

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Programmadirectie Duurzame Mobiliteit,
Voertuigemissies en Brandstoffen

██████████
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Onderwerp
Reactie op verzoek of HUF-toets
Wijziging Besluit Energie Vervoer

Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
	NEA-2020/23054	2

Uw brief	Uw kenmerk	Afschrift
16 november 2020	-	

Geachte mevrouw ██████████,

Op 16 november 2020 ontving het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: het Bestuur) van u het verzoek om *het voorstel tot wijziging van het Besluit energie vervoer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en ter uitvoering van het Klimaatakkoord* te toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

Reeds eerder heeft het Bestuur het voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid getoetst. De resultaten van die toets zijn op 4 maart 2020 met u gedeeld. Het nu getoetste Besluit bevat keuzes die in het voorstel tot wijziging van de Regeling nader zullen worden uitgewerkt.

Met deze brief zendt het Bestuur u de resultaten van de toetsing van het Besluit toe. De belangrijkste bevindingen staan in deze brief. De overige opmerkingen zijn opgenomen in twee bijlagen bij deze brief. Bijlage 1 bevat enkel opmerkingen over handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Bijlage 2 geeft de opmerkingen van stilistische aard weer. Het Bestuur verzoekt u deze adviezen over te nemen ter verbetering van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het Besluit en de wetgeving die daaraan ten grondslag ligt.

Bevindingen

Pre-ambule

Een algemeen punt dat we graag eerst willen maken is 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. Er zal een moment komen dat afgevraagd moet worden of een nieuwe aanpak op een andere leest geschoeid niet beter is dan beetje bij beetje de huidige systematiek uitbreiden en steeds complexer maken.

De systematiek stuurt niet meer alleen op een toename van het verbruik van hernieuwbare energie in wegvervoer, maar ook op de toepassing daarvan in andere sectoren. Tevens wordt de systematiek niet meer alleen gebruikt voor het behalen van de doelstellingen uit de REDII en Richtlijn Brandstofkwaliteit, maar ook voor het behalen van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord. Het risico is dat het systeem zichzelf hiermee op termijn vastdraait. Het erodeert het draagvlak en kan vanwege de toenemende complexiteit implementatie frustreren.

Waar de systematiek stuurt op energie-inhoud, staan CO₂-reductie en CO₂-sturing in het Klimaatakkoord centraal. Daarnaast lopen sectorale opgaven voor bijvoorbeeld luchtvaart, binnenvaart en zeevaart door elkaar heen. Een puzzel die steeds complexer wordt en de uitvoering bemoeilijkt. Maar bovenal ook een puzzel die het risico met zich meebrengt dat kansen voor milieuwinst niet gepakt worden, omdat ze niet aansluiten bij de wijze waarop doelstellingen afrekenbaar zijn gemaakt over de verschillende sectoren. Dat kan de bedoeling niet zijn.

Diverse branchepartijen hebben tijdens bijeenkomsten aangegeven dat door steeds veranderende wet- en regelgeving en het ontbreken van een integrale benadering het draagvlak erodeert en innovatie wordt belemmerd. Als bestuur van de NEa herkennen we dit punt en maken we ons hier ook zorgen over. Het Bestuur hecht er daarom waarde aan dat hier bij het opstellen van toekomstige wet- en regelgeving goed naar wordt gekeken en dat wordt onderzocht of er niet andere maatregelen mogelijk zijn om ervoor te zorgen dat aan alle doelstellingen wordt voldaan en wet- en regelgeving uitvoerbaar blijft. Positieve prikkels kunnen worden toegepast om de inzet van hernieuwbare energie in het wegvervoer te stimuleren. Doelstellingen in wegvervoer kunnen zo worden behaald, en tegelijkertijd kunnen andere sectoren zoals luchtvaart, binnenvaart en zeevaart een rol blijven spelen in de systematiek. Een voorbeeld van een dergelijke positieve prikkel is een bijmengverplichting in diesel in de vorm van een B7 of B10 verplichting zoals deze ook al voor de benzine geldt onder andere regelgeving. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat een belangrijk deel van de inzet toegewezen kan worden aan de doelstelling voor vervoer én is stimulering van andere sectoren die geen toerekenbare doelstelling opleveren veel beter geborgd.

Als bestuur realiseren wij ons dat deze observaties behoorlijk kritisch en principiële van aard zijn en niet direct in het huidige ter tafel liggende besluit een plek kunnen krijgen. Maar we denken dat nadrukkelijk aandacht hiervoor nodig is om ook voor de toekomst een robuust en betrouwbaar systeem mogelijk te maken. Wij zouden hier graag binnenkort eens met uw departement op bestuurlijk niveau over van gedachte willen wisselen. Kijken hoe vanuit integraliteit en samenhang doelstellingen gerealiseerd kunnen worden zonder daarbij aan de realisatie van delen ervan afbreuk te doen. Dat vraagt ook verder doordenken over daarbij te hanteren systemen, die tenslotte ondersteunend zijn. Maar ook het verkennen van de

mogelijkheden van aanvullend instrumentarium. Wij zullen hierover binnenkort contact met u opnemen.

A. Geleverde energie aan zeevaart

Geleverde hernieuwbare energie aan zeevaart draagt niet bij aan de nationaal toerekenbare CO₂-reductie als bedoeld in het Klimaatakkoord. Geleverde hernieuwbare energie aan zeevaart kan echter wel in het Register worden ingeboekt ter verkrijging van hernieuwbare brandstofeenheden om aan de jaarverplichting te voldoen. Gesignaleerd is dat het behalen van de Klimaatdoelstellingen door de stijgende inzet van hernieuwbare energie in zeevaart in het gedrang komt. Om die reden is de bevoegdheid tot inboeking van geleverde energie aan zeevaart in het Besluit per 1 januari 2025 in het geheel beëindigd. Daarop vooruitlopend wordt de inboekbevoegdheid voor geleverde hernieuwbare energie aan zeevaart vanaf 2022 beperkt tot alleen de geavanceerde biobrandstoffen. Reëel is dat de inzet van geavanceerde biobrandstoffen in zeevaart aantrekkelijk blijft en de doelstellingen in de jaren 2022-2024 als gevolg daarvan zonder aanvullende maatregelen alsnog niet worden behaald.

Weliswaar voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid een vermenigvuldigingsfactor in te voeren lager dan 1. Deze factor zorgt ervoor dat 1 GJ geleverde energie minder oplevert dan de gebruikelijke 1 hernieuwbare brandstofeenheid (HBE). Deze maatregel richt zich echter volledig op het ontmoedigen van de inzet van hernieuwbare energie in zeevaart, terwijl de inzet van hernieuwbare energie in die sector ter vervanging van fossiele brandstof feitelijk wel een positieve ontwikkeling is. Het zal daarom voor de branche voldoende duidelijk moeten zijn wanneer de vermenigvuldigingsfactor scheepvaart zal worden ingeroepen of veranderd, opdat innovaties in deze sector als gevolg van de toepassing van deze factor niet onnodig worden belemmerd. Een eigen verplichting of beloningsmechanisme, eventueel binnen of naast de huidige systematiek zijn daarvoor kansrijk.

Het Bestuur dringt er voorts op aan te kijken hoe niet zozeer de inzet van biobrandstoffen in andere sectoren dan wegvervoer verminderd kan worden, maar hoe we er juist met positieve prikkels voor kunnen zorgen dat inzet van biobrandstof in het wegvervoer verder gestimuleerd kan worden. Dit lijkt ons ook meer recht doen aan de grote maatschappelijke opgave die er ligt.

B. Inboekbaarheid van hernieuwbare brandstof

De inzet van waterstof in de vervoerssector is een nieuwe ontwikkeling waarop het kabinet inzet via de Kabinetsvisie waterstof en het SER-advies. Vanaf 1 januari 2022 kan geleverde waterstof die uit hernieuwbare elektriciteit geproduceerd is in de vorm van een "hernieuwbare brandstof" verzilverd worden voor HBE's. Hernieuwbare brandstof is naast biobrandstof en elektriciteit een vorm van hernieuwbare energie die onder voorwaarden voor inboeking in aanmerking komt. Hernieuwbare brandstof mag niet verward worden met biobrandstof. Het betreft brandstof van niet-biologische oorsprong, geproduceerd uit hernieuwbare energiebronnen anders dan biomassa. Het Kabinet is van mening dat via de systematiek de inzet van deze hernieuwbare brandstof extra gestimuleerd dient te worden, naast het inboeken van elektriciteit die rechtstreeks wordt geleverd aan vervoer.

De opwekking van elektriciteit door bijvoorbeeld zon of wind, en de bijbehorende

CO₂-reductie die ten grondslag ligt aan de productie van waterstof, wordt toegerekend aan de doelstellingen voor elektriciteit in het Klimaatakkoord. Daarom kan deze niet nogmaals worden toegerekend aan vervoer. Het risico bestaat dat de vervoersdoelstelling in gevaar komt als er een significant volume aan hernieuwbare brandstof wordt ingeboekt, net als bij inboeking van geleverde hernieuwbare energie aan zeevaart het geval is. Immers, de HBE's kunnen op basis van leveringen van hernieuwbare brandstof worden ingezet om aan de jaarverplichting te voldoen, maar de CO₂-reductie van deze HBE's wordt niet meegeteld voor de vervoersdoelstelling. Daardoor kan in het vervoer een tekort ontstaan, daarom wordt aanbevolen te onderzoeken welke volumes er naar verwachting ingeboekt zullen worden zodat tijdig op de impact geanticipeerd kan worden en te onderzoeken of er voorwaarden denkbaar zijn waardoor de CO₂-reductie wel kan worden meegeteld voor de vervoersdoelstelling. Ook wordt geadviseerd te inventariseren welke alternatieven er zijn om de inzet van soorten hernieuwbare energie te stimuleren die wel meetellen voor de vervoersdoelstellingen, zodat hernieuwbare brandstof naast deze energiedragers binnen de systematiek kan bestaan.

De voorgestelde wet- en regelgeving voorziet in een toezichthoudende rol voor de NEa wanneer aan de Nederlandse markt voor vervoer geleverde vloeibare hernieuwbare brandstof dan wel aan vervoer in Nederland geleverde gasvormige hernieuwbare brandstof wordt ingeboekt om HBE's te verkrijgen. Omdat de bevoegdheid tot inboeking van gasvormige hernieuwbare brandstof nieuw is en de NEa op de naleving van de daarvoor geldende wet- en regelgeving nog geen toezicht heeft gehouden, heeft zij nog geen beschikbare uitvoeringskennis op dit vlak. Voor een goede taakuitoefening is het daarom noodzakelijk dat voldoende middelen beschikbaar worden gesteld om deze kennis op te bouwen en het toezichtbeleid hierop in te richten.

Het Bestuur acht het van belang dat de werking van deze systematiek en het daarop uit te oefenen toezicht regelmatig geëvalueerd wordt en Europese samenwerking te onderzoeken. Een geharmoniseerd Europees systeem met statistische overdracht tussen lidstaten draagt bij aan de mogelijkheid van langere ketens en zal transities versnellen.

Tenslotte

Evident is dat de NEa alleen goed toezicht kan houden indien een helder wettelijk kader bestaat. De uitwerking van regels voor hernieuwbare energie geschiedt met name in de Regeling en is van wezenlijk belang voor de goede taakuitoefening. Het Bestuur verzoekt daarom ook de Regeling op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid ter toetsing aan het Bestuur voor te leggen.

Hoogachtend,

namens het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit,

2021.01.15
08:43:26 +01'00'


Directeur-Bestuurder