

WIJ **W**ILLEM **A**ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Opmerking: de vaststelling van de hoogte van de limiet HBE conventioneel van 1,3% in artikel 3, tweede lid (zie ook toelichting op p. 15) is nog indicatief in het licht van motie De Hoop (Kamerstukken II 2020/21, 35626, nr. 21), waarbij wordt gezien of en wanneer een afbouw naar 0% mogelijk is met het oog op beschikbare alternatieven en het behalen van de Klimaatambities. De relevante passages zijn voorzien van een kader.

Besluit van

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

Op de voordracht van de Staatssecretaris voor Infrastructuur en Waterstaat van 28 juni 2021, nr. IENW/BSK-2021/104100, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken; Gelet op 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 2019, L 133) en de artikelen 9.7.1.2, eerste en tweede lid, 9.7.2.1, eerste en tweede lid, 9.7.2.4, derde lid, 9.7.2.5, tweede lid, 9.7.3.8, 9.7.4.1, eerste lid, onderdeel e, en derde lid, 9.7.4.2, onderdelen a en c, 9.7.4.3, onderdelen a en b, 9.7.4.4, eerste lid, onderdelen a en b, en tweede lid, 9.7.4.7, tweede lid, 9.7.4.8, eerste en vijfde lid, 9.7.4.12, vierde lid, 9.7.4.13, vierde lid, 9.7.5.6, tweede lid, en 9.8.2.5, tweede lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van , nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, 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 alfabetische volgorde worden de volgende begrippen met de bijbehorende begripsomschrijvingen ingevoegd:

belastingentrepot: belastingentrepot als bedoeld in artikel 1a van de Wet op de accijns;

directe lijn: een of meer leidingen voor het transport van gas of elektriciteit, die een geïsoleerde productie-installatie van een producent rechtstreeks verbindt met een geïsoleerde gebruiker van gas of elektriciteit en die:

- a. niet is verbonden met een gastransportnet of een andere leiding voor het transport van gas, dan wel
- b. niet verbonden is met een elektriciteitsnet of met een andere verbinding voor het transport van elektriciteit;

hernieuwbare brandstofeenheid bijlage-IX-B: hernieuwbare brandstofeenheid bijlage-IX-B als bedoeld in artikel 9.7.3.1 van de wet;

soort hernieuwbare energie: de soorten hernieuwbare energie, bedoeld in artikel 9.7.4.1, eerste lid, van de wet.

2. De begrippen 'verificateur hernieuwbare brandstof', 'verificatie hernieuwbare brandstof' en 'verificatieverklaring hernieuwbare brandstof' met de bijbehorende begripsomschrijvingen vervallen.

B

Artikel 2 komt te luiden:

Artikel 2

1. De in titel 9.7 van de wet opgenomen bepalingen met betrekking tot de leverancier tot eindverbruik zijn niet van toepassing op:
 - a. de leverancier tot eindverbruik over het kalenderjaar waarin zijn levering tot eindverbruik opgeteld minder is dan 500.000 liter;
 - b. zijn levering tot eindverbruik aan zeevaart.
2. Leveringen van biobrandstoffen aan zeevaart, met uitzondering van leveringen van biobrandstoffen die leiden tot bijschrijving van een hernieuwbare brandstofeenheid geavanceerd, zijn van de toepassing van paragraaf 9.7.4 van de wet uitgesloten.
3. Leveringen van biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen aan luchtvaart en zeevaart zijn met ingang van 1 januari 2025 van de toepassing van paragraaf 9.7.4 van de wet uitgesloten.

C

In het opschrift van hoofdstuk 1, paragraaf 2, vervalt 'vervoer'.

D

Artikel 3 komt te luiden:

Artikel 3

1. Het gedeelte van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik, bedoeld in artikel 9.7.2.1, eerste lid, van de wet, waarbij het aantal hernieuwbare brandstofeenheden naar boven wordt afgerond, is voor het kalenderjaar:

- a. 2022: 16,4 procent;
- b. 2023: 17,4 procent;
- c. 2024: 18,4 procent;
- d. 2025: 19,7 procent;
- e. 2026: 21,0 procent;
- f. 2027: 22,3 procent;
- g. 2028: 23,7 procent;
- h. 2029: 25,2 procent;
- i. 2030: 26,8 procent;

2. Voor de toepassing van het eerste lid, is het percentage van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik ingevuld met hernieuwbare brandstofeenheden conventioneel voor de kalenderjaren 2022 tot en met 2030 ten hoogste 1,3 procent, waarbij het aantal hernieuwbare brandstofeenheden conventioneel naar beneden wordt afgerond.¹

3. Voor de toepassing van het eerste lid, is het percentage van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik ingevuld met hernieuwbare brandstofeenheden geavanceerd, waarbij het aantal hernieuwbare brandstofeenheden geavanceerd naar boven wordt afgerond, voor het kalenderjaar:

- a. 2022: ten minste 1,7 procent;
- b. 2023: ten minste 2,3 procent;
- c. 2024: ten minste 2,9 procent;
- d. 2025: ten minste 3,5 procent;
- e. 2026: ten minste 4,2 procent;
- f. 2027: ten minste 4,9 procent;
- g. 2028: ten minste 5,5 procent;
- h. 2029: ten minste 6,3 procent;
- i. 2030: ten minste 7,0 procent.

4. Voor de toepassing van het eerste lid, is het percentage van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik ingevuld met hernieuwbare brandstofeenheden bijlage IX-B voor de kalenderjaren 2022 tot en met 2030 ten hoogste 9,0 procent, waarbij het aantal hernieuwbare brandstofeenheden bijlage IX-B naar beneden wordt afgerond.

E

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

- 1. In het eerste lid wordt 'van benzine en diesel' vervangen door 'van benzine, diesel en zware stookolie'.
- 2. In het tweede lid vervalt 'direct'.

F

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

¹ Zie opmerking p.1

1. Onder verlettering van de onderdelen c en d tot d en e wordt in het eerste lid een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - c. het aantal op de rekening beschikbare hernieuwbare brandstofeenheden bijlage IX-B wordt afgeschreven, tot ten hoogste het in artikel 3, vierde lid, genoemde gedeelte van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik;
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Indien na toepassing van de afschrijving, bedoeld in het eerste lid, niet is voldaan aan de jaarverplichting, wordt het aantal per soort verschuldigde hernieuwbare brandstofeenheden als volgt vastgesteld:
 - a. het aantal hernieuwbare brandstofeenheden conventioneel is even groot als het gedeelte van de energie-inhoud, bedoeld in artikel 3, tweede lid, dat de leverancier tot eindverbruik bij de afschrijving van de jaarverplichting ingevolge het eerste lid, onderdeel b, niet gebruikt heeft;
 - b. het aantal hernieuwbare brandstofeenheden bijlage IX-B is even groot als het gedeelte van de energie-inhoud, bedoeld in artikel 3, vierde lid, dat de leverancier tot eindverbruik bij de afschrijving van de jaarverplichting ingevolge het eerste lid, onderdeel c, niet gebruikt heeft;
 - c. het aantal hernieuwbare brandstofeenheden overig is even groot als de resterende jaarverplichting na toepassing van onderdelen a en b.

G

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'conventioneel,' toegevoegd 'bijlage IX-B, '.
2. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:
 2. Indien het aantal hernieuwbare brandstofeenheden bijlage IX-B op een rekening minder dan nul is, worden bijgeschreven hernieuwbare brandstofeenheden bijlage IX-B, overig en geavanceerd in deze volgorde afgeschreven.

H

In het opschrift van hoofdstuk 1, paragraaf 4, vervalt 'vervoer'.

I

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, vervalt 'voor vervoer'.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. De onderneming, genoemd in het eerste lid, die vanaf een andere dan zijn eigen accijnsgoederenplaats levert aan de Nederlandse markt, voert een massabalanssysteem als bedoeld in artikel 30, eerste lid, van de richtlijn hernieuwbare energie over de accijnsgoederenplaats of belastingentrepot.
3. Het derde lid komt te luiden:

3. Vloeibare biobrandstof die wordt ingeboekt in het register, voldoet aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria, bedoeld in artikel 29, tweede tot en met zevende lid en tiende lid, van de richtlijn hernieuwbare energie.
4. Het vierde lid komt te luiden:
 4. In afwijking van het derde lid voldoet vloeibare biobrandstof die vervaardigd is uit niet van landbouw, aquacultuur, visserij of bosbouw afkomstige afvalstoffen en residuen, aan de broeikasgasemissiereductiecriteria, bedoeld in artikel 29, tiende lid, van de richtlijn hernieuwbare energie.
5. In het zesde lid vervalt 'voor vervoer'.

J

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Gasvormige biobrandstof die aan vervoer in Nederland wordt geleverd met behulp van het gastransportnet, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet, kan slechts worden ingeboekt in het register door een onderneming die afnemer is als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel o, van die wet en die:
 - a. een aansluiting heeft als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel m, van die wet, die uitsluitend bestemd is voor de levering van gas aan vervoer in Nederland en gekoppeld is aan een bemeterd leverpunt; of
 - b. over een bemeterd leverpunt beschikt, voorzien van een geregeld meetinstrument als bedoeld in artikel 1 van de Metrologiewet, met een geldige conformiteitsbeoordeling als bedoeld in artikel 6 van die wet en voorzien van de voor dat meetinstrument voorgeschreven merktekens als bedoeld in artikel 8 van die wet.
2. In het tweede lid vervalt 'als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel an, onder 1^o, van de Gaswet'.
3. Het derde lid komt te luiden:
 3. Gasvormige biobrandstof die wordt ingeboekt in het register voldoet aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria, bedoeld in artikel 29, tweede tot en met zevende lid en tiende lid, van de richtlijn hernieuwbare energie.
4. Het vierde lid komt te luiden:
 4. In afwijking van het derde lid voldoet gasvormige biobrandstof die vervaardigd is uit niet van landbouw, aquacultuur, visserij of bosbouw afkomstige afvalstoffen en residuen aan de broeikasgasemissiereductiecriteria, bedoeld in artikel 29, tiende lid, van de richtlijn hernieuwbare energie.

K

Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. Vloeibare hernieuwbare brandstof wordt slechts ingeboekt in het register:
 - a. voor de soorten vastgesteld bij ministeriële regeling;
 - b. indien voor de ingeboekte soort hernieuwbare brandstof de onderneming, bedoeld in het eerste lid, beschikt over een verificatieverklaring hernieuwbare brandstof, bedoeld in artikel 17, eerste lid; en
 - c. de ingeboekte hernieuwbare brandstof voldoet aan de broeikasgasemissiereductiedrempels, bedoeld in artikel 25, tweede lid, van de richtlijn hernieuwbare energie.
2. Het derde lid vervalt, onder vernumming van het vierde lid tot derde lid.

L

Na artikel 9 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 9a

1. Gasvormige hernieuwbare brandstof die als waterstof aan vervoer in Nederland geleverd wordt, kan slechts worden ingeboekt in het register door een onderneming die beschikt over een vergunning bij of krachtens de Omgevingswet voor de ontvangst, de opslag en de verkoop van waterstof en die beschikt over een bemeterd leverpunt.
2. Gasvormige hernieuwbare brandstof die wordt ingeboekt in het register voldoet aan de broeikasgasemissiereductiedrempels, bedoeld in artikel 25, tweede lid, van de richtlijn hernieuwbare energie.
3. Voor gasvormige hernieuwbare brandstof die wordt ingeboekt in het register en voor de energie uit hernieuwbare bron met behulp waarvan die hernieuwbare brandstof is geproduceerd, is geen exploitatiesubsidie betaald.

M

Artikel 10 komt te luiden:

Artikel 10

1. Elektriciteit die geleverd wordt aan de bestemmingen, bedoeld in artikel 9.7.4.1, eerste lid, onderdeel e, van de wet, kan slechts worden ingeboekt in het register door een onderneming die afnemer is als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Elektriciteitswet 1998 en die:
 - a. een aansluiting heeft als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van die wet die, dan wel een secundair allocatiepunt als bedoeld in het codebesluit meerdere leveranciers op een aansluiting (Stcrt. 2017, 39821) dat, uitsluitend bestemd is voor de levering van elektriciteit aan die bestemmingen en gekoppeld is aan een bemeterd leverpunt;
 - b. beschikt over een bemeterd leverpunt, voorzien van een geregeld meetinstrument als bedoeld in artikel 1 van de Metrologiewet, met een geldige conformiteitsbeoordeling als bedoeld in artikel 6 van die wet en voorzien van de voor dat meetinstrument voorgeschreven merktekens als bedoeld in artikel 8 van die wet; of
 - c. een aansluiting heeft als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van die wet die uitsluitend bestemd is voor de levering van elektriciteit aan die bestemmingen en die als onderneming openbaar vervoersdiensten aanbiedt.
2. Elektriciteit die geleverd wordt aan de bestemmingen als bedoeld in artikel 9.7.4.1, eerste lid, onderdeel e, van de wet, met behulp van een directe lijn, kan slechts worden ingeboekt in het register door een onderneming die elektriciteit levert met behulp van een bemeterd leverpunt.

3. In afwijking van het eerste lid kan elektriciteit die geleverd wordt aan binnenvaartschepen worden ingeboekt in het register door een onderneming die de elektriciteit levert met behulp van een accupakket of elektrolyt.
4. Voor elektriciteit als bedoeld in het tweede lid, die wordt opgewekt met biomassa-brandstoffen als bedoeld in artikel 2, zevenentwintigste lid, van de richtlijn hernieuwbare energie, voldoen bedoelde biomassa-brandstoffen aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria, bedoeld in artikel 29, tweede tot en met zevende lid en tiende lid, en aan de efficiëntie-eisen, bedoeld in artikel 29, elfde lid, van die richtlijn.
5. Voor de elektriciteit als bedoeld in het tweede lid die wordt ingeboekt in het register is geen exploitatiesubsidie betaald.
6. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:
 - a. elektriciteit die geleverd wordt met behulp van een directe lijn als bedoeld in het tweede lid;
 - b. het aantonen van geleverde elektriciteit met behulp van een accupakket of elektrolyt als bedoeld in het derde lid;
 - c. het aantonen of de geleverde elektriciteit tot een aanvullende hernieuwbare energieproductiecapaciteit heeft geleid.

N

Artikel 11 vervalt.

O

Artikel 12 komt te luiden:

Artikel 12

1. De energie-inhoud van de biobrandstof die is geproduceerd uit grondstoffen als bedoeld in artikel 9.7.4.6, eerste lid, onderdeel b, of onderdeel c, van de wet, wordt bij inboeking in het register vermenigvuldigd met een bij ministeriële regeling te bepalen factor.
2. De energie-inhoud van bij ministeriële regeling aangewezen soorten hernieuwbare brandstof wordt bij inboeking in het register vermenigvuldigd met een bij ministeriële regeling te bepalen factor, onder bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden.

P

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. In het eerste lid (nieuw) vervalt 'direct'.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Artikel 5 is van overeenkomstige toepassing.

Q

In artikel 15, tweede lid, wordt 'de artikelen 16 tot en met 18' vervangen door 'de artikelen 17, 20 en 23'.

R

Artikel 17 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
 2. De verificateur hernieuwbare brandstof toetst met een materialiteitsgrens van twee procent de hoeveelheid in Nederland uit waterstof geproduceerde hernieuwbare brandstof, opgenomen in de lijst, bedoeld in artikel 9, tweede lid, onderdeel a.
2. Er wordt twee leden toegevoegd, luidende:
 3. De verificateur hernieuwbare brandstof geeft geen verificatieverklaring hernieuwbare brandstof af indien niet is voldaan aan de eisen, bedoeld in artikel 9.7.4.4, eerste lid, van de wet.
 4. De verificateur hernieuwbare brandstof trekt onverwijld een verklaring in die is afgegeven in strijd met de eisen, bedoeld in artikel 9.7.4.4, eerste lid, van de wet.

S

Aan artikel 20 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. De dubbeltellingverificateur trekt onverwijld een verklaring in die is afgegeven in strijd met de eisen, bedoeld in artikel 9.7.4.8, eerste lid, van de wet.

T

Artikel 23, tweede lid, komt te luiden:

2. De inboekverificateur toetst met een materialiteitsgrens van twee procent van de totale hoeveelheid ingeboekte hernieuwbare energie per geleverde soort hernieuwbare energie waarop de verificatieverklaring betrekking heeft:
 - a. de hoeveelheid ingeboekte hernieuwbare energie naar energie-inhoud in verhouding tot de aantoonbaar geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie;
 - b. de overname van de kenmerken van en gegevens over de ingeboekte hernieuwbare energie; en
 - c. de levering aan de bestemmingen, bedoeld in artikel 9.7.4.1, eerste lid, van de wet, zoals die blijkt uit de bedrijfsadministratie.

U

In de titelaanduiding van hoofdstuk 1, paragraaf 5, vervalt 'vervoer'.

V

Artikel 29 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid vervalt 'vervoer'.
2. In het vierde lid wordt, onder verlettering van onderdeel c tot d, een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - c. hernieuwbare brandstofeenheden bijlage IX-B;

W

In artikel 30, onderdeel a, wordt 'per soort ingeboekte hernieuwbare energie vervoer' vervangen door 'per ingeboekte soort hernieuwbare energie'.

X

Artikel 31 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a vervalt 'tot de datum van publicatie'.
2. In onderdeel c wordt '1 april' vervangen door '1 mei'.

Y

In artikel 33 vervalt het begrip 'Kyotorekening'.

Z

Artikel 36 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. De gevolgen van een ambtshalve vaststelling als bedoeld in artikel 9.8.2.4, eerste of tweede lid, van de wet, worden verrekend met het saldo van het lopende kalenderjaar.

AA

Artikel 37 komt te luiden:

Artikel 37

1. Bij de afschrijving, bedoeld in artikel 9.8.2.5, eerste lid, onderdeel b, van de wet, wordt het aantal per soort hernieuwbare brandstofeenheden afgeschreven, volgens de volgorde, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdelen b tot en met e.
2. Artikel 5, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

AB

Het opschrift van hoofdstuk 2, paragraaf 3, komt te luiden:

§ 3. Hernieuwbare brandstofeenheden

AC

De artikelen 39 tot en met 41 vervallen.

AD

In artikel 45, tweede lid, wordt 'de artikel 9.8.2.5' vervangen door 'artikel 9.8.2.5'.

AE

Artikel 48 vervalt.

AF

Artikel 49 vervalt.

Artikel II

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen 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 VOOR INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit besluit betreft een wijziging van het Besluit energie vervoer. Het Besluit energie vervoer bevat regels ter uitwerking van de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer. Onderhavige wijzigingen zijn het gevolg van de wijziging van titel 9.7 van de Wet milieubeheer², in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europese Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2018, L 328) (herschikking; hierna: richtlijn hernieuwbare energie), in aanmerking genomen de afspraken uit het Klimaatakkoord³ ten aanzien van aanvullende inzet van hernieuwbare energie in het wegverkeer. De richtlijn hernieuwbare energie moet uiterlijk 30 juni 2021 zijn geïmplementeerd; deel III van deze toelichting bevat de implementatietabel van de richtlijn hernieuwbare energie.

In titel 9.7 van de Wet milieubeheer is de systematiek hernieuwbare energie neergelegd, die Nederland ingevoerd heeft om zijn bindend nationaal streefcijfer hernieuwbare energie te behalen. Deze systematiek bestaat uit twee hoofdonderdelen: enerzijds verplicht de systematiek brandstofleveranciers, die hoeveelheden benzine, diesel en zware stookolie tot verbruik uitslaan aan andere bestemmingen dan zeevaart, tot het jaarlijks leveren van een vooraf vastgestelde compenserende prestatie energie uit hernieuwbare bronnen in de vorm van hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's), de zogenaamde jaarverplichting; anderzijds beloont de systematiek de ondernemingen die energie uit hernieuwbare bronnen aan vervoer leveren met HBE's, de zogenaamde inboekbevoegdheid.

Volgens de richtlijn hernieuwbare energie dient de lidstaat van zijn brandstofleveranciers een bijdrage aan het behalen van het bijzonder bindend nationaal streefcijfer hernieuwbare energie (in vervoer) te verlangen die in 2030 niet lager is dan 14% van het eindverbruik van energie in de vervoerssector. Met het oog op de berekening van deze minimumbijdrage, mag de lidstaat de energie-inhoud van bepaalde geleverde soorten hernieuwbare energie en de geleverde hernieuwbare energie aan bepaalde bestemmingen, met een bepaalde factor vermenigvuldigen.

Door het toekennen van een gemiddelde broeikasgasbesparing aan de HBE, is de systematiek hernieuwbare energie ook dienstbaar aan het behalen van de reductieverplichting van de richtlijn brandstofkwaliteit⁴, zoals omgezet in titel 9.8 van de Wet milieubeheer.

De vaststelling van de (nieuwe) richtlijn hernieuwbare energie leidt tot een aanpassing van de reeds bestaande systematiek hernieuwbare energie van titel 9.7 van de Wet milieubeheer, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de afspraken uit het Klimaatakkoord. Daarin is afgesproken dat naast de inzet van elektriciteit en waterstof, maximaal 27 PJ hernieuwbare brandstoffen in het wegverkeer bovenop het 2030 scenario van de Nationale Energieverkenning (NEV) 2017 ingezet. De 27 PJ komt (in de formele CO₂-berekeningen) overeen met een CO₂-reductie van 2 Mton.

² Kamerstukken II 2020/21, 35626, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 342, p. 48 ev.

⁴ Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad (PbEG 1998, L 350).

Naast de wijzigingen in het Besluit energie vervoer die samenhangen met de aanpassing van titel 9.7 van de Wet milieubeheer, zijn met dit wijzigingsbesluit tevens enkele artikelen in het Besluit energie vervoer aangepast ter verbetering van de bestaande systematiek van titel 9.8 van de Wet milieubeheer. Hoewel in het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn hernieuwbare energie ook een belangrijke wijziging van de systematiek van titel 9.8 van de Wet milieubeheer wordt voorgesteld (introductie van een broeikasgasreductie-eenheid, BKE), is in de bijbehorende memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ook aangegeven dat deze systematiek nog niet per 2022 van kracht zal worden, maar mogelijk op een later moment zal worden geïntroduceerd. Deze wijziging van het Besluit energie vervoer bevat derhalve (nog) niet de nadere regels ter uitwerking van dit nieuwe BKE-instrumentarium, maar ziet met name op het schrappen van artikelen die betrekking hebben op exploitatiereductie-eenheden (UER's), die ingevolge het wetsvoorstel in titel 9.8 van de Wet milieubeheer komen te vervallen.

De onderhavige wijzigingen van het Besluit energie vervoer worden in hoofdlijnen in hoofdstuk 2 van deze nota van toelichting toegelicht. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan op aspecten rondom de uitvoering en handhaving van de (nieuwe) regels van de systematiek hernieuwbare energie, terwijl in hoofdstuk 4 de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu worden toegelicht. Hoofdstuk 5 behandelt de advisering en consultatie van dit wijzigingsbesluit. Het tweede deel van deze nota van toelichting bevat een artikelsgewijze toelichting. Deel III van de nota van toelichting bevat de implementatietabel van de richtlijn hernieuwbare energie.

2. Hoofdlijnen wijziging Besluit energie vervoer

2.1 Samenvatting op hoofdlijnen

Het hoofddoel van het nationale beleid betreffende hernieuwbare energie voor vervoer en daarmee de systematiek hernieuwbare energie vervoer, is het behalen (dan wel het leveren van een significante bijdrage aan het behalen) van het algemeen bindend nationaal streefcijfer uit de richtlijn hernieuwbare energie. Hierdoor zorgt Nederland, in gezamenlijkheid met de andere lidstaten, dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Europese Unie in 2030 ten minste 32% bedraagt (zie artikel 3 richtlijn hernieuwbare energie). Daarnaast dienen alle lidstaten hun brandstofleveranciers te verplichten tot het leveren van een minimum bijdrage aan het behalen van de algemene doelstelling, met de vaststelling van een bijzonder bindend nationaal streefcijfer voor het aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector van ten minste 14% in 2030 (zie artikel 25 richtlijn hernieuwbare energie).

De richtlijn hernieuwbare energie biedt ruimte voor de lidstaten om de doelstellingen met eigen nationaal beleid in te vullen, mits de lidstaten overeenkomstig de in de richtlijn hernieuwbare energie opgenomen berekeningsmethoden (zie artikelen 7 en 25 tot en met 27 richtlijn hernieuwbare energie) kunnen aantonen in 2030 te hebben voldaan aan de bindende streefcijfers. De door de richtlijn hernieuwbare energie geboden beleidsruimte wordt in Nederland in belangrijke mate ingevuld met de afspraken uit het Klimaatakkoord, in het kader van de Parijsdoelstelling.

Bovengenoemde doelstellingen dienen binnen een robuuste systematiek verwezenlijkt te worden, waarin de nadruk op een hernieuwbare energiedrager van hoge kwaliteit, bijvoorbeeld biobrandstof uit bijlage IX A-grondstoffen (geavanceerde biobrandstof), ligt. De noodzakelijke wijziging van de systematiek hernieuwbare energie vervoer wordt vormgegeven langs drie beleidshoofdoelen, te weten:

- de robuustheid van de systematiek (paragraaf 2.2);
- de kwaliteit van de hernieuwbare energiedragers (paragraaf 2.3); en
- de kwantitatieve bijdrage aan de klimaatdoelstelling (paragraaf 2.4).

Gelet op de dynamiek in de markt van hernieuwbare energie voor vervoer, is van belang om regelmatig evaluaties uit te voeren. Zoals toegezegd aan de Tweede Kamer⁵, zal de eerste evaluatie twee jaar na inwerkingtreding van de nieuwe regels plaatsvinden. Deze evaluatie is gericht op de effecten van de aangescherpte maatregelen ter versterking van het toezicht en ter vergroting van de transparantie in het licht van het advies, neergelegd in de Integrale Ketenanalyse Duurzame Biobrandstoffen.⁶ Bij de evaluatie zal worden beoordeeld of de maatregelen ter versterking van de systematiek afdoende zijn of dat aanvullende maatregelen geboden zijn.

Bij deze evaluatie zal ook worden beoordeeld of de systematiek hernieuwbare energie vervoer, in het bijzonder de hoogte van de jaarverplichting en de hoogte van de vermenigvuldigers van ingeboekte leveringen van hernieuwbare energie aan vervoer, op koers ligt om de beoogde bijdragen aan de klimaatverplichtingen te verwezenlijken. Tot slot wordt ook de inboekbevoegdheid voor luchtvaart en zeevaart onderdeel van de evaluatie. De inboekbevoegdheid voor deze bestemmingen eindigt uiterlijk per 1 januari 2025, tenzij sectorspecifiek beleid een eerdere beëindiging van de inboekbevoegdheid voor de sector mogelijk maakt. Leidend is en blijft of de vrijwillige inboekbevoegdheid voor luchtvaart en zeevaart te verenigen is met de randvoorwaarde dat met de jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer de nationale en Europese klimaatdoelstellingen voor wegvervoer en binnenvaart behaald worden. De evaluatie kan onder meer benut worden om te beoordelen of de transitie naar een eigen systematiek op schema ligt voor een naadloze aansluiting op vastgesteld (inter)nationaal beleid. Daarbij is bovengenoemde randvoorwaarde altijd leidend.

2.2 Robuustheid van de systematiek

Na meerdere fraudezaken met biobrandstoffen in binnen- en buitenland, is meer aandacht ontstaan voor maatregelen ter versterking van certificeringssystemen voor de duurzaamheid van biobrandstoffen. In deze context verlangt de (herziene) richtlijn hernieuwbare energie dat lidstaten (publiek) toezicht op de conformiteit beoordelingsinstantie (hierna: cbi) gaan houden. Daarnaast voorziet de richtlijn in de oprichting van een Uniedatabank waarin door markdeelnemers transacties en de duurzaamheidskenmerken van transportbrandstoffen worden bijgehouden, omwille van de vergroting van transparantie in de aanvoerketen van met name biobrandstof.

In Nederland was een fraudezaak aanleiding voor het opstellen van de Integrale Ketenanalyse Duurzame Biobrandstoffen.⁷ Op grond van deze analyse zijn in de wijziging van titel 9.7 van de Wet milieubeheer ten behoeve van het versterken van publiek toezicht de volgende maatregelen voorgesteld:

- publiek toezicht op biobrandstofproducenten in Nederland door de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa);
- publiek toezicht op gecertificeerde schakels in de keten van duurzaamheid in Nederland door de NEa;
- publiek toezicht op cbi's (certificeringsorganen) door de NEa.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 553.

⁶ Zie noot 3.

⁷ Zie noot 3.

Deze maatregelen verschaffen de NEa de bevoegdheden om de aanvoerketen van duurzame biobrandstoffen in Nederland te bewaken, opdat de systematiek hernieuwbare energie vervoer beter tegen misbruik gewapend is. Daarnaast wordt in de EU een coalitie gevormd om strategische informatie-uitwisseling tussen beleid en toezicht mogelijk te maken.

2.3 Kwaliteit van de hernieuwbare energiedragers

2.3.1 Duurzaamheidseisen

Nederland stelt in het Klimaatakkoord, en de uitwerking daarvan in het SER-advies Biomassa in Balans⁸ en de daaropvolgende Kabinetsreactie Duurzaamheidskader Biograndstoffen⁹, duurzaamheidseisen aan het gebruik van biograndstoffen¹⁰ en streeft waar mogelijk naar elektrificatie. Het Besluit energie vervoer geeft invulling aan dat Duurzaamheidskader.

2.3.2 Limiet gebruik conventionele biobrandstof tot 2030 op niveau 2020 (1,3%)

Onder een conventionele biobrandstof wordt een biobrandstof uit voedsel- en voedergewassen verstaan. In het Klimaatakkoord is het volgende afgesproken: *“Daarom komen alle partijen overeen dat voor het realiseren van deze hernieuwbare energiedoelstelling voor transport (inclusief de 27 PJ) in ieder geval niet meer additionele biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in Nederland worden ingezet dan het niveau van 2020”*. Ter uitvoering van deze afspraak wordt het percentage van de limiet conventionele biobrandstof gemaximeerd op 1,3% van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik vastgesteld. Op wetsniveau is daarnaast vastgelegd dat alleen geleverde biobrandstof uit voedsel- en voedergewassen, die volgens de gedelegeerde verordening (EU) 2019/807¹¹ een laag risico op indirecte veranderingen van landgebruik (ILUC) hebben, ingeboekt mag worden. Op dit moment geldt alleen palmolie als een grondstof met een hoog risico op ILUC en mag een geleverde biobrandstof uit palmolie bijgevolg niet ingeboekt worden, tenzij de palmolie een gecertificeerd laag risico op ILUC heeft. Dit is in lijn met motie Schonis.¹² De regering volgt ter uitvoering van deze motie de gedelegeerde verordening (EU) 2019/807, om te bepalen welke grondstoffen een hoog risico op ILUC hebben. De gedelegeerde verordening is namelijk vastgesteld op basis van de best beschikbare en meest actuele wetenschappelijke data ten aanzien van ILUC. Deze gedelegeerde verordening zal door de Europese Commissie in 2021 worden geactualiseerd. Conform de motie van de leden

⁸ Biomassa in balans - Een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biograndstoffen; SER 8 juli 2020.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 617.

¹⁰ In het SER-advies (zie noot 6) wordt de term biograndstoffen geïntroduceerd, als substituuut voor biomassa, teneinde beter de diversiteit en de waarde van biomassa weer te kunnen geven. In de Kabinetsreactie (zie noot 7) is de term biograndstoffen overgenomen.

¹¹ Gedelegeerde verordening (EU) 2019/807 van de commissie van 13 maart 2019 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het bepalen van de grondstoffen met een hoog risico van indirecte veranderingen in landgebruik waarbij een belangrijke uitbreiding van het productiegebied naar land met grote koolstofvoorraden waar te nemen valt, en de certificering van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen met een laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik (PbEU 2019, L 133). *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.*

¹² Kamerstukken II, 2019/20, 31305, nr. 300.

Kröger en Lacin¹³ neemt de regering bij deze actualisatie een proactieve rol op zich door onder andere haar kennis op dit domein te delen met de Europese Commissie en de andere lidstaten. Conform voornoemde motie Schonis zal de regering zich daarbij inspannen om ook sojaolie aan te merken als een grondstof met een hoog risico. De regering volgt dus in regelgevend opzicht de invulling die is gegeven met gedelegeerde verordening (EU) 2019/807 voor gewassen met hoog ILUC-risico, maar tegelijkertijd zal het zich actief blijven inspannen om de partijen te wijzen op de afspraak uit het Klimaatakkoord waarin zij toezeggen de huidige praktijk waarin geen palm- en sojaolie wordt ingezet voor biobrandstoffen, voort te zetten.

Het gebruik van biobrandstof uit voedsel- en voedergewassen is nagenoeg stabiel gebleven tussen 2011 en 2019.¹⁴ Het betrof bijna uitsluitend de inzet van biobrandstof uit suiker- en zetmeelhoudende gewassen als bio-ethanol in benzine.¹⁵

2.3.3 Limiet inzet biobrandstof bijlage IX-deel B tot 2030 op niveau 2020 (9,0%; inclusief dubbeltelling)

De richtlijn hernieuwbare energie beperkt de inzet van biobrandstof uit grondstoffen, bedoeld in bijlage IX-deel B van de richtlijn hernieuwbare energie, bij het voldoen aan de jaarverplichting. Bijlage IX-deel B bestaat momenteel uit de categorie gebruikt frituurvet en gebruikte bakolie en de categorie dierlijke vetten categorie 1 en 2. Het zijn grondstoffen die geen geavanceerde technologie vergen bij de omzetting naar een biobrandstof. De richtlijn hernieuwbare energie stelt een maximum limiet van 1,7% fysiek (3,4% met dubbeltelling) van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik bij het voldoen aan de 14%-minimumbijdrage van brandstofleveranciers aan het behalen van het bijzonder bindend nationaal streefcijfer hernieuwbare energie voor vervoer (zie inleiding). In de context van het behalen van het algemeen bindend nationaal streefcijfer hernieuwbare energie, stelt de richtlijn daarentegen geen limiet op het gebruik van biobrandstof uit deze grondstoffen (zie artikel 7 richtlijn hernieuwbare energie).

Het succesvolle Nederlandse beleid op de inzet van biobrandstof uit afval en residuen, heeft bewerkstelligd dat biobrandstof, vervaardigd uit gebruikt frituurvet en gebruikte bakolie, in 2019 ongeveer 70% van alle ingezette hernieuwbare energie in vervoer vertegenwoordigde. Daarmee is invulling gegeven aan de beleidsdoelstelling om in te zetten op grondstofketens met een hoge CO₂-besparing. Het hanteren van de limiet uit de richtlijn hernieuwbare energie, zal bijgevolg een forse beperking van de inzet van deze biobrandstof tot gevolg hebben. Dit in weerwil van het feit dat de regering vanuit het Klimaatakkoord juist een hogere inzet van hernieuwbare energie verlangt dan de richtlijn hernieuwbare energie gebiedt. In het Klimaatakkoord is tevens afgesproken de inzet op afvalstromen en residuen voort te zetten. Biobrandstof uit bijlage IX B-grondstoffen kan zo binnen verantwoorde grenzen nog steeds een significante bijdrage leveren aan het behalen van het bijzonder bindend nationaal streefcijfer hernieuwbare energie. Daarnaast wordt de inzet van deze grondstoffen in sectoren als de luchtvaart en de chemie van belang.

Bij het voldoen aan de jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer, wordt niettemin een limitering ingesteld van het gebruik van HBE's bijlage IX-B, tot het niveau van de fysiek gebruikte hoeveelheid biobrandstoffen uit de bijlage IX B-grondstoffen bij voldoening aan de jaarverplichting over 2020, te weten 9,0%. Deze limitering maakt een

¹³ Kamerstukken II, 2018/19, 30196, nr. 645.

¹⁴ Rapportage Energie voor Vervoer in Nederland 2019; NEa 2019.

¹⁵ Zie opmerking p.1

vergroting van de inzet noodzakelijk van met name geavanceerde biobrandstof (die uit grondstoffen, genoemd in bijlage IX-deel A, vervaardigd is), hernieuwbare elektriciteit en hernieuwbare brandstoffen. Hernieuwbare brandstoffen en geavanceerde biobrandstoffen zijn gebaseerd op geavanceerde conversietechnieken en bevinden zich veelal in de ontwikkelingsfase. De beperking van het gebruik van biobrandstof uit bijlage IX B-grondstoffen tot de fysiek ingezette hoeveelheid voor de jaarverplichting van 2020, beoogt een goede afweging van de belangen van limitering, stabiliteit en groeiperspectief voor geavanceerde grondstofketens, omwille van de verwezenlijking van de opklimmende doelen uit het Klimaatakkoord. Om deze reden is aangesloten bij de afspraak vanuit het Klimaatakkoord om, bij het voldoen aan de jaarverplichting, zowel het gebruik van biobrandstof uit voedsel- en voedergewassen als die uit bijlage IX B-grondstoffen te beperken tot het niveau van 2020.

2.3.4 Subdoelstelling bevorderen groei inzet geavanceerde biobrandstoffen naar 7,0% in 2030 (inclusief dubbeltelling)

Door de beperking van het gebruik van biobrandstof uit de twee bovengenoemde grondstofcategorieën (voedsel en voedergewassen en de bijlage IX-B grondstoffen), moet bij een groeiende jaarverplichting van de brandstofleveranciers de inzet van biobrandstoffen in belangrijke mate voortkomen uit afvalstromen en residuen die in bijlage IX-deel A van de richtlijn hernieuwbare energie vermeld zijn (geavanceerde biobrandstoffen). Het zijn grondstofketens en geavanceerde conversie-technologieën die veelal (in tegenstelling tot de voedsel- en voedergewassen en afvalstoffen uit bijlage IX-deel B) nog niet of beperkt commercieel beschikbaar zijn. Deze biobrandstof heeft daarom extra ondersteuning nodig, om de gewenste investeringen voor opschaling van de complexe conversietechnieken en de ontsluiting van duurzame reststromen, mogelijk te maken. De subdoelstelling van de jaarverplichting voor geavanceerde biobrandstof, die een minimum hoeveelheid vereist, is daartoe een belangrijk instrument. De richtlijn hernieuwbare energie verlangt een aandeel geavanceerde biobrandstof van 3,5% van de energie-inhoud in 2030, inclusief dubbeltelling (1,75% fysieke levering). Dit besluit verhoogt deze subdoelstelling naar 7,0%, inclusief dubbeltelling (3,5% fysieke levering), hetgeen aansluit bij de ambities uit het Klimaatakkoord om de aanvullende inzet van hernieuwbare energie in het wegvervoer voornamelijk met geavanceerde biobrandstoffen te behalen. Met oog op een verantwoorde groei van de hoeveelheid in Nederland geleverde beschikbare geavanceerde biobrandstof, is tevens €200 miljoen in het Klimaatakkoord¹⁶ uitgetrokken om de productie van deze biobrandstof te bevorderen, uit te werken in de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) vanaf 2021. Het groeipad naar de 7,0% in 2030 zal lineaire groei beogen van het aantal PJ aan geavanceerde biobrandstoffen, uitgaande van een 1,2% subdoelstelling voor 2021. Daarbij wordt rekening gehouden met de inclusie van de brandstofplas van binnenvaart onder de verplichting vanaf 2022 (zie hoofdstuk 2.4).

Een toename van de inzet in Nederland van deze, mede door middel van SDE++ gestimuleerde, productie van geavanceerde biobrandstof is op termijn ook aan te wenden in de sectoren waar alternatieven nog niet voorhanden zijn (luchtvaart, zeevaart en ook de chemie). Dit is in lijn met het gestelde Duurzaamheidskader biograndstoffen.¹⁷

2.3.5 Categorie overig, met onder andere hernieuwbare elektriciteit en hernieuwbare brandstoffen

¹⁶ Klimaatakkoord, p.50 afspraak h.

¹⁷ Zie noot 7.

Soorten hernieuwbare energie die in de richtlijn hernieuwbare energie niet beperkt of bevorderd worden, maar gebruikt kunnen worden bij het voldoen aan de jaarverplichting, vallen in de categorie overig. Het betreft hier geleverde vloeibare biobrandstoffen uit gewassen die geen risico geven op uitbreiding van landbouwgronden (vang- en dekgewassen), geleverde vloeibare of gasvormige hernieuwbare brandstof (waterstof op basis van hernieuwbare elektriciteit) en geleverde hernieuwbare elektriciteit.

a. uitbreiding inboekmogelijkheid (hernieuwbare) elektriciteit

De huidige inboekbevoegdheid en jaarverplichting dragen significant bij aan de zakelijke rechtvaardiging voor producenten en leveranciers van de levering van elektriciteit aan vervoer.¹⁸ Ten opzichte van andere lidstaten vertegenwoordigt elektrisch vervoer in Nederland een relatief groot aandeel.¹⁹ De inboekbevoegdheid en de jaarverplichting hebben derhalve een (in)direct aanvullend stimulerende werking op het pakket aan maatregelen, dat voor elektrisch vervoer (EV) in het Klimaatakkoord in paragraaf C2.4 afgesproken is.

In de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer, kan (naast aan wegvoertuigen geleverde elektriciteit) ook geleverde elektriciteit aan andere bestemmingen dan spoorvoertuigen ingeboekt worden, zoals geleverde elektriciteit aan binnenvaartschepen. Voor de nieuwe bestemmingen van geleverde elektriciteit, wijst het Besluit energie vervoer de inboekers aan. Voor de levering van elektriciteit aan binnenvaart is daarbij rekening gehouden met nieuwe initiatieven, zoals de levering van elektriciteit met verwisselbare accupakketten en leveringen van opgeladen accu-elektrolyt. Naast de aanwijzing van nieuwe inboekers, voorziet het Besluit energie vervoer in een verruiming in de voorwaarden voor het leveren van elektriciteit met een bemeterd leverpunt: het betreft de mogelijkheid om van een secundair allocatiepunt gebruik te maken of met een bemeterd leverpunt met een geavanceerd meetinstrument. Beide bieden ze een alternatief voor de levering met een zogenaamde exclusieve aansluiting, te weten een aansluiting die uitsluitend dient om de laadpalen van elektriciteit te voorzien en bijgevolg gebruik van elektriciteit voor andere doeleinden niet toestaat. In het eerste geval wordt in het Besluit energie vervoer aangesloten bij het codebesluit meerdere leveranciers op een aansluiting²⁰ van de Autoriteit Consument en Markt, in het tweede geval wordt aangesloten bij de Metrologiewet, door de exclusiviteit niet te verlangen indien het bemeterd leverpunt van een geregeld meetinstrument als bedoeld in artikel 1 van de Metrologiewet voorzien is. Om misverstanden te voorkomen, is van belang te begrijpen dat de mogelijkheid om in te boeken met een secundair allocatiepunt niet bewerkstelligt dat een andere onderneming dan die op wiens naam de aansluiting staat een inboekbevoegdheid verkrijgt, maar dat een onderneming, op wiens naam de aansluiting staat, niet een nieuwe aansluiting hoeft te verkrijgen om de exclusiviteit van de levering aan vervoer te kunnen aantonen, maar mag verkiezen om de exclusiviteit met behulp van een secundair allocatiepunt te verwezenlijken. Hierdoor worden de administratieve lasten voor het inboeken van elektriciteit verlaagd.²¹

¹⁸ Onderzoek naar de businesscase van laadinfrastructuur; Ecorys (2020).

¹⁹ How to make the Renewable Energy Directive (RED II) work for renewable electricity in transport; Transport and Environment (2017).

²⁰ Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 13 juli 2017, kenmerk ACM/DE/2017/203224, tot wijziging van de tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in artikel 27, 31 en artikel 54, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 betreffende het faciliteren van meerdere leveranciers op een aansluiting (codebesluit meerdere leveranciers op een aansluiting); Stcrt. 2017, 39821.

²¹ Mogelijkheden en belemmeringen voor inboeken van hernieuwbare elektriciteit voor transport in de toekomstige jaarverplichting energie vervoer; Ecorys (2020).

Ook introduceert het Besluit energie vervoer de levering van hernieuwbare elektriciteit met behulp van een directe lijn. Met de introductie van de directe lijn wordt een beloning van de totale hoeveelheid geleverde (hernieuwbare) elektriciteit mogelijk, in plaats van een beloning op basis van de netgemiddelde hoeveelheid elektriciteit uit hernieuwbare bronnen in Nederland. Bij de inboeking van een hoeveelheid met een directe lijn geleverde elektriciteit, moet de inboeker het voldoen aan de gestelde voorwaarden ten aanzien van onder meer de duurzaamheid van de vaste biomassa (indien van toepassing) en de afwezigheid van exploitatiesubsidie aantonen. De wijze waarop de inboeker het voldoen aan de gestelde vereisten aantoont, zal in de Regeling energie vervoer uitgewerkt worden.

Thuisladen door particulieren is geen onderdeel van de systematiek. Hiervoor bestaan verschillende redenen. Ten eerste belooft de systematiek hernieuwbare energie vervoer in beginsel de onderneming die als laatste schakel in een leveringsketen een soort hernieuwbare energie aan vervoer levert, niet de particuliere eindgebruiker van een geleverde soort hernieuwbare energie. Een wijziging van de systematiek waarbij de eindgebruiker die geen onderneming is de inboekbevoegdheid verkreeg, zou een wezenlijke wijziging van het uitgangspunt van de systematiek betekenen. Ten tweede weegt de opbrengst van een inboekbevoegdheid voor particulieren in termen van aantal bijgeschreven HBE's, niet op tegen de kosten (bijvoorbeeld op gebied van rekeningbeheer) die met uitvoering van de bevoegdheid gemoeid zijn. Ten derde vertegenwoordigt een groter aantal inboekers van aan vervoer geleverde elektriciteit geen grotere bijdrage aan het behalen van het bindend nationaal streefcijfer: de hoeveelheid elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, wordt immers uitsluitend bepaald door de totaal in Nederland opgewekte hoeveelheid elektriciteit uit hernieuwbare bronnen.

b. vereisten voor hernieuwbare brandstoffen

Paragraaf 9.7.4 van de Wet milieubeheer somt de soorten geleverde hernieuwbare energie op die voor inboeken in aanmerking komen, waaronder de vloeibare en de gasvormige hernieuwbare brandstof. Het betreffen brandstoffen die met behulp van energie uit hernieuwbare bronnen (niet zijnde biomassa) vervaardigd zijn en aan vervoer geleverd worden. In het Besluit energie vervoer worden de inboekers van deze soorten hernieuwbare energie aangewezen, alsmede bepaald waaraan de hernieuwbare energie moet voldoen om ingeboekt te mogen worden.

Bij de hernieuwbare brandstof, moet de hernieuwbare aard aangetoond worden. Zowel bij de vloeibare als de gasvormige variant van de hernieuwbare brandstof, is de hernieuwbare energiedrager elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. Met deze elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, wordt vervolgens een gasvormige of vloeibare brandstof gemaakt, die even hernieuwbaar is als de elektriciteit die bij de vervaardiging van de brandstof aangewend is. De wijze waarop de inboeker de hernieuwbaarheid van de geleverde brandstof aantoont, wordt in de Regeling energie vervoer uitgewerkt.

Ten aanzien van de vloeibare hernieuwbare brandstof, voorziet de systematiek hernieuwbare energie sinds 2015 in de verificatie hernieuwbare brandstof. Omdat deze verificatie alleen in Nederland gebruikt kan worden om de hernieuwbare aard van de geleverde brandstof aan te tonen, bestaat de voorkeur om in de toekomst aan te sluiten bij een EU-breed geldende systematiek, zoals die bestaat voor biobrandstoffen. In de (herziene) richtlijn hernieuwbare energie heeft de Europese Commissie ook voor hernieuwbare brandstoffen de bevoegdheid verkregen om internationale vrijwillige systemen waarbij normen worden bepaald voor de productie van hernieuwbare

brandstoffen, te erkennen. Omdat elke geleverde elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, alsmede de van elektriciteit afgeleide vloeibare of gasvormige hernieuwbare brandstof, volgens de richtlijn hernieuwbare energie aan het onderdeel bruto eindverbruik van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen van het bindend nationaal streefcijfer toegerekend wordt, is van belang in welke lidstaat de elektriciteit opgewekt is. Immers, die hoeveelheid zal dan in de desbetreffende lidstaat meetellen voor het behalen van zijn bindend nationaal streefcijfer. Dit betekent dat een internationale vrijwillige systematiek moet bewerkstelligen (dan wel moet faciliteren) dat een statistische overdracht ter grootte van een hoeveelheid in Nederland geleverde hernieuwbare brandstof gebeurt, in die gevallen dat zij uit elektriciteit vervaardigd is die niet in Nederland opgewekt is. Om aan initiatieven op het gebied van hernieuwbare brandstoffen tegemoet te kunnen komen, blijft de bestaande mogelijkheid van (nationale) verificatie van kracht, totdat in de toekomst voldoende internationaal vrijwillige systemen voor de controle op hernieuwbare brandstoffen erkend zijn en die aan de bovengenoemde randvoorwaarde voldoet. De verificatievoorwaarden voor hernieuwbare brandstof worden in de Regeling energie vervoer uitgewerkt.

De enige leveringen van gasvormige hernieuwbare brandstof die voor een inboeking in aanmerking komen, zijn leveringen van hernieuwbare waterstof aan vervoer (bijvoorbeeld brandstofcelauto's). Om dubbele inboekingen van geleverde hoeveelheden waterstof te voorkomen, dient de aangewezen inboeker een onderneming te zijn die uniek is, waarbij het voldoen aan die hoedanigheid op een eenvoudige en betrouwbare wijze te controleren is. Zo is de inboeker van geleverde gasvormige biobrandstof de onderneming met een aansluiting op het gastransportnet, waarbij de tenaamstelling van de aansluiting met behulp van het Centraal Aansluitingen Register te controleren is. Om die reden wijst het Besluit energie vervoer de onderneming als inboeker aan, die houder van een vergunning van de ontvangst, opslag en de levering van waterstof is en die waterstof met behulp van een bemeterd leverpunt aan vervoer levert. Evenals bij de inboeking van een geleverde gasvormige biobrandstof, zal bij de gasvormige hernieuwbare brandstof een vergroeningssystematiek met behulp van bijzondere garanties van oorsprong gelden, die in de Regeling energie vervoer uitgewerkt wordt.

Het huidige Besluit energie vervoer wijst als inboeker van een geleverde vloeibare hernieuwbare brandstof aan de onderneming die vergunninghouder accijnsgoederenplaats voor minerale oliën is, de geregistreerd geadresseerde voor minerale oliën en de importeur. De reden hiervoor, is dat vloeibare hernieuwbare brandstoffen (bijvoorbeeld een methanol of LNG uit waterstof, die met elektriciteit uit hernieuwbare bronnen vervaardigd is) accijnsgoederen zijn.

Voor het aantonen van de hernieuwbaarheid van vloeibare hernieuwbare brandstof, zal – evenals bij gasvormige hernieuwbare brandstof – een systematiek van vergroening met bijzondere gvo's gelden, terwijl de verificatie hernieuwbare brandstof ingezet gaat worden om aan te tonen dat in Nederland, uit waterstof, een hoeveelheid brandstof vervaardigd is die voor vergroening in aanmerking komt (en derhalve op een lijst met "vergroenbare" brandstoffen staat, zoals bijvoorbeeld methanol of LNG). De systematiek hernieuwbare energie vervoer verschaft de brandstofleverancier hiermee de mogelijkheid om een tot verbruik uitgeslagen en vergroende hoeveelheid methanol (als onderdeel van benzine) of LNG onderwerp van een inboeking te maken.

c. gewassen die geen uitbreiding van het landbouwareaal veroorzaken

Biobrandstoffen van landbouwgewassen (niet zijnde voedsel- en voedergewassen), die zowel een laag risico op ILUC hebben (gebruik leidt niet tot vraag naar meer land) als

die voldoen aan de kaders van de richtlijn hernieuwbare energie, worden nu niet in Nederland ingezet. Het betreft biobrandstoffen uit gewassen die geen uitbreiding van het landbouwareaal veroorzaken, in het bijzonder tussenteelten, die als vang- of dekgewas naast het hoofdgewas geteeld worden en die daardoor een bijdrage aan de circulaire landbouw leveren. De Europese Commissie werkt de vereisten uit die aan deze gewassen gesteld moet worden. Alleen in die gevallen waarin het gehanteerde duurzaamheidssysteem een onderscheid kan maken tussen voedsel- en voedergewassen, die als hoofdgewas worden geteeld en voedsel- en voedergewassen, die als tussenteelt gelden, zal de inboeking van een geleverde hoeveelheid conventionele biobrandstof tot de bijschrijving van een HBE-overig leiden.

Een andere categorie van gewas die geen uitbreiding van het landbouwareaal veroorzaakt, zijn gewassen die op verlaten en gedegradeerde landbouwgronden geteeld worden. In het Duurzaamheidskader Biograndstoffen is aangegeven dat Nederland met de Europese Commissie in gesprek gaat over de inzet van deze gronden voor biograndstoffenteelt. In beide gevallen zullen nauwkeurig de afspraken van het Duurzaamheidskader met betrekking tot biograndstoffen worden nageleefd. Dit is conform de hiervoor geldende afspraak uit het Klimaatakkoord.

2.3.6 Voortzetten gerichte stimulering op gewenste energiedragers

Naast de beperking in het gebruik van HBE's-conventioneel (limiet conventioneel) en HBE's bijlage IX-B (limiet bijlage IX-B) en de verplichting tot gebruik van HBE's-geavanceerd (subdoelstelling geavanceerd) bij het voldoen aan de jaarverplichting, voorziet de systematiek hernieuwbare energie vervoer in het gebruik van vermenigvuldigers om de levering aan bepaalde sectoren te bevorderen of te beheersen, dan wel om een gelijk speelveld over de verschillende sectoren te bewerkstelligen. Zo is de dubbeltelling een belangrijk instrument geweest om het gebruik van biobrandstof uit afvalstromen te bevorderen en heeft zij mede voor een goed vestigingsklimaat voor de afvalverwerkende industrie in Nederland gezorgd. De afgelopen jaren heeft dubbeltelling in Nederland voor de inzet van biobrandstof uit voornamelijk afvalstromen (70% tot 80%) in plaats van voedsel- en voedergewassen gezorgd, terwijl in de lidstaten die geen dubbeltelling van betere biobrandstof kennen, juist een veel lager percentage kennen (slechts 30% gemiddeld). Dubbeltelling van biobrandstof uit afvalstromen is bijgevolg ook in de nieuwe systematiek hernieuwbare energie voortgezet, met dien verstande dat deze systematiek meer aandacht voor het voorkomen van fraude zal hebben (zie paragraaf 2.2).

Bij het voortzetten van stimuleringsfactoren zal onderscheid gemaakt worden in de gebruikte grondstof voor de biobrandstof en in de bestemming van de geleverde hernieuwbare energie. De dubbeltelling voor biobrandstof uit de grondstoffen van bijlage IX-A blijft bestaan en zal voor biobrandstof uit grondstoffen uit bijlage IX-B tot 1 januari 2025 voortgezet worden. In de eerder genoemde evaluatie (zie paragraaf 2.1), die twee jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe systematiek hernieuwbare energie vervoer plaatsvindt, zal bezien worden op welke wijze na 1 januari 2025 het afbouwen van de dubbeltelling van biobrandstof uit grondstoffen uit bijlage IX-B wordt vormgegeven, mede gelet op de opbouw van biobrandstof uit grondstoffen uit bijlage IX-A en mogelijke sectorspecifieke systemen voor het behalen van een CO₂-besparing in de lucht- en zeevaart.

Voor hernieuwbare elektriciteit wordt aangesloten bij de vermenigvuldigingsfactor uit de richtlijn hernieuwbare energie. In weerwil van de richtlijn hernieuwbare energie, zal de nationale systematiek hernieuwbare energie ook een vermenigvuldigingsfactor voor geleverde hernieuwbare brandstof (bijvoorbeeld waterstof uit hernieuwbare elektriciteit of methanol uit hernieuwbare waterstof) bevatten. Dit betekent een beloning in het

aantal bijgeschreven HBE's bij de inboeking van een geleverde hoeveelheid hernieuwbare brandstof, die zich niet vertaalt in een hogere bijdrage aan het behalen van het bijzonder bindend nationaal streefcijfer hernieuwbare energie. Ook hernieuwbare brandstoffen bevinden zich immers in de innovatiefase en zullen baat bij een dergelijke bevordering hebben. Dit sluit zowel aan bij de Kabinetsvisie waterstof²² als bij het SER-advies voor het Duurzaamheidskader, waarin de SER adviseert om de inzet van biobrandstof in licht wegtransport te verminderen en op elektrificatie in te zetten. De grootte van vermenigvuldigers wordt in de Regeling energie vervoer vastgesteld.

2.4 Kwantitatieve bijdrage aan de klimaatdoelstelling

Uitgaande van een systeem dat het voldoen aan de inboekvoorwaarden van de geleverde hernieuwbare energie aan vervoer voldoende borgt, kan de systematiek hernieuwbare energie vervoer worden inzet voor het behalen van de kwantitatieve doelen voor vervoer uit de richtlijn hernieuwbare energie en het Klimaatakkoord (CO₂-reductiedoelstelling). Dit leidt tot de onderstaande aanwending van de instrumenten die de systematiek hernieuwbare energie vervoer verschaft.

2.4.1 Behalen van 65 PJ hernieuwbare energie in vervoer (circa 4,9 Mton CO₂-reductie) met de jaarverplichting

In de Nationale Energieverkenning (NEV) uit 2017 is berekend dat Nederland met de jaarverplichting (ontstaan uit de vervoersverplichting van de richtlijn hernieuwbare energie) in 2030 33 PJ aan energie uit hernieuwbare bronnen zou verwezenlijken, gelijkstaand aan 2,5 Mton CO₂-reductie. Omwille van het voldoen aan de 'Parijsdoelstelling', is in het Klimaatakkoord afgesproken dat in 2030 een aanvullende hoeveelheid van 2 Mton CO₂-reductie in wegvervoer behaald moet worden. Deze 2 Mton mag met ten hoogste 27 PJ aan biobrandstof en hernieuwbare brandstof behaald worden. Daarnaast stelt het Klimaatakkoord een minimale doelstelling van 5 PJ aan gebruikte biobrandstoffen in de binnenvaart, hetgeen in 2030 een CO₂-reductie van circa 0,4 Mton oplevert. In de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens is overeengekomen dat ook de binnenvaart onderdeel wordt van de jaarverplichting.²³ Deze doelstellingen beogen te bewerkstelligen dat met de jaarverplichting, over de totale plas in 2030 aan voornamelijk wegvervoer en binnenvaart geleverde benzine, diesel en zware stookolie, 65 PJ hernieuwbare energie geleverd wordt. Dit vertegenwoordigt 13,2% van de totaal aan die bestemmingen geleverde brandstof.

Aangezien de systematiek hernieuwbare energie vervoer de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met dubbeltelling van betere biobrandstof en andere vermenigvuldigers van soorten geleverde hernieuwbare energie stimuleert, die bij de berekening van het bindend nationaal streefcijfer hernieuwbare energie niet gelden en bijgevolg veelal neerkomen op een halvering van de meetellende prestatie hernieuwbare energie, is het percentage van de jaarverplichting voor 2030 op 26,8% gezet. Met dit percentage wordt verwacht dat de kwantitatieve doelstelling van 4,9 Mton CO₂-reductie in energie voor vervoertoepassingen met het instrument jaarverplichting behaald wordt.

Om voor de periode 2022-2030 en tussenliggende jaren de hoogte van de verplichting in een percentage van de geleverde benzine, diesel en zware stookolie te bepalen, is uitgegaan van 65 PJ hernieuwbare energie in 2030. Om deze hoeveelheid energie om te kunnen zetten in een percentage, is nodig om een aanname te doen over de levering tot

²² Kamerstukken II, 2020/21, 32813, nr. 485.

²³ Zie: <https://www.greendeals.nl/green-deals/green-deal-zeevaart-binnenvaart-en-havens>.

eindverbruik in 2030, te weten de totaal tot verbruik uitgeslagen benzine, diesel en zware stookolie, met uitzondering van leveringen aan zeevaart. Op basis van de data gebruikt voor de Klimaat- en Energieverkenning 2020 (hierna: KEV) wordt verwacht dat de levering tot eindverbruik in 2030 492 PJ is, waarvan circa 51 PJ aan de binnenvaart wordt geleverd.²⁴

Om de hoogte van de percentages te kunnen vaststellen, zijn een aantal aannames over de toekomstige invulling van de jaarverplichting gedaan. In de eerste plaats is aangenomen dat in 2030 de limiet voor biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen bij het voldoen aan de jaarverplichting, die in het Klimaatakkoord afgesproken is, volledig opgevuld wordt. Ingeboekte biobrandstof uit deze grondstoffen, tellen één keer mee. In de tweede plaats wordt aangenomen dat in 2030 een hoeveelheid van 4,19 PJ hernieuwbare elektriciteit wordt ingeboekt. Aan de basis van deze aanname liggen de data gebruikt voor de KEV, die veronderstellen dat in 2030 12,6 PJ aan elektrisch vervoer op de weg gebruikt zal worden. Van deze hoeveelheid aan wegvervoer geleverde elektriciteit, wordt aangenomen dat 47% ingeboekt zal worden. Dit is de hoeveelheid elektriciteit die in 2018 aan elektrisch vervoer is geleverd en die inboekbaar is.²⁵ Gelet op de rekenregels van de richtlijn hernieuwbare energie en het verwachte landelijk gemiddelde percentage hernieuwbaar in het net, wordt in de berekeningen voor 2030 verondersteld dat 71% van de geleverde elektriciteit hernieuwbaar is. Vervolgens wordt rekening gehouden met de vermenigvuldiger (energie-inhoud x 4) uit de richtlijn hernieuwbare energie voor elektrisch vervoer. Voor de hoeveelheid hernieuwbare waterstof, wordt aangenomen dat alle door de KEV verwachte waterstof in 2030 voldoet aan de in de richtlijn hernieuwbare energie genoemde broeikasgasemissiedrempel en dus ingeboekt mag worden omwille van de verkrijging van HBE's. Het betreft een geleverde hoeveelheid van 0,24 PJ, waarvan de energie-inhoud bij inboeking vermenigvuldigd wordt met een in de Regeling energie vervoer vast te stellen factor. Met deze geleverde soorten hernieuwbare energie, zullen echter niet voldoende HBE's bijgeschreven worden om aan de jaarverplichting te voldoen. Het restant van de benodigde HBE's wordt verondersteld afkomstig te zijn van inboekingen van geleverde hoeveelheden biobrandstoffen geproduceerd uit afval en reststoffen.

De SER stelt dat in beginsel voldoende biograndstoffen beschikbaar zijn om in de Nederlandse behoefte te voorzien. Wel zijn keuzes nodig om de inzet te sturen naar toepassingen voor gebruik als hoogwaardige grondstof en voor overbrugging, zoals in bepaalde zwaar vervoer-segmenten. De jaarverplichting werd de afgelopen jaren voornamelijk (76% in 2019) behaald met behulp van in diesel bijgemengde hoeveelheden biodiesel uit *vetzuurmethylesters* (FAME). Als gevolg van de grenzen die de richtlijn brandstofkwaliteit aan de bijgemengde hoeveelheid FAME in diesel, die aan de milieutechnische specificatie EN590 voldoet, stelt, is ook de grens van het behalen van de jaarverplichting met die goedkope biobrandstof bereikt. De duurdere dieselvervanger *waterstof behandelde plantaardige olie* (HVO) wordt gezien als de meest voor de hand liggende mogelijkheid om aan de hogere jaarverplichting hernieuwbare energie te voldoen en toch binnen de milieutechnische specificatie van diesel te blijven. Daarbij moet worden gedacht aan bijmengpercentages van 30% (B30) binnen de EN590-norm. Binnen de milieutechnische specificatie van EN15940, mag deze geavanceerde biobrandstof ook in hogere percentages bijgemengd worden. Deze dieselvervangers kunnen in de zwaar vervoer-segmenten gebruikt worden. Dit zijn tevens, in lijn met het SER-advies, de sectoren die op middellange termijn afhankelijk blijven van verbrandingsmotoren en bijgevolg weinig alternatieven voor verduurzaming kennen. Ook bioLNG draagt bij aan de verduurzaming van deze sectoren, terwijl niet

²⁴ Klimaat- en Energieverkenning 2020; Planbureau voor de Leefomgeving 30 oktober 2020.

²⁵ Mogelijkheden en belemmeringen voor inboeken van hernieuwbare elektriciteit voor transport in de toekomstige Jaarverplichting Energie Vervoer; Ecorys (mei 2020).

uitgesloten is dat ook andere brandstoffen uit de (petro)chemie ter vervanging van fossiele diesels ingezet kunnen worden, zolang geen alternatief voor de verbrandingsmotor in deze sectoren bestaat. Het personenvervoer zal in de periode tot 2030 steeds sneller elektrificeren (zie Klimaatakkoord paragraaf C2.4), hetgeen met name de benzineplas raakt. De jaarverplichting (die niet op geleverde elektriciteit betrekking heeft) en de beloning van ingeboekte hoeveelheden geleverde elektriciteit aan vervoer, beogen deze ontwikkeling te bevorderen.

2.4.2 Brandstofleveranciers binnenvaart als onderdeel van de verplichting

Het wetsvoorstel introduceert een jaarverplichting en een reductieverplichting over tot verbruik uitgeslagen diesel aan de binnenvaart (de jaarverplichting heeft ook betrekking op tot verbruik uitgeslagen benzine en zware stookolie, maar deze brandstoffen worden in de regel niet aan de binnenvaart geleverd). Daarmee doet de regering een afspraak uit de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens gestand, teneinde in de binnenvaart niet alleen de schadelijke uitstoot (stikstofdioxiden, zwaveloxiden en fijnstof) te verminderen, maar ook de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Leveranciers van diesel aan binnenvaart zijn zo ook verplicht om zich ter grootte van een jaarlijks oplopend percentage van de totale plas geleverde diesel met HBE's te verantwoorden. Deze HBE's mogen ook afkomstig zijn van ingeboekte leveringen van andere vormen van hernieuwbare energie geleverd aan andere bestemmingen.

De gevolgen van de opname van de binnenvaart in de jaarverplichting zijn onderzocht door TNO en het Expertise en Innovatiecentrum Binnenvaart (EICB).²⁶ Belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat een aantal (motor)technische risico's bestaan, maar dat ze acceptabel zijn. Met de juiste maatregelen kunnen technische problemen voorkomen worden. De maatregelen zelf zijn niet bijzonder ingewikkeld en omvatten met name goed beheer van het brandstofopslag- en toevoersysteem. Dit houdt vooral in het regelmatig inspecteren en reinigen van het brandstofopslag- en toevoersysteem naar de motor en het regelmatig vervangen van brandstoffilters. Ook wordt aanbevolen om een extra filter in dit toevoersysteem te installeren (indien niet reeds aanwezig) en het eventueel eenmalig goed laten reinigen van de brandstoftank(s). De jaarverplichting van de brandstofleverancier zal zich naar verwachting in een kostenstijging van de brandstof vertalen. Daarvoor zijn een aantal scenario's geschetst. Hierover meer onder hoofdstuk 4. Overigens, leveringen van biobrandstof aan binnenschepen gebeurt reeds onder de huidige systematiek hernieuwbare energie vervoer (inboekbevoegdheid van geleverde biobrandstof aan binnenschepen, terwijl voor 2015 een bioticket voor geleverde biobrandstof aan een binnenschip opgesteld mocht worden).

De resultaten uit het onderzoek zijn besproken met het Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart en met de Koninklijke BLN-Schuttevaer. Met deze brancheverenigingen uit de binnenvaart is afgesproken om de invoering van de jaarverplichting voor de binnenvaart door te zetten en om te monitoren of de toepassing van biobrandstof in de binnenvaart in de praktijk tot problemen leidt. Aan de hand van de binnengekomen informatie, zal worden gezien of verdere maatregelen nodig zijn.

2.4.3 Lineair groeipad aan verplichtingen tussen 2022 en 2030

Voor toename van de hoogte van het percentage van de jaarverplichting tussen 2022 (16,4%) en 2030 (26,8%) is in dit wijzigingsbesluit een groeipad opgenomen, waarbij een lineaire stijging van fysiek geleverde PJ's hernieuwbare energie aan vervoer wordt beoogd. Deze keuze is gemaakt, omdat vanaf 2022 de brandstofplas, waarover de jaarverplichting wordt berekend, toeneemt, doordat ook de hoeveelheid diesel die aan

²⁶ Onderzoek Biobrandstoffen binnenvaart; TNO & EICB.

binnenvaart geleverd wordt, onderdeel van de verplichting wordt. De jaarverplichting wordt dus berekend over een groter aandeel benzine en diesel ten opzichte van 2021. Hierdoor zal de jaarverplichting procentueel in 2022 eerst een kleine daling kennen alvorens lineair te stijgen. Fysiek betekent dit wel een lineaire groei aan benodigde hernieuwbare energie in het systeem.

Voor een lineair groeipad is gekozen, omdat op deze manier ruimte wordt geboden voor een stabiele groei. Naar verwachting zal een sterkere ontwikkeling van geavanceerde brandstoffen voor wegverkeer en binnenvaart pas na 2025 optreden. Gelet op maatregelen om de robuustheid van de systematiek hernieuwbare energie te vergroten, zoals de uitbreiding van het publiek toezicht naar schakels in de keten van duurzaamheid en naar biobrandstoffabrikanten, alsmede de vergroting van de transparantie met de Uniedatabank, heeft deze ontwikkeling ook de voorkeur. Immers, deze maatregelen ter vergroting van de robuustheid van de systematiek zullen vanaf 2022 in werking treden en naar verwachting pas vanaf dat moment effect sorteren. Deze stabiliserende groei sluit ook goed aan bij de verwachting dat de productiecapaciteit voor geavanceerde (bio)brandstoffen pas de komende jaren op gang zal komen.

2.4.4 Beperking inboekbevoegdheid zeevaart, schrappen inboekbevoegdheid luchtvaart- en zeevaart vanaf 2025

Binnen de systematiek hernieuwbare energie vervoer, bestaat een inboekbevoegdheid van geleverde hernieuwbare energie aan lucht- en zeevaart, zonder dat voor aan deze bestemmingen geleverde brandstof een jaarverplichting bestaat (kerosine is geen brandstof waarop de jaarverplichting betrekking heeft, terwijl zeevaart van de jaarverplichting uitgesloten is). Daarbij geldt dat geleverde brandstof en geleverde hernieuwbare energie aan de luchtvaart onderdeel zijn van de berekening van de landsverplichting van de richtlijn hernieuwbare energie, maar de zeevaart niet.²⁷ De inboekbevoegdheid voor geleverde hernieuwbare energie aan zeevaart en luchtvaart was bedoeld om de acceptatie en inzet op beheersbare schaal van biobrandstof in deze sectoren te vergroten, vooruitlopend op toekomstige sectorspecifieke afspraken in internationaal verband. Op de randvoorwaarde dat de inboekbevoegdheid het behalen van de verschillende nationale en Europese klimaatverplichtingen niet in gevaar brengt, geeft zij deze sectoren een handelingsperspectief voor verduurzaming. Dit heeft tot een aantal initiatieven geleid om de zeevaart en luchtvaart te verduurzamen. Voor zowel de zeevaart als de luchtvaart geldt dat een ingeboekte hoeveelheid geleverde hernieuwbare energie vervoer niet bijdraagt aan de nationaal toerekenbare CO₂-reductie als bedoeld in het Klimaatakkoord, hoewel de inboeking wel de bijschrijving van HBE's tot gevolg heeft. Omdat het behalen van de nationale doelstelling met behulp van de jaarverplichting gebeurt, de jaarverplichting met HBE's ingevuld moet worden en deze HBE's uit inboekingen van geleverde hernieuwbare energie aan vervoer afkomstig zijn, zal de inboekbevoegdheid voor geleverde hernieuwbare energie aan beide sectoren al voor 2030 eindigen.

Bij het beëindigen van de inboekbevoegdheid van geleverde hernieuwbare energie aan zeevaart en luchtvaart in de overgang naar een sectorspecifiek beleid, is belangrijk om rekening te houden met de doelstellingen van verduurzaming in deze sectoren. Om hieraan recht te doen, wordt de inboekbevoegdheid tot 1 januari 2025 voortgezet, tenzij sectorspecifiek beleid een eerdere beëindiging van de inboekbevoegdheid voor een

²⁷ Dat neemt niet weg dat leveringen aan zeevaart in de herziene Richtlijn hernieuwbare energie onderdeel van de berekening zijn van de 14%-minimumbijdrage die de lidstaat van zijn brandstofleveranciers aan het behalen van het bijzonder bindend nationaal streefcijfer hernieuwbare energie moet verlangen.

sector mogelijk maakt. De inboekbevoegdheid tot 1 januari 2025 biedt voldoende ruimte en continuïteit om voor luchtvaart en zeevaart specifiek beleid te ontwikkelen.

Een tijdige beëindiging van de inboekbevoegdheid van geleverde hernieuwbare energie aan luchtvaart en zeevaart is bovendien essentieel om zekerheid te verschaffen voor investeringen in wegvervoer en binnenvaart omwille van het behalen van de randvoorwaardelijke klimaatverplichting uit het Klimaatakkoord: de beoogde 65 PJ.

Inzake de ontwikkeling van sectorspecifiek beleid voor luchtvaart, zet de Minister van Infrastructuur en Waterstaat actief in op de invoering van een Europese bijmengverplichting. Indien een overeenstemming over een dergelijke verplichting niet of niet tijdig bereikt wordt, dan zal de minister naar de invoer van een nationale bijmengverplichting per 2023 streven.²⁸ De behoeften van de luchtvaart in termen van innovaties in technologie en grondstoffen voor biokerosine, sluiten aan bij die van wegvervoer en binnenvaart. De inboekbevoegdheid zal op deze manier de vraag naar nieuwe productiecapaciteit, in het bijzonder voor biokerosine, bevorderen.

De verwachting is dat het aandeel van duurzame luchtvaartbrandstof de komende jaren nog beperkt zal zijn. Dit omdat de inzet van hernieuwbare energie in luchtvaart nog steeds duurder is dan die in andere sectoren, zelfs met de financiële prikkel in de vorm van de inboekbevoegdheid.

Voor zeevaart richt het handelingsperspectief voor de verduurzaming zich op (inter)nationaal sectorbeleid. Hiervoor lopen Europees en in IMO-verband verschillende processen. Ook heeft de regering in het Duurzaamheidskader Biograndstoffen toegezegd de doelmatigheid van een bijmengverplichting van hernieuwbare (bio)brandstoffen in de zeevaart te onderzoeken. Om een verstoring van het behalen van de nationale en Europese klimaatverplichtingen (zoals in 2020 gebeurd is²⁹) te voorkomen, zal de inboekbevoegdheid van geleverde hernieuwbare energie aan zeevaart vanaf 2022 alleen op geleverde geavanceerde (bio)brandstoffen zien. Naast biobrandstof uit de grondstoffen van bijlage IX-A van de richtlijn hernieuwbare energie worden hier ook hernieuwbare brandstoffen onder verstaan. Op deze manier wordt voorkomen dat bij het behalen van de jaarverplichting een onevenredig aandeel van HBE's uit geleverde hoeveelheden hernieuwbare energie aan zeevaart afkomstig is. Tegelijkertijd bewerkstelligt de inboekbevoegdheid dat zeevaart, net zoals de andere sectoren, bijdraagt aan de vraag naar geavanceerde brandstoffen, hetgeen zich in een vraag naar nieuwe productiecapaciteit vertaalt.

2.4.5 Vermenigvuldigers voor geleverde hernieuwbare energie aan zeevaart en luchtvaart

Voor de berekening van de 14%-minimumbijdrage van brandstofleveranciers aan het behalen van het bijzonder bindend nationaal streefcijfer hernieuwbare energie in vervoer (zie inleiding), introduceert de Uniewetgever een vermenigvuldiger van 1,2 voor geleverde hernieuwbare energie aan zeevaart en luchtvaart, voor zover zij geen conventionele biobrandstof betreft (dus uit voedsel en voedergewassen vervaardigd is). Op wetsniveau is een delegatiegrondslag opgenomen voor deze vermenigvuldiger. In de systematiek hernieuwbare energie zal deze vermenigvuldiger benut worden om de inzet van hernieuwbare energie in deze sectoren ofwel te bevorderen (vermenigvuldiger groter dan 1), dan wel te beperken (vermenigvuldiger kleiner dan 1). Een bevordering beoogt een handelingsperspectief voor de sector te bieden (voornamelijk luchtvaart), terwijl een beperking aan de orde is wanneer de geleverde hoeveelheden hernieuwbare energie het behalen van de primaire doelen van het instrument (de nationale en

²⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 31936, nr. 726.

²⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 32813, nr. 571.

Europese verplichtingen) bedreigt (uitsluitend zeevaart). De daadwerkelijke vermenigvuldigingsfactoren worden in de Regeling energie vervoer vastgelegd.

3. Uitvoering en handhaving

De NEa is primair verantwoordelijk voor de uitvoering (artikel 2.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer) en handhaving (artikel 18.2f, tweede lid, van de Wet milieubeheer) van de systematiek onder de richtlijn hernieuwbare energie en de richtlijn brandstofkwaliteit, uitgewerkt in de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer. Ingevolge artikel 2.7, tweede lid, van de Wet milieubeheer dient het bestuur van de NEa te zorgen dat de werkzaamheden, die voortvloeien uit artikel 18.2f, gescheiden van de overige werkzaamheden uitgevoerd worden.

De NEa beheert het Register energie voor vervoer. Dit register is de verzamelnaam voor het Register hernieuwbare energie en het Register rapportage- en reductieverplichting vervoersemisies, bedoeld in paragrafen 9.7.5, onderscheidenlijk 9.8.4, van de Wet milieubeheer. Deze registers zijn essentieel voor het halen van de doelstellingen van de richtlijn hernieuwbare energie en de rapportage- en reductieverplichting van de richtlijn brandstofkwaliteit. De systematiek hernieuwbare energie vervoer, zoals neergelegd in de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer en uitgewerkt in het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer, kent een samenspel van certificering, verificaties, toezicht en handhaving.

De NEa is tevens de handhavende instantie. Daartoe beschikt de NEa onder andere over handhavinginstrumenten, zoals het opleggen van een last onder dwangsom (artikel 18.6b van de Wet milieubeheer) of een bestuurlijke boete (artikel 18.16s van de Wet milieubeheer). De NEa sluit onder meer overeenkomsten met de Rijksbelastingdienst over het uitwisselen van gegevens ten behoeve van het toezicht.

4. Gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu

4.1. Administratieve en uitvoeringlasten

Bedrijven

De administratieve lasten zijn bepaald op basis van een eigen inschatting door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de NEa. Omdat deze wijziging in regelgeving voortbouwt op de reeds bestaande systematiek, blijven de lasten in grote mate gelijk aan de lasten uit de bestaande systematiek. Dit geldt voor partijen die in de huidige systematiek al actief zijn. Nieuwe partijen zullen gelijke administratieve lasten ondervinden. Er zijn ongeveer 60-100 bunkerstations die elke levering aan een binnenvaartschip registreren met een bunkerverklaring. Het bunkerstation zal gedurende het jaar hernieuwbare energie moeten inboeken, aankopen en verkopen, wat zo'n twee weken per jaar zal kosten. Met een gemiddeld uurtarief van €34, betekent dit €2.720 extra kosten per bunkerstation per jaar. Daarmee komt de geschatte toename regeldruk uit op €163,2-272k/jaar (structureel, gemiddeld €217,6k). De eenmalige kennisnamekosten voor de bunkerstations zijn beperkt.

Aangezien tijdens verschillende trajecten (Green Deal binnenvaart, Klimaatakkoord, RED II implementatie) veelvuldig met MKB en andere stakeholders is overlegd, waarbij het merendeel van de sector heeft aangegeven dat de systematiek hernieuwbare energie goed werkt en de lasten beheersbaar zijn, is afgezien van een MKB-toets.

– Biobrandstofproducenten

De administratieve lasten voor de biobrandstofproducenten nemen door dit wijzigingsbesluit niet toe. Het beleid beoogt nieuwe investeringen te ondersteunen in

met name geavanceerde biobrandstoffen, hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbare waterstof en hiervan afgeleide vloeibare hernieuwbare brandstoffen.

– Inboekers

Een exacte prijsinschatting van de vier soorten HBE's die de bedrijven bij inboeken van de verschillende soorten hernieuwbare energie op hun rekening bijgeschreven krijgen, is moeilijk te maken. Dit is afhankelijk van de toekomstige ontwikkelingen van de brandstoffenmarkt.

– Brandstofleveranciers met een jaarverplichting

Voor bedrijven die in de huidige systematiek al een jaarverplichting hadden, zullen de administratieve lasten niet of nauwelijks toenemen. De brandstofleveranciers die brandstoffen aan de binnenvaart leveren, komen onder de jaarverplichting te vallen. Dit heeft tot gevolg dat de administratieve lasten voor brandstofleveranciers aan de binnenvaart zullen stijgen naar een gelijk niveau als dat nu reeds voor de brandstofleveranciers aan met name wegvervoer geldt.

– Rapportageplichtigen

Omdat de huidige rapportageplicht blijft bestaan in afwachting van een latere inwerkingtreding van de nieuwe BKE-systematiek in titel 9.8 van de Wet milieubeheer, nemen de lasten voor het behalen van de reductieverplichting niet toe. Voor brandstofleveranciers aan binnenvaart, die met deze wijziging onder de verplichting vallen, zullen de administratieve lasten nieuw zijn. Echter, deze lasten zullen beperkt zijn omdat op de jaarverplichting aangesloten wordt.

Gevolgen voor de consumenten

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. Door opklimmende percentages lopen de kosten op richting het niveau van 2030. De HBE-prijs wordt onder andere van deze kosten afgeleid. Voor wegvervoer zijn de kosten boven op de Europese verplichting, vanwege de extra ambitie (27 PJ) uit het Klimaatakkoord, op basis van data van IEA, TNO en Irena, geraamd op circa €135 tot €378 miljoen euro in 2030. Grofweg komt 60% voor rekening van huishoudens en 40% voor bedrijven op basis van het aandeel in de getankte brandstof (CBS, 2020). Het deel dat voor rekening komt van het buitenland is 5 tot 10%.

Voor de binnenvaart kan worden opgemerkt dat het onderzoek van TNO en EICB heeft uitgewezen dat de bulkprijzen van biodiesel op basis van gebruikt frituurvet en gebruikte bakolie, globaal op dit moment een factor 3 hoger liggen dan die van standaard dieselbrandstof. De prijzen zijn onderhevig aan verandering en daarom is het lastig een inschatting te maken van de extra kosten. Tot nu heeft de binnenvaart maar een deel van de werkelijke meerkosten betaald, omdat de gebruikte biobrandstof gewoonlijk onder de verplichting van wegtransport aangemeld wordt. Door de oplopende jaarverplichting is de kostenstijging het hoogst in 2030 (tussen €46 en €127 miljoen). Dat zal in de eerste jaren een stuk lager liggen vanwege de lagere jaarverplichting. Naast de extra brandstofkosten moet rekening met een beperkte toename van onderhoudskosten aan het brandstofsysteem gehouden worden.

Gevolgen voor het milieu

Deze verandering van de wet- en regelgeving heeft positieve gevolgen voor het milieu. Het vermindert de broeikasgasemissies van vervoersbrandstoffen. Jaarlijks wordt gestreefd naar een oplopend aandeel hernieuwbare energie in vervoer. In 2030 is het 27

doel om met dit instrument 65 PJ hernieuwbare energie in wegvervoer en binnenvaart te verwezenlijken ter vervanging van benzine en diesel. Het beleid stuurt bij de inzet van biobrandstoffen ten behoeve van de 65 PJ op de inzet van afvalstoffen en residuen die gekenmerkt worden door hoge CO₂-reductieprestaties in de keten.

4.2. Toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft bij brief van 7 januari 2021 advies uitgebracht op het ontwerpbesluit.

Het ATR stelt dat de regeldrukgevolgen beperkt zijn, daar waar het ontwerpbesluit in grote mate een voortzetting van de bestaande systematiek en situatie in Nederland betreft en logisch volgt uit de omzetting van de richtlijn hernieuwbare energie. Het ATR adviseert met name over de nieuwe maatregel om leveranciers van brandstoffen aan binnenvaart onder de jaarverplichting-systematiek te brengen. Onderstaand een kort overzicht van deze opmerkingen van het ATR.

In de eerste plaats adviseert het ATR te onderbouwen of een jaarverplichting vanaf 2022 voor brandstofleveranciers aan binnenvaart haalbaar en werkbaar is.

Uit de impact assessment van TNO en EICB voor biobrandstoffen in de binnenvaart blijkt dat de productiecapaciteit van FAME en HVO niet als een beperkende factor wordt gezien en er zou voldoende biobrandstof geïmporteerd kunnen worden, indien er niet genoeg biobrandstoffen in Nederland zelf worden geïmporteerd. Dit is tijdens gesprekken bevestigd door de Nederlandse Organisatie Voor Energieleveranciers (NOVE). De NOVE heeft tijdens deze gesprekken geen signalen afgegeven dat de jaarverplichting niet haalbaar of werkbaar zou zijn. Wel hebben zij zorgen uitgesproken over de mogelijke stijging van de brandstofprijzen en technische risico's bij toepassing van biobrandstof. Het rapport van TNO en EICB geeft aan dat de technische risico's beheersbaar zijn. Dat de brandstofprijzen onevenredig zullen stijgen ten opzichte van de ons omringende landen is bovendien niet zeker. Ingevolge de Europese verplichting uit de richtlijn brandstofkwaliteit zijn brandstofleveranciers aan binnenvaart al verplicht om 6% ketenreducties te behalen over hun brandstoffen in 2020 ten opzichte van 2010. Ook na 2020 moet de 6% minimaal geborgd blijven. Nederland is een van de lidstaten die er door de EU op is geattendeerd dit nog niet gerealiseerd te hebben. Deze richtlijn hoort daarmee het gelijke speelveld voor de verduurzaming van binnenvaart te borgen en de Europese Commissie ziet hier ook op toe. In Nederland is de jaarverplichting van 2020 zo ingericht dat ook aan de reductieverplichting voldaan kon worden. Beide verplichtingen dienen gerealiseerd te worden middels de HBE en voor beide verplichtingen was in grote mate hetzelfde aandeel HBE's nodig. De jaarverplichting zal richting 2030 doorgroeien naar het doel uit het Klimaatakkoord voor binnenvaart en wegvervoer. De jaarverplichting zal daardoor geleidelijk hoger komen te liggen dan de reductieverplichting, waar momenteel geen verhoging van voorzien is vanuit Europa of het Klimaatakkoord.

Het bunkertoerisme zal mede daarom naar verwachting meevallen. 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 nog duurder dan in Nederland.

In de tweede plaats adviseert het ATR toe te lichten of individuele brandstofleveranciers actief zijn betrokken bij de voorbereiding van het voorstel.

Er is meerdere keren gesproken met de branchevereniging voor brandstofleveranciers NOVE, waarbij ook individuele leveranciers betrokken waren. Tijdens de internetconsultatie van de wetwijziging en het ontwerpbesluit hebben individuele

brandstofleveranciers de mogelijkheid gehad tot inspraak. Zowel de NOVE als individuele leveranciers hebben hiervan ook gebruik gemaakt.

En ten slotte adviseert het ATR om de berekening van de regeldruk en administratieve lasten aan te vullen conform de Rijksbrede methodiek.

Er zijn ongeveer 60-100 bunkerstations die elke levering aan een binnenvaartschip registreren met een bunkerverklaring. Het bunkerstation zal gedurende het jaar hernieuwbare energie moeten inboeken, aankopen en/of verkopen, wat zo'n twee weken per jaar zal kosten. Met een gemiddeld uurtarief van €34, betekent dit €2.720 extra kosten per bunkerstation per jaar. Daarmee komt de geschatte toename regeldruk uit op €163,2-272k/jaar (structureel, gemiddeld €217,6k).

5. Advisering, HUF-toets en internetconsultatie

5.1 Advisering

Voor de totstandkoming van de (uitvoerings)systematiek is samengewerkt met de NEa en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Gedurende de totstandkoming van het ontwerpbesluit zijn de diverse brancheorganisaties van biobrandstofproducenten en oliemaatschappijen en de instellingen voor vrijwillige duurzaamheidsystemen en verificatie geconsulteerd.

5.2 Handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets NEa

Door de NEa is op het ontwerpbesluit een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd.

Alvorens in te gaan op een tweetal specifieke inhoudelijke punten, spreekt het bestuur van de NEa zijn zorg uit dat de systematiek hernieuwbare energie vervoer inmiddels het instrument geworden is om steeds meer – niet altijd verenigbare – doelen te dienen. Daarmee ontstaat het risico dat de systematiek op termijn, door zijn complexiteit, vastloopt. De toenemende complexiteit ondermijnt de heldere uitgangspunten die het systeem had en gaat ten koste van zijn draagvlak. Inhoudelijk wordt opgemerkt dat de beperking van inboekingen door leveranciers aan zeevaart tot alleen HBE-geavanceerd, mogelijk niet afdoende is. Het biedt geen zekerheid dat onder een bepaald volume wordt gebleven. En in de tweede plaats telt waterstof niet mee voor het behalen van het bijzonder bindend nationaal streefcijfer.

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.

Voorts zijn de door de NEa voorgestelde wijzigingen van de artikelen, voor zover nodig, verwerkt in het ontwerpbesluit.

5.3 Internetconsultatie

Het ontwerpbesluit is gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl, waarbij eenieder van 30 november 2020 tot en met 6 januari 2021 in de gelegenheid is gesteld een zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen.

In totaal zijn 69 zienswijzen ingediend, hiervan zijn er 48 openbaar. Indieners zijn energie- en oliebedrijven, binnenvaartbedrijven, havenbedrijven, branche-organisaties, belangenverenigingen, platforms en NGO's.

De ontvangen zienswijzen hebben geleid tot enkele aanpassingen van het ontwerpbesluit en tot verduidelijking van passages in deze nota van toelichting.

Hieronder volgen de meest belangrijke zienswijzen op hoofdlijnen, voorzien van een reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

- *Verplichting voor binnenvaart*

Verschillende branchepartijen en bedrijven, met name bunkeraars, geven aan geen voorstander te zijn van een jaarverplichting voor leveranciers van brandstoffen aan binnenvaart. Zij stellen dat het instapmodel te groot is, omdat binnenvaart direct onder edezelfde (hoge) jaarverplichting start als voor wegvervoer geldt. Partijen vrezen een prijsstijging en daaropvolgend tanktoerisme in de buurlanden. Zij geven tevens aan dat België en Duitsland niet voornemens zijn, voor zover bekend, een verplichting voor binnenvaart op te nemen. Ook bestaan er zorgen over de kwaliteit van de brandstof.

Reactie van IenW:

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 na 2020 moeten brandstofleveranciers deze 6%-ketenreductie behouden. Nederland is door de Europese Commissie op gewezen 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 het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer 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 26,8% in 2030 betreft een inspanning inclusief stimuleringsfactoren om bepaalde energiedragers te bevorderen. Fysiek komt de verplichting neer op circa 13,2%. Gezien 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.

Gezien dit Europese speelveld 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.

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.

- *Hernieuwbare elektriciteit: thuisladers en directe lijn*

Met de directe lijn-maatregel wordt beoogd situaties waarbij een productie-installatie van hernieuwbare elektriciteit die direct gekoppeld is aan een laadstation of aan een elektrolyser 100% hernieuwbare elektriciteit levert, te belonen. Door verschillende partijen wordt aangegeven dat het erop lijkt dat de huidige definitie bovenstaande wens niet goed weergeeft. Ook zijn er verschillende partijen die vragen om thuisladers ook voor inboeking in aanmerking te laten komen. Het huidige besluit biedt zeer beperkt ruimte voor het inboeken van thuislaadstations. Door verschillende partijen wordt voorgesteld om met machtigingen te gaan werken zodat bedrijven namens huishoudens mogen gaan inboeken.

Reactie van IenW:

De definitie van de directe lijn is aangepast om beter aan te sluiten bij de praktijk. Het mogelijk maken van thuisladers 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.³⁰

- *Hernieuwbare waterstof: controleregime*

Partijen die werken aan hernieuwbare waterstof in vervoer vragen meer toelichting rondom het voornemen van het ministerie om te werken met een controleregime in aanloop naar de Europese aanpak. Ook vragen partijen om bij verificatie te werken met vier stappen in de keten, in plaats van twee.

Reactie van IenW:

De Europese certificeringssystematiek voor hernieuwbare waterstof is naar verwachting pas binnen enkele jaren gereed. Hernieuwbare waterstof is binnen de richtlijn hernieuwbare energie namelijk een nieuwe energiedrager waarvoor verschillende aspecten, zoals de wijze van controle, nog georganiseerd dient te worden. Om in aanloop naar de Europese aanpak toch vast perspectief te bieden voor de vervoerssector, wordt de bestaande verificatiesystematiek voor vloeibare hernieuwbare brandstof gewijzigd en zal in de Regeling energie vervoer een vergroeningssystematiek met bijzondere garanties van oorsprong uitgewerkt worden. De nationale systematiek zal vervangen worden door een Europese certificeringssystematiek, indien voldoende internationaal vrijwillige systemen door de Europese Commissie erkend zijn en bewaakt wordt dat de in Nederland geleverde waterstof meetelt bij het behalen van het bindend nationaal streefcijfer van Nederland.

In de nieuwe benadering van hernieuwbare brandstof, is niet zinvol om het aantal schakels in de leveringsketen te beperken. Dit vereiste is bijgevolg geschrapt.

- *HBE Zeevaart en opvolgend beleid voor zeevaart na 2025*

Verschillende branchepartijen en bedrijven pleiten in de internetconsultatie voor de invoering van een HBE-zeevaart. Deze zou gelijk moeten werken aan een HBE die momenteel ingesteld is voor voedsel- en voedergewassen (conventioneel) en daarmee een limiet kennen op het aandeel in te zetten hernieuwbare energie in de zeevaart onder dit beleid. Daaraan gerelateerd vragen sommige partijen hoe het ministerie na 2025 de verduurzaming van zeevaart gaat inregelen gezien de voorgenomen einddatum van de vrijwillige inboekbevoegdheid van deze sector van 1 januari 2025.

Reactie van IenW:

De HBE voor zeevaart betreft een discussie die momenteel op wetsniveau speelt bij de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel. In de Nota naar aanleiding van het Verslag (kamerstuk 35626-6) is het standpunt van het ministerie ten aanzien van de HBE-zeevaart uiteengezet. In het Kamerstuk is tevens het proces geschetst om te komen tot sectorspecifiek beleid voor zeevaart.

- *Introductie van de BKE*

Sommige branchepartijen en bedrijven zien het niet direct introduceren van de BKE als een gemiste kans. Zij pleiten dat dit instrument geschikt is om hogere CO₂-reductie na te streven en om bijvoorbeeld energiedragers als blauwe waterstof te stimuleren.

³⁰ Zie Jaarrapportage energie voor vervoer 2018; Kamerstukken II 30196, 672.

Reactie van IenW:

De beweegredenen om de BKE niet direct te introduceren is opgenomen in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer. Het al dan niet direct introduceren betreft dan ook een onderwerp dat op wetsniveau behandeld dient te worden. Ook Kamerbrief 32813-553 geeft context ten aanzien van de redenen waarom de BKE niet direct is geïntroduceerd, zoals het prioriteren van het robuuster maken van de systematiek (toezicht/transparantie) alvorens een dergelijke omvangrijke systeemwijziging door te voeren met dito financiële prikkel. Daarbij stuurt het huidige Nederlandse beleid al actief op hernieuwbare brandstoffen die gekenmerkt worden door hoge ketenreducties, met onder andere de inzet op afvalstoffen en residuen.

- *Reacties ten aanzien van de limieten op voedsel- en voedergrassen en bijlage IX B-grondstoffen (gebruikt frituurvet)*

NGO's pleiten voor het uitsluiten (op 0% zetten) van de limiet op voedsel- en voedergrassen. Het uitsluiten van de inzet van deze gewassen zou aansluiten bij het SER-advies 'Biomassa in Balans'; ook biedt het inzetten op afvalstoffen en residuen een duurzamer alternatief. NGO's pleiten daarnaast voor het hanteren van de RED II limiet (3,4% incl. dubbelrekening) op gebruikt frituurvet. Deze grondstoffen zouden buitenproportioneel worden ingezet in Nederland, zeker met het oog op andere ambities, zoals in de luchtvaart. Daarbij wordt ook aangehaald dat de fraudezaken gerelateerd zijn aan bijlage IX B-grondstoffen. Het bedrijfsleven pleit juist voor een hogere limiet of zelfs geen limiet voor deze grondstoffen, omdat dit duurzame opties zijn en deze bijdragen aan het bieden van een zo groot mogelijke grondstofbasis om de stijgende verplichting te realiseren.

Reactie van IenW:

De overwegingen om de limiet op voedsel- en voedergrassen en bijlage IX B-grondstoffen, zoals gebruik frituurvet, vast te zetten op het niveau van 2020 zijn uiteengezet in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. De limiet op voedsel- en voedergrassen is vastgesteld conform de afspraak hierover in het Klimaatakkoord. Het Nederlandse voorstel voor de limiet voor bijlage IX B-grondstoffen sluit aan bij de strekking van de afspraak van het Klimaatakkoord.

Er zijn geen nieuwe inhoudelijke argumenten aan bod gekomen die tot een aanpassing leiden op deze beleidskeuzes. De ketenanalyse heeft daarnaast aangetoond dat niet de grondstof, maar juist de Europees gebaseerde systematiek van toezicht en transparantie debet zijn aan het ontstaan van de fraudezaken. Hieruit zijn maatregelen geïdentificeerd om de systematiek juist robuuster te maken om dergelijke praktijken in de toekomst te voorkomen.

- *Het stellen van extra eisen door Nederland bovenop de Europese richtlijn ten aanzien van duurzaamheid en massabalans.*

Door het bedrijfsleven wordt aangegeven dat de Nederlandse systematiek geen eigen (aanvullende) eisen mag stellen aan duurzaamheidscriteria. Hetzelfde geldt voor de uitleg over het hanteren van een massabalans. Ook vraagt het bedrijfsleven waar in de Wet milieubeheer de bevoegdheid van de Nederlandse Emissieautoriteit is vastgelegd om toezicht te houden. Toezicht zou niet moeten zorgen voor een toename van de controlelast.

Reactie van IenW:

In de Nota naar aanleiding van het Verslag (Kamerstukken II, 2020/21, 35626, nr. 6) is aangegeven dat lidstaten niet bevoegd zijn om eigen duurzaamheidscriteria te stellen in aanvulling op de duurzaamheidscriteria van de richtlijn hernieuwbare energie. Hetzelfde geldt voor de uitleg over het toepassen van een massabalans. Dit is ook zo aangegeven in de Kabinetsbrief met betrekking tot het duurzaamheidskader. De Nederlandse wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan door de NEa is en blijft met de richtlijn hernieuwbare energie en haar uitleg door het Hof van Justitie in overeenstemming. Met Kamerstuk 32813-553 is de Kamer een ketenanalyse biobrandstoffen aangeboden waaruit de noodzaak blijkt voor het nemen van stappen om de systematiek te versterken op het gebied van toezicht en transparantie. Met de noodzakelijke uitbreiding van publiek toezicht in deze regelgeving wordt uitvoering gegeven aan een van de geïdentificeerde maatregelen. Daarnaast is in de Nota naar aanleiding van het Verslag aangegeven dat het van belang is dat de bevoegdheid van de NEa niet verder reikt dan het toezicht op de naleving van vereisten waaraan de gecertificeerde schakel zich volgens het erkende duurzaamheidsstelsel behoort te houden; het toezicht is met andere woorden niet aanvullend op regels die reeds met de goede uitvoering van de gegeven bevoegdheid gepaard gaan. Dit is ook gestaafd door de reflectie van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid die naar aanleiding van de aangenomen motie³¹ is uitgevoerd op de Ketenanalyse duurzame biodiesel waarin maatregelen zijn geïdentificeerd om fraude te voorkomen. Op deze manier wordt een gelijk speelveld geborgd.

- *Co-processing*

Er zijn verschillende vragen gekomen omtrent het mogelijk maken van co-processing oftewel co-raffinage in de systematiek, als een van de opties om de verplichting hernieuwbare energie te realiseren.

Reactie van IenW:

Het Besluit energie vervoer verzet zich niet tegen het inboeken van biobrandstoffen, die tijdens het raffinageproces gebruikt worden. Van belang is wel dat co-raffinage als proces niet voor een inboeking in aanmerking komt, maar dat het bestanddeel biobrandstof van een geleverde brandstof ingeboekt mag worden. Gebruik van biobrandstof in schakels die onderdeel van de aanvoerketen zijn, komen met andere woorden voor een inboeking door de laatste schakel in de keten (dus die een hoeveelheid brandstof aan vervoer levert), voor zover deze inboeker kan aantonen dat zich in de geleverde brandstof een bestanddeel biobrandstof bevond.

- *Exploitatiesubsidie*

Het doel van deze bepaling is om te voorkomen van over-subsidiëring op hernieuwbare energiedragers. Verschillende marktpartijen hebben aangegeven achter het principe te staan, maar stellen een andere bewoording voor.

Reactie van IenW:

De bewoording van de desbetreffende alinea in de nota van toelichting is gewijzigd (zie bijvoorbeeld de uitleg bij onderdeel L in de artikelsgewijze toelichting).

³¹ Kamerstukken II, 31305, nr. 301

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1)

Enkele definities in dit artikel behoeven aanpassing, dan wel dienen toegevoegd te worden aan dit artikel. Enkele aanpassingen worden hieronder toegelicht.

belastingentrepot

De toevoeging van belastingentrepot aan het begrippenkader dient ter verduidelijking van de reikwijdte van de inboekbevoegdheid van een geleverde vloeibare biobrandstof, bedoeld in artikel 7. Ook een hoeveelheid vloeibare biobrandstof, die vanaf een locatie in het buitenland rechtstreeks in Nederland geleverd wordt, mag ingeboekt worden, voor zover de certificering van de inboeker zich over die locatie uitstrekt.

directe lijn

Voor de directe lijn voor gas wordt in het huidige Besluit energie vervoer naar de Gaswet verwezen. Gebleken is, dat de verwijzing naar de Gaswet tot gevolg heeft dat een ongewenste beperking ontstaat, omdat de geïsoleerde verbruiker van gas niet ook de producent kan zijn. In de systematiek hernieuwbare energie vervoer, die de laatste schakel in een leveringketen van een energiedrager beloont die aan vervoer levert, is echter niet van belang of de inboeker ook producent is in de zin van de Gaswet. Evenmin is van belang of eindgebruiker en de producent dezelfde partij zijn. Niettemin is van belang dat een koppeling blijft bestaan tussen de Gaswet, omdat de systematiek hernieuwbare energie vervoer in de Regeling energie vervoer van een vergroening met behulp van bijzondere garanties van oorsprong niet-netlevering uitgaat. Dit betekent ook dat de directe lijn een aardse verbinding behoeft, omwille van het behoud van deze vergroeningsystematiek. Met de uitbreiding van de inboekmogelijkheid van elektriciteit die met een directe lijn geleverd wordt, geldt het begrip ook voor die energiedrager.

soort hernieuwbare energie

Dit begrip is van belang bij de beoordeling van de materialiteit in de context van de inboekverificatie (artikel 23) en verduidelijkt dat de verificateur die beoordeling telkens afzonderlijk binnen de ingeboekte hoeveelheid vloeibare biobrandstof, gasvormige biobrandstof, vloeibare hernieuwbare brandstof, gasvormige hernieuwbare brandstof, onderscheidenlijk elektriciteit dient te doen. De regelgeving hernieuwbare energie verzet zich niet tegen een inboekverificatie per soort hernieuwbare energie door verschillende verificateurs.

De gedefinieerde begrippen van 'verificateur hernieuwbare brandstof', 'verificatie hernieuwbare brandstof' en 'verificatieverklaring hernieuwbare brandstof' komen te vervallen, omdat in de bijbehorende begripsomschrijvingen wordt verwezen naar deze begrippen in artikel 9.7.4.4., tweede lid, van de wet, maar dit tweede lid deze begrippen inmiddels niet meer kent.

Onderdeel B (artikel 2)

eerste lid

Dit artikellid geeft de uitzondering weer van de hoeveelheid tot verbruik uitgeslagen benzine, diesel en zware stookolie, waarop in beginsel ingevolge paragraaf 9.7.2 van de Wet milieubeheer een jaarverplichting rust. Het betreft de (bestaande) uitzondering bij een op jaarbasis geringe hoeveelheid uitslag tot verbruik van benzine, diesel en zware ³⁵

stookolie (levering tot eindverbruik) en de (nieuwe) uitzondering van levering tot eindverbruik aan zeevaart.

tweede en derde lid

Anders dan het eerste lid, dat de reikwijdte van de jaarverplichting betreft, zien deze leden op de reikwijdte van de inboekbevoegdheid. Het bepaalt dat de inboeker, ten aanzien van geleverde hoeveelheden vloeibare en gasvormige biobrandstof aan zeevaart, uitsluitend geleverde hoeveelheden biobrandstof uit grondstoffen uit bijlage IX-deel A van de richtlijn hernieuwbare energie inboeken mag. Dat betekent dat geleverde hoeveelheden biobrandstof uit conventionele grondstoffen en uit grondstoffen uit bijlage IX-deel B, niet voor een inboeking in aanmerking komen.

Na 1 januari 2025 is de inboeking van geleverde hoeveelheden (vloeibare en gasvormige) biobrandstof en (vloeibare en gasvormige) hernieuwbare brandstof aan lucht- en zeevaart niet langer toegestaan.

Onderdeel C (hoofdstuk 1, paragraaf 2), H (hoofdstuk 1, paragraaf 4) en U (hoofdstuk 1, paragraaf 5)

In de aanduiding van deze paragrafen vervalt 'vervoer', vanwege de met de in de Wet Milieubeheer opgenomen uitbreiding van de jaarverplichting over alle uitgeslagen benzine, diesel en zware stookolie, ongeacht de bestemming.

Onderdeel E (artikel 4)

eerste lid

In artikel 9.7.1.1 wordt met de definitie van 'levering tot eindverbruik' de reikwijdte van de jaarverplichting uitgebreid met leveringen van zware stookolie. Artikel 4, eerste lid, wordt overeenkomstig deze uitbreiding aangepast.

Onderdelen F en G (artikelen 5 en 6)

Artikel 5 beschrijft in het eerste lid de volgorde van afschrijving van de jaarverplichting. Met de invoering van de HBE bijlage IX-B in paragraaf 9.7.3 van de Wet milieubeheer, is de opsomming met deze soort HBE aangevuld. Het tweede lid beschrijft de opbouw van het aantal verschuldigde HBE's-conventioneel, bijlage IX-B en overig, in die gevallen waarin de leverancier tot eindverbruik over onvoldoende HBE's beschikt om aan zijn jaarverplichting te voldoen. Het beoogt een voor de leverancier tot eindverbruik meest gunstige verdeling van verschuldigde HBE's te komen. Indien bijvoorbeeld de leverancier tot eindverbruik, bij het voldoen aan zijn jaarverplichting, in eerste instantie geen HBE's-conventioneel en een beperkt aantal HBE's bijlage IX-B gebruikt heeft, dan zal het register daar rekening mee houden bij de opbouw van het aantal verschuldigde HBE's

Artikel 6 geeft de volgorde van afschrijving per soort HBE bij een negatief saldo weer, beschrijft met andere woorden de volgorde van inlossing per soort HBE van het negatieve saldo dat ingevolge artikel 5, tweede lid, opgebouwd is. Daarbij geldt dat bijvoorbeeld een schuld in een hoeveelheid HBE's conventioneel, door een hoeveelheid HBE's bijlage IX-B, HBE's overig of HBE's geavanceerd ingelost mag worden. Deze afschrijving van een "hogere" soort HBE in het geval van een schuld van een "lagere" soort HBE, kan de rekeninghouder voorkomen door de hoeveelheid per soort op zijn rekening bij te schrijven HBE's te beheren.

Onderdeel J (artikel 8)

Dit artikel verduidelijkt dat elke inboeker in de systematiek hernieuwbare energie vervoer een onderneming in de zin van de Handelsregisterwet is. Daarnaast breidt het de aanwijzing van de inboeker uit naar ook de inboeker die gas met behulp van een

bemeterd leverpunt, voorzien van een geregeld meetinstrument als bedoeld in artikel 1 van de Metrologiewet, levert. Het betreft geen uitzondering op het vereiste dat de inboeker dient te beschikken over een aansluiting, als bedoeld in de Gaswet, maar biedt een alternatief voor het vereiste van de levering met een zogenaamde exclusieve aansluiting, te weten een aansluiting die uitsluitend voor de levering van gas aan vervoer bestemd is.

Onderdeel K (artikel 9)

In de wijziging van artikel 9.7.4.4 van de Wet milieubeheer, is het vereiste van en de grondslag voor de verificatie hernieuwbare brandstof geschrapt. De wijziging van artikel 9 herstelt het vereiste van de verificatieverklaring hernieuwbare brandstof bij de inboeking van een geleverde hoeveelheid vloeibare hernieuwbare brandstof, terwijl zij tevens in de grondslag voor de verificatie hernieuwbare brandstof voorziet. Het derde lid, dat in feite de leveringsketen van de vloeibare hernieuwbare brandstof tot twee schakels beperkte, vervalt (zie voor de uitleg paragraaf 2.3.4, onderdeel b). De overige bepalingen blijven ongewijzigd.

Onderdeel L (artikel 9a)

Artikel 9a wijst de inboeker van een geleverde hoeveelheid gasvormig hernieuwbare brandstof aan (vooralsnog alleen voor waterstof) en geeft de voorwaarden weer waaraan de waterstof moet voldoen.

Onderdeel M (artikel 10)

Artikel 10 breidt zowel het aantal bestemmingen van in te boeken leveringen van elektriciteit, als de mogelijkheden tot inboeken van geleverde elektriciteit van bestaande inboekers uit. De bestaande inboekers van geleverde elektriciteit zijn ondernemingen met een aansluiting als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998, waarbij de tenaamstelling van de aansluiting in het Centraal Aansluitingen Register maatgevend is. Evenals bij de levering van gas, betreffen de wijzigingen voor de bestaande inboekers geen uitzondering op de regel dat de inboeker dient te beschikken over een aansluiting, als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998, maar bieden ze een alternatief voor de voorwaarde van de levering met een zogenaamde exclusieve aansluiting, te weten de levering van elektriciteit met een aansluiting die uitsluitend voor de levering van elektriciteit aan vervoer bestemd is. De bedoelde wijzigingen betreffen de mogelijkheid om elektriciteit met behulp van een secundair allocatiepunt en de mogelijkheid om elektriciteit met behulp van een geregeld meetinstrument te leveren. De eerste wijziging sluit aan op mogelijkheid die het codebesluit meerdere leveranciers op een aansluiting (mloea) van de Autoriteit Consument en Markt verschaft.³² In dit verband is van belang dat *leveranciers* in het codebesluit ziet op leveranciers van elektriciteit in de zin van de Elektriciteitswet 1998, te weten de onderneming die elektriciteit aan de afnemer met een aansluiting in de zin van die wet levert. Het betreft dus niet de inboeker die elektriciteit aan vervoer levert, die in termen van de Elektriciteitswet 1998 een afnemer, maar niet een eindafnemer in de zin van de Regeling garanties van oorsprong voor energie uit hernieuwbare energiebronnen en HR-WKK-elektriciteit is. Indien de inboeker met behulp van een secundair allocatiepunt uitsluitend elektriciteit aan een bemeterd leverpunt levert, dan stelt het Besluit energie vervoer dat punt gelijk met een exclusieve aansluiting. De tweede wijziging die als uitzondering op het vereiste van de exclusieve aansluiting geldt, betreft de levering van elektriciteit met behulp van een bemeterd leverpunt, voorzien van een geregeld meetinstrument als bedoeld in artikel 1 van de Metrologiewet.

³² Stcrt. 2017, 39821

Afgezien van deze uitbreiding van de inboekmogelijkheden van de bestaande inboeker, biedt artikel 10 de mogelijkheid om elektriciteit die met een directe lijn geleverd is, onder de gegeven voorwaarden in te boeken (de Regeling energie vervoer bepaalt de wijze waarop de inboeker het voldoen aan die voorwaarden aantonen kan). Bovendien wijst het artikel de inboeker aan die geleverde elektriciteit aan binnenvaart inboeken mag. Het betreft de onderneming die elektriciteit aan binnenvaart met een accupakket of met opgeladen elektrolyt (de vloeibare energiedrager in een accu) levert.

Onderdeel N (artikel 11)

Om als vrijwillig internationaal duurzaamheidssysteem door de Europese Commissie erkend te kunnen worden, moet het duurzaamheidssysteem voorzien in een controle op de afwezigheid van doelbewuste wijziging of verwijdering van materialen opdat een levering, geheel of gedeeltelijk, onder bijlage IX van de richtlijn hernieuwbare energie komt te vallen. De nationale regeling die hierin voorzorg, kan daarmee vervallen.

Onderdeel O (artikel 12)

Artikel 12 verschaft in het eerste lid de grondslag voor de factor voor dubbeltelling van betere biobrandstof (vermenigvuldiging van de energie-inhoud van een geleverde hoeveelheid biobrandstof met de factor 2, voor zover de inboeker over een geldende dubbeltellingverklaring beschikt). In het tweede lid geeft het artikel de grondslag voor de vermenigvuldiging van de energie-inhoud van geleverde hoeveelheid hernieuwbare brandstof.

Onderdeel P (artikel 14)

Ingevolge artikel 9.7.4.13 van de Wet milieubeheer is het bestuur van de NEa bevoegd om tot vijf jaar na het verstrijken van een kalenderjaar de ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie vervoer ambtshalve vast te stellen. Bij een wijziging van de levering tot eindverbruik, kan ook de hoeveelheid te sparen HBE's veranderen (de hoeveelheid te sparen HBE's is immers 10% van de ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie vervoer), maar ook de soort bijgeschreven HBE. Om te voorkomen dat het bestuur van de NEa bij een ambtshalve vaststelling van vijf jaar terug de (spaar)gevolgen door de jaren heen moet berekenen, in een situatie dat de verschillende soorten HBE's bestaan, bepaalt dit lid dat het bestuur van de NEa de gevolgen van de ambtshalve vaststelling op het saldo van HBE's in het lopende kalenderjaar toepassen moet.

Indien de vaststelling tot een afschrijving van een hoeveelheid per soort HBE's leidt en de rekeninghouder beschikt niet over voldoende HBE's per soort, dan wordt het verschuldigde aantal per soort HBE overeenkomstig de vaststelling afgeschreven. Daarbij geldt dat bijvoorbeeld een schuld in een hoeveelheid HBE's conventioneel, door een hoeveelheid HBE's bijlage IX-B, HBE's overig of HBE's geavanceerd ingelost mag worden. Deze afschrijving van een "hogere" soort HBE in het geval van een schuld van een "lagere" soort HBE, kan de rekeninghouder voorkomen door de hoeveelheid per soort op zijn rekening bij te schrijven HBE's te beheren.

Onderdeel Q (artikel 15)

De wijziging in artikel 15, tweede lid, betreft een herstel van foutieve verwijzingen.

Onderdeel R (artikel 17)

Voor het aantonen van de hernieuwbaarheid van vloeibare hernieuwbare brandstof, zal – evenals bij gasvormige hernieuwbare brandstof – een systematiek van vergroening met bijzondere gvo's gelden (de uitwerking hiervan vindt bij ministeriële regeling plaats). De verificatie hernieuwbare brandstof zal ingezet worden om aan te tonen dat in Nederland, uit waterstof, een hoeveelheid brandstof vervaardigd is die voor vergroening in aanmerking komt (en derhalve op een lijst met "vergroenbare" brandstoffen staat, zoals bijvoorbeeld methanol of LNG). De systematiek hernieuwbare energie vervoer verschaft de brandstofleverancier hiermee de mogelijkheid om een tot verbruik uitgeslagen en vergoende hoeveelheid methanol (als onderdeel van benzine) of LNG onderwerp van een inboeking te maken. Gelet op dit nieuwe oogmerk van de verificatie hernieuwbare brandstof, dient de verificateur de materialiteit anders te toetsen.

Onderdeel S (artikel 20)

Artikel 9.7.6.1 van de Wet milieubeheer verschaft de NEa de bevoegdheid om toezicht te houden op biobrandstofproducenten in Nederland, terwijl de NEa in de praktijk ook dubbeltellingverklaringen ziet die door de verificateur niet afgegeven hadden mogen worden, omdat ze in strijd met wet- en regelgeving afgegeven zijn, bijvoorbeeld omzet ze uitgaan van een verkeerde uitleg van wet- en regelgeving door de verificateur. Hoewel de NEa het rechtsgevolg van de fout herstellen kan, te weten door het vaststellen van de inboeking waarbij de dubbeltellingverklaring gebruikt is, kan zij niet voorkomen dat de inboeker de dubbeltellingverklaring in het register aan een andere inboeking koppelt, terwijl zij evenmin de bevoegdheid heeft om de dubbeltellingverklaring in te trekken of ongeldig te verklaren. Dit betekent dat de dubbeltellingverklaring voor onbepaalde tijd een gevaar voor het systeem hernieuwbare energie vervoer vertegenwoordigen. Daarom is wenselijk dat verificateur, die de dubbeltellingverklaring ten onrechte afgegeven heeft en eventueel op aansporing van de NEa, onverwijld tot intrekking van deze verklaring overgaat.

Onderdeel V (artikel 29)

Vanwege de introductie van de nieuwe soort HBE bijlage IX-B, wordt de in artikel 29, vierde lid, opgenomen spaarvolgorde van HBE's aangevuld met deze soort HBE. Hierdoor wordt de spaarvolgorde als volgt: HBE-geavanceerd, HBE-overig, HBE bijlage IX-B, HBE-conventioneel.

Onderdeel W (artikel 30)

Deze wijziging is slechts een wetstechnische aanpassing. Het begrip 'soort hernieuwbare energie' wordt gedefinieerd in artikel 1 van het Besluit energie vervoer.

Onderdeel X (artikel 31)

Om te komen tot een stabiele en transparante markt voor HBE's publiceert het bestuur van de NEa meerdere keren per jaar een overzicht van het aantal per soort beschikbare HBE's. Het is belangrijk dat deze publicatie zo actueel mogelijk is, maar de NEa dient ook te beschikken over de benodigde tijd om gegevens uit het register ten behoeve van de publicatie te verwerken. Derhalve is in artikel 31, onderdeel a, de voorwaarde geschrapt dat in de publicatie de aantallen beschikbare HBE's zijn verwerkt onmiddellijk voorafgaand aan de publicatie.

De in onderdeel b opgenomen wijziging hangt samen met de in artikel 9.7.2.5 van de Wet milieubeheer aangepaste datum van afschrijving. Dit was 1 april en wordt 1 mei. 39

Onderdeel Y (artikel 33)

In artikel 33 vervalt de begripsbepaling van Kyotorekening, aangezien dit begrip samenhangt met de eveneens geschrapte artikelen 39 tot en met 41 over UER's .

Onderdeel Z (artikel 36)

Artikel 9.8.2.4 van de Wet milieubeheer bepaalt dat wanneer de rapportageplichtige verzuimt om zijn uitslag tot vervoersverbruik in het Register rapportage- en reductieverplichting vervoersemissies in te voeren, het bestuur van de NEa ambtshalve die hoeveelheid vaststelt. Met het nieuw toegevoegde tweede lid van artikel 36 wordt geregeld, zoals ook reeds was opgenomen in artikel 4, tweede lid, dat de gevolgen van deze ambtshalve vaststelling worden verrekend met het saldo van het lopende kalenderjaar. Hierdoor wordt voorkomen dat het bestuur van de NEa bij een ambtshalve vaststelling van bijvoorbeeld twee jaar terug de (spaar)gevolgen door de jaren heen moet herberekenen.

Onderdeel AA (artikel 37)

eerste lid

De delegatiegrondslag voor dit artikel is artikel 9.8.2.5, tweede lid, van de Wet milieubeheer en ziet op het stellen van regels over de afschrijving door het bestuur van de NEa van het aantal per soort HBE's van de rekening van de rapportageplichtige. In artikel 37 wordt de volgorde vastgesteld van deze afschrijving, waarvoor wordt verwezen naar de volgorde zoals opgenomen in artikel 5, eerste lid. Vanwege de introductie van de nieuwe soort HBE bijlage IX-B, waardoor ook een nieuw artikel 5, eerste lid, onderdeel c, is ingevoegd, dient dientengevolge ook de artikel 37 te worden aangepast.

Evenals bij de afschrijving van de jaarverplichting als bedoeld in artikel 9.7.2.5 van de Wet milieubeheer, schrijft het register ter voldoening aan de reductieverplichting de verschuldigde HBE's af, ongeacht het op de rekening aanwezige saldo aan HBE's. Bij de afschrijving neemt het register de grenzen van het gebruik van HBE's-conventioneel in acht; dezelfde brandstofstofleverancier mag bijgevolg ter voldoening aan zijn reductieverplichting in zijn hoedanigheid van rapportageplichtige niet meer HBE's-conventioneel gebruiken dan hij in zijn hoedanigheid van leverancier tot eindverbruik mocht ter voldoening aan zijn jaarverplichting. Bij de afschrijving van HBE's ter voldoening aan de reductieverplichting hanteert het register dezelfde volgorde als bij de afschrijving van HBE's ter voldoening aan de jaarverplichting, met dien verstande dat de HBE-geavanceerd alleen in laatste instantie afgeschreven worden, zoals bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel e.

tweede lid (nieuw)

Het tweede lid verwijst voor overeenkomstige toepassing naar artikel 5, tweede lid, met daarin opgenomen de vaststelling van het aantal nog verschuldigde HBE's na afschrijving, indien niet zou zijn voldaan aan de – in dit geval- reductieverplichting.

Onderdeel AB (hoofdstuk 2, paragraaf 3)

Vanwege het schrappen van de mogelijkheid om UER's in te zetten voor het voldoen aan de reductieverplichting, worden in deze paragraaf slechts nadere regels opgenomen met betrekking tot HBE's. De paragraafaanduiding is overeenkomstig aangepast.

Onderdeel AC (artikelen 39 tot en met 41)

Vanwege het schrappen van de mogelijkheid om UER's in te zetten voor het voldoen aan de reductieverplichting (de delegatiegrondslag in artikel 9.8.3.2 van de Wet milieubeheer is vervallen), komen deze artikelen te vervallen.

Onderdeel AD (artikel 45)

Deze wijziging betreft een tekstuele aanpassing.

Onderdeel AE (artikel 48)

Artikel 48 bevat een inmiddels uitgewerkte overgangsbepaling en kan derhalve vervallen.

Onderdeel AF (artikel 49)

Artikel 49 komt te vervallen, aangezien de in dit artikel geformuleerde directe doorwerking van toekomstige wijzigingen van de richtlijn hernieuwbare energie en de richtlijn brandstofkwaliteit niet is gewenst. Toekomstige wijzigingen van deze richtlijnen zullen, indien noodzakelijk, altijd worden omgezet met een wijziging van het Besluit energie vervoer.

Artikel II

De inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit zal plaatsvinden bij koninklijk besluit, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Op voorhand is niet voorzien in een gefaseerde inwerkingtreding van de wijzigingsartikelen, gelet op de samenhang tussen de artikelen. Echter, hierbij wordt aangesloten bij een gelijklopend voorstel tot inwerkingtreding van het wetsvoorstel ter implementatie van de nieuwe richtlijn hernieuwbare energie. Beoogd wordt dat het wijzigingsbesluit tegelijkertijd in werking zal treden met het wetsvoorstel, tezamen met de eveneens nog te wijzigen Regeling energie vervoer. Gelet op de jaarsystematiek van het systeem van hernieuwbare energie die uitgaat van een kalenderjaar, dat op 1 januari begint en op 31 december eindigt, is voorzien in een inwerkingtreding per 1 januari 2022.

III. Implementatietabel Richtlijn (EU) 2018/2001

In onderstaande implementatietabel is aangegeven in welk artikel van de Wet milieubeheer en onderhavig Besluit energie vervoer de artikelen van Richtlijn (EU) 2018/2001 worden geïmplementeerd.

Indien in de middelste kolom is aangegeven 'Geen implementatie in de Wm/Bev', wordt hiermee bedoeld dat het betreffende artikel van Richtlijn (EU) 2018/2001 geen omzetting behoeft in de Wet milieubeheer en Besluit energie vervoer, maar (mogelijk) wel in andere wetgeving, in het bijzonder wetgeving onder de beleidsmatige verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vanwege de in de richtlijn opgenomen bepalingen met betrekking tot hernieuwbare energie voor elektriciteit en hernieuwbare energie voor de verwarmings- en koelingssector.

<i>Richtlijn (EU) 2018/2001</i>	<i>Wet milieubeheer (Wm) en Besluit energie vervoer (Bev)</i>	<i>Omschrijving beleidsruimte</i>	<i>Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte</i>
Artikel 1 <i>(onderwerp)</i>	Behoeft naar de aard geen implementatie		
Artikel 2 <i>(definities)</i>	<p>Onderdelen:</p> <p>1: artikel 9.7.1.1 Wm;</p> <p>2 en 3: geen implementatie in de Wm/Bev;</p> <p>4 tot en met 27: behoeft geen implementatie in de Wm/Bev;</p> <p>28: artikel 9.7.1.1 Wm;</p> <p>29: geïmplementeerd via artikel 9.7.4.6, eerste lid, onderdeel b, sub 2, Wm;</p> <p>30 en 31: behoeft geen implementatie;</p> <p>32 en 33: artikel 9.7.1.1 Wm;</p> <p>34: geïmplementeerd via artikel 9.7.4.6, eerste lid, onderdeel b, sub 1, Wm;</p> <p>35: behoeft geen implementatie (zie ook definitie in artikel 9.8.1.1 Wm);</p> <p>36: artikel 9.7.1.1 Wm;</p> <p>37: behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie;</p> <p>38: geïmplementeerd via artikel 9.7.1.1 Wm (verwerkt via definitie Leverancier tot eindverbruik);</p> <p>39 en 40: artikel 9.7.1.1 Wm;</p> <p>41 en 42: geïmplementeerd via artikel 9.7.4.6, eerste lid, onderdeel b, sub 1, Wm;</p> <p>43: artikel 9.7.1.1 Wm</p>		

	44 tot en met 47: behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie.		
Artikel 3 <i>(bindend algemeen streefcijfer van de Unie voor 2030)</i>	Adresseert de lidstaat, behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie/feitelijk handelen vaststelling nationaal energie- en klimaatplan		
Artikel 4 tot en met 24	Geen implementatie in de Wm/Bev		
Artikel 25 <i>(Integratie van hernieuwbare energie in de vervoersector)</i>		lid 1, tweede alinea: Bij de verplichting onderscheid maken tussen leveranciers of energiedragers. lid 1, derde alinea: Lidstaten kunnen rekening houden met brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof. lid 1, vijfde alinea: Lidstaten kunnen bepaalde brandstofleveranciers vrijstellen van bereiken minimumaandeel energie geavanceerde uit bijlage IX, deel A. lid 1, zesde alinea; Lidstaten kunnen andere soorten maatregelen vaststellen, zolang minimumverplichting maar wordt gehaald.	Gekozen om hiervan gebruik te maken, zie grondslag artikel 9.7.1.2, eerste lid, Wm Gekozen om dit niet te doen; past niet in NL- beleidsdoel tot verduurzaming. Gekozen om dit niet te doen; past niet in HBE-systematiek van Nederlandse wetgeving. Gekozen om geen andere soorten maatregelen te treffen; HBE- systematiek van Nederlandse wetgeving voldoet voor stimuleren hernieuwbare energie.
- lid 1	- Artikel 9.7.2.1 en 9.7.4.1 en 9.7.4.6, eerste lid, Wm jo. artikel 3 Bev - Artikel 9.7.1.2 Wm		
- lid 2	- Artikel 9.7.4.4, lid 1, Wm jo. artikel 9, lid 2, en 9a, lid 2, Bev, en nader uit te werken in de Regeling energie vervoer		

<ul style="list-style-type: none"> - lid 4 – 8 en lid 10 - lid 9 	<ul style="list-style-type: none"> - Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie - Artikel 9.7.6.3 Wm 		
<p>Artikel 31 <i>(Berekening van het broeikasgaseffect van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - lid 1 - lid 2 tot en met 6 	<ul style="list-style-type: none"> - behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie: onderdeel van certificering duurzaamheidssysteem ex artikel 30, lid 4, richtlijn (EU) 2018/2001; verwerkt in bewijs van duurzaamheid (Proof of Sustainability; PoS) ex artikel 9.7.4.2, nader uitgewerkt in Besluit energie vervoer - behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie 	<p>lid 2 en 3: het indienen van verslagen over typische broeikasgasemissies.</p>	<p>Hier is vooralsnog geen aanleiding voor; niet van toepassing in NL.</p>
<p>Artikelen 32 tot en met 39</p>	<p>Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie</p>		
<p>Bijlage I <i>(Totale nationale streefcijfers voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in 2020)</i></p>	<p>Artikel 9.7.2.1 Wm, jo. artikel 3 Bev</p>		
<p>Bijlage II <i>(Normaliseringscijfer voor het in aanmerking nemen van elektriciteit die is opgewekt met</i></p>	<p>Geen implementatie in de Wm/Bev</p>		

<i>waterkracht en windenergie)</i>			
Bijlage III <i>(Energie-inhoud van biobrandstoffen)</i>	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie - data bijlage III verwerkt via inboeken in register hernieuwbare energie en registerparameters		
Bijlage IV <i>(Certificering van installateurs)</i>	Geen implementatie in de Wm/Bev		
Bijlage V <i>(Regels voor het berekenen van het effect van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en hun fossiele referentiebrandstoffen op de broeikasgasemissie)</i>	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie - data bijlage V verwerkt via inboeken in Register hernieuwbare energie vervoer en registerparameters		
Bijlage VI <i>(Regels voor het berekenen van het effect van biomassabrandstoffen de fossiele referentiebrandstoffen ervan op de broeikasgasemissie)</i>	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie - data bijlage VI verwerkt via inboeken in Register hernieuwbare energie vervoer en registerparameters		
Bijlage VII <i>(Het in de berekening opnemen van energie verkregen uit warmtepompen)</i>	Geen implementatie in de Wm/Bev		
Bijlage VIII <i>(Geraamde emissies van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen ten gevolge van indirecte veranderingen in landgebruik)</i>	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie – data bijlage VIII verwerkt via inboeken in Register hernieuwbare energie vervoer en registerparameters		
Bijlage IX <i>(Grondstoffen voor de productie van biogas voor vervoer en geavanceerde biobrandstoffen)</i>	Artikelen 9.7.4.6, eerste lid, onderdelen b en c, en artikel 9.7.4.8, eerste lid, Wm		
Bijlagen X en XI	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie		

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven – Van der Meer