

Date: 5 januari 2020

Consultatie Besluit energie vervoer ter implementatie RED2

Doelgroep van de consultatie

Op 30 november 2020 werd door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de 'wijziging wet milieubeheer ter implementatie van de RED2' voorgelegd voor internetconsultatie.

De VNPI reageert op deze consultatie als vertegenwoordiger van de doelgroepen:

- Brandstofleveranciers van benzine, diesel en stookolie;
- Leveranciers van hernieuwbare energiedragers voor de mobiliteitssector;
- Tankstationhouders (indien er nieuwe brandstoffen moeten worden aangeboden);
- Investeerders in nieuwe infrastructuur.

VNPI en de leden zijn geïnteresseerd in verduurzaming van transport via alle technologiesporen.

- De VNPI en haar leden zetten in op energiestations voor alle soorten energie voor mobiliteit.
- De VNPI en haar leden steunen de brede toepassing van hernieuwbare energie en andere brandstoffen en gassen met een betere CO2 prestatie, om de CO2-emissies van mobiliteit en transport te reduceren.
- De VNPI en haar leden stellen dat alle CO2 reducerende technieken en brandstoffen nodig zijn om het plafond van 25 Mt CO2, waar zowel energie akkoord als klimaatakkoord naar streven, te halen.
- De VNPI en haar leden dringen er wel op aan om bij de te stellen verplichtingen, goed in het oog te houden dat de inboekers en de leveranciers tot eindverbruik deze ook in rede kunnen naleven.

Advies over het Besluit energie vervoer – belangrijkste punten

De VNPI wil acht punten in deze reactie extra onder de aandacht brengen:

- De VNPI bepleit dat de broeikasgaseenheden (BKE's) als nieuw instrument om de CO2 reductieverplichting te monitoren direct per 2022 worden ingevoerd.
- Geef de beperking van de mogelijkheid om HBE's aan te maken in zeevaart vorm met een HBE Z (met een plafond, werkend zoals de HBE C) en niet met een vermenigvuldiger kleiner dan 1.
- Maak gebruik van de mogelijkheid uit de richtlijn om bij een laag aandeel conventionele grondstoffen in 2020, dit aandeel 1% hoger vast te stellen dan in 2020 het geval was.
- Trek de afschaffing van de opt-ins (zeevaart, luchtvaart) en de heroverweging van de dubbeltelling annex IX-B materiaal in de tijd uit elkaar. Agendeer de heroverweging van de dubbeltelling annex IX-B materiaal op 1 januari 2028.
- De binnenvaart moet aan een percentage hernieuwbare energie voldoen, waar het wegverkeer in tien jaar heen is gegroeid. Gelet op het internationale karakter van de binnenvaart, verwacht de VNPI na invoering in 2022 grootschalige vraaguitval ten faveure van bunkeren in de buurlanden, waar geen bijmengverplichting voor binnenvaart geldt.
- Kan de Wetgever co processing, vooruitlopend op de betreffende delegated act van de EC, in dit besluit opnemen als een legitieme manier om aan de jaarverplichting te voldoen?
- Kan het ministerie duidelijkheid scheppen over de behandeling van spaartegoeden HBE O einde 2021? Worden die als HBE O overgezet naar 2022?
- Het Ministerie heeft voortdurend gemikt op inwerkingtreding van Wet en Besluit per 1 juli 2021. Dat was een prima planning. Nu geeft het Ministerie aan op publicatie in september te rekenen. De VNPI dringt aan op publicatie per 1 oktober van Wet, Besluit en Regeling als harde deadline te hanteren, opdat er tijd voor implementatie resteert.

Introductie van de broeikasgaseenheden

In voorliggende wijziging is het uitstel van de introductie van broeikasgaseenheden (BKE's) opgenomen. Dit instrument dient om als individuele rapportageplichtige te kunnen voldoen aan de CO2-reductie opgaven, zoals is vastgelegd in de richtlijn brandstofkwaliteit.

De VNPI en haar leden dringen, om de volgende redenen, aan om de BKE's direct in 2022 met dit inwerkingtreding van dit besluit in te voeren:

- De BKE's bieden de verschillende brandstofleveranciers de mogelijkheid om met eigen beleid te voldoen aan de CO2-reductie doelstelling, zoals die volgt uit de richtlijn brandstofkwaliteit. In huidige wetgeving voldoet de sector collectief met een door de NEa vastgestelde reductiefactor van alle gerapporteerde brandstoffen en dat vindt de sector een suboptimale situatie. De sector prefereert een instrument, waardoor innovatie en ondernemerschap worden beloond en dus met de eigen bedrijfsstrategie de CO2 reductiedoelen gehaald kunnen worden.
- BKE's worden uitgegeven op basis van well to wheel CO2-reductie: dit is de juiste basis om de duurzaamheidsprestatie van alle energie voor vervoer vast te stellen. Het instrument geeft inzicht in en belooft de echte duurzaamheidsprestatie van alle energie voor vervoer.

Opmerkingen op de wetteksten en artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

Tweede lid

Leveringen aan de zeevaart komen alleen in aanmerking voor HBE G. De VNPI constateert dat in de toelichting ook wordt gesteld dat RFNBO's mogen worden bijgemengd. Dat lijkt in tegenspraak met de bepaling dat er alleen HBE G zullen worden uitgereikt?

Tevens maakt de VNPI er attent op de Kamer toelichting heeft gevraagd over de omissie van een HBE Z in de Wet Milieubeheer, om de hoeveelheid HBE's, uitgereikt voor zeescheepvaart, te kunnen beperken.

Artikelsgewijze toelichting stelt dan weer: "uitsluitend geleverde hoeveelheden biobrandstof uit grondstoffen uit bijlage IX-A van de richtlijn mag." Onduidelijkheid troef op dit punt. De VNPI ziet hier graag helderheid.

Derde lid

De opt-ins zeevaart en luchtvaart worden per 1 januari 2025 beëindigd. De VNPI denkt dat de opt-ins beperkt moeten blijven tot een functie als 'startmotor' en dat echte toename van hernieuwbaar in deze sectoren uit eigen internationale sectorale systemen moet komen. Een nationale doelstelling voor deze internationale sectoren vindt de VNPI geen goed idee. Het minimumniveau van interventie is de EU, anders zal de prijsstijging leiden tot bunkeren in buurlanden, incl. UK.

De VNPI denkt dat er naar gestreefd moet worden dat mondiale of desnoods EU-implementatie van beleid voor luchtvaart en zeevaart zijn beslag krijgt voor 1 januari 2025 en dat de opt-ins dus inderdaad dan kunnen worden beëindigd. Deze datum moet als deadline functioneren, opdat partijen zekerheid hebben dat dit de uiterste termijn is voor de opt-in. Die zekerheid heeft de markt nodig.

Artikel 3

Eerste lid

De VNPI steunt de lineaire toename van het bij te mengen percentage hernieuwbare brandstof, omdat dit voorspelbaarheid en robuustheid van de doelstelling impliceert.

Tweede lid

Het besluit stelt dat het niveau conventionele grondstoffen –HBE C- voor de hele periode 2022-2030 op niveau 2020 te houden. De VNPI brengt graag het volgende onder de aandacht:

- In Nederland is vrijwel alle conventionele grondstof bestemd voor ethanol, bio component van benzine.
- Door luchtkwaliteit overwegingen zal het personenwagenvoertuigpark niet alleen elektrificeren, maar (zeker vanuit de occasionmarkt) de komende 10 jaar richting benzine worden geduwd, ten koste van diesel. Deze trend is gaande en leidt tot meer vraag naar ethanol in vergelijking met de dieselvvervangers.
- Dieselvvervangers zijn vooralsnog beter uit geavanceerde grondstoffen te produceren; de lage cap op (duurzame) conventionele stromen zet de verduurzaming van benzine onder druk.
- Onder de RED gaan geavanceerde grondstoffen naar een beperkt aantal EU-lidstaten. De VNPI voorziet onder de RED2 een grote onderlinge concurrentie tussen de lidstaten, waardoor de toevoer naar Nederland lager kan worden.
- De RED2 geeft lidstaten met lage conventionele aandelen, de ruimte deze uitgangspositie met 1% te verhogen. De voorziene 1,2% is exceptioneel laag vergeleken met het gemiddelde in de EU.

De VNPI dringt gezien deze omstandigheden aan om in het besluit gebruik te maken van de mogelijkheid om conventioneel bij zulke lage percentages als in Nederland gangbaar zijn 1% hoger vast te stellen dan de waarde uit 2020.

De VNPI is zich bewust dat hier een afspraak uit het Klimaatakkoord onder ligt, maar wijst erop dat juist de grondstoffen waar de meeste ILUC zorgen over leven, palm en soja, juist niet voor ethanol worden ingezet. Zeker als het ministerie instemt met het pleit BKE's in te zetten, zullen alleen de conventionele stromen met de hoogste CO2 reductiewaarden, hun weg naar de Nederlandse markt vinden.

Derde lid

De VNPI steunt de lineaire toename van annex IX-A grondstoffen. Wel maakt de VNPI erop attent dat de doelen in veel lidstaten omhoog geschroefd zijn en bepleit een alternatief compliance mechanisme in het geval dat grondstoffen domweg niet meer beschikbaar zijn. Landen als de UK en Frankrijk kunnen als voorbeeld dienen.

Vierde lid.

De VNPI verwelkomt het besluit om het niveau van grondstoffen Annex IX-B voor de hele periode 2022-2030 op niveau 2020 te stabiliseren. De VNPI geeft in overweging voor dit besluit toestemming te vragen aan de Europese Commissie (EC). Gezien het lage conventionele aandeel in Nederland (ook als dat met 1% verhoogd wordt) zal de EC hier waarschijnlijk in toestemmen. Nederland heeft hier als koploper in inzet van reststromen goed werk verricht.

De VNPI geeft in overweging het aandeel Annex IX-B in dit lid op enkeltellende basis te specificeren, om verwarring over toegestane niveaus te voorkomen, dus hier als 4,2% te specificeren. Zie ook verderop in deze reactie.

Artikel 4

Eerste lid

Zware stookolie wordt toegevoegd aan de levering tot eindgebruik. Waarom wordt zware stookolie toegevoegd als zeevaart niet meedoet in verplichting?

Artikel 7

Is het mogelijk om in dit artikel ook het gevraagde haakje voor co processing op te nemen?

Artikel 8:

Eerste lid, onder b:

In tegenstelling tot 1a, is bij 1b geen sprake tot levering van gas aan vervoer. Betekent dit dat ook andere bedrijven die aan het gasnet aangesloten zijn nu biogas geleverd kunnen krijgen via het gasnet (a.k.a. massabalans)? Bijvoorbeeld voor de productie van bio-methanol?

Derde lid

Is dit met opzet door de wetgever zo geschreven? Er staat nu "Gasvormige biobrandstof die als waterstof aan vervoer in Nederland geleverd wordt". De VNPI suggereert: "Waterstof die als gasvormige biobrandstof aan vervoer in Nederland geleverd wordt". (Geldt ook voor Artikel 9a, 1)

Artikel 9

Worden er ook HBE O's toegekend aan RFNBO's die als (intermediate) grondstof worden ingezet in het raffinageproces en daarmee de CO2 intensiteit van het product verlagen (a.k.a. co processing)?

Is het mogelijk in dit artikel ook een haakje voor co processing op te nemen?

Artikel 21-23

Een aantal punten naar aanleiding van het gestelde in deze artikelen:

- Is het bedoeling dat de dubbeltelling verificateur ook het productieproces beoordeeld? Graag duidelijkheid op dit punt.
- Kan het verificatieprotocol worden gepubliceerd op de website van de NEa?
- Is het mogelijk dat het aantal dubbeltelling verificateurs worden verhoogd?

Algemene toelichting

1. Inleiding

Een referentie naar de toelichting van de Wet, waarin wordt aangegeven de BKE's nog niet te activeren.

Zoals al gesteld vindt de VNPI dat de BKE een ontbrekende schakel is in een goede werking van het systeem. Het zal de grondstoffen met een hogere CO2 reductieprestatie stimuleren. De BKE's belonen de well to wheel prestatie, in plaats van de tank to wheel. De huidige systematiek voor de rapportageplichtige, met een gemiddelde reductiewaarde voor een HBE, is inferieur aan het BKE-systeem.

De VNPI pleit voor start BKE-systeem per 2022, opdat de meest innovatieve bedrijven daar ook de vruchten van plukken.

Indien het ministerie vasthoudt aan het vertragen van de inwerkingtreding van de BKE, zou als handreiking moeten worden overwogen om de NEa in ieder geval de individuele bedrijven de eigen reductiefactor van het voorgaande jaar onderhands mee te delen aan het begin van het jaar.

2.2 Robuustheid van de systematiek.

De NEa Houdt publiek toezicht op de biobrandstofproducenten in Nederland. Een aantal vragen:

- In welk artikel van de Wet milieubeheer is deze aanvullende bevoegdheid neergelegd?
- Wat betekent dit voor de positie van de Nederlandse producenten vis a vis geïmporteerde stromen? Hoe houdt de NEa toezicht op deze stromen? In welke artikel van de Wet is dat neergelegd?
- Wat betekent dit aanvullende toezicht voor de export van Nederlandse biobrandstofproducenten?

De VNPI pleit ervoor om het toezicht vorm te geven op basis van de Europese database en in te zetten op een zo spoedige mogelijke introductie en werking van deze basis voor Europees toezicht.

De VNPI maakt erop attent dat een goede regeling ontbreekt voor biobrandstoffen die voornamelijk via pijpleiding worden gedistribueerd, zoals kerosine.

VNPI stelt voor die brandstoffen met een gelijk regime te behandelen als Bio-CNG.

2.3.1 Limiet conventionele biobrandstof

De Nederlandse overheid zal zich inspannen om sojaolie als ILUC gewas te laten vaststellen. Wat wil dit zeggen? Wil Nederland de wetenschappelijke data op basis waarvan de EU de gedelegeerde verordening EU 2019/807 herzielt beïnvloeden? Kunt u dit nader toelichten?

Op welke wettelijke basis wil Nederland toezien op de afspraak uit het klimaatakkoord, dat er geen biobrandstof op basis van sojaolie wordt ingezet op de Nederlandse markt? Welke instrumenten zet de Nederlandse overheid daarvoor in?

2.3.2 Inzet biobrandstof bijlage IX-B

Quote: "Daarnaast wordt de inzet van deze grondstoffen [Annex IX-B; VNPI] in sectoren als de luchtvaart en de chemie van belang."

Vraag: mag de inzet van Annex IX-B grondstoffen in luchtvaart en chemie de grens van 3,4 PJ overschrijden?

2.3.4 B vereisten voor hernieuwbare brandstoffen

De keten voor hernieuwbare vloeibare brandstof mag "uit slechts twee ketens bestaan". Daarmee kunnen vloeibare RFNBO's en bio producten die in verschillende stappen verder verwerkt worden, niet mee in de reguliere distributiekanaal en wordt inzet in wegverkeer effectief belemmerd. De VNPI heeft de indruk dat dit een ongewenst effect is en dat deze brandstoffen passen in een duurzame energievoorziening, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de laatste alinea van 2.3.5 van deze toelichting.

De VNPI bepleit een herziening van dit rigide vereiste door een keten toe te staan die past bij de bestaande praktijk.

2.3.4 C gewassen die geen uitbreiding van landbouwareaal veroorzaken

In annex IX-A wordt gespecificeerd welk deel van de plant van vang en dek gewas kwalificeert als annex IX-A materiaal. Kan deze specificatie in deze toelichting (of in de Regeling, als dat beter past) worden benoemd, dus dat biobrandstof uit zo'n gewas, naast een HBE C of HBE O (als kan worden gestaafd dat het een vang en dek gewas is) ook tot toekenning van een HBE G kan leiden, indien de grondstof voldoet aan Annex IX-A? Kan met voorbeelden toegelicht welke delen van dek en vang gewas precies aan Annex IX-A kwalificeren?

2.3.5 Voortzetten gericht stimulering op gewenste energiedragers

Quote: "De dubbeltelling voor annex IX-B grondstoffen zal na 1 januari 2025 worden beëindigd. In de evaluatie in 2024 zal het worden gezien hoe het afbouwpad zal worden vormgegeven."

De VNPI wijst erop dat op 1 januari 2025 ook de opt-ins voor scheep- en luchtvaart zullen worden beëindigd en signaleert dat het ongewenst is om twee ontwikkelingen met een onvoorspelbare impact op de markt gelijktijdig plaats te laten vinden.

De VNPI bepleit deze twee ontwikkelingen uit elkaar te trekken en, indien de evaluatie daar aanleiding voor geeft, de afbouw van de dubbeltelling van Annex IX-B grondstoffen in te zetten vanaf 1 januari 2028. De VNPI begrijpt de ratio van afbouw, maar denkt dat 1 januari 2025 onverstandig is qua uitstel en dat later in jaren '20 meer alternatieven beschikbaar zullen zijn om het gat in te vullen.

Tevens komt de VNPI in dit kader op de formulering van het toegestane percentage Annex IX-B in Artikel 3. Als Annex IX-B enkeltellend wordt, zou op basis van dat artikel de hoeveelheid Annex IX-B worden verdubbeld? Het lijkt de VNPI dat de Wetgever dit niet beoogt.

2.4.1 Behalen van 65 PJ hernieuwbare energie in vervoer

Binnenvaart wordt onderdeel van de jaarverplichting, zoals vastgelegd in de Green Deal binnenvaart c.s. De binnenvaart stapt nu echter direct in op een niveau waar wegverkeer in 10 jaar heen is gegroeid.

De VNPI voorziet een grote verschuiving in waar de binnenvaart zal bunkeren na invoering in 2022, die zo maar ordegrrootte 70% zou kunnen behalen. Een groot deel van de kilometers van de binnenvaart vinden plaats buiten Nederland, dus buiten de grenzen bunkeren past in de operatie. En met het prijsverschil die de jaarverplichting veroorzaakt, zal het de moeite waard zijn.

De VNPI suggereert dat de binnenvaart op een lager bijmengpercentage begint en dat in CCR verband met andere Rijnsoeverstaten afspraken worden gemaakt voor een verplichtend deel hernieuwbare energie voor alle Rijnsoeverstaten.

HVO

Quote: "daarbij moet worden gedacht aan bijmengpercentages van 30% (B30) binnen de EN590-norm."

De VNPI wijst erop dat er geen percentage is vastgelegd voor hoeveel HVO kan worden bijgemengd binnen de EN590. HVO kan binnen de EN590 worden bijgemengd, zolang het eindproduct voldoet aan de specificaties die binnen de EN590 worden vereist. De afkorting B30 refereert overigens aan het maximum percentage FAME (dus niet HVO) in diesel.

De VNPI dringt erop aan dit deel van de toelichting te herzien.

2.4.4 Beperking inboekbevoegdheid scheepvaart

Quote: "... 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 Annex IX A van de richtlijn worden hier ook hernieuwbare brandstoffen onder verstaan?

Opnieuw de vraag om duidelijk te maken of hernieuwbare brandstoffen in zeevaart ook tot de toekenning van een HBE leiden. Indien dat het geval is, zullen er ook twee HBE Z moeten worden ingezet: HBE ZG en HBE ZO.

2.4.5 vermenigvuldigers voor geleverde hernieuwbare energie aan lucht en scheepvaart

Quote: "In de systematiek hernieuwbare energie zal deze vermenigvuldiger echter benut worden om de inzet van hernieuwbare energie in deze sectoren oftewel te bevorderen, (vermenigvuldiger groter dan 1) danwel te beperken (vermenigvuldiger kleiner dan 1)"

De VNPI dringt erop aan vermenigvuldigers alleen in te zetten om bepaalde ontwikkelingen te bevorderen en af te zien van vermenigvuldigers kleiner dan 1. Indien de wetgever beoogt bepaalde ontwikkelingen te beperken, wordt in het systeem in de regel een specifieke HBE ingezet, waarmee het volume binnen de jaarverplichting kan worden beperkt.

In deze toelichting wordt duidelijk dat de beperkende vermenigvuldiger alleen ziet op zeevaart. De VNPI dringt erop aan om deze beperking vorm te geven met een HBE Z, op te nemen in de Wet Milieubeheer en bij besluit te activeren.

De VNPI dringt aan op consistentie: HBE's voor beperking, multipliers voor stimulering. De HBE G is de uitzondering: dat is implementatie van een EU verplichting.

Artikelsgewijze toelichting

Onderdelen I - M

Quote pag. 33: "als een onrendabele top niet geheel door de subsidie wordt gedekt, mag een HBE wel toegekend worden voor de resterende onrendabele top."

Vraag van de VNPI: Kan de staatssecretaris uitwerken hoe dit functioneert? Een HBE heeft geen vaststaande waarde, die wordt bepaald in een markt van vraag en aanbod. Wat zijn de gevolgen voor de subsidie als de HBE uitstijgt boven de resterende onrendabele top?

Wat zijn de gevolgen voor de exportstromen: mag een biobrandstof die een subsidie heeft ontvangen worden geëxporteerd? En zo ja, mag een brandstof die deze subsidie kreeg worden meegenomen in een massabalans? Kan een deel van deze partij worden geëxporteerd?

Onderdeel P

Quote: "de hoeveelheid te sparen HBE's is immers 10% van de ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie vervoer".

Volgens artikel 29 derde lid geldt deze 10% voor de inboeker. Volgens het tweede lid van Artikel 29 mag de leverancier tot eindgebruik tot 25% sparen. Kan de Wetgever bevestigen dat deze 10% in de toelichting refereert aan de inboeker?

Overige opmerkingen bij dit besluit

- Recycled carbon fuels worden in het geheel niet meegenomen in dit besluit. Kunnen die wel als 'beter fossiel' een bijdrage leveren aan CO2-reductie? Zou u hier dan een haakje voor willen maken in dit besluit?
- Kan de Wetgever co processing, vooruitlopend op de betreffende delegated act van de EC, in dit besluit opnemen als een legitieme manier om aan de jaarverplichting te voldoen? Uitwerking kan op een nader moment plaatsvinden, als de vereiste duidelijkheid van de EC verkregen is.
 - Dit punt geldt voor biostromen, die als materiaal in het raffinageproces worden ingezet
 - Dit punt geldt voor groene waterstof, die in plaats van grijze waterstof in het proces worden ingezet.
 - De VNPI heeft een vraag of en hoe de inzet van blauwe waterstof kan worden toegepast, om te kunnen voldoen aan CO2 reductiedoelen. Als co processing, maar ook in bijvoorbeeld toepassing tot eindgebruik in vervoer?
- Dit besluit biedt geen goed kader voor de omgang met vloeibare brandstoffen, die hoofdzakelijk per pijpleiding worden gedistribueerd, zoals kerosine. De VNPI geeft in overweging hier eenzelfde aanpak te hanteren als welke voor CNG is gekozen. Graag ziet de VNPI dit in dit Besluit opgenomen.

- Laatste maar zeker niet de minste. Behandeling van het gespaarde gedeelte ten behoeve van het volgende jaar (op basis van 9.7.5.6. eerste lid van de Wet) tussen 2021-2022. HBE O zullen uiteenvallen in HBE O en in HBE IX-B. Hoe zal het gespaarde deel HBE O uit 2021 bij de jaarovergang naar 2022 worden behandeld?

Rest ons u veel succes toe te wensen bij de behandeling van alle ingekomen visies op deze consultatie.

Voor aanvullende informatie kunt u zich wenden tot: J.M. Koopmans, mkoopmans@vnpi.nl