

## **Besluit van**

### **tot wijziging van het Besluit energie vervoer in verband met het verhogen van de jaarverplichting hernieuwbare energie voor het kalenderjaar 2024**

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-2023/188817, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;  
Gelet op artikel 9.7.2.1, eerste 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**

In artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit energie vervoer wordt '19,9 procent' vervangen door '28,4 procent'.

#### **ARTIKEL II**

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2024.

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

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

## NOTA VAN TOELICHTING

### *Inleiding*

Met deze wijziging van het Besluit energie vervoer wordt het percentage van de jaarverplichting hernieuwbare energie over het kalenderjaar 2024 verhoogd. Zonder de voorliggende aanpassing zou de jaarverplichting in 2024 19,9% bedragen. Met deze aanpassing wordt dat 28,4%. Deze forse stijging is nodig om de productiecapaciteit voor geavanceerde biobrandstoffen op te schalen in anticipatie op de nieuwe doelen die volgen uit de (binnenkort vast te stellen) wijziging van de Richtlijn hernieuwbare energie. Met deze aanpassing wordt uitvoering gegeven aan een afspraak die bij de vaststelling van de Voorjaarsbesluitvorming Klimaat<sup>1</sup> is gemaakt om de jaarverplichting te verhogen met 20PJ of 1,5 Mton CO<sub>2</sub>-reductie. Met deze verhoging van de jaarverplichting wordt voorzien dat de vervanging van fossiele brandstoffen aan landbestemmingen (wegvervoer, mobiele werktuigen, landbouwtrekkers) door hernieuwbare brandstoffen in het jaar 2024 niet tot stilstand komt of terugloopt.

### *Systematiek jaarverplichting hernieuwbare energie*

Bedrijven die benzine en diesel leveren voor vervoer met een landbestemming (wegvervoer, mobiele werktuigen, landbouwtrekkers) zijn ingevolge titel 9.7 van de Wet milieubeheer verplicht om jaarlijks een (steeds groter) deel van die brandstoffen uit hernieuwbare energie te laten bestaan. Dit is de zogenoemde *jaarverplichting hernieuwbare energie*, een onderdeel van het uitvoeringssysteem Energie voor Vervoer<sup>2</sup> om de CO<sub>2</sub>-uitstoot door vervoer te verminderen. De jaarverplichting wordt uitgedrukt in een percentage hernieuwbare energie ten opzichte van de totale energie-inhoud van de door de brandstofleverancier in een bepaald kalenderjaar geleverde brandstoffen. De jaarlijks stijgende percentages van de jaarverplichting zijn vastgesteld in het Besluit energie vervoer<sup>3</sup>. Dit systeem van jaarlijks stijgende percentages hernieuwbare energie is de nationale implementatie van de Richtlijn hernieuwbare energie (Renewable Energy Directive; RED)<sup>4</sup>, gericht op een verplichting van brandstofleveranciers tot het realiseren van een aandeel hernieuwbare energie in vervoer van 14% in 2030.

Bedrijven kunnen hun leveringen van hernieuwbare energie aan vervoer registreren in het door de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) beheerde Register Energie voor Vervoer, als zogenoemde hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's). Daarbij staat een HBE voor één gigajoule hernieuwbare energie. De leveringen van hernieuwbare energie aan vervoer kunnen de vorm aannemen van leveringen van vloeibare en gasvormige biobrandstoffen, vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstof of elektriciteit. Afhankelijk van de specifieke energie-inhoud van de betreffende hernieuwbare brandstof wordt een overeenkomstige hoeveelheid aan HBE's gegenereerd. Die HBE's kunnen de bedrijven vervolgens gebruiken om aan hun jaarverplichting te voldoen. Aan het einde van het kalenderjaar moeten de bedrijven voldoende HBE's op hun rekening hebben om aan hun jaarverplichting te voldoen. De NEa ziet daarop toe.

Een andere mogelijkheid voor bedrijven om te voldoen aan de jaarverplichting, is om HBE's te kopen van een inboeker. Over geleverde brandstoffen aan zeeschepen hebben brandstofleveranciers bijvoorbeeld geen jaarverplichting, maar wel een inboekbevoegdheid. Dit is de mogelijkheid om op vrijwillige basis hernieuwbare energie, afkomstig van bijvoorbeeld aan zeeschepen geleverde biobrandstoffen, in het Register Energie voor Vervoer in te boeken, waarvoor vervolgens HBE's worden verkregen. Deze HBE's kunnen worden verkocht aan bedrijven met een jaarverplichting, om te worden gebruikt voor het afdekken van een eventueel tekort aan HBE's in een bepaald kalenderjaar. Hierdoor ontstaat een verdienmodel: bedrijven zonder een jaarverplichting, maar die wel hernieuwbare energie aan vervoer leveren, kunnen hun HBE's verkopen. Dat maakt het systeem een marktinstrument om klimaatverandering tegen te gaan.

---

<sup>1</sup> Zie [Kabinetsaanpak Klimaatbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

<sup>2</sup> Titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer

<sup>3</sup> Besluit energie vervoer; Stb. 2018, 134

<sup>4</sup> Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2018 L 328)

## *Verhogen van de jaarverplichting voor kalenderjaar 2024*

Er zijn signalen dat het marktinstrument niet langer als zodanig functioneert, omdat de jaarverplichting laag is in relatie tot de productie van hernieuwbare energie. De dalende prijs voor HBE's is daarvan een belangrijke indicator. Op dit moment is er een spaartegoed ter waarde van circa 8 petajoule (PJ). Dat is ongeveer het maximum dat de regelgeving toestaat<sup>5</sup>. Ook daaruit blijkt dat de stimulerende werking van het instrument op dit moment niet goed functioneert.

De totale jaarverplichting voor 2024 komt met deze wijziging van het Besluit energie vervoer neer op ongeveer 70 PJ. Dat valt ruim binnen de huidige totale productiecapaciteit in Nederland, die volgens schatting ongeveer 150 PJ bedraagt. Door de verhoging van de jaarverplichting voor het kalenderjaar 2024 wordt de marktaantrekkende werking van het instrument hersteld. Het gevolg van deze maatregel is dat de brandstofprijzen aan de pomp zullen stijgen met ongeveer 2,89 eurocent per liter. Deze brandstofprijsstijging is lineair gerelateerd aan de waarde van een HBE en deze schatting is gebaseerd op een waarde van 10 euro per HBE. De HBE-prijs is historisch laag, maar de verwachting is dat deze zal stijgen als gevolg van dit beleid.

Naar verwachting wordt in september 2023 de wijziging van de Richtlijn hernieuwbare energie formeel vastgesteld (RED III). Deze houdt een forse verhoging in van de verplichting om hernieuwbare energie in te zetten in de mobiliteitssector. Het is daarom belangrijk dat zo snel mogelijk de productie van hernieuwbare brandstoffen wordt opgeschaald. Het stellen van een ambitieus doel in de verhoging van de jaarlijkse inzet van hernieuwbare energie in vervoer is noodzakelijk om investeringen in hernieuwbare brandstoffen los te krijgen. Volgens de effectbeoordeling van de Europese Commissie<sup>6</sup> zijn er genoeg grondstoffen voor hernieuwbare brandstoffen aanwezig. Op het punt van beschikbaarheid aan de grondstoffenkant ligt ook volgens het Internationaal Energieagentschap (IEA)<sup>7</sup>, Imperial College, in opdracht van FuelsEurope<sup>8</sup>, en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)<sup>9</sup> geen barrière.

Meer fossiele brandstoffen zullen vervangen worden door hernieuwbare energie. De hernieuwbare grondstoffen voor deze energie kunnen in eerste instantie in wegtransport ingezet worden als transitiebrandstof. Als flinke opschaling van hernieuwbare brandstoffen met het oog op de verhoogde Europese doelstellingen heeft plaatsgevonden, kunnen deze brandstoffen conform het Duurzaamheidskader biobrandstoffen<sup>10</sup> en de Brandstofvisie<sup>11</sup> worden ingezet als langetermijnoplossing in zeevaart, luchtvaart en chemie. Zo kan bijvoorbeeld bio/e-methanol worden ingezet als benzinevervanger en in zeeschepen. UCO (Used Cooking Oil; gebruikte frituurolie) wordt gebruikt voor de productie van HVO (Hydrotreated Vegetable Oil; dieselbrandstof uit afgewerkte plantaardige oliën en restafval) in wegtransport, maar kan ook eenvoudig worden gebruikt voor de productie van HEFA (Hydroprocessed Esters and Fatty Acids) voor luchtvaart.

De wijziging van het Besluit energie vervoer bewerkstelligt dat de reeks met jaarlijks geleidelijk oplopende percentages van de jaarverplichting onderbroken wordt en kalenderjaar 2024 een hoger percentage heeft dan de kalenderjaren 2025, 2026 en 2027. De reden dat de wijziging tot het kalenderjaar 2024 beperkt is, houdt verband met de verwachting dat op 1 januari 2025 de nog vast te stellen wijziging van het Besluit energie vervoer ter implementatie van de RED III, met daarin een forse verhoging van de Europese doelstelling voor hernieuwbare energie in 2030, in werking zal treden en het niet wenselijk is om op de nationale besluitvorming over de percentages van de jaarverplichting hernieuwbare energie over de kalenderjaren 2025 en verder vooruit te lopen.

<sup>5</sup> Zie artikel 9.7.5.6 van de Wet milieubeheer jo. artikel 29 van het Besluit energie vervoer

<sup>6</sup> Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0418>

<sup>7</sup> Zie <https://www.iea.org/reports/renewables-2022>

<sup>8</sup> Zie <https://www.fuelseurope.eu/publications/publications/sustainable-biomass-availability-in-the-eu-to-2050>

<sup>9</sup> Zie [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-beschikbaarheid-en-toepassingsmogelijkheden-van-duurzame-biomassa-verslag-zoektocht-naar-gedeelde-feiten-opvattingen\\_4188.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-beschikbaarheid-en-toepassingsmogelijkheden-van-duurzame-biomassa-verslag-zoektocht-naar-gedeelde-feiten-opvattingen_4188.pdf)

<sup>10</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/02/24/duurzaamheidskader-biograndstoffen>

<sup>11</sup> Zie <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2020/07/Brandstofvisie.pdf>

## *Gevolgen voor burgers, bedrijven en milieu*

### - Brandstofleveranciers met een jaarverplichting

Voor bedrijven met een jaarverplichting zullen door het verhogen van het percentage van de jaarverplichting de regeldrukkosten niet of nauwelijks wijzigen ten opzichte van de huidige regeldrukkosten, doordat de jaarverplichting zich blijft richten op de totale bestaande sector van leveranciers met een jaarverplichting.

De uitvoeringskosten die direct samenhangen met het verhogen van de jaarverplichting, omdat in kalenderjaar 2024 de brandstofleverancier met een jaarverplichting niet over 19,9 procent, maar 28,4 procent aan HBE's ter compensatie van de geleverde energie moet beschikken, worden - als onderdeel van de HBE-prijs - grotendeels doorberekend aan de consument (zie hierna).

De totale kosten van deze maatregel bedragen 388 miljoen euro, verdeeld over de 39 verplichtinghoudende bedrijven. Dit bedrag is vastgesteld op basis van de aanname dat de HBE-prijs 10 euro zal bedragen en dat meertelling ervoor zorgt dat sommige brandstoffen per gigajoule meerdere HBE's opleveren. Op dit moment is de HBE-prijs ongeveer 5 euro, maar de verwachting is dat deze prijs zal stijgen door deze maatregel.

Wat dit brandstofleveranciers gaat kosten is zeer afhankelijk van hun productie. Sommige leveren ongeveer de inboek-drempelwaarde van 500.000 liter, terwijl er ook multinationals zijn met een afzet van meer dan 1 miljard liter per jaar. Respectievelijk liggen hun kosten dan tussen de 15 duizend en 30 miljoen euro, met een gemiddelde van 10 miljoen euro per leverancier. Deze stijging in kosten is een direct gevolg van de hogere productiekosten van hernieuwbare brandstof ten opzicht van fossiele brandstof, en de HBE-systematiek drukt dit uit in een marktprijs.

### - Gevolgen voor de consumenten

De extra inzet van hernieuwbare brandstof leidt tot hogere brandstofprijzen voor de consument. De kosten voor het realiseren van het verplichte aandeel hernieuwbare energie zullen immers (meestal) worden doorberekend aan de afnemers aan de pomp. De HBE-prijs wordt onder andere van deze kosten afgeleid. 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%. Concreet betreft de stijging van de brandstofprijzen aan de pomp ongeveer 2,89 cent per liter brandstof. Hier gaat het om de benzine en diesel aan de pomp, dus hier betaalt de gehele samenleving voor.

### - Gevolgen voor het milieu

Deze verhoging van de jaarverplichting heeft positieve gevolgen voor het milieu. De systematiek achter de verhoogde jaarverplichting stuurt op de inzet van biobrandstoffen uit afvalstoffen en residuen die gekenmerkt worden door hoge CO<sub>2</sub>-reductieprestaties in de keten. Het vermindert de broeikasgasemissies van vervoersbrandstoffen. Jaarlijks wordt gestreefd naar een oplopend aandeel hernieuwbare energie in vervoer. Daarbij wordt aangesloten op de ambities uit het Klimaatakkoord in 2024. De verwachte CO<sub>2</sub>-besparing door deze maatregel is 1,5Mton.

## *Toetsing regeldruk*

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk is gevraagd om te adviseren over de regeldruk vanwege deze aanpassing.

(**PM** verwerken reactie)

## *HUF-toets NEa*

(**PM** verwerken reactie)

## *Internetconsultatie*

(**PM** verwerken reactie)

## *Inwerkingtreding*

Dit wijzigingsbesluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2024, bij aanvang van een nieuw kalenderjaar en de daarbij behorende jaarverplichting. Dit is een van de vaste verandermomenten

voor besluiten. Gelet op de bijzondere omstandigheid dat op korte termijn duidelijkheid moet worden verkregen over de verhoogde jaarverplichting, vóór aanvang van het kalenderjaar 2024, is afgezien van het hanteren van de minimuminvoeringstermijn van twee maanden.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. V.L.W.A. Heijnen