

Consultatie wijziging Besluit en Regeling energie vervoer (per 1 januari 2024) Reactie MVO en NVDB

6 oktober 2023

Dit document vormt de reactie op de internetconsultatie over het concept-Besluit energie vervoer en de concept-Regeling energie vervoer per 1 januari 2024 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:

- **CO₂-reductie:** borg een kosteneffectieve CO₂-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.

Reactie:

MVO en NVDB zien het belang om het Besluit energie vervoer (hierna: het Besluit) en de Regeling energie vervoer (hierna: de Regeling) aan te passen, hoewel dit slechts betrekking heeft op één jaar. Niet alleen is het belangrijk om de inzet van hernieuwbare energie in mobiliteit zo snel mogelijk te verhogen. Ook moet worden vastgesteld dat de wijzigingen die per 1 januari 2023 zijn aangebracht niet het beoogde effect hebben gehad. De inboekingen in zeevaart zijn aanzienlijk toegenomen, terwijl de inboekingen in wegvervoer zijn afgenomen. Ook is de HBE-prijs gedaald naar een historisch laag niveau, wat de business case voor uiteenlopende brandstoffen sterk bemoeilijkt. Ondanks het belang van onze oproep tot stabiliteit en niet jaarlijks wijzigen van de systematiek, is een aanpassing van het Besluit en de Regeling op zijn plaats. Daarbij staat voor MVO en NVDB voorop dat wordt ingezet op een stabiele ontwikkeling van de inzet van hernieuwbare brandstoffen in alle transportsectoren.

Hieronder gaan wij specifiek in op de in de consultatie voorgelegde maatregelen en achtergronden.

1. **MVO en NVDB verwelkomen dat in het Besluit een uitspraak wordt gedaan over de verwachte fysieke inzet van 70 PJ hernieuwbare energie in 2024 als gevolg van de ophoging van de jaarverplichting.**

- Wij verzoeken het ministerie van I&W om een duidelijke uitspraak te doen over de beoogde fysieke inzet van hernieuwbare energie per transportmodaliteit. Een uitspraak over de ontwikkeling van volumes per sector – geplaatst in de tijd en binnen een bandbreedte – schept vooraf helderheid voor marktpartijen. Daarnaast kan hiermee ook achteraf worden beoordeeld of de voorgenomen maatregelen succesvol zijn.

2. MVO en NVDB verwelkomen de voorgenomen ophoging van de jaarverplichting in 2024 naar 28,4%.

- De voorgenomen verhoging van de jaarverplichting voor 2024 geeft een belangrijk signaal aan marktpartijen om te investeren in opschaling van hernieuwbare brandstoffen voor alle transportmodaliteiten. Wij onderstrepen dan ook dat ophoging van de jaarverplichting noodzakelijk is om investeringen in hernieuwbare brandstoffen los te krijgen, zoals in de toelichting op het Besluit is vermeld. In aanvulling hierop moet worden vermeld dat de maatregel ook noodzakelijk is met het oog op de investeringen die reeds zijn gedaan en rekening houden met een toenemende vraag in Nederland. Al deze investeringen zijn van belang om voor te sorteren op de verhoogde Europese doelstellingen en dragen bij aan strategische voorsprong van Nederland ten aanzien van hernieuwbare brandstoffen. Wij stellen voor de toelichting op het besluit hiermee in lijn te brengen.
- In de toelichting op het Besluit is uiteengezet dat deze verhoging uitvoering geeft aan de extra inzet van 20 PJ hernieuwbare brandstoffen die is overeengekomen als onderdeel van de Voorjaarsbesluitvorming Klimaat. Na openstelling van deze internetconsultaties is Deel 1 van de Klimaat- en Energieverkenning 2023 (KEV) gepubliceerd. Daaruit volgt dat het behalen van het wettelijk klimaatdoel van 55% CO₂-reductie in 2030 voor het eerst in zicht is.¹ Het PBL refereert hierbij onder andere aan de 20 PJ extra inzet van duurzame biobrandstoffen. Mede door deze maatregel zakken de geraamde mobiliteitsemissies voor 2030 met 7 tot 8 Mton CO₂.² De maatregel draagt niet alleen bij aan het wettelijk klimaatdoel in 2030, maar ook aan de aangescherpte ESR-doelstelling voor niet-ETS-sectoren. Tussen 2021 en 2030 heeft Nederland via het ESR-doel een emissiebudget van in totaal 833 Mton CO₂-equivalenten. Zoals het PBL in de KEV uitlicht is het voordelig voor Nederland om zo snel mogelijk haar emissies te verlagen: hoe eerder in de periode 2021-2030 een beleidsmaatregel de emissies structureel vermindert, des te meer jaren draagt deze emissiereductie bij aan een verlaging van de cumulatieve emissies in die periode.³ Om deze reden is het verstandig dat de jaarverplichting per 2024 wordt verhoogd.
- In de toelichting op het besluit zou dan ook melding moeten worden gemaakt van de nieuwe informatie uit de KEV 2023 en het belang van directe invoering met het oog op de ESR-doelstelling voor Nederland. Overigens is daarbij wel een aandachtspunt dat de behaalde CO₂-reductie kan worden toegerekend aan het wettelijk klimaatdoel en de ESR-doelstelling.

¹ PBL Klimaat- en Energieverkenning 2023, Deel 1: ramingen van broeikasgasemissies op hoofdlijnen, 19 september 2023, p. 33.

² Idem, p. 8 en p. 35 (kerntabel 2). De implementatie van de RED III en de invoering van Betalen naar Gebruik spelen ook een rol.

³ Idem, p. 12.

Internationale sectoren dragen hier niet aan bij.

- De voorgenomen wijziging beperkt zich tot de jaarverplichting in het jaar 2024, mede in het licht van herziening van de systematiek per 1 januari 2025. Ondanks de nieuwe systematiek per 2025 roepen MVO en NVDB op toch de verhoging van de jaarverplichting door te voeren in de jaren volgend op 2024. In verband met de gewenste stabiliteit wordt dan een duidelijk signaal aan de markt afgegeven dat deze verhoogde ambitie niet eenmalig is en is de verhoging ook niet afhankelijk van een succesvolle invoering van de nieuwe systematiek per 1 januari 2025.
- MVO en NVDB constateren dat de voorgenomen wijziging van het Besluit zich beperkt tot de hoogte van de jaarverplichting. Dit betekent dat de verhoogde inzet moet worden ingevuld met niet-gelimiteerde grondstoffen. Wij vragen aandacht voor het belang van kosteneffectieve CO₂-reductie en competitieve criteria voor de inzet van grondstoffen in Nederland. Daarom is het niet verstandig om voor deze groei volledig te focussen op grondstoffen vermeld op Annex IX A van de RED. Het is urgent dat ook andere grondstoffen verhoudingsgewijs mee kunnen groeien met de toenemende jaarverplichting, zodat beschikbare grondstoffen optimaal worden benut. Dit komt ten goede aan de kosteneffectiviteit van duurzame biobrandstoffen, en zo blijft Nederland competitief ten opzichte van andere landen, die toleranter zijn inzake grondstoffencriteria. Wil Nederland zelfvoorzienend blijven, zal er een strategisch grondstoffenbeleid voor de langere termijn ingezet moeten worden. Hierop dienen de limieten te worden aangepast.
- Wat betreft de limiet op HBE-IX B geldt, in aanvulling op het bovenstaande, dat Annex IX van de RED op dit moment wordt herzien. Dit zal leiden tot een uitbreiding van de grondstoffen die in aanmerking komen voor een HBE-IX B. Om deze te kunnen benutten is ophoging van de limiet noodzakelijk.

3. MVO en NVDB verwelkomen een verlaging van de vermenigvuldigingsfactor voor inboeking aan zeevaart, maar de systematiek maakt dat het effect van een factor 0,4x onvoorspelbaar is.

- De inboeking in de zeevaart in 2022 zijn naar een recordhoogte gestegen en de inzet van hernieuwbare brandstoffen in landbestemmingen is afgenomen. Dit geeft nog maar eens aan dat de systematiek onvoorspelbaar is en dat de vermenigvuldigingsfactor niet het juiste instrument is om inboeking in zeevaart te beheersen. Wij verwijzen hiervoor naar eerdere consultatiereacties waarin introductie van een HBE-zeevaart in combinatie met een limiet is voorgesteld (in aanloop naar aparte sectorverplichtingen). Met de sectorverplichtingen in aantocht moet voor het jaar 2024 een keuze worden gemaakt uit de instrumenten binnen de huidige systematiek. In dat kader ondersteunen wij een aanpassing van de vermenigvuldigingsfactor voor inboeking aan zeevaart.
- Om een betere balans te realiseren wordt voorgesteld om de factor voor zeevaart te verlagen van 0,8x naar 0,4x. Een belangrijke aanname van het ministerie is dat het fysieke volume

geleverd aan zeevaart ongeveer gelijk blijft⁴ en geschat wordt dat de HBE-prijs zal verdubbelen⁵. Omdat de jaarverplichting in 2024 wordt verhoogd en het fysieke volume aan de zeevaart met een lagere factor wordt vermenigvuldigd, is er een additioneel volume nodig om aan de jaarverplichting te voldoen. In de toelichting op het Besluit is de verwachting dat dit additionele volume voornamelijk aan landbestemmingen zal worden geleverd. Een dergelijke ontwikkeling kan voor het jaar 2024 op onze steun rekenen.

- De vraag is echter of deze aannames werkelijkheid zullen worden. Voorkomen moet worden dat het totale fysieke volume hernieuwbare energie afneemt ten opzichte 2023. Dat risico bestaat wanneer de inboekingen in de zeevaart (factor 0,8x) drastisch afnemen en dit volume verplaatst naar landbestemmingen (factor 1x).
- Indien een verlaging van de factor zeevaart wordt doorgevoerd, dan vragen wij bijzondere aandacht voor specifieke brandstoffen die potentieel extra hard worden geraakt door verlaging van de factor voor zeevaart. Het gaat dan bijvoorbeeld om biobrandstoffen voor zeevaart uit grondstoffen die van nature zeer beperkt beschikbaar zijn en die niet kunnen worden omgezet in brandstoffen voor andere transportsectoren. In lijn met het Duurzaamheidskader biograndstoffen zou deze hoogwaardige inzet van biograndstoffen niet moeten worden belemmerd en het effect van de verlaagde factor zou voor dergelijke brandstoffen moeten worden gemitigeerd.

4. MVO en NVDB ondersteunen de toevoeging van Velasse, Afvalwater uit de papier- en kartonindustrie en Afvalwater uit de voedingsmiddelenindustrie aan de lijst grondstoffen in bijlage 5, waardoor deze per 2024 in aanmerking komen voor de HBE Geavanceerd.

- Ten aanzien van Velasse is de vraag hoe de toevoeging aan bijlage 5 zich verhoudt tot onderzoek van de WUR waaruit blijkt dat dit materiaal niet geschikt is als covergistingsmateriaal (voor biogasproductie).⁶ Hoe is het ministerie tot het oordeel gekomen dat deze grondstof wel geschikt is voor de productie van biobrandstoffen?

5. MVO en NVDB ondersteunen de aanpassing van Bijlage 1 bij de Regeling, waarmee wordt geformaliseerd dat ook leveringen van pure biobrandstoffen geleverd aan zeeschepen kunnen worden ingeboekt.

⁴ Zie concept-Regeling, p. 4.

⁵ Zie concept-Besluit, p. 3.

⁶ Wageningen University & Research, "Risicobeoordeling van contaminanten in afval- en reststoffen bestemd voor gebruik als covergistingsmateriaal", *WOt-werkdocument 333*, juli 2013, <https://edepot.wur.nl/272681>.