

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

tot wijziging van het Besluit energie vervoer in verband met het opheffen van de uitsluiting van de inboekbevoegdheid van geleverde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen aan luchtvaart en zeevaart en in verband met het wijzigen van de spaarpercentages van hernieuwbare brandstofeenheden vanwege de toekomstige overgang naar een aangepast systeem hernieuwbare energie vervoer, alsmede enkele technische wijzigingen op het gebied van het inboeken van geleverde hernieuwbare brandstoffen en elektriciteit

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 3 oktober 2024 en nummer IENW/BSK-2024/252888, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 9.7.1.2, tweede lid, 9.7.4.4, eerste lid, 9.7.5.6, tweede lid, en 9.8.4.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum en nummer]);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van [datum en nummer], Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit energie vervoer wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de alfabetische volgorde worden de volgende begripsbepalingen met bijbehorende omschrijvingen ingevoegd:

massabalans van hernieuwbare brandstoffen: een boekhouding die een getrouwe weergave geeft van de in- en uitgaande stromen en voorraad van hernieuwbare brandstoffen van een onderneming, al dan niet op een opslaglocatie gedurende een bepaalde periode, bedoeld in artikel 30 van de richtlijn hernieuwbare energie en uitgevoerd overeenkomstig artikel 19 van verordening (EU) 2022/996, als onderdeel van een door de inboekter gehanteerd vrijwillig systeem;

opslaglocatie: een opslagtank op land of op water met een vast adres, als onderdeel van een accijnsgoederenplaats als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, van de Wet op de accijns voor minerale oliën of belasting-entrepot voor minerale oliën;

van landbouw, aquacultuur, visserij of bosbouw afkomstige afvalstoffen en residuen: afvalstoffen en residuen die rechtstreeks afkomstig zijn uit de landbouw, de aquacultuur, visserij en de bosbouw, en die geen afvalstoffen of residuen van aanverwante bedrijfstakken of verwerking omvatten;

vrijwillig systeem: door de Europese Commissie erkend vrijwillig systeem voor het certificeren dat een hernieuwbare brandstof voldoet aan de broeikasgasemissiereductiecriteria, bedoeld in artikel 30, vierde lid, van de richtlijn hernieuwbare energie;

2. In de omschrijving van de begripsbepaling 'bemeterd leverpunt' wordt na 'voertuigaansluiting' ingevoegd 'of een vaartuigaansluiting'.
3. In de omschrijving van de begripsbepaling 'redelijke mate van zekerheid' vervalt 'de in de verificatieverklaring hernieuwbare brandstof verantwoorde hernieuwbare brandstof,'.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt, onder vervanging van de punt aan het eind van onderdeel b door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - c. zijn levering tot eindverbruik van dierlijke bijproducten die hij op locatie gebruikt als brandstof voor verwarming.
2. Het derde lid vervalt.

C

In artikel 7, vierde lid, wordt na 'residuen,' ingevoegd 'ook indien deze afvalstoffen en residuen in een product zijn verwerkt alvorens ze verder wordt verwerkt in een vloeibare biobrandstof,'.

D

Artikel 8, vierde lid, wordt na 'residuen' ingevoegd ', ook indien deze afvalstoffen en residuen in een product zijn verwerkt alvorens ze verder wordt verwerkt in een gasvormige biobrandstof,'.

E

Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. De in te boeken vloeibare hernieuwbare brandstof:
 - a. bevond zich direct voorafgaand aan de levering aan de Nederlandse markt op een opslaglocatie van de inboeker die door het door hem gehanteerde vrijwillige systeem is gecertificeerd, dan wel op een andere opslaglocatie voor zover die certificering zich over die locatie uitstrekt; en
 - b. voldoet aan de broeikasgasemissiereductiedrempels, bedoeld in artikel 25, tweede lid, van de richtlijn hernieuwbare energie.

2. Het derde lid komt te luiden:

3. De onderneming, genoemd in het eerste lid, voert een massabalans van hernieuwbare brandstoffen over zijn opslaglocatie, bedoeld in het tweede lid.

F

Artikel 9a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'een onderneming die' ingevoegd 'gecertificeerd is door een vrijwillig systeem en die'.
2. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid, wordt een nieuw tweede lid ingevoegd, luidende:
 2. In afwijking van het eerste lid kan gasvormige hernieuwbare brandstof die als waterstof geleverd wordt aan binnenschepen en zeeschepen worden ingeboekt in het register door een onderneming die gecertificeerd is door een vrijwillig systeem en die de gasvormige hernieuwbare brandstof produceert en levert met behulp van een waterstofcontainer.

3. Het vierde lid (nieuw) vervalt.

G

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt '16,'.
2. In het tweede lid vervalt '17,'.

H

Artikel 16 vervalt.

I

Artikel 17 vervalt

J

Artikel 18 vervalt.

K

Artikel 29 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt '2.000 hernieuwbare brandstofeenheden' telkens vervangen door '1.000 hernieuwbare brandstofeenheden'.
2. In het tweede lid wordt '25 procent' vervangen door '10 procent'.
3. In het derde lid wordt '10 procent' vervangen door '4 procent'.

L

In artikel 46, eerste lid, wordt '2.000 hernieuwbare brandstofeenheden' vervangen door '1.000 hernieuwbare brandstofeenheden'.

ARTIKEL II

Artikel 29 van het Besluit energie vervoer, zoals dit luidde onmiddellijk voor inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing op het aantal per soort te sparen hernieuwbare brandstofeenheden ten behoeve van het voldoen aan de jaarverplichting over het kalenderjaar 2025.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT – OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,

C.A. Jansen

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Inleiding

Met deze wijziging worden enkele onderdelen van het Besluit energie vervoer aangepast. De eerste aanpassing betreft het verdagen van de uitsluiting van de inboekbevoegdheid van geleverde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen aan luchtvaart en zeevaart. Een andere belangrijke aanpassing ziet op de verlaging van de percentages voor het sparen van hernieuwbare brandstofeenheden, met het oog op de toekomstige overgang naar een aangepaste systematiek hernieuwbare energie vervoer, vanwege omzetting van richtlijn (EU) 2023/2413 (hierna: wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie¹). Met de derde aanpassing worden de vereisten voor het inboeken van geleverde hernieuwbare brandstof bijgewerkt, vanwege de inmiddels vastgestelde Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/1184 inzake regels voor de productie van hernieuwbare vloeibare en gasvormige transportbrandstoffen van niet-biologische oorsprong (hierna: Verordening (EU) 2023/1184²). Voorts wordt een nieuw soort inboeker, voor het inboeken van geleverde gasvormige hernieuwbare brandstof, ingevoerd. En ten slotte worden enkele artikelen van het Besluit energie vervoer verduidelijkt, onder meer met het opnemen van een nieuw gedefinieerd begrip en met verwijzingen naar gedefinieerde begrippen die worden gehanteerd in de richtlijn hernieuwbare energie³, die immers als grondslag heeft gediend bij de vaststelling van het Besluit energie vervoer.

Systematiek hernieuwbare energie vervoer

Brandstofleveranciers die benzine, diesel of zware stookolie leveren aan een landbestemming (wegvervoer, mobiele werktuigen, landbouwtrekkers) zijn ingevolge titel 9.7 van de Wet milieubeheer verplicht om jaarlijks een (steeds groter) deel van die brandstoffen uit hernieuwbare energie te laten bestaan. Dit is de zogenoemde *jaarverplichting hernieuwbare energie*, een onderdeel van het systeem hernieuwbare energie vervoer dat beoogt de CO₂-uitstoot door vervoer te verminderen. De jaarverplichting wordt uitgedrukt in een percentage hernieuwbare energie ten opzichte van de totale energie-inhoud van de door de brandstofleverancier in een bepaald kalenderjaar geleverde brandstoffen. De jaarlijks stijgende percentages van de jaarverplichting zijn vastgesteld in het Besluit energie vervoer. Dit systeem van jaarlijks stijgende percentages is de nationale omzetting van de richtlijn hernieuwbare energie waarin een verplichting van brandstofleveranciers is opgenomen tot het behalen van een bepaald aandeel hernieuwbare energie in vervoer in 2030.

Brandstofleveranciers (met en zonder jaarverplichting) en leveranciers van elektriciteit kunnen geleverde hoeveelheden hernieuwbare energie aan vervoer inboeken in het Register hernieuwbare energie (hierna: het register) ter verkrijging van hernieuwbare

¹ Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad (PbEU L 31.10.2023).

² Gedelegeerde verordening (EU) 2023/1184 van de Commissie van 10 februari 2023 ter aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad door de bepaling van een gemeenschappelijke Uniemethode die voorziet in gedetailleerde regels voor de productie van hernieuwbare vloeibare en gasvormige transportbrandstoffen van niet-biologische oorsprong (PbEU 2023 L 157).

³ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2018 L 328).

brandstofeenheden (hierna: HBE's). Daarbij staat een HBE voor een bijdrage aan de jaarverplichting van één gigajoule hernieuwbare energie. De leveringen van hernieuwbare energie aan vervoer kunnen de vorm aannemen van leveringen van vloeibare of gasvormige biobrandstoffen, vloeibare of gasvormige hernieuwbare brandstof of elektriciteit. Afhankelijk van de specifieke energie-inhoud van de betreffende hernieuwbare brandstof, schrijft het register een overeenkomstige hoeveelheid aan HBE's op de rekening van deze zogenaamde inboekers bij. Deze HBE's kunnen de brandstofleveranciers met een jaarverplichting (zogenaamde leveranciers tot eindverbruik) gebruiken om aan hun jaarverplichting te voldoen. Aan het einde van het kalenderjaar moeten de brandstofleveranciers met een jaarverplichting voldoende HBE's op hun rekening hebben om aan hun jaarverplichting te voldoen. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) ziet daarop toe.

Een andere mogelijkheid voor brandstofleveranciers met een jaarverplichting om te voldoen aan hun jaarverplichting, is om HBE's te kopen van een inboeker. Niet elke inboeker heeft namelijk ook een jaarverplichting. Een dergelijke inboeker heeft de HBE's die hij heeft ingeboekt dus niet zelf nodig (of heeft meer HBE's dan noodzakelijk om aan zijn jaarverplichting te voldoen), maar kan ze verkopen aan een andere brandstofleverancier die wel een jaarverplichting heeft. Over geleverde brandstoffen aan binnen- en zeeschepen hebben brandstofleveranciers bijvoorbeeld geen jaarverplichting, maar wel een inboekbevoegdheid.

Opheffen van de uitsluiting van de inboekbevoegdheid van geleverde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen aan luchtvaart en zeevaart

In het Besluit energie vervoer was opgenomen dat geleverde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen aan luchtvaart en zeevaart per 1 januari 2025 van inboeking zouden worden uitgesloten. Deze uitsluiting hield verband met de – op dat moment – nog vast te stellen wijziging van de richtlijn hernieuwbare energie en de verwachte omzetting daarvan in de nationale wet- en regelgeving per 1 januari 2025. Echter, in verband met het aangepaste moment van inwerkingtreding van de wetswijziging ter omzetting van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie op 1 januari 2026, dient ook de uitsluiting van de inboekbevoegdheid te worden verdaagd. Om het verduurzamingsperspectief voor de luchtvaart en zeevaart te behouden en omwille van een vloeiende overgang van de inboekbevoegdheid naar sectorspecifieke verplichtingen (zoals wordt voorgesteld in het kader van de omzetting van wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie), blijft de inboekbevoegdheid voor deze sectoren onder de huidige regelgeving en systematiek hernieuwbare energie vervoer ook nog voor kalenderjaar 2025 bestaan.

Aanpassing spaarlimieten en minimumhoeveelheid te sparen hernieuwbare brandstofeenheden

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de omzetting van de wijzigingsrichtlijn op 1 januari 2026, wordt de ruimte verkleind om HBE's te sparen die in een volgend kalenderjaar kunnen worden gebruikt om aan de jaarverplichting te voldoen. De maatregel is ingegeven door het hoge spaartegoed van rekeninghouders en het risico dat Nederland niet aan de fysieke doelstellingen hernieuwbare energie in kalenderjaar 2030 kan voldoen. Immers, elke gespaarde hernieuwbare brandstofeenheid (vanwege een overschot aan hernieuwbare brandstofeenheden uit leveringen hernieuwbare energie van voorgaande kalenderjaren) gaat ten koste van een fysieke levering van hernieuwbare energie die anders daadwerkelijk in dat kalenderjaar zou hebben moeten plaatsvinden. De voorgestelde verlaging van de spaarruimte voor de leverancier tot

eindverbruik van 25 procent naar 10 procent van zijn jaarverplichting en de verlaging voor de inboeker van 10 procent naar 4 procent van de ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie, verlaagt dit risico. Met deze percentages behouden deze rekeninghouders de ruimte om een gedeelte van hun hernieuwbare brandstofeenheden te sparen.

Ook wordt het aantal hernieuwbare brandstofeenheden dat een rekeninghouder ten hoogste mag sparen, van 2000 HBE's naar 1000 HBE's verminderd. Deze verlaging van de maximumhoeveelheid is een compromis. Het geheel schrappen van de spaarmogelijkheid zou de houder van een rekening zonder jaarverplichting onevenredig hard treffen. En bovendien zou de instandhouding van de huidige minimumhoeveelheid te sparen HBE's het risico van 'stallen' van HBE's boven hun spaarlimiet van andere rekeninghouders bestendigen. Met de verlaging van de maximumhoeveelheid gespaarde HBE's, behoudt de rekening van een inboeker met uitsluitend een overboekfaciliteit haar bestaansrecht (ten behoeve van het overboeken van gespaarde HBE's naar brandstofleveranciers met een jaarverplichting). Deze wijzigingen worden met een overgangsbepaling ingevoerd en hebben betrekking op de overgang van de huidige systematiek met hernieuwbare brandstofeenheden naar een systematiek met zogenaamde emissiereductie-eenheden (hierna: ERE's), te weten de systematiek die vanaf kalenderjaar 2026 gaat gelden. De beperking van de spaarruimte voorkomt dat de nieuwe systematiek belast wordt met een overschot van verhandelbare eenheden uit de huidige systematiek.

Aanpassing inboekvoorwaarden geleverde hernieuwbare brandstof aan Verordening (EU) 2023/1184

Sinds vorig jaar is Verordening (EU) 2023/1184 van kracht. Het huidige wettelijke systeem van hernieuwbare energie vervoer maakt nog de boekhoudkundige vergroening van een geleverde brandstof mogelijk met een garantie van oorsprong van ander gas uit hernieuwbare bronnen. De Regeling energie vervoer bepaalt dat uitsluitend de geleverde hernieuwbare brandstoffen methanol, kerosine, vloeibaar gemaakt aardgas (LNG) en waterstof voor een dergelijke boekhoudkundige vergroening in aanmerking komen. Omdat Verordening (EU) 2023/1184 vereist dat de inboeker van geleverde hernieuwbare brandstoffen (van niet-biologische oorsprong) gecertificeerd moet zijn door een (door de Europese Commissie) erkend vrijwillig systeem als bedoeld in artikel 30, vierde lid, van de richtlijn hernieuwbare energie, dient een noodzakelijke wijziging van de systematiek hernieuwbare energie vervoer doorgevoerd te worden, terwijl ook de bestaande beperking tot voornoemde hernieuwbare brandstoffen moet komen te vervallen. Volgens die verordening, kan het voldoen aan de gestelde broeikasgasemissiereductiecriteria van een geleverde hernieuwbare brandstof uitsluitend door middel van certificering aangetoond worden.

Een ander gevolg van de aanpassing van de inboekvoorwaarden aan Verordening (EU) 2023/1184, is dat het verbod op ontvangen exploitatiesubsidie voor vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstoffen in het Besluit energie vervoer dient te vervallen. Daarvoor in de plaats komen de concrete regels die Verordening (EU) 2023/1184 stelt in de bepaling over de zogenaamde additionaliteit, waarbij is geregeld dat de opwekkingsinstallatie van hernieuwbare elektriciteit geen steun mag hebben ontvangen in de vorm van bedrijfssteun of investeringssteun (uitgezonderd enkele nader genoemde andere vormen van steun). Ten slotte maakt de wijziging ook de inboeking van uit het buitenland afkomstige gecertificeerde hernieuwbare brandstoffen mogelijk.

Nieuw soort inboeker geleverde gasvormige hernieuwbare energie

De bestaande soort inboekers in het Besluit energie vervoer voor geleverde gasvormige hernieuwbare brandstof, te weten de onderneming die beschikt over een omgevingsvergunning voor de ontvangst, de opslag en de verkoop van waterstof en die beschikt over een bemeterd leverpunt, wordt uitgebreid met de soort inboekers die waterstof vervaardigt en levert aan de binnenvaart en de zeevaart met verwisselbare waterstofcontainers, als brandstof voor de voortstuwing van het vaartuig. Op deze manier worden nieuwe projecten voor de inzet van hernieuwbare waterstof bevorderd en reeds bestaande projecten in deze sectoren ondersteund.

Gevolgen voor burgers, bedrijven en milieu

- Gevolgen voor brandstofleveranciers met een jaarverplichting
Doordat de inboekmogelijkheid van geleverde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen aan luchtvaart en zeevaart blijft bestaan, zullen de brandstofleveranciers met een jaarverplichting kunnen blijven profiteren van de relatief lage kosten voor hernieuwbare brandstofeenheden afkomstig uit met name de zeevaart. Deze wijziging leidt niet tot extra regeldruk; het is immers een voortzetting van het huidige beleid.

Naar verwachting heeft de verlaging van het spaarpercentage van 25 naar 10 procent in volgende kalenderjaren een verhoging van de nalevingskosten tot gevolg, omdat een groter gedeelte van de verplichting tot levering van een minimum hoeveelheid hernieuwbare energie in het desbetreffende kalenderjaar daadwerkelijk fysiek behaald moet worden en de kosten in de toekomst naar verwachting hoger zijn. Tegelijkertijd zal het aanpassen van het spaarpercentage niet leiden tot aanvullende regeldruk.

- Gevolgen voor inboekers van geleverde hernieuwbare energie
De voorgestelde maatregelen maken het mogelijk om onder voorwaarden gecertificeerde vloeibare of gasvormige hernieuwbare brandstof op basis van gesubsidieerde hernieuwbare elektriciteit in te boeken. Daarnaast worden de soorten inboekbare hernieuwbare brandstoffen uitgebreid. Tevens wordt het met de wijziging mogelijk om gecertificeerde hernieuwbare brandstoffen uit het buitenland en leveringen van gecertificeerde hernieuwbare brandstoffen met een waterstofcontainer, in te boeken. Hiernaast wordt de mogelijkheid verlengd voor partijen om leveringen van hernieuwbare brandstoffen aan de zee- en luchtvaart in te boeken.

De inboekers van een geleverde vloeibare of gasvormige hernieuwbare brandstof zullen in het vervolg door een 'vrijwillig systeem' gecertificeerd moeten zijn. Voor zover de geleverde brandstof een vloeibare hernieuwbare brandstof is, moet de locatie waar de hernieuwbare brandstof zich direct voorafgaand aan de levering aan de Nederlandse markt voor vervoer bevond onderdeel van die certificering zijn. De kosten voor certificering bedragen jaarlijks tussen de €2.000 en €4.000.

- Gevolgen voor houders van een rekening met uitsluitend een overboekfaciliteit
De verlaging van het minimum aantal hernieuwbare brandstofeenheden dat een rekeninghouder mag sparen van 2000 naar 1000, heeft voor de houder van een rekening met uitsluitend een overboekfaciliteit beperkte gevolgen. Deze rekeninghouder heeft immers geen verplichting uit hoofde van de systematiek hernieuwbare energie vervoer. Hoogstens vermindert het voordeel dat hij heeft door gespaarde hernieuwbare brandstofeenheden in een volgend kalenderjaar aan te bieden of door zijn rekening voor het stallen van hernieuwbare brandstofeenheden van andere rekeninghouders ter beschikking te stellen.

- Gevolgen voor de consumenten

Door het verlengen van de inboekbevoegdheid van geleverde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen aan luchtvaart en zeevaart, blijft een anders verwachte prijsstijging aan de pomp uit. Niettemin zal de beperking van de spaarlimieten mogelijk tot een beperkte prijsstijging aan de pomp leiden, omdat een groter gedeelte van de prestatie hernieuwbare energie in hetzelfde kalenderjaar van de jaarverplichting geleverd moet worden.

- Gevolgen voor het milieu

De mogelijkheid van het inboeken van met waterstofcontainers geleverde gasvormige hernieuwbare brandstof aan binnenvaart en zeevaart, vergroot met deze nieuwe techniek het verduurzamingsperspectief van die sectoren. Verder zal het verlengen van de inboekbevoegdheid voor zeevaart en luchtvaart leiden tot een hogere totale CO₂-reductie. Door de huidige correctiefactor van 0,4 voor de zeevaart (zie artikel 11, zesde lid, van de Regeling energie vervoer) is namelijk meer fysieke inzet van hernieuwbare energie in deze sector noodzakelijk om dezelfde bijdrage aan energiewaarde ten behoeve van de jaarverplichting te behalen als bij dezelfde inzet in het wegvervoer., Immers, daar waar bij inboeking van geleverde hernieuwbare energie aan wegvervoer ter grootte van één gigajoule één HBE wordt verkregen, levert inboeking van geleverde hernieuwbare energie aan scheepvaart ter grootte van één gigajoule 0,4 HBE op.

Regeldruk

Naast de eerder beschreven gevolgen zal het belangrijkste effect voor de regeldruk de overgang naar certificering voor gasvormige en vloeibare hernieuwbare brandstoffen zijn. Hierdoor krijgen partijen die deze energiedragers willen leveren te maken met jaarlijkse auditkosten van €2.000 tot €4.000. Voor 2025 zal dit een beperkt aantal bedrijven zijn (geschat op 5 op basis van het feit dat in 2023 slechts één bedrijf geleverde hernieuwbare brandstoffen heeft ingeboekt). Na 2025 zal met de implementatie van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie de regeldruk wijzigen. De overgang naar certificering is noodzakelijk om zeker te stellen dat de ingeboekte hernieuwbare brandstoffen aan de criteria uit de richtlijn hernieuwbare energie voldoen en mogen meetellen voor het behalen van het bindend algemeen streefcijfer voor de Unie in 2030.

Naar verwachting zal ook één bedrijf in 2025 in de systematiek een geleverde hoeveelheid hernieuwbare brandstoffen inboeken, gebruikmakend van de nieuwe mogelijkheid van het inboeken van leveringen van hernieuwbare brandstoffen per waterstofcontainer. Deze nieuwe inboeker zal een rekening moeten openen in het register. De totale eenmalige administratieve lasten zullen rond de €6.000 liggen. Hierbij geldt dat dit een nieuwe inboekmogelijkheid in plaats van een plicht betreft en dat de inboeker zelf de afweging kan maken of de kosten zakelijk te rechtvaardigen zijn. De structurele kosten bestaan met name uit het inboeken, handelen en optimaliseren van het gebruik van HBE's en de kosten van de jaarlijkse inboekverificatie. Hierbij wordt uitgegaan van 0.05 fte, aangezien het hier enkel een inboeker betreft, die slechts beperkte handelingen in het register hoeft te vervullen, in tegenstelling tot een verplichtinghouder. Voor de geschatte kosten van een fte wordt €40.000 tot €80.000 per jaar gehanteerd (salaris en werkgeversbijdragen).

Tabel 1: Administratieve lasten inboekers gecertificeerde hernieuwbare brandstoffen

Activiteit	Grootte bedrijf *	Aantal bedrijven	Aantal	Eenheid	Kosten per eenheid (€) **	Totaal (x1000 €)
Kennisgeving regelgeving	n.v.t	1	12	Uur	47	1
Implementatie regelgeving	n.v.t	1	100	Uur	47	5
Openen rekening bij de NEa	n.v.t	1	2	Uur	47	0

Totaal eenmalige kosten						6
Inboeken, handelen en optimaliseren gebruik HBE's	middel	1	0.05 FTE		84600	4
Controle / inspecties / audits voor gecertificeerde hernieuwbare brandstoffen	n.v.t.	5	2 auditkosten		4000	40
Totaal structurele kosten						44

Gecombineerd / totaal

Activiteit	Grootte bedrijf	Totaal (x1000 €)
Eenmalig	n.v.t.	6
Structureel	middel	24

Toetsing regeldruk door ATR

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

HUF-toets door de NEa

In haar toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, concludeert de NEa dat de wijzigingen van het Besluit uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Hierbij adviseert de NEa wel om de overstap op certificering voor hernieuwbare brandstoffen (van niet-biologische oorsprong) uit te stellen tot 2026, in verband met het risico dat de Europese Commissie voorafgaand aan dat kalenderjaar geen of onvoldoende vrijwillige systemen voor de certificering van hernieuwbare brandstoffen heeft erkend. Ook adviseert de NEa om het inboeken van geleverde gasvormige hernieuwbare brandstoffen met waterstofcontainer uit te stellen tot 2026, opdat de betrokken partijen meer tijd verkrijgen om de wijze uit te denken waarop de leveringsconstructie vormgegeven zal worden, alsook mogelijk te maken dat de NEa meer ervaring opdoet met het toezicht op waterstof. De overgang van een systematiek met boekhoudkundige vergroening van geleverde hernieuwbare brandstof met garanties van oorsprong (voor ander gas uit hernieuwbare bronnen) naar een certificeringssystematiek, betekent dat de bepalingen in het over de verificatie hernieuwbare brandstof voor vloeibare hernieuwbare brandstoffen in het Besluit energie vervoer geschrapt kunnen worden. Ten slotte verzoekt de NEa aan het ministerie om de hoogte van de gewijzigde spaarpercentages te onderbouwen.

Naar aanleiding van het NEa-advies heeft het ministerie contact opgenomen met de Europese Commissie over de voortgang van de procedures voor de erkenning van vrijwillige systemen voor hernieuwbare brandstoffen. Op basis van de verklaringen van medewerkers van de Commissie, is het ministerie voldoende gerustgesteld dat aan het einde van kalenderjaar 2024 voldoende vrijwillige systemen erkend of in een afrondende fase van erkenning zullen zijn.

Met betrekking tot de bedenkingen over de invoering vanaf 1 januari 2025 van de inboeker die gasvormige hernieuwbare brandstof aan binnen- en zeeschepen met waterstofcontainers levert, beoogt het ministerie met de belanghebbenden te bewerkstelligen dat met de bekendmaking van de wijziging van de Regeling energie vervoer, ter nadere invulling van dit wijzigingsbesluit, duidelijkheid bestaat over de vormgeving van de leveringsconstructie als ook de bemeting van hoeveelheid geleverde waterstof die de inboeker mag inboeken. Indien ten tijde van de bekendmaking echter geen duidelijkheid over de leveringsconstructie en de bemeting van waterstofcontainers bestaat of indien ook blijkt dat onvoldoende vrijwillige systemen voor hernieuwbare

brandstoffen door de Europese Commissie erkend (of in een afrondende fase van erkenning) zijn, dan zullen deze wijzigingen met een kalenderjaar verdaagd worden. Het ministerie neemt het NEa-advies om de artikelen 16, 17 en 18 van het Besluit energie vervoer (inzake de verificatie hernieuwbare brandstof) te laten vervallen over en herstelt daarmee een verzuim.

In de brief naar aanleiding van haar HUF-toets, heeft de NEa voorts een opmerking gemaakt over de toevoeging "of een vaartuigaansluiting" in de omschrijving van de begripsbepaling *bemeterd leverpunt* en adviseert om deze toevoeging te verwijderen of in een begripsbepaling uit te werken. Het ministerie neemt dit advies niet over; een vaartuig kan redelijkerwijs niet worden gelijkgesteld met een voertuig, terwijl een begripsomschrijving niet nodig om redelijkerwijze te kunnen begrijpen wat onder een *vaartuigaansluiting* moet worden verstaan.

Als onderbouwing van de hoogte van de gewijzigde spaarruimte, geldt dat de gekozen percentages een betere balans weergeven tussen enerzijds de beleidswens en het juridische vereiste om het aantal te sparen HBE's naar de nieuwe systematiek met ERE's, alsmede om het aantal ERE's in de kalenderjaren daarna te beperken (opdat de prestatie hernieuwbare energie in hetzelfde kalenderjaar plaatsvindt als waarover de jaarverplichting geheven wordt) en anderzijds de onderkenning dat een beperkte spaarmogelijkheid van verhandelbare eenheden een wezenlijk onderdeel van een handelssysteem is (opdat de leveranciers tot eindverbruik niet te afhankelijk van de inboekers zijn en de inboekers hun prestaties hernieuwbare energie niet beperken tot de verhandelbare eenheden waarvoor ze een afnemer hebben).

MKB-toets

De voorgestelde wijzigingen van het Besluit energie vervoer zijn in een fysieke bijeenkomst met belanghebbenden besproken. Deze bespreking is vervolgens digitaal gedeeld met alle belanghebbenden, waaronder MKB-bedrijven en hun vertegenwoordigende brancheorganisaties. Tijdens en na afloop van de bijeenkomst hebben de MKB-bedrijven geen bedenkingen over de plannen geuit.

Internetconsultatie

Het voorstel tot wijziging van het Besluit energie vervoer is bekendgemaakt op www.internetconsultatie.nl, waarbij eenieder van 10 juni tot en met 8 juli 2024 in de gelegenheid gesteld werd om een zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen. Op het voorstel zijn in totaal 19 zienswijzen ingediend, waarvan 13 openbaar zijn. De zienswijzen zijn voornamelijk afkomstig van het bedrijfsleven en de brancheorganisaties (ongeveer 95% van de reacties). Hieronder zijn per thema de belangrijkste zienswijzen vanuit de internetconsultatie weergegeven, gevolgd door een reactie van het ministerie. *De voortzetting van de inboekbevoegdheid voor geleverde biobrandstof en hernieuwbare brandstof aan luchtvaartuigen*

Het aantal positieve en negatieve zienswijzen op dit voorstel was gelijk. De voorstanders beklemtonen het belang van de beleidsbestendigheid en het verduurzamingsperspectief voor luchtvaart. De tegenstanders benadrukken dat het opheffen van de opschorting van de inboekbevoegdheid betekent dat het wegvervoer blijft betalen voor de verduurzaming van de luchtvaart. Deze bezorgdheid wordt vergroot door het zogenaamde flexibiliteitsmechanisme van de verordening (EU) 2023/2405 inzake de waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer (ReFuelEU Luchtvaart). Dit mechanisme biedt een tijdelijke mogelijkheid om aan de zogenaamde bijmengverplichting, die deze verordening aan luchtvaartbrandstofleveranciers voor al hun leveringen aan

Unieluchthavens in de Europese Economische Ruimte oplegt, te voldoen in een Unieluchthaven van een lidstaat. Het risico is aanwezig dat luchtvaartbrandstofleveranciers deze mogelijkheid te baat nemen om in Nederland hernieuwbare energie aan luchtvaartuigen te leveren, omdat dit aanvullend met HBE's wordt beloond.

Reactie ministerie: door de inboekmogelijkheid voor leveranciers aan de luchtvaart te behouden in 2025, wil het ministerie zorgen voor continuïteit en beleidszekerheid, alsmede voorkomen dat 2025 een tussenjaar wordt, met een systeem hernieuwbare energie vervoer dat afwijkt van dat in kalenderjaar 2024 gold in afwachting van de systematiek die in kalenderjaar 2026 gaat gelden naar aanleiding van de omzetting van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie. De inzet van hernieuwbare energie in de luchtvaart leidt tot een belangrijke verduurzaming van de sector, te weten een sector die ook in de toekomst sterk afhankelijk van de inzet van biobrandstoffen (en op termijn hernieuwbare brandstoffen) zal zijn. Het is om die reden belangrijk om de levering van hernieuwbare energie aan deze sector te blijven belonen. Of het flexibiliteitsmechanisme in ReFuelEU Luchtvaart een vrije middeling over verschillende lidstaten toestaat of tot Unieluchthavens binnen de lidstaat beperkt, is onderwerp van een discussie. Zeker in het laatste geval zal het gevolg van dat flexibiliteitsmechanisme gering zijn, terwijl bij een ruime uitleg van het mechanisme de gevolgen beperkt zullen zijn tot het kalenderjaar 2025, omdat de nieuwe systematiek hernieuwbare energie vervoer een sectorensturing invoert (waarbij de leverancier tot eindverbruik sector land niet aan zijn jaarverplichting met emissiereductie-eenheden (ERE's) uit de sector luchtvaart mag voldoen). Op basis van bovenstaande redenen handhaaft het ministerie het huidige voorstel.

De voortzetting van de inboekbevoegdheid voor geleverde biobrandstof en hernieuwbare brandstof aan zeeschepen

Een kleine meerderheid van de zienswijzen was positief over het voorstel. De belangrijkste argumenten hiervoor waren dat de verlaging van de factor voor geleverde brandstoffen aan scheepvaart in kalenderjaar 2024 de balans tussen inzet in wegtransport en zeevaart hersteld heeft, alsmede de verwachting dat verordening (EU) 2023/1805 betreffende het gebruik van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in het zeevervoer (FuelEU Maritiem) geen grote aanzuigende werking zal hebben. De tegenstanders van de opheffing van de opschorting van de inboekbevoegdheid voor geleverde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen aan zeevaart, benadrukken dat de verlenging van de inboekbevoegdheid nadelig voor de verduurzamingsmogelijkheden voor het wegtransport is.

Reactie ministerie: door de inboekmogelijkheid voor leveranciers aan de zeevaart te behouden in 2025, wil het ministerie zorgen voor continuïteit en beleidszekerheid, alsmede voorkomen dat 2025 een tussenjaar wordt, met een systeem hernieuwbare energie vervoer dat afwijkt van dat in kalenderjaar 2024 gold in afwachting van de systematiek die in kalenderjaar 2026 gaat gelden naar aanleiding van de omzetting van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie. De inzet van hernieuwbare energie in de zeevaart leidt tot een belangrijke verduurzaming van de sector, een sector die ook in de toekomst sterk afhankelijk van de inzet van biobrandstoffen (en op termijn hernieuwbare brandstoffen) zal zijn. Het is om die reden belangrijk om de levering van hernieuwbare energie aan deze sector te blijven belonen. Op basis van de marktontwikkelingen in reactie op verlaging van de factor naar 0,4 in kalenderjaar 2024, verwacht het ministerie dat de voortzetting van de inboekbevoegdheid voor geleverde biobrandstof en hernieuwbare brandstof aan zeeschepen geen groot gevolg zal hebben op de verduurzaming van het wegvervoer. De ingediende zienswijzen geven bijgevolg geen aanleiding om het voorstel te wijzigen.

De overgang naar erkende vrijwillige systemen voor hernieuwbare brandstoffen

De zienswijzen waren positief op de overgang naar een certificeringssystematiek en de daarmee samenhangende uitbreiding van de mogelijkheden voor het inboeken van geleverde hernieuwbare brandstoffen aan de vervoerssector. Een partij vroeg aandacht voor de tijdige erkenning door de Europese Commissie van vrijwillige systemen voor de certificering van vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstof.

Reactie ministerie: op basis van een bevestiging van de Europese Commissie veronderstelt het ministerie dat de Europese Commissie tijdig voldoende vrijwillige systemen zal erkennen. Indien echter zou blijken dat op het moment van bekendmaking van de eveneens nog te wijzigen Regeling energie vervoer (ter nadere invulling van dit wijzigingsbesluit) voor het kalenderjaar 2025 onvoldoende vrijwillige systemen erkend of in een afrondende fase van erkenning zijn, dan zal deze wijziging met een kalenderjaar verdaagd worden.

De invoering van de inboeker van geleverde gasvormige hernieuwbare brandstof aan binnen- en zeeschepen met een waterstofcontainer

De ontvangen zienswijzen waren positief over het voorstel.

De verlaging van de spaarlimiet

Over de voorgestelde verlaging van de spaarlimiet, waren de zienswijzen overwegend positief. Twee partijen verzochten om de voorgestelde verlaging te beperken, zodat bedrijven minder risico lopen om de spaargrens te overschrijden bij een verkeerde inschatting van de productie. Een partij verzocht om geheel af te zien van verlaging van de spaarlimieten voor rekeninghouders. Daarnaast gaf één partij aan tegen de verlaging van de spaarruimte voor de rekeninghouder te zijn, omdat de verhoging van het percentage van de jaarverplichting een beter middel is om het overschot aan gespaarde HBE's te beperken dan de verlaging van de spaarruimte. Een andere partij vroeg aandacht voor het verschil tussen de spaarlimiet voor de leverancier tot eindverbruik (de onderneming met een jaarverplichting) en de inboeker, met de vraag of deze bescherming nog noodzakelijk is binnen de huidige marktomstandigheden en met het oog op het scheppen van een gelijk speelveld tussen de leverancier tot eindverbruik en de inboeker.

Reactie ministerie: op basis van de brede steun voor de verlaging van de spaarlimiet, houdt het ministerie vast aan de voorgestelde spaarlimieten. Bovendien acht ze het behoudt van het verschil in spaarruimte voor leveranciers tot eindverbruik en van inboekere spaarlimiet noodzakelijk, gezien de verschillende rollen en verplichtingen in de systematiek hernieuwbare energie vervoer.

Artikelsgewijs

Artikel I

A (artikel 1)

De omschrijving van de nieuwe begripsbepaling '*van landbouw, aquacultuur, visserij of bosbouw afkomstige afvalstoffen en residuen*' vindt zijn oorsprong in artikel 2, onderdeel 44, van de richtlijn hernieuwbare energie en dient ter verduidelijking van de artikelen 7, vierde lid, en 8, vierde lid, van het Besluit energie vervoer.

B (artikel 2)

De opsomming van het eerste lid wordt aangevuld met een aanvullende uitzondering op de jaarverplichting. Het betreft vet dat ontstaat bij de verwerking van dierlijke bijproducten en door de verwerker als brandstof voor verwarmingsdoeleinden gebruikt wordt, als vervanger van fossiele brandstoffen zoals gas. Deze toevoeging herstelt een onbedoeld gevolg van de aanvulling van het wetsbegrip *levering tot eindverbruik* naar zware stookolie (accijnsclassificatie).

Het derde lid vervalt, zodat inboeking van geleverde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen aan luchtvaart en zeevaart ook ná 1 januari 2025 mogelijk blijft.

C (artikel 7, vierde lid), D (artikel 8, vierde lid)

De toevoeging van 'ook indien deze in een product is verwerkt voordat zij verder wordt verwerkt in een biobrandstof' dient ter verduidelijking van hetgeen in artikel 29, eerste lid, tweede alinea, tweede volzin, van de richtlijn energie vervoer is opgenomen.

E (artikel 9)

Om zeker te stellen dat de in te boeken vloeibare hernieuwbare brandstoffen voldoen aan de genoemde broeikasgasemissiereductiedrempels ten tijde voor de levering voor gebruik in vervoer, is als eis gesteld dat de vloeibare hernieuwbare brandstoffen zich, direct voorafgaand aan het moment dat ze worden geleverd aan de Nederlandse markt, fysiek bevinden op een opslaglocatie van de inboeker die gecertificeerd is volgens de eisen van een vrijwillig systeem, dan wel op een opslaglocatie van een derde waarover zijn certificering zich uitstrekt. Deze opslaglocatie is de laatste schakel in de leveringsketen van de vloeibare hernieuwbare brandstof, te weten de schakel vanaf waar de hernieuwbare brandstof (in de regel als onderdeel van een mengsel met fossiele brandstof) voor gebruik in een wegvoertuig, een spoorvoertuig of een (lucht)vaartuig geleverd wordt. Of een vloeibare hernieuwbare brandstof aan de Nederlandse markt zijn geleverd, blijkt uit de accijnsboekhouding en ondersteunende boekhouding (bijvoorbeeld de voorraad- en de in- en verkoopboekhouding), gelezen in samenhang met de massabalans van hernieuwbare brandstoffen, die de inboeker over de opslaglocatie (of de opslaglocatie van een derde) moet voeren.

F (artikel 9a)

Met de wijziging van het eerste lid wordt geregeld dat inboekende onderneming van gasvormige hernieuwbare brandstof gecertificeerd dient te zijn door een vrijwillig systeem als gedefinieerd in artikel 1.

Het tweede lid (nieuw) betreft de vaststelling van een nieuw soort inboeker, namelijk de inboeker die waterstof vervaardigt en levert aan de binnenvaart en de zeevaart met verwisselbare waterstofcontainers, als brandstof voor de voortstuwing van het vaartuig. Om de juiste hoeveelheid geleverde waterstof te kunnen bepalen.

Het huidige derde lid (verbod exploitatiesubsidie) komt te vervallen.

G (artikel 15), H (artikel 16), I (artikel 17) en J (artikel 18)

De artikelen 16, 17 en 18 komen te vervallen, vanwege het vervallen van de verificatie hernieuwbare brandstof.

K en L (artikel 29 en artikel 46)

Artikel 29 wijzigt de regels omtrent het sparen van hernieuwbare brandstofeenheden en artikel 46 spiegelt die wijziging voor hoofdstuk 2 van het besluit inzake de rapportage- en reductieverplichting vervoersemissies.

Artikel II

Dit overgangsartikel heeft betrekking op de van toepassing verklaring van de 'oude' HBE-spaarregels van artikel 29 van het Besluit energie vervoer, ten behoeve van het voldoen aan de jaarverplichting over het kalenderjaar 2025. De HBE-spaarregels stellen het aantal per soort HBE's en de percentages vast, dat de leverancier tot eindverbruik in een kalenderjaar maximaal mag sparen, om vervolgens in het daaropvolgende jaar te kunnen gebruiken ten behoeve van het voldoen aan zijn jaarverplichting. Deze spaarregels hebben ook betrekking op de inboeker of een onderneming als bedoeld in artikel 9.7.5.3, derde lid, van de wet, te weten de houder van een rekening met alleen een overboekfaciliteit. Met onderhavig wijzigingsbesluit worden de jaarlijks maximaal te sparen HBE's en de percentages verlaagd. Dit overgangsartikel regelt dat de gunstigere spaarregels nog van toepassing blijven voor het sparen van HBE's ten behoeve van het voldoen aan de jaarverplichting over kalenderjaar 2025. Nadat op 1 mei 2025 ingevolge artikel 9.7.2.5, eerste lid, van de Wet milieubeheer, door de NEa eerst het noodzakelijk aantal per soort HBE's zijn afgeschreven om te kunnen voldoen aan de jaarverplichting voor kalenderjaar 2024, zal het restant aan HBE's uit 2024 met toepassing van de 'oude' spaarregels worden vastgesteld, om vervolgens dit deel van de gespaarde HBE's te kunnen gebruiken om te voldoen aan de jaarverplichting over kalenderjaar 2025.

Artikel III

De inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit is voorzien op 1 januari 2025, hetgeen bij een afzonderlijk koninklijk besluit zal worden vastgesteld. Dit betekent dat de huidige systematiek hernieuwbare energie nog voor één jaar van toepassing is en daarna met ingang van 1 januari 2026 wordt vervangen door een aangepaste systematiek, naar aanleiding van de implementatie van richtlijn (EU) 2023/2413. Indien echter, zoals hiervoor al aangegeven, ten tijde van de bekendmaking van de eveneens nog te wijzigen Regeling energie vervoer (ter nadere invulling van dit wijzigingsbesluit) nog geen duidelijkheid bestaat over de leveringsconstructie en de bemeting van waterstofcontainers of indien blijkt dat onvoldoende vrijwillige systemen voor hernieuwbare brandstoffen door de Europese Commissie erkend (of in een afrondende fase van erkenning) zijn, dan zal de inwerkingtreding van deze wijzigingen – in ieder geval – met een kalenderjaar verdaagd worden.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT – OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,

C.A. Jansen