

Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie

Wijziging Besluit energie vervoer 2025

Het hoofdpijnenverslag is een samenvatting van de ingediende reacties. De reacties zijn gesorteerd op (hoofd)thema's. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat reageert in dit verslag ook inhoudelijk.

Algemene informatie over de internetconsultatie

In het kort

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een aanpassing voor van het Besluit energie vervoer in 2025. Voor de nieuwe herziening van de Hernieuwbare Energierichtlijn (RED-III) is de implementatiedatum vastgesteld op 1 januari 2026. Hierdoor blijft bestaande wetgeving langer van kracht. Daarom worden voor het Besluit energie vervoer een aantal maatregelen doorgevoerd (zie 'Beleidskompas').

Voor wie is dit besluit belangrijk?

- Brandstofleveranciers aan wegtransport, luchtvaart, zeevaart en binnenvaart;
- Producenten van hernieuwbare energiedragers;
- Handelaren in de systematiek Energie Vervoer.

Wat is het doel van dit besluit?

- Het stimuleren van de inzet van hernieuwbare energiedragers in zeevaart en luchtvaart en het voorbereiden van deze sectoren op de overgang naar sectorspecifieke verplichtingen per 2026;
- Het vergroten van de mogelijkheden voor hernieuwbare waterstofinzet in de mobiliteitssector;
- Het stimuleren van hernieuwbare waterstofinzet in de binnenvaart en zeevaart;
- Het borgen van de Europese doelen vanuit de Hernieuwbare Energierichtlijn voor transport.

Reacties op hoofdpijnen

Indieners

Van 10 juni tot en met 8 juli 2024 kon worden gereageerd op dit besluit en de toelichting. Er zijn in totaal 19 reacties ingediend, hiervan zijn er 13 openbaar.

Indieners zijn:

- Bedrijfsleven en branche (ca 95% van de reacties);
- Overheidsinstanties (ca 5% van de reacties).

Algemeen beeld van de reacties

In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst van de reacties. De reacties op de internetconsultatie geven aan dat het gros van de aanpassingen kan rekenen op steun van de respondenten.

De belangrijkste opmerkingen betreffen de volgende hoofdthema's:

- De verlaging van de spaarlimieten;
Het grootste deel van de partijen was positief over de verlaging van de spaarlimieten.
- De verlenging van de opt-in voor de zeevaart en de luchtvaart.
Hier was er een evenwicht tussen voor- en tegenstanders van de voorgestelde maatregel.

Ook worden er opmerkingen gemaakt over enkele ander onderwerpen, waarvan de meest genoemden zijn:

- Verruiming van de inboekmogelijkheden voor hernieuwbare waterstof;
- Het gebruik van waterstofcontainers in de zee- en binnenvaart.

Reacties per thema

Hieronder volgt de toelichting waarom iets is aangemerkt als hoofdthema. Vervolgens worden specifieke opmerkingen uitgelicht in subthema's, die voortkomen uit dit hoofdthema.

1. De verlaging van de spaarlimiet

In de wijziging van de AMvB zijn de spaarlimiet voor de verplichthouder en de spaarlimiet voor de inboeker verlaagd van respectievelijk 25% naar 10% en van 10% naar 4%. Hier zijn negen reacties vanuit de internetconsultatie op gekomen. Dit hoofdthema is verdeeld in de volgende subthema's:

- De verlaging van de spaarlimieten (algemeen). Zes van de tien indieners die reageren op de verlaging van de spaarlimiet ondersteunen de wijziging omtrent de verlaging van de spaarlimieten voor zowel de verplichthouder als de inboeker. Wel noemden twee indieners dat de verlaging van de spaarlimieten zonder verdere maatregelen al zal gelden voor de overgang van 2024 naar 2025, aangezien de jaarafsluiting pas in het tweede kwartaal van een jaar plaatsvindt.
- Daarbij wordt wel het volgende aandachtspunt benoemd:
 - “[...] heeft begrip voor de motieven voor deze ingreep, maar mist onderbouwing voor de gekozen rigoureuze verlaging. De doelstelling van RED III is een stuk hoger dan van de RED II, dus de angst dat een spaarsaldo de RED III doelen zal ondergraven, lijkt voorbarig. Een betere beoordeling of de vrees van de staatssecretaris gegrond is, lijkt de aangewezen weg.”;

- De spaarlimiet voor de verplichthouder. Op de verlaging van de spaarlimiet voor de verplichthouder specifiek zijn geen reacties ontvangen.
- De spaarlimiet voor de inboeker. Drie van de tien indieners geven aan de aangepaste spaarlimiet voor de inboeker te laag te vinden, en pleiten daarbij voor een iets hogere aangepaste spaarlimiet of voor de eerdere spaarlimiet:
 - "Bij eventuele hoger productie dan verwacht overschrijden wij dan ook direct de spaargrens. Om dit te voorkomen stellen wij voor zes procent spaarmogelijkheid in te stellen voor producenten.";
 - "Het doel van de HBE-systematiek is de verduurzaming van de mobiliteitssector. Om dit doel te behalen hebben concessiehouders van elektrische laadpalen van HBEs een bepaalde mate van flexibiliteit nodig. Behoud daarom de huidige spaarlimiet van 10%.";
- De spaarlimiet voor de rekeninghouder. Eén indiener reageert kritisch op de verlaging van de spaarlimiet voor de rekeninghouder:
 - "Wij pleiten daarom tegen het verlagen van de minimum spaarmogelijkheid van 2.000 naar 1.000, aangezien dit ook een kleinere impact heeft op de totale hoeveelheid gespaarde HBE's dan de verlaging van de percentages.";
- Het verschil in hoogte tussen de spaarlimieten voor de verplichthouder en de inboeker. Eén indiener vraagt aandacht voor het verschil in spaarlimieten voor de verplichthouder en de inboeker, en pleit ervoor om de hoogte van het percentage voor deze twee groepen gelijk te houden om zo een gelijk speelveld te creëren.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie

- Het Ministerie acht behoudt van het verschil in spaarlimiet, gezien de verschillende rollen en verplichtingen in de systematiek, noodzakelijk.
- Om te voorkomen dat de verlaging van de spaarlimieten al voor de overgang van 2024 naar 2025 zal gelden, en bedrijven genoeg tijd te geven om zich op de verlaging in te stellen, zal het conceptvoorstel worden aangepast.
- Op basis van de brede steun houdt het Ministerie vast aan de voorgestelde hoogte van de verlaging van de spaarlimieten.

2. Verlenging van de opt-in voor de luchtvaart en zeevaart

Tien indieners reageerden op de verlenging van de opt-in voor de internationale sectoren. De hoeveelheid ondersteunende reacties was evenveel als de hoeveelheid negatieve reacties op deze aanpassing. Dit thema is opgedeeld in de volgende subthema's:

- Verlenging de opt-ins in beide sectoren. Evenveel indieners zijn voor als tegen de verlenging van de opt-ins in beide sectoren. Voorstanders pleiten voor beleidscontinuïteit en verduurzamingsperspectief voor luchtvaart. Tegenstanders gebruikten de volgende argumenten:

- Vanwege de flexibiliteit die de ReFuelEU Luchtvaart biedt om in andere lidstaten aan de verplichtingen te voldoen, brengt verlenging van de opt-in voor zeevaart en luchtvaart het risico met zich mee dat partijen veelvuldig voor hernieuwbare energie-inzet in luchtvaart in Nederland zullen kiezen, omdat dit hier aanvullend met HBE's wordt beloond.
- Dit verstoort de HBE-markt, en leidt ertoe dat luchtvaart en zeevaart op kosten van wegtransport verduurzamen.
- Bedrijven die duurzame brandstoffen leveren aan het wegtransport hebben hierdoor minder verduurzamingsperspectief.
 - "Het leidt [...] tot een kostenvoordeel voor de partijen die aan de Europese verplichtingen in ReFuelEU Luchtvaart en FuelEU Zeevaart moeten voldoen, waarbij deze kosten via de jaarverplichting uiteindelijk worden neergelegd bij het Nederlandse wegvervoer. Met de voorgenomen aanpak dreigt de situatie dat de afzet van biobrandstoffen in wegvervoer boven op de geldende E10-verplichting volledig stil komt te liggen."
 - "Wij steunen consistente wetgevende kaders die langetermijninvesteringen in de levering van bio- of hernieuwbare brandstoffen stimuleren. Wij geloven daarom dat een terugval in de vraag naar luchtvaart- en scheepvaartbrandstoffen voor HBE's in 2025 voordat de ERE-regeling in 2026 van start gaat, een ongunstige uitkomst is die vermeden moet worden. Wij steunen daarom de afschaffing van de opt-in-vervaldatum."
- Verlenging van de luchtvaart opt-in. Eén indiener reageert specifiek negatief op deze aanpassing, vanwege de nadelige impact op verduurzamingsperspectief voor wegtransport:
 - "Volgens [...] berekeningen zal het voorgestelde beleid waarschijnlijk leiden tot een aanzienlijke daling van de hoeveelheid biobrandstoffen die aan de wegtransportsector wordt geleverd, indien de algehele doelstelling niet wordt verhoogd."
- Verlenging van de zeevaart opt-in. Twee indieners geven specifiek aan voor de verlenging van de opt-in voor zeevaart te zijn, terwijl één indiener tegen deze verlenging is:
 - "We identificeren niet hetzelfde risico van het voortzetten van de opt-in voor maritiem, vanwege de reeds bestaande beperkende multiplier. En hoewel FuelEU Maritime ook in 2025 begint, valt de verplichting op een ander deel van de toeleveringsketen dan de brandstofleverancier (scheepvaartmaatschappij). De structuur van de regelgeving, inclusief "pooling", betekent dat de vereiste voor vloeibare maritieme biobrandstoffen om aan de verplichting te voldoen naar verwachting zeer laag zal zijn in 2025."
- Alternatieve oplossingen. Indieners suggereren de volgende alternatieve oplossingen:

- “de multiplier van de zeevaart verlagen”;
- “een cap op de leveringen van hernieuwbare energie aan zeevaart en luchtvaart”;
- “een percentage van leveringen van hernieuwbare energie aan zeevaart en luchtvaart niet wegzetten in wegtransport in 2025 maar een (ruimer) spaarsaldo meenemen naar hun eigen sector specifieke doelstelling in 2026.”;
- “De multiplier voor luchtvaart aanpassen om aantrekkelijkheid van het leveren van biobrandstoffen aan wegtransport gelijk te houden”;
- “De opt-in voor luchtvaart beperken tot SPK volumes die niet al verplicht zijn onder RefuelEU.”.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie

- Door de inboekmogelijkheid voor leveranciers aan de lucht- en zeevaart te behouden in 2025, wil het ministerie zorgen voor continuïteit en beleidszekerheid. Om te voorkomen dat in een jaar tijd twee grote aanpassingen van de systematiek worden doorgevoerd. Het gaat hierbij om een tussentijdse oplossing in afwachting van de nieuwe wetgeving ter implementatie van de RED III, die in 2026 in werking treedt.
- De inzet van hernieuwbare brandstoffen in lucht- en zeevaart is een positieve ontwikkeling. Het leidt tot de verduurzaming van sectoren die over het algemeen als ‘hard-to-abate’ worden betiteld in de klimaattransitie. Daarnaast zijn deze sectoren in de verduurzaming – ook in de toekomst – sterk afhankelijk van de inzet van biobrandstoffen (en op termijn hernieuwbare synthetische brandstoffen). Het is om die reden belangrijk om nu al voldoende aanbod van hernieuwbare brandstoffen voor deze sectoren op te bouwen.
- Het flexibiliteitsmechanisme in ReFuelEU staat naar alle waarschijnlijkheid geen vrije middeling over verschillende lidstaten toe, maar zal op nationaal niveau gaan gelden. Het risico dat er een extra toestroom van SAF ontstaat doordat in Nederland dankzij de HBE’s meer incentives zijn dan in andere lidstaten, lijkt daarom beperkt.
- Op basis van de marktontwikkelingen in reactie op verlaging van de multiplier voor leveringen aan de zeevaart verwachten wij dat verlenging van de opt-in voor zeevaart geen versturende werking zal hebben op de verduurzaming van wegtransport.
- Op basis van bovenstaande wordt het voorstel om de opt-in voor zeevaart en luchtvaart te verlengen, gehandhaafd.

3. Verruiming van de mogelijkheden van inzet van hernieuwbare waterstof

De wijziging van de AMvB biedt meer mogelijkheden om hernieuwbare energiedragers als hernieuwbare waterstof in te zetten in de mobiliteitssector. Hier wordt door verschillende partijen positief op gereageerd:

- Rol van hernieuwbare waterstof. Twee indieners reageren positief op de uitbreiding van mogelijkheden voor het inboeken van hernieuwbare waterstof geleverd aan de

mobiliteitssector. Wel wordt gewezen op het belang van tijdige goedkeuring van vrijwillige schema's voor de certificering van vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstof door de Europese Commissie.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie

Op basis van herhaaldelijke contacten met de Europese Commissie hebben wij vertrouwen in tijdige goedkeuring van de vrijwillige systemen.

4. Vervallen Artikel 9a lid 3

Een partij geeft aan dat het vervallen van dit lid invloed heeft op de gemaakte werkafspraken tussen betrokken instanties, en raadt aan hierover in contact te treden met deze partijen

Inhoudelijke reactie van het Ministerie

Het Ministerie zal in contact treden met de relevante instanties over de werkafspraken.

5. Waterstofcontainers

De ontvangen reacties waren positief over het voorstel om leveringen van hernieuwbare waterstof via container aan binnen- en zeevaart mogelijk te maken.

Overige reacties

Een aantal reacties valt onder de categorie 'overig'. Deze reacties hebben geen betrekking op de inhoud van deze internetconsultatie, zijn lastig onder te brengen in een hoofdthema of gaan over tekstuele aanpassingen. Het gaat hierbij om de reacties die gaan over:

- Beschikbaarheid benodigde biomassa;
- Biomethaan;
- CO₂-ketenemissiesturing;
- Uitbreiding van sectoren die binnen het systeem Energie en Vervoer vallen;
- Grondstoffen;
- Massabalans;
- Tekstuele aanpassingen.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie

Aangezien deze reacties buiten de reikwijdte van de internetconsultatie vallen, reageren we niet inhoudelijk hierop. Het Ministerie neemt kennis van deze signalen voor het verdere wetgevingsproces.

Vervolgproces

Alle reacties die binnen zijn gekomen, zijn geanalyseerd en samengevat in dit verslag, met een reactie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Als volgende stap zal het voorstel

voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd, waarna het aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Gericht wordt op inwerkingtreding per 1 januari 2025.