

Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

Wet milieubeheer RED-III

(Internetconsultatie van 2 oktober tot en met 3 november 2023)

In het kort

Nederland en Europa willen steeds meer fossiele brandstoffen vervangen door hernieuwbare energie. Naar verwachting wordt de herziene richtlijn hernieuwbare energie (RED-III) later dit jaar formeel vastgesteld. Het is al duidelijk dat Nederland in 2030 14,5% minder CO₂ moet uitstoten. De Nederlandse systematiek hernieuwbare energie wordt daarom hervormd. In deze wet worden vier hoofdwijzigingen doorgevoerd. In het najaar worden nieuwe hoogtes van de verplichtingen vastgesteld. Daarover gaat deze wijziging niet.

Wat is het doel?

Er worden in deze wet vier zaken gewijzigd:

- Vier vervoerssectoren (land, zee, lucht en binnenwater) krijgen een eigen verplichting om uitstoot van CO₂ te verminderen (sectorsturing);
- Het systeem wordt veranderd door niet langer op energie-inhoud te sturen, maar op CO₂-ketenemissiereductie;
- De overheid kan toestaan dat kleinere hoeveelheden aan wegvervoer en mobiele machines geleverde hernieuwbare elektriciteit (bijvoorbeeld door een bedrijf met eigen zonnepanelen en laadpalen) via een inboekdienstverlener ook kunnen worden gebruikt in het handelssysteem;
- De overheid kan een verplichting opleggen aan raffinaderijen om bij het produceren van fossiele brandstoffen in plaats van grijze waterstof hernieuwbare waterstof te gebruiken. Ook wordt de mogelijkheid gecreëerd voor raffinaderijen die hernieuwbare waterstof gebruiken bij het produceren van fossiele brandstoffen een eenheid aanmaken. De overheid kan later besluiten om het beperkt verhandelen van deze eenheden aan vervoerssectoren toe te staan.

Indieners werden uitgenodigd een reactie te geven op de volgende vragen:

- Heeft u vragen, opmerkingen en/of suggesties over sectorsturing zoals opgenomen in de wet en/of de toelichting?
- Heeft u vragen, opmerkingen en/of suggesties over CO₂-ketenemissiesturing zoals opgenomen in de wet en/of de toelichting?
- Heeft u vragen, opmerkingen en/of suggesties over een inboekdienstverlener voor hernieuwbare elektriciteitsleveringen zoals opgenomen in de wet en/of de toelichting?
- Heeft u vragen, opmerkingen en/of suggesties over een raffinageverplichting zoals opgenomen in de wet en/of de toelichting?
- Heeft u vragen, opmerkingen en/of suggesties bij andere onderdelen van de wet en/of de toelichting?

Voor wie belangrijk

- Brandstofleveranciers aan de vervoerssectoren;
- Brandstofproducenten;
- Elektriciteitsleveranciers;
- Laadpaalleveranciers;
- Tankstationhouders;
- Logistieke partijen;
- Luchtvaartmaatschappijen;
- Rederijen;
- Binnenvaartschippers;
- Verificateurs;
- De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa).

Wat verandert er?

- Voor burgers kent deze wijziging geen gevolgen.
- Voor brandstofleveranciers verandert de manier waarop het handelssysteem werkt. De hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's) maken plaats voor vier emissiereductie-eenheden (ERE's): landemissiereductie-eenheden, binnenwateremissiereductie-eenheden, zee-emissiereductie-eenheden en lucht-emissiereductie-eenheden. Bovendien wordt het mogelijk om raffinage-emissiereductie-eenheden aan te maken (RARE's). Deze ERE's vertegenwoordigen één kilogram gereduceerde CO₂-ketenemissie. HBE's vertegenwoordigden één gigajoule geleverde hernieuwbare energie.
- De verplichting wordt uitgebreid van leveringen aan landbestemmingen naar vier sectoren. De mogelijkheid bestaat voortaan voor de overheid om raffinaderijen te verplichten om groene waterstof te gebruiken bij de productie van fossiele brandstoffen en biobrandstoffen. De overheid kan kleine leveringen van hernieuwbare elektriciteit aan vervoer toestaan binnen het handelssysteem, via een inboekdienstverlener.

De daadwerkelijke doelstellingen voor alle sectoren worden later dit jaar bepaald.

De reacties

Er kon worden gereageerd op deze regeling en de toelichting. Er zijn in totaal 48 reacties ingediend, hiervan zijn er 34 openbaar. Indieners zijn:

- Bedrijfsleven en brancheorganisaties; (ca. 86 % van de reacties);
- Particulieren (ca. 6 % van de reacties);
- Overige (Milieuorganisaties en platforms); (ca. 8 % van de reacties).

1. Algemeen beeld van de reacties

De belangrijkste opmerkingen betreffen de volgende onderwerpen:

- **Sectorspecifieke sturing**

Het grootste deel van de partijen was positief over de invoering van een sectorspecifieke sturing;

- **CO₂-ketensturing**

Ook was het overgrote deel van de partijen positief over de overgang van energiesturing naar CO₂-equivalent ketenemissiesturing;

- **Inboeken hernieuwbare elektriciteit**

Over het toestaan van het inboeken in het handelssysteem van kleine hoeveelheden aan wegvervoer en mobiele machines geleverde hernieuwbare elektriciteit via een inboekdienstverlener waren de partijen verdeeld;

- **Waardering elektriciteit**

Partijen vroeg naar de telling van elektriciteit in relatie tot de CO₂ sturing in de nieuwe systematiek;

- **Gebruik Garanties van Oorsprong voor hernieuwbare elektriciteit**

Sommige partijen vragen naar de mogelijkheid gebruik van hernieuwbare elektriciteit aan te tonen middels Garanties van Oorsprong;

- **Inboekdienstverlener**

Partijen reageren in algemene zin positief op de introductie van de inboekdienstverlener;

- **Reikwijdte regeling**

Sommige partijen pleiten voor het verbreden van de reikwijdte van de regeling (verbreden van de mogelijkheid tot inboeken van elektriciteit); anderen zijn kritisch hierop;

- **Raffinageroute**

De meerderheid van de partijen is negatief over het instellen van een raffinagereductieverplichting; tegelijkertijd is er brede steun voor de invoering van een inboekmogelijkheid voor raffinaderijen voor de inzet van hernieuwbare waterstof in de raffinage van vervoersbrandstoffen;

- **RFNBO's**

Op het onderwerp hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO's) werd veelvuldig steun uitgesproken voor aparte eenheden voor directe inzet van deze energiedragers in mobiliteit en voor inzet van deze energiedragers in de raffinage van vervoersbrandstoffen;

- **Biodiesel**

Vanuit diverse reacties kwam de vraag hoe het Ministerie omgaat met de herziening van de brandstofkwaliteitsrichtlijn;

- **Dubbeltelling**

Enkele partijen gaven aan dat Duitsland geavanceerde biobrandstoffen dubbeltellen en vraagt wat Nederland gaat doen;

- **Impactassessment**

Een aantal partijen roept op om in een impact assessment meer duidelijkheid te geven over het effect op beschikbaarheid van grondstoffen, kosten voor de verschillende ketenpartijen en op de verschillen tussen sectoren met de gemaakte keuzes.

2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties, inclusief reactie

In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst van de reacties uit de internetconsultatie. Een inhoudelijke reactie van het ministerie is er een cursieve tekst bij gezet. Daarin wordt af en toe verwezen naar de bijbehorende AMvB: naar verwachting komt die rond de zomer in consultatie.

- **Sectorspecifieke sturing**

Het grootste deel van de partijen was positief over de invoering van een sectorspecifieke sturing. Één partij was hier tegen. In de memorie van toelichting is aangevuld waarom het ministerie kiest voor sectorsturing. Enkele partijen hebben steun of juist weerstand tegen het principe van een vrije ruimte geuit.

Een vrije ruimte ziet erop dat een brandstofleverancier uit een bepaalde sector aan zijn verplichting kan voldoen door ERE's uit een andere sector te kopen. In de AMvB wordt per sector de vrije ruimte bepaald. Een aantal partijen hebben aangegeven wel of juist geen behoefte te hebben aan vermenigvuldigers om de relatieve kostenverschillen tussen sectoren op te heffen. Alleen de mogelijkheid tot toepassing van een correctiefactor blijft gehandhaafd. Die kan niet hoger zijn dan 1. Een aantal partijen hadden verzoeken en opmerkingen over de hoogte van de jaarverplichting voor diverse sectoren, en het ingroeipad daar naartoe. Deze zaken komen aan de orde in de AMvB;

- **CO₂-ketensturing**

Ook was het overgrote deel van de partijen positief over de overgang van energiesturing naar CO₂-equivalent ketenemissiesturing.

Enkele partijen vragen om beter toe te lichten hoe CO₂-ketenemissiesturing werkt.

Dat is in de memorie van toelichting verduidelijkt. Andere partijen geven aan dat op basis van CO₂-sturing minder goed te voorspellen valt hoeveel brandstof uiteindelijk geleverd zal worden. Dat klopt, maar dit is ook geen doel van het systeem. Het doel van het systeem is het reduceren van CO₂-ketenemissies. Partijen geven aan dat subdoelstellingen en limieten het principe van CO₂-sturing ondermijnen. De RED-III geeft deze mee. De Uniewetgever beoogt sommige grondstoffen te beperken en innovatie te bevorderen.

- **Inboeken hernieuwbare elektriciteit**

Over het toestaan van het inboeken in het handelssysteem van kleine hoeveelheden aan wegvervoer en mobiele machines geleverde hernieuwbare elektriciteit via een inboekdienstverlener waren de partijen verdeeld. Ook hier waren er veel vragen en verzoeken over hoe dit systeem vormgegeven zou worden, en wat hier precies wel en niet onder zou vallen.

- **Waardering elektriciteit**

Partijen vroegen naar de telling van elektriciteit in relatie tot de CO₂ sturing in de nieuwe systematiek.

Details worden uitgewerkt bij AMvB maar uitgangspunt is kort gezegd dat de EU-rekenmethode conform de Richtlijn Hernieuwbare Energie (en onderliggende regelgeving) leidend is voor het berekenen van het behalen van het nationale CO₂ doel in transport.

- **Gebruik Garanties van Oorsprong voor hernieuwbare elektriciteit**

Sommige partijen vragen naar de mogelijkheid om gebruik van hernieuwbare elektriciteit aan te tonen middels Garanties van Oorsprong.

Dat volgt in het AMvB.

- **Inboekdienstverlener**

Partijen reageren in algemene zin positief op de introductie van de inboekdienstverlener. Sommige partijen stellen een alternatief voor deze regeling voor, zoals een quotum of verplichting tot een zeker aandeel aan elektrische voertuigen voor partijen.

Alternatieve stimuleringsmaatregelen voor zero emission voertuigen vallen echter buiten de reikwijdte van dit voorstel.

- **Reikwijdte regeling**

Sommige partijen pleiten voor het verbreden van de reikwijdte van de regeling (verbreden van de mogelijkheid tot inboeken van elektriciteit); anderen zijn kritisch hierop omdat dit niet zou leiden tot extra hernieuwbare elektriciteitsopwekking.

Nadere voorwaarden met betrekking tot de inboekingen via de inboekdienstverlener worden nog gesteld in het AMvB.

Tenslotte zijn er een aantal partijen die bepleiten dat bij uitbreiden van de reikwijdte van de regeling ook aan uitbreiding van de verplichtinghouders zou moeten worden gedacht; in het bijzonder zou aan leveranciers van (hernieuwbare) elektriciteit een verplichting moeten worden opgelegd.

Deze suggestie volgt niet de logica van het systeem van de jaarverplichting, immers het doel is de fossiele brandstoffen in transport (diesel en benzine) te vervangen door alternatieven, waarbij er een verplichting is gelegd op de huidige verplichtinghouders die fossiele brandstoffen leveren. De verplichtinghouders hebben daarvoor een aantal opties, zoals biobrandstoffen, hernieuwbare waterstof of hernieuwbare elektriciteit. Het uitbreiden van de groep verplichtinghouders zou niet leiden tot een materieel effect (meer hernieuwbare elektriciteit) maar zou enkel leiden tot een aanzienlijke verhoging van de administratieve lasten (in het bijzonder voor partijen die geen diesel of benzine leveren en daarom logischerwijs geen verplichtinghouder kunnen zijn).

- **Raffinageroute**

De meerderheid van de partijen was negatief over het instellen van een raffinagereductieverplichting, omdat dit zou kunnen leiden tot afhankelijkheid van 1 of enkele aanbieders van hernieuwbare waterstof, of tot het niet kunnen voldoen aan de verplichting. Bovendien, zo werd beargumenteerd, zal deze invulling niet leiden tot de gewenste opschaling van de elektrolysecapaciteit in Nederland en leidt dit tot een ongelijk speelveld met o.a. Duitsland en Frankrijk.

Op basis van deze inbreng, in combinatie met de kritische kanttekeningen van de NEa en de ATR over de raffinagereductieverplichting heeft het Ministerie besloten deze om te zetten in een beperkte inboekmogelijkheid.

Tegelijkertijd was er brede steun voor de invoering van een inboekmogelijkheid voor raffinaderijen voor de inzet van hernieuwbare waterstof in de raffinage van vervoersbrandstoffen. Enkele partijen waren kritischer en benadrukten het belang van het

maximeren van de beschikbare ruimte om verdringing van directe inzet van hernieuwbare energie in transport te voorkomen.

De hoogte van de beschikbare ruimte zal worden opgenomen in de AMvB.

Los van de hoofdthema's uit dit wetsvoorstel worden hieronder ook nog enkele andere onderdelen uit reacties behandeld.

- **RFNBO's**

Bij de internetconsultatie is op het onderwerp hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO's) veelvuldig steun uitgesproken voor aparte eenheden voor directe inzet van deze energiedragers in mobiliteit en voor inzet van deze energiedragers in de raffinage van vervoersbrandstoffen. Dit is in lijn met het wetsvoorstel.

Tevens hebben enkele partijen gevraagd om separate subdoelstellingen voor Annex IXa grondstoffen en RFNBO's.

Dit is iets wat in het AMvB zal moeten worden opgenomen. De hoogte van de subdoelstelling voor RFNBO's, waar veel bijdragen in de internetconsultatie zich op richten, zal ook onderdeel zijn van het AMvB.

Enkele partijen wezen erop dat in de relevante bepalingen soms de indruk werd gewekt dat enkel inzet van hernieuwbare waterstof in aanmerking zou komen, terwijl in de Europese regelgeving alle RFNBO's in aanmerking komen.

Naar aanleiding hiervan is de wetstekst aangescherpt.

- **Biodiesel**

Vanuit diverse reacties kwam de vraag hoe het Ministerie omgaat met de herziening van de brandstofkwaliteitsrichtlijn waarbij de introductie van B10 onderschreven wordt met een beschermingsgraad voor de huidige B7.

Het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging zal hierin gaan voorzien met een wijziging van het huidige artikel 2.5, eerste lid. Een voorstel tot wijziging zal begin volgend jaar voor internetconsultatie worden voorgelegd.

- **Dubbeltelling**

Enkele partijen gaven aan dat Duitsland geavanceerde biobrandstoffen dubbeltellen en vraagt wat Nederland gaat doen.

Duitsland telt dubbel, maar kent ook veel hogere verplichtingen dan volgen uit de RED-III of in Nederland van toepassing zullen zijn. Bovendien telt Duitsland zowel de annex IXa-biobrandstof dubbel, als de fossiele brandstof die het moet vervangen. Nederland zal geen dubbeltelling toepassen, maar op andere manieren in het Besluit energie vervoer borgen dat een competitieve markt voor annex IXa-biobrandstoffen zal bestaan.

Enkele partijen vragen of vermenigvuldigers niet beter behouden kunnen blijven om alsnog grondstoffen te stimuleren.

In een systeem dat stuurt op CO₂-ketenreductie is daarvoor geen plaats. Bovendien werken vermenigvuldigingsfactoren in zo'n systeem onnodige fraudeprikkelers in de hand.

- **Luchtvaart**

Enkele partijen hadden specifieke vragen en opmerkingen over de luchtvaart en de samenhang met andere Europese verordeningen.

De samenhang tussen de RED-III en de Europese brandstofverordeningen, met name ReFuelEU Aviation, zorgt voor complexe juridische en beleidsmatige kaders. Hoewel de complexiteit in Nederland groter is dan in andere lidstaten door de keuze voor sectorsturing, is het belangrijk om hier in Europees verband oplossingen voor te vinden. Het instellen van de mogelijkheid voor luchtvaartbrandstofleveranciers om aan hun verplichting te voldoen door het kopen van ERE's uit andere sectoren is nodig om strijdigheid met de ReFuelEU Aviation-verordening te vermijden. Ook wordt hiermee de rigiditeit van de systematiek beperkt. Voor welke sectoren deze mogelijkheid verder geldt, en in welke mate, wordt zoals eerder genoemd bepaald in de AMvB. De verschillende mechanismen zoals de RED III, ReFuelEU Aviation, EU ETS en CORSIA zorgen voor een toenemende administratieve last voor brandstofleveranciers en luchtvaartmaatschappijen. De Uniedatabank moet ertoe leiden dat deze gedeeltelijk wordt weggenomen.

- **Impactassessment**

Een aantal partijen roept op om in een impact assessment meer duidelijkheid te geven over het effect op beschikbaarheid van grondstoffen, kosten voor de verschillende ketenpartijen en op de verschillen tussen sectoren met de gemaakte keuzes.

Ten aanzien van de beschikbaarheid van grondstoffen voor biobrandstoffen is in 2020 het SER advies 'Biomassa in Balans'¹ uitgekomen dat uitgebreid ingaat op de beschikbaarheid van grondstoffen in 2030 en 2050, en heeft het Kabinet haar inzet op biomassa uiteengezet in het Duurzaamheidskader bio-grondstoffen². Ten aanzien van de kosten voor de ketenpartijen moeten we constateren dat de markt voor hernieuwbare energie voor vervoer vooral door ontwikkelingen die in heel Europa plaats vinden wordt bepaald. Deze Europese effecten zijn uitgebreid behandeld in het Impact Assessment³ dat de Europese Commissie heeft laten uitvoeren op de voorgenomen herziening van de RED-II. Met name de keuzes die Nederland maakt ten aanzien van sectorsturing zullen invloed hebben op de mate waarin de Nederlandse markt zal afwijken van het Europese speelveld. Om die reden zal een gevoeligheidsanalyse worden uitgevoerd over de keuzes ten aanzien van de sturing op de verschillende vervoerssectoren. Dit wordt gedaan aan de hand van de ontwerpparameters die op 31 oktober 2023 aan stakeholders zijn gepresenteerd. Op kwalitatieve wijze zal daarin de invloed van de keuzes op de kostprijsontwikkeling worden beschreven.

¹ <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/advies-biomassa-in-balans>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/02/24/duurzaamheidskader-biograndstoffen>

³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0f87c682-e576-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF