

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Implementatie Verordening (EU) 2023/1804 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (NL-implementatie AFIR)

NB: Bij de beantwoording van de opgenomen vragen is zowel het wetsvoorstel als de EU-verordening (2023/1804) over de uitrol van de infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (hierna: AFIR-verordening) het referentiepunt. Het wetsvoorstel implementeert de AFIR-verordening.

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?
 - Installaties van laad- en tankpunten: de eigenaren en exploitanten van laad- en tankpunten, aanbieders van laad-, tank- betaal- en datadiensten.
 - Wegen, havens, luchthavens, spoornet: de beheerders of exploitanten van wegen, havens, luchthavens en spoorwegen. Gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat en spoorbeheerders. Terminalbedrijven in of beheerders van havens. Grondafhandelaren op of beheerders van luchthavens.
 - Gebruikers van laad- en tankpunten: Bedrijven en consumenten die laad-, tank- betaal- en datadiensten afnemen.
 - Gebruikers van walstroom in havens, elektriciteitsvoorzieningen op luchthavens: vervoerbedrijven, rederijen, vliegtuigmaatschappijen en grondafhandelaren.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?
 - De hierboven genoemde partijen.
 - De ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Klimaat en Groene Groei (KGG), Economische Zaken (EZ), Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO).
 - De uitvoeringsorganisatie NDW/Rijkswaterstaat (nationaal toegangspunt statische en dynamische gegevens gebruik laad- en tankpunten).
 - De (gegadigde) toezichthouders, zoals ACM, ILT, NVWA en de omgevingsdiensten.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?
Het wetsvoorstel ter implementatie van de AFIR-verordening is (informeel) besproken met:
- De ministeries VWS, EZK, KGG, BZK in verband met de beleidsterreinen in de verordening die mede door die ministeries worden behartigd (harmonisatie, consumenten, mededinging, klimaatmaatregelen etc.).
- De gegadigde toezichthouders NVWA, ACM, RWS, ILT, RDI en (vertegenwoordigers van) omgevingsdiensten, de organisaties VNG en IPO (medebewind decentrale overheden).
- De adviseurs ATR (Autoriteit Toetsing Regeldruk) en AP (Autoriteit Persoonsgegevens) in het kader van de regeldruk bedrijven/burgers respectievelijk gegevensbescherming.
- Over (de implementatie van) dit wetsvoorstel is ook overleg gevoerd met vertegenwoordigers van laad- en tankvoorzieningen, vertegenwoordigers van havens en luchthavens en eindgebruikers. Dit zijn voor laad- en tankpunten de vereniging DOET (branchevereniging op het gebied van elektrisch vervoer), de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie, de Vereniging Elektrisch Rijders en andere deelnemers in de Nationale Agenda Laadinfrastructuur waaronder ElaadNL namens de netbeheerders.
- Met de luchtvaartsector is de AFIR-Verordening besproken in de focusgroep Grondgebonden activiteiten en luchthavens van de Duurzame Luchtvaarttafel.
- Daarnaast wordt de implementatie van de verordening besproken met een diverse groep exploitanten van waterstof tankpunten in een terugkerend overleg.
- Voor de scheepvaart is het wetsvoorstel informeel besproken met zeehavenbeheerders, waaronder de Branche Organisatie Zeehavens (BOZ), en de Vereniging van Rotterdamse Terminal Operators.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Beperkte beschikbaarheid en interoperabiliteit van duurzame laad- en tankinfrastructuur in Europa die nodig is om de schone energietransitie in het vervoer te bevorderen. De opdracht voor lidstaten is het stapsgewijs uitbreiden en voltooiën van een op duurzame(re) energie gebaseerd vervoersnetwerk voor laden- en tanken in Europa, dat kan dienen als vervanging van een op fossiele brandstoffen gebaseerd vervoerssysteem.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

- Geen uniforme uitrol en onvoldoende verdichting van duurzame laad- en tankinfrastructuur in de verschillende EU-lidstaten. Dit vertraagt de uitrol van bijvoorbeeld elektrische- en waterstofvoertuigen en leidt tot onzekerheid bij de gebruiker die niet kan vertrouwen op een dekkend netwerk in Europa.
- c) Wat is de omvang van het probleem?
- Vertraagde uitrol van duurzame laad- en tankinfrastructuur leidt tot belasting op de Europese samenleving door een slechte luchtkwaliteit (met name in en rond de grote steden, industriecomplexen en langs hoofdwegen), klimaatopwarming en afhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit andere werelddelen.
- d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?
- De inzet op prijsbeleid, fiscale maatregelen, subsidies, convenanten en bestuursovereenkomsten heeft geleid tot een forse vervanging van tanken van fossiele brandstoffen door duurzame laad- en tankmogelijkheden voor alternatieve (duurzame) brandstoffen, met name in het wegvervoer.
 - Voor havens en luchthavens worden geleidelijk walstroom (havens) en elektriciteitsvoorzieningen (luchthavens) voor aanmerende schepen en stilstaande vliegtuigen uitgebreid (luchtkwaliteit, fossiele energiebesparing). Ook daarbij zijn subsidies verleend (havens) of akkoorden gesloten (luchthavens).
- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
- De AFIR-verordening en de implementatie daarvan waarborgt dat het duurzaam laad- en tanknetwerk binnen heel Europa wordt uitgerold waardoor consumenten, automobilisten, vervoerbedrijven en laad- en tankdiensten in alle lidstaten daarvan gebruik kunnen maken. Dit bevordert een geharmoniseerd gebruik (denk aan de bank- en betaalkaarten, de euro) en de interne markt voor producten en diensten op het gebied van laad- en tankdiensten.
 - Vanwege de toenemende internationalisering van het vervoer, werkt de verduurzaming van het laad- en tanknetwerk alleen efficiënt als dit in heel Europa wordt uitgerold. De ingreep met een verordening door de EU is daarom logisch en subsidiair. Zonder deze ingreep kan de transitie en omwenteling naar een duurzaam, energiezuinig vervoersnetwerk niet op gang komen. Het is namelijk nog deels onrendabel.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

De uitrol en het gebruik van een duurzaam laad- en tanknetwerk op wegen en daarmee de aanpak van klimaatverstoring, luchtkwaliteit en een (meer) onafhankelijke energievoorziening in Europa (via opwerking door windmolens, zonne-energie, kernenergie, hoewel niet in de verordening geregeld).

Het zero-emissie aangemeerd zijn van schepen (walstroom in havens) of parkeren van stilstaande vliegtuigen (elektriciteitsvoorziening op luchthavens). Verbetering luchtkwaliteit en werk- en leefomgeving.

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\) en brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

- SDG 7: betaalbare en duurzame energie;
- SDG 9: industrie, innovatie en infrastructuur;
- SDG 11: duurzame steden;
- SDG 13: CO2-reductie;
- SDG 15: leven op land.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

- Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een interventieladder aan maatregelen om de mobiliteits- en energietransitie te stimuleren. Een duurzaam (zero-emissie) laad- en tanknetwerk maakt hiervan onderdeel uit. Het rijk, decentrale overheden, netwerkbeheerders en bedrijfsleven zetten al in op prijsbeleid, fiscale maatregelen, subsidies, convenanten, bestuursovereenkomsten en andere (sturende of gedrags-) maatregelen om het laad- en tanknetwerk aan te (doen) leggen.
- Het wetsvoorstel kan worden beschouwd als een overwegend verplichtende maatregel om de benodigde/vereiste voorzieningen (op grond van de AFIR-verordening) te kunnen afdwingen en de balans in de belangen, rechten en plichten van aanbieders en gebruikers van deze voorzieningen te borgen.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Het wetsvoorstel, als een van de beleidsinstrumenten naast de hierboven genoemde instrumenten, is noodzakelijk om de verschillende soorten doelen, rechten en plichten te kunnen uitvoeren. Het wetsvoorstel vaart daarbij op verschillende maatregelen die naast elkaar nodig zijn om aan de AFIR-verordening invulling te kunnen geven.

De toelichting van het wetsvoorstel maakt daarbij onderscheid tussen drie pijlers:

De eerste pijler gaat over de *fysieke, kwantitatieve uitrol* van de infrastructuur voor alternatieve brandstoffen langs netwerken van wegen, in havens en op luchthavens. De tweede pijler bevat hoofdzakelijk de *kwalitatieve eisen* die aan de inrichting, werking en het gebruik van die infrastructuur worden gesteld. Op de derde pijler berust in essentie de *informatievoorziening* over onder meer de omgang met de infrastructuur voor alternatieve brandstoffen voor gebruikers, zoals consumenten en bedrijven.

Voor de eerste pijler komen de maatregelen neer op het voeren van wegbeheer, het uitgeven van concessies of het verlenen van vergunningen voor de aanleg van laad- en tankpunten langs met name TEN-T wegen door de rijksoverheid en decentrale overheden. Omdat de lidstaat in de verordening is aangewezen als normadressant, kan de minister als uiterste maatregel een besluit nemen om een gemeente of provincie te bewegen hun taken en bevoegdheden aan te wenden voor die aanleg. Dit doet de minister alleen als dit noodzakelijk is voor de naleving van de vereiste verdichtingsgraad en capaciteit van laad- of tankpunten langs gemeentelijke of provinciale wegen en als alle andere middelen daartoe zijn uitgeput. De minister (Rijkswaterstaat) is zelf verantwoordelijk voor de rijkswegen. Voor de naleving van de streefcijfers van walstroom en elektriciteitsvoorzieningen in havens en op luchthaven zijn degene die deze voorzieningen ter plaatse exploiteren de normadressant. Dit zijn over het algemeen de terminalbedrijven of havenbeheerders (havens) of grondafhandelaren of luchthavenbeheerders (luchthavens).

Voor de tweede pijler ligt het voor de hand de naleving van de eisen aan de laad- en tankinfrastructuur op te leggen aan eigenaren of aanbieders (exploitanten) van laad- en tankvoorzieningen of -installaties.

Hetzelfde geldt voor de informatieverplichtingen en gegevensverstrekking omtrent de omgang met de laad- en tankinfrastructuur van de derde pijler.

Deze beleidsopties zijn nodig om uiteindelijk de verplichtingen in de AFIR-verordening te kunnen afdwingen met een verbod op overtreding daarvan of een gebod tot uitvoering. Daarbij is de wijze waarop de verplichtingen zijn vormgegeven en aan wie ze zijn geadresseerd (al dan niet ongespecificeerd via de lidstaat) maatgevend. Dit beperkt de keuze van beleidsopties. Zo zijn de functionele gebruikerseisen aan laad- en tankpunten (over betaalopties e.d.) en de beschikbaarstelling van statische en dynamische gegevens over laad- en tankpunten in de verordening rechtstreekt gericht aan de exploitanten van laad- en tankpunten.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

De beleidstheorie gaat over in welke fase van de keten (productie, import, uitbating, gebruik) en op welke partij (producent, importeur, exploitant, gebruiker) een norm of voorschrift voor een bepaalde activiteit of handeling wordt opgelegd. Ofwel wie is de normadressant. Dat wordt onder meer bepaald door:

- wie verantwoordelijk is voor de activiteit of handeling waarop de norm is gericht
- voor wiens rekening en risico de activiteit of handeling wordt verricht
- wie de meeste controle uitoefent over de activiteit of handeling.

Zo kan een uitbater (exploitant), beheerder of eigenaar van een bepaalde bedrijvigheid als drager of normadressant van een daarvoor geldende verplichting worden aangewezen. Bij de aanleg van walstroom bijvoorbeeld kan de havenbeheerder (als beheerde of eigenaar van een haven) of de terminalbeheerder (degene die goederen van schepen lost en laadt of de inscheping van passagiers verzorgt) verantwoordelijk zijn. Omdat in zeehavens de terminalbeheerder de schepen ontvangt, ligt het voor de hand de walstroomverplichting bij de terminal te leggen. Van de havenbeheerder kan als eigenaar van de havengronden wel weer toestemming nodig zijn om de walstroom aan te sluiten of te verbinden op het netwerk van kabels. In het voorbeeld van gebruikseisen aan laadpalen wordt de verplichting om daaraan te voldoen gelegd bij de exploitant (economisch uitbater) daarvan en niet bij de importeur of handelaar in (onderdelen van) laadpalen. De exploitant bedient de consument (autogebruiker of vervoerbedrijven) en kan dus het beste worden aangesproken op het voldoen aan de gebruikerseisen.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?
- De gevolgen van de opties zijn de financiële (investeringen) of administratieve verplichtingen (informatieplichten) voor degene op wie de voorschriften rusten. Dit geldt met name voor laad- en tankexploitanten. Deze gevolgen zijn beperkter als de installaties in hun ontwerp en bij het in de handel brengen intrinsiek al voldoen aan bijvoorbeeld de technische- en gebruikseisen van laad- en tankstations/installaties (inerte naleving).
 - Voor havens en luchthavens komen de investeringen neer op de aanleg van walstroom voor schepen (terminalbedrijven of havenbeheerders) of elektriciteitsvoorzieningen aan stilstaande vliegtuigen (luchthavenbeheerders of grondaafhandelaren). De inspanning die geleverd moet worden is mede afhankelijk van de al beschikbare infrastructuur of aansluitvoorzieningen voor stroomgebruik.
 - Voor wegbeheerders (gemeente, provincies, Rijkswaterstaat) zijn de gevolgen het aanwenden van bevoegdheden en verrichten van taken om de aanleg van laad- en tankpunten te faciliteren, al dan niet in het kader van medebewind.
 - Voor de gebruiker of consument (vervoerbedrijven, automobilisten, bedrijven met veel arriverende klanten, werknemer of bezoekers per auto) zijn de gevolgen overwegend positief. Namelijk een geharmoniseerd, inzichtelijk en toegankelijk gebruik van laad-, tank- en betaaldiensten en de vindbaarheid van laad- en tankpunten.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?
- Toets (persoons)gegevensbescherming door FG en AP (Autoriteit Persoonsgegevens)
 - Toets beleidskeuzes, uitvoering en regeldruk ATR (Adviescollege Toetsing Regeldruk)
 - UDO-toets (uitvoerbaarheid decentrale overheden) en toepassing van het interbestuurlijk normenkader met provincies en gemeenten op de totstandkoming van beleid en wetgeving met medebewindstaken en op de uitvoering en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving (door omgevingsdiensten). Object van toezicht voor omgevingsdiensten zijn volgens voornemen met name de technische eisen aan laad- en tankpunten.
 - Internetconsultatie voor alle betrokken partijen en geïnteresseerden.
 - U&H-toets ACM op de aspecten van consumentenpositie en mededinging in de wet- en regelgeving.
 - U&H-toets NVWA op de aspecten van consumentenbescherming en product/gebruikseisen in de wet- en regelgeving.
 - U&H-toets ILT op de aspecten gerelateerd aan de elektriciteitsvoorziening aan stilstaande vliegtuigen.
 - Beoordeling Europese Commissie op voortgang (voor)genomen maatregelen in de Nationale beleidskaders van lidstaten.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

- a) Wat is het voorstel?
- Implementatie van de verordening volgens de lijnen onder punten 3a, b en c. Het voortzetten van flankerende maatregelen en ondersteunend beleid, zoals prijsbeleid, fiscale maatregelen, subsidies, convenanten, bestuursovereenkomsten en andere (sturende of gedrags-) maatregelen bij de uitrol van de infrastructuur voor alternatieve brandstoffen.
- b) Hoe houdt het voorstel rekening met:
- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
 - uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
 - brede maatschappelijke impact?
- Zie onder punten 3 a, b en c.
- c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

1. Een onzekerheid is de mate waarin producenten of leveranciers van laad- en tankpunten op tijd voldoen aan de in de AFIR-verordening gestelde technische interoperabiliteitseisen. Aangezien sommige normen (N-EN, ISO) in ontwikkeling zijn en deze nieuwe normen op basis van gedelegeerde handelingen en implementatiehandelingen kunnen worden ingevoegd op voorstel van de Europese Commissie.
2. Een andere vraag is hoe de eisen worden onderhouden door laad- en tankexploitanten (wegvervoer) en door haventerminals, grondaafhandelaren en beheerders van havens of luchthavens.
3. Ten derde is de invloed onzeker die wegbeheerders (gemeente, provincie, Rijkswaterstaat) kunnen uitoefenen op de aanleg en instandhouding van laad- en tankpunten langs wegen in verband met netcongestie en de investeringsbereidheid van de markt. Dit geldt in mindere mate ook voor walstroom (havens) en elektriciteitsvoorzieningen (luchthavens).

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

- Interne beoordeling door het ministerie.
- Periodieke voorgangsrapportages aan de Kamers, waaronder de NAL (Nationale agenda laadinfrastructuur).
- Beoordeling Europese Commissie op voortgang (voor)genomen maatregelen in de Nationale beleidskaders van lidstaten.
- Vijfjaarlijkse evaluatie van de wet- en regelgeving (regulier).
- Periodieke overleggen met de brancheorganisaties van laad- en tankpunten en partijen op de havens en luchthavens voor walstroom- en elektriciteitsvoorzieningen.