

Bestuurskern

Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Voertuigemissies en
Brandstoffen

Contactpersoon

Senior Beleidsmedewerker

Datum

14 november 2019

nota

Beleidskeuze RED2

Inleiding

De implementatie van de RED2 moet plaatsvinden vóór 1 juli 2021. Naast de RED2 richtlijn wordt er bij de implementatie van het systeem ook rekening gehouden met het Klimaatakkoord. Dit houdt in dat wij niet, zoals gebruikelijk bij Europese richtlijnen, uitgaan van een 1 op 1 implementatie.

De doelstelling van RED2 is tegen zo laag mogelijke kosten, binnen bepaalde grenzen (cap op Food/feed en UCO) de energiedragers van transport (incl. internationale modaliteiten) te verduurzamen. Deze doelstelling is omgezet naar een verplichting voor wegtransport van minimaal 14% (volgens NEV 2017 gelijkstaand aan 33PJ) in 2030. Deze verplichting ligt bij de brandstofleveranciers aan weg en railtransport. De brandstofleveranciers zijn verplicht om jaarlijks een percentage hernieuwbare energie te bekostigen ten opzichte van hun totale fossiele plas. Dit hernieuwbare deel kan ingevuld worden door biobrandstoffen, waterstof, elektrisch en hernieuwbare synfuels. De verplichtinghouders kunnen de hernieuwbare energie ofwel bekostigen door eigen productie en inzet ofwel opkopen van hernieuwbare energie die is ingezet in transport. De inzet kan plaatsvinden in weg/ zee-, binnenvaart en luchtvaart. Deze mogelijkheid biedt een stimulans voor het gebruik van hernieuwbare energie in de zee- en luchtvaart. Dit wordt ook wel de opt-in genoemd.

Het Klimaatakkoord heeft als doelstelling het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland. Waar de RED2 niet stuurt op prestaties per modaliteit of per energiedrager doet het Klimaatakkoord dit wel. Ter illustratie: in wegtransport mag er maximaal 27 PJ additioneel worden ingezet aan hernieuwbare brandstoffen (gelijkstaand aan 2 Mton CO₂-reductie) boven op de NEV 2017 die 33 PJ schetst in 2030. Daarnaast is er bij wegtransport ambitie van 100% zero emissie verkoop in 2030 voor auto's elektrisch vervoer (batterij, waterstof).

Doel

De verschillen tussen de RED2 en het Klimaatakkoord maken het nodig dat er een aantal beleidsbeslissingen genomen moeten worden. Deze besluiten moeten in Q1 2020 genomen worden. Doel van deze nota is het voorbereiden van de besluitvorming. Er is verschil van inzicht tussen DGLM en DGMO over de keuzes. DGLM is van mening dat luchtvaart en zeevaart ook gebruik moeten kunnen maken van HBEs, de zogenaamde opt-in. DGMO geeft aan dat indien lucht- en zeevaart gebruik kan maken van HBEs zoals voorgesteld in de RED2 richtlijn dit ten koste gaat van de CO₂ reductie die voor Nederland meetelt in voor de NDC.

Keuzes die gemaakt moeten worden gaan over de verschillende modaliteiten en energiedragers:

- Luchtvaart/Zeevaart (wel/ geen opt-in)
- Elektrisch vervoer/Waterstof (inboeken: additioneel¹/alle)

Bestuurskern

Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Voertuigemissies en
Brandstoffen

Datum

14 november 2019

Toelichting

Voor de vormgeving van de jaarverplichting en daarmee omzetting van de RED2 in nationale regelgeving moeten verschillende beleidskeuzes gemaakt worden. Om deze keuzes te kunnen maken is het nodig om het doel van instrument jaarverplichting vast te stellen, er zijn vier mogelijke doelen:

- 1) Zo kosteneffectief mogelijk CO₂ reduceren in de transportsector, inclusief internationale sectoren
- 2) Zo kosteneffectief mogelijk CO₂ reduceren in de nationale transportsectoren
- 3) Stimulans (laadinfra) voor EV (en waterstof) in de transport sector
- 4) Combinatie van doel 1 en 2

Er zijn vier scenario's opgesteld naar aanleiding van de bovenstaande doelen. In de bijlage zijn deze vier doelen uitgewerkt in vier scenario's.

De programmadirectie DUMO heeft een voorkeur voor doel/scenario 2 mits mogelijke negatieve effecten voor de business case van de laadinfrastructuur kunnen worden voorkomen door aparte nog te bekostigen subsidies (impact op de business case worden op het ogenblik uitgezocht). De reden voor deze voorkeur is dat de afspraken van het Klimaatakkoord bij dit doel/scenario worden gehaald en dat daarbij de NOx-uitstoot verminderd wordt doordat de verwachting is dat er meer geavanceerde biobrandstoffen in de binnenvaart terecht komen. DGLM heeft een voorkeur voor doel/scenario 1 waarbij luchtvaart en zeescheepvaart mogen bijdragen aan de jaarverplichting en hierdoor een impuls krijgen voor de verduurzaming van deze sectoren. Daarnaast wordt het hiermee bijvoorbeeld mogelijk de afspraken uit het duurzame luchtvaartakkoord te halen. De samenhang tussen het Duurzaamheidskader enerzijds en de keuze tussen optie 1 en 2 anderzijds, vormt onderdeel van de implementatie van zowel de RED2 als van het Duurzaamheidskader. Voorgesteld wordt dat voor de keuze tussen de opties goede procesafspraken moeten worden gemaakt, en dat daarvoor ook een projectleider is aangetrokken en dat in januari de betrokken directies hiervoor een keuze voorleggen.

Beslistermijn en verdere bespreekpunten

In Q1 2020 zullen er over verschillende beleidszaken besluiten genomen moeten worden. Het advies is op korte termijn, voordat hierover besloten wordt, een gesprek te plannen tussen beide bewindspersonen om de opties nader te bespreken en verder richting te geven aan de bespreekpunten. In de bijlage treft u naast de 4 scenario's voor de beleidskeuze de andere bespreekpunten aan.

Deze bespreekpunten zijn:

- Duurzaamheidskader
- RED2 en gerecyclede plastics
- Binnenvaart en Urgenda
- Biodieselfraude en Ketenganalyse

¹ Met additioneel hernieuwbare EV en H₂ wordt de inzet van elektrisch vervoer en waterstof bedoeld die specifiek ten behoeve van wegtransport is opgewekt en bovendien niet het gevolg is van andere stimuleringsmaatregelen

- SDE++
- Biobrandstoffen uit oliehoudende gewassen in de jaarverplichting na 2022

Bestuurskern
 Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
 Voertuigemissies en
 Brandstoffen

Senior Beleidsmedewerker

Datum
 14 november 2019

Bijlage

4 scenario's beleidskeuze RED2

1) Maximale CO₂-reductie tegen de laagste kosten (inclusief internationaal) (Voorkeursscenario DGLM)

In scenario 1 mogen luchtvaart en zeevaart bijdragen aan de jaarverplichting (net zoals in het bestaande systeem) en additioneel hernieuwbare elektrisch vervoer en additioneel hernieuwbare waterstof ook. Ten opzichte van het huidige systeem wordt de inzet van H₂ en EV beperkt door de additionaliteitseis. Dit scenario biedt de volgende kansen:

- In dit systeem zullen binnen de gestelde grenzen de goedkoopste hernieuwbare energiedragers worden gestimuleerd. Hernieuwbare brandstoffen zullen hun weg vinden naar luchtvaart en zeevaart indien deze opties goedkoper zijn dan de wegtransport
- De aanvullende afzetmogelijkheden (naast wegtransport) zullen leiden tot lagere kosten voor de verplichtinghouders en uiteindelijk aan de pomp
- Stimuleren van hernieuwbare brandstoffen in luchtvaart en scheepvaart past in de brandstofvisie en is een wens van de Kamer.
- Hiermee wordt het mogelijk gemaakt om conform het Klimaatakkoord hernieuwbare brandstoffen daar in te zetten waar weinig alternatieven zijn. Deze mogelijkheid biedt een belangrijke stimulans voor het gebruik van hernieuwbare energie in de zee- en luchtvaart. Het biedt een kans om koploper te worden in het verduurzamen van deze sectoren, bijvoorbeeld ten aanzien van ontwikkelingen zoals de duurzame biokerosinefabriek in Delfzijl. De RED2 en de opt-in bieden op relatief korte termijn de meeste investeringszekerheid hiervoor.
- De doelstellingen van het duurzame luchtvaartakkoord worden hiermee realiseerbaar.
- Met dit scenario wordt aangesloten bij de RED2 systematiek. Daardoor wordt de kans op rechtszaken vanwege eventuele incorrecte implementatie geminimaliseerd.
- Het instrument levert 2 Mton CO₂-reductie additionele in totaal (nationaal en internationaal samen)
- Het toestaan van additioneel opgewekte H₂ en EV stimuleert verdere ontwikkeling van de markten voor beide energiedragers naast de andere instrumenten uit het Klimaatakkoord.

De risico's voor dit scenario zijn:

- De afspraak van de additionele 2 Mton CO₂-reductie uit het Klimaatakkoord wordt met dit instrument waarschijnlijk niet gehaald zonder additioneel beleid. Het instrument levert in totaal 2 Mton CO₂-reductie, maar doordat een deel van de reductie in internationale sectoren zal plaatsvinden, zal deze reductie niet volledig meetellen voor Nederland.
- De inzet van hernieuwbare energiedragers in luchtvaart en scheepvaart zal, indien dit goedkoper is dan de inzet bij weg, worden betaald door de diesel- en benzinegebruiker, aangezien de verplichting geldt voor het

verduurzamen van benzine en diesel. Dit zou voor weerstand kunnen zorgen bij de eindgebruiker.

- Ten opzichte van het huidige systeem wordt de inzet van H₂ en EV beperkt door de additionaliteitseis, waardoor een minder sterke prikkel voor deze sectoren ontstaat. Dit kan leiden tot een verslechtering van de businesscase voor snellaadpaalexploitanten van ongeveer 10%. Voor sommige marktpartijen brengt deze verslechtering aanzienlijke risico's met zich mee. Daarnaast bestaat de kans dat de uitrol van (snel)laadinfrastructuur hierdoor vertraagd.
- Duurdere hernieuwbare energiedragers (zoals groene waterstof) krijgen vanuit dit systeem naar verwachting weinig prikkel.

Bestuurskern
Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Voertuigemissies en
Brandstoffen

Datum
14 november 2019

Toestaan additionele H₂/EV, toelating lucht- en scheepvaart		
Actor	Impact	Overweging
EV-industrie	Neutraal/Positief	Extra waarde voor additionele EV.
H₂-opwekkingsindustrie	Neutraal	Mogelijkheid tot gebruik de synfuel-route, maar gezien huidige kostprijs t.o.v. EV op korte termijn beperkt.
H₂-brandstofcelindustrie	Neutraal	Beperkte incentive voor gebruik van H ₂ in brandstofcellen
Biobrandstoffenindustrie	Positief	Hoge inzet
Nationale klimaatdoelen / I&W	Negatief	2 Mton wordt gehaald, maar deel zal door internationale sectoren worden gerealiseerd welke niet meetellen voor nationale emissiereductie.
Lucht-/scheepvaart	Positief	Extra waarde en stimulans voor inzet van hernieuwbare brandstoffen in lucht-/scheepvaart
Verplichtinghouders	Positief	Vergroting aanbod HBE's, wat kan leiden tot lagere prijs

Binnen scenario 1 zal er maximale CO₂-reductie voor transport (inclusief internationaal) tegen de laagste kosten worden bewerkstelligd. De kosten aan de pomp worden geminimaliseerd en op hetzelfde moment worden additionele modaliteiten (lucht-/scheep-/binnenvaart) gestimuleerd om de transitie naar hernieuwbare brandstoffen te starten. Dit scenario voorkomt verdringing van de inzet van CO₂-reducerende biobrandstoffen door H₂ en EV-inzet die al meetelt voor de nationale doelstellingen bij de opwekking en daarbij sowieso al wordt gerealiseerd dankzij separate stimuleringsinstrumenten uit het Klimaatakkoord. Door ruimte te laten voor additionele waterstof en EV in het systeem, voorziet de jaarverplichting ook een mogelijke incentive voor deze energiedragers en zorgt het er ook voor dat alleen brandstoffen/energiedragers worden toegelaten die voor extra CO₂-reductie zorgen.

2) Maximale CO₂-reductie binnen Nederland tegen de laagste kosten (voorkeursscenario DUMO) mits negatieve effecten op de business case voor laadinfrastructuur kunnen worden gemitigeerd

In dit scenario mogen additioneel hernieuwbare elektrisch vervoer en additioneel hernieuwbare waterstof wel inboeken maar tellen leveringen van hernieuwbare energie in luchtvaart en scheepvaart niet mee.

Dit scenario biedt de volgende kansen:

- De nationale doelstelling van maximaal 2Mton additionele CO₂-reductie met hernieuwbare brandstoffen in wegtransport wordt door dit systeem gehaald.
- Alle hernieuwbare energiedragers komen in het wegtransport terecht. Dit zal resulteren in een soort bijmengverplichting voor de wegtransport.
- De stap naar het duurere HVO zal noodzakelijk zijn vanwege reeds al gerealiseerde blendwalls benzine (E10) en diesel (B7).
- De ingeboekte H₂ en EV draagt direct bij aan de CO₂-reductie binnen Nederland, naast de CO₂-reductie die door beide energiedragers onafhankelijk van de jaarverplichting wordt gerealiseerd.
- Het toestaan van additioneel opgewekte H₂ en EV stimuleert verdere ontwikkeling van de markten voor beide energiedragers naast de andere instrumenten uit het Klimaatakkoord.

Dit scenario brengt de volgende risico's met zich mee:

- Hernieuwbare brandstoffen in luchtvaart en scheepvaart die passen in de lange termijn visie worden door dit systeem niet gestimuleerd.
- De prijs aan de pomp zal hoger zijn doordat er weinig alternatieve afzetmarkten zijn naast de wegtransport voor brandstofleveranciers.
- Met dit scenario wordt afgeweken van de RED2 systematiek. Daardoor wordt de kans op rechtszaken vanwege eventuele incorrecte implementatie groter.
- De doelstellingen van het duurzame luchtvaartakkoord worden hiermee moeilijker realiseerbaar.
- Het aangekondigd initiatief voor duurzame kerosine (biokerosinefabriek in Delfzijl) worden hiermee onzeker.
- Ten opzichte van het huidige systeem wordt de inzet van H₂ en EV beperkt door de additionaliteitseis, waardoor een minder sterke prikkel voor deze sectoren ontstaat. Dit kan leiden tot een verslechtering van de businesscase voor snellaadpaalexploitanten van ongeveer 10%. Voor sommige marktpartijen brengt deze verslechtering aanzienlijke risico's met zich mee. Daarnaast bestaat de kans dat de uitrol van (snel)laadinfrastructuur hierdoor vertraagd.

Dit scenario zal ervoor zorgen het instrument geen prikkel geeft om hernieuwbare brandstoffen in de lucht en de scheepvaart toe te passen. Daar waar volgens het Klimaatakkoord juist op langere termijn de brandstoffen terecht moeten komen vanwege de langere transitietijd naar elektrificatie. Voor brandstofleveranciers zijn er geen alternatieven voor de levering aan het wegtransport. Als resultaat zijn er weinig mogelijkheden voor kostenreductie en zal de prijs aan de pomp hoger zijn.

Bestuurskern
Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Voertuigemissies en
Brandstoffen

Datum
14 november 2019

Toestaan additionele H₂/EV, uitsluiting lucht- en scheepvaart		
Actor	Impact	Overweging
EV-industrie	Neutraal/Positief	Extra waarde voor additionele EV.
H₂-opwekkingsindustrie	Neutraal	Mogelijkheid tot gebruik de synfuel-route, maar gezien huidige kostprijs t.o.v. EV op korte termijn beperkt.

H₂-brandstofcelindustrie	Neutraal	Beperkte incentive voor gebruik van H ₂ in brandstofcellen
Biobrandstoffenindustrie	Positief	Hogere maximuminzet dan scenario 3
Nationale klimaatdoelen / I&W	Zeer positief	Garantie van behalen nationale klimaatdoelen wegtransport
Lucht-/scheepvaart	Negatief	Geen extra waarde en stimulans voor inzet van hernieuwbare brandstoffen in lucht-/scheepvaart
Verplichtinghouders	Neutraal	Aanbod HBE's lager dan in scenario 1, wat kan leiden tot hogere prijs

Bestuurskern
Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Voertuigemissies en
Brandstoffen

Datum
14 november 2019

3) Voortzetten van huidig beleid RED

In dit scenario mag alle EV, H₂, luchtvaart en scheepvaart inboeken (bestaande systeem).

Dit scenario biedt de volgende kansen:

- In dit systeem zullen binnen de gestelde grenzen de goedkoopste hernieuwbare energiedragers worden gestimuleerd. Hernieuwbare brandstoffen zullen hun weg vinden naar luchtvaart en scheepvaart indien deze opties goedkoper zijn dan de wegtransport
- De doelstellingen van het duurzame luchtvaartakkoord worden hiermee realiseerbaar.
- EV laadinfrastructuur zal gestimuleerd worden. Er wordt een onderzoek gestart om de noodzaak hiervan te bepalen.
- Er zal een groter aanbod HBE's voor brandstofleveranciers zijn. Dit zal binnen de markt leiden tot een lagere prijs voor HBE's. Dit zorgt ervoor dat de jaarverplichting zo kostenefficiënt wordt behaald, wat positief is voor de prijs aan de pomp bij het wegverkeer.

Dit scenario brengt de volgende risico's met zich mee:

- De afspraak uit het Klimaatakkoord van 2MT CO₂-reductie zal door dit scenario niet bewerkstelligd worden. De reden hiervoor is dat EV en H₂ niet bijdragen aan de 2 Mton CO₂-reductie. H₂ en EV die in dit scenario onder de jaarverplichting wordt ingebracht zijn waarschijnlijk niet additioneel opgewekt, maar een resultaat van bestaande maatregelen in het Klimaatakkoord. Het zorgt enkel voor een versterkte incentive om de al geproduceerde hernieuwbare energie te alloceren aan wegtransport. Dit zorgt niet voor CO₂-reductie. Bovendien zal inzet van hernieuwbare brandstoffen voor een deel in internationale lucht- en scheepvaart plaatsvinden, wat niet bijdraagt aan nationale CO₂-reductie.
- Biobrandstoffen uit afvalstoffen en residuen, geavanceerde biobrandstoffen en synfuels zullen significant minder gestimuleerd worden, aangezien met name EV binnen de 60PJ jaar verplichting een groot gedeelte in zullen vullen ten koste van de maximuminzet van biobrandstoffen.
- De verwachting is dat de stimulans voor groene waterstof ook in dit scenario beperkt zal zijn. Dit zou gecorrigeerd kunnen worden door extra stimulans voor groene waterstof in te bouwen (bv multiplier). Dit gaat ten koste van de kosteneffectiviteit.

Dit scenario zal ervoor zorgen dat een groot deel van de jaarverplichting door EV ingevuld zal worden en de ontwikkeling van met name EV en H2 laadinfra een extra stimulans krijgt. Dit zal alleen niet direct bijdragen aan de CO₂-reductie in Nederland en de 2Mton CO₂-reductie zal als resultaat niet gehaald worden zonder aanvullende maatregelen. Voor brandstofleveranciers biedt dit mogelijkheden voor kostenreductie wat positief is voor de prijs aan de pomp bij het wegverkeer. Groene waterstof zal moeten concurreren met alle andere hernieuwbare energiedragers. In de latere besluitvorming zou ervoor gekozen kunnen worden om waterstof zo te stimuleren dat het binnen de systematiek wel kan concurreren met andere hernieuwbare energiedragers.

Bestuurskern
Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Voertuigemissies en
Brandstoffen

Datum
14 november 2019

Toestaan alle H2/EV en lucht-/scheepvaart		
Actor	Impact	Overweging
EV-industrie	Zeer positief	Extra waarde voor gebruik.
H₂-opwekkingsindustrie	Positief	Mogelijkheid tot extra gebruik naast de synfuel-route, maar gezien huidige kostprijs t.o.v. EV op korte termijn beperkt.
H₂-brandstofcelindustrie	Zeer positief	Extra incentive voor gebruik van H ₂ in brandstofcellen
Biobrandstoffenindustrie	Zeer negatief	Kleinere maximuminzet doordat hernieuwbare elektriciteit ruimte inneemt binnen de 60PJ
Nationale klimaatdoelstellingen / I&W	Zeer negatief	Totale CO ₂ -reductie daalt doordat onafhankelijk gerealiseerde inzet van H ₂ en EV ruimte inneemt van biobrandstoffen binnen de 60PJ Verder vindt deel van de CO ₂ -reductie buiten Nederland plaats, wat dus niet bijdraagt aan het realiseren van de afspraken uit het Klimaatakkoord
Lucht-/scheepvaart	Positief	Extra waarde en stimulans voor inzet van hernieuwbare brandstoffen
Verplichtinghouders	Zeer positief	Groter aanbod HBE's leidt tot lagere prijs

4) Maximale CO₂-reductie tegen de laagste kosten (inclusief internationaal voor een bepaalde tijd)

In scenario 4 mogen luchtvaart en scheepvaart voor een bepaalde tijd bijdragen aan de jaarverplichting vanaf 2022. Binnen dit scenario zal de nationale doelstelling van maximaal 2Mton additionele CO₂-reductie met hernieuwbare brandstoffen in wegtransport worden gehaald omdat in dit scenario in 2030 lucht en scheepvaart niet onder het systeem vallen. Door er een bepaalde tijd aan te koppelen worden de luchtvaart en scheepvaart gestimuleerd om een eigen (internationale) systeem te ontwikkelen.

Bespreekpunten

Duurzaamheidskader

De HBJA memo (IENW/BSK-2019/212953) van 25 september 2019 heeft aangegeven dat de RED2 het niet mogelijk maakt om wettelijke additionele duurzaamheidseisen te stellen aan biobrandstoffen die worden ingezet voor het realiseren van het stimuleringsinstrument van de jaarverplichting voor vervoer.

De RED2 laat wel een aantal vrijheden om te sturen op duurzaamheid op basis van uitkomsten uit het duurzaamheidskader. Dergelijke sturing kan worden meegenomen in het besluit of zelfs nog tijdens de uitvoering van de RED2. Het RED2-team is nauw betrokken bij de uitwerking van het duurzaamheidskader. DLCE levert op korte termijn een nota over dit kader waarin ook aandacht zal zijn voor de samenhang met de RED2. Vooralsnog geldt dat in elk geval voor de volgende punten:

- Additionele afspraken, bijvoorbeeld in convenanten, ten aanzien van duurzaamheidscriteria zijn wel mogelijk. Een voorbeeld hiervan staat al in het Klimaatakkoord, namelijk geen inzet van soja en palm. Dergelijke afspraken en convenanten kennen dan geen bindend wettelijk karakter.
- De RED2 laat ook nog ruimte om sturing te geven op wat als afvalstof, residu of bijproduct gezien wordt en daarmee wel/niet ingezet kan worden voor het realiseren van de jaarverplichting. Bij het mogen inzetten van dergelijke grondstoffen voor de jaarverplichting zouden deze onder de categorie "overig" komen. Ook deze uitwerking moet tezamen met het duurzaamheidskader bezien worden. De discussie over technical corn oil valt hier bijvoorbeeld onder. Voor de reeds geïdentificeerde grondstoffen in Annex IX deel A en deel B is er geen keuzevrijheid.
- Dubbelstelling zou strategisch benut kunnen worden om te sturen op gewenste grondstoffen. Dit instrument wordt nu ook al zo benut.

RED2 en gerecyclede plastics

De RED2 maakt het mogelijk om methanol uit gerecyclede plastics mee te tellen voor de CO₂-reductie. Dit zijn de zogenoemde recycled carbon fuels. Vanuit het oogpunt van de bevordering van de recycling van plastics is dat echter ongewenst, vanwege het marktversturende effect daarop.

Binnenvaart en Urgenda

Bij het opgeven van de Urgendamaatregel voor binnenvaart is uitgegaan dat dit geen wijziging in Regelgeving zou vergen. Bij de verdere uitwerking bleek deze aanname, na analyse van HJBZ, toch geen stand te houden. Hierdoor kan de maatregel binnenvaart onder de jaarverplichting pas meegenomen worden met de wetswijziging van de RED2. Om het pad naar de reductie (0,1 Mton CO₂) voor Urgenda toch mogelijk te maken is een oplossing bedacht. De directie binnenvaart opent een publieke rekening bij de NEa. Leveranciers aan binnenvaart kunnen bij de inzet van hernieuwbare energie de verkregen HBE storten op deze rekening. Deze HBE's worden niet ingezet voor de jaarverplichting en zijn daarmee additioneel. Hierdoor levert deze inzet additionele CO₂-reductie op, hetgeen Urgenda beoogt. Het kan voor de sector gezien worden als een pilot in aanloop naar de wetswijziging RED2 voor de sector. Het is wel een relatief vrijblijvend instrument: leveranciers van hernieuwbare energie aan binnenvaart kunnen de HBE ook inzetten (verwaarden, dus verkopen) aan partijen met een jaarverplichting.

Bestuurskern

Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Voertuigemissies en
Brandstoffen

Datum

14 november 2019

Biodieselfraude en Ketenganalyse

Een analyse van de biodieselketen laat een zeer complex internationaal speelveld zien van grondstoffenstromen, handelaren, producenten en afnemers. Veel kwetsbaarheden zijn gerelateerd aan de "losse" relatie tussen fysieke stromen en administratieve stromen in de keten: deze hoeven bijvoorbeeld vanwege blenden niet overeen te stemmen. Handhaving was bij de vormgeving van RED1 sterk gebaseerd op privaat toezicht, waarbij deze nauwelijks mogelijkheden tot waarheidsbevinding had.

Op dit moment worden maatregelen beschreven die de handhaving kunnen verstevigen in het kader van de implementatie van RED2. Hierbij gaat zeker voorgesteld worden bevoegdheden en capaciteit van het publieke toezicht in Nederland door NEA en ILT uit te breiden en het mogelijk maken risicogericht toezicht uit te oefenen bij alle schakels in de biodiesel- cq biobrandstoffenketen. Dit versterkt ook de positie van het private toezicht. Vanwege de sterk internationale handel is het ook zeker aan de orde ondersteuning te bieden aan private en EU-initiatieven tot vergroting van de informatiepositie en daarmee transparantie in de keten.

SDE++

In het Klimaatakkoord is aangegeven dat er 200 mln euro wordt gereserveerd ter ondersteuning van productie van geavanceerde hernieuwbare brandstoffen, benodigd om de 60 PJ te halen in 2030. Politiek uitgangspunt is om dit via de SDE++ te regelen. De bedoeling is dat vanaf 2021 de geavanceerde brandstoffen in de SDE++ inpasbaar zijn.

Bij de uitwerking blijkt dat de inpassing technisch mogelijk is en ook dat de toets van staatsteun kan worden doorstaan. Momenteel wordt gekeken of ook aan het laatste criterium, CO₂ winst, wordt voldaan.

Dat is een ingewikkelde omdat het in het klimaatakkoord genoemde doel van 60 PJ is vertaald naar een nationale jaarverplichting (ikv de RED 2). En de SDE++ ondersteunt alleen additionele CO₂-reductie. Dat lijkt niet het geval wanneer er sprake is van een verplichting. Dat zoeken we momenteel nog uit. Eventuele sturing via de SDE++ heeft ook een relatie met de bevindingen uit het duurzaamheidskader biomassa.

Biobrandstoffen uit oliehoudende gewassen in de jaarverplichting na 2022

In het klimaatakkoord is afgesproken dat niet meer additionele biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in Nederland worden ingezet dan het niveau van 2020. Deze afspraak zal worden omgezet in een cap op biobrandstoffen uit voedsel en voedergewassen. De verwachting is dat deze cap vanaf 2022 (wanneer de aangepaste wetgeving van kracht is) rond de 3% zal komen te liggen. In 2020 ligt de cap op 5%. In de concept wetgeving is opgenomen dat high ILUC risico gewassen niet in aanmerking voor een HBE vanaf 2022. Dit is een verzwarende ten opzichte van de RED2, die uitfasering naar 2030 toestaat. Alleen low ILUC gecertificeerde palmolie zou kunnen worden ingeboekt, maar daarvoor geldt dat de negatieve effecten niet optreden. Ook hierbij geldt dat er een relatie is met het duurzaamheidskader biomassa.

Ten gevolge van de verplichting op E10 (met een verplicht aandeel van minimaal 8,5% hernieuwbaar in benzine) zal 15PJ aan ethanol in de mix aanwezig moeten zijn. Als voedsel en voedergewassen gelimiteerd worden op 3% van de totale plas

aan diesel en benzine mag daar maximaal 13 PJ van op de markt komen. Aangezien ethanol de goedkoopste manier is om brandstof uit voedsel en voedergewassen te maken mag worden verwacht dat de limiet daarmee ingevuld wordt, en er geen dieselvervanger uit oliehoudende gewassen op de markt komt.

Bestuurskern

Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Voertuigemissies en
Brandstoffen

Datum

14 november 2019



Staatssecretaris

Bestuurskern

Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Voertuigemissies en
Brandstoffen

Contactpersoon

Senior Beleidsmedewerker

T

Datum

25 mei 2020

Kenmerk

IENW/BSK-2020/95738

beslisnota

RED2 besluit energie vervoer 2022-2030

Inleiding

Recent is u de aangepaste Wet milieubeheer aangeboden¹ in het kader van de RED2-implementatie voor het vervoer. Deze wet is inmiddels door de CFEZIL en daarmee een glad stuk voor de ministerraad van 5 juni. Met deze wet wordt de systematiek van de jaarverplichting, conform Klimaatakkoord (p49, d), voortgezet. De wet geeft (nieuwe) grondslagen waarmee minimaal aan de eisen van de RED2 voldaan kan worden als ook de ambitieuzere doelen van het Klimaatakkoord (bijv. p49 c of p50 f en g) behaald kunnen worden. In deze nota vragen we uw Besluit met betrekking tot de beleidsdoelen en de gelaagdheid hiervan en informeren wij u over de verdere invulling van het beleid zoals dat nu ambtelijk wordt uitgedacht.

Geadviseerd Besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gegaan met de 3 voorgestelde beleidsdoelen (robuustheid van het systeem, kwaliteit van de hernieuwbare energie en kwantiteit) en de voorgestelde prioritering.

Op basis van deze prioritering wordt het Besluit energie vervoer 2022-2030 uitgewerkt. Dit Besluit zal eind zomerreces aan u worden aangeboden waarbij de expliciete beleidskeuzes (zie toelichting) worden uitgewerkt op de impact op de 3 prioritaire doelen. Het Besluit kan daarna richting internetconsultatie.

Samenvatting

Het voorstel is om de verdere RED2-implementatie vorm te geven op basis van gelaagdheid in belangrijkheid waarbij 1 prioritair is:

1. Robuustheid van de systematiek vergroten

Een robuuste systematiek is het fundament waarop de steeds ambitieuzere Klimaatdoelen met hernieuwbare energie (ook zijnde biobrandstoffen) gehaald kunnen worden. De recente fraudezaken met biodiesel hebben aangetoond dat

¹Rondzendmap 2020/3244

een versterking in de robuustheid van de systematiek noodzakelijk is om toenemende Klimaatambities voor vervoer met deze systematiek op een verantwoorde wijzen te realiseren. Daar waar de markt opschaalt zal toezicht moeten meebewegen. Ook de komende jaren dienen nieuwe grondstofketens, technologieën, met bijbehorende kansen en risico's zich aan. Het is belangrijk dat het Europese en nationale raamwerk van toezicht ingericht is om het systeem betrouwbaar en transparant te houden. Dit vergt de komende jaren regelmatige evaluaties: hoe ziet de markt eruit, welke prikkels zijn er en is het raamwerk hier afdoende op ingericht?

Het systeem wordt robuuster gemaakt met het versterken van toezicht. U heeft de wettelijke grondslag voor publiek toezicht van de Nationale Emissieautoriteit (NEa) over alle schakels in Nederland doorgevoerd, een noodzakelijke verbreding ten opzichte van de huidige situatie. Daarnaast wordt er gewerkt aan een Europese coalitie² om op verschillende RED2-trajecten de rol van publiek en privaat toezicht te versterken en transparantie in de ketens te bevorderen. Op deze manier moet de systematiek uitgerust zijn om de prikkels te dragen die nodig zijn om de gewenste kwaliteit aan hernieuwbare energie te stimuleren.

2. Kwaliteit van de hernieuwbare energie

Kwaliteit begint met duurzaamheid. De RED2 voorziet in een uitgebreid raamwerk van duurzaamheidseisen. Het traject van het duurzaamheidskader laat in de conceptrapporten ook zien dat de brandstofmarkt hierin voorop loopt en bij veel van de belangrijke duurzaamheidsaspecten voorziet in eisen. Ook laat de juridische toets zien dat aanvullende eisen stellen maar zeer beperkt mogelijk is. Daarnaast is het verbieden van bepaalde grondstoffen niet mogelijk gebleken. Wat wel kan is sturen op de soorten hernieuwbare energie die in Nederland als gewenst worden gezien. Het huidige beleid heeft laten zien dat juist sturing geven met prikkels enorm efficiënt is. Nederland is met de strengste limiet in de EU op de inzet van voedsel en voedergewassen en met dubbeltelling koploper geworden in de inzet van afvalstromen en residuen. Circa 80% van de inzet in 2019 bestaat in Nederland uit afvalstromen, voornamelijk gebruikt frituurvet, daar waar het Europese gemiddelde juist een sterke inzet van voedsel en voedergewassen laat zien.

Met het komende beleid zitten de meeste beleidskeuzes op het vlak van kwaliteit. Hierbij is het raadzaam om de balans te vinden die 1. recht doet aan de *waste-based industry* die zich in Nederland heeft ontwikkeld met het huidige beleid en 2. nieuwe ontwikkelingen ondersteunt. Recht doen aan de investeringen van de bestaande markt geeft de benodigde zekerheid, een betrouwbare overheid, om daarnaast ook nieuwe investeringen in nieuwe gewenste ketens, technologieën en toepassingen te doen. In het Klimaatakkoord zijn hiervoor al verschillende kaderafspraken gemaakt (p50, f). Voedsel en voedergewassen mogen niet toenemen ten opzichte van de inzet in 2020. Groei van biobrandstoffen moet komen uit afvalstromen en residuen. Daarnaast is het Klimaatakkoord gericht om vervoer waar mogelijk zo snel mogelijk richting *zero-emission tailpipe* technologieën te krijgen waarin energiedragers als hernieuwbare waterstof en elektriciteit een toepassing hebben. Tot slot is het belangrijk om de markt te diversifiëren, wat betekent minder afhankelijk van enkele grondstoffen zoals nu het geval is met gebruikt frituurvet. In de implementatie kan hierop gestuurd worden met limieten en

² Informatienota rondzendmap 2020-6010

subdoelstellingen voor bepaalde grondstofcategorieën, maar ook met prikkels zoals dubbeltellingen of multipliers. Prikkels kunnen met de komende wetgeving daarnaast gericht ingezet worden. Denk hierbij aan differentiatie van de dubbeltellingsfactor op basis mate van wenselijkheid van de energiedrager of marktfase van in ontwikkeling tot commercieel goed beschikbaar.

Op deze wijze wordt met dit instrument een hoeveelheid hernieuwbare energie van hoge kwaliteit gerealiseerd op basis van de hierboven genoemde gewenste grondstoffen. Deze soorten hernieuwbare energie zijn ook voor de langere termijn inzetbaar voor andere toepassingen, daar waar elektrificatie nog geen alternatief is, zoals luchtvaart, zeevaart en/of chemie. Om te kunnen voldoen aan de hoge kwaliteit die Nederland stelt voorziet het Klimaatakkoord ook in 200€ miljoen voor de stimulering van de productie van geavanceerde hernieuwbare brandstoffen in Nederland.

3. Kwantiteit

Met de stappen om de systematiek robuust te maken en de eisen aan de kwaliteit van de energiedragers is het mogelijk de kwantiteit vast te stellen. Het Klimaatakkoord heeft als doel nationaal toerekenbare CO₂-reductie te realiseren. Voor de jaarverplichting/RED2-implementatie is een maximale additionele inzet van 27 PJ hernieuwbare brandstoffen (p49, c) in wegvervoer voorzien ten opzichte van de NEV 2017 (33 PJ) en een doel aangegeven voor 5 PJ in binnenvaart. Binnen dit mandaat mag de jaarverplichting maximaal 65 PJ bedragen, gelijkstaand aan circa 5 Mton nationaal toerekenbare CO₂-reductie. Dat is de enige manier waarmee met 100% zekerheid de harde limiet op biobrandstoffen gegarandeerd wordt.

Om een beeld te geven volgt hieronder een overzicht aan inzet uit 2019 van de NEa. Deze cijfers komen u op korte termijn toe in de officiële rapportage die jaarlijks aan de Kamer wordt aangeboden.

De totale inzet van hernieuwbare energie onder de jaarverplichting in 2019 bedroeg 32,4 PJ. Daarvan zat 93% in wegverkeer en 7% in de modaliteiten binnenvaart, zeevaart en luchtvaart. Conventioneel (gewassen) bedroeg 5,5 PJ, geavanceerde afvalstromen en residuen 4,3 PJ en de categorie overig (voornamelijk gebruikt frituurvet) bedroeg 22,6 PJ.

Richting 2020 zal de jaarverplichting verder stijgen van 12,5% in 2019 naar 16,4% in 2020. De verwachting is dat, rekening houdend met corona, tussen de 40 a 44 PJ wordt ingezet onder de jaarverplichting, waarbij wederom een deel van de inzet buiten wegtransport zal plaatsvinden.

Beleidsmedewerker

Toelichting

Proces

Op basis van bovenstaande 3 prioritaire doelen en het uitgangspunt om kwaliteit te borgen wordt het Besluit energie vervoer 2022-2030 op dit moment uitgewerkt. Aan het eind van het zomerreces wordt het Besluit 2022-2030 samen met de expliciete onderbouwing van de beleidskeuzes aan u voorgelegd. Het streven is snel ná het zomerreces dit Besluit ter internetconsultatie voor te leggen aan de markt.

Na het zomerreces zal de Wet milieubeheer (RED2) aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Deze ligt op 5 juni bij de Ministerraad. Verder wordt beoogd om midden juni het besluit energie vervoer 2021 aan de Kamer aan te bieden tezamen met de Ketenganalyse.

Onderstaand treft u de expliciete beleidskeuzes. Deze beleidskeuzes zullen uitgewerkt worden aan de hand van de drie prioritaire doelen.

Beleidskeuzes

- a. limiet conventioneel (voedsel- en voedergewassen)
- b. limiet op annex bijlage IXb RED2 (gebruikt frituur-vet/UCO en dierlijk vet)
- c. subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen (bijlage IXa RED2)
- d. dubbeltelling op gewenste grondstoffen
- e. de rol van hernieuwbare elektriciteit, ook wanneer ingezet als hernieuwbare waterstof of e-fuel
- f. einddatum vrijwillige inboekbevoegdheid lucht- en zeevaart
- g. multiplier (1.2x) voor luchtvaart en/of zeevaart
- h. groeipad jaarverplichting 2022-2030



Staatssecretaris

Bestuurskern

Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Voertuigemissies en
Brandstoffen

Contactpersoon

Senior Beleidsmedewerker

M

Datum

28 mei 2020

Kenmerk

beslisnota

Internetconsultatie samenvatting

Inleiding

Afgelopen december heeft u uw goedkeuring gegeven voor de start van de internetconsultatie voor de RED2¹. Deze consultatie heeft plaatsgevonden van 7 januari tot en met 4 februari 2020. De commentaren die zijn binnengekomen zijn behandeld door de RED2 werkgroep en waar nodig is de wet aangepast. Dit is waar nodig in overleg met de stakeholders gedaan. Bij het goedkeuren van de wet voor de CFEZIL en MR (5 juni a.s.) bent u op de hoogte gebracht van onder andere de belangrijkste bevindingen uit de internetconsultatie, ook middels een kort overzicht². Hierbij is ook aangegeven hoe uw ministerie de punten uit de consultatie heeft opgepakt. Met het akkoord op de Wetswijziging is het officiële verslag voor de internetconsultatie afgerond. Middels dit schrijven vragen we toestemming om het verslag van de internetconsultatie op de daarvoor bestemde website te publiceren³.

Geadviseerd besluit

Instemmen met publiceren van de samenvatting van de internetconsultatie.

Beslistermijn

11 juni

Argumentatie

Het hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie voorzien van antwoorden is als bijlage toegevoegd. De stakeholders hebben veel tijd en moeite in het proces gesproken. Het delen van deze antwoorden met de sector wordt als zeer waardevol gezien.

Senior Beleidsmedewerker

¹ IENW/BSK-2019/269754

² IENW/BSK-2020/89305

³ https://www.internetconsultatie.nl/wijziging_wet_milieubeheer_implementatie_richtlijn_red2



Staatssecretaris
Minister

Bestuurskern

Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Programma Duurzame
Energiedragers

Contactpersoon

Beleidsmedewerker

M

Datum

18 augustus 2020

Kenmerk

IENW/BSK-2020/164105

beslisnota

Internetconsultatie besluit energie vervoer
2022-2030

Inleiding

De wijziging van de REDII voor de vervoersverplichting vergt een aanpassing van de Wet milieubeheer en een aanpassing van het Besluit en de Regeling energie vervoer 2022-2030. Het wetsvoorstel is 5 juni de Ministerraad gepasseerd, ligt nu voor advies bij de Raad van State en zal na het zomerreces worden ingediend bij de Tweede Kamer. Het Besluit energie vervoer 2022-2030 zal na het zomerreces opengesteld worden voor de internetconsultatie. Beide trajecten zijn nodig voor een correcte omzetting van het vervoersdeel van de EU-richtlijn REDII met deadline 30 juni 2021. Naast de correcte omzetting worden afspraken uit het Klimaatakkoord en het Duurzaamheidskader meegenomen.

In een eerdere nota¹ bent u (Staatssecretaris) ingelicht over het uitwerking van het Besluit energie vervoer 2022-2030 aan de hand van de volgende beleidsdoelen: 1) Robuustheid van het systeem, 2) Kwaliteit van de hernieuwbare energiedragers en 3) Kwantiteit hernieuwbare energiedragers. De beleidskeuzes die bij deze doelen horen treft u in deze nota.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om in te stemmen met het in samenhang opgestelde pakket aan beleidskeuzes (zie volgende blz), zodat het Besluit energie vervoer 2022-2030 afgerond en opengesteld kan worden voor internetconsultatie en toetsing (ATR en HUF).

Beslistermijn

10 september 2020 voor tijdige start internetconsultatie Besluit energie vervoer 2022-2030 t.b.v. een tijdige implementatie van het vervoersdeel REDII

¹ IENW/BSK-2020-60129

Argumentatie

Beleidsdoel 1. Robuustheid van het systeem

U (Staatssecretaris) heeft in een Kamerbrief (32813-553) toegezegd te werken aan een robuustere systematiek. Geen specifieke beleidskeuzes.

Beleidsdoel 2. Kwaliteit van de hernieuwbare energiedragers

Nederland stelt met het Klimaatakkoord en het SER-advies hoge eisen aan het type biogrondstof / biomassa en streeft naar elektrificatie waar mogelijk.

Onderstaande beleidskeuzes worden geadviseerd als invulling van deze eisen.

<de percentages zijn schattingen op basis van trends, definitieve vaststelling volgt zodra de rapportage over 20202 bekend is>

- A. Limiet voedsel- en voedergewassen op niveau 2020 houden (2,7%)
Dit is conform het Klimaatakkoord afspraak f p.50. Enkel ingevuld met low-ILUC (Indirect Land Use Change) gewassen. Schatting is 2,7% in 2020.
- B. Limiet REDII bijlage IXb (gebruikt frituurvet (UCO) / dierlijk vet) op niveau 2020 houden (10,3% inclusief dubbeltelling)
Dit is hoger dan de limiet vanuit de REDII. Een hogere limiet is te rechtvaardigen vanuit het feit dat NL een dubbel zo hoge verplichting stelt voor 2030. Ook doet het recht aan de in NL door bestaand beleid ontwikkelde markt (schatting 10,3% 2020). De groei naar 2030 is al een forse opgave. Zeker als we er voor kiezen om deze enkel uit nieuwe ketens en technologieën zoals geavanceerde biobrandstof, hernieuwbare elektriciteit en waterstof te laten bestaan.
- C. Subverplichting stimuleren geavanceerde biobrandstoffen groei naar 7% incl. dubbeltelling in 2030
De REDII voorziet in een subverplichting van minimaal 3,5% inclusief dubbeltelling. Dit is conform het Klimaatakkoord waarin groei in geavanceerde afvalstromen als gewenst wordt gezien; voor de ambitieuzere totaalopgave is een ambitieuzere groei naar inzet van geavanceerd gewenst. Het is een minimumvereiste inzet, waardoor investeringszekerheid toeneemt.
- D. Uitbreiding inboekmogelijkheid hernieuwbare elektriciteit
Inboeken van hernieuwbare elektriciteit wordt waar mogelijk versimpeld en verbreed buiten enkel wegvervoer, zoals naar binnenvaart.
- E. Voortzetten gerichte stimulering op gewenste energiedragers: dubbeltelling 2x op afvalstof en residu (REDII bijlage IX a&b) en 2,5x op energiedragers o.b.v. hernieuwbare elektriciteit, zoals groene waterstof
Dubbeltelling is een bewezen instrument voor het sturen op gewenste stromen. Het zorgt voor een continue investeringszekerheid. Tegelijkertijd wordt dubbeltelling via dit voorstel selectiever ingezet op basis van een ladder van wenselijkheid. Dubbeltelling voor bijlage IXb (gebruikt frituurvet (UCO) / dierlijk vet) is nu het minst interessant omdat er bij IXb een limiet zit (zie keuze 2B) en er dus geen groei meer mogelijk is. Dubbeltelling voor geavanceerd is, conform het Klimaatakkoord, interessanter en stimuleert groei. Dubbeltelling van 2,5 voor hernieuwbare energie die niet van biologische oorsprong is draagt bij aan de transitie naar elektrificatie en synthetische brandstoffen.

Beleidsdoel 3. Kwantiteit

Op basis van een robuust systeem en sturing op de juiste kwaliteit energiedragers kunnen de kwantitatieve doelen uit het Klimaatakkoord voor vervoer worden bereikt. Onderstaande beleidskeuzes worden geadviseerd.

- F. Hoogte verplichting 65 PJ gelijkstaand aan circa 5 Mton nationaal toerekenbare CO₂-reductie in 2030 (24%)

Dit is conform het Klimaatakkoord waar en staat gelijk aan circa 24%

inclusief dubbeltelling, wat fysiek ongeveer neerkomt op 13,5% hernieuwbare energie neer zou komen.

In het SER-advies wordt aangegeven dat wegvervoer moet afbouwen en dat zwaar wegvervoer en binnenvaart moeten ombouwen met de inzet van biogondstoffen. Van de ingezette biobrandstoffen onder de jaarverplichting worden nu al met name dieselvangers (76%) ingezet voor zwaar wegvervoer, binnenvaart en zeevaart. Stimulering met een focus op de dieselmkt wordt voortgezet. Personenvervoer tankt voornamelijk benzine E10 en steeds meer elektrische voertuigen zullen in de plaats van benzinevoertuigen op de markt komen. Het aandeel bio in personenvervoer is en blijft beperkt. Daarnaast komen brandstofleveranciers aan binnenvaart ook onder de verplichting te vallen, dit geldt niet voor zee- en luchtvaart. Dit betekent dat ook deze leveranciers de jaarlijkse verplichting moeten realiseren/ bekostigen met de HBE. Dit is conform de nationale afspraak uit de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens. Tot slot zal de groei naar 65 PJ niet uitsluitend uit biogondstoffen plaatsvinden, gezien ook elektrificatie (op basis van hernieuwbare bronnen) een rol speelt.

G. Uitzetten vrijwillige inboekbevoegdheid (opt in) lucht-zeevaart in 2025

CO₂-reducties in zeevaart en luchtvaart zijn niet nationaal toerekenbaar. Aangezien met het Klimaatakkoord nationaal toerekenbare CO₂-reductie wordt beoogd en er ook een nationaal doel gekoppeld is aan het instrument jaarverplichting moet de opt-in in 2025 eindigen. Het jaar 2025 geeft een balans tussen zekerheid voor investeringen in de sectoren en een realistisch tijdsplan naar noodzakelijk eigen beleid voor de inzet van hernieuwbare energie in de luchtvaart/zeevaart ná 2025.

H. Lineair groeipad aan verplichtingen tussen 2022 en 2030

Op deze manier wordt ruimte voor stabiele groei mogelijk gemaakt. Door een lineair groeipad te kiezen wordt in de periode van de opt-in voor luchtvaart en zeevaart ruimte geboden aan deze modaliteiten, terwijl er een basis blijft bestaan voor het wegtransport en binnenvaart. Ook vanuit het oogpunt van robuustheid heeft evenwichtige groei de voorkeur.

Politieke context en kader

- REDII (EU) 2018/2001 & FQD 2009/30/EC
- Klimaatakkoord afspraken wegvervoer p.49/50 (a t/m d, f t/m h), ambitie op p.70 en luchtvaart/zeevaart op p.47 en p.80
- Duurzaamheidskader SER-advies
- Ontwerp Luchtvaartnota
- Green Deal Zeevaart Binnenvaart Havens
- Kabinetsvisie Waterstof

Krachtenveld: het bedrijfsleven verlangt consistent beleid, een brede basis aan grondstoffen en groeimogelijkheden. NGOs streven naar zo min mogelijk inzet van biobrandstoffen en anders op basis van afval en residuen.

Duurzaamheid: wordt wettelijk geborgd via REDII-criteria.

Burgers: aangenomen is dat deze kosten volledig worden doorberekend in de prijzen aan de pomp. De pompprijzen stijgen met circa 2%, op basis van de historische verdeling accijnsopbrengsten 60% bij huishoudens 40% bij bedrijven in het wegverkeer. Bij de binnenvaart zullen de prijzen stijgen met circa 10-20%, welke betaald worden door de scheepseigenaren of klanten.

Afstemming: intern met DGLM, DGMI, HJBZ en NEa. Extern via stakeholderbijeenkomsten. Interdepartementaal met EZK en LNV/BHoS.

Implicaties apparaat en financiën: opbouwend naar 6 á 10 extra Fte NEa, vanwege: uitbreiding toezicht, binnenvaart onder de verplichting en toenemende jaarverplichtingen. Intern IenW wordt voor dekking gezorgd.

Juridische implicaties: voldoet aan EU-richtlijn en Klimaatakkoord.

Communicatie: start internetconsultatie Besluit energie vervoer 2022-2030 zal gedeeld worden via de interne kanalen en de nieuwsbrief van de NEa.

Toelichting

In deze toelichting wordt stilgestaan bij de expliciete beleidskeuzes. Zoals aangegeven richten de meeste beleidskeuzes zich erop om de gewenste kwaliteit brandstoffen te behalen voor de doelen uit het Klimaatakkoord.

Beleidsdoel 1. Robuustheid van het systeem:

De RED loopt voorop² in het zetten en borgen van duurzaamheidscriteria bij de inzet van biomassa (hierna conform SER biograndstoffen). Toch is ook dit systeem niet waterdicht, zoals in de fraudezaken in de keten van biodiesel is gebleken³. De overgang naar de REDII is mede gezien de fraudezaken aanleiding geweest de robuustheid van de systematiek te analyseren met de integrale ketenanalyse⁴. U heeft twee acties aangekondigd:

- Wettelijk is een bredere rol voor publiek toezicht geborgd voor de NEa;
- Europees wordt een coalitie gevormd om strategische informatie-uitwisseling tussen beleid en toezicht te realiseren.

Met deze maatregelen wordt de systematiek beter in staat gesteld om ten minste de bestaande prikkels in de systematiek te kunnen borgen. Het gaat om prikkels die nodig zijn om de gewenste kwaliteit aan hernieuwbare energiedragers op een kostenefficiënte wijze voor de Nederlandse markt beschikbaar te krijgen.

Beleidsdoel 2. Kwaliteit van de hernieuwbare energiedragers

Het voorstel is om op hoofdlijnen het beleid te continueren en alleen wijzigingen door te voeren als dat noodzakelijk is om specifieke beleidsdoelen te realiseren. De huidige prikkels zijn er om sturing te geven aan de markt zodat de gewenste hernieuwbare energie wordt ingezet. Daarnaast is het belangrijk om ten aanzien van kwaliteit het mandaat van het Klimaatakkoord te respecteren:

- Geen groeiende inzet voedsel- en voedergewassen (conventioneel) ten opzichte van het niveau in 2020⁵. Daarbinnen de afspraak om geen palm en soja in te zetten in vervoer⁶
- Groei biobrandstoffen moet blijven komen uit afval en residuen⁸
- Bijdrage aan transitie naar elektrificatie: hernieuwbare elektriciteit⁷, hernieuwbare waterstof, brandstoffen o.b.v. hernieuwbare elektriciteit
- Zorg voor toekomstbestendige hernieuwbare energie: dus hernieuwbare energie die inzetbaar is in zwaar wegtransport, maar ook in toenemende mate in binnenvaart, luchtvaart en zeevaart.

A. Limiet voedsel- en voedergewassen op niveau 2020 (2,7%)

Het Kabinet geeft aan dat de inzet van voedsel- en voedergewassen zoveel als mogelijk dient te worden voorkomen. Het Klimaatakkoord staat hierin geen groei toe ten opzichte van 2020. Verwacht wordt dat in 2020 de inzet van voedsel- en voedergewassen bijna uitsluitend plaatsvindt in benzine. De belangrijkste grondstoffen daarvoor zijn Europese gewassen zoals mais en tarwe die worden omgezet naar ethanol en worden vermengd met reguliere benzine. Dit komt voort uit de E10 verplichting die sinds oktober 2019 van kracht is in Nederland om minimaal 8,5% ethanol (alcohol) bij te mengen in benzine. Overigens is een hoger aandeel ethanol onwenselijk omdat veelal aanpassing van benzinemotoren vereist is.

² [SER-advies biomassa](#)

³ [ILT \(2019\) Signaalrapportage inzake onderzoek OM biodiesel](#); Kamerstuk 35000-XII-80

⁴ [Kamerstuk 2020Z12464](#)

⁵ [Klimaatakkoord](#) p.50. afspraak f

⁶ [Klimaatakkoord](#) p.49 onder kop hernieuwbare energie

⁷ [Klimaatakkoord](#) p.50 afspraak c

De inzet van voedsel- en voedergewassen is nagenoeg stabiel gebleven tussen 2011 en 2019⁸. De schatting is daarom dat de inzet in 2020 maximaal 3% bedraagt⁹ (op basis van huidige verplichting plus wegvervoer, met plus binnenvaart erbij komt dit op 2,7% neer). Doordat de inzet op dit percentage wordt vastgezet en de E10-verplichting de inzet van voedsel- en voedergewassen naar zich toetrekt, laat de limiet nauwelijks ruimte voor oliehoudende voedsel- en voedergewassen, die door het Kabinet als ongewenst worden gezien voor inzet in vervoer, zoals palm- en sojaolie.

Ook geeft de REDII aan dat lidstaten geen groei in gewassen met een hoog ILUC mogen toestaan ten opzichte van 2019. Op dit moment is alleen palmolie volgens de gedelegeerde verordening gekenmerkt door een hoog ILUC risico. De ingebouwde waarborg geldt daarmee voornamelijk voor de inzet van palmolie. In Nederland is in 2019 geen hoog ILUC-gewas ingezet. Vanuit het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking blijft Nederland tevens inzetten op verduurzaming van productie via waardeketens en in dialoog met productielanden. Op wetsniveau is daarnaast vastgelegd dat voedsel- en voedergewassen die volgens de verordening¹⁰ gekenmerkt worden door een hoog ILUC risico (op dit moment alleen palmolie), uitsluitend mogen worden gebruikt om aan de verplichting te voldoen als is aangetoond dat er geen ILUC is opgetreden (low-ILUC certificatie). Dit is conform de Kamermotie van lid Schonis¹¹.

B. Limiet REDII bijlage IXb (gebruikt frituurvet (UCO) / dierlijk vet) op niveau 2020 (10,3% inclusief dubbeltelling)

De limiet op bijlage IXb grondstoffen is nieuw in de REDII. Het betreft op dit moment gebruikt frituurvet en dierlijk vet categorie 1 en 2 waarvoor de limiet op 1,7% fysiek geldt, dus 3,4% met dubbeltelling. In de RED1 en dus in het huidige beleid zijn deze afvalstoffen nog ongelimiteerd.

Door het huidige Nederlandse beleid zijn deze grondstoffen, met name gebruikt frituurvet, in 2019⁸ verantwoordelijk geweest voor circa 70% van alle ingezette hernieuwbare energie onder de jaarverplichting. Het hanteren van de REDII-limiet betekent een flinke krimp ten opzichte van de 5,15% fysiek waar Nederland naar schatting in 2020 op uitkomt (al gecorrigeerd voor verplichting inclusief binnenvaart vanaf 2022). Het advies is de limiet van de REDII voor deze grondstoffen niet te hanteren in de jaarverplichting, maar de inzet van deze categorie gelijk te houden aan het niveau van 2020. Rekening houdend met de uitbreiding van de verplichting met de brandstofplus van binnenvaart komt dit neer op 5,15% fysiek (10,3% met dubbeltelling):

- De limiet uit de REDII geldt enkel voor het behalen van de 14% verplichting voor vervoer (art 25 REDII). Bij hogere nationale vervoerstarters mogen deze grondstoffen wel meetellen voor de algemene target (art 7 REDII). Het realiseren van de verplichtingen uit de REDII voor vervoer komen hiermee niet in gevaar⁹. Het is een soft cap.

⁸ NEa (2019) - [Rapportage energie vervoer 2019](#)

⁹ RVO.nl (2019) - Effectenanalyse REDII/Klimaatakkoord

¹⁰ [ILUC Verordening C\(2019\) 2055](#) | Indirecte verandering in landgebruik vindt plaats wanneer de traditionele productie van gewassen voor voedsel- en voederdoeleinden wordt vervangen door de teelt van gewassen voor biobrandstof, vloeibare biomassa en biomassa-brandstof. Dergelijke bijkomende vraag vergroot de druk op land en kan leiden tot de uitbreiding van landbouwgrond naar gebieden met hoge koolstofvoorraden, zoals bos en veen, met extra broeikasgasemissies tot gevolg.

¹¹ Motie Lid Schonis [31305-300](#)

- Daarnaast is door het Nederlandse beleid van dubbel telling onder de RED1 een sterke industrie ontstaan die biodiesel op basis van deze grondstoffen commercieel beschikbaar hebben gekregen. Deze grondstofketens kennen een hoge CO₂-reductie. Daarnaast spelen deze IXb-grondstoffen ook in toenemende mate bij lucht- en zeevaart een belangrijke rol. Het afbouwen van de inzet geeft een slecht signaal naar de markt. Partijen moeten het vertrouwen hebben dat hun investeringen een lange termijn toepassing hebben. Dit is belangrijk om nieuwe investeringen in andere grondstofketens zoals geavanceerd los te krijgen. In de geavanceerde categorie (zie C) is opschaling in productiecapaciteit nodig¹².
- Het limiteren van dit gebruikt frituurvet en dierlijk vet is wel belangrijk om, juist bij ambitieuzere doelen die Nederland in het Klimaatakkoord heeft geformuleerd, ruimte te bieden voor nieuwe grondstofketens en conversietechnologieën. De huidige markt is namelijk sterk gedomineerd door frituurvet en differentiatie is wenselijk, onder andere om de markt wendbaarder te maken en vanuit het beschikbaarheidsoogpunt. Daarbij komt dat sterk inkrimpen met IXb-grondstoffen betekent dat de nieuwe ketens nog sterker zullen moeten toenemen⁹. Dit zorgt voor risico's van overmatige druk op en verkeerde prikkels in nieuwe grondstofketens en conversietechnologieën die in sommige gevallen nog niet tot nauwelijks marktrijp zijn en ook duurder¹³ zijn. Dit versterkt de kans op fraude.

C. Subverplichting geavanceerde biobrandstoffen 7% incl. dubbel telling 2030

Door het limiteren van de twee bovengenoemde grondstofcategorieën (conventioneel en IXb) kan bij een groeiende jaarverplichting de inzet van biobrandstoffen enkel nog voortkomen uit grondstoffen die door de REDII zijn aangemerkt als geavanceerd. Dit zijn grondstoffen zoals de biofractie van huishoudelijk afval, mest, slib van afvalwaterzuiveringen, algen/wier, afvalwater van de palmoliemolen en stro.

Het zijn grondstofketens en technologieën die veelal (in tegenstelling tot de voedsel- en voedergewassen en afvalstoffen op lijst IXb) nog niet of beperkt commercieel beschikbaar zijn. Dit maakt deze categorie ook duurder. Deze hebben daarom extra ondersteuning nodig om de gewenste investeringen los te krijgen. De REDII stelt hiervoor een subdoelstelling van 3,5% in 2030, met dubbel telling is dit 1,75% fysiek. Het voorstel is om deze subdoelstelling te verhogen naar 3,5% fysiek (7% met dubbel telling). Dit sluit aan bij het behalen van de Klimaatabilities met gewenste kwaliteit aan hernieuwbare energiedragers. Voor geavanceerde biobrandstoffen is daarnaast €200 miljoen voorzien aan middelen in het Klimaatakkoord¹⁴ om de productie te stimuleren. Ook hernieuwbare brandstoffen worden gestimuleerd van dit budget (2D).

Daarnaast zorgt de toename van geavanceerde biobrandstoffen ervoor dat er meer differentiatie ontstaat, naast gebruikt frituurvet, in de markt. Tevens zijn deze afvalstoffen en residuen en bijbehorende technologieën voor de langere termijn inzetbaar bij de sectoren luchtvaart, zeevaart en op termijn ook de chemie waar alternatieven nog niet voorhanden zijn. Er zijn voldoende duurzame biograndstoffen beschikbaar om de gewenste groei uit geavanceerde biobrandstoffen te realiseren¹⁵. Tegelijkertijd blijft er ruimte onder de categorie overig voor energiedragers op basis van hernieuwbare elektriciteit.

¹² SGAB (2017) - [Building up the future](#)

¹³ TNO (2019), [kennisinbreng mobiliteit voor Klimaat- en Energieverkenning \(KEV\) 2019](#); Irena (2016), [Innovation outlook advanced liquid biofuels](#) & IEA (2019), [World Energy Outlook 2019](#)

¹⁴ [Klimaatakkoord](#), p.50 afspraak h

¹⁵ ECN (2017) - [Rapport REDII voorstel impact-analyse](#)

D. Uitbreiding inboekmogelijkheid hernieuwbare elektriciteit

De inzet van hernieuwbare elektriciteit wordt met het nieuwe beleid verbreed. Hernieuwbare elektriciteit geleverd aan de binnenvaart mag bijvoorbeeld meegeteld worden. De mogelijkheden tot inboeken van elektriciteit zijn verruimd¹⁶ en het wordt mogelijk om 100% hernieuwbare additionele elektriciteit in te boeken.

De jaarverplichting draagt al significant bij aan de businesscase van elektrisch vervoer, met name laadpalen, en blijft dit doen¹⁷. Ondanks dat het momenteel nog om beperkte aantallen ging was Nederland hiermee een van de koplopers en voorbeelden van hoe hernieuwbare elektriciteit een rol kan hebben in de nationale REDII-systematiek¹⁸. De jaarverplichting werkt hiermee additioneel stimulerend ten opzichte van het pakket aan maatregelen (C2.4) dat voor elektrisch vervoer (EV) is afgesproken in het Klimaatakkoord. Daarmee draagt de jaarverplichting bij aan de propositie van elektrisch rijden en aan de propositie voor hernieuwbare elektriciteit.

Hernieuwbare elektriciteit kan daarnaast ook in andere energiedragers worden ingezet zoals hernieuwbare synthetische brandstoffen (RFNBOs), ook zijnde waterstof. RFNBOs (Renewable Fuels of Non-Biological Origin) zijn voornamelijk energiedragers gebaseerd op waterstof uit hernieuwbare elektriciteit, wat resulteert in brandstoffen zoals diesel gemaakt met behulp van waterstof en CO₂. De transitie naar dergelijke brandstoffen als alternatief voor biobrandstoffen om te verduurzamen past in het SER-advies². Ook is in het Klimaatakkoord¹⁶ 200 miljoen voorzien aan middelen voor zowel geavanceerde biobrandstoffen (2C) en deze hernieuwbare brandstoffen. Aangezien de REDII de inzet van hernieuwbare energie nastreeft moet de waterstof die wordt ingezet ook hernieuwbaar zijn. Daarnaast is er vanuit de REDII de eis dat deze elektriciteit additioneel is opgewekt. Ook moeten RFNBOs voldoen aan de CO₂-reductie eisen die worden gesteld in de REDII.

Dubbeltelling x2 op afvalstof en residu (REDII bijlage IX a&b) en 2,5x op energiedragers o.b.v. hernieuwbare elektriciteit, zoals groene waterstof

Naast de limieten en minima op de verschillende stromen, kan er ook gebruik van dubbeltelling gemaakt worden om bepaalde stromen te stimuleren. Dubbeltelling is in het huidige beleid een cruciaal instrument geweest om te sturen op de gewenste stromen. Dubbeltelling biedt een continue investeringsprikkel voor gewenste stromen. Daarnaast heeft dubbeltelling mede gezorgd voor een goed vestigingsklimaat voor de *waste-based* industrie in Nederland. Verbieden van grondstoffen is zeer ingewikkeld tot niet mogelijk door WTO-regels². In het huidige beleid is dubbeltelling vooral gebruikt voor het bevorderen van de inzet van afval en residuen ten opzichte van de inzet van voedsel- en voedergewassen. Dit heeft gewerkt. De afgelopen jaren heeft dubbeltelling in Nederland gezorgd voor de inzet van voornamelijk afvalstromen (70 tot 80%) in plaats van voedsel- en voedergewassen. In Europa is juist een omgekeerd beeld zichtbaar (slechts 30% gemiddeld), daar waar veel lidstaten niet met dubbeltelling werken⁵. Het advies is om dubbeltelling in te blijven zetten voor gerichte stimulering en daarbij, conform het Klimaatakkoord, te kijken naar gewenstheid van de energiedrager.

¹⁶ Ecorys (2020) – Mogelijkheden en belemmeringen voor inboeken van hernieuwbare elektriciteit voor transport in de toekomstige jaarverplichting energie vervoer.

¹⁷ Ecorys (2020) – Onderzoek naar de businesscase van laadinfrastructuur

¹⁸ Transport and Environment (2017), [REDII Electricity in Transport](#)

- Afvalstoffen en residuen x2 (bijlage IXb en geavanceerd)
Dit is hetzelfde als in de huidige situatie. Wel is er een belangrijk onderscheid: de inzet van IXb wordt gelimiteerd, de inzet van geavanceerd blijft ongelimiteerd. Hierdoor wordt geavanceerd interessanter dan IXb. Dit past ook bij de kosten voor productie. De productiekosten voor HVO op basis van gebruikt frituurvet zijn geraamd op 25 euro per GJ¹⁹. Voor geavanceerde biobrandstoffen worden de productiekosten geraamd op 30 tot 40 euro per GJ²⁰, met een gemiddelde waarde van 35 euro per GJ. De productiekosten voor fossiele brandstof bedragen in 2030 circa 20 euro per GJ bij een geraamde olieprijs van 75 euro per vat²¹. Dubbeltelling op beide type afvalstromen blijft nodig om te voorkomen dat ze interessanter zijn dan grondstoffen in de categorie overig (niet dubbeltellend) zoals tussen-gewassen (extra biograndstoffen specifiek verbouwd voor energiedoelen) of stromen die nu nog onbekend zijn maar later mogelijk een plek krijgen.
- Hernieuwbare elektriciteit en energiedragers op basis van waterstof uit hernieuwbare elektriciteit x2,5
Deze energiedragers worden vanuit het Klimaatakkoord als het meest gewenst gezien omdat deze geen biograndstoffen benutten en voertuigen op elektriciteit en waterstof ook geen emissies aan de uitlaat kennen. Voor waterstof betekent dit een nationale beloning, omdat in de REDII geen dubbeltelling is opgenomen. Ook bevinden RFNBO's, waaronder waterstof uit hernieuwbare elektriciteit, zich in de innovatiefase waardoor extra stimulans nodig is deze los te krijgen. Dit sluit tevens aan bij de Kabinetsvisie waterstof²². Ook sluit dit aan bij het SER-advies² voor het Duurzaamheidskader waarin wordt geadviseerd om biobrandstoffen in licht wegtransport af te bouwen en in te zetten op elektrificatie.

In het huidige beleid had EV conform de RED1 een factor 5. Voor EV is in de REDII een vermenigvuldigingsfactor van 4 opgenomen. Deze is opgebouwd uit een deel van 2,5 voor een betere efficiency en een deel van 1,5 omdat niet alle elektriciteit geleverd aan EV zou worden gemonitord op landsniveau. Partijen die kunnen inboeken in de Nederlandse systematiek moeten echter heel nauwkeurig meten hoeveel elektriciteit geleverd is aan vervoer¹⁸. Hierdoor wordt voorgesteld om voor EV een factor 2,5 te hanteren in plaats van 4.

Risico's dubbeltelling:

Twee voornaamste risico's die met de nodige maatregelen te beheersen zijn.

* Het eerste risico heeft een relatie met de recente fraudezaak met biodiesel.

Dubbeltelling kan een extra prikkel zijn voor onjuiste handelingen. Zeker als de systematiek niet voldoende robuust is om deze prikkels het hoofd te bieden. In de integrale ketenanalyse⁶ biodiesel zijn maatregelen voorgesteld om de systematiek robuuster te maken. In de ketenanalyse kwam ook naar voren dat dubbeltelling niet de oorzaak is geweest van fraude. Een suboptimale inrichting van het Europese systeem van toezicht (met name privaat en weinig waarheidsvinding) en een beperkte mate van transparantie in de keten zijn de voornaamste kwetsbaarheden geweest waardoor fraude kon ontstaan. Met de nieuwe systematiek zijn deze prikkels beter te borgen.

* Het tweede risico is dat dubbeltelling ervoor zorgt dat je met minder fysieke prestatie administratief een verplichting kan halen. Gezien het Klimaatakkoord

¹⁹ TNO (2019), [kennisinbreng mobiliteit voor Klimaat- en Energieverkenning \(KEV\) 2019](#),

²⁰ Irena (2016), [Innovation outlook advanced liquid biofuels](#) & IEA (2020), [Advanced biofuels – Potential for cost reduction](#)

²¹ IEA (2019), [World Energy Outlook 2019](#)

²² [Kamerstuk 32813-485](#)

fysieke doelen stelt moet de verplichting bij dubbeltelling hoger worden ingesteld⁹. Stel je wilt de 10% fysiek halen en je gaat ervan uit dat alles dubbeltellend wordt ingezet dan is een verplichting van 20% nodig.

Beleidsdoel 3. Kwantiteit

Met de stappen in robuustheid en de prikkels om te sturen op het gewenste aanbod aan kwaliteit voor energiedragers, is groei in kwantiteit mogelijk om zodoende de ambities uit het Klimaatakkoord met de REDII-implementatie te realiseren. De belangrijkste drie randvoorwaarden hierbij zijn:

- Om de afgesproken klimaatdoelstellingen te realiseren wordt naast de inzet van elektriciteit en waterstof, maximaal 27 PJ hernieuwbare brandstoffen in het wegverkeer bovenop het 2030 scenario van de NEV 2017 ingezet met het instrument jaarverplichting²³
- De 27 PJ komt (in de formele CO₂-berekeningen) overeen met een CO₂-reductie van 2 Mton. Deze CO₂-reductie moet, net als het hele Klimaatakkoord, toe te rekenen zijn aan Nederland. Deze mag volledig door biobrandstoffen worden ingezet, maar dit hoeft niet als bijvoorbeeld elektrificatie een toenemende rol kan spelen in de systematiek en een CO₂-bijdrage kent die valt toe te rekenen aan het 2 Mton doel.
- Jaarverplichting binnenvaart²⁴ waarbij gestreefd wordt om minimaal 5 PJ²⁵ aan duurzame energiedragers in de binnenvaart in te zetten.

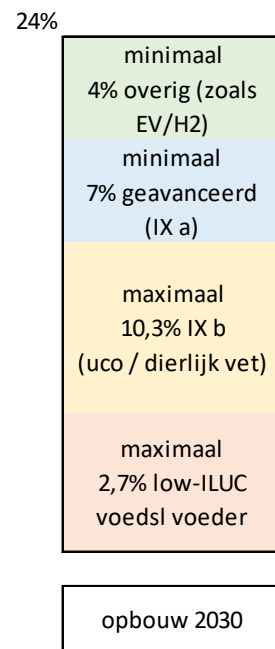
F) Hoogte verplichting 65 PJ gelijkstaand aan circa 5 Mton nationaal toerekenbare CO₂-reductie in 2030 (circa 24%).

Om recht te doen aan bovenstaande afspraken is een verplichting met bijbehorend percentage opgesteld waarmee 65 PJ in 2030 gerealiseerd wordt in wegvervoer en binnenvaart. Dit is 5 Mton aan nationaal toerekenbare CO₂-reductie met dit instrument in dat jaar. De SER² stelt dat er in beginsel genoeg biograndstoffen is om in de Nederlandse behoefte te voorzien. Wel zijn keuzes nodig om de inzet te sturen naar toepassingen voor overbrugging zoals in bepaalde vervoerssegmenten en naar gebruik als hoogwaardige grondstof.

De jaarverplichting wordt voornamelijk (76% in 2019⁹) gerealiseerd door biodiesel, in zwaar wegtransport en binnenvaart. Dit zijn, in lijn met het SER-advies², sectoren die op middellange termijn, in ieder geval tot en met 2030, nog weinig andere alternatieven tot verduurzaming kennen. Personenvervoer zal richting 2030 steeds sneller elektrificeren (Klimaatakkoord C.2.4). Dit raakt met name de benzineplaspas. Het aandeel benzinevervangers (ethanol/E10) bouwt hierdoor af. Daarnaast hoeft er, conform het Klimaatakkoord, bij meer inzet aan elektrisch vervoer minder dan 27 PJ biobrandstof worden ingezet. Dit wordt geborgd gezien de inzet van hernieuwbare elektriciteit (2E) aanvullend aan de maatregelen (C.2.4) van het Klimaatakkoord. Gezien de limiet op de inzet van biobrandstoffen (de 27 PJ) is een hogere verplichting niet mogelijk⁹.

Rol binnenvaart in het behalen van de 65 PJ

Conform de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens²⁴ worden brandstofleveranciers aan binnenvaart ook verplicht om het jaarlijks percentage hernieuwbare energie te bekostigen, net als bij wegvervoer. De Nederlandse binnenvaartsector neemt hiermee als eerste in Europa een stap



²³ [Klimaatakkoord](#) p.49, afspraak d

²⁴ <https://www.greendeals.nl/green-deals/green-deal-zeevaart-binnenvaart-en-havens>

²⁵ [Klimaatakkoord](#) p.70

om zelf (financiële) verantwoordelijkheid te nemen om te verduurzamen. Uit onderzoek²⁶ blijkt dat er geen grote technische problemen ontstaan bij het bijmengen van biobrandstof in hogere percentages in de binnenvaart, wel zullen sommige schepen een paar technische aanpassingen moeten doorvoeren zoals het vaker vervangen van brandstoffilters en oude slangen en pakkingen.

De jaarverplichting stuurt niet op sectoren, dus exacte zekerheid over de inzet in een bepaalde sector in 2030 valt niet te geven. Gezien de verplichting fysiek op circa 13,5% wordt gezet is het wel zeer aannemelijk dat er minimaal circa 5 PJ, conform het Klimaatakkoord in de sector beland. Met PBL wordt het gesprek gevoerd over de nationale toerekenbaarheid van de CO₂-reductie bij de inzet van hernieuwbare energie in binnenvaart. Normaliter werkt PBL bij binnenvaart met een 1/3^e nationaal 2/3^e internationaal verhouding.

G) Uitzetten vrijwillige inboekbevoegdheid (opt in) lucht-zeevaart in 2025

De CO₂ die gereduceerd wordt in lucht- en zeevaart draagt niet bij aan de doelstellingen uit het Klimaatakkoord voor nationaal toerekenbare CO₂-reductie. Inzet van hernieuwbare energie in deze sectoren mag echter wel meetellen voor de REDII vervoersdoelstelling en telt ook mee in de huidige jaarverplichting. Nederland loopt hiermee voorop in Europa. De afgelopen jaren is hierin een stijgende inzet geweest, met name in zeevaart⁹. Om recht te doen aan het behalen van nationale CO₂-reductie in 2030 en het voortzetten van de verduurzaming van de lucht- en zeevaart is een balans gezocht.

Het voorstel is de inboekbevoegdheid van luchtvaart en zeevaart onder de systematiek van de jaarverplichting voort te zetten tot 1 januari 2025. Het jaar 2025 sluit voor de sector luchtvaart aan op voorziene eigen bijmengverplichting²⁷ die Europees dan wel nationaal tot stand gaat komen. Het jaar 2025 sluit voor zeevaart aan op trajecten in de IMO²⁸ en in EU-verband. Op deze manier wordt voor consistentie gezorgd voor de verduurzaming in deze sectoren. Voor wegvervoer en binnenvaart sluit het aan op de verwachting dat de productiecapaciteit van gewenste energiedragers, zoals geavanceerd, die benodigd is voor de groei naar 65 PJ, rond 2025 echt op gang komt. Dit geeft de partijen een terugverdientijd van 5 jaar. Daarnaast geeft het partijen die onder de jaarverplichting investeren een doorkijk naar opvolgend beleid waar zij hun dergelijke gewenste energiedragers kunnen blijven afzetten als transitiebrandstof in luchtvaart en zeevaart of als grondstof voor de chemie waar alternatieven op een nog langere termijn onzeker zijn.

Tot slot is het ook belangrijk dat deze sectoren naar eigen (internationaal) beleid toewerken omdat de kosten nu (de verplichting) landen bij brandstofleveranciers aan wegvervoer en straks ook bij binnenvaart. Het is belangrijk dat sectoren (financieel) verantwoordelijk worden voor hun eigen verduurzaming. Als er toenemend hernieuwbare energie onder de verplichting wordt ingezet in andere sectoren (met name zeevaart, omdat dit goedkoop is), terwijl de burger aan de pomp en de binnenvaartschipper op het bunkerstation de kostenstijging betaalt ontstaat een situatie die slecht houdbaar is. Dit kan het consumentenvertrouwen schaden. Ook leveren niet alle bedrijven met een verplichting aan zeevaart. Dit kan gezien worden als oneerlijke concurrentie omdat deze groep minder afzetmogelijkheden hebben om HBE (goedkoper) te creëren. Daarnaast geeft eigen beleid ook de mogelijkheid om per sector te

²⁶ TNO & EICB "Onderzoek Biobrandstoffen binnenvaart"

²⁷ [Kamerstuk 31936-726](#)

²⁸ Brief Duurzaamheidskader (PM naar Kamer; IENW/BSK-2020/162166)

sturen op grondstoffen en brandstoffen die specifiek voor die sector gewenst zijn. Denk aan de rol van synthetische brandstoffen, die groter zal zijn in luchtvaart dan dat deze nog een rol moet gaan spelen in wegvervoer.

Sturen op sectoren (met een multiplier) ten tijde van de opt-in

De REDII introduceert een nieuwe prikkel, een multiplier (1,2x), om de inzet van hernieuwbare energie naar de sectoren zeevaart en/of luchtvaart indien gewenst extra te stimuleren. Indien een hernieuwbare energiedrager aan deze bestemmingen wordt geleverd mag deze voor 1,2x worden beloond. De keuze om deze multiplier al dan niet in te zetten ligt bij de lidstaat. De factor wordt vastgelegd in de Regeling energie vervoer.

Toch is het voorstel om in het Besluit energie vervoer vast duiding te geven ten aanzien van het beoogde doel van de multiplier. Het doel zou moeten zijn om een *level playing field* te borgen tussen de sectoren ten tijde van de opt-in.

Op dit moment zien we namelijk de volgende ontwikkeling in de markt:

- Voor luchtvaart is naar verwachting een multiplier van 1,2x nodig.

Biokerosine is duurder dan de vergelijkbare brandstofvarianten in wegtransport zoals HVO. Hierdoor is de extra prikkel wenselijk. Initiatieven als de biokerosine fabriek Delftzijl tonen aan dat deze prikkel nodig is om concurrerend te zijn.

- Voor zeevaart is een negatieve multiplier (lager dan 1 nodig). In de huidige situatie van de opt-in is gebleken dat biobrandstoffen zonder multiplier in zeer sterk toenemende mate hun weg vinden naar de zeevaart⁹. De prijs waarvoor biobrandstoffen in zeevaart afgezet worden is dusdanig laag dat de andere sectoren zoals weg, luchtvaart en binnenvaart zeer moeilijk hiertegen kunnen concurreren.

Een onderzoek is uitgezet om de hoogte van de multiplier voor zeevaart te bepalen. Daarbij wordt wel gekeken of een positieve multiplier voor innovatieve stromen, zoals geavanceerd (REDII bijlage IXa) tot de mogelijkheid behoort om zo bij te dragen aan de innovatiebehoefte voor brandstoffen. De multiplier is tevens een onderwerp dat erg leeft bij de markt. Verschillende *position papers* zijn aan het ministerie aangeboden waarbij de standpunten verschillen ten aanzien van de rol van zeevaart in de jaarverplichting. Hierin moet een balans gezocht worden. Wel is ondertussen een gedeeld beeld dat de multiplier hiervoor een belangrijk instrument is.

H) Lineair groeipad aan verplichtingen tussen 2022 en 2030

De jaarverplichting in 2030 wordt geadviseerd op 24%. Aangezien Nederland met jaarlijkse verplichtingen werkt moeten er ook jaarverplichtingen worden vastgelegd voor de periode 2022 tot en met 2029. Hier spelen twee afwegingen: robuustheid en ruimte bieden voor groei gezien de ambities van de verschillende vervoerssectoren. De robuustheid van het systeem heeft de hoogste prioriteit. Hiervoor worden verschillende maatregelen genomen. Deze maatregelen zullen worden geëffectueerd in de beginperiode. Vanuit dit perspectief is het wenselijk om een voorzichtig groeipad te kiezen. Om in de periode van de opt-in ook ruimte te maken voor groei in luchtvaart en zeevaart is een sterke groei (boven lineair) wenselijk.

Om een balans tussen beide wensen te vinden wordt voorgesteld een lineair groeipad te verplichten tussen 2022 – 2030 van 17,5% (15,4% bij correctie naar verplichting incl. binnenvaart) in 2021 naar 24% in 2030, circa 1% per jaar incl. dubbeltelling.

4. Evaluatie

Conform de Kamerbrief³ waarin de integrale ketenanalyse biobrandstoffen is aangeboden zullen evaluatiemomenten worden ingebouwd tijdens de doorlooptijd van de REDII. De eerste evaluatie zal plaatsvinden in 2024. Deze evaluaties moeten gebaseerd worden op een set aan criteria. De criteria moeten ook afgestemd worden met de markt. Bij de evaluatie zullen vragen meegenomen worden als: is de systematiek robuust genoeg voor de prikkels, zijn nieuwe prikkels nodig of sommige zelfs overbodig, moet de jaarverplichting omhoog (of omlaag) om de Klimaatdoelen te halen, etc.?

Ook zal bij de evaluatie gezien moeten worden of aanpassingen op de subdoelen en limieten in dit instrument nodig zijn na 2025 in relatie tot het in ontwikkeling zijnde sectorspecifieke beleid voor de luchtvaart en zeevaart.

5. Impact coronacrisis

In twee adviesvoorstellen is het jaar 2020 gekozen als jaar waarop een limiet vastgezet wordt op de fysieke inzet in dat jaar. Het gaat om de limiet op voedsel en voedergewassen (2A) en de limiet op IXb-grondstoffen zoals gebruikt frituurvet (2B). Echter, de definitieve data over 2020 heeft de NEa pas op 1 april 2021. Tot die tijd zet de NEa actief in op het monitoren van de markt. De markt is de afgelopen jaren relatief voorspelbaar gebleken, maar mogelijk hebben zaken als Covid-19 en een toename van hernieuwbare energie in met name zeevaart een verstorend effect. Indien de inzet in 2020 echt geen realistisch beeld geeft dan valt te overwegen om een correctie uit te voeren voor de limieten. Het voorstel zou dan zijn om op basis van trends in de afgelopen jaren en de logische groei vanuit de jaarverplichting van 2019 (12,5%) naar 2020 (16,4%) een correctie uit te voeren voor de limiet.



Staatssecretaris

cc Minister i.v.m. toevoeging zeevaart inperking 2021

Bestuurskern

Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Programma Duurzame
Energiedragers

Contactpersoon

Beleidsmedewerker

M

Datum

8 september 2020

Kenmerk

beslisnota

Beantwoording SO Besluit energie vervoer 2021

Inleiding

De Tweede Kamer heeft het Besluit energie vervoer 2021, welke u per kamerbrief voor het zomerreces heeft toegestuurd¹, behandeld. Middels een SO zijn hierover door de Tweede Kamer vragen gesteld². Het Besluit energie vervoer 2021 is al getoetst door de Raad van State, waarbij geen opmerkingen (blanco) zijn gekomen. In de bijlagen van deze beslisnota treft u een Kamerbrief waarin de vragen per thema zijn geclusterd en beantwoord, de clustering is gelijk aan het eerdere beantwoording duurzaam vervoer³.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met de beantwoording van het SO.

Beslistermijn

De deadline voor reactie is 22 september 2020.

Argumentatie

- Beantwoording is nodig voor tijdige publicatie van het Besluit.
- Op basis van de Kamervragen worden u ambtelijk nu geen wijzigingen geadviseerd voor het Besluit energie vervoer 2021 zoals u deze aan de Kamer heeft gestuurd.
- De Kamer geeft een verdeeld beeld over een hogere dan wel lagere jaarverplichting. Hetzelfde geldt voor de hoogte van de limiet op voedsel- en voedergewassen. Het door u gedane voorstel zit wat dat betreft in het midden.
- U kondigt in deze brief ook een aanpassing van de Regeling energie vervoer 2021 aan betreft de sector zeevaart. Dit n.a.v. de brief van de NEa over de enorm snelle stijging van het gebruik van biobrandstoffen in de zeevaart en conform het gesprek hierover met u op 17 september.

¹ Kamerstuk 32813, nr. 553

² Kamerstuk 34717, nr. 27

³ Kamerstuk 32813, nr. 500

Politieke context

- Er zijn vragen gesteld naar de volgtijdelijkheid van dit beleid. Daarbij wordt aangegeven dat eerst het Duurzaamheidskader afgerond dient te zijn.
- Er worden wijzigingen (hoger/lager) voorgesteld voor de limiet op voedsel- en voedergewassen (conventioneel) maar hiervoor is in het Klimaatakkoord afgesproken dat er geen toename is t.o.v. het niveau in 2020.
- Dit Besluit geeft het startschot voor de groei naar de doelstelling voor wegvervoer en binnenvaart uit het Klimaatakkoord voor 2030.
- Het Besluit energie vervoer 2021 zal nog uitgevoerd worden binnen de wettelijke kaders van de RED I (huidige Wet milieubeheer). Hierdoor zijn de mogelijkheden tot wijzigingen beperkt. De RED II en bijbehorend nieuwe wettelijke kaders (gewijzigde Wet milieubeheer) gaan pas in per 2022. De Wetsbehandeling zal in het najaar plaatsvinden. Binnen de nieuwe wettelijke kaders wordt het Besluit energie vervoer 2022-2030 voorbereid.
- 8 oktober 2020 staat een AO duurzaam vervoer gepland waar deze thema's en de reactie daarop zeer waarschijnlijk aan de orde zullen komen.

Afstemming

Er heeft afstemming plaatsgevonden met de NEa, RVO en met DLCE vanwege de relatie met het duurzaamheidskader. Met DGLM is de toegevoegde passage t.a.v. het beperken van inzet van biobrandstoffen richting zeevaart afgestemd.


Aankondiging impact zeevaart en 'quick fix' n.a.v. bespreking RED II d.d. 17-9

In het gesprek met u is een signaalbrief van de NEa aan bod gekomen waarbij gewaarschuwd wordt voor de enorme leveringen aan zeevaart onder de Nederlandse systematiek jaarverplichting in 2020. De NEa wijst u op de risico's ten aanzien van het Urgendadoel, het Klimaatakkoord, de RED I landsverplichting voor hernieuwbare energie, de RED I vervoersverplichting voor hernieuwbare energie en de FQD brandstofreductieverplichting. Zeevaart telt niet mee voor al deze verplichtingen.

Het Nederlandse beleid van de jaarverplichting beoogt primair om met verduurzaming van wegvervoer bovenstaande nationale en Europese verplichtingen en doelen te realiseren. De keuze om luchtvaart (in 2015) en zeevaart (vanaf 2018) ook een eerste impuls te geven tot verduurzaming is gezien vanuit de beleidsmatige overtuiging dat dit beperkt zou blijven en daarmee wenselijk was in het instrument. Inzet in luchtvaart en zeevaart mocht nooit ten koste gaan van het primaire doel: het halen van de Europese verplichtingen en nationale doel middels het verduurzamen van wegvervoer. De NEa signaleert nu echter dat de groei in zeevaart dusdanig toeneemt (tot wel 20% van hernieuwbare energie onder de jaarverplichting in 2020; 6x zoveel als in 2019) dat het een serieus risico vormt voor het primaire doel. Dit komt doordat de inzet in zeevaart goedkoper blijkt: partijen kunnen hogere percentages bijmengen, brandstoffen hebben minder kwaliteitseisen en de logistiek is simpeler.

In de bijgevoegde Kamerbrief is een haakje gezocht om de zorgen rondom de grote inzet van hernieuwbare energie in zeevaart en de mogelijke impact op de nationale en Europese doelen te delen met de Kamer en om maatregelen aan te kondigen. Daarom kondigt u nu in deze brief aan om voor 2021 een 'quick fix' te willen doorvoeren. Voor 2020 zijn er geen juridische opties mogelijk. Voor 2021 zijn de opties ook beperkt. De mogelijke opties worden met de NEa

in scenario's uitgewerkt en eind september aan u beiden voorgelegd ter besluit.
Deze scenario's worden ook geconsulteerd bij de sector. Medio oktober kunt u de Kamer informeren, bijvoorbeeld bij het aanbieden van de gewijzigde Wet milieubeheer (i.h.k.v. RED II) aan de Kamer. Vanaf 2022 heeft u met de instrumenten van de RED II meer mogelijkheden om te sturen op deze situatie. Hiervoor zullen wij nog met een uitgewerkt voorstel komen aan u beiden.


Beleidsmedewerker



Staatssecretaris
Minister

Bestuurskern

Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Duurzame Energiedragers
Mobiliteit

Den Haag

Contactpersoon

Beleidsmedewerker

M

Datum

15 oktober 2020

Kenmerk

IENW/BSK-2020/201010

beslisnota

Inzet biobrandstoffen: beperken opt-in zeevaart
2021; Wijziging van de Regeling energie vervoer
2021.

Inleiding

De afgelopen maand bent u geïnformeerd over de RED II implementatie en de noodzaak tot het eindigen van de vrijwillige inboekbevoegdheid voor lucht- en zeevaart in het instrument jaarverplichting^{1&2}. Ook heeft u kennis genomen van de notitie van de NEa (bijlage 1) over de gevolgen van de huidige grote hoeveelheid inzet van biobrandstoffen in de zeevaart in het instrument jaarverplichting. Deze situatie zet het primaire doel van dit instrument onder druk: het halen van of sterk bijdragen aan verschillende wettelijke nationale en Europese verplichtingen met steeds geavanceerdere brandstoffen. De Kamer is hierover op 5 oktober 2020 geïnformeerd³. In deze nota wordt u gevraagd invulling te geven aan uw voornemen de inzet in zeevaart al per 2021 op een beheerste wijze te beperken.

Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd over de volgende twee punten een besluit te nemen uit vier opties voor de voortzetting van zeevaart in de jaarverplichting. De voorkeur van de directies Duurzame Mobiliteit en Maritieme Zaken is optie C: zeevaart beperken tot enkel de inzet van geavanceerde stromen zodat ook zeevaart bijdraagt aan het benodigde innovatieve investeringsklimaat voor geavanceerd.

Beslistermijn

26 oktober 2020: de opt-in voor zeevaart voor het kalenderjaar 2021 moet geregeld worden met een wijziging van de Regeling energie vervoer. Om deze wijziging per 1 januari 2021 in werking te kunnen stellen, dient het concept ten behoeve van de noodzakelijke internetconsultatie uiterlijk in de week van 26 oktober te worden opengesteld.

¹ Rondzendmap M 2020/10515 | Rondzendmap S 2020/10080

² Rondzendmap M 2020/12058 | Rondzendmap S 2020/11104

³ Kamerstuk 32813-571

Argumentatie Zeevaart

Voor 2020 zijn geen maatregelen meer mogelijk. In consultatie met de sector en in verkenningen van de NEa zijn verschillende opties geïdentificeerd. Vier daarvan zijn juridisch haalbaar gebleken voor 2021. Deze vier opties zijn in de toelichting uitgebreider omschreven.

- A) Geen maatregelen nemen
- B) Bijmengen in stookolie verbieden en enkel dieselnorm (B7) daarin toestaan
- C) Inboeken in zeevaart voor uitsluitend geavanceerde/(innovatieve) stromen
- D) Bijmengen in zeevaart onder de jaarverplichting eindigen vanaf 2021

In de eerder genoemde communicatie aan de Kamer³ heeft u zich gecommitteerd aan het volgende: 'al per 2021 op een beheerste wijze te beperken (1) onder de randvoorwaarde dat de eerdergenoemde wettelijk vastgestelde nationale en internationale doelen gehaald kunnen worden en (2) waarbij het handelings-perspectief voor de sector zoveel mogelijk behouden blijft'. Enkel optie C voldoet hieraan. Optie A en B hebben nauwelijks effect en beperken de perverse prikkel van groei richting zeevaart niet of te beperkt. Optie D is niet wenselijk vanuit het handelingsperspectief voor zeevaart.

Waarom optie C?

Optie C is met de bedoeling dat de wettelijke nationale doelstellingen voor 2020 is om de Europese verplichting van de FQD⁴ niet gehaald en draagt de jaarverplichting met significant minder bij aan het halen van de CO2-reductie voor het Urgenda vonnis en de Europese RED II landbouwverplichting waarvoor EZK aan de lat staat.

De keuze voor het enkel toestaan van geavanceerd zorgt er daarnaast voor dat het eerder ingezette pad naar steeds geavanceerdere brandstoffen en biokerosine geen schadelijke vertraging oploopt. Sterker nog, ook zeevaart gaat met deze optie bijdragen aan de businesscase voor geavanceerde brandstoffen. Dit is positief, want voor de verdere groei in wegvervoer en binnenvaart is een hogere kwaliteit brandstoffen nodig dan de huidige varianten (B7 FAME in diesel en ethanol E10 in benzine). Alleen bij hogere kwaliteit brandstoffen zijn hogere percentages bijmengen in wegvervoer en binnenvaart mogelijk. Met name aan de dieselmotor zijn hier mogelijkheden voor HVO (tot 100%) en bio-LNG. De grondstofbasis van deze groei moet komen uit geavanceerde stromen (afval/residuen uit RED II bijlage IX lijst A en hernieuwbare elektriciteit/waterstof). Dit vraagt opschaling en investeringen. In 2019 bestond pas 1,9% van de totale biobrandstoffen inzet uit geavanceerd. Voor biokerosine is zelfs een hogere kwaliteit nodig dan voor wegvervoer en binnenvaart. Zeevaart vaart op biodiesel met een lagere kwaliteit dan de (B7 FAME) biodiesel voor wegvervoer en binnenvaart en er worden zelfs aanvragen gedaan om pure grondstoffen in te zetten in het systeem. Dit leidt tot downgraden van kwaliteit en innovatie in plaats van de benodigde upgrading voor de Klimaatakkoordafspraken. Door enkel de inzet van geavanceerd in zeevaart toe te staan past zeevaart beter in het instrument. De inzet zal op korte termijn beperkt zijn, maar draagt wel bij aan investeringen in productiecapaciteit voor innovatieve geavanceerde brandstoffen.

De biobrandstoffen die nu naar zeevaart gaan zullen hun weg terugvinden naar wegvervoer en binnenvaart waarna de transitie naar de benodigde innovatie en opschaling voortgezet kan worden. Tegelijkertijd kan zeevaart deze ervaringen

⁴ CO2-ketenreductie voor brandstoffen 6% lager dan niveau 2010

meenemen in de internationale trajecten. Nederland heeft aangetoond dat biobrandstoffen in zeevaart technisch mogelijk zijn en laten zien waar de behoeftes van de markt liggen. Deze expertise, zowel wat goed ging als wat beter kan, kan gebruikt worden om het verduurzamingsbeleid in Europees en IMO verband vorm te geven. Op deze manier kan zeevaart gericht worden verduurzaamd in samenhang met de andere sectoren.

Politieke context en kader


- Europese Richtlijnen RED I en II & FQD
- SER Energieakkoord; Klimaatakkoord & Duurzaamheidskader Biograndstoffen
- Ontwerp Luchtvaartnota & Green Deal Zeevaart Binnenvaart Havens

Krachtenveld

Partijen hebben breed begrip ervoor dat de huidige situatie niet voortgezet kan worden, maar dat het uitsluiten van zeevaart ook te rigoureuus is. Wel lopen de voorkeuren voor beperkingen, vanwege uiteenlopende belangen, sterk uiteen. Vanwege deze sterk uiteenlopende belangen pakt elke keuze, of dit nu optie A, B, C of D is, voor de verschillende partijen en sectoren weer anders uit; zowel positief als negatief. De overtuiging is dat meer partijen gebaad dan geschaad zijn bij de keuze voor optie C. De zeevaartsector zal wel sterker vragen om perspectief op sectorspecifieke maatregelen voor de internationale zeevaart. In de toelichting wordt hier op ingegaan.

Afstemming

De noodzaak van het eindigen van de rol van zeevaart in het instrument jaarverplichting is neergelegd bij de zeevaarttafel d.d. 8/10/2020. Hierin kwam duidelijk naar voren dat partijen zien dat optie A (niks doen) niet houdbaar is, maar dat partijen ook geen voorstander zijn voor optie D (stopzetten opt-in zeevaart). Met de sector en de NEa is een uiterste inspanning gedaan om een haalbare optie te identificeren welke u is voorgelegd. U treft de formele positie van de zeevaarttafel in bijlage 2.


Beleidsmedewerker

Toelichting: beperken inzet zeevaart 2021

In 2018 is besloten zeevaart onderdeel te maken van de systematiek jaarverplichting. Brandstofleveranciers aan wegvervoer kregen zo de optie om inzet van hernieuwbare energie in zeevaart te plegen dan wel op te kopen via de handelssystematiek (HBE). Deze mogelijkheid was voorzien om ervaring op te doen met het bijmengen in de zeevaart, vanuit de gedachte om op beperkte schaal biobrandstof in te zetten met het oog op toekomstige afspraken in internationaal verband. Op dit moment blijkt dat de inzet in zeevaart een enorme vlucht neemt. In totaal wordt naar prognose van de NEa 20% á 30% (7,7 PJ á 11,6 PJ) van de jaarverplichting gerealiseerd in de zeevaart in 2020. In 2021 kan dit zelfs naar 50% (20,25 PJ) groeien.

De inzet van zeevaart draagt niet bij aan het halen van wettelijke nationale en Europese verplichtingen.

	RED		FQD	2020 SER-energieakkoord & Urgenda en 2030 Klimaatakkoord
	Transport (IENW)	Nationaal (EZK)		
Wegvervoer	+	+	+	+
Spoor	+	+	+	+
Mobiele werktuigen	-	+	+	+
Binnenvaart	+	+	+	+
Zeevaart	+ (vanaf RED II)	-	-	-
Luchtvaart	+	+	+	-

	2019	corona prognose 2020	prognose JV 17,5% 2021	2030	groei
TOTAAL jaarverplichting (PJ)	32,5	38,5	40,5	65	24,5
wegvervoer + binnenvaart (PJ)	30	30,8 - 26,9	20,25	65	44,75
Zeevaart	2,5	7,7 - 11,6	20,25	nvt	
Niet meetelbare CO2-reductie		0,57 - 0,86 Mton	1,5 Mton	nvt	

De gevolgen van de sterke toename in zeevaart zijn in 2020 al zichtbaar⁵:

- De jaarverplichting draagt 0,57 á 0,86 Mton (7,7 á 11,6 PJ) minder bij aan de nationale CO2-reductie voor het SER-akkoord en Urgenda. De verplichting vanuit het Urgenda vonnis blijft ook ná 2020 gelden als minimum. Met een stijgend aandeel biobrandstof in zeevaart draagt de jaarverplichting hieraan steeds minder bij (1,5 Mton/ 20,25 PJ in 2021).
- De jaarverplichting draagt zo ook 7,7 á 11,6 PJ minder bij aan de algemene (landsverplichting EZK) voor hernieuwbare energie onder de RED I. Deze verplichting werd al niet gehaald door Nederland waardoor EZK middels statistische overdracht met Denemarken financieel een deal heeft gesloten ter compensatie. EZK heeft met 34,5 PJ gerekend onder de jaarverplichting. De prognose van de NEa is dat de jaarverplichting 38,5 PJ realiseert waarbij tot 11,6 PJ niet kan meetellen doordat de inzet in zeevaart hierin niet is plaatsgevonden. De jaarverplichting draagt zo in 2021 7,6 PJ minder bij dan door EZK is begroot in de statistische overdracht. Afhankelijk van de markt kost statistische overdracht tussen de 2,5 en 4 miljoen euro per PJ. Mogelijk is de deal die EZK heeft gesloten door de toereikend en zijn er meerkosten nodig. Ook moet EZK de jaren daarna verantwoorden dat zij richting het in de RED I verplicht in de toekomst?

Lopen de gesprekken met EZK hierover al? Bij wie komen de kosten terecht?

Moeten we er dan überhaupt wel mee doorgaan, als het deze effecten heeft? Of geldt dat niet meer in de toekomst?

⁵ Alle getallen zijn prognoses op basis van de best beschikbare data. Deze getallen zijn nog afhankelijk van verschillende ontwikkelingen in 2020 (zoals corona). Definitieve cijfers zijn medio maart 2021 beschikbaar bij de NEa.

landsaandeel hernieuwbare energie groeien. Zo niet dan is anders wederom statistische overdracht een noodzakelijke oplossing. Bij het niet uitsluiten van zeevaart zal vervoer een steeds minder bijdragen aan deze verplichting.

- De verplichting om in 2020 de CO₂-ketenreducties van benzine en diesel met 6% terug te dringen ten opzichte van 2010 uit de Europese richtlijn brandstofkwaliteit (FQD) wordt door Nederland niet gehaald. Bij het niet inperken van zeevaart wordt de verplichting ook in 2021 niet gehaald.

Weten we wel zeker dat het wel wordt gehaald bij optie C?

Welke maatregelen zijn mogelijk?

Om de inzet van zeevaart in dit instrument beheersbaar te houden zijn voor 2020 geen maatregelen meer mogelijk. Voor 2021 heeft de NEa⁶, na consultatie met de sector, vier mogelijke opties geïdentificeerd. U wordt geadviseerd een keuze te maken uit deze opties waarbij de voorkeur van de directies Duurzame Mobiliteit en Maritieme Zaken uitgaat naar C. Deze optie komt het meest in de buurt bij het rechtdoen aan het aan de Kamer gecommuniceerde spanningsveld: het halen van en significant bijdragen aan wettelijke nationale en Europese verplichtingen en tegelijkertijd het bieden van een handelingsperspectief voor verduurzaming en bevorderen innovatie in de zeevaart. De vier opties worden hieronder geschetst.

	Randvoorwaarde nationale en internationale doelen	Handelingsperspectief sector
A. Geen maatregelen	-	+
B. Stookolie uitsluiten en B7 dieselnorm hanteren	-	+
C. Enkel geavanceerd	+	+
D. Geen opt-in zeevaart	+	-

A) Geen maatregelen nemen:

- Inzet biobrandstoffen in zeevaart (prognose NEa) groeit naar 50% onder de jaarverplichting voor het wegvervoer, wat staat voor circa 20 PJ en 1,5 Mton aan niet aan Nederland toerekenbare CO₂-reductie;
- De jaarverplichting draagt daardoor steeds minder bij aan het behalen van wettelijke nationale en Europese verplichtingen, het primaire doel van het instrument jaarverplichting;
- Pad naar de afspraak uit het Klimaatakkoord afspraak wegvervoer/ binnenvaart (65PJ) wordt minder realistisch;
- Schaadt nu al de benodigde innovatieve businesscases om verduurzaming op te schalen in wegvervoer, binnenvaart en luchtvaart;
- Kosten aan de pomp voor wegvervoer (en vanaf 2022 ook binnenvaart) worden hoger terwijl daar steeds minder fysiek bio in zit (die zit in zeevaart).

B) Bijmengen in stookolie verbieden en enkel dieselnorm (B7) daarin toestaan:

- Zeer beperkt effect. Dit gaat gepaard met dezelfde risico's als onder A;
- Geeft wel een signaal aan de markt dat de huidige inzet niet houdbaar is;
- Indien inzet niet binnen de perken blijft dan volgen vanaf 2022 tot 1 januari 2025 sterker inperkende maatregelen zoals een zeer lage negatieve multiplier voor zeevaart.

C) Inboeken in zeevaart voor uitsluitend geavanceerde/innovatieve s

- Het gaat, volgens inschatting van de NEa, hierbij om te beheersen hoeveelheid waarde door de nationale en Europese verplichtingen welke behaald worden;

Waarop baseren we dat we het in 2021 kunnen beheersen? Welke waarborgen kunnen we hieraan koppelen?

⁶ De bij u al bekende bijlage 1: NEa - brief aan DuMo over inboekingen in zeevaart

- Geavanceerd wil zeggen brandstoffen op basis van reststromen, zoals door de Europese Commissie geplaatst op bijlage IX lijst A van de RED. In Nederland verstaan wij ook hernieuwbare synthetische brandstoffen onder geavanceerd;
- Het zijn brandstoffen waar nog innovatie en opschaling van productiecapaciteit in moet plaatsvinden. Het gaat derhalve wel om significant minder inzetmogelijkheden dan nu het geval is. In totaal (alle vervoerssectoren) is in 2019 2% geavanceerd ingezet;
- Het betreft wel een sterk groeiende categorie. Zowel Europees als nationaal ligt de focus op het opschalen van brandstoffen die uit deze categorie vervaardigd worden.
- Zeevaart draagt bij de keuze voor deze optie, net als wat voor de andere sectoren onder de jaarverplichting het geval is, bij aan de vraag naar innovatie en investeringen voor hernieuwbare energie in vervoer;
- Deze optie geeft zekerheid voor langere periode, dit is vervolgens ook de minimale inzet voor de RED II opt-in (2022-2025) onder de jaarverplichting;
- Hoewel sommige partijen al contracten hebben afgesloten voor inzet van niet-geavanceerde brandstoffen in zeevaart die ze nu niet meer onder de jaarverplichting kwijt kunnen (op kosten van wegvervoer), staat het partijen vrij om buiten de verplichting deze brandstoffen in te zetten op eigen kosten;
- Juridisch moet de inzet van biobrandstoffen in zeevaart stopgezet voor 2021. Dit is uitgewerkt in de bijgesloten Regeling energie vervoer. Deze versie is klaar voor de Regeling energie vervoer. Juridisch moet zeevaart voor deze optie alsnog in de Regeling energie vervoer worden. In de praktijk zullen echter geavanceerde biobrandstoffen voor zeevaart wel worden toegestaan door de Emissieautoriteit, met goedkeuring van uw ministerie. Toestaan kan, vooruitlopend op de nieuwe situatie onder de RED II vanaf 2022.

?? Wat staat hier? Graag toelichting. Zowel op het punt van EN stopzetten EN uitzetten, en het punt van wel toestaan met toestemming? Wat moet ik me daarbij voorstellen?

D) Bijmengen in zeevaart onder de jaarverplichting eindigen vanaf 2021:

- Nationale en Europese verplichtingen worden zeker behaald;
- Leveringen aan zeevaart zullen stoppen in dit instrument tenzij er een vervangend instrument is of wanneer zij zelf al de verduurzaming (op eigen kosten) buiten het instrument voortzetten;
- Herstart verduurzaming zeevaart bezien in jaarverplichting 2022-2025 en nog belangrijker inzetten op beleid vanuit het Europese / internationale speelveld;
- Negatief voor bedrijven die echt hebben geïnvesteerd in innovatieve nieuwe productiecapaciteit voor hernieuwbare energie in zeevaart;
- Net als in C negatief voor bestaande contracten die partijen zijn aangegaan.

Handelingsperspectief zeevaart vanaf 2022

Voor de periode 2022 tot 2025 wordt de opt-in zeevaart juridisch voortgezet met nieuwe sturingsinstrumenten om een herhaling van de bestaande situatie in dit instrument te voorkomen. Dit wordt geregeld in de Regeling energie vervoer voor de RED II kalenderjaren 2022-2030. Hierover krijgt u op zeer korte termijn een beslisnota zodat dit Besluit opengesteld kan worden voor internetconsultatie. Het handelingsperspectief voor de verduurzaming van zeevaart kan zich niet enkel en alleen richten op het Nederlandse instrument jaarverplichting en de nationale RED II implementatie. Het echte perspectief moet komen uit (inter)nationaal sectorbeleid dat zich richt op de langere termijn. Hiervoor lopen Europees en in IMO-verband verschillende processen. Ook heeft u in de het Duurzaamheidskader Biograndstoffen⁷ toegezegd de effectiviteit van een bijmengverplichting te onderzoeken.

⁷ Kamerstuk: [2020D41361](#)



Staatssecretaris
Minister

Bestuurskern

Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Duurzame energiedragers

Contactpersoon

Senior Beleidsmedewerker

M

Datum

9 november 2020

Kenmerk

IENW/BSK-2020/218981

beslisnota

Start internetconsultatie Besluit energie vervoer
kalenderjaren 2022-2030

Inleiding

De herziene Wet milieubeheer, ter implementatie van de richtlijn hernieuwbare energie (RED II), is inmiddels aan de Tweede Kamer gestuurd¹. Deze wordt verder uitgewerkt in het Besluit energie vervoer voor de kalenderjaren 2022 tot en met 2030. Bijgevoegd treft u de ontwerp-wijziging van dit Besluit. Deze is gereed voor de internetconsultatie. Het Besluit is uitgewerkt aan de hand van de belangrijkste beslispunten zoals aan u in augustus zijn voorgelegd².

Voor een tweetal besluiten wenste u nog verdere achtergrondinformatie:

- Consulteren van relevante sectoren met betrekking tot het stopzetten van de vrijwillige inboekbevoegdheid (opt in) lucht-zeevaart per 1 januari 2025, op verzoek van de Minister (zie 'Krachtenveld', p. 2).
- De vraag of een afbouw van prikkels voor gebruikt frituurvet op termijn mogelijk is, op verzoek van de Staatssecretaris (zie Toelichting, p. 3).

Ook wordt in de toelichting (p. 4 en 5) de opbouw van de jaarverplichting tussen 2022 en 2030 weergegeven, aan de hand van de gemaakte keuzes.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met de start van de internetconsultatie voor het Besluit energie vervoer 2022-2030.

Beslistermijn

Voor 23 november 2020. Dit is de uiterste startdatum voor de internetconsultatie om deze precies voor het Kerstecces afgerond worden. Dit is noodzakelijk om de implementatie van de RED II tijdig in 2021 af te ronden.

Politieke context

Het Besluit energie vervoer is de verdere uitwerking van de aangepaste Wet Milieubeheer en RED II. Het Besluit geeft o.a. invulling aan het Klimaatakkoord, het Duurzaamheidskader en de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens.

¹ [Kamerstuk dossier 35626](#)

² IENW/BSK-2020/164105

Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties,

In de werkgroep RED II zijn zowel het Ministerie van IenW (DuMo en HBJZ), de RVO als de NEa betrokken. Daarnaast zijn er ook voorportalen met de afdelingshoofden van DuMo, HBJZ, DGLM en de NEa geweest. Ook hebben verschillende sessies met EZK plaatsgevonden. Tevens zijn er verschillende sessies georganiseerd met de sector. De RED II implementatie wordt door een diverse groep stakeholders gevolgd. Per beleidskeuze, van dubbeltelling tot de hoogte van een limiet op voedsel- en voedergewassen, lopen de belangen en meningen uiteen. Toch kan, op basis van de regelmatige gesprekken en sessies met de sector, gesteld worden dat het samenhangende pakket aan keuzes waarop het Besluit energie vervoer is gebouwd op breed begrip kan rekenen.

Krachtenveld en afstemming sectoren luchtvaart en zeevaart (verzoek M)

Wat betreft zeevaart hebben partijen er breed begrip voor dat de huidige onbeperkte situatie niet voortgezet kan worden. Tegelijkertijd vinden zij het uitsluiten van zeevaart te rigouros. De keuze voor het toestaan van enkel geavanceerde brandstoffen (biograndstoffen uit bijlage IX lijst A en vanaf RED II in 2022 ook groene waterstof en hernieuwbare brandstoffen) vloeit voort uit de reeds gemaakte keuze voor 2021. Zeevaart draagt in dit scenario bij aan de businesscase voor geavanceerde brandstoffen door het mobiliseren van deze grondstoffen richting Nederland. Dit past goed bij het in Nederland reeds ingezette pad naar steeds geavanceerdere brandstoffen. Tegelijkertijd vraagt de zeevaartsector sterk om perspectief op sectorspecifieke maatregelen. Hiervoor lopen Europees en in IMO-verband verschillende processen. Ook heeft de Minister in het Duurzaamheidskader Biograndstoffen³ toegezegd de effectiviteit van een bijmengverplichting te onderzoeken.

De voorgestelde aanpak ten aanzien van luchtvaart is positief ontvangen tijdens de werkgroep duurzame brandstoffen (onderdeel van de Luchtvaarttafel) d.d. 1/10/2020. Voor luchtvaart heeft de Minister een bijmengverplichting in Europees, dan wel nationaal verband toegezegd. In Q1 2021 komt de Europese Commissie met een juridisch voorstel voor luchtvaartbrandstoffen (ReFuelEU Aviation Initiative). Dit is ruim op tijd voor de evaluatie van de jaarverplichting (twee kalenderjaren na inwerkingtreding). De einddatum van de inboekbevoegdheid van 1 januari 2025 biedt dus voldoende flexibiliteit zodat de beleidskeuzes elkaar aansluiten, binnen de nadrukke-
jaarverplichting: het behalen van nationale en Europese klimaatverplichtingen

Samen met DGLM is in de Nota van Toezicht op de Toekomstige Toezichtzekerheid is dat er geen gat valt tussen de inboekbevoegdheid en de bijmengverplichting luchtvaart. Waarbij ook de randvoorwaarden van de opt-in is weergegeven: "dat de inboekbevoegdheid het behalen van de verschillende nationale en Europese klimaatverplichtingen niet in gevaar brengt, geeft de opt-in deze sectoren een handelingsperspectief voor verduurzaming". Het evaluatiemoment is hierin een belangrijke extra schakel. Deze evaluatie kan ook voor zeevaart benut worden.

Senior Beleidsmedewerker

³ Kamerstuk: 2020D41361

Toelichting

Dubbeltelling gebruikt frituurvet (UCO) (verzoek Stas)

De limiet voor de RED II bijlage IXb (UCO / dierlijk vet) zal op het niveau van 2020 vastgezet worden om binnen de jaarverplichting de ruimte te geven aan groei van geavanceerde brandstoffen. Hiermee wordt aangesloten op een gelijksoortige afspraak uit het Klimaatakkoord voor voedsel- en voedergewassen. De prikkels worden zo ingezet dat de geavanceerde en hernieuwbare brandstoffen als ook elektriciteit kunnen groeien. Hierdoor hoeft de ingestelde limiet voor bijlage IXb (UCO / dierlijk vet) op termijn niet volledig benut te worden. Hetzelfde zien we nu bij de limiet voedsel- en voedergewassen die niet volledig wordt benut (rond de 1% op een limiet van 5%) door sturing op afvalstromen zoals UCO. Op de grondstoffen van bijlage IXb (UCO / dierlijk vet) zal net als de grondstoffen van bijlage IXa (geavanceerd) dubbeltelling van toepassing zijn.

Redenen voor het handhaven van dubbeltelling voor bijlage IXb biobrandstoffen (waaronder UCO) zijn:

- De dubbeltellingsprikkel voor UCO nu al afbouwen (lager dan factor 2) heeft tot gevolg dat a) het inzetten van UCO in andere landen aantrekkelijker wordt waar wel dubbeltelling geldt en dat b) het behouden van de grondstof in Nederland dus lastiger wordt waardoor c) deze grondstof waarschijnlijk naar andere lidstaten schuift;
- Dit betekent dat Nederland direct meer alternatieve grondstoffen nodig heeft, zoals geavanceerd. Deze zijn in de jaren 2022-2025 nog niet of slechts beperkt beschikbaar. De eerste jaren zijn er geen goede alternatieven om UCO te vervangen en groei te realiseren.
- Het systeem voor de komende tien jaar is nu zo opgebouwd dat geavanceerde biobrandstoffen, hernieuwbare (synthetische) brandstoffen en het aandeel hernieuwbare elektriciteit en waterstof naar verwachting richting eenzelfde niveau opbouwen als waar de IX-b grondstoffen (UCO / dierlijk vet) en voedsel en voedergewassen de afgelopen 10 jaar over hebben gedaan. Een grotere groei in de nieuwe categorieën lijkt met de kennis van nu niet mogelijk. Het gevolg is dat minder UCO gepaard moet gaan met een lagere totale verplichting, waarmee minder megatonnen CO₂-reductie gerealiseerd worden dan wat het Klimaatakkoord beoogt;
- Een onrealistische balans tussen vraag en aanbod geeft tevens een frauderisico; de markt wordt dan overvraagd;
- UCO is als grondstof daarnaast toepasbaar voor o.a. de verduurzaming luchtvaart en chemie. Als dubbeltelling wordt stopgezet vanaf 2022, dan zou er als resultaat hiervan minder UCO naar NL kunnen gaan dat vervolgens niet ingezet kan worden voor biokerosine of de chemie;
- De eenvoudige conversie van UCO maakt dit een effectieve vervanging van fossiele brandstoffen met een zeer hoge CO₂-reductie in de keten;
- Zorgt dat reeds gedane investeringen terugverdiend kunnen worden. Het past bij een betrouwbare overheid: een stabiel investeringsklimaat voor nieuwe investeringen in geavanceerde hernieuwbare brandstoffen. Bedrijven die naast de UCO stromen ook de geavanceerde stromen moeten gaan inzetten om de doelstelling te halen hebben investeringszekerheid nodig om deze nieuwe ketens op te bouwen. De UCO stromen kunnen deze investeringszekerheid bieden.

Voorstel: afbouw dubbeltelling vanaf 2025.

Waarom chemie? Die heeft toch een zelfstandige vraag waar het brandstoffenkader niet op van invloed is? Je kunt ook het tegenovergestelde beredeneren-stimuleren van vraag voor brandstoffen maakt het moeilijker voor de chemie om er nog voldoende van aan te trekken.

Het voorstel is, en zo is het ook opgenomen in de Nota van Toelichting, om dubbeltelling op IXb-grondstoffen (gebruikt frituurvet/UCO en dierlijk vet) af te bouwen vanaf 2025. Hoe dit wordt vormgegeven wordt bezien in evaluatie. Voor de evaluatie wordt aangesloten bij de aan de Kamer te presenteren evaluatie twee kalenderjaren na de inwerkingtreding van dit besluit (conform Ketenganalyse).

Redenen om de dubbeltelling op UCO rond die tijd af te bouwen zijn:

- UCO is goedkoper om te verwerken tot brandstof in vergelijking met andere categorie geavanceerd die nog in de ontwikkelingsfase is. Het huidige prijsniveau is een lagere factor dan dubbel tellend (2x) en zal dalen naarmate de markt zich ontwikkelt.
- Verwachte (en daarop wordt ook gestuurd) sterke toename van geavanceerde en hernieuwbare brandstoffen. Deze toename zal de markt rond 2025 alternatieven beschikbaar hebben.
- De inzet van UCO in andere sectoren zoals luchtvaart en zeevaart zal toenemen. Eigen beleid voor deze sectoren zal de vraag naar UCO stimuleren.

Dit is een markt waarin we niet overhaast te veel moeten veranderen, dus eens met afbouw vanaf 2025. Maar ik wil graag tb daarvan een onafhankelijke analyse van de markt- zodat die afbouw niet gebaseerd is op gegevens van de sector zelf, maar op een integrale analyse over de verschillende sectoren heen, en waarbij ook de frauderisico's die toenemen met inzet van grotere hoeveelheden in worden meegenomen.

Geen goede reden om UCO op korte termijn af te bouwen:

- UCO zou fraudegevoelig zijn. De recente fraudezaken gingen weliswaar over biobrandstoffen gemaakt uit UCO, maar hadden ook met andere grondstoffen kunnen plaatsvinden. UCO is veruit de meest ingezette afvalstroom in Nederland, daarmee is de kans dat als er fraude plaatsvindt dit bij UCO is, groot. Indien dubbeltelling van bijlage IXb (UCO / dierlijk vet) gestopt wordt zal de groei plaatsvinden in de grondstoffen uit bijlage IXa (geavanceerd) en ontstaan daar in principe dezelfde risico's op fraude. Voor de RED II periode zet NL daarom sterk in op het versterken van privaat en publiek toezicht en het vergroten van transparantie in de ketens om soortgelijke fraude tegen te gaan.

Opbouw jaarverplichting

De jaarverplichting is opgebouwd aan de hand van de volgende besluiten⁵:

- De limiet voedsel- en voedergewassen en bijlage IX deel 1 (UCO / dierlijk vet) wordt vastgezet op het fysieke niveau van 2020. 2020 was een raar jaar, zou 2019 heel veel uitmaken qua niveau?
- De subverplichting voor geavanceerde biobrandstoffen (bijlage IXa) wordt vastgesteld op 7% in 2030; Waarop is dit % gebaseerd? Want dan is in 2030 nog steeds 93% conventioneel? Dat klinkt als veel.
- Voortzetting van dubbeltelling voor IXa (geavanceerd) grondstoffen. Ook voortzetten van dubbeltelling tot minimaal 1 januari 2025 voor IXb grondstoffen (UCO / dierlijk vet);
- Factor 4x voor hernieuwbare elektriciteit (zoals besproken met de Staatssecretaris op 17 september);
- Factor 2,5x voor groene waterstof en hernieuwbare brandstoffen (RFNBO);
- De inboekmogelijkheid voor hernieuwbare elektriciteit worden uitgebreid, bijvoorbeeld voor binnenvaart;
- Hoogte van de verplichting wordt gebaseerd op het Klimaatakkoorddoel van 65 PJ, gelijkstaand aan circa 5 Mton nationaal toerekenbare CO₂-reductie in 2030;
- Vanaf 2022 vallen ook de leveringen van benzine en diesel aan de binnenvaart onder de verplichting voor brandstofleveranciers;

⁴ De productiekosten voor HVO op basis van gebruikt frituurvet (UCO) zijn geraamd op 25 euro per GJ (TNO, 2019). Voor geavanceerde biobrandstoffen worden de productiekosten geraamd op 30 tot 40 euro per GJ (Irena 2016, IEA 2020), met een gemiddelde waarde van 35 euro per GJ.

⁵ IENW/BSK-2020/164105

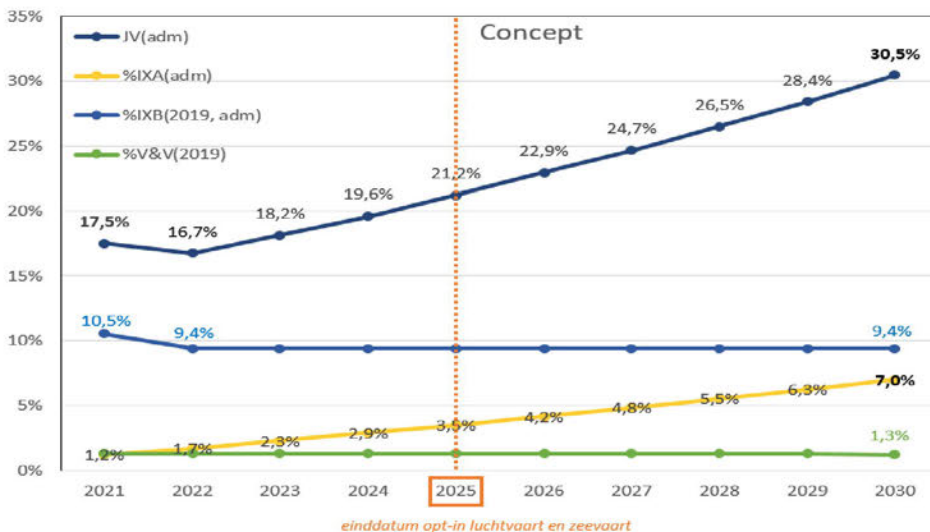
- Lineair groeipad⁶ aan verplichtingen (en subdoel geavanceerd);
- De vrijwillige inboekmogelijkheden voor luchtvaart en zeevaart (de opt-in) stopt in principe uiterlijk per 1 januari 2025;

RVO heeft op basis van bovenstaande besluiten, prognoses en aannames de percentages van de limieten en de jaarverplichting zo vastgesteld. De definitieve bepaling van de percentages volgt het volgende jaar als de NEa beschikt over de definitieve gegevens van de kalenderjaar 2020. Volgens de prognoses zullen de volumes van geavanceerde biobrandstoffen, EV en H2 samen naar hetzelfde niveau komen in 2030 als dat de brandstoffen uit Bijlage IXb conventioneel de afgelopen 10 jaar hebben gedaan.

Hoe is onderbouwd dat dat ook logisch vergelijkbaar groeipad is? Groene Elektriciteit is immers bijvoorbeeld veel ruimer beschikbaar te verwachten zonder frauderisico's dan UCO. Hoe voorkomen we dat we te laat zitten? Kan daar nog een analyse op worden uitgevoerd die bij de eerst volgende herziening kan worden benut om dit groeipad eventueel bij te stellen?

In Figuur 1 wordt de opbouw en verwachte invulling van de jaarverplichting in percentages richting 2030 weergegeven:

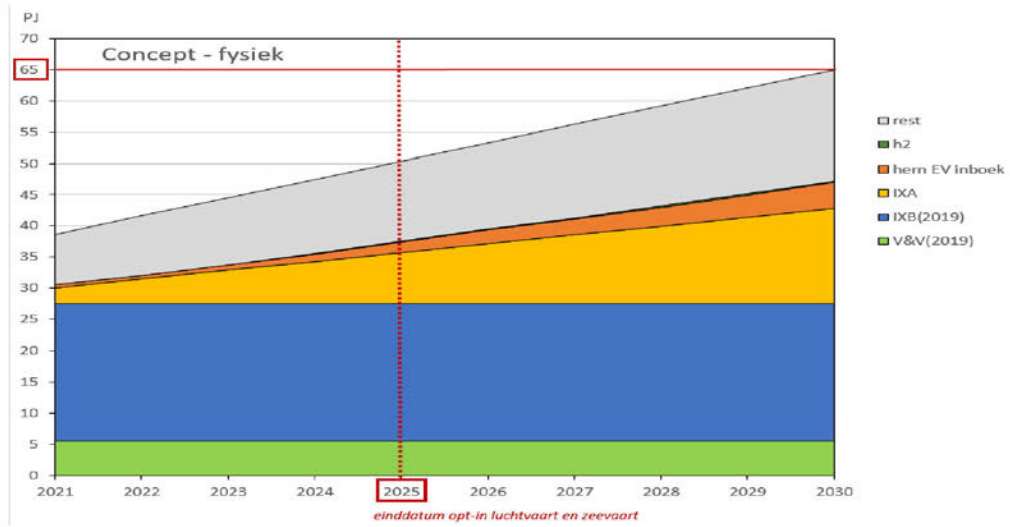
- Aandeel voedsel en voedergewassen wordt constant gehouden op het fysieke niveau van 2020 (groene lijn);
- Aandeel Annex IXb (UCO / dierlijk vet) wordt constant gehouden op het fysieke niveau van 2020 (blauwe lijn);
- Geavanceerde biograndstoffen (IXa) groeien naar (minimaal) 7% (gele lijn)
- De overgebleven ruimte tot aan de jaarverplichting (30,5% in 2030) wordt ingevuld door onder andere hernieuwbare elektriciteit maar ook extra geavanceerde brandstoffen. De factor 4 voor EV zorgt ervoor dat er procentueel veel ruimte is in de categorie "overig".
- Het percentage van de jaarverplichting (JV) beoogt altijd de 65 PJ veilig te stellen. De 65 PJ staat fysiek gelijk aan een percentage van 14,9% in 2030. Door het gebruik van stimuleringsfactoren is de jaarverplichting echter een administratief percentage dat hoger ligt: 30,5% in 2030.



Figuur 1

⁶ Het gaat om een lineaire stijging van de fysieke hoeveelheid (PJ). Doordat leveringen aan binnenvaart vanaf 2022 onder de verplichting vallen wordt de brandstoffenplas waarover de verplichting wordt berekend groter t.o.v. 2021 (toen voornamelijk leveringen wegvervoer). Daardoor zakt het percentage in 2022 t.o.v. 2021 terwijl er fysiek wel een stijging zal zijn aan PJ.

Figuur 2 geeft grofweg de opbouw en de invulling van de jaarverplichting in PJs weer.



Figuur 2



Staatssecretaris
Minister

Bestuurskern
Prog.dir. Duurzame Mobiliteit
Duurzame Energiedragers

Contactpersoon
[Redacted]
Senior Beleidsmedewerker

Datum
15 februari 2021

Kenmerk
IENW/BSK-2021/40963

beslisnota

RED II implementatie: ontwerpwijziging Besluit
energie vervoer 2022-2030 gereed voor agendering
CFEZIL

Inleiding

Het wetsvoorstel voor de RED II implementatie wacht op agendering voor plenaire behandeling (na het verkiezingsreces, waarschijnlijk week 14). De ontwerpwijziging van het onderliggende Besluit energie vervoer is inmiddels gereed voor agendering in de CFEZIL, nu de internetconsultatie en de toetsing door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)¹ is afgerond. Het besluit betreft de wijziging van het Besluit energie vervoer in verband met het vaststellen van de jaarverplichtingen hernieuwbare energie vervoer en de reductieverplichting vervoeremissies voor de kalenderjaren 2022-2030.

U wordt in deze nota over twee thema's uit de consultatie nader geïnformeerd: de definitieve keuze voor de Jaarverplichting energie vervoer (hierna jaarverplichting) voor leveranciers aan binnenvaart en de overwegingen over de rol van thuisladen van elektrische voertuigen in de systematiek.

Geadviseerd besluit

- Instemmen met de agendering van het ontwerpbesluit in het ambtelijke voorportaal CFEZIL van 16 maart. Het CFEZIL-aanbiedingsformulier en de nota ter voorbereiding voor de DG zijn bijgevoegd.
- Instemmen met de 'reactie op hoofdlijnen internetconsultatie' (bijlage 1).

Deadline

Uiterlijk 5 maart i.v.m. de deadline van 8 maart voor aanlevering van stukken voor de CFEZIL d.d. 16 maart (t.b.v. MR 2 april).

Argumentatie

¹ NEa <toets Handhaafbaarheid Uitvoerbaarheid Fraudebestendigheid (HUF)> & College Regeldruk <Algemene Toets Regeldruk (ATR)>

- U heeft eerder ingestemd met de versie van het ontwerpbesluit die ter internetconsultatie is gebracht². De toetsen en de consultatie hebben geen inhoudelijke wijzigingen opgeleverd die een politiek besluit vragen.
- Het ontwerpbesluit is afgestemd met de ministeries van EZK, BZ en LNV.

Financiële implicaties

IenW:

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is opgenomen dat de totale capaciteit van de NEa met 5 tot 10 fte extra per jaar moet worden uitgebreid, in aanloop naar 2030. De benodigde financiële dekking is geregeld.

Bedrijfsleven:

- De administratieve lasten nemen voor de huidige partijen met een jaarverplichting niet toe. Voor de nieuwe partijen, van binnenvaart, nemen de lasten toe naar hetzelfde niveau als wegvervoer, dat betekent €2.500 extra kosten per jaar per bunkerstation.
- Daarnaast dragen de partijen met een jaarverplichting de kosten voor het realiseren van het verplichte aandeel hernieuwbare energie. Het gaat om bedrijven die meer dan 500.000 liter leveren aan de Nederlandse markt. Het gaat in totaal om 55 bedrijven: 20 leveren aan de binnenvaart, 17 aan zowel binnenvaart als wegvervoer en 18 aan wegvervoer. De kosten berekenen zij (meestal) door aan afnemers aan de pomp. Voor wegvervoer zijn de meerkosten volgens berekening van het CBS circa €135 tot €378 miljoen in 2030. Voor de binnenvaart hebben TNO en EICB een kostenstijging in 2030 berekend tussen €46 en €127 miljoen in 2030.

Juridische implicaties

Het betreft een omzetting van de Europese Richtlijn hernieuwbare energie (RED II). Ook zijn alle relevante afspraken uit het Klimaatakkoord voor de inzet van hernieuwbare energie in wegvervoer en binnenvaart omgezet.

Senior Beleidsmedewerker

Wat zijn eventuele risico's van het aanhouden van de behandeling van dit ontwerp Besluit? Dan kunnen we dat even wegen tov controversieel verklaring. En aanhouden kan ook nog na CFEZIL natuurlijk - dus graag even bespreken.

² IENW/BSK-2020/235306

Toelichting

In de toelichting wordt stilgestaan bij de invulling van dit ontwerpbesluit waarop u eerder al akkoord hebt gegeven. Daarnaast is een samenvatting op hoofdlijnen van de internetconsultatie bijgesloten, waarin de thema's binnenvaart en thuisladen worden toegelicht, en een samenvatting van de toetsen. Ten slotte wordt ingegaan op het thema waterstofimport, waar met de sector en EZK over van gedachten is gewisseld.

Terugblik: wat regelt u in dit Besluit energie vervoer 2022-2030?

- Met de invulling van het Besluit wordt gestreefd naar het Klimaatakkoorddoel voor 2030 van 65 PJ hernieuwbare energie – gelijkstaand aan 4,9 Mton nationaal toerekenbare CO₂-reductie – met wegvervoer en binnenvaart.
- De groei in de jaarverplichting richting 2030 wordt gerealiseerd door geavanceerde biobrandstoffen (zoals brandstoffen uit grondstoffen als stro, zuiveringsslib en in de toekomst mogelijk algen), hernieuwbare (synthetische) brandstoffen, hernieuwbare elektriciteit en hernieuwbare waterstof.
- De groei wordt gerealiseerd bovenop de bestaande markt die voornamelijk bestaat uit RED II bijlage IXB-grondstoffen (gebruikt frituurvet) en voedsel-voedergewassen. Deze twee categorieën worden gelimiteerd op het niveau van 2020.
- De systematiek biedt tot 1 januari 2025 een startmotor om op beheersbare schaal hernieuwbare energie in te zetten in luchtvaart en zeevaart door het voortzetten van de vrijwillige inboekbevoegdheid (opt-in). Na 2025 zal opschaling voor verduurzaming in deze sectoren plaats moeten vinden via sectorspecifiek beleid. Voor beide sectoren lopen trajecten in Europees/internationaal verband.
- Brandstofleveranciers aan binnenvaart komen onder dezelfde verplichting te vallen als de verplichting die voor de collega's van wegvervoer al gold. Hiermee gaat de sector betalen voor het realiseren van een verplicht aandeel hernieuwbare energie.

Internetconsultatie

Het verslag op hoofdlijnen, inclusief reactie, van de internetconsultatie is als bijlage (1) toegevoegd in de rondzendmap. Onderstaand zijn twee thema's extra uitgelicht gezien de mogelijke (politieke) gevoeligheid hiervan.

1. Jaarverplichting voor binnenvaart

Input uit de consultatie: verschillende partijen, zoals NOVE en VARO Energy, zijn geen voorstander van de jaarverplichting voor binnenvaart. Zij stellen dat het instapmodel te groot is, omdat binnenvaart direct onder dezelfde (hoge) jaarverplichting start als de verplichting die voor wegvervoer al geldt. Partijen vrezen een prijsstijging en daaropvolgend tanktoerisme in de buurlanden. Ook zijn er zorgen over de kwaliteit van de brandstof. CBRB en BLN zijn, conform hun commitment aan de Greendeal, wel voorstander voor de verplichting.

Gesprekken met de sector n.a.v. de internetconsultatie

MinI&W heeft afzonderlijke gesprekken gevoerd met NOVE, CBRB en BLN, de Algemeene Schippersvereniging (ASV) en het verbond van verzekeraars in de binnenvaart (IVR). De zorgen over de kwaliteit van de brandstof en de gevolgen voor scheepsmotoren worden breed gedeeld, maar staan in feite los van de jaarverplichting. Ook nu al worden biobrandstoffen toegepast in de binnenvaart. De NOVE heeft aangegeven te verwachten brandstof van

voldoende kwaliteit te kunnen leveren. Met BLN, CBRB en IVR is afgesproken de ervaringen met biobrandstof in de binnenvaart te monitoren en binnen afzienbare tijd te evalueren.

Wat de verwachte prijsstijging betreft, lijken de aannames van NOVE gebaseerd op gegevens die TNO heeft gebruikt voor het jaar 2030. In 2022 ligt de jaarverplichting echter lager en zal de prijsstijging daarom ook lager uitvallen. Op basis van gegevens die door bovengenoemde partijen zijn aangeleverd, is TNO gevraagd om zijn berekeningen te valideren. De resultaten daarvan worden over enkele weken verwacht. Indien deze gegevens leiden tot andere inzichten, zullen we u informeren.

Inhoudelijke reactie IenW op de consultatie

Ingevolge de richtlijn brandstofkwaliteit, zijn leveranciers van brandstoffen aan binnenvaart verplicht om 6%-ketenreducties te behalen over hun tot verbruik uitgeslagen brandstoffen in 2020 ten opzichte van 2010. Ook ná 2020 moeten brandstofleveranciers deze 6%-ketenreductie behouden. Nederland is door de Europese Commissie gewezen op het feit dat het zijn beleid in overeenstemming dient te brengen met de richtlijn brandstofkwaliteit. Het feit dat deze verduurzamingsopgave voor alle brandstofleveranciers in de EU geldt, waarborgt een gelijk speelveld. Nederland heeft met dit wetsvoorstel bewerkstelligd dat brandstofleveranciers aan binnenvaart alsnog onder de reikwijdte van rapportage- en reductieverplichting vallen.

In Nederland wordt de systematiek hernieuwbare energie vervoer ingezet om zowel de jaarverplichting (afgeleid van de richtlijn hernieuwbare energie) als de reductieverplichting (neergelegd in de richtlijn brandstofkwaliteit) te behalen. Deze systematiek is zo opgebouwd dat de leveranciers tot eindverbruik (brandstofleveranciers met een jaarverplichting), met het behalen van de jaarverplichting met grote waarschijnlijkheid ook aan hun reductieverplichting voldoen. Kortom, de jaarverplichting en de reductieverplichting waren in 2020 (afrekenjaar) nagenoeg gelijk in ambitie. In deze Nederlandse systematiek hebben brandstofleveranciers aan binnenvaart, volgens de richtlijn brandstofkwaliteit en de uitleg van de Europese Commissie, nagenoeg over evenveel HBE's moeten beschikken om aan hun reductieverplichting te kunnen voldoen als ze voor hun jaarverplichting gehad moeten hebben. Brandstofleveranciers aan binnenvaart stappen dus weliswaar in op hetzelfde niveau als brandstofleveranciers aan wegvervoer vanaf 2022, maar dat komt omdat ze ten onrechte vrijgesteld waren van een rapportage- en reductieverplichting. Zij hadden, met andere woorden, al een vergelijkbare verduurzamingsinspanning moeten leveren op grond van de richtlijn brandstofkwaliteit.

Met het alsnog onder de jaarverplichting brengen van de brandstofleveranciers van binnenvaart wordt dus overeenkomstig de EU-verplichting gehandeld. De jaarverplichting zal wél de komende jaren verder stijgen, verdergaand dan wat vanuit de richtlijn brandstofkwaliteit minimaal behaald moet worden. Dit gebeurt om de doelstellingen uit het Klimaatakkoord te realiseren. De verplichting van 27,1% in 2030 betreft een inspanning inclusief stimuleringsfactoren om bepaalde energiedragers te bevorderen. Fysiek komt de verplichting neer op circa 13% (aangezien sommige energiedragers dubbel of zelfs viervoudig tellen). Aangezien brandstofleveranciers aan binnenvaart een brandstofplas van circa 51 PJ vertegenwoordigen komt dit neer op een

fysieke inspanning van 6,7 PJ hernieuwbare energie die brandstofleveranciers aan binnenvaart moeten bekostigen. Dit is in lijn met het Klimaatakkoord, waar minimaal 5 PJ in 2030 is afgesproken.

Met opmerkingen [EMv(-D1): 5 – 6,7, dat is toch 30% meer?

Mede gezien het Europese speelveld uit de FQD-verplichting wordt verwacht dat de zorg van de sector ten aanzien van bunkertoerisme meevalt. Daarnaast kan worden opgemerkt dat een groot deel van de binnenvaart met name binnen de landsgrenzen opereert. Van de internationale binnenvaart vaart een groot deel op de Rijn. Juist in Duitsland en Zwitserland is de brandstof op dit moment duurder dan in Nederland.

Waarom doen we meer dan we in het KA hebben afgesproken?

Enkele partijen geven aan zich zorgen te maken over de kwaliteit van de brandstoffen. Echter, alle brandstoffen die op de Europese markt gebracht worden dienen te voldoen aan de kwaliteitseisen uit de richtlijn brandstofkwaliteit. Hier wordt ook op toegezien. Naar aanleiding van zorgen van partijen over de technische aspecten van het bijmengen van biobrandstoffen in de binnenvaart heeft het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat een onderzoek laten uitvoeren door TNO en EICB. De algemene conclusie uit het rapport is dat er een aantal technische risico's zijn, maar dat ze acceptabel zijn. Met de juiste (kosteneffectieve) maatregelen kunnen technische problemen voorkomen worden. De technische aspecten zijn bovendien niet rechtstreeks te relateren aan de invoering van de jaarverplichting. Ook nu al worden biobrandstoffen bijgemengd en de schipper dient dus rekening mee te houden dat hij biobrandstoffen geleverd krijgt.

2. Hernieuwbare elektriciteit: directe lijn en thuisladers

Input uit de consultatie: *met de directe lijn wordt beoogd om situaties waarbij een hernieuwbare elektriciteit productie-installatie die direct gekoppeld is aan een laadstation of aan een elektrolyser met 100% hernieuwbare elektriciteit levering te belonen. Door verschillende partijen wordt aangegeven dat de huidige definitie bovenstaande wens niet goed verwoordt. Ook zijn er reacties binnengekomen die stellen dat hernieuwbare elektriciteit opgewekt door het voertuig zelf (zoals zonnepanelen geplaatst op een bus) ook onder de definitie van directe lijn zou moeten vallen. Daarnaast zijn er verschillende partijen die vragen om thuisladers ook voor inboeking in aanmerking te laten komen, bijvoorbeeld met machtigingen zodat bedrijven namens huishoudens mogen gaan inboeken.*

Inhoudelijke reactie IenW

Nederland is een van de koplopers in Europa op het gebied van het faciliteren van hernieuwbare elektriciteit in transport voor de RED-verplichting. Met de nieuwe regelgeving, waaronder het Besluit energie vervoer, is gezocht naar verdergaande mogelijkheden om de inzet van hernieuwbare elektriciteit in transport mogelijk te maken. Hierbij is de mogelijkheid bijvoorbeeld uitgebreid naar de inzet in binnenvaart. Ook de directe lijn is een nieuwe toevoeging waarmee levering van 100% hernieuwbare elektriciteit mogelijk wordt. De definitie van de directe lijn is, op basis van de ontvangen input, aangepast om beter aan te sluiten bij de praktijk.

Het mogelijk maken van thuisladers in deze systematiek is niet doorgevoerd, omdat het tot een onwenselijk groot aantal inboekers kan leiden. In potentie gaat het om miljoenen extra inboekers die relatief kleine hoeveelheden zullen kunnen inboeken, hetgeen financieel ook niet interessant is vanwege de hoogte

van de administratieve lasten. Het werken met machtigingen wordt fraudegevoelig geacht. Daarmee ontstaat een reëel risico op dubbele inboekingen en het houden van toezicht hierop is zeer complex. Ook laat dit het fundamentele uitgangspunt van de systematiek los dat de laatste schakel in de keten mag inboeken. Deze eis is juist doorgevoerd in 2018 toen het vermoeden bestond dat hernieuwbare energie wel in Nederland werd ingeboekt, maar niet aan het Nederlandse vervoer werd geleverd. In 2019 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat deze maatregel effect heeft gesorteerd.³

HUF-toets NEa

In de HUF-toets maakt het bestuur een algemeen punt dat de systematiek voor hernieuwbare energie voor vervoer inmiddels het instrument aan het worden is voor steeds meer – niet altijd verenigbare – doelstellingen. En daarmee het risico in zich heeft op termijn vast te lopen. Het bestuur geeft daarbij aan dat deze observaties niet direct in het huidige ter tafel liggende besluit een plek kunnen krijgen, maar dat nadrukkelijk aandacht hiervoor nodig is om ook voor de toekomst een robuust en betrouwbaar systeem mogelijk te maken.

Daarnaast geeft de NEa aan dat:

- De kans bestaat dat zeevaart binnen deze systematiek, ondanks de inperking naar geavanceerde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen, nog steeds aantrekkelijk kan zijn in de periode tot 2025. Het zal voor de branche voldoende duidelijk moeten zijn wanneer ingrepen nodig zijn. Een eigen verplichting of beloningsmechanisme, eventueel binnen/naast de huidige systematiek acht de NEa daarvoor kansrijk.
- De NEa geeft aan dat de inzet van hernieuwbare elektriciteit (ook in brandstoffen en waterstof) niet per definitie meetelt voor de CO₂-reductie van vervoer, maar al telt onder de sector elektriciteit. Als de hoeveelheden toenemen kan mogelijk hetzelfde scenario optreden als in 2020 bij zeevaart het geval was.

Reactie IENW

Het ministerie onderkent de beleidsmatige punten van de NEa. De systematiek is complex, maar is tegelijkertijd een bewezen efficiënt instrument om verduurzaming en innovaties in transport aan te jagen. De komende jaren blijft het ministerie met de NEa in gesprek om daar waar mogelijk de complexiteit te verminderen in volgende beleidstrajecten. Daarbij valt onder andere te denken aan sectorspecifiek beleid voor de luchtvaart en zeevaart wat momenteel in internationale trajecten wordt uitgewerkt. Daarnaast stuurt zowel de Europese Commissie als het kabinet met haar Klimaatakkoord op een totale CO₂-reductieopgave. Richtlijnen, zoals de richtlijn hernieuwbare energie, dragen bij aan deze opgave ondanks dat deze op een aandeel hernieuwbare energie sturen.

ATR (bijlage 2a)

Het dictum van het ATR is: "Het besluit indienen, nadat rekening is gehouden met de adviespunten." Op basis van de adviespunten van de ATR is de nota van toelichting aangescherpt. Onderstaand een kort overzicht van de punten:

- Het college stelt dat de regeldrukgevolgen beperkt zijn, daar waar het ontwerpbesluit in grote mate een voortzetting van de bestaande systematiek in Nederland betreft en logisch volgt uit de RED II omzetting.

³ Zie Jaarrapportage energie voor vervoer 2018; Kamerstukken II 30196, 672.

Hoe gaan we dit naar de toekomst toe oppakken? Belangrijk om daar iets over te stellen in de Kamerbrief.

Hoe lossen we dat op? Is er geen carve out mogelijk? Want mag niet dubbel tellen.

- Het college adviseert met name over de toevoeging om brandstofleveranciers aan binnenvaart onder de jaarverplichtingssystematiek te brengen t.a.v. nalevingskosten en administratieve lasten. De ATR raadt aan deze inzichtelijk te maken in de Nota van Toelichting. Dit is verwerkt.

Import van hernieuwbare waterstof

De invulling van dit ontwerpbesluit schept de mogelijkheid om hernieuwbare waterstof in te boeken, maar laat vooralsnog het inboeken van geïmporteerde hernieuwbare waterstof niet toe. Er is voor gekozen om te wachten op het Europees certificeringssysteem voor hernieuwbare waterstof, dat momenteel in ontwikkeling is en naar verwachting binnen 2 tot 3 jaar functioneel is.

Vanuit de industrie is een vraag ingediend om vooruitlopend op het Europese systeem een tijdelijk nationaal kader voor waterstofimport te ontwikkelen. In het ontwerp-Besluit is dit niet doorgevoerd, omdat de controle van leveringen van buiten Nederland in afwezigheid van het Europese certificeringssysteem niet afdoende mogelijk is en er vooralsnog geen kader is om statistische overdracht voor individuele projecten te realiseren, waardoor geïmporteerde waterstof niet toerekenbaar is aan de lidstaat waar het wordt ingezet.

Bovendien is de verwachting dat het Europese systeem ruimschoots voor de realisatie van de eerste waterstofimportprojecten kan worden gebruikt.

En we moeten dan ook echt goed onderscheid kunnen maken tussen groene en blauwe waterstof, anders is het mogelijk geen co2 besparing!



Staatssecretaris
cc Minister

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**

HBJZ
Afdeling Milieu

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

jurist

M

F

Datum

8 april 2021

Kenmerk

IenW/BSK-2021/104098

Bijlage(n)

6

beslisnota

MR-stukken wijziging Besluit energie vervoer ivm
implementatie RED2

Inleiding

Op 6 april jl. is tijdens de CFEZIL ingestemd met het als hamerstuk agenderen bij de Ministerraad van de wijziging van het Besluit energie vervoer in verband met de implementatie van de Richtlijn hernieuwbare energie (RED2).

Het ontwerpbesluit stelt o.a. de percentages van de jaarverplichtingen voor brandstofleveranciers vast voor de periode 2022 - 2030 en bevat andere aanvullende bepalingen ter invulling van het wetsvoorstel wijziging Wet milieubeheer (wacht op plenaire behandeling TK) en nadere invulling van afspraken uit het Klimaatakkoord ter invulling van het beleid tot verduurzamen van wegvervoer en binnenvaart.

Met rondzendmappen IENW/BSK-2021/3968 en IENW/BSK-2021/3693 (CFEZIL-stukken) bent u eerder geïnformeerd over het ontwerpbesluit. Bijgevoegd treft u de MR-stukken aan ter ondertekening.

Het stuk is zonder bezwaren behandeld in de CFEZIL en daarmee als niet-controversieel hamerstuk doorgeleidt naar de MR. Daarmee volgt het Besluit dezelfde procedure als de bovenliggende Wet milieubeheer. Daarnaast heeft het ministerie van Algemene Zaken aangegeven dat er tot nader order is geen RFEZIL staat gepland¹.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met:

¹ Vanwege de samenloop tussen onderraden en fractievergaderingen - nu bewindspersonen vanaf 31 maart a.s. ook lid zijn of worden van de Tweede Kamer - worden de komende periode de meeste onderraden geschrapt, met uitzondering van de RVI, REA, MCC-19, MCTH, MCVO en de Vijfhoek. De onderwerpen die voor de onderraden zouden worden geagendeerd zullen, tenzij het echt niet anders kan, worden opgenomen op de agenda van de ministerraad.

To

- het ontwerpbesluit en daartoe de nota van toelichting en het aanbiedingsformulier Ministerraad te ondertekenen;
- de voorhangbrieven TK/EK te ondertekenen;
- de voordracht aan de Afdeling advisering van de Raad van State te ondertekenen.

Ná de MR zal de timing van voorhang bij TK/EK, zoals besproken in de Staf van 8 april, nog worden afgestemd.

Beslistermijn

Zo spoedig mogelijk, met dien verstande dat het moment van daadwerkelijk agenderen voor de Ministerraad zo kort als mogelijk zal plaatsvinden nádat het bovenliggende wetsvoorstel implementatie RED II door de TK is aangenomen. We willen qua MR agendering zo dicht mogelijk aansluiten bij de wetsbehandeling RED II, om zodoende ook ivm openbaarmaking MR agenda de stukken na behandeling direct naar de TK/EK te kunnen sturen.

Om zicht te houden op de voorgenomen inwerkingtreding van de nieuwe RED II-regelgeving per 1 januari 2022, is het belangrijk dat de TK vóór het zomerreces het wetsvoorstel heeft aangenomen en de voorhang TK/EK van het wijzigingsbesluit uiterlijk september is afgerond.

Kader

Het Besluit energie vervoer bevat de nadere invulling van de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer, ter implementatie van de Richtlijn hernieuwbare energie (RED) en de Richtlijn brandstofkwaliteit (FQD). Het wetsvoorstel ter implementatie van RED II ligt nu ter behandeling bij de Tweede Kamer (Kamerstukken 35626) en staat op de lijst plenaire behandeling voor week 16 (voorlopig). Het wetsvoorstel regelt de grondslagen en kaders van de RED II en de (politieke) nadere invulling wordt geregeld met de nu voorliggende wijziging van het Besluit energie vervoer.

Binnen de beleidsmatige ruimte die de RED II biedt, stuurt de opklimmende jaarverplichting voor brandstofleveranciers vanwege de afspraken in het Klimaatakkoord op een groei van het aandeel hernieuwbare energie naar 65 PJ, gelijkstaand aan 4,9 Mton nationaal toerekenbare CO₂-reductie in 2030. De overige hoofdpunten die dit Besluit regelt staan in de toelichting.

Krachtenveld en juridische implicaties

- Krachtenveld

De door EZK ingebrachte punten uit de CFEZIL zijn met de betreffende departementen afgestemd en in de MR versie verwerkt. Conform het verzoek van de minister is expliciet gevraagd of de verwerking tot positieve advisering richting de bewindslieden zou leiden voor de MR, dat is bevestigd.

Raakvlak EZK: EZK staat aan de lat voor de landsverplichting uit de RED II (artikel 7) en het realiseren van het Klimaatakkoord. Dit transportbeleid draagt aan beide doelen bij. Daarnaast zijn er raakvlakken ten aanzien van hernieuwbare elektriciteit en het opschalen van de waterstofeconomie.

Raakvlak BZ/BHOs en LNV: vanwege producerende landen (palm/soja).

- Juridische implicaties

Het betreft een omzetting van de Europese Richtlijn hernieuwbare energie (RED II). Ook zijn alle relevante afspraken uit het Klimaatakkoord voor de inzet van hernieuwbare energie in wegvervoer en binnenvaart omgezet.

De Europese implementatiedatum van 30 juni 2021 wordt niet gehaald, maar is op voorhand ook niet haalbaar gelet op de noodzakelijke inpassing van de nieuwe RED II-regelgeving in de bestaande systematiek in de Wet milieubeheer van jaarverplichtingen. De nieuwe wetgeving zal daarom per 1 januari 2022 in werking treden.

HOOFDDIRECTIE BESTUURLIJKE EN JURIDISCHE ZAKEN,





Nota bevat informatie die niet openbaargemaakt kan worden:

NEE JA, ONDER BETREFFEND KOPJE JA, VERSPREID OVER NOTA (MARKEER) JA, GEHEEL

Aan Staatssecretaris en Minister (ivm binnenvaart)
Van Directie Duurzame Mobiliteit

nota

Besluit energie vervoer naar Tweede en Eerste Kamer

TER BESLISSING

Datum

16 september 2021

Onze referentie

IENW/BSK-2021/242333

Opgesteld door

Contactgege

T Contactgegevens

Uiterlijk bij

30 september 2021

Bijlage(n)

8

Aanleiding

De RED II implementatie wordt in Nederland omgezet in de Wet milieubeheer, het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer. De wetswijziging is inmiddels voor het zomerreces aangenomen door het Parlement. Tijdens de wetsbehandeling in de Tweede Kamer zijn moties aangenomen die raken aan het Besluit energie vervoer. Deze moties zijn intern opgepakt en de nu voorliggende wijziging van het Besluit energie vervoer (hierna: ontwerpBesluit; zie rondzendmap stuk 06) is waar nodig overeenkomstig aangepast. Aan beide Kamers is toegezegd dat het ontwerpBesluit aan hen wordt voorgelegd (geen formele wettelijke voorhang).

Ter informatie ontvangt u in de rondzendmap tevens de renvooi-versie van het ontwerpBesluit (stuk 03), met daarin zichtbaar de wijzigingen van het ontwerpBesluit ten opzichte van de versie die is behandeld in de MR d.d. 25 juni jl.

U kunt het ontwerpBesluit en de begeleidende Kamerbrief met de reactie op de moties nu aanbieden aan de MR, om het vervolgens na akkoord aan te bieden aan beide Kamers.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om het ontwerpBesluit incl. Kamerbrief rechtstreeks aan te bieden aan de MR van 1 oktober (opsturen 24 september) en vervolgens aan de Kamers te sturen. Aangezien het voorstel niet wezenlijk afwijkt van de versie die de MR heeft gezien d.d. 25 juni jl. voor goedkeuring voor adviesaanvraag bij de Raad van State, is de stap via een onderraad niet nodig. Collega's die zich bezig houden met de MR-agendering bevestigen gezien licht advies RvS. Dit is ook zeer wenselijk gezien de planning (zie toelichting juridische overwegingen).

In het ontwerpBesluit zijn nog twee thema's verwerkt: (1) voedsel- en voedergewassen conform het Klimaatakkoord op het niveau van 2020 houden (obv onderzoek nav motie De Hoop 35626-21) en (2) binnenvaart alleen onder de reductieverplichting als Europese vereiste, maar niet onder de (hogere en dus ambitieuzere) jaarverplichting.

Het bijgevoegde verslag op hoofdlijnen van de internetconsultatie (stuk 09 in rondzendmap) is tevens aangepast op deze thema's. Eerdere beantwoording was

goedgekeurd door de vorige bewindspersonen¹. Na goedkeuring van het pakket bij de MR dient dit verslag op hoofdlijnen gepubliceerd worden.

Kernpunten

Het overzicht van de belangrijkste beleidskeuzes treft u in deze toelichting. Deze keuzes zijn afgestemd met de voorgaande bewindspersonen. Gezien de moties van de Tweede Kamer nemen we u mee in thema's die al dan niet gewijzigd zijn:

1. Voedsel en voedergewassen² ->onderzoek in rondzendmap bijlage 05

Om uitvoering te geven aan de motie De Hoop (35626-21), heeft Studio Gear Up een onderzoek uitgevoerd of afbouw naar 0% in 2023 of 2027 mogelijk is. De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn als volgt:

- a) De zorgpunten ten aanzien van voedsel- en voedergewassen (zoals ontbossingsrisico en landgebruik) zijn de afgelopen jaren door beleid geadresseerd. De gewassen zijn afkomstig uit Noord-Amerika en Europa, waar uit onderzoek blijkt dat de risico's op ontbossing nihil zijn. Ook worden de reststromen van deze gewassen onder andere gebruikt voor de productie van veevoer (eiwitten uit mais en tarwe) en ethanol (suikers). Door deze meervoudige valorisatie worden de reststromen van de voedselproductie optimaal benut.
- b) Er is geen alternatief op korte termijn om het verlies van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen op te vangen. Indien voedsel-en voedergewassen naar 0% worden afgebouwd in 2023, zal de jaarverplichting verlaagd moeten worden. Dit levert jaarlijks 0,4 Mton minder CO2-reductie op, doordat er meer fossiele brandstoffen ingezet moeten worden. Daarnaast dient de E10-benzine bijmengverplichting afgeschaft te worden vanwege een tekort aan productiecapaciteit (in Europa) voor geavanceerde ethanol.
- c) Vanaf 2027 dienen alternatieven zich aan door de toename van geavanceerde biobrandstoffen. Deze zijn echter duurder dan voedsel- en voedergewassen. Ook in het scenario per 2027 zal de E10-benzine bijmengverplichting afgeschaft moeten worden. Het rapport merkt op dat de productiecapaciteit in Nederland voor geavanceerde ethanol daarbij bemoeilijkt wordt door het Duurzaamheidskader Biograndstoffen waar staat dat personenvervoer (ethanol/benzine) juist moet afbouwen. Dit maakt het verduurzamen van de benzineplas ingewikkeld. Daarnaast neemt de concurrentie voor geavanceerde grondstoffen toe (o.a. Europees en vanuit andere sectoren, zoals luchtvaart).

Advies: Gezien deze conclusies, besluiten om voedsel- en voedergewassen gelimiteerd te houden op het niveau van 2020, conform het Klimaatakkoord. Het Nederlandse beleid zet actief in op het beperken van de risico's die voedsel- en voedergewassen kunnen hebben, volgens de analyse met succes. Bij afschalen voedsel- en voedergewassen naar 0% wordt het behalen de doelen uit het Klimaatakkoord (of in de toekomst Fit for 55) onhaalbaar voor 2030.

2. Binnenvaart²

Het voornemen was oorspronkelijk om de binnenvaart zowel onder de reductie- als onder de jaarverplichting te brengen. Dit was een afspraak uit de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens. Bij de behandeling van het wetsvoorstel heeft de Kamer echter zorgen uitgesproken over technische problemen die binnenvaartschepen kunnen ondervinden bij de toepassing van biobrandstof. De motie Bisschop/Alkaya verzocht de regering hier nader onderzoek naar te doen.

Datum

16 september 2021

Onze referentie

Uiterlijk bij

30 september 2021

Bijlage(n)

8

Aan

Staatssecretaris en minister
(ivm binnenvaart)

Van

Directie Duurzame Mobiliteit

¹ IENW/BSK-2021/40963

² bijlage 14. in rondzendmap = stenografie van Wetsbehandeling op deze twee thema's (gele arcering)

Het onderzoek is in volle gang, maar kan helaas niet op tijd worden afgerond. Daarmee zal naar verwachting het politiek en maatschappelijk draagvlak vervallen om binnenvaart onder de ambitieuzere jaarverplichting te brengen.

Advies: Voorgesteld wordt daarom een gefaseerd pad waarbij binnenvaart voor nu alleen onder de Europees verplichte reductieverplichting komt te vallen uit de Richtlijn brandstofkwaliteit (FQD). Die ligt lager dan de jaarverplichting en stijgt bovendien niet met de jaren (blijft stabiel op 3,5 PJ 0,26 Mton per jaar, terwijl de jaarverplichting naar een dubbel zo hoge bijdrage voor binnenvaart zou groeien, hoger dan de minimaal 5 PJ 0,4 Mton uit het Klimaatakkoord). Hiermee zet binnenvaart een eerste significante stap richting de ambitie van het Klimaatakkoord, op basis van een Europees opgelegde verplichting en met behoud van het gelijke speelveld. Verdere opschaling wordt gezien – en verwacht – in het kader van Fit for 55, wederom met behoud Europees speelveld.

Datum

16 september 2021

Onze referentie

Uiterlijk bij

30 september 2021

Bijlage(n)

8

Aan

Staatssecretaris en minister
(ivm binnenvaart)

Van

Directie Duurzame Mobiliteit

De 3,5 PJ betreft – net als bij de jaarverplichting – geen bijmengverplichting. Het gaat om het bekostigen van hernieuwbare energie in vervoer. De brandstofleveranciers kunnen de verplichting dus ook realiseren door hernieuwbare energie te leveren of op te kopen die geleverd is aan bijvoorbeeld wegvervoer, luchtvaart en zeevaart (tot 1/1/2025) en via elektrificatie. Doordat de ambitie lager is en het geen bijmengverplichting betreft kan de sector gefaseerd, beheersbaar en betrouwbaar haar eigen verduurzamingsopgave realiseren. De sector heeft eerder zorgen geuit over de veiligheid bij de toepassing van biobrandstoffen in scheepsdiesel. Eerder onderzoek van TNO wees uit dat er weliswaar risico's zijn, maar dat deze beheersbaar zijn. Momenteel doet NEN in samenspraak met de sector verder onderzoek naar mogelijke veiligheidsaspecten. Bij de verdere uitvoering van de reductieverplichting zullen de lessen uit het NEN-rapport en het eerdere TNO-rapport worden meegenomen. Dit geeft een invulling aan de moties en de zorgen uit de sector.

Ander onderwerp
Ander onderwerp
Ander onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerp
Ander onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerp
Ander onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerp
Ander onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerp
Ander onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerp
Ander onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerp
Ander onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerp
Ander onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerp
Ander onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerp
Ander onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerp
Ander onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerp
Ander onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerp
Ander onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerpAnder onderwerp

Contactgegevens

Beleidsmedewerker

³ RONDZENDMAP-2021/12018 Nota nav gesprek raffinage route

Toelichting

Politieke context

De Wetswijziging ter implementatie van de RED II (dossier 36526) is voor het zomerreces van 2021 aangenomen door het Parlement. De Tweede Kamerfracties van de VVD, D66, CDA, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie, DENK, SGP, Volt, BBB en de Fractie den Haan hebben voor het wetsvoorstel gestemd. In de Eerste Kamer hebben de leden van de fracties VVD, D66, CDA, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie, SGP en de OSF voor het wetsvoorstel gestemd.

De volgende moties hebben nog betrekking op dit ontwerpBesluit, exclusief motie 32813-748 over waterstof in raffinage van leden Bontebal (CDA) en Grinwis (CU).

Datum

16 september 2021

Onze referentie

Uiterlijk bij

30 september 2021

Bijlage(n)

8

Aan

Staatssecretaris en minister
(ivm binnenvaart)

Van

Directie Duurzame Mobiliteit

Inhoud Motie ⁴	Aanpak	Conclusie
35626-15 lid Bouchallikh (GL) Factor 4 voor EV in wegvervoer en binnenvaart	Overnemen.	Besluit stelt dat voor elektrisch de factor uit RED wordt overgenomen (= factor 4). Definitieve invulling landt in Regeling energie vervoer.
35626-16 lid Bouchallikh (GL) Onderzoek bijproducten palm	Onderzoek uitgevoerd door RVO.	Gaat om PFAD, conclusie is dat deze grondstof in Nederland al met ingang van de RED is aangemerkt als Voedsel en voedergewas onder de limiet. In Nederland wordt het dan ook niet ingezet als grondstof. Daarnaast wordt PFAD - omdat het een co-product is van de oliepalmteelt - effectief al als grondstof met een hoog ILUC-risico gezien.
35626-17 lid Van Raan (PvdD) en lid Bouchallikh (GL) Monitoren risico bij import	Nederland zet blijvend in op het vergroten van transparantie in de keten en versterken van privaat toezicht om risico's te voorkomen.	
(aangehouden) 35626-21 lid De Hoop (PvdA) Afbouwpad voedsel voedergewassen 0% in 2023	Onderzoek uitgevoerd door Studio Gear Up.	Beleid in NL en EU is zo ingericht dat negatieve effecten niet optreden. In 2023 zijn er geen alternatieven. In 2027 is dit twijfelachtig. Indien toch verlagen dan meer fossiel, minder CO2-reductie en schade voor investeringszekerheid. Advies/voorstel is om de afspraak uit het Klimaatakkoord te honoreren en geef afbouw naar 0% door te zetten.
35626-30 lid De Hoop (PvdA) en lid Bouchallikh (GL) Impact-assessment verwachte toename vraag biobrandstoffen door kabinetsbeleid en indien mogelijk de	Uitgevoerd door RVO, geput uit de belangrijkste gegevens uit het Duurzaamheids-kader en onderliggende onderzoeken.	Tot 2030 zijn er genoeg biograndstoffen beschikbaar voor de Nederlandse vraag, inclusief vervoer, inclusief luchtvaart en zeevaart. Dit is de conclusie van het Duurzaamheidskader. Ook toonaangevend recent onderzoek (Imperial College) over grondstoffen die staan op bijlage IX van de RED toont aan dat er genoeg beschikbaarheid is. Alle rapporten tonen aan dat ook Europees voldoende beschikbaar is, gezien de mondiale markt is er geen zekerheid waar de grondstoffen vandaan komen.

⁴ Stemoverzicht per motie in bijlage 13 van de rondzendmap

verwachte herkomst van de biobrandstof		
35636-23 Grinwis Inboeken kleinere MKB mogelijk maken via geaggregeerd inboeken	Samen met sectorvertegenwoordigers uitzetten onderzoek. Indien het onderzoek tijdig afgerond wordt en resultaten positief zijn, dan zal regeling energie en vervoer hierop worden aangepast. Anders zal zo snel mogelijk verankering plaatsvinden.	Resultaten van het onderzoek zijn nog niet beschikbaar. Wordt momenteel uitgezet. Dus op dit moment kan geen conclusie getrokken worden.
35636-24 De Groot Inboeken zeevaart per kwartaal verkennen	De NEa heeft verkend wat de mogelijkheden zijn.	Valt wettelijk niet af te dwingen. De NEa is met de markt in gesprek om toch te faciliteren dat leveringen aan zeevaart per kwartaal ingeboekt worden.
35626-25 lid Bisschop en lid Alkaya Veiligheid biobrandstoffen in binnenvaart	IenW heeft NEN opdracht gegeven nader onderzoek te doen en sector daarbij te betrekken.	Onderzoeksresultaten zijn niet op tijd beschikbaar voor Kamerbehandeling Bev. Wanneer onderzoek is afgerond moet het ook nog met de branche besproken worden. Daarom wordt een gefaseerde aanpak voorgesteld: eerste de Europees verplichte reductieverplichting en vervolgens bezien (al dan niet in Fit for 55) of een hogere ambitie naar minimaal de 5PJ uit het Klimaatakkoord mogelijk is.
35636-26 lid Bisschop en lid Alkaya Niet handhaven verplichting binnenvaart bij twijfels over duurzaamheid en kwaliteit	IenW heeft NEN opdracht gegeven nader onderzoek te doen en sector daarbij te betrekken.	In communicatie met de Kamer aangegeven dat de reductieverplichting ook administratief kan worden behaald. Daadwerkelijk bijgemengde brandstof moet voldoen aan duurzaamheidscriteria RED II. Niet invoeren reductieverplichting is geen optie, want Europees verplicht.

Datum

16 september 2021

Onze referentie**Uiterlijk bij**

30 september 2021

Bijlage(n)

8

Aan

Staatssecretaris en minister (ivm binnenvaart)

Van

Directie Duurzame Mobiliteit

Krachtenveld

Tijdens het opstellen van het Besluit energie vervoer is regelmatig contact geweest met de relevante stakeholders. Verschillende onderdelen van het Besluit zijn toegelicht en besproken via webinars en de Brandstoffentafel.

1. De leden van de Brandstoffentafel ondersteunen de ambitie in het Besluit energie vervoer zoals deze nu is vormgegeven.
2. Studio GearUP heeft voor de afronding van het onderzoek over voedsel- en voedergewassen een webinar georganiseerd op basis van het eindconcept met verschillende partijen, zoals Natuur & Milieu, Alco Energy en de Nederlandse Vereniging van Duurzame Biobrandstoffen. Bij de webinar zijn geen fundamentele bezwaren gekomen op de conclusies uit het eindconcept.
3. De stakeholders van de binnenvaart zijn voornamelijk via de collega's van DGLM geconsulteerd. DuMo heeft verschillende signalen ontvangen van onder andere de NOVE dat het ambitieniveau van het Besluit energie vervoer te hoog is voor de binnenvaartschipper. Dat de binnenvaart zich uiteindelijk alleen aan de reductie verplichting hoeft te committeren valt in goede aarde bij de stakeholders van de binnenvaart.

Financiële/juridische overwegingen

Er zijn geen gevolgen voor de begroting. De kosten liggen bij de partijen met een verplichting: brandstofleveranciers aan wegvervoer (jaarverplichting en reductieverplichting) en binnenvaart (reductieverplichting). De systematiek streeft naar een kosteneffectieve inzet van hernieuwbare energie in vervoer, binnen gestelde beleidskaders zoals limieten. De extra inzet van hernieuwbare brandstof leidt tot hogere brandstofprijzen. De kosten voor het realiseren van het verplichte aandeel hernieuwbare energie zullen immers (meestal) worden doorberekend aan de afnemers aan de pomp. In 2030 zijn de kosten het hoogst, dat jaar worden ze €648-864 geschat bij een HBE-prijs van 12€-16€ inclusief dubbelstelling.

Het is cruciaal om dit ontwerpBesluit energie vervoer tijdig af te ronden als onderdeel van de RED II implementatie

met inachtneming van de afspraken voor wegvervoer en binnenvaart uit het Klimaatakkoord. Tijdig houdt in dat publicatie nog dit jaar zal geschieden. Gebeurt dit niet dan wordt een implementatie met terugwerkende kracht een feit. Dit is vanuit beleid, uitvoering en zeker ook juridisch oogpunt zeer onwenselijk. Met de implementatie van de RED I in 2018 is er immers ook gewerkt met terugwerkende kracht van de nieuwe wet- en regelgeving, daarover loopt nog een zaak tegen de Staat waarvan de positieve uitkomst nog niet zeker is. De volgende planning moet daarbij aangehouden worden, waarbij nauwelijks ruimte is voor vertraging:

- 15 september: ontvangst advies **Raad van State (licht advies: alleen kleine aanpassing in transponeringstabel)**. Dit wordt nog verwerkt in concept-Besluit energie vervoer vóór sturen stukken naar MR)
- 24 september: stukken (ontwerpBesluit) naar MR voor akkoord voorhang
- **1 oktober: behandeling MR van ontwerpBesluit/voorhang**
- 4 oktober: start voorhang TK/EK
- **12 november (uiterlijk): voorhang TK/EK afgerond**
- 19 november: moties/nader rapport verwerkt in ontwerpBesluit
- 22 november: MR-stukken (ontwerpBesluit/nader rapport) de lijn in
- 25 november: MR-stukken (ontwerpBesluit/nader rapport) in weekendtas S
- 3 december: stukken (ontwerpBesluit/nader rapport) sturen naar MR
- 10 december: behandeling MR van ontwerpBesluit/nader rapport
- 15 december: ontwerpBesluit + inwerkingtreddingsKB naar KabKon voor ondertekening Koning

Uitvoering

De NEa heeft op basis van de wetswijziging van de Wet milieubeheer en de bijbehorende implementatie van de RED II een HUF-toets uitgevoerd. Hieruit kwamen de volgende aandachtspunten:

- De NEa waarschuwt dat de systematiek hernieuwbare energie vervoer inmiddels meerdere doelen dient. Hierdoor wordt de systematiek complexer en is er kans op vastlopen: teveel subdoelen die kunnen botsen met het hoofddoel (CO₂-reductie in wegvervoer en binnenvaart) waardoor ingrijpen noodzakelijk is, maar ingrijpen zorgt weer voor grote marktonzekerheid.
- De NEa waarschuwt dat het beperken van inboekingen door leveranciers aan zeevaart tot alleen HBE-geavanceerd mogelijk niet afdoende is om de omvang van deze sector beheersbaar te houden.

Datum

16 september 2021

Onze referentie

Uiterlijk bij

30 september 2021

Bijlage(n)

8

Aan

Staatssecretaris en minister
(ivm binnenvaart)

Van

Directie Duurzame Mobiliteit

Het ministerie onderkent de beleidsmatige punten van de NEa. De systematiek is complex, maar is tegelijkertijd een bewezen efficiënt instrument om verduurzaming en innovaties in transport aan te jagen. De komende jaren blijft het ministerie met de NEa in gesprek om daar waar mogelijk de complexiteit te verminderen in volgende beleidstrajecten.

Ontwikkelingen hiervoor

Met de volgende rondzendmappen is de bewindspersoon eerder geadviseerd:

RONDZENDMAP-2020/10080	RONDZENDMAP-2020/11104	RONDZENDMAP-2020/13241
RONDZENDMAP-2020/14720	RONDZENDMAP-2020/15917	RONDZENDMAP-2021/2323
RONDZENDMAP-2021/3968	RONDZENDMAP-2021/3693	RONDZENDMAP-2021/5293
RONDZENDMAP-2021/11220		

Een samenvatting van eerder genomen besluiten aangaande het Besluit is terug te lezen in de nota ter advies voor de CFEZIL-behandeling van het Besluit (IENW/BSK-2021/72501). Ten opzichte van dit overzicht is er discussie over twee punten, te weten de inzet van voedsel- en voedergewassen (discussie) en de jaarverplichting voor de binnenvaartsector (wijziging). Deze twee punten zijn in deze nota behandeld en onderstaand geel gearceerd.

- Met de invulling van het Besluit wordt gestreefd naar het Klimaatakkoorddoel voor 2030 van 65 PJ hernieuwbare energie – gelijkstaand aan 4,9 Mton nationaal toerekenbare CO₂-reductie – met wegvervoer en binnenvaart. → wordt: 60 PJ wegvervoer door de jaarverplichting (=4,5 Mton) + 3,5 PJ via reductieverplichting binnenvaart (=0,26 Mton) = totaal 63,5 PJ (4,76 Mton) voor Klimaatakkoord, zie ook keuze binnenvaart laatste bullet.
- De groei in de jaarverplichting richting 2030 wordt gerealiseerd door geavanceerde biobrandstoffen, hernieuwbare (synthetische) brandstoffen, hernieuwbare elektriciteit en hernieuwbare waterstof.
- De groei wordt gerealiseerd bovenop de bestaande markt die voornamelijk bestaat uit RED II bijlage IXB-grondstoffen (gebruikt frituurvet) en voedsel-voedergewassen. Deze categorieën worden gelimiteerd op het niveau 2020. → blijft gelijk
- De systematiek biedt tot 1 januari 2025 een startmotor om op beheersbare schaal hernieuwbare energie in te zetten in luchtvaart en zeevaart door het voortzetten van de vrijwillige inboekbevoegdheid (opt-in). Na 2025 zal opschaling voor verduurzaming in deze sectoren plaats moeten vinden via sectorspecifiek beleid. Voor beide sectoren lopen trajecten in Europees/internationaal verband.
- Brandstofleveranciers aan binnenvaart komen onder dezelfde verplichting te vallen als de verplichting die voor de collega's van wegvervoer al gold. Hiermee gaat de sector betalen voor het realiseren van een verplicht aandeel hernieuwbare energie. → wordt: binnenvaart in de regelgeving van energie vervoer, maar alleen onder de reductieverplichting als minimum (gelijkblijvende) Europese vereiste itt de jaarverplichting die obv nationale ambities verder stijgt.

Datum

16 september 2021

Onze referentie

Uiterlijk bij

30 september 2021

Bijlage(n)

8

Aan

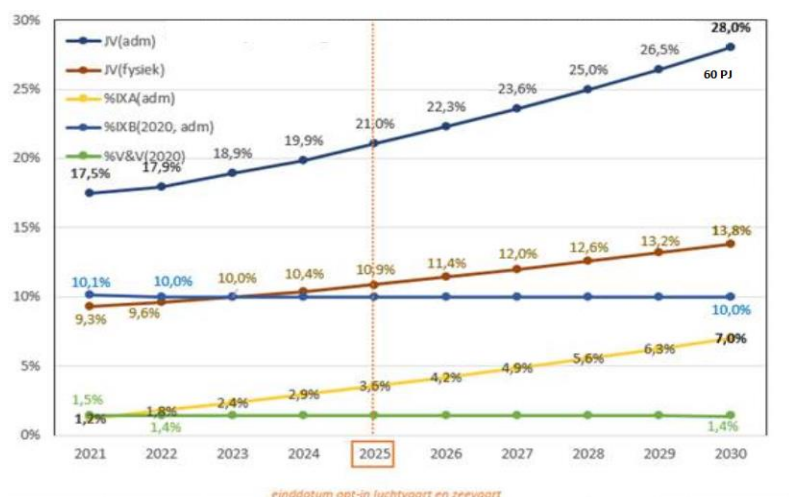
Staatssecretaris en minister (ivm binnenvaart)

Van

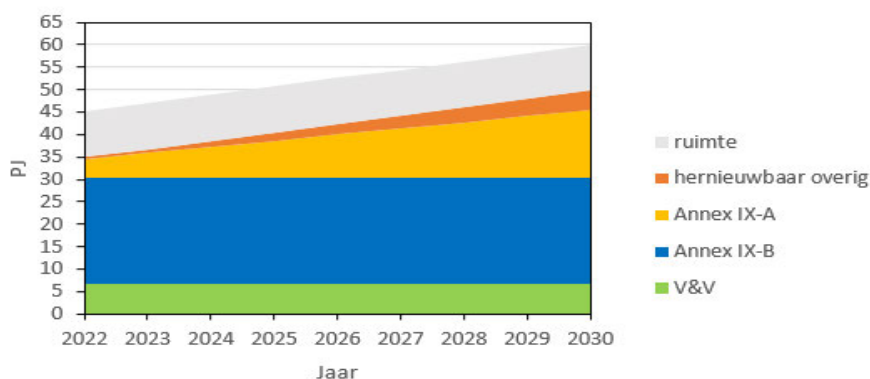
Directie Duurzame Mobiliteit

Overzicht: de jaarverplichting en reductieverplichting in beeld

Op basis van bovenstaande beleidskeuzes zien de jaarverplichting en de reductieverplichting er als volgt – schematisch – uit. U ziet dat de administratieve jaarverplichting 28,0% – door stimuleringsfactoren – oploopt naar en dat dit fysiek voor circa 13,8% hernieuwbare energie in wegvervoer staat. De groei verloopt zo lineair mogelijk. De reductieverplichting voor binnenvaart ziet u stabiel blijven, conform de FQD.



Jaarverplichting: invulling 60 PJ



Binnenvaart gaat hier bovenop jaarlijks 3,5 PJ realiseren wat gelijkstaat aan 0,26 Mton nationale CO₂-reductie en volgt door de jaarlijks gelijkblijvende reductieverplichting van 6% uit de Richtlijn brandstofkwaliteit (FQD).

Duurzaamheid

Alle inzet onder dit beleid moet aantoonbaar voldoen aan de duurzaamheidscriteria en de reductiecriteria uit de RED. Dit is ook de inzet van het Duurzaamheidskader biograndstoffen. De inzet van afvalstoffen en residuen wordt gestimuleerd, omdat deze niet vragen om meer landgebruik. Ten aanzien van voedsel- en voedergewassen zijn de risico's beheerst door alleen gewassen in te zetten die niet concurreren met voedsel en voeder en die een laag of nihil risico hebben op indirect landgebruik. Ook wordt actief ingezet op elektrificatie en hernieuwbare waterstof.

Datum

16 september 2021

Onze referentie

Uiterlijk bij

30 september 2021

Bijlage(n)

8

Aan

Staatssecretaris en minister (ivm binnenvaart)

Van

Directie Duurzame Mobiliteit