

## Internetconsultatie Besluit energie vervoer 2025

Reactie NVDB & MVO, 8 juli 2024

### Introductie

- Het ministerie van IenW heeft een internetconsultatie gepubliceerd over een wijziging van het Besluit energie vervoer per 1 januari 2025 waarmee diverse aanpassingen aan het huidige HBE-systeem worden gedaan.
- Het voornemen is om het huidige HBE-systeem per 1 januari 2026 te vervangen door een volledig nieuw systeem met aparte sectorverplichtingen die sturen op vermindering van ketenemissies ('ERE-systeem').
- In dit document reageren NVDB en MVO op een aantal van de voorgenomen aanpassingen van het Besluit energie vervoer.

### Aanpassing inboekbevoegdheid lucht- en zeevaart is noodzakelijk

#### Nieuwe Europese verplichtingen plaatsen inboekbevoegdheid in ander perspectief

- Als het Besluit energie vervoer niet wordt gewijzigd, dan eindigt per 1 januari 2025 de inboekbevoegdheid voor lucht- en zeevaart. De inboekbevoegdheid is in het leven geroepen om de acceptatie en inzet van biobrandstof in deze sectoren te vergroten.
- De einddatum was opgenomen in het Besluit om alle vervoerssectoren tijdig helderheid te geven én als stok achter de deur om per die datum aparte sectorverplichtingen in te voeren. Vanwege de vertraging die is ontstaan bij de implementatie van de herziene Richtlijn hernieuwbare energie (RED3) worden pas per 1 januari 2026 sectorverplichtingen op grond van de RED3 voorzien. Dit is dan ook de voornaamste reden om de einddatum voor de inboekbevoegdheid uit het huidige Besluit energie vervoer te schrappen. De gedachte is dat hiermee continuïteit wordt geboden.
- Echter, door de inboekbevoegdheid te behouden is er allerm minst sprake van een status quo. Immers met ingang van 2025 zijn er al wel specifieke sectorverplichtingen van kracht voor lucht- en zeevaart op basis van de EU Verordeningen ReFuelEU Luchtvaart (voor brandstofleveranciers) en FuelEU Zeevaart (voor de eigenaar van het schip). Hoewel deze ambitiesniveaus relatief laag zijn, kan de impact op de inboekingen in lucht- en zeevaart zeer groot zijn.
- Zowel de ReFuelEU Luchtvaart Verordening als de FuelEU Zeevaart Verordening bieden een zekere mate voor flexibiliteit om aan de verplichtingen te voldoen, wat er mogelijk toe leidt dat tussen lidstaten grote verschillen ontstaan in de volumes hernieuwbare brandstoffen die worden ingezet in deze internationale sectoren.
- Voor de luchtvaart geldt het zogenaamde 'flexibiliteitsmechanisme' in de eerste 10 jaar dat de ReFuelEU Luchtvaart Verordening van kracht is. De exacte uitleg hiervan is momenteel nog niet uitgekristalliseerd en de Europese Commissie zal moeten verhelderen of een brandstofleverancier zijn verplichting kan middelen over alle Unieluchthavens of dat deze flexibiliteit beperkt is tot de Unieluchthavens binnen een lidstaat. De vraag die voorligt is of een brandstofleverancier zijn totale verplichting voor heel Europa via Schiphol (of een andere Unieluchthaven) kan voldoen, of dat de verplichting altijd per lidstaat moet worden behaald. In het laatste geval kan er dus alleen middeling plaatsvinden binnen een lidstaat, waarbij bijvoorbeeld alle hernieuwbare brandstoffen via Schiphol worden geleverd en niet op de kleinere regionale luchthavens. Indien het flexibiliteitsmechanisme niet wordt begrensd door de grenzen van een lidstaat, dan kunnen potentieel grote volumes

hernieuwbare brandstoffen voor de luchtvaart in Nederland worden ingezet. Vanwege de aanwezige infrastructuur, met name op Schiphol, zal dit in de praktijk ook aantrekkelijk zijn. Wanneer ook een HBE wordt toegekend voor deze leveringen, dan wordt het zeer aantrekkelijk om in Nederland aan de verplichtingen te voldoen.

- Voor zeevaart geldt dat aan de ketenreductieverplichting uit de FuelEU Zeevaart Verordening kan worden voldaan door middel van 'pooling'. Dat betekent ook dat de bijdrage aan de verplichting kan worden gemiddeld over schepen, waarbij dus een onderprestatie in het ene schip kan worden gecompenseerd met een overprestatie in het andere schip. De vlooteigenaar moet dus op niveau van de gehele vloot voldoen aan de reductieverplichting en niet op het niveau van individuele schepen. Ook dit fenomeen zorgt ervoor dat de mate waarin hernieuwbare brandstoffen worden ingezet dus erg kunnen verschillen per schip, per zeehaven en daarmee ook per lidstaat. Ook hiervoor geldt dat de infrastructuur in Nederlandse zeehavens, met name in de haven van Rotterdam, aanwezig is en dit de afzet van hernieuwbare brandstoffen via Nederland aantrekkelijk maakt. Evenals bij de luchtvaart maakt het toekennen van een HBE het bijzonder aantrekkelijk om in Nederland aan de verplichtingen te voldoen.

### **Implicaties voor de Nederlandse systematiek in 2025**

- De ervaring uit het verleden is al dat marktpartijen goed en relatief snel weten te optimaliseren en de hernieuwbare brandstoffen daar inzetten waar (1) een grote afzetmarkt bestaat voor bunkerbrandstoffen, (2) hernieuwbare brandstoffen goed inpasbaar zijn in de bestaande infrastructuur en (3) waar de inzet van hernieuwbare brandstoffen de meeste waarde genereert. De afzetmarkt en infrastructuur zijn in Nederland aanwezig voor bunkerbrandstoffen voor lucht- en zeevaart. Het continueren van de inboekbevoegdheid betekent dat inboekers van leveringen aan lucht- en zeevaart in Nederland HBE's blijven ontvangen. Het *ongewijzigd* continueren van de inboekbevoegdheid betekent echter ook dat HBE's worden verkregen voor leveringen die op basis van de Europese verplichtingen uit ReFuelEU Luchtvaart en FuelEU Zeevaart al verplicht moeten worden ingezet. De HBE is dan dus een extra beloning voor leveringen die al verplicht zijn. De HBE's vertegenwoordigen een waarde die elders in de EU niet wordt verkregen. Dit stimuleert dus dat grote volumes lucht- en zeevaartbrandstoffen in Nederland worden ingezet zonder dat deze leveringen (additioneel) worden ingezet boven op de Europese verplichtingen. Met de HBE wordt in dat geval dus geen extra CO<sub>2</sub>-uitstoot gereduceerd.
- De inzet van lucht- en zeevaartbrandstoffen is te verwelkomen. Echter, binnen de huidige HBE-systematiek met één jaarverplichting en de inboekbevoegdheid is het gevolg dat de inzet van lucht- en zeevaartbrandstoffen ten koste gaat van de inzet van hernieuwbare brandstoffen in andere sectoren (voornamelijk wegvervoer en binnenvaart). Ook zal de inzet van grote volumes effect hebben op de HBE-prijs, met name wanneer het gaat om volumes die al moesten worden ingezet op basis van de Europese verplichtingen. Dit is zeer nadelig voor de business case van alle hernieuwbare brandstoffen en ongewenst. Het leidt bovendien 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. Dit zorgt voor veel instabiliteit in de brandstofketen. Dit is niet alleen slecht voor investeringen op de lange termijn, maar kan ook directe nadelige gevolgen hebben voor partijen die hebben geïnvesteerd en in 2025 afhankelijk zijn van deze afzetkanalen in Nederland.

## Voorstel tot wijziging inboekbevoegdheid

- Gelet op het voorgaande stellen wij een andere benadering voor, die gericht is op het bieden van continuïteit en waarbij het HBE-systeem alleen een beloning biedt voor lucht- en zeevaartbrandstoffen die worden ingezet boven op de volumes die al op grond van de Europese verplichtingen worden ingezet. Met andere woorden: voor een levering aan de lucht- of zeevaart mag in 2025 uitsluitend een HBE worden toegekend indien deze levering additioneel is aan de volumes die verplicht zijn op grond van ReFuelEU Luchtvaart en FuelEU Zeevaart. Dit is te realiseren door in de inboekvereisten voor lucht- en zeevaart een extra voorwaarde op te nemen op basis waarvan het duurzaamheidsbewijs (Proof of Sustainability) uitsluitend óf voor de verkrijging van een HBE (= jaarverplichting) kan worden aangewend óf voor het voldoen aan de verplichting op grond van de Verordeningen ReFuelEU Luchtvaart en FuelEU Zeevaart. Zo wordt voorkomen dat een levering zowel wordt opgevoerd voor de jaarverplichting als voor de Verordeningen ReFuelEU Luchtvaart of FuelEU Zeevaart. De voorgestelde aanpak vormt verder geen belemmering voor het ontvangen van een HBE wanneer de lucht- of zeevaartlevering wordt gerapporteerd onder het EU ETS.
- Ons voorstel is om deze bepaling als nieuw artikel 2, lid 3, Besluit energie vervoer toe te voegen:
  - o *“Leveringen van biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen aan luchtvaart en zeevaart zijn met ingang van de toepassing van paragraaf 9.7.4 van de wet uitgesloten, indien de betreffende leveringen zijn of op enig moment worden gerapporteerd voor de verplichtingen op grond van de ReFuelEU Luchtvaart Verordening of de FuelEU Zeevaart Verordening.”*

### **Toelichting**

*Hoewel de inboekbevoegdheid voor biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen geleverd aan lucht- en zeevaart geheel zou eindigen per 1 januari 2025, wordt gekozen voor het bieden van stabiliteit en zo veel mogelijk voorspelbaarheid binnen de HBE-systematiek. Omdat per 2025 ook Europese verplichtingen gaan gelden voor de inzet van schonere lucht- en zeevaartbrandstoffen op grond van de ReFuelEU Luchtvaart Verordening en de FuelEU Zeevaart Verordening dreigen grote marktverstoringen plaats te vinden als de inboekbevoegdheid ongewijzigd in stand blijft. Dit wordt versterkt door de flexibiliteit die wordt geboden om aan de Europese verplichtingen te voldoen. Daarom is het van belang dat de lucht- en zeevaartbrandstoffen die voor de Europese verplichtingen worden ingezet in 2025 niet óók worden gewaardeerd met een HBE om te voldoen aan de jaarverplichting op grond van de Richtlijn hernieuwbare energie. Voor de leveringen aan lucht- en zeevaart wordt dan uitsluitend een HBE toegekend indien deze leveringen additioneel worden geleverd boven op de volumes die op grond van de Verordeningen ReFuelEU Luchtvaart en FuelEU Zeevaart moeten worden ingezet. Zo wordt voorkomen dat binnen de HBE-systematiek de inzet van hernieuwbare energie in wegvervoer en binnenvaart wordt verdrongen door grote volumes lucht- en zeevaartbrandstoffen. Dit is ook niet gewenst met het oog op de aparte sectorverplichtingen die vanaf 2026 gaan gelden en die een significante fysieke inzet van hernieuwbare energie in deze sectoren vereisen. De verwachting is dat met deze aanpassing de huidige balans tussen de inzet van hernieuwbare energie per transportsector stabiel blijft.*

### Steun voor verlaging spaarlimieten

- In de voorgenomen aanpassing van het Besluit energie vervoer worden de spaarlimieten verlaagd. Wij ondersteunen deze verlaging, omdat dit bijdraagt aan meer voorspelbaarheid in de fysieke inzet van hernieuwbare energie in vervoer. Dit is in het bijzonder gewenst in aanloop naar een nieuw systeem dat stuurt op de CO<sub>2</sub>-intensiteit en waarbij nieuwe verhandelbare eenheden per transportsector in het leven worden geroepen.
- Aangezien de wijziging is beoogd per 1 januari 2025 betekent dit dat de lagere spaarlimieten al gelden voor het sparen van HBE's van 2024 naar 2025. Wij ondersteunen dit en geven in overweging om dit ook duidelijk te communiceren in de nota van toelichting op dit wijzigingsbesluit.

### Nadere toelichting gewenst op RFNBO's

- In algemene zin ondersteunen wij het in lijn brengen van het Besluit energie vervoer met de Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/1184 van de Europese Commissie.
- In de toelichting wordt nader ingegaan op de boekhoudkundige vergroening van een geleverde brandstof met een garantie van oorsprong van 'ander gas uit hernieuwbare bronnen'. Aangegeven wordt dat de beperking hiervan tot methanol, kerosine, vloeibaar gemaakt aardgas (LNG) en waterstof komt te vervallen. Wij verzoeken om de andere geleverde brandstoffen te specificeren. Daarnaast verzoeken wij aan te geven dat GvO's voor 'ander gas uit hernieuwbare bronnen' ook wel worden aangeduid als 'waterstof-GvO's' en dat deze vorm van boekhoudkundige vergroening uitsluitend betrekking heeft op de vergroening van de waterstof benodigd voor de productie van deze brandstoffen.