

Vergaderjaar 2023–2024

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1383

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2024

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, over de voortgang van de implementatie van de RED-III. Op 13 januari 2023¹ bracht ik de Kamer ervan op de hoogte dat ik begon met de voorbereidingen voor de implementatie van de vervoersartikelen in de herziene richtlijn hernieuwbare energie (*RED-III; renewable energy directive*). Op 24 januari jl.² schreef ik de Kamer dat de RED-III op 18 oktober jl. is gepubliceerd en inmiddels in werking is getreden. Lidstaten hebben 18 maanden de tijd om de RED-III te implementeren. In deze brief informeer ik de Kamer over de voortgang van deze implementatie voor de vervoersartikelen.

Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de toezegging van de Minister van IenW om de Kamer te informeren over de mogelijkheid om de luchtvaartsector een verplichting te geven in de Nederlandse systematiek en hoe deze verplichting ingevuld zou kunnen worden (Kamerstuk 32 813, nr. 1305).

Achtereenvolgens ga ik in op (1) de artikelen van de richtlijn die ik implementeer; (2) de fasering die ik daarin aanbreng, (3) de veranderende sturingsmethodiek, (4) de verplichtingen aan brandstofleveranciers per sector, (5) de impact analyse, (6) grondstoffen en dragers, (7) elektriciteit en thuisladen, en (8) de raffinageroute.

1. De inhoud van de RED-III

Voor de sector vervoer houdt de RED-III in dat het aandeel hernieuwbare energie moet worden verhoogd van 14% naar 29%. Een lidstaat kan ook kiezen voor een CO₂-ketenemissiereductie van 14,5% in 2030. Nieuw ten opzichte van de vorige RED is dat een reductie moet worden behaald over

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1171

² Kamerstuk 31 305, nr. 441

de gehele transportbrandstoffenplas, dus ook over de lucht- en zeevaart-brandstoffen. De RED-III verlangt van lidstaten dat in 2030 minstens 2,75% van het aandeel energie wordt gerealiseerd door geavanceerde (Annex IXa-lijst) brandstoffen, of hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO's). Daarvan moet minstens 0,5 procentpunt worden gerealiseerd uit RFNBO's.

2. Het implementatieproces in Nederland

Nederland moet de RED-III binnen anderhalf jaar na vaststelling hebben geïmplementeerd. Dat betekent dat voor die datum de Wet milieubeheer, het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer aangepast moeten zijn. Het hervormde systeem Energie Vervoer zal per 1 januari 2026 in werking treden. Eerder meldde ik de Kamer dat het systeem een jaar eerder in werking zou treden. Als gevolg van de late publicatie van de RED-III en de onzekerheid die er daardoor was over de manieren waarop deze geïmplementeerd moest worden, kan dat niet meer worden gehaald.

In de Wet milieubeheer worden stelselwijzigingen geregeld. Kort samengevat worden daar vier zaken geregeld, namelijk: (a) dat Nederland voortaan zal sturen op de reductie van ketenemissies (in plaats van op het aandeel hernieuwbare energie, zie kop 3); (b) dat een onderscheid wordt gemaakt in de modaliteit waaraan energie wordt geleverd (zie kop 4); (c) dat een inboekdienstverlener namens anderen bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) verhandelbare credits kan genereren voor aan vervoer geleverde elektriciteit (zie kop 7) en (d) dat het gebruik van hernieuwbare waterstof bij een raffinageproces voor transportbrandstoffen verhandelbare credits kan genereren (zie kop 8).

In de wijziging van het Besluit energie vervoer worden vervolgens de hoogtes van de ketenemissiereductieverplichtingen aan brandstofleveranciers per modaliteit vastgelegd. Ook keuzes over de inboekbare grondstoffen worden opgenomen in deze wijziging.

De Regeling energie vervoer moet worden aangepast, omdat de hogere regelgeving anders zal zijn ingedeeld. Ook kleinere en detailgerichte wijzigingen zullen landen in deze wijziging.

In de figuur hieronder wordt het proces van de wijziging van de verschillende regelgevingen ter implementatie van de RED-III voor transport schematisch weergegeven.

Tijdlijn implementatie RED-III		Wijziging Wet milieubeheer	Wijziging Besluit energie vervoer	Wijziging Regeling energie vervoer
2024	Juni	Adviesaanvraag Raad van State		
	Juli			
	Augustus		Internetconsultatie	
	September			
	Oktober	Tweede Kamer		
	November			
	December		Voorhang Tweede en Eerste Kamer	
2025	Januari			
	Februari	Eerste Kamer		
	Maart			
	April	Publicatie	Raad van State	
	Mei			Internetconsultatie
	Juni			
	Juli		Publicatie	
	Augustus			Publicatie

3. Sturen op ketenemissies en de Uniedatabank

Al tijdens de implementatie van de RED-II heeft de Kamer gevraagd dat Nederland bij de implementatie van de RED-III zou overstappen op een systeem waarmee ketenemissiereducties worden beloond. Ketenemissies slaan op de broeikasgasemissies verbonden aan een energiedrager, van de bron tot het moment van gebruik. Dat gaat dus verder dan alleen de uitstoot aan de uitlaat van een voertuig of (lucht)vaartuig. Vanaf 2026 sturen we op CO₂-ketenemissiereducties, en daarmee wordt invulling gegeven aan de wens van uw Kamer.

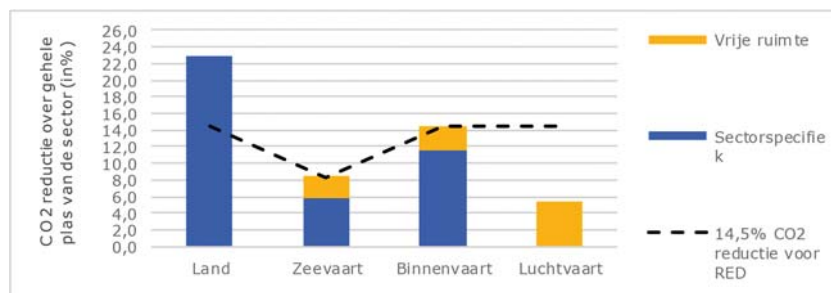
In de praktische zin betekent het overstappen op ketenemissiereductiesturing dat de hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's) zullen worden vervangen door emissiereductie-eenheden (ERE's). Waar één HBE één gigajoule geleverde hernieuwbare energie vertegenwoordigde, zal één ERE staan voor één kilogram bespaarde ketenemissies.

4. Iedere modaliteit verduurzaamt en draagt bij aan de opgave

Het is belangrijk dat alle modaliteiten verduurzamen. Dat betekent concreet dat brandstofleveranciers verplicht zijn om aan verschillende reductiedoelen te voldoen voor de energie die zij leveren aan de vier sectoren (i) land (weg, mobiele- en landbouwmachines, pleziervaart), (ii) binnenvaart, (iii) zeevaart en (iv) luchtvaart.

De RED-III stelt dat over de gehele transportbrandstoffenplas een ketenemissiereductie van 14,5% moet worden behaald in 2030. De afgelopen periode heb ik overleg gevoerd met sectorpartijen en de Europese Commissie om mijn voorstel voor de verschillende reductiedoelen vorm te geven. Niet alle sectoren krijgen een even hoog emissiereductiedoel. Dat komt, omdat we op grond van Europese wetgeving de luchtvaartsector niet een hogere verplichting kunnen opleggen dan de

verplichting die geldt vanuit de ReFuel EU-verordening. Ook is bij de Voorjaarsnota van 2023 besloten dat de landsector een hogere verplichting krijgt dan van de RED-III nodig is, om zo de nationale klimaatdoelen te kunnen behalen. In de onderstaande figuur staat het voorstel grafisch weergegeven³. In de bijlage treft u een overzicht van de verplichtingen per jaar en per sector die ik wil implementeren. Daar ga ik ook per sector in op het voorstel dat ik in het Besluit energie vervoer wil verankeren.



5. Ontwerpprincipes en impactanalyse

Verschillende ontwerpprincipes zijn betrokken bij het vaststellen van het voorstel voor de nieuwe verplichtingen die hierboven zijn toegelicht. Guidehouse heeft naar aanleiding van deze principes een analyse uitgevoerd. Deze treft u als bijlage bij deze brief. Daarin wordt geconcludeerd dat met het voorgestelde beleid de RED-III-doelen worden behaald. Het beleid zorgt er voor dat de vervuiler betaalt en dat elke sector verduurzaamt. Het beleid scoort redelijk op de ontwerpprincipes investeringszekerheid, innovatiebevordering, kosteneffectiviteit en effect op de brandstoffenmarkt. Het zal een beperkte bijdrage leveren aan het sturen van energiedragers in de eindrichting van de Kabinetsvisie Hernieuwbare Energiedragers in vervoer.

Guidehouse merkte op dat de limiet op biobrandstoffen gemaakt van voedsel- en voedergewassen die in het Klimaatakkoord was afgesproken beperkt zou worden overschreden. Dat is niet het geval in het voorstel. De inzet van voedsel- en voedergewassen in brandstoffen is beperkt op het fysieke niveau van 2020 en dat zal zo blijven.

6. Grondstoffen en dragers

De RED-III geeft lidstaten een aantal subdoelen en limieten mee. Geavanceerde biobrandstoffen (zogenoeten annex IXa-brandstoffen) en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO's) worden in de implementatie gestimuleerd. De inzet van biobrandstoffen op basis van voedsel- en voedergewassen; en annex IXb-biobrandstoffen wordt beperkt.

Deze Europese beperkingen worden in het nationale systeem overgezet. De Klimaatakkoordafspraken over de beperkte inzet van voedsel- en voedergewassen blijft daarbij in stand. In bijlage 1 staat beschreven hoe de limieten en subdoelen per sector in het nationale systeem worden geïmplementeerd.

³ Omdat Nederland verhoudingsgewijs een grote zeevaartbrandstoffenplus heeft, telt deze niet volledig mee voor de RED-III-doelen. De voorgestelde verplichting voor brandstofleveranciers in de zeevaartsector komt overeen met 14,5% over dat deel van de brandstoffenplus die meetelt voor de RED-III.

7. Elektriciteit en thuisladen

Elektriciteit vervangt in toenemende mate fossiele brandstof in de vervoerssector. In het systeem Energie Vervoer krijgt die ontwikkeling een plek. Dat betekent dat credits kunnen worden gegenereerd wanneer een voertuig, vaartuig of luchtvaartuig wordt aangedreven door elektriciteit. Ook kleine ondernemingen en particulieren die hun auto opladen zullen vanaf 2026 via een inboekdienstverlener credits kunnen genereren die aan brandstofleveranciers kunnen worden verkocht. Dat is in lijn met de motie Grinwis⁴. Door thuisladen op te nemen in het Systeem Energie Vervoer wordt enerzijds de prijsstijging als gevolg van de verhoogde doelen beperkt. Anderzijds kunnen particulieren die thuis hun auto opladen enkele centen per kWh terugverdienen⁵.

8. Raffinageroute

De RED-III staat toe dat het gebruik van hernieuwbare waterstof (RFNBO's) in raffinageprocessen om transportbrandstoffen te produceren meetelt bij de transportdoelen. We zullen begrensd ruimte bieden aan deze zogenaamde raffinageroute. Raffinage-eenheden mogen worden ingezet bij het voldoen aan de subverplichtingen voor RFNBO's in de sectoren land, binnenvaart en luchtvaart.

We zien bij voorkeur dat RFNBO's direct worden ingezet in de mobiliteit. Op dit moment is er nog niet veel elektrolysecapaciteit om hernieuwbare waterstof te produceren in Nederland. De raffinageroute beoogt de elektrolysecapaciteit op te schalen, wat ook de directe inzet van RFNBO's ten goede komt. Door ruimte te bieden aan raffinaderijen die hernieuwbare waterstof gebruiken bij de productie van transportbrandstoffen om raffinage-eenheden te kunnen verhandelen aan brandstofleveranciers met een subverplichting, creëren we een grotere afzetmarkt om deze groene investering mogelijk te maken. Het doel daarvan is dus om de productiecapaciteit voor hernieuwbare waterstof in Nederland te stimuleren.

Om te voorkomen dat raffinage-eenheden meer waard worden dan de emissiereductie-eenheden voor de directe inzet van RFNBO's in de transportsector, zullen we een correctiefactor toepassen op deze raffinage-eenheden. Op het moment wordt onderzocht welke correctiefactor het meest geschikt is om te bewerkstelligen dat de directe inzet van RFNBO's in elk van de voornoemde sectoren meer loont dan de inzet van hernieuwbare waterstof in raffinaderijen. Raffinage-eenheden kunnen alleen worden gebruikt om bij te dragen aan de subverplichting om RFNBO's te leveren en zullen derhalve niet concurreren met de inzet van biobrandstoffen of hernieuwbare elektriciteit in de mobiliteitssector.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

⁴ Kamerstuk 35 626, nr. 23

⁵ Gerekend met een lage en hoge credit-prijs (6 EUR – 20 EUR), en aangenomen dat er 62% thuis wordt geladen. Exclusief de kosten van de inboekdienstverlener.