

Vergaderjaar 2023–2024

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1305

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2023

Op 5 juni 2023 is in antwoord op schriftelijke vragen van het lid Boucke (D66)¹ toegezegd het rapport «Luchtvaart en Zeevaart in de nieuwe jaarverplichting energie vervoer» van Guidehouse na afronding aan de Kamer toe te zenden. Hierbij ontvangt u het onderzoeksrapport.

Tevens heeft de Kamer op 7 juli 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 102, item 72) een motie van het lid Boucke (D66) aangenomen², waarmee de regering wordt verzocht om een visie, plan en groeipad op te stellen ten aanzien van de productie, opslag en het transport van duurzame luchtvaartbrandstoffen. In deze brief wordt u geïnformeerd over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de motie via het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE). Het Ministerie van IenW beschouwt de motie hiermee als afgedaan.

Het rapport «Luchtvaart en zeevaart in de nieuwe jaarverplichting energie vervoer»

De RED-III

De Europese richtlijn voor hernieuwbare energie (Renewable Energy Directive; RED) stelt voor alle sectoren, waaronder de transportsector, doelen voor de reductie van de CO₂-uitstoot. In de herziening van de richtlijn (RED-III) hebben lidstaten hierin een keuze voor 2030: 29% hernieuwbare brandstoffen of 14,5% minder broeikasgasintensiteit voor de transportsector als geheel. Nieuw ten opzichte van RED-II is dat ook de brandstoffen die geleverd worden aan de luchtvaartsector en de zeevaartsector meetellen.

¹ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2792.

² Kamerstuk 31 936, nr. 976.

Daartoe verplicht de RED-III lidstaten om een verplichting op te leggen aan de brandstofleveranciers over de aan transportsectoren geleverde brandstoffen. Hoe lidstaten de RED-III invoeren staat ze vrij en is verschillend per land. In de Nederlandse implementatie van de richtlijn is de broeikasgasintensiteit leidend.³ Nederland zal bovendien verschillende transportsectoren verplichtingen opleggen. De benodigde wijzigingen in de Wet milieubeheer om de RED-III te implementeren, zijn begin oktober in internetconsultatie gegaan.

In opdracht van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft Guidehouse onderzoek gedaan naar de vormgeving van de nationale wet- en regelgeving voor de implementatie van de RED-III voor de sectoren luchtvaart en zeevaart. Hierin is ook onderzocht welke mogelijkheden de luchtvaartsector binnen en buiten deze richtlijn heeft om het verschil tussen de Europese en nationale bijmengdoelen te overbruggen.

Nationale doelen versus Europese verplichting

Op zowel nationaal als Europees niveau zijn voor de luchtvaartsector afspraken gemaakt voor de bijmenging van duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAF):

- Op 13 september 2023 heeft het Europees Parlement ingestemd met de ReFuelEU Aviation-verordening waarmee vanaf 2025 een Europese bijmengverplichting moet gaan gelden. Deze begint bij 2% in 2025 en in 2030 staat de verplichting op 6%. Daarna loopt het bijmengpercentage op naar 20% in 2035, richting 70% in 2050. Er zijn ook submandaten voor synthetische kerosine in opgenomen.
- Op nationaal niveau zijn er niet-bindende doelen voor de bijmenging van SAF. Deze zijn samen met de luchtvaartsector afgesproken in het Akkoord Duurzame Luchtvaart en bekrachtigd in de Luchtvaartnota van de overheid. Het doel is om vanaf 2030 14% SAF te gaan bijmengen en om in 2050 volledig op duurzame energiedragers te vliegen.

In het onderzoek van Guidehouse worden mogelijkheden geschetst om het verschil tussen de Europese bijmengverplichting en nationale bijmengdoelen in 2030 (te weten het verschil tussen 6% en 14% bijmenging van SAF) voor de luchtvaart te overbruggen.

Invoering RED-III in relatie tot de doelen en verplichtingen voor de luchtvaartsector

De ReFuelEU Aviation-verordening beperkt voor lidstaten de juridische ruimte om een hogere fysieke inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen dan is voorgesteld in de verordening op nationaal niveau te verplichten. De Europese Commissie heeft daarnaast op ambtelijk niveau aan IenW gecommuniceerd geen ruimte te zien om een sectoraal doel voor de luchtvaart vanuit de nationale implementatie van de RED-III op te leggen. Hierdoor werd ten tijde van het Guidehouse-onderzoek dus ook geen mogelijkheid voorzien om aan de luchtvaartbrandstofleveranciers vanuit de RED-III een verplichting op te leggen. Daarom worden in het onderzoek aanbevelingen gedaan ten aanzien van alternatieve en niet-bindende maatregelen om de doelstelling van 14% in 2030 te halen. Deze worden later in deze brief toegelicht.

De RED-III moet als richtlijn door iedere lidstaat worden omgezet in nationale wetgeving. Het is voor alle EU-lidstaten een groot vraagstuk hoe deze algemene richtlijn te implementeren in samenhang met de specifieke

³ Kamerstuk 32 813, nr. 1171.

verordening ReFuelEU Aviation. Voor zover bekend zijn er nog geen lidstaten die hierin al besluiten hebben genomen. Recente gesprekken met collega's in andere landen hebben ertoe geleid dat lenW wel nu een grondslag in de conceptwetgeving (de Wet milieubeheer) heeft opgenomen. Hierdoor kan lenW de komende tijd (gedurende de huidige internetconsultatie) nader onderzoeken of er ruimte is om luchtvaart een verplichting op te leggen. Het opnemen van luchtvaart in de Wet milieubeheer betekent niet dat de sector daadwerkelijk een nationale verplichting krijgt. Een dergelijke verplichting wordt bij AMvB vastgesteld. Het is onduidelijk of de Europese Commissie dit juridisch mogelijk acht in het licht van ReFuelEU Aviation.

Enkele andere lidstaten beogen de RED-III zo te implementeren dat alleen een generieke (transportbrede) verplichting aan alle brandstofleveranciers (inclusief luchtvaart) wordt opgelegd. Leveranciers zijn dan vrij om dit per modaliteit in te vullen. In de Nederlandse uitwerking wordt met sectorspecifieke verplichtingen gewerkt. lenW bekijkt nu de mogelijkheid om binnen dit nationale systeem brandstofleveranciers aan de luchtvaart een generieke verplichting te geven. Zij hebben dan de ruimte om met leveringen aan andere modaliteiten aan een eventuele verplichting te voldoen.

Kortom, er wordt de komende tijd verkend of het in de Nederlandse systematiek mogelijk is om luchtvaart een verplichting op te leggen, en zo ja, hoe die verplichting ingevuld zou kunnen worden. Hierover blijft lenW in gesprek met andere lidstaten en de Europese Commissie. De Kamer zal hier in het nieuwe jaar nader over worden geïnformeerd.

Behalen van de nationale bijmengdoelstellingen voor luchtvaart

In het rapport van Guidehouse zijn verschillende alternatieve voorstellen opgenomen om het nationale bijmengdoel van 14% te behalen:

- Om de vraag naar SAF te stimuleren kunnen convenanten worden gesloten of vrijwillige afspraken worden gemaakt met de luchtvaartsector om meer SAF bij te mengen.
- Om aan de groeiende vraag naar SAF te voldoen, is het ook nodig om het aanbod te stimuleren. Hiervoor moeten de randvoorwaarden, waaronder de brandstofinfrastructuur, gunstig zijn. lenW laat op dit moment onderzoek doen naar de ontwikkeling van de benodigde infrastructuur voor transport, toevoer en opslag van duurzame energiedragers.
- Daarnaast stelt het rapport voor om geavanceerde productieroutes die nog in een lage fase van ontwikkeling zijn, te subsidiëren.
- Om het aanbod verder te vergroten, kunnen brandstofleveranciers worden gestimuleerd om hun SAF te leveren aan de Nederlandse markt door hier afspraken over te maken met de sector.
- Voor de periode na 2035 heeft de luchtvaartsector een aanvullende stimulans richting de nationale bijmengdoelenluchtvaart.
- De Europese bijmengverplichting stijgt in korte tijd naar 20% in 2035. In dat jaar eindigt vervolgens de overgangperiode waarin mag worden gemiddeld over de lidstaten en zal de Europese bijmengverplichting fysiek in Nederland moeten worden voldaan. Het bijmengpercentage dat de luchtvaartsector in Nederland dan moet halen zal hierdoor boven de 14% uitkomen.

lenW werkt de komende tijd verder aan een beleidsvisie voor het behalen van de nationale bijmengdoelen. De uitkomsten en voorstellen uit dit onderzoek van Guidehouse zullen in deze beleidsvisie worden meegenomen.

In juli 2023 is door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie ingestemd met de FuelEU Maritime-verordening. Hiermee wordt een reductieverplichting ingesteld voor de broeikasgasintensiteit van de energie gebruikt aan boord van vracht- en passagiersschepen vanaf 5.000 bruto ton. De reductie moet in 2025 2% bedragen, in 2030 6%, en loopt op tot 80% in 2050. De reductie binnen FuelEU Maritime kan worden bereikt door de inzet van brandstoffen met een lagere broeikasgasintensiteit dan de huidige brandstoffen.

De verplichting van FuelEU Maritime is gericht op het schip, en daarmee op de vraagzijde. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat er voldoende aanbod is van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen. Om die reden wordt er binnen de implementatie van de RED onderzocht of en hoe een sectorspecifieke verplichting voor de levering van hernieuwbare energie aan de zeevaart vorm kan krijgen. Voor de zeevaart kan de RED mogelijkheden bieden om de fysieke levering van duurzame energiedragers te waarborgen. Het rapport gaat in op de mogelijke scenario's om dit via verplichtingen in de implementatie van de RED III te verankeren. In deze scenario's wordt er rekening gehouden met het bereiken van een match met FuelEU Maritime. Dit kan zowel door de inzet van hernieuwbare brandstoffen als in combinatie met de (verwachte) inzet van LNG. De bevindingen van het rapport van Guidehouse worden meegenomen in de vormgeving van een sectorspecifieke verplichting. Daarbij zal rekening worden gehouden met de sturing op de reductie van broeikasgasintensiteit, de haalbaarheid van een dergelijke verplichting en het gelijke speelveld met andere EU-lidstaten. In de jaarlijkse voortgangsbrief over het klimaatbeleid voor de zeevaart wordt ingegaan op de bredere beleidscontext op Europees, mondiaal en nationaal niveau.

Nationaal Plan Energiesysteem (NPE)

Met de nationale en Europese verduurzamingsdoelstellingen zal de behoefte aan hernieuwbare elektriciteit, waterstof en koolstof, waaronder biograndstoffen, de komende tijd verder toenemen. De groeipaden voor deze energievraag richting 2030 en 2050 in de verschillende sectoren, waaronder de mobiliteitssectoren luchtvaart en zeevaart, zijn uitgewerkt in het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE).

Op 3 juli jl. heeft de Minister voor Klimaat en Energie de conceptversie van het NPE gepresenteerd. IenW heeft actief bijgedragen aan de uitwerking en zal ook de komende tijd nauw betrokken blijven om de energiebehoefte van de mobiliteitssectoren verder uit te werken in het definitieve NPE.

Om de energiebehoefte voor de luchtvaartsector inzichtelijk te maken is afgelopen jaar onderzoek gedaan naar de waterstof- en energiebehoefte voor de productie van duurzame luchtvaartbrandstoffen richting de bijmengdoelen voor 2030 en 2050. De Kamer heeft op 17 januari 2023 het onderzoeksrapport «Hernieuwbare waterstof voor luchtvaartbrandstoffen in Nederland» ontvangen⁴. Het rapport maakt inzichtelijk wat de energievraag voor de luchtvaart is. De uitkomsten van dit onderzoek dragen bij aan de visie op de energievraag voor de luchtvaart en het benodigde groeipad. Ze zijn om die reden meegenomen in de conceptversie van het NPE, waar hier breder voor de verschillende sectoren op wordt ingegaan.

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 1028.

Met de oplevering van het concept-NPE is invulling gegeven aan de motie van het lid Boucke (D66).

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers