

Vergaderjaar 2022–2023

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1171

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2023

Vaak denken mensen bij klimaatmaatregelen aan nieuwe innovaties en technieken, zoals elektrificatie. Minstens net zo belangrijk als het ontwikkelen en toepassen van nieuwe technieken, is het schoner en duurzamer maken van de dingen die we nu al gebruiken. Voor onze mobiliteit is dat bijvoorbeeld de brandstof, waar bijvoorbeeld auto's op rijden. Door die brandstof voor een steeds groter deel uit hernieuwbare energie te laten bestaan, realiseren we veel CO₂-reductie, zonder dat mensen met een auto er zelf iets voor hoeven te doen. Ik vind het heel belangrijk om steeds te blijven kijken hoe we de brandstoffen voor bestaande voer-, vaar- en vliegtuigen duurzamer kunnen maken.

De regelgeving voor hernieuwbare energie, zoals hernieuwbare brandstof, is geregeld op EU-niveau, middels de *Renewable Energy Directive* (RED). De Europese Commissie is, als onderdeel van het Fit-for-55 pakket (FF55), met een voorstel gekomen (RED III) om de ambitie te verhogen om in vervoer fossiele brandstoffen te vervangen door hernieuwbare energie. Naast de opschaling van hernieuwbare brandstoffen geeft deze herziening ook kansen om elektrificatie te bevorderen en het gebruik van hernieuwbare waterstof te stimuleren. De RED is daarmee wat mij betreft een cruciaal kader en instrumentarium om onze klimaatdoelstellingen te halen en onze afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen. Ik zie met deze herziening en met andere regelgeving in FF55 ook nadrukkelijk kansen om de voordelen die hernieuwbare brandstoffen ons bieden te benutten in de lucht- en zeevaart.

De onderhandelingen van de Richtlijn hernieuwbare energie in Europa naderen hun afronding. De verwachting is dat de richtlijn per 2025 geïmplementeerd moet zijn. Net als bij de implementatie van de RED II is het nodig om de Nederlandse wet Milieubeheer, het Besluit energie vervoer en bijbehorende Regeling aan te passen om deze randvoorwaarden te kunnen implementeren. Ik vind het belangrijk dat er snel duidelijkheid is, zodat marktpartijen bij hun investeringsbeslissingen

rekening kunnen houden met de nieuwe richtlijn. Gezien het een richtlijn betreft is heeft de lidstaat ook veel vrijheden in de implementatiefase. Daarom wil ik uw Kamer informeren dat ik nu al start met voorbereidingen voor de implementatie van de punten voor vervoer uit de RED III.

Ik benut de implementatie van de RED III om een drietal wijzigingen door te voeren waaraan tijdens de implementatie van de RED II al goedkeuring is gegeven door het parlement. Deze zorgen ervoor dat de best presterende hernieuwbare energiedragers ingezet zullen worden, dat alle mobiliteitsmodaliteiten een bijdrage (kunnen) leveren aan de verduurzaming van mobiliteit en dat er extra mogelijkheden komen om hernieuwbare waterstof en elektriciteit in te zetten. Het afgelopen jaar heb ik de sector actief geconsulteerd op deze punten. Mede op basis daarvan ben ik voornemens de volgende drie aanpassingen door te voeren als grondslagen in de Wet milieubeheer:

1.

Conform de Richtlijn wordt een verplichting voor verduurzaming van energiedragers in transport middels hernieuwbare energie neergelegd op de brandstofleveranciers. De verplichting zal sturen op ketenreducties [*well-to-wheel* broeikasgasemissies] in plaats van op energie-inhoud met stimuleringsfactoren. Dat betekent dat de volledige milieu-impact van een energiedragers zoals een biobrandstof meetelt, van de bron tot het moment van gebruik. Dus niet alleen de uitstoot van broeikassen aan de uitlaat van de auto, maar ook de broeikassen die vrij zijn gekomen bij het productieproces van de brandstof. Al langer bestaat de afspraak met de markt en de Tweede Kamer om explicietere sturing op zogenaamde *well to wheel*-emissies door te voeren bij de inzet van hernieuwbare energie in vervoer. Zo stond in het Klimaatakkoord al dat de overheid op CO₂-reductie in de keten zou sturen bij de RED II-implementatie. Ook in het SER-advies *Biomassa in Balans*, dat ten grondslag lag aan het Duurzaamheidskader Biograndstoffen, wordt gepleit voor het belonen van ketenreductie van CO₂-uitstoot. Zorgen rondom fraudebestendigheid¹ hebben ertoe geleid dat verdere sturing op ketenreductie is uitgesteld. Er zijn nu echter belangrijke ontwikkelingen die deze zorgen adresseren en de stap naar explicietere beloning van CO₂-reductie in de keten mogelijk maken². De RED III geeft bijvoorbeeld nadrukkelijk betere handvatten en taken voor zowel publiek als privaat toezicht aan de lidstaat. Ook komt binnenkort de Uniedatabank online, die meer transparantie geeft in de keten van hernieuwbare energie. Ik heb de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) daarbij gevraagd om de eerste observaties over CO₂-sturing³ in kaart te brengen, zodat ik deze mee kan nemen in de uitwerking van de regelgeving. Het gaat met name om het uitwerken van toezicht bij de overgang naar CO₂-sturing en de borging van subdoelen en limieten voor grondstofgebruik.

Sturing op reductie van CO₂ in de keten, zal leiden tot een extra stimulans voor de best presterende hernieuwbare (innovatieve) energiedragers. Expliciete ketensturing, zoals in Duitsland en Zweden al gebeurt, biedt sterkere prikkels om met zo min mogelijk schaarse grondstoffen een zo hoog mogelijke CO₂-reductie te behalen. In sommige gevallen zijn zelfs negatieve emissies denkbaar in de keten (>100% reductie). Ook kan deze overgang het interessanter maken om lokale/Europese grondstoffen en energiedragers in te zetten. Onderzoek heeft aangetoond dat sturen op

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 553.

² Stb. 2021, nr. 334.

³ NEa, verkenning CO₂-sturing (2023). Zie bijlage.

CO₂-emissies in dezelfde verhouding grondstofcategorieën beloont als een systeem dat stuurt op energie met stimuleringsfactoren.⁴

2.

Daarnaast ben ik voornemens om sectorspecifieke verplichtingen te realiseren. In de Nota van Toelichting van de meest recente wijziging van het Besluit energie vervoer is opgenomen dat het Kabinet streeft naar sectorspecifieke verplichtingen voor de verschillende vervoersmodaliteiten⁵. Voor luchtvaart en zeevaart komen er Europese mandaten voor deze sectoren via ReFuel Aviation en FuelEU Maritime verordeningen. De nationale implementatie van de RED III geeft een kans om een aanvulling en versterking te bieden ten aanzien van deze mandaten. Daarvoor werk ik de noodzakelijke grondslagen uit; denk aan de mogelijkheid om brandstofleveranciers van zeevaartbrandstoffen te verplichten om een deel van de ketenreducties te realiseren. De nadere uitwerking hiervan vergt nog onderzoek en landt in het Besluit energie vervoer. In de afwegingen neem ik de impact op de internationale concurrentiepositie mee. Daarvoor trek ik ook nauw op met de relevante (buur)landen. Op deze manier kan worden aangesloten bij het principe dat de vervuiler betaalt, in overeenstemming met het Coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). Ook krijgen sectoren zekerheid voor investeringen die passen bij de verschillende transitiepaden en brandstofkwaliteitseisen die deze sectoren kenmerken.

3.

De laatste significante wijziging die ik met uw Kamer deel voor de wetswijziging is de verdere inregeling van hernieuwbare elektriciteit en hernieuwbare waterstof (RFNBO – *renewable fuels of non-biological origin*). Ik ga de grondslagen opnemen voor geaggregeerd inboeken en ik onderzoek de mogelijkheid tot het toestaan van privaat laden, conform motie van het lid Grinwis⁶. Voor RFNBO's ga ik onder andere werken aan het mogelijk maken van de raffinageroute⁷, conform motie van de leden Bontenbal en Grinwis⁸, om een direct beschikbare grootschalige afzetmarkt voor hernieuwbare waterstof te creëren en hernieuwbare waterstofproductie te stimuleren.

Deze drie ontwikkelingen sluiten ook goed aan bij het hoofddoel van de implementatie:

Het beleid energie vervoer beoogt CO₂-reductie in de keten te realiseren in vervoer door het vervangen van fossiele energiedragers door hernieuwbare energie tot minimaal het Europees verplichte niveau (= RED III art 25 (vervoer), waarbij een zo groot mogelijk bijdrage aan RED III artikel 7 een streven is), via verplichtingen op de brandstofleveranciers. Zo worden sectorspecifieke doelen en verplichtingen gehaald en wordt rekening gehouden met kosteneffectiviteit, het Duurzaamheidskader Biograndstoffen, de (internationale) concurrentiepositie enerzijds en een zo proportioneel mogelijke kostenverdeling anderzijds.

Ik blijf uw Kamer gedurende het implementatieproces informeren over de keuzes, afwegingen en onderzoeksresultaten. Hieronder treft u de regelgevingsstukken die gewijzigd moeten worden voor de implementatie, inclusief een hoofdlijnenplanning wanneer ik onder andere uw

⁴ Trinomics, Analyse overgang sturen op CO₂ (2022). Zie bijlage.

⁵ Stb. 2021, nr. 619.

⁶ Kamerstuk 35 626, nr. 23.

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2672, Kamerstuk 32 813, nr. 1143 en Kamerstukken 31 305 en 32 813, nr. 372.

⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 1030.

Kamer nader zal informeren. Daarbij is ook aangegeven wat de regeling beoogt te bereiken.

1. De Wet milieubeheer titel 9.7 en 9.8: hierin worden de grondslagen en instrumenten vormgegeven. Het streven is om de voorgestelde wetswijziging eind Q4 2023 aan uw Kamer aan te bieden.
2. Het Besluit energie vervoer: hierin landt nadere invulling van de grondslagen en instrumenten, zoals de hoogte van de verplichting(en) per brandstofleverancier en de kadering van limieten en subdoelen voor energiedragers. Het streven is om uw Kamer medio Q2 2024 het Besluit aan te bieden voor de voorhang.
3. De Regeling energie vervoer: hierin landen de uitvoeringstechnische aspecten. De Regeling kent geen voorhang bij de Kamer. Het streven is deze Q3 2024 voor te leggen in de internetconsultatie.

Tot slot

De implementatie van de RED III geeft ons de kans om het gebruik van fossiele brandstoffen in vervoer verder te verminderen door deze te vervangen met hernieuwbare alternatieven: synthetische en biobrandstoffen, elektriciteit en waterstof. De inzet van hernieuwbare energie in alles wat rijdt, vaart en vliegt, is voor mij een belangrijke manier om CO₂-reductie te bereiken. Ik hoop op deze wijze, samen met uw Kamer, de voordelen daarvan voor ons klimaat en het verminderen van onze afhankelijkheid van fossiele brandstoffen zo goed mogelijk te benutten.

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