begrijpt de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen maar ziet wel aandachtspunten bij de voorgestelde wijziging. De NEa merkt daarbij op dat de voorgestelde wijziging zeer snel tot stand is gekomen, waardoor de NEa geen volledige kennis heeft opgedaan van Marpol en Bbl regelgeving en waardoor de stakeholders niet of in beperkte mate zijn geraadpleegd. De NEa kan daardoor op dit moment niet goed beoordelen wat precies de gevolgen zijn van deze wijzigingen en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid hiervan. Hierdoor is het mogelijk dat op een later moment onwerkbaar situaties aan het licht komen, waardoor de regelgeving nogmaals moet worden aangepast. De NEa zal bij de inzet van handhavingsinstrumenten deze context meenemen, hetgeen kan betekenen dat de NEa ervoor kan kiezen niet handhavend op te treden als zij van mening is dat de regelgeving voor de ondertoezichtgestelden onvoldoende uitvoerbaar is.

Bevindingen

Locaties

Het is voor de NEa niet duidelijk hoe uit de Bbl/Marpol verplichtingen is af te leiden dat de jaarverplichting alleen zal gelden voor de leveringen die plaatsvinden op Nederlands grondgebied. De NEa dringt erop aan om alleen leveringen van brandstofleveranciers die bunkeren aan zeeschepen in Nederland onder de reikwijdte van de verplichting te laten vallen. Het is volgens de NEa bijvoorbeeld onwenselijk voor de uitvoering om leveringen van Nederlandse bunkeraars in de Antwerpse haven onderwerp van de jaarverplichting te maken.

De NEa wil daarnaast benadrukken dat, wil de voorgenomen Bbl maatregel³ effectief zijn voor de NEa, deze zal moeten gelden voor alle locaties in Nederland waar brandstoffen aan zeeschepen worden geleverd en niet alleen in specifieke havens.

Brandstoffen

Het is de NEa momenteel niet geheel duidelijk voor welke brandstoffen er een BDN opgesteld moet worden en daarmee niet welke brandstoffen er onder de reikwijdte van de jaarverplichting vallen.

In het bijzonder zijn er vragen over de omgang met biobrandstoffen binnen de BDN-plicht. De NEa vraagt zich af of leveringen van 100 % biobrandstoffen ook onder BDN-plicht/registratieplicht vallen. Er zijn signalen⁴ dat separate bunkering van fossiele brandstof en

³ Deze houdt in dat vanaf 2026 een registratieplicht bij de ILT ontstaat voor de brandstofleveranciers en hun leveringen aan de zeevaart voor zover het de leveringen betreft waarvoor een BDN opgesteld moet worden.

⁴ Bekend bij de NEa vanuit de inboekpraktijk en dit blijkt ook uit ILT inspecties.

pure brandstof plaatsvindt. Voor de levering tot eindverbruik is het van belang dat ook de levering van 100 % biobrandstoffen in beeld zijn. Daarnaast zal er een risico van "ontduiking" ontstaan indien de leveringen van 100% biobrandstoffen niet onder de BDN-plicht vallen. Bedrijven kunnen er dan immers voor kiezen om geen *geblende* brandstoffen meer te leveren, maar separaat fossiele en 100% biobrandstoffen. Waarbij die laatste soort niet onder de verplichting zou vallen.

Daarnaast vraagt de NEa zich af hoe de BDN-plicht werkt voor scheepsbrandstoffen waarin biobrandstof is bijgemengd: valt een levering die deels bestaat uit biobrandstof nog steeds (volledig) onder de BDN-plicht en (hoe) wordt dit op de BDN vermeld?

De NEa verzoekt u om bovenstaande zo snel mogelijk te verduidelijken.

Geregistreerde entiteit

Uit het Besluit blijkt dat de leverancier met levering tot eindverbruik sector zeevaart, de onderneming is die verplicht is om BDN's op te stellen, te bewaren en te verstrekken aan de eindafnemer (zeeschip). Het is van belang dat de NEa kan beschikken over de bedrijfsnaam van de leverancier die deze verplichting heeft en dus dat deze in ieder geval wordt geregistreerd bij de ILT vanwege de aanpassing van het Bbl. De NEa verzoekt u dan ook dit mee te nemen.

Bewaartermijn BDN

Op dit moment moeten de BDN's gedurende drie jaar door het afnemende zeeschip en de brandstofleverancier worden bewaard. De NEa heeft echter de mogelijkheid om tot vijf jaar terug handhavend op te treden en wil daar ook gebruik van kunnen maken. De NEa verzoekt om de bewaartermijn van de BDN's te verlengen tot vijf jaar.

Gelijk speelveld

De NEa vraagt aandacht voor de mogelijke situatie dat België ook een verplichting oplegt aan de leveranciers en de vraag of deze verplichting dan voor dezelfde brandstofleveringen geldt. Een ongelijke reikwijdte van de verplichting, kan voor bunkertoerisme en een ongelijk speelveld zorgen.

Verificatie levering tot eindverbruik

De verificateurs lijken zich voor het uitvoeren van de verificatie op de levering tot eindverbruik te moeten gaan baseren op een breed scala van administratie. Dit kan betekenen dat er behoorlijk wat tijd mee gemoeid gaat. Dit kan voor hoge verificatiekosten zorgen en daarmee administratieve lasten voor de brandstofleveranciers zorgen. Daarnaast is de vraag of de verificatie dan wel voor de deadline van 1 mei afgerond kan zijn, dit is voor zowel de NEa (vaker handhavend optreden) als de bedrijven (hogere kosten) onwenselijk. De NEa stelt voor dat uw ministerie nog overlegt met de (potentiële) verificateurs over dit aspect.

Handhaving ILT

De NEa signaleert dat momenteel enkele brandstofleveranciers ontbreken op de huidige lijst met brandstofleveranciers van de ILT. De NEa verwacht dat, om tot een zo volledig mogelijke doelgroep te komen, inspanningen nodig zijn van de ILT. De NEa vraagt aandacht voor het inrichten van de handhavingscapaciteit van de ILT om op de nieuwe Bbl maatregel toe te zien.

Daarnaast vraagt de NEa zich af of de ILT wel een handhavingsbevoegdheid heeft om de naleving van de nieuwe Bbl maatregel af te dwingen. Indien de ILT geen handhavingsbevoegdheid heeft, bestaat immers de kans dat niet alle brandstofleveranciers zich registreren. Dan blijft het risico op een onvolledige doelgroep bestaan. Mocht de ILT geen handhavingsbevoegdheid hebben, dan verzoekt de NEa u om alsnog een handhavingsbevoegdheid te creëren voor de ILT.

Communicatie

De NEa vraagt aandacht voor communicatie vanuit de ILT naar de zeevaartsector dat er een registratieverplichting aan zal komen, om ervoor te zorgen dat de registraties zo volledig mogelijk gebeuren.

Verder maakt de NEa zich zorgen over het feit dat de registratieplicht pas vanaf 2026 van start zal gaan en de ILT haar werkzaamheden hier nog op in moeten richten. Hierdoor bestaat immers de kans dat de doelgroep in het najaar van 2026 nog niet compleet in beeld is. Dat kan een probleem worden voor de NEa, omdat zij in het najaar van 2026 begint te communiceren met de doelgroep over de handelingen die zij moet verrichten om aan de verplichtingen te voldoen (de jaarafsluiting). Daarnaast zal de NEa al eerder in 2025 moeten communiceren om de doelgroep bijtijds te kunnen informeren over de aankomende jaarverplichting. We begrijpen goed dat een eerdere registratieplicht niet haalbaar is maar willen verduidelijken dat daardoor de doelgroepbepaling in het eerste jaar van de verplichting mogelijk onvolledig is.

Tenslotte

Evident is dat de NEa alleen goed toezicht kan houden indien een helder wettelijk kader bestaat. De uitwerking van regels voor hernieuwbare energie geschiedt met name in de Regeling energie vervoer en is van wezenlijk belang voor de goede taakuitoefening. Het Bestuur zal daarom de uitwerking in de Regeling op dit punt opnieuw goed toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid waarbij er mogelijk nieuwe aandachtspunten naar voren komen.

Voor openstaande vragen zal de NEa direct contact opnemen met de beleidsmedewerkers van het ministerie van IenW en/of de ILT.

Publicatie

In het kader van de Wet open overheid (Woo) maakt de NEa steeds meer publieke informatie actief openbaar. Het proactief publiceren van uitvoeringstoetsen draagt naar ons idee bij aan een open overheid. De NEa streeft er daarom naar deze uitvoeringstoets zes weken na verzending op de NEa website te publiceren.

Hoogachtend,

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

drs. M.P.C. Bressers

5.1.2.e



Bijlage 1: Overige opmerkingen

Onderstaande punten zijn al eerder in overleg met het ministerie benoemd, volledigheidshalve neemt de NEa deze opmerking alsnog op in deze brief.

- Het is de NEa niet geheel duidelijk wat de basis voor de BDN-plicht: de fysieke levering zelf of de verkoopactiviteit. De NEa geeft de voorkeur aan een duidelijk grondslag in het besluit om te voorkomen dat er veel veranderingen in de doelgroep ontstaan. Dit zou extra uitvoeringswerkzaamheden tot gevolg hebben.
- Op de lijst van de ILT staan enkele buitenlandse bedrijven. Toezichthouden op een bedrijf in het buitenland kan de nodige uitdagingen in de uitvoering met zich meebrengen (denk aan een inspectiebezoek). Daarnaast kan een buitenlands bedrijf, die niet is ingeschreven bij de Nederlandse kamer van koophandel met een levering tot eindverbruik sector zeevaart niet inboeken. Een inboeker is immers gedefinieerd als een onderneming die bevoegd is om in te boeken, dat wil zeggen als zodanig geregistreerd bij de Nederlandse kamer van koophandel.
- Voor zover de verkoopmaatschappijen als leverancier tot eindverbruik sector zeevaart beschouwd worden, geeft de NEa als overweging mee dat dit soort bedrijven waarschijnlijk niet aan de randvoorwaarden voor inboeken kunnen voldoen omdat zij puur op de financiële transacties zijn ingericht en niet op het voeren van de tank- en voorraadadministratie die nodig is om als inboeker te kunnen optreden.
- Er is geen onafhankelijke contra-informatie beschikbaar. Tijdens gesprekken met het ministerie over de levering tot eindverbruik verificatie, is de optie besproken om gebruik te maken van BDN's en verkoopadministratie om de BDN's te spiegelen. Deze gegevens zijn echter in het bezit van de ondertoezichtgestelde zelf en daarmee niet onafhankelijk. Aanvullende onafhankelijke informatie van bijvoorbeeld de Belastingdienst of Douane is lastig toegankelijk. Er bestaat dan ook een risico dat er geen volledig beeld is van de levering tot eindverbruik.
- Het is de NEa niet duidelijk in hoeverre de verplichting zicht richt op alle leveringen aan zeevaart, of dat het alleen de leveringen aan zeeschepen van meer dan 400 GT betreft. In het algemeen geldt dat uitzonderingen van de doelgroep en/of brandstofleveringen altijd voor uitvoeringsproblemen zorgen. Bedrijven moeten uitzonderingen altijd onderbouwen en de NEa moet deze beoordelen. Dit zorgt voor administratieve lasten bij zowel bedrijven als de NEa.