WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van 20 maart 2024, nr. 2023003012

tot wijziging van het Besluit energie vervoer in verband met het verhogen van de jaarverplichting hernieuwbare energie voor de kalenderjaren 2024 en 2025

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 19 december 2023, nr. IenW/BSK-2023/323678, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;
Gelet op artikel 9.7.2.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 14 februari 2024, nr. W17.23.00377/IV);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 14 maart 2024 , nr. IenW/BSK-2024/67926, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit energie vervoer wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit energie vervoer wordt '19,9 procent' vervangen door '28,4 procent'.

B

In artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van het Besluit energie vervoer wordt '21,0 procent' vervangen door '29,4 procent'.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2024.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 20 maart 2024

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

NOTA VAN TOELICHTING

Inleiding

Met deze wijziging van het Besluit energie vervoer wordt het percentage van de jaarverplichting hernieuwbare energie over de kalenderjaren 2024 en 2025 verhoogd. Zonder de voorliggende aanpassing zou de jaarverplichting in 2024 19,9% bedragen, en in 2025 21,0%. Met deze aanpassing wordt dat in 2024 28,4% en in 2025 29,4%. Deze forse stijging is nodig om de productiecapaciteit voor geavanceerde biobrandstoffen op te schalen in anticipatie op de nieuwe doelen die volgen uit de (binnenkort vast te stellen) wijziging van de Richtlijn hernieuwbare energie. Met deze aanpassing wordt uitvoering gegeven aan een afspraak die bij de vaststelling van de Voorjaarsbesluitvorming Klimaat[1] is gemaakt om de jaarverplichting te verhogen met 20PJ of 1,5 Mton CO_2-reductie. Met deze verhoging van de jaarverplichting wordt voorzien dat de vervanging van fossiele brandstoffen aan landbestemmingen (wegvervoer, mobiele werktuigen, landbouwtrekkers) door hernieuwbare brandstoffen[2] in de jaren 2024 en 2025 niet tot stilstand komt of terugloopt.

Systematiek jaarverplichting hernieuwbare energie

Bedrijven die benzine en diesel leveren voor vervoer met een landbestemming (wegvervoer, mobiele werktuigen, landbouwtrekkers) zijn ingevolge titel 9.7 van de Wet milieubeheer verplicht om jaarlijks een (steeds groter) deel van die brandstoffen uit hernieuwbare energie te laten bestaan. Dit is de zogenoemde *jaarverplichting hernieuwbare energie*, een onderdeel van het uitvoeringssysteem Energie voor Vervoer[3] om de CO_2-uitstoot door vervoer te verminderen. De jaarverplichting wordt uitgedrukt in een percentage hernieuwbare energie ten opzichte van de totale energie-inhoud van de door de brandstofleverancier in een bepaald kalenderjaar geleverde brandstoffen. De jaarlijks stijgende percentages van de jaarverplichting zijn vastgesteld in het Besluit energie vervoer (Stb. 2018, 134). Dit systeem van jaarlijks stijgende percentages hernieuwbare energie is de nationale implementatie van de Richtlijn hernieuwbare energie (Renewable Energy Directive; RED)[4], gericht op een verplichting van brandstofleveranciers tot het realiseren van een aandeel hernieuwbare energie in vervoer van 14% in 2030.

Bedrijven kunnen hun leveringen van hernieuwbare energie aan vervoer registreren in het door de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) beheerde Register Energie voor Vervoer, als zogenoemde hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's). Daarbij staat een HBE voor één gigajoule hernieuwbare energie. De leveringen van hernieuwbare energie aan vervoer kunnen de vorm aannemen van leveringen van vloeibare en gasvormige biobrandstoffen, vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstof of elektriciteit. Afhankelijk van de specifieke energie-inhoud van de betreffende hernieuwbare brandstof wordt een overeenkomstige hoeveelheid aan HBE's gegenereerd. Die HBE's kunnen de bedrijven vervolgens gebruiken om aan hun jaarverplichting te voldoen. Aan het einde van het kalenderjaar moeten de bedrijven voldoende HBE's op hun rekening hebben om aan hun jaarverplichting te voldoen. De NEa ziet daarop toe.

---

[1] Zie Kabinetsaanpak Klimaatbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal

[2] In deze nota wordt met hernieuwbare brandstoffen bedoeld biobrandstoffen of hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong.

[3] Titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer.

[4] Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen; (PbEU 2018 L 328).

Een andere mogelijkheid voor bedrijven om te voldoen aan de jaarverplichting, is om HBE's te kopen van een inboeker. Over geleverde brandstoffen aan zeeschepen hebben brandstofleveranciers bijvoorbeeld geen jaarverplichting, maar wel een inboekbevoegdheid. Dit is de mogelijkheid om op vrijwillige basis hernieuwbare energie, afkomstig van bijvoorbeeld aan zeeschepen geleverde biobrandstoffen, in het Register Energie voor Vervoer in te boeken, waarvoor vervolgens HBE's worden verkregen. Deze HBE's kunnen worden verkocht aan bedrijven met een jaarverplichting, om te worden gebruikt voor het afdekken van een eventueel tekort aan HBE's in een bepaald kalenderjaar. Hierdoor ontstaat een verdienmodel: bedrijven zonder een jaarverplichting, maar die wel hernieuwbare energie aan vervoer leveren, kunnen hun HBE's verkopen. Dat maakt het systeem een marktinstrument om klimaatverandering tegen te gaan.

Verhogen van de jaarverplichting voor kalenderjaren 2024 en 2025

Er zijn signalen dat het marktinstrument niet langer als zodanig functioneert, omdat de jaarverplichting laag is in relatie tot de productie van hernieuwbare energie. De dalende prijs voor HBE's is daarvan een belangrijke indicator. Op dit moment is er een spaartegoed ter waarde van circa 16,7 miljoen HBE's, wat zich ongeveer verhoudt tot 8 petajoule (PJ) geleverde hernieuwbare energie. Door onder andere dubbeltelling van de energiewaarde en een hogere vermenigvuldigingsfactor voor leveringen van elektriciteit ligt het aantal HBE's hoger dan de daadwerkelijk fysiek geleverde hernieuwbare energie. Dat is ongeveer het maximum dat de regelgeving toestaat[5]. Ook daaruit blijkt dat de stimulerende werking van het instrument op dit moment niet goed functioneert.

De totale jaarverplichting voor 2024 komt met deze wijziging van het Besluit energie vervoer neer op ongeveer 70 PJ. Dat valt ruim binnen de huidige totale productiecapaciteit in Nederland, die volgens schatting tussen de 115 en 150 PJ bedraagt[6]. Door de voorgestelde verhoging van de jaarverplichting voor de kalenderjaren 2024 en 2025 wordt de marktaantrekkende werking van het instrument hersteld. Het gevolg van deze maatregel is dat de brandstofprijzen aan de pomp in 2024 naar verwachting zullen stijgen met ongeveer 2,89 eurocent per liter. Deze prijsstijging is berekend op basis van de verhouding fysiek geleverde PJ's hernieuwbare brandstof en het aantal HBE's wat hierdoor gegenereerd is. Hiermee wordt rekening gehouden met het feit dat Annex IX brandstoffen (zie bijlage IX van de RED) en hernieuwbare elektriciteit een vermenigvuldigingsfactor hebben. Ervan uitgaande dat deze factor gelijk blijft voor de verhoging van 20 PJ kan dus een aantal extra HBE's worden ingeschat. De totale kosten, verdeeld over de gehele vloeibare brandstofplas, geeft dan de nieuwe prijs aan de pomp. Deze brandstofprijsstijging is lineair gerelateerd aan de waarde van een HBE en deze schatting is gebaseerd op een waarde van 10 euro per HBE. De HBE-prijs is historisch laag, maar de verwachting is dat deze zal stijgen als gevolg van dit beleid. De prijs aan de pomp schaalt lineair met de HBE-prijs.
Inmiddels is de wijziging van de richtlijn RED formeel vastgesteld (Richtlijn (EU) 2023/2413, hierna: REDIII). Deze wijziging van de richtlijn houdt een forse verhoging in van de verplichting om hernieuwbare energie in te zetten in de mobiliteitssector. Het is daarom belangrijk dat zo snel mogelijk de productie van hernieuwbare brandstoffen wordt opgeschaald. Ook uit de Klimaat- en energieverkenning 2023[7] blijkt het belang van snel opschalen, mede omdat het bijdraagt aan het behalen van de doelstelling uit de

[5] Zie artikel 9.7.5.6 van de Wet milieubeheer jo. artikel 29 van het Besluit energie vervoer
[6] Zie https://www.hernieuwbarebrandstoffen.nl/post/een-kaart-van-productiecapaciteit-biobrandstoffen-en-e-fuels-in-nederland
[7] Zie https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2023-klimaat-en-energieverkenning-2023-deel-1-5108.pdf

Effort Sharing Regulation (ESR) van de Europese Commissie. Het stellen van een ambitieus doel in de verhoging van de jaarlijkse inzet van hernieuwbare energie in vervoer is noodzakelijk om investeringen in hernieuwbare brandstoffen los te krijgen. Met de voorliggende verhoging van de jaarverplichting in de kalenderjaren 2024 en 2025 neemt Nederland dan ook een strategische voorsprong ten aanzien van hernieuwbare brandstoffen en sorteert Nederland voor op de doelstellingen uit de RED III. Volgens de effectbeoordeling van de Europese Commissie[8] zijn er genoeg grondstoffen voor hernieuwbare brandstoffen aanwezig. Op het punt van beschikbaarheid aan de grondstoffenkant ligt ook volgens het Internationaal Energieagentschap (IEA)[9], Imperial College, in opdracht van FuelsEurope[10], en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)[11] geen barrière.

Meer fossiele brandstoffen zullen vervangen worden door hernieuwbare brandstoffen en in eerste instantie in wegtransport ingezet worden als transitiebrandstof. Als flinke opschaling van hernieuwbare brandstoffen met het oog op de verhoogde Europese doelstellingen heeft plaatsgevonden, kunnen deze brandstoffen conform het Duurzaamheidskader biobrandstoffen[12] en de Brandstofvisie[13] worden ingezet als langetermijnoplossing in zeevaart, luchtvaart en chemie. Zo kan bijvoorbeeld bio/e-methanol worden ingezet als benzinevervanger en in zeeschepen. UCO (Used Cooking Oil; gebruikte frituurolie) wordt gebruikt voor de productie van HVO (Hydrotreated Vegetable Oil; dieselbrandstof uit afgewerkte plantaardige oliën en restafval) in wegtransport, maar kan ook eenvoudig worden gebruikt voor de productie van HEFA (Hydroprocessed Esters and Fatty Acids) voor luchtvaart.

De voorgestelde wijziging van het Besluit energie vervoer zorgt dat de reeks met jaarlijks geleidelijk oplopende percentages van de jaarverplichting onderbroken wordt en dat kalenderjaren 2024 en 2025 een hoger percentage hebben dan de jaren daaropvolgend. De reden dat de onderhavige wijziging tot de kalenderjaren 2024 en 2025 beperkt is, houdt verband met de verwachting dat op 1 januari 2025 de nog vast te stellen wijziging van het Besluit energie vervoer ter implementatie van de RED III, met daarin een forse verhoging van de Europese doelstelling voor hernieuwbare energie in 2030, in werking zal treden. Als gevolg van de implementatie van de RED III zal de jaarverplichting voor 2025 nogmaals aangepast worden. Het is echter niet wenselijk om nu al op de nationale besluitvorming ter implementatie van de RED III over de percentages van de jaarverplichting hernieuwbare energie over de kalenderjaren 2026 en verder vooruit te lopen. Om de markt zekerheid te bieden in het geval van vertraging bij de vaststelling van de wijziging van het Besluit energie vervoer ter implementatie van de RED III per 1 januari 2025, wordt de jaarverplichting voor 2025 evenwel met dit besluit reeds verhoogd in lijn met de Voorjaarsbesluitvorming Klimaat[14] om de jaarverplichting jaarlijks met 20 PJ te verhogen. Deze wens komt eveneens naar voren in de reacties op de internetconsultatie van dit wijzigingsbesluit (zie hierna) en in de handhavings- en uitvoeringstoets van de NEa (zie hierna). Als op dit moment geen verhoogde jaarverplichting voor 2025 zou worden opgenomen is er een risico dat de jaarverplichting in 2025 lager is dan in 2024 indien de implementatie van de RED III

[8] Zie https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0418
[9] Zie https://www.iea.org/reports/renewables-2022
[10] Zie https://www.fuelseurope.eu/publications/publications/sustainable-biomass-availability-in-the-eu-to-2050
[11] Zie https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-beschikbaarheid-en-toepassingsmogelijkheden-van-duurzame-biomassa-verslag-zoektocht-naar-gedeelde-feiten-opvattingen_4188.pdf
[12] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/02/24/duurzaamheidskader-biogrondstoffen
[13] Zie https://www.rvo.nl/sites/default/files/2020/07/Brandstofvisie.pdf
[14] Zie noot 1.

onverhoopt vertraging oploopt, wat negatieve gevolgen heeft voor de stabiliteit van de markt.

Gevolgen voor burgers, bedrijven en milieu

- Brandstofleveranciers met een jaarverplichting

Voor bedrijven met een jaarverplichting zullen door het verhogen van het percentage van de jaarverplichting de regeldrukkosten niet of nauwelijks wijzigen ten opzichte van de huidige regeldrukkosten, doordat de jaarverplichting zich blijft richten op de totale bestaande sector van leveranciers met een jaarverplichting.
De uitvoeringskosten die direct samenhangen met het verhogen van de jaarverplichting, omdat in kalenderjaar 2024 de brandstofleverancier met een jaarverplichting niet over 19,9 procent, maar 28,4 procent aan HBE's ter compensatie van de geleverde energie moet beschikken, worden - als onderdeel van de HBE-prijs - grotendeels doorberekend aan de consument (zie hierna).
De totale kosten van deze maatregel bedragen 388 miljoen euro, verdeeld over de 39 verplichting-houdende bedrijven. Dit bedrag is vastgesteld op basis van de aanname dat de HBE-prijs 10 euro zal bedragen en dat meertelling ervoor zorgt dat sommige brandstoffen per gigajoule meerdere HBE's opleveren. Op dit moment is de HBE-prijs ongeveer 5 euro, maar de verwachting is dat deze prijs zal stijgen door deze maatregel.

Wat dit brandstofleveranciers gaat kosten is zeer afhankelijk van hun productie. Sommige leveren ongeveer de inboek-drempelwaarde van 500.000 liter, terwijl er ook multinationals zijn met een afzet van meer dan 1 miljard liter per jaar. Respectievelijk liggen hun kosten dan tussen de 15 duizend en 30 miljoen euro, met een gemiddelde van 10 miljoen euro per leverancier. Deze stijging in kosten is een direct gevolg van de hogere productiekosten van hernieuwbare brandstof ten opzicht van fossiele brandstof, en de HBE-systematiek drukt dit uit in een marktprijs.

- Gevolgen voor de consumenten

De extra inzet van hernieuwbare brandstof leidt tot hogere brandstofprijzen voor de consument. De kosten voor het realiseren van het verplichte aandeel hernieuwbare energie zullen immers (meestal) worden doorberekend aan de afnemers aan de pomp. De HBE-prijs wordt onder andere van deze kosten afgeleid. Grofweg komt 60% voor rekening van huishoudens en 40% voor bedrijven op basis van het aandeel in de getankte brandstof (CBS, 2020). Het deel dat voor rekening komt van het buitenland is 5 tot 10%. Concreet betreft de stijging van de brandstofprijzen aan de pomp naar verwachting ongeveer 2,89 cent per liter brandstof. Hier gaat het om de benzine en diesel aan de pomp, dus hier betaalt de gehele samenleving voor.

- Gevolgen voor het milieu

Deze verhoging van de jaarverplichting heeft positieve gevolgen voor het milieu. De systematiek achter de verhoogde jaarverplichting stuurt op de inzet van biobrandstoffen uit afvalstoffen en residuen die gekenmerkt worden door hoge CO_2-reductieprestaties in de keten. Het vermindert de broeikasgasemissies van vervoersbrandstoffen. Jaarlijks wordt gestreefd naar een oplopend aandeel hernieuwbare energie in vervoer. Daarbij wordt aangesloten op de ambities uit het Klimaatakkoord in 2024. De verwachte CO_2-besparing door deze maatregel is 1,5Mton.

Toetsing regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft dit wijzigingsbesluit niet geselecteerd voor advies.

HUF-toets NEa

Door de NEa is op het wijzigingsbesluit een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd.
De NEa heeft begrip voor de ambitie van het kabinet en het vertalen daarvan in de systematiek hernieuwbare energie voor vervoer, maar uit wel haar zorg over de korte termijn waarop dit voornemen kenbaar is gemaakt. Een dergelijke verhoging van de jaarverplichting heeft grote impact op de markt en vergt volgens de NEa idealiter een ruimere voorbereidingstijd. Het kabinet begrijpt en deelt dit. Gelet op het feit dat bij de Voorjaarsbesluitvorming Klimaat reeds bekend is geworden dat deze maatregel getroffen zou worden, en gelet op de uitzonderlijk penibele situatie op de hernieuwbare brandstoffenmarkt, acht het kabinet echter dat in deze situatie een verhoging van de jaarverplichting in 2024 wenselijk is.

Hoe de markt precies zal reageren op deze verhoging, bijvoorbeeld in welke brandstoffen en sectoren meer hernieuwbare energie zal worden ingezet, is voor de NEa moeilijk te voorspellen. Wel is volgens de NEa duidelijk dat de verhoging vooral ingevuld kan worden met hernieuwbare energie die HBE's opleveren in de vorm van HBE-overig en HBE-geavanceerd (zie artikel 9.7.3.1 van de Wet milieubeheer).

In het aan de NEa voorgelegde concept wijzigingsbesluit was de verhoging van de jaarverplichting alleen voorzien voor het kalenderjaar 2024. Deze keuze betekende volgens de NEa echter een risico als de wijzigingen aan wet- en regelgeving ten behoeve van de implementatie van de RED III voor kalenderjaar 2025 en verder vertraging zouden oplopen. De jaarverplichting zou dan in 2025 lager zijn dan in 2024, wat negatieve gevolgen zou hebben voor de stabiliteit van de markt. De NEa heeft daarom geadviseerd om de jaarverplichting ook voor 2025 vast te stellen. Dit advies is overgenomen en de jaarverplichting wordt met het voorliggende wijzigingsbesluit ook voor 2025 verhoogd.

Internetconsultatie

Het concept wijzigingsbesluit is gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl, waarbij een ieder van 4 september 2023 tot en met 6 oktober 2023 in de gelegenheid is gesteld te reageren op het wijzigingsbesluit. Op het concept wijzigingsbesluit is in totaal door 22 partijen gereageerd (86% Bedrijfsleven & branche- en belangenorganisaties, 14% burgers). Voor zover deze reacties openbaar gemaakt mochten worden, zijn deze te vinden op de website www.internetconsultatie.nl. Op deze website is ook een hoofdlijnenverslag te vinden van de ontvangen reacties. Deze reacties hebben geleid tot enkele aanpassingen van het wijzigingsbesluit.

Er waren enkele verzoeken die buiten de reikwijdte van deze wijziging vallen, maar die bij de implementatie van de RED III andermaal bezien zullen worden. Een aantal andere verzoeken en opmerkingen uit de reacties zullen worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van het beleid maar worden in deze toelichting niet nader behandeld. Naast enkele verzoeken tot aanpassing van het wijzigingsbesluit wordt er ook om een uitgebreidere uitleg van enkele zaken verzocht, deze zijn verwerkt in de nota van toelichting.

Het algemene beeld uit de 22 reacties is dat de verhoging van de jaarverplichting door de reagerende partijen grotendeels als positief wordt ervaren. Als belangrijkste reden noemen partijen dat de verhoging bijdraagt aan een groter aandeel hernieuwbare

energie, waardoor de CO_2 uitstoot verminderd wordt. Daarnaast noemen partijen dat de verhoging bijdraagt aan het herstellen van de HBE-markt, en dat de markt hiermee wordt voorbereid op de verwachtte verhoging naar aanleiding van de implementatie van de RED III.

Meerdere partijen verzochten om de jaarverplichting niet alleen voor 2024 te verhogen, maar ook voor de jaren daarna. In eerste instantie werd hier niet voor gekozen omdat naar verwachting de jaarverplichting per 1 januari 2025 aangepast wordt met de nog vast te stellen wijziging van het Besluit energie vervoer ter implementatie van de RED III. Naar aanleiding van het advies van de NEa en meerdere verzoeken uit de internetconsultatie is de jaarverplichting echter ook voor 2025 verhoogd om in te spelen op het risico dat de implementatie van de RED III vertraging oploopt.

Inwerkingtreding met terugwerkende kracht

Dit wijzigingsbesluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2024. De terugwerkende kracht is ingegeven, teneinde aan te sluiten bij de jaarsystematiek van de RED-regelgeving van titel 9.7 van de Wet milieubeheer. De vastgestelde hoogte van de jaarverplichting voor het kalenderjaar 2024 is immers gebaseerd op percentages voor een heel kalenderjaar, lopend van 1 januari tot en met 31 december 2024. Gelet op de noodzaak om de jaarverplichting zo spoedig mogelijk te verhogen (zie hiervoor), is verhoging eerst per kalenderjaar 2025 ongewenst. Brandstofleveranciers met een jaarverplichting dienen uiterlijk 1 mei 2025 te beschikken over voldoende HBE's ter voldoening van hun jaarverplichting over kalenderjaar 2024, zodat de terugwerkende kracht van dit wijzigingsbesluit niet onevenredig belastend is voor de betrokken brandstofleveranciers.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. V.L.W.A. Heijnen