

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Wet RED-III

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Brandstofleveranciers aan de vervoerssectoren, brandstofproducenten, elektriciteitsleveranciers, laadpaalleveranciers, logistieke partijen, rederijen, binnenvaartschippers, luchtvaartmaatschappijen tankstation houders.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

idem.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

De systeemkeuzes in de voorliggende wijziging zijn eerder met de Tweede Kamer Gedeeld (Kamerstuk 32 813, nr. 1171), en houden rekening met afspraken uit het [Klimaatakkoord](#), de Voorjaarsbesluitvorming Klimaat (Kamerstuk 32 813, nr. 1230), Kamermoties (Kamerstukken 35 626, nr. 23 en 32 813, nr. 1030) en gesprekken met vertegenwoordigers uit de sector. Ook zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd in samenwerking met de NEa om de wijzigingen met het bedrijfsleven en belangenorganisaties te bespreken. De laatste bijeenkomst vond plaats in juni 2023.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

De huidige inrichting van het systeem hernieuwbare energie is onvoldoende toegerust om de verhoogde doelstellingen vanuit de RED-III en de kabinetsafspraken op een efficiënte manier af te dwingen, waarbij alle vervoerssectoren verduurzamen..

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Er zijn drie oorzaken. Ten eerste geldt op dit moment alleen voor brandstofleveringen aan landbestemmingen (wegvervoer, mobiele werktuigen, landbouwtrekkers) een verplichting om een aandeel hernieuwbare energie te leveren. Vanwege de manier waarop het systeem nu is vormgegeven, betaalt voornamelijk de wegsector voor de verduurzaming van de sectoren zeevaart, binnenvaart en luchtvaart. Daarmee wordt het principe dat vervuiler betaalt niet gehandhaafd. Bovendien leidt dit ertoe dat in toenemende mate aan de zeevaartsector hernieuwbare energie wordt geleverd. In andere sectoren, wordt hernieuwbare energie minder voortvarend ingezet. Dit remt ook de ontwikkeling van hoogwaardige soorten hernieuwbare energie.

Ten tweede stuurt de overheid met haar verplichting op dit moment op energie-inhoud van de geleverde soort hernieuwbare energie. Het doel van het beleid is echter om de CO₂-ketenuitstoot van hernieuwbare energie (well-to-wheel) te reduceren. Daarom wordt gebruik gemaakt van factoren om een scheve verhouding tussen de geleverde energie van een bepaalde soort hernieuwbare energie en de gerealiseerde CO₂-ketenreductie te corrigeren. Dat houdt bijvoorbeeld in dat één gigajoule geleverde hernieuwbare elektriciteit leidt tot 4 hernieuwbare brandstofeenheden (HBE); één gigajoule geleverde biobrandstof op basis van gebruikt frituurvet leidt tot 2 HBE's; en één gigajoule geleverde biobrandstof op basis van een voedselgewas leidt tot één HBE. Dat is een zeer administratief proces

Ten derde biedt het systeem op dit moment onvoldoende ruimte voor hernieuwbare elektriciteit als vervanger van fossiele brandstof, terwijl de [visie duurzame energiedragers](#) in mobiliteit en het [nationaal plan energiesysteem](#) dit juist ziet als een belangrijke opvolger van fossiele brandstof. Kleine leveringen van hernieuwbare elektriciteit worden op dit moment vaak niet ingeboekt, terwijl elektriciteit juist dikwijls in kleine hoeveelheden aan personenvervoer wordt geleverd, bijvoorbeeld door kleine bedrijven met zonnepanelen en laadpalen.

De overheid wil dat hernieuwbare waterstof beschikbaar komt in de mobiliteitssector. Eerder deed [TNO onderzoek](#) naar de mate waarin dat naar verwachting beschikbaar komt.

c) Wat is de omvang van het probleem?

In 2022 werd ruim 38% van de hernieuwbare energie voornamelijk op kosten van de sector wegverkeer geleverd aan de sector zeevaart. Dat op energie-inhoud wordt gestuurd en niet op CO₂-ketenemissiereductie, leidt in incidentele gevallen tot een oneerlijke concurrentiepositie binnen het systeem. Het is niet bekend hoeveel geleverde hernieuwbare elektriciteit niet is ingeboekt doordat het systeem geen inboekdienstverlener kent..

- d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

De huidige systematiek hernieuwbare energie stuurt op energie-inhoud, met een verplichting op brandstofleveringen aan de landbestemmingen (wegvervoer, mobiele werktuigen, landbouwtrekkers) (met een inboekbevoegdheid voor de sectoren zeevaart, luchtvaart en binnenvaart) en kent geen inboekdienstverlener. Evaluatie heeft opgeleverd dat deze situatie gewijzigd dient te worden met het oog op de aangescherpte doelstellingen. Dat is bovendien in lijn met het [Klimaatakkoord](#) en het [SER-advies biomassa in balans](#) .

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Dan zal het probleem doorgaan en groter worden, omdat de Europese doelstellingen verhoogde leveringen vragen. Bovendien zal Nederland dan mogelijk niet voldoen aan de doelstelling van de Europese richtlijn.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Dit instrument is bedoeld om CO₂-uitstoot in de keten (well-to-wheel) te reduceren in alle vervoerssectoren. Dat wordt in het systeem hernieuwbare energie geborgd door aan brandstofleveranciers te verplichten in jaarlijks toenemende mate de leveringen van fossiele brandstof te vervangen door leveringen van hernieuwbare energie in lijn met de Europese richtlijn hernieuwbare energie.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Doelen 7 en 13, en het beperken van de CO₂-uitstoot.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Vanwege de herziening van de richtlijn hernieuwbare energie (RED-III) moet het systeem hernieuwbare energie worden hervormd. Deze herziening biedt namelijk de mogelijkheid om op CO₂-ketenreductie te gaan sturen, en op sectoren. Ook staat de herziening toe dat de inzet van hernieuwbare waterstof in raffinageprocessen wordt verplicht of gestimuleerd. In lijn met het [Klimaatakkoord](#) en het SER-advies [biomassa in balans](#); alsmede als gevolg van overleg met sectorpartijen zijn nu beleidsopties in zicht om de doelen te realiseren..

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

1. Vier vervoerssectoren (land, zee, lucht en binnenwater) kunnen een eigen verplichting krijgen (sectorsturing). Dat betekent bijvoorbeeld dat een brandstofleverancier die brandstof aan de sector binnenwater levert, over de geleverde brandstof een vastgesteld percentage CO₂-ketenemissie moet reduceren. Deze verplichting loopt voor alle sectoren jaarlijks op tussen 2025 en 2030. Brandstofleveranciers aan de luchtvaartsector moeten ook in de gelegenheid worden gesteld aan hun verplichting te kunnen voldoen door credits te kopen van geleverde hernieuwbare brandstoffen aan andere sectoren.
2. Het systeem kan worden versimpeld door niet langer op energiedrager te sturen (in gigajoules), maar in CO₂-ketenemissiereductie. Dat betekent dat een verplichting voortaan wordt uitgedrukt in een percentage CO₂-ketenemissiereductie.
3. Er kan een grondslag worden gecreëerd om toe te staan dat kleine hoeveelheden hernieuwbare elektriciteit die aan de vervoerssector worden geleverd (bijvoorbeeld door een bedrijf met eigen zonnepanelen en laadpalen) via een inboekdienstverlener ook kunnen worden gebruikt in het handelssysteem.
4. Er kan een grondslag worden gecreëerd voor een verplichting op raffinaderijen om bij de productie van fossiele brandstof hernieuwbare waterstof te gebruiken in plaats van grijze waterstof. Daarbij kan ook een grondslag worden gecreëerd zodat raffinaderijen die hernieuwbare waterstof gebruiken bij het produceren van fossiele brandstoffen een eenheid aanmaken. De overheid kan later besluiten om toe te staan dat deze eenheden beperkt worden verhandeld aan vervoerssectoren.

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleids optie?

1. Door per sector een eigen verplichting op te leggen, weten we zeker dat elke sector ook zelf het gebruik van fossiele brandstof beperkt.
2. Met CO₂-ketenemissiesturing stimuleert de overheid die energiedrager die het meeste CO₂-ketenemissie bespaart. Dit was ook het advies van de Sociaal Economische Raad, en is in het Klimaatakkoord afgesproken.
3. Door een inboekdienstverlener kan de inzet van hernieuwbare elektriciteit door kleine bedrijven en particulieren als vervanging van fossiele brandstof worden gestimuleerd.
4. Met een raffinageverplichting dwingt de overheid vergroening van hernieuwbare waterstof af. Met een mogelijkheid om de verkregen eenheid te verhandelen in de vervoerssectoren, biedt de overheid een stimulering aan voor raffinaderijen om hernieuwbare waterstof in te zetten.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

1. Sectorsturing leidt ertoe dat brandstofleveringen aan de sectoren land, zee, lucht en binnenwater elk steeds meer zullen bestaan uit hernieuwbare energie en steeds minder uit fossiele brandstof.
2. CO₂-ketensturing leidt ertoe dat de meest efficiënte energiedragers het meest worden beloond. Daarmee zal de CO₂-ketenemissiereductie hoger zijn dan zonder dit systeem. Het systeem wordt er ook minder complex door, omdat de vermenigvuldigingsfactoren worden afgeschaft.
3. Er zal binnen het systeem meer hernieuwbare elektriciteit als vervanger van fossiele brandstof worden ingezet.
4. Olieraffinaderijen zullen meer hernieuwbare waterstof inzetten door de raffinageverplichting en de mogelijkheid om verkregen eenheden te verhandelen in de vervoerssectoren.

b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

De toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid wordt nog door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) uitgevoerd.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het aanpassen van de wet milieubeheer om:

- Een grondslag te creëren voor een aparte verplichting voor de sectoren land, zee, lucht en binnenwater;
- Niet langer te sturen op energie-inhoud, maar op CO₂-ketenemissiereductie;
- Een inboekdienstverlener te creëren die verzamelde kleine hoeveelheden hernieuwbare elektriciteit kan inboeken;
- Een grondslag op te nemen voor een raffinageverplichting mogelijkheid om verkregen eenheden te verhandelen in de vervoerssectoren.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

De doeltreffendheid en doelmatigheid van CO2-ketenemissiesturing is in het [Klimaatakkoord](#) en het SER-advies [biomassa in balans](#) vastgesteld. Voor sectorsturing is dit gebleken uit adviezen van de NEa en gesprekken met de sector. De inboekdienstverlener zorgt zowel aan de zijde van de NEa als aan de zijde van de inboeker voor minder administratieve handelingen bij het ontsluiten van hernieuwbare elektriciteit in het systeem. Qua verplichting of stimulering van de inzet van hernieuwbare waterstof in raffinageprocessen is de doeltreffendheid en doelmatigheid getoetst middels gesprekken met de sector, EZK en andere lidstaten, en advisering door de NEa. Het adviescollege Toetsing Regeldruk is gevraagd om advies uit te brengen inzake het doenvermogen, en de regeldruk. De Nederlandse Emissieautoriteit zal een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid uitvoeren.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Er zijn geen onzekerheden.

d) Hoe ziet de voorgenoemde [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Monitoring van de geleverde fossiele brandstoffen en de ingezette hernieuwbare energie, gebeurt jaarlijks door de Nederlandse Emissieautoriteit alsmede door het CBS. Evaluatie gebeurt periodiek achteraf.