

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Mobiliteitsgedeelte RED II: Besluit energie vervoer 2022-2030

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl.

1. Wat is de aanleiding?

De herziene Richtlijn hernieuwbare energie (hierna: RED 2) is eind 2018 vastgesteld door de EU. De RED II moet uiterlijk 30 juni 2021 zijn geïmplementeerd in nationale regelgeving. Naast deze Europese richtlijn worden ook afspraken uit het Klimaatakkoord en het Duurzaamheidskader Biograndstoffen meegenomen in dit traject. De wetwijziging van de Wet milieubeheer is in januari 2020 ter consultatie voorgelegd en is inmiddels ingediend bij de Tweede Kamer¹. In deze consultatie wordt het ontwerp-Besluit energie vervoer voor de periode 2022-2030 voorgelegd.

2. Wie zijn betrokken?

Bij de implementatie van deze Europese regelgeving in nationale wet- en regelgeving is een groot aantal publieke en private partijen betrokken. Onderstaand is een overzicht van de belangrijkste partijen met hun rol en verantwoordelijkheden gegeven.

Overheden

Partij	Rolverdeling
Europese Commissie	Bewaken van de correcte implementatie van de richtlijn in lidstaten.
Ministerie van IenW	Bewaken van de correcte implementatie van de betreffende richtlijnen in het Nederlandse beleid, inclusief de afspraken uit het Klimaatakkoord, en de verantwoording daarvan
Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)	Uitvoeringsorganisatie voor regelgeving voor hernieuwbare energie in mobiliteit en voor CO ₂ -emissiehandel. Houdt toezicht op bedrijven en handhaaft de wet- en regelgeving wat betreft de uitvoering van het biobrandstoffenbeleid. Stelt de landelijke rapportages aan de Tweede Kamer op over hernieuwbare energie in mobiliteit en broeikasgasemissies van brandstoffen en de nationale rapportage in het kader van de FQD aan de Europese Commissie.
Ministerie van EZ	Nationale rapportage aan de Europese Commissie in het kader van de RED II. De NEa verstrekt voor deze rapportage informatie over hernieuwbare energie in mobiliteit en broeikasgasemissies van brandstoffen aan het CBS.

¹ Tzt verwijzen naar Kamerstuk

Private partijen

Partij	Rolverdeling
Brandstofleveranciers van fossiele brandstoffen aan mobiliteit	Partijen die fossiele brandstoffen leveren aan mobiliteit die een jaarverplichting hernieuwbare energie mobiliteit en een rapportage- en reductieverplichting kennen.
Producenten en leveranciers van hernieuwbare energie vervoer	Partijen die hernieuwbare energie aan mobiliteit produceren en leveren (biobrandstoffen, hernieuwbare brandstoffen, hernieuwbare elektriciteit en met ingang van de RED II ook hernieuwbare waterstof en hernieuwbare brandstoffen).
Verificateurs en auditors	Auditors certificeren bedrijven als ze aan de door het duurzaamheidssysteem gestelde eisen voldoen. Verificateurs controleren of bedrijven op een juiste manier de inboekgegevens in het register hebben ingevoerd.
NGO's	Belangenbehartiging sociale- en milieuaspecten van het beleid ten aanzien van biobrandstoffen en brandstofkwaliteit.
Consumenten	Afnemers van de energie in mobiliteit die voldoet aan de RED II
Netbeheerders	Transport van elektriciteit en gas.
Tankstationhouders (indien er nieuwe brandstoffen moeten worden aangeboden)	Tankstationhouders die nieuwe energiedragers aanbieden aan de markt
investeerders in nieuwe infrastructuur	Investeerders in -nieuw te ontwikkelen- infrastructuur voor toekomstige energiedragers.

3. Wat is het probleem?

Om de klimaatverandering tegen te gaan moet ook de mobiliteitssector verduurzamen. Daarbij is het een vereiste dat de CO₂-emissie van de sector en in de vervoersketen omlaag gaat. De RED II biedt een raamwerk om dit te doen middels een verplicht opklimmend percentage hernieuwbare energie in mobiliteit richting 2030. De Nederlandse regelgeving moet aangepast worden om dit raamwerk voor de komende tien jaar te borgen.

4. Wat is het doel?

De Europese richtlijn heeft het doel om een bepaalde hoeveelheid hernieuwbare energiedragers in de mobiliteit te realiseren middels een jaarlijkse verplichting naar 2030 toe. De exacte hoogte van het doel wordt in dit Besluit energie vervoer geregeld voor de kalenderjaren 2022-2030. Daarnaast is het doel van de wijziging van het Besluit om de kaders vast te stellen bij een oplopende jaarverplichting. Het gaat om limieten, subdoelstellingen, de mogelijke inzet van stimuleringsinstrumenten en de rol van de inboekbevoegdheid voor luchtvaart en zeevaart. Hiermee worden ook verschillende ambities en afspraken van het Klimaatakkoord en het Duurzaamheidskader Biograndstoffen verankerd.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Nederland is verplicht om de Europese richtlijn uiterlijk 30 juni 2021 om te zetten. Met de implementatie van de richtlijn wordt ervoor gezorgd dat de Europese doelstellingen gehaald worden. Daarnaast zijn er ambities om mobiliteit te verduurzamen vastgelegd in het Klimaatakkoord. De jaarverplichting is de motor om duurzame hernieuwbare energie in mobiliteit in te zetten. Op deze manier wordt stabiel overheidsbeleid geborgd voor de sector.

6. Wat is het beste instrument?

Binnen de huidige wetgeving in de Wet milieubeheer (titel 9.7) hebben de brandstofleveranciers al een verplichting om een bepaalde hoeveelheid hernieuwbare energie te leveren. Het ligt dus voor de hand om ook de RED II via regelgeving te implementeren. Hiermee wordt aangesloten bij de bestaande systematiek in titel 9.7 Wet milieubeheer en desgewenst deze verder uit te bouwen. Deze systematiek is de afgelopen jaren goed werkbaar gebleken voor de NEa en de sector voor het behalen van de verplichting en daarmee het verduurzamen van de mobiliteit. Voortzetting van deze systematiek zorgt daarnaast voor de gewenste stabiliteit in voor de markt. In het Besluit energie vervoer worden voor de periode 2022-2030 opklimmende jaarverplichtingen geborgd. Ook de kaders van inzet zijn vastgelegd.

De belangrijkste aanpassingen in het Besluit energie vervoer 2022-2030:

- De jaarverplichting klimt van 16,4% in 2022 naar 27,1% in 2030. Brandstofleveranciers binnenvaart komen onder de verplichting te vallen.
- Zowel de limiet op voedsel- en voedergewassen (conventioneel) als de limiet op bijlage IX deel B grondstoffen wordt vastgezet op het fysieke niveau van 2020.
- De sublimiet voor geavanceerde biobrandstoffen neemt toe van 1,2% naar 7% in 2030.
- De inboekmogelijkheden voor hernieuwbare elektriciteit worden verbreed.
- Het gebruik van stimuleringsfactoren wordt voortgezet.
- De vrijwillige inboekmogelijkheden voor luchtvaart en zeevaart (de opt-in) stopt in principe per 1 januari 2025.
- Een vermenigvuldigingsfactor (nieuw RED II) wordt nationaal benut om inzet richting zeevaart en/of luchtvaart te beheersen of te stimuleren.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De implementatie van de richtlijn heeft kostenconsequenties. De administratieve lasten zijn bepaald op basis van een eigen inschatting door het ministerie van IenW en de NEa. Gezien de huidige systematiek zoveel mogelijk wordt voortgezet wordt de toename aan kosten beperkt.

Bedrijven

De administratieve lasten voor de biobrandstofproducenten neemt door deze wetswijziging niet toe. Ook voor bedrijven die onder de huidige systematiek een verplichting hebben blijven de administratieve lasten vergelijkbaar. De administratieve lasten voor bedrijven in de binnenvaart

die met deze wijziging een verplichting krijgen zijn nieuw en zullen het zelfde zijn als de kosten voor bedrijven in wegtransport met een verplichting.

De kosten voor de bedrijven die brandstoffen leveren aan de binnenvaart om te voldoen aan de verplichting zijn apart onderzocht. Dit is relevant omdat het een nationale keuze is om de binnenvaart onder de verplichting te brengen. Onderzoek door TNO en EICB heeft uitgewezen dat de prijzen van hernieuwbare brandstoffen onderhevig zijn 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 wordt aangemeld onder de RED verplichting van wegtransport. Door het oplopende bijmengpercentage is de kostenstijging het hoogst in 2030 (tussen €46 en €127 miljoen). Dat zal in de eerste jaren een stuk lager liggen vanwege het lagere bijmengpercentage.

Uitvoeringslasten NEa

Met zowel de wetswijziging als de wijziging van het Besluit energie vervoer is de actuele inschatting dat de totale capaciteit van de NEa hiervoor met 5 tot 10 fte moet worden uitgebreid. Dit komt grofweg overeen met €500.000,- tot €1.000.000,- extra per jaar. Met name de introductie van publiek toezicht op biobrandstoffabrikanten, het onder de jaarverplichting brengen van leveringen aan de binnenvaartsector en de introductie van een EU-brede database van transportbrandstoffen zullen resulteren in toenemende uitvoeringslasten voor de NEa.

Kosten voor de consument

Ten gevolge van bestaande regelgeving moeten brandstofleveranciers reeds hernieuwbare energie aan mobiliteit leveren. In het voorliggende besluit wordt een toenemende inzet van hernieuwbare energie in mobiliteit verplicht. Aangezien hernieuwbare energie duurder is dan fossiele energie zal dit tot hogere kosten leiden. Het valt niet te zeggen in welke mate en op welke wijze de kosten worden doorberekend aan de consument. De prijs aan de pomp is van veel factoren afhankelijk. Op basis van de historische verdeling accijnsopbrengsten (CBS) 60% bij huishoudens 40% bij bedrijven voor wegvervoer.

Ook de kosten voor de binnenvaart, zoals eerder genoemd, zullen naar verwachting (deels) doorberekend worden in de brandstofprijs. Naast de extra brandstofkosten moet deze sector ook rekening houden met een beperkte toename van onderhoudskosten aan het brandstofsysteem.

Gevolgen voor het milieu

Deze (vernieuwde) richtlijn heeft positieve gevolgen voor het milieu. Het vermindert de broeikasgasemissies van vervoersbrandstoffen. De hernieuwbare energie die wordt ingezet voor de verplichting moet aan Europese duurzaamheidseisen voldoen om mee te mogen tellen. Door de inzet op afvalstoffen en residuen wordt tevens een zo hoog mogelijke CO₂-ketenreductie nagestreefd.