



Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 14 december 2020, nr. IENW/BSK-2020/239573, tot wijziging van de Regeling energie vervoer in verband met het wijzigen van de uitslag tot verbruik van vloeibare biobrandstof aan zeeschepen en de verkrijging van exploitatiereductie-eenheden over het kalenderjaar 2021

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op artikel 7, zesde lid, en 41 van het Besluit energie vervoer;

BESLUIT:

ARTIKEL I

De Regeling energie vervoer wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 31 wordt '1 maart 2021' telkens vervangen door '1 maart 2022'.

B

In artikel 32 wordt '1 maart 2021' telkens vervangen door '1 maart 2022'.

C

Bijlage 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel 3, vervalt 'en zeevaartschepen' en wordt 'een binnenvaart- of zeeschip' vervangen door 'een binnenvaartschip'.

2. Onderdeel 4 vervalt.

ARTIKEL II

1. Artikel I, onderdelen A en B, treedt in werking met ingang van 1 januari 2021, met dien verstande dat de artikelen 31 en 32 van de Regeling energie vervoer zoals deze luiden tot 1 januari 2021 van toepassing blijven op de verkrijging van exploitatiereductie-eenheden ten behoeve van het voldoen aan de rapportage- en reductieverplichting over het kalenderjaar 2020.

2. Artikel I, onderdeel C, treedt in werking met ingang van 1 januari 2021.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer*



TOELICHTING

Inleiding

Met onderhavige wijziging wordt de Regeling energie vervoer op twee punten aangepast. Deze aanpassingen zijn nodig om goede uitvoering te kunnen geven aan de systematiek van hernieuwbare energie voor vervoer, zoals neergelegd in titel 9.7 van de Wet milieubeheer, en aan de in titel 9.8 van de Wet milieubeheer neergelegde systematiek van de reductieverplichting broeikasgasemissies, voor het kalenderjaar 2021.

Biobrandstoffen in zeevaart

De eerste wijziging heeft betrekking op de inzet van hernieuwbare energie in de zeevaart, als onderdeel van de systematiek van de jaarverplichting van titel 9.7 van de Wet milieubeheer. Deze systematiek, die een uitvoering is van de richtlijn hernieuwbare energie¹, bestaat hierin, dat brandstofleveranciers in een oplopende jaarverplichting gehouden zijn om een percentageel deel van de energie-inhoud van de geleverde benzine en diesel aan – met name – wegvervoer, te compenseren met energie voor vervoer uit hernieuwbare bronnen. Deze compensatie kan bestaan uit de inzet van biobrandstoffen, hernieuwbare brandstoffen of elektriciteit, aan allerlei vormen van vervoer, zoals bijvoorbeeld transport over de weg, het water of door de lucht.

In 2018 is met de inwerkingtreding van de vernieuwde titel 9.7 van de Wet milieubeheer² besloten om transport door zeevaart ook onderdeel te laten uitmaken van de systematiek van de jaarverplichting. Brandstofleveranciers aan wegvervoer met een jaarverplichting kregen zo de optie om zélf hernieuwbare energie in zeevaart in te zetten, voor de verkrijging van zogenaamde hernieuwbare brandstof-eenheden (hierna: HBE's; één gigajoule energie-inhoud hernieuwbare energie vertegenwoordigt één HBE), dan wel deze HBE's op te kopen via de handelssystematiek. Deze mogelijkheid was gecreëerd om de acceptatie van biobrandstoffen in de zeevaart te vergroten, alsmede om ervaring op te doen met het bijmengen van biobrandstoffen in de zeevaart, beide vanuit de gedachte om – op beperkte schaal – biobrandstof in te zetten met het oog op toekomstige afspraken over de verduurzaming in de zeevaart in internationaal verband. Deze mogelijkheid was voorzien binnen de randvoorwaarde van het beleid energie vervoer, te weten het behalen van of sterk bijdragen aan de nationale en Europese wettelijk bindende klimaatverplichtingen.

Op dit moment blijkt echter dat de inzet van biobrandstoffen in zeevaart disproportionele vormen aangenomen heeft. De eerste prognoses laten een factor 6 groei zien ten opzichte van het vorig jaar. In totaal gaat het nu om een aandeel van 19% van zeevaart onder de jaarverplichting in 2020 (raming Nederlandse Emissieautoriteit september 2020³).

De grote volumes aan leveringen die in de zeevaart ter verkrijging van HBE's worden ingeboekt, tellen evenwel niet mee voor de nationale klimaatafspraken⁴, noch voor de Europese verplichtingen voor hernieuwbare energie⁵ en CO₂-reductie⁶, die met name zien op de inzet van hernieuwbare energie in het wegvervoer. Ondanks dat ook zeevaart dient te verduurzamen, is met dit instrument niet beoogd een dusdanige opschaling te faciliteren. De huidige rol van zeevaart is daarmee niet verenigbaar gebleken met de randvoorwaarde van dit instrument ten aanzien van de klimaatverplichtingen.

Om ten behoeve van het voldoen aan de jaarverplichting voor het kalenderjaar 2021 en verder, een disproportioneel beslag van biobrandstoffen in zeevaart te voorkomen, is in de Kamerbrief d.d. 5 oktober 2020 door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aangegeven om 'de inzet in zeevaart die opereert buiten de Nederlandse wateren al per 2021 op een beheerste wijze te beperken onder de randvoorwaarde dat de eerdergenoemde wettelijk vastgestelde nationale en internationale doelen gehaald kunnen worden en waarbij het handelingsperspectief voor de sector zoveel mogelijk behouden blijft.'⁷

In consultatie met de betrokken sector, zoals de zeevaarttafel, en in verkenningen van de Nederlandse Emissieautoriteit, is onderzocht welke corrigerende maatregelen ten dienste van de uitvoering van het beleid energie vervoer getroffen kunnen worden. Hierbij zijn vier mogelijke opties nader verkend:

a. geen maatregelen nemen b. bijmengen in stookolie verbieden en enkel dieselnorm (EN590) daarin

¹ Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU L 140).

² Stb. 2018, 137.

³ Kamerstukken II, 2020/21, 32 813, nr. 571.

⁴ Zie ook Klimaataakkoord (Kamerstukken II, 2018/19, 32 813, nr. 342).

⁵ Zie noot 1.

⁶ Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad.

⁷ Zie noot 3.



toestaan c. inboeken in zeevaart voor uitsluitend geavanceerde/(innovatieve) stromen en d. bijmengen in zeevaart onder de jaarverplichting eindigen vanaf 2021. Enkel optie c voldoet uiteindelijk aan de randvoorwaarde zoals aangegeven in de hiervoor aangehaalde Kamerbrief. Opties a en b hebben nauwelijks effect en beperken de perverse prikkel van groei richting zeevaart niet of te beperkt. Optie d is niet wenselijk vanuit het handelingsperspectief voor zeevaart.

De juridische uitwerking van optie c is tweeledig. In de eerste plaats komen met onderhavige wijzigingsregeling de in bijlage 1 van de Regeling energie vervoer opgenomen wijzen van uitgeslagen leveringen aan zeevaartschepen, in de vorm van geleverde diesel, halfzware olie en zware stookolie, te vervallen. In de tweede plaats zal inboeking van geavanceerde biobrandstoffen (hieronder wordt verstaan biobrandstoffen op basis van de in de Richtlijn hernieuwbare energie – bijlage IX deel A-grondstoffen) in 2021 ter verkrijging van HBE's mogelijk blijven. Hierbij wordt aangesloten op de nieuwe (beoogde) wettelijke situatie onder de hernieuwde Richtlijn hernieuwbare energie (RED II), welke van toepassing zal zijn vanaf 2022. Met ingang van 1 januari 2022 zal voor scheepvaart alleen de inzet van geavanceerde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen voor de verkrijging van HBE's worden toegestaan. Ook bij deze afweging blijft het realiseren van de klimaatverplichtingen, de randvoorwaarde van dit beleid, leidend.

Voortzetting verkrijging van UER's in 2021

De tweede wijziging in deze regeling ziet op de mogelijkheid voor de verkrijging van exploitatiereductie-eenheden (hierna: UER's) voor het voldoen aan de wettelijke broeikasgasemissiereeductieverplichting voor vervoer voor het kalenderjaar 2021. Deze wijziging houdt verband met de overgang naar de – reeds hiervoor aangehaalde – nieuwe wettelijke regels met ingang van 1 januari 2022, in het kader van de implementatie van de RED II. UER's (*Upstream Emission Reductions*) zijn emissiereducties die zich voordoen in de aardolieketen voordat de aardolie de raffinaderij bereikt. Het betreft een limitatief, in bijlage 9 van de regeling opgesomd aantal projectactiviteiten, voornamelijk op het gebied van affakkelen van methaan dat bij de aardoliewinning ontstaat. Deze eenheden zijn afkomstig uit het Duitse UER Register of uit een projectactiviteit van een bestaande, veilige en beproefde systematiek, te weten het mechanisme voor schone ontwikkeling (CDM) uit het Protocol van Kyoto.

Om te voldoen aan de Richtlijn brandstofkwaliteit, zoals gewijzigd met de ILUC-richtlijn⁸, is in 2018 in de Wet milieubeheer met titel 9.8 de systematiek van de reductieverplichting broeikasgasemissies geïntroduceerd.⁹Voor deze reductieverplichting broeikasgasemissies is vervolgens in het Besluit energie vervoer het percentage broeikasgasemissie opgenomen dat leveranciers van brandstoffen in het kalenderjaar 2020 verplicht zijn om over de door hen geleverde benzine en diesel te verminderen. Recentelijk is met een wijziging van het Besluit energie vervoer de systematiek van de reductieverplichting gecontinueerd ná het kalenderjaar 2020, met de vaststelling van een gelijklopend percentage voor het kalenderjaar 2021, te weten zes procent.

De brandstofleverancier kan geheel of gedeeltelijk aan zijn reductieverplichting voldoen door te bewerkstelligen dat hij in zijn hoedanigheid van leverancier tot eindverbruik voldoende HBE's heeft om aan zijn jaarverplichting te voldoen. De HBE's vertegenwoordigen, naast een bijdrage van 1 gigajoule aan het behalen van de jaarverplichting, immers ook een bijdrage aan het behalen van de reductieverplichting (zie artikel 9.8.2.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer). Daarnaast kan de leverancier aan zijn reductieverplichting voldoen door de inzet van betere fossiele brandstof (bijvoorbeeld LPG, CNG of LNG).

En ten slotte mag de leverancier geheel of gedeeltelijk aan zijn reductieverplichting voldoen met de inzet van UER's.

Gelet op de continuering van de systematiek van de reductieverplichting in het kalenderjaar 2021, zal ook de verkrijging van UER's ten behoeve van dat kalenderjaar mogelijk zijn. Dit betekent dat de in de artikelen 31 en 32 van de Regeling energie vervoer genoemde datum wordt gewijzigd in 1 maart 2022.

Gevolgen

Onderhavige wijziging van de Regeling energie vervoer brengt geen wijziging in regeldruk met zich mee. De regeling betreft een voortzetting van de reeds bestaande systematiek. Deze systematiek wordt voortgezet voor het kalenderjaar 2021, middels de recent gepubliceerde aanvulling van het

⁸ Richtlijn (EU) 2015/1513 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen alsmede in verband met de operationalisering van de reductieverplichting uit Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof (PbEU 2015 L 239).

⁹ Artikel 9.8.2.1 van de Wet milieubeheer.



Besluit energie vervoer.¹⁰ De systematiek blijft de brandstofleveranciers met een verplichting tevens genoeg perspectief bieden om de verplichting te realiseren.

– *Adviescollege Toetsing Regeldruk*

Een ontwerp van onderhavige wijzigingsregeling is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR heeft in het advies d.d. 27 november 2020 geadviseerd om de regeling niet vast te stellen, tenzij rekening is gehouden met de adviespunten. Deze adviespunten zien specifiek op het aanvullen en verbeteren van de toelichting van de wijzigingsregeling ten aanzien van de inperkende maatregelen voor de zeevaart. Zo is aangeraden om de alternatieve opties in de toelichting te noemen, om zo de context te geven waarom de gekozen optie ook de meest wenselijke is. Daarbij dient duidelijker aangegeven te worden hoe de randvoorwaarde (realiseren klimaatverplichtingen) zich verhoudt tot een handelingsperspectief voor de zeevaartsector. Daarnaast dient beter beschreven te worden welke partijen vooraf geconsulteerd zijn. Tot slot dient een passage opgenomen te worden over de regeldrukeffecten.

De toelichting is op deze punten aangepast.

– *HUF-toets NEa*

De NEa acht de wijzigingsregeling handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig.

Los van de concrete inhoud van de wijzigingsregeling, geeft de NEa nog aantal adviezen en observaties mee ten aanzien van het beperken van de inzet van zeevaart, die voor de toekomstige beleidsuitvoering van belang kunnen zijn. Zo wijst de NEa op de mogelijke consequenties van het inboeken van enkel geavanceerde biobrandstoffen, voor 2021 en verder. Het inperken naar enkel geavanceerde biobrandstoffen voor zeevaart zou nog steeds een disproportioneel beslag kunnen leggen op het instrumentarium van de hernieuwbare energie. Het ingrijpen maakt de kans hierop wel sterk kleiner dan in de huidige situatie. De NEa vraagt het ministerie om een structurele oplossing voor deze situatie. Tot slot wordt geadviseerd om te verkennen of specifieke 'end-of-waste' afvalstoffen, die eenmaal geraffineerd uitsluitend in zeevaart geleverd kunnen worden, toegestaan kunnen worden. Deze worden momenteel gemaakt op basis van grondstoffen die niet op bijlage IX deel A van de Richtlijn hernieuwbare energie staan en daarmee niet zijn aangemerkt als geavanceerde biobrandstoffen.

Naar aanleiding van de adviezen en observaties van de NEa kan worden opgemerkt dat een structurele oplossing niet te realiseren is binnen de huidige juridische kaders. Het ministerie spant zich (inter)nationaal in voor een structurele oplossing om de zeevaart te verduurzamen. Het ministerie zal laten onderzoeken of en hoe end-of-waste afvalstoffen een rol kunnen blijven spelen in deze systematiek.

– *Internetconsultatie*

Een ontwerp van dit wijzigingsbesluit is van 29 oktober 2020 tot en met 16 november 2020 onderwerp geweest van een openbare internetconsultatie ([www.internetconsultatie.nl/regeling energie vervoer kalenderjaar 2021](http://www.internetconsultatie.nl/regeling_energie_vervoer_kalenderjaar_2021)). Er zijn in totaal 23 reacties ingebracht. Het merendeel van de partijen heeft gereageerd op de voorgestelde wijziging over zeevaart; deze partijen onderkennen dat het verduurzamen van zeevaart een belangrijke opgave is. Vanuit vier partijen zijn nog opmerkingen gemaakt over de voortzetting van UER's in 2021. Onderstaand is een samenvatting op hoofdlijnen opgenomen van de meest voorkomende input en een (korte) reactie van het ministerie daarop.

1. Verschillende partijen ondersteunen de beleidsrichting met betrekking tot zeevaart. Zij geven aan dat zeevaart van inboeking uitsluiten te rigoureuus is, maar onderkennen ook dat de huidige situatie in dit instrument niet houdbaar is.
2. Verschillende partijen pleiten ervoor om naast geavanceerde biobrandstoffen (RED II bijlage IX deel A) ook UCO (bijlage IX deel B) toe te (blijven) staan voor inzet in zeevaart.
De huidige sterke toename van biobrandstoffen richting zeevaart gebeurt juist met brandstoffen gemaakt uit UCO (gebruikt frituurvet). Het blijven toestaan van UCO heeft daarom niet het beperkende effect dat nodig is om aan de randvoorwaarde te voldoen van het beleid energie voor vervoer (instrument jaarverplichting), namelijk het realiseren of sterk bijdragen aan het behalen van wettelijk bindende nationale en Europese Klimaatverplichtingen. Het staat partijen overigens vrij om UCO in zeevaart in te zetten buiten dit beleidskader.
3. Er wordt door enkele partijen gepleit voor een aparte HBE zeevaart, om zo gericht de inzet van zeevaart te limiteren en ook de mogelijkheid te creëren om UCO toe te staan. Deze suggestie wordt vaak ingebracht, tezamen met een sectorverplichting voor zeevaart.
Met de HBE-categorieën wordt gestuurd op grondstoffen (limiteren/stimuleren) en niet op sectoren. Een HBE zeevaart vergt ook een wetwijziging. Deze wijziging is daarmee niet te realiseren binnen de scope van de Regeling energie vervoer 2021. Voor sectorbeleid zet het ministerie zich actief in op internationaal niveau. Zowel in de EU (zoals FuelEU Maritime en ETS)

¹⁰ Stb. 2020, 471



en in de IMO zijn hiervoor trajecten gestart. Daarbij zal gekeken moeten worden wat het meest geijkte instrument is om de opschaling van verduurzamingsambities voor de zeevaart te realiseren. Ook heeft de minister toegezegd de effectiviteit van een bijmengverplichting te onderzoeken in het biograndstoffenkader.

4. Een dergelijke wijziging wordt kort voor aanvang van kalenderjaar 2021 geïntroduceerd. Zoals ook aan de Tweede Kamer¹¹ is gemeld maken de recent aan het licht gekomen ontwikkelingen het ingrijpen noodzakelijk met het oog op het realiseren van de Klimaatverplichtingen waaraan dit beleid (instrument) is gekoppeld. Ook is het beleid om een jaarverplichting voor 2021 te introduceren pas eind november 2020 door de Tweede Kamer vastgesteld.
5. Naast ondersteuning vanuit enkele partijen van de inzet van UER's in 2021, is er ook een partij die dit niet ondersteunt, omdat UER's slechts op papier tot CO₂-reductie zouden leiden, niet bijdragen aan het realiseren van andere klimaatdoelen en ten koste zouden gaan van de inzet van hernieuwbare energie in wegvervoer.
De mogelijkheid van rapportageplichtigen om UER's ter voldoening aan de reductieverplichting te gebruiken, is vastgelegd in de richtlijn brandstofkwaliteit en bijgevolg verwerkt in titel 9.8 van de Wet milieubeheer. Omdat de wet pas met ingang van 2022 op dit punt gewijzigd wordt, blijft voor de rapportageplichtige deze bevoegdheid voor kalenderjaar 2021 bestaan.

Inwerkingtreding

Deze wijzigingsregeling treedt in werking op 1 januari 2021. Dit is in overeenstemming met de vaste verander momenten.

Zoals in artikel II, tweede lid, is aangegeven, blijven de artikelen 31 en 32 van de Regeling energie vervoer, zoals deze luiden tot 1 januari 2021, van toepassing op de verkrijging van UER's ten behoeve van het voldoen aan de rapportage- en reductieverplichting over het kalenderjaar 2020.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer*

¹¹ Kamerstuk 32813-571 en Kamerstuk 32813-625