

## Consultatie wijziging Wet milieubeheer ter implementatie van RED3 Reactie MVO en NVDB

3 november 2023

Dit document bevat de reactie op de [internetconsultatie](#) over de wijziging van titel 9.7 en titel 9.8 van de Wet milieubeheer ter implementatie van de herziene Richtlijn hernieuwbare energie (RED3) namens:

- MVO – de ketenorganisatie voor oliën en vetten
- Nederlandse Vereniging voor Duurzame Biobrandstoffen (NVDB)

### Centrale uitgangspunten:

MVO en NVDB stellen de volgende algemene uitgangspunten centraal bij de beoordeling van de voorstellen:

- **CO<sub>2</sub>-reductie:** borg een kosteneffectieve CO<sub>2</sub>-reductie in de mobiliteitssector door fossiele transportbrandstoffen geleidelijk te vervangen door duurzame biobrandstoffen.
- **Stabiliteit:** een aantrekkelijk investeringsklimaat is afhankelijk van voorspelbaar beleid dat oog heeft voor marktstabiliteit en een groeimarkt realiseert voor de (fysieke) inzet van biobrandstoffen in wegvervoer, luchtvaart en scheepvaart.
- **Competitiviteit:** binnen de context van een internationale markt bepalen competitieve criteria voor duurzame biobrandstoffen en duurzame grondstoffen of de beschikbare biobrandstoffen in Nederland worden ingezet.
- **Beschikbaarheid en toepassing van grondstoffen:** beleid gericht op voorzieningszekerheid en vergroting van het potentieel van duurzame biograndstoffen is van belang met het oog op hogere doelstellingen en kosteneffectiviteit.

### Introductie

MVO en NVDB verwelkomen de voorstellen voor de implementatie van de RED3 in de Wet milieubeheer gericht op het realiseren van de inzet van meer hernieuwbare energie in mobiliteit. De impact van de onderhavige wetswijziging hangt sterk samen met de keuzes die nog moeten worden gemaakt in het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer. Deze lagere regelgeving is momenteel nog in voorbereiding. Wij bevelen aan om bij de publicatie van het concept-besluit de impact van de voorstellen inzichtelijk te maken. Hierbij dient onder andere aandacht uit te gaan naar de bijdrage aan de belangrijkste klimaatdoelstellingen (o.a. RED3, ESR, EU ETS, nationaal CO<sub>2</sub>-doel), de investeringszekerheid voor biobrandstofproducenten, kosteneffectiviteit van verschillende grond- en brandstofcombinaties en de uitvoerbaarheid van de voorgenomen systematiek. Daarbij kan ook worden gedacht aan het uitwerken van een beperkt aantal scenario's. Gelet op het voorgaande beperken wij ons nu tot een reactie op de onderdelen van de RED3 die onderwerp zijn van deze wetswijziging. In de publieke consultatie over de Besluit energie vervoer zullen wij uitvoeriger ingaan op de implementatie.

## Reactie

### **1. MVO en NVDB ondersteunen de invoering van aparte verplichtingen per transportsector (land, binnenvaart, zeevaart, luchtvaart), waarbij onvoorspelbaarheid door 'vrije ruimtes' met leveringen vanuit andere transportsectoren moet worden voorkomen.**

- Aparte sectorverplichtingen maken de afzonderlijke sectoren verantwoordelijk voor verduurzaming en geven invulling aan het principe dat de 'de vervuiler betaalt'. Met het voorstel voor aparte sectorverplichtingen wordt invulling aan een oproep die MVO en NVDB al meerdere jaren naar voren brengen. Emissiereductie-eenheden (ERE's) moeten primair worden ingezet in de sector waarin deze zijn gecreëerd, zodat zekerheid wordt gecreëerd over de inzet van hernieuwbare energie per sector. Dat betekent dat wij in principe geen voorstander zijn van het concept 'vrije ruimte' (zie volgende punt).
- Binnen de sectoren land, binnenvaart en zeevaart kunnen brandstofleveranciers worden verplicht om de jaarverplichting in te vullen met ERE's die binnen de eigen sector zijn geleverd. Er is dus geen noodzaak tot het creëren van een vrije ruimte. Deze mogelijkheid zal direct uit het wetsvoorstel moeten worden geschrapt om voorspelbaarheid en investeringszekerheid te bieden.
- Aangegeven is dat op grond van de RED3 alleen een sectorverplichting voor de luchtvaart kan worden ingevoerd indien deze verplichting met vrije ruimte wordt ingevuld. Dit houdt verband met de Europese RefueEU Verordening die als *lex specialis* geldt. Primair zijn wij voorstander van een sectorverplichting voor de luchtvaart zonder vrije ruimte, gelijk aan de andere sectoren. Indien dit niet mogelijk wordt geacht, dan zal alsnog van de vrije ruimte gebruik moeten worden gemaakt. Dan zijn aanvullende inspanningen nodig om alsnog de voorspelbaarheid te borgen van de volumes in de luchtvaart en de andere sectoren.
- Voor de sectorverplichtingen waarin toch een vrije ruimte mogelijk wordt gemaakt, wordt in het wetsvoorstel een grondslag gecreëerd om voor de inzet van ERE's uit andere sectoren een vermenigvuldigingsfactor groter of kleiner dan 1x toe te passen. Invoering van een factor en het niveau zou via het Besluit respectievelijk de Regeling kunnen plaatsvinden. De mogelijkheid van deze vermenigvuldigingsfactor en de flexibiliteit waarmee deze factoren kunnen worden aangepast versterkt de onvoorspelbaarheid. Daarom zou de grondslag voor een dergelijke vermenigvuldigingsfactor uit het wetsvoorstel moeten worden geschrapt.
- Ten aanzien van de binnenvaart geldt dat de Nederlandse binnenvaartsector zich de laatste jaren heeft verzet tegen de invoering van een jaarverplichting. Het ontbreken van een gelijk speelveld en veiligheidskwesties rondom hernieuwbare brandstoffen zijn aangevoerd als argument. Van belang op te merken is dat de meldingen over veiligheid verband houden met producten die niet conform de brandstofs specificaties voor de binnenvaart waren. Hiervoor verwijzen wij naar diverse rapporten van TNO, NEN, en Panteia. Bovendien zijn er ruime keuzemogelijkheden voor verschillende hernieuwbare brandstoffen en grondstoffen. Er zijn dus geen beperkingen voor de invoering van een aparte verplichting voor de binnenvaart in Nederland en de omliggende

landen. In aanvulling hierop verwelkomen wij de inzet op afspraken met Duitsland en België zodat een gelijk speelveld tussen deze landen wordt gestimuleerd.

**2. MVO en NVDB zijn kritisch op de invoering van CO<sub>2</sub>-ketensturing in het licht van de voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de systematiek. Dit wordt versterkt door de toepassing van limieten, subdoelstellingen en vermenigvuldigingsfactoren die afbreuk doen aan het principe van kosteneffectieve CO<sub>2</sub>-ketensturing.**

- De RED3 schrijft een algehele hernieuwbare energiedoelstelling van 42,5% in 2030 (met een streefwaarde van 45%). Specifiek voor transport wordt de keuze gelaten aan lidstaten om te sturen op tenminste 14,5% CO<sub>2</sub>-ketenreductie (CO<sub>2</sub>-ketensturing) of tenminste 29% hernieuwbare energie (energie-sturing). Uit onze berekeningen volgt dat 29% hernieuwbare energie ambitieuzer is dan 14,5% op basis van CO<sub>2</sub>-ketensturing. Daar komt bij dat de limieten en subdoelstellingen in de RED3 op energiebasis zijn geformuleerd. Kortom, 14,5% CO<sub>2</sub>-ketenreductie is dus minder ambitieus en voegt complexiteit toe om aan andere verplichtingen uit de RED3 te voldoen.
- Door over te stappen van energiesturing naar CO<sub>2</sub>-ketensturing wordt het behalen van CO<sub>2</sub>-reductie in brandstofketens op basis van kosteneffectiviteit beloond. Dit is als principe te verwelkomen, maar dat betekent niet dat de systematiek in de praktijk goed zal functioneren. CO<sub>2</sub>-ketensturing brengt uitdagingen met zich mee ten aanzien van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, zoals is [geïdentificeerd](#) door de NEa. Het sturingsmechanisme kan er bovendien toe leiden dat een relatief beperkt volume hernieuwbare brandstoffen wordt ingezet met een lage CO<sub>2</sub>-intensiteit. Dat betekent dat relatief veel fossiele brandstoffen in de mix blijven. Zo kan een discrepantie ontstaan tussen de behaalde ketenreductie en de nationaal toerekenbare CO<sub>2</sub>-uitstoot (veroorzaakt door de fossiele brandstoffen).
- Bovendien wordt sterk afbreuk gedaan aan het principe van kosteneffectieve CO<sub>2</sub>-ketensturing door bepaalde categorieën brandstoffen of grondstoffen te beperken met limieten of aanvullend te stimuleren met subdoelstellingen. Ook de toepassing van vermenigvuldigingsfactoren doet afbreuk aan een kosteneffectieve CO<sub>2</sub>-ketensturing. Naar mate meer van deze ingrepen worden gedaan, neemt de meerwaarde van CO<sub>2</sub>-ketensturing af. In het bijzonder valt hierbij op de mogelijkheid om een vermenigvuldigingsfactor kleiner dan 1x in te voeren voor de 'ERE Overig' (t.a.v. grondstoffen bedoeld in art. 9.7.4.6, lid 1, sub e, onder 4). Deze mogelijkheid kent geen grondslag in de RED3 en het toepassen van dit instrument leidt tot extra onvoorspelbaarheid. Op het moment dat een differentiatie tussen de ERE Overig en (vooral) de ERE IX-B wordt overwogen, dient te worden gekozen voor energie-sturing in combinatie met dubbeltelling en niet voor deze onvoorspelbare methodiek.
- De huidige systematiek Energie voor Vervoer – die uitgaat van energiesturing en vermenigvuldigingsfactoren voor bepaalde brandstoffen en grondstoffen – is jarenlang beproefd. Op deze systematiek kan veel worden aangemerkt uit het oogpunt van (on)voorspelbaarheid, maar dit houdt vooral verband met beleidskeuzes in de verdere uitwerking van de systematiek (zoals de inboekbevoegdheid voor lucht- en zeevaart). Het voortzetten van energiesturing, al dan

niet naast een systematiek op basis van CO<sub>2</sub>-ketensturing, draagt bij aan continuïteit en voorspelbaarheid en vermindert het risico dat de fysieke inzet van hernieuwbare brandstoffen afneemt.

**3. MVO en NVDB roepen op tot duidelijkheid met betrekking tot het creëren van ERE-types per sector: voor iedere sector moeten alle duurzame biobrandstoffen kunnen worden ingeboekt**

- Op basis van het wetsvoorstel kunnen verschillende ERE's in het leven worden geroepen voor alle mogelijke combinaties van transportsector (land, binnenvaart, zeevaart, luchtvaart) en type brandstof/grondstof (conventioneel, geavanceerd, bijlage IX-B, RFNBO en overig). In het Besluit energie vervoer wordt vervolgens bepaald welke soorten ERE's daadwerkelijk in het leven worden geroepen. MVO en NVDB zijn voorstander een aanpak waarbij marktpartijen op basis van de Wet milieubeheer zekerheid verkrijgen welke brandstoffen in welke sectoren ERE's opleveren.
- Daarnaast zou iedere duurzame biobrandstof in beginsel aan iedere transportsector moeten kunnen worden geleverd in ruil voor ERE's. Dit beschermt gedane investeringen en op deze wijze wordt op een robuuste manier bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van duurzame grondstofketens, zodat verdere opschaling mogelijk wordt en de transitie van fossiele naar hernieuwbare toepassingen kan worden versneld.
- Voor Nederland is het verder van belang dat de transportdoelstelling uit de RED3 wordt berekend over de brandstoffen geleverd aan alle transportsectoren. Doordat Nederland een relatief groot bunkervolume voor de zeevaart kent (dat weliswaar beperkt meetelt), moet Nederland ook aan een relatief hoog ambitieniveau voldoen. Het is daarom des te meer van belang dat de grondstoffenbasis door de afzonderlijke transportsectoren kan worden benut.

**4. MVO en NVDB zijn zeer kritisch op het openstellen van de nieuwe systematiek voor vergroening van de waterstof bij de productie van fossiele transportbrandstoffen. Een dergelijke mogelijkheid zou alleen zeer restrictief moeten worden ingevuld en via een aparte verplichting die uitsluitend aan raffinaderijen van fossiele brandstoffen wordt opgelegd. Groene waterstof gebruikt bij de vervaardiging van biobrandstoffen zou hier - zonder verplichting op die biobrandstofproducent - aan moeten kunnen bijdragen via RaRe's of ERE's.**

- MVO en NVDB ondersteunen beleid voor vergroening van waterstof in o.a. raffinaderijen. Er wordt daartoe al ingezet op subsidies, zoals de SDE++ en de Europese IPCEI subsidie. Daarnaast zorgt het EU ETS voor een prijsprikkel om de CO<sub>2</sub>-uitstoot in raffinaderijen te verminderen en ook zal de industrieverplichting uit de RED3 voor inzet van groene waterstof een impuls geven. De combinatie van deze instrumenten zou voldoende moeten zijn voor investeringen in electrolyzers door Nederlandse raffinaderijen die fossiele aardolie verwerken. Wij zijn kritisch op de wijze waarop het wetsvoorstel de zogenaamde 'raffinage-route' regelt, waarbij vooralsnog wordt gehinkt op twee gedachten.

- In de eerste plaats wordt de mogelijkheid geboden om via lagere regelgeving toe te staan dat groene waterstof gebruikt in raffinaderijen in Nederland voor de productie fossiele transportbrandstoffen of biobrandstoffen kan **bijdragen aan de aangewezen sectorverplichtingen** (bijv. voor land). De groene waterstof die in raffinaderijen wordt gebruikt voor de productie van fossiele brandstoffen of biobrandstoffen levert in dit geval raffinagereductie-eenheden (RaRe's) op ongeacht het land waar de in Nederland geproduceerde (bio)brandstof uiteindelijk aan vervoer wordt geleverd. Onder een sectorverplichting zal de inzet van RaRe's concurreren met de ERE's. In tegenstelling tot RaRe's zijn ERE's altijd gecreëerd voor hernieuwbare brandstoffen geleverd aan de Nederlandse markt voor vervoer. Hoewel de bijdrage van RaRe's mag worden meegerekend aan het transportdoel van Nederland uit de RED3, betekent het meetellen van RaRe's in de sectorverplichting ook dat in Nederland meer fossiele brandstoffen in de mix blijven. De waterstof die in de raffinaderij wordt verwerkt en RaRe's oplevert, komt immers niet in diezelfde volumes in de Nederlandse brandstoffenmix terecht. Wij zijn hier dus geen voorstander van. In het wetsvoorstel is overigens wel bepaald dat de eventuele bijdrage van RaRe's aan de sectorverplichting zou worden gelimiteerd. Mocht deze aanpak toch worden doorgezet, dan is deze limiet van groot belang in het kader van voorspelbaarheid van het instrument voor producenten en leveranciers van hernieuwbare brandstoffen.
- De andere mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om de raffinage-route te stimuleren, is het introduceren van een **verplichting op de raffinaderijen**. In het wetsvoorstel zou deze verplichting dan rusten op de Nederlandse raffinaderijen die waterstof gebruiken voor de productie van fossiele transportbrandstoffen óf biobrandstoffen. Zij zouden hier dan aan kunnen voldoen met RaRe's. Dit is een betere oplossing dan de bijdrage van RaRe's aan de andere sectorverplichtingen, omdat dit de raffinagesector zelf verantwoordelijk maakt voor de vergroening. Echter, deze verplichting moet zich in geen geval uitstrekken over biobrandstofproducenten die waterstof gebruiken. Deze bedrijven zouden binnen dit marktinstrument met een beperkt aantal marktdeelnemers in een grote afhankelijkheid komen te staan van de fossiele raffinaderijen die in een electrolyser hebben geïnvesteerd. Dit is onwenselijk en doet afbreuk aan hun concurrentiepositie. Wel kan de mogelijkheid worden geschapen voor biobrandstoffenproducenten om RaRe's te creëren voor de inzet van groene waterstof in hun raffinaderij, zonder verplichting, zodat deze kunnen worden verhandeld met raffinaderijen die fossiele transportbrandstoffen produceren en wel aan de verplichting moeten voldoen.
- Tot slot dient te worden opgemerkt dat het vergroenen van waterstof bij de productie van biobrandstoffen ook kan worden uitgedrukt in de CO<sub>2</sub>-intensiteit van de geproduceerde biobrandstof. De levering van deze biobrandstof aan de Nederlandse markt voor vervoer zou dan méér ERE's moeten opleveren. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel moet worden verhelderd dat biobrandstofproducenten de keuze hebben om het gebruik van groene waterstof uit te drukken in RaRe's of in ERE's.

**5. MVO en NVDB vinden deze systematiek niet geschikt voor het stimuleren van de EV-markt en de handhaafbaarheid verdient aandacht. Een verdere uitbreiding van de inboekmogelijkheden voor**

**elektriciteit zou gepaard moeten gaan met een jaarverplichting voor de leveranciers van elektriciteit aan vervoer.**

- In de transitie naar zero-emissie mobiliteit zijn alle opties nodig en moet de inzet op elektrisch vervoer worden verwelkomd. De leveranciers van elektriciteit aan vervoer hebben echter momenteel geen jaarverplichting en dit wordt ook niet voorzien in de nieuwe systematiek. Het aandeel hernieuwbare elektriciteit geleverd aan vervoer levert daarentegen wél ERE's op. Hoewel dit een financiële prikkel is voor exploitanten van laadinfrastructuur, is dit geen directe prikkel om het aandeel hernieuwbare elektriciteit in vervoer te vergroten. Daar komt bij dat de kosten voor deze emissiereductie-eenheden uiteindelijk worden gedragen door de eindgebruikers van o.a. benzine en diesel. In de voorgenomen systematiek zal een aanzienlijk groter deel EV-rijders in aanmerking komen voor (de waarde van) emissiereductie-eenheden via de inboekdienstverlener. MVO en NVDB vinden het niet gepast om de EV-markt via deze route extra financieel te ondersteunen in aanvulling op de subsidies die al voor EV in het leven zijn geroepen. Dit zou slechts gepast zijn op het moment dat ook een jaarverplichting wordt opgelegd aan de leveranciers van elektriciteit aan vervoer.
- In aanvulling op het voorgaande constateren wij dat de complexiteit toeneemt door toevoeging van de inboekdienstverlener. Er worden zeer strenge eisen worden gesteld aan de (fysieke) aantoonbaarheid dat biobrandstoffen aan vervoersbestemmingen zijn geleverd. Wij plaatsen vraagtekens bij de uitbreiding van de inboekmogelijkheden voor elektriciteit via de inboekdienstverlener. Uit het ontwerpvoorstel wordt onvoldoende duidelijk hoe door de NEa c.q. de inboekdienstverlener controleert of deze elektriciteitsleveringen daadwerkelijk aan vervoersbestemmingen zijn geleverd.

**6. MVO en NVDB wensen inzicht te verkrijgen in de inzet van Nederland om het gebruik van hogere blends biobrandstoffen te stimuleren**

- Het (vracht)wagenpark kan gebruik maken van uiteenlopende opties om op een hoger aandeel duurzame biobrandstoffen te rijden. In dit kader benadrukken wij dat in afstemming met het ministerie van Financiën accijnsdifferentiatie moet worden toegepast, waarbij fossiele transportbrandstoffen zwaarder worden belast dan hernieuwbare brandstoffen. Dit zal binnen afzienbare tijd mogelijk worden gemaakt op grond van de Europese Energy Taxation Directive.
- Vrijwillige broeikasgasemissiereductiesystemen kunnen een belangrijke drijfveer zijn om zogenaamde scope 3 emissies te reduceren met de inzet van hernieuwbare brandstoffen en ook prikkel zijn om hogere blends biobrandstoffen in te zetten. In het wetsvoorstel is opgenomen dat een ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie niet opnieuw onderwerp van een inboeking kan worden gemaakt binnen vrijwillige systemen. Wij ondersteunen dit voorstel niet.
- In aanvulling hierop merken wij op dat de overwegingen van de RED3 verwijzen naar de introductie van B10 en het veiligstellen van voldoende beschikbaarheid van B7 (als 'protection grade'). Kan het ministerie aangeven of, en zo ja, op welke wijze hier invulling aan wordt gegeven in Nederland?