

Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie

Regeling Energie Vervoer kalenderjaren 2022-2030

(Internetconsultatie van 6 oktober tot en met 8 november 2022)

Het vervoersgedeelte van de herziene Richtlijn hernieuwbare energie (RED II, vastgesteld in 2018) bevat de verplichting om het aandeel hernieuwbare energiedragers in vervoer te vergroten. In de Regeling energie vervoer zijn regels opgesteld voor het inboeken van hernieuwbare energie, het rapporteren van leveringen van benzine, diesel en stookolie en het inleveren van HBE's (hernieuwbare brandstofeenheden), en geldt voor alle sectoren waar vloeibare en gasvormige brandstoffen worden geleverd. De Regeling wordt nu gewijzigd.

Doelgroepen die door de regeling worden geraakt

- Brandstofleveranciers van benzine, diesel en zware stookolie;
- Leveranciers/producenten van hernieuwbare energiedragers voor de mobiliteitssector;
- Gebruikers van benzine en diesel, kerosine, stookolie;
- Tankstationhouders (indien er nieuwe brandstoffen moeten worden aangeboden);
- Investeerders in nieuwe infrastructuur;
- De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)

Doel van de aanpassing van de regeling

1. In de huidige versie komen twee 'leveringsroutes' van biobrandstof aan binnenvaart in aanmerking voor inboeken:
 - uitslag tot verbruik en;
 - levering onder schorsing met gebruikmaking van een bunkerdienstverlener.

Voor roodgekleurde lage blends komt er een derde route bij: levering via een zogenaamde ABC-afhaaltransactie.

2. Aan een levering van een biobrandstof als onderdeel van een EN 15940 brandstof worden niet langer dezelfde vereisten gesteld als die voor (andere) hoge blends.
3. De lijst van inboekbare vaste installaties wordt uitgebreid naar gemalen.
4. Het ministerie overweegt een wijziging van de multiplier zeevaart, omdat het stijgende aantal HBE's in de zeevaart ten koste gaat van bijmenging van (hoogwaardige) biobrandstoffen in wegtransport. Een lagere multiplier voor zeevaart is een middel om de balans tussen wegtransport en zeevaart te verbeteren.
5. Het ministerie stelt een verlaging voor van de vermenigvuldigers van de energie-inhoud voor inboekingen van vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstoffen, elektriciteit en biobrandstoffen geproduceerd uit grondstoffen uit Bijlage IX van de RED.
6. Tot slot zijn enkele kleine tekstuele verduidelijkingen doorgevoerd.

De reacties

Tot en met 8 november 2022 kon worden gereageerd op deze regeling en de toelichting. Er zijn in totaal 40 reacties ingediend, hiervan zijn er 23 openbaar. Indieners zijn:

- Producent/leverancier (bio-)brandstoffen of hernieuwbare energie (54% van de reacties)
- Brancheverenigingen (28% van de reacties);
- Laadinfrastructuurbedrijven (8% van de reacties);
- Waterschappen (5% van de reacties);
- Agro-industrieel bedrijf (2,5% van de reacties);
- Transportbedrijf (2,5% van de reacties).

1. Algemeen beeld van de reacties

De belangrijkste opmerkingen betreffen de volgende onderwerpen:

- Argumentatie en tijdslijn van aanpassing Regeling;
- Verlaging factor zeevaart;
- Verlaging stimuleringsfactoren hernieuwbare energie;
- Inboekbare installaties.

Ook worden er opmerkingen gemaakt over enige andere onderwerpen, waarvan de meest genoemde zijn:

- Onderscheid tussen FAME en HVO-mengsels;
- Putvet (brown grease) in Bijlage IX van de Europese richtlijn hernieuwbare energie.

2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties

In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst, aan de hand van citaten uit individuele reacties. Deze reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer.

Argumentatie en tijdslijn aanpassing Regeling:

In het algemeen is er kritiek op de argumentatie achter de aanpassing van de regeling en op het tijdsplan:

- 'In onze optiek is de HBE-systematiek niet het juiste middel om de import van Russische olie te verlagen. Het beperken van olie uit Rusland dient in EU verband bewerkstelligd te worden. Hiervoor zijn sanctie pakketten opgesteld welke op 5 december 2022 ingaan. Daarnaast komt er begin volgend jaar een verbod op olieproducten zoals diesel uit Rusland.'
- 'Op dit moment bevindt de RED-III zich in de zogeheten *trilogue phase*. De kans op aanpassingen is groot en hierop voorsorteren is zeer voorbarig. Pas wanneer de RED-III is geaccepteerd door zowel het Parlement als de Raad kan er aan de implementatie in de Nederlandse regelgeving worden gewerkt. De kans dat er nogmaals aanpassingen gemaakt moeten worden op de voorgestelde aanpassing van de weegfactoren is enorm groot.'
- 'Het voorsorteren op deze toekomstige regelgeving staat in onze ogen niet in verhouding tot het op zeer korte termijn aanpassen van de weegfactor (minder dan twee maanden voor start 2023).'

Reactie IenW

Vanwege actuele ontwikkelingen, zoals de oorlog in Oekraïne en de bijbehorende sancties tegen Rusland, is het verlagen van de stimuleringsfactoren laat in het proces in beeld gekomen. Hierdoor zijn ook partijen later op de hoogte gesteld dan normaliter gewenst. De reeds geplande aanpassing van de Regeling biedt echter een belangrijke kans om al per 2023 het aandeel fossiele brandstoffen extra terug te dringen door verhoging van de inzet van hernieuwbare energiedragers. Dit sluit aan bij de breed gedeelde politieke wens om de afhankelijkheid van Russische olie en diesel zo snel mogelijk af te bouwen. Grote marktpartijen zijn al langer bij dit proces betrokken.

Op basis van de ontvangen reacties uit de internetconsultatie is besloten om af te zien van verlaging van de stimuleringsfactoren.

Verlaging factoren hernieuwbare energie

- In een aantal reacties blijkt dat het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie door middel van het verlagen van de factoren voor hernieuwbare energie in de Regeling in plaats van via een ophoging van de jaarverplichting in het Besluit negatief is ontvangen. Deze partijen staan achter het doel, maar vinden het aanpassen van de Regeling het verkeerde middel.
- Door sommigen wordt de aanpassing van de factoren voor hernieuwbare energie (onder voorwaarden) positief ontvangen:
 - '... steunt deze doelstelling, de brandstofindustrie moet verantwoordelijkheid nemen in de huidige situatie en de inzet van hernieuwbare brandstoffen verhogen. ... is al langer van mening dat er meer ambitieuze doelstellingen gesteld kunnen worden aan de Nederlandse brandstoffen markt. Wij verwelkomen deze verhoging dan ook van harte.'
 - '... zou een verlaging van de multiplicatoren voor brandstoffen, EV's en ROVB's van bijlage 9a en 9b alleen ondersteunen als het risico bestaat dat de jaarlijkse verplichting voor 2023 niet met terugwerkende kracht kan worden verhoogd.'
- Andere partijen zijn kritisch zijn op het voorstel:
 - 'De verlaging van de multipliers brengt ook de relatieve posities van o.a. bio-LNG, RFNBO, bio-CNG en laden in het gedrang. Zeker op het punt van laadinfrastructuur is de opgave groot. De HBE 's zijn de kurk waarop de uitrol van vooral snellaadinfrastructuur drijft.'
 - 'In tegenstelling tot biobrandstoffen werken de HBE's voor elektriciteit als een stimulans voor de laadbedrijven. Waar een verkoper van fossiele brandstoffen moet bijmengen om aan doelstellingen te voldoen, is er voor elektriciteit een gegarandeerde afname. Een CPO kan niet kiezen om meer of minder elektriciteit te verkopen.'

Reactie IenW

Op basis van de ingebrachte reacties is besloten om af te zien van de voorgestelde verlaging van de stimuleringsfactoren.

Verlaging factor zeevaart

Partijen zijn overwegend positief over het verlagen van de factor zeevaart, waarbij voorstellen worden gedaan van factoren tussen de 0.0 en 0.7. Enkele partijen zijn ook kritisch:

- 'Wij staan volledig achter het voornemen om de multiplier voor de zeevaart te verlagen.'
- 'ziet de ... een verschuiving van de multiplicator van 0,8 naar een range tussen 0,5 en 0,7 als iets aanvaardbaars, om de innovatie in biobrandstoffen voort te zetten.'
- 'Het voorstel maakt echter geen onderscheid in en besteed geen aandacht aan innovatieve brandstoffen in de marine sector die niet gebruikt kunnen worden in wegtransport.'
- 'Verwacht mag echter worden dat hogere premies onevenredig veel invloed zullen hebben op de vrijwillige vraag van kleine tot middelgrote rederijen. De subsidie van de HBE stelt deze kleinere spelers in staat om toegang te krijgen tot koolstofarme brandstoffen en deel te nemen aan de energietransitie. Een verlaging van de zeevaartmultiplicator zou tot gevolg hebben dat de decarbonisatie van de zeevaartsector wordt geconcentreerd in de handen van degenen die bereid en in staat zijn te betalen, terwijl er een barrière ontstaat voor deelname voor kleinere bedrijven.'
- 'Ook de concurrentiepositie van het Nederlandse bunkerlandschap kan negatieve gevolgen ondervinden van een verlaging. Verlaging betekent dat het prijsverschil tussen fossiel en hernieuwbaar niet of veel moeilijker meer overbrugd kan worden via HBEs, waardoor Nederlandse scheeps-brandstofleveranciers (bunkeraars) hogere prijzen zullen moeten vragen aan scheepseigenaren, iets wat in de hyper competitieve markt tot verslechtering kan leiden van de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven en bunker sector.'

Reactie IenW

Veel partijen konden zich vinden in het verlagen van de factor zeevaart. Het ministerie heeft ervoor gekozen deze factor toch gelijk te houden. Verlaging wordt niet nodig geacht vanwege het voornemen van de Europese Commissie om putvet (brown grease) van Bijlage IX deel A van de RED te halen en te verplaatsen naar Bijlage IX deel B, waarmee het niet langer in aanmerking komt voor HBE bij inzet in zeevaart. Hieronder gaan we verder in op dit voornemen van de Europese Commissie en enkele binnengekomen reacties op dit punt.

Partijen wezen daarnaast in hun reacties op andere oplossingen voor het probleem: de introductie van een HBE-Zeevaart of een BKE-systematiek. Beide oplossingen zijn echter niet op korte termijn te realiseren en vergen een wetswijziging. Onder de RED III wordt wel nadrukkelijk gekeken naar de mogelijkheid om de verschillende transportsectoren (zeevaart, binnenvaart, luchtvaart en wegverkeer) een eigen verplichting op te leggen. Ook de introductie van een BKE-systematiek maakt onderdeel uit van de RED III. De RED III zal naar verwachting per 1 januari 2025 in Nederland in werking treden.

Putvet (brown grease) – Bijlage IXa/b

- 'Putvet (brown grease) is momenteel in Nederland vermeld op Bijlage 5 Rev, waardoor een biobrandstof geproduceerd uit dit materiaal in aanmerking komt voor een HBE-G en dus ook kan worden ingeboekt in de zeevaart. De Europese Commissie herzielt momenteel Bijlage IX van de RED. Een mogelijke uitkomst is dat putvet een expliciete vermelding krijgt op Bijlage IX, deel B. In dat geval komen biobrandstoffen geproduceerd uit putvet in Nederland (ook) in aanmerking voor de HBE-B. Dan wordt de biobrandstof nog wel extra gestimuleerd met de vermenigvuldigingsfactor voor Bijlage IX, maar telt de biobrandstof niet mee voor het subdoel voor Bijlage IX A biobrandstoffen en kan deze niet worden ingeboekt in de zeevaart.
- 'Zoals eerder per brief aan het Ministerie aangegeven zouden de (laagwaardige) IX-a stroom die deze partijen bijmengen eigenlijk niet als 'geavanceerd' moeten worden aangemerkt en hebben zij daarnaast een sterk negatief effect op ontwikkeling van andere geavanceerde hernieuwbare brandstoffen en op innovatie van laagwaardig naar hoogwaardiger toepassingen. Om deze ongewenste situatie op te lossen is beperking instroom van type hernieuwbare brandstoffen in zeevaart, en daarmee van HBE-productie, een veel betere oplossing dan verlaging van de multiplier.'

Reactie IenW

Bijlage 5 van de regeling bevat de lijst met de grondstoffen die Nederland in de context van de systematiek hernieuwbare energie vervoer als industrieel afval beschouwt; het betreft een invulling van bijlage IX, deel A, onderdeel d, van de richtlijn hernieuwbare energie. De Europese Commissie heeft inmiddels een wijziging voorgesteld van de grondstoffen op deze Bijlage IX via een gedelegeerde handeling. Nationaal zullen we deze wijziging ook overnemen. In de Regeling is opgenomen dat per 1 januari 2023 brown grease verwijderd wordt van bijlage 5.

Dit heeft tot gevolg dat voor het inboeken van een biobrandstof met deze grondstof geen hernieuwbare brandstofeenheid geavanceerd meer wordt verkregen, maar een hernieuwbare brandstofeenheid overig. Hierdoor zal deze grondstof dan niet langer in zeevaart kunnen worden ingezet voor het verkrijgen van hernieuwbare brandstofeenheden.

Dit maakt het ingrijpend verlagen van de factor overbodig, doordat de zeevaartsector van deze veel ingezette grondstof op duurdere alternatieven zal moeten overgaan om HBE te genereren. De verwachting is dat de HBE-prijs hierdoor zal stijgen en het perspectief voor andere sectoren en grondstoffen wordt vergroot. Zodra de Commissie de grondstof definitief op Annex IX-B heeft geplaatst, zal dit ook nationaal worden overgenomen.

Inboekbare leveringen aan vaste installaties

Het is positief ontvangen dat gemalen worden toegevoegd aan de bestemmingen, waardoor leveringen van vloeibare biobrandstof voor inboeking en dus HBE's in aanmerking komen. Partijen zien graag dat de lijst van vaste installaties waarvoor dit geldt verder wordt uitgebreid.

- 'De toevoeging van gemalen aan inboekbare landbestemming ziet ... met instemming tegemoet [..].'
- 'Wij onderstrepen het belang van deze verruimingen, maar zien graag dat ook andere stationaire installaties expliciet worden opgenomen in deze verruiming. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan (droog)ovens, verwarmingssystemen en branders voor droogprocessen.'

Reactie IenW

Naar aanleiding van de binnengekomen reacties heeft het Ministerie besloten om alle leveringsbestemmingen van vloeibare biobrandstof inboekbaar te maken in plaats van te werken met een gelimiteerde lijst aan inboekbare vaste installaties. Hiermee wordt overal de vervanging van fossiele brandstof door biobrandstof gestimuleerd, ontstaan consistentie tussen jaarverplichting en inboekrecht en worden administratieve en toezichtslasten beperkt.

Onderscheid FAME en HVO mengsels

Er zijn een aantal opmerkingen gemaakt over de versoepeling van inboekingen voor hernieuwbare brandstoffen:

- '... leest dat er een vereenvoudigde werkwijze komt voor HVO, terwijl leveringen met hogere FAME-mengsels een hogere administratieve last zullen hebben. De ... roept het ministerie op te zorgen voor technologische neutraliteit, zodat producenten niet met verschillende lasten worden geconfronteerd. Daarnaast moet de versoepeling van de inschrijvingen voor hernieuwbare brandstoffen br[eder zijn dan alleen EN 15940 biobrandstoffen. Ook versoepeling van de boekingen van bijvoorbeeld (bio-)methanol of andere biobrandstoffen met een hoog gehalte moet worden overwogen.'

Reactie IenW

Bijlage 1, deel A van de Regeling maakt onderscheid in biobrandstoffen die onderdeel uitmaken van standaardbrandstoffen, die bij de meeste tankstations worden aangeboden en aan milieutechnische specificaties zoals EN228, EN590 en EN15940 voldoen, versus biobrandstoffen die van niet-standaardbrandstoffen onderdeel uitmaken of die meer dan 50% biobrandstof bevatten (hogere blends). Dit onderscheid is gemaakt, omdat van de tweede categorie brandstoffen het minder vanzelfsprekend is dat deze zonder verdere bewerking gereed is voor levering aan de eindafnemer en dus wordt uitgeslagen tot verbruik. Van hogere blends is bijvoorbeeld zeer goed mogelijk dat dit feitelijk tussenproducten betreffen die later alsnog op specificatie worden gebracht door verdere vermenging. Dit terwijl het uitgangspunt van het recht om in te boeken is, dat de inboeker voldoende aannemelijk kan maken dat de uitgeslagen brandstof met biocomponent in die vorm is geleverd aan de Nederlandse markt. Hoge blends worden nog slechts in beperkte mate als brandstof door vervoersmiddelen gebruikt. Het aandeel voertuigen dat hier technisch geschikt voor is, is nog gering. Daarom wordt extra bewijsvoering gevraagd dat de inboeker daadwerkelijk een klant heeft die de brandstof voor consumptie gebruikt. Dit gebeurt in de vorm van factuur en betaalbewijs, voorzien van afleveradres.