



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw S. van Veldhoven - van der Meer
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/IdB/bs/ATR1469/2020-U158

Uw referentie

Datum 27 november 2020

Betreft Wijziging Regeling energie vervoer i.v.m. het wijzigen van de uitslag tot verbruik van vloeibare biobrandstof aan zeeschepen en de verkrijging van exploitatiereductie-eenheden over het kalenderjaar 2021

Geachte mevrouw Van Veldhoven – van der Meer,

Op 5 november 2020 heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de voorgenomen *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* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advies.

De Regeling energie vervoer wordt op twee punten aangepast:

1. De huidige mogelijkheid voor brandstofleveranciers om geleverde hernieuwbare energie aan de zeevaart in te boeken ten behoeve van het voldoen aan de jaarverplichting wordt voor het kalenderjaar 2021 geschrapt.
2. Vanaf 1 januari 2022 gelden in het kader van de implementatie van de herziene Europese richtlijn voor hernieuwbare energie (RED II) nieuwe wettelijke regels ten aanzien van reductieverplichtingen. Om de overgang naar 2022 te overbruggen is recentelijk met een wijziging van het Besluit energie vervoer de systematiek van de reductieverplichting gecontinueerd voor kalenderjaar 2021 met de vaststelling van een gelijklopend reductiepercentage (6 procent). Met deze voortzetting van de reductieverplichting in 2021 moet de Regeling energie vervoer ook voor kalenderjaar 2021 voorzien in de mogelijkheid van inzet van exploitatiereductie-eenheden (UER's) voor het voldoen aan de wettelijke broeikasgasemissiereductieverplichting voor vervoer voor het kalenderjaar 2021.¹ Onderhavige wijziging vult de regeling op dit punt aan.

De tweede wijziging is een continuering van bestaande systematiek en heeft zodoende geen (regeldruk)gevolgen voor brandstofleveranciers. Het advies gaat daarom alleen in op de eerste wijziging.

¹ UER's zijn emissiereducties die zich voordoen in de aardolieketen voordat de aardolie de raffinaderij bereikt. De inzet van UER's vormt een alternatief voor het gebruik van HBE's om aan de jaarverplichting te voldoen, want beide dragen bij aan minder CO₂-emissies.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het primaire doel van de jaarverplichting is om wegvervoer te verduurzamen en zo bij te dragen aan het behalen van de nationale CO₂-reductie (zoals opgenomen in het Klimaatakkoord) en doelstellingen uit Europese richtlijn voor hernieuwbare energie (RED I). Nederland heeft als enige lidstaat in 2018 ervoor gekozen om de zeevaart onderdeel te maken van de verduurzamingssystematiek waarmee lidstaten de RED I doelstellingen beogen te realiseren. Deze mogelijkheid was voorzien om ook ervaring op te doen met het bijmengen in de zeevaart, vanuit de gedachte om op beperkte schaal biobrandstof in te zetten met het oog op toekomstige afspraken in internationaal verband.

Recent heeft de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) gewezen op een ontwikkeling in de markt die een verstoring heeft op het behalen van de Nederlandse en Europese klimaatdoelstellingen. Het gaat om een sterke toename van leveringen van biobrandstoffen door brandstofleveranciers aan de zeevaart. Deze levering aan de zeevaart worden als hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's) ingeboekt en gebruikt voor het behalen van de jaarverplichting.² Deze levering aan de zeevaart en verkregen HBE's tellen echter niet mee voor de nationale klimaatafspraken en de Europese verplichtingen voor hernieuwbare energie en CO₂-reductie. De toelichting bij het voorstel vermeldt dat ondanks dat ook de zeevaart dient te verduurzamen, met het instrument van de jaarverplichting niet beoogd is een dussdanig grote opschaling te faciliteren. Om disproportionele levering van biobrandstoffen in de zeevaart ten koste van wegvervoer in 2021 te voorkomen is een correctie nodig binnen deze bestaande systematiek. Daarom schrapt deze regeling de huidige mogelijkheid van inboeking van geleverde hernieuwbare energie aan de zeevaart ten behoeve van het voldoen aan de jaarverplichting voor het kalenderjaar 2021 voor brandstofleveranciers. Daarmee wordt beoogd de levering en gebruik van biobrandstoffen aan wegvervoer, die wel bijdragen aan het behalen van nationale en Europese klimaatdoelstellingen, in 2021 te vergroten.

Ten aanzien van verduurzaming van scheepvaart merkt het college het volgende op. In 2018 is de zeevaart expliciet onderdeel gemaakt van de systematiek van de jaarverplichting met als doel de zeevaart ook te verduurzamen. De toelichting benoemt dat de afweging of en in hoeverre na het kalenderjaar 2021 de inzet van biobrandstoffen voor scheepvaart nog onderdeel uit moet maken van de systematiek van hernieuwbare energie, bijvoorbeeld beperkt tot de inzet van geavanceerde hernieuwbare brandstoffen,

² Brandstofleveranciers kunnen HBE's, die staan voor 1 gigajoule hernieuwbare energie, verhandelen met andere bedrijven. Alle brandstofleveranciers moeten uiteindelijk over een voldoende hoeveelheid HBE's beschikken die het aandeel van hun leveringen van benzine en diesel afdekt.

zal worden betrokken bij de vaststelling van nieuwe regelgeving in verband met de implementatie van de herziene richtlijn hernieuwbare energie (RED II), alsmede de afspraken uit het Klimaatakkoord. Het college constateert dat het voorstel niet ingaat niet op wat het schrappen van de mogelijkheid voor brandstofleveranciers om levering van duurzame brandstoffen aan de zeevaart in te boeken, betekent voor eventuele doelen van verduurzaming van de zeevaart in 2021. Door de wijziging kan de zeevaart in 2021 immers minder biobrandstoffen inzetten of bijmengen. Ingaan op deze gevolgen acht het college in het kader van de bredere verduurzamingsopgave van belang. Het college geeft daarom ter overweging om in de toelichting nader in te gaan op wat dit voorstel betekent voor de mogelijkheden in 2021 voor de zeevaart om biobrandstoffen in te zetten en daarmee verder te verduurzamen.

2. Minder belastende alternatieven

Het Integraal Afwegingskader (IAK) bij het voorstel benoemt dat in consultatie met de sector en in verkenningen van de NEa verschillende opties zijn geïdentificeerd om de verstorende werking van biobrandstoffen in de zeevaart binnen de systematiek van de jaarverplichting in 2021 aan te pakken. Vier daarvan zijn juridisch haalbaar gebleken voor 2021:

- a. Geen maatregelen nemen.
- b. Bijmengen in stookolie verbieden en enkel dieselnorm (EN590) daarin toestaan.
- c. Inboeken in de zeevaart voor uitsluitend geavanceerde/(innovatieve) stromen.
- d. Bijmengen in de zeevaart onder de jaarverplichting eindigen vanaf 2021.

Daarbij staat in het IAK-document dat 'deze vier opties in de toelichting uitgebreider zijn omschreven'. Het college constateert echter dat de toelichting geen vermelding maakt van overwogen alternatieven. Daarmee ontbreekt ook een onderbouwing waarom de gekozen optie de meest wenselijke is.

2.1 Het college adviseert de verschillende overwogen alternatieven om de verstorende werking van biobrandstoffen in de zeevaart binnen de systematiek van de jaarverplichting aan te pakken in de toelichting te benoemen en te onderbouwen of en waarom de gekozen optie de meest wenselijke is.

3. Werkbaarheid

In een schriftelijk overleg op 6 oktober jongstleden inzake het Ontwerp wijziging Besluit energie vervoer is gemeld dat de inzet van biobrandstoffen in de zeevaart per 2021 op een 'beheerste wijze' zal worden beperkt onder de randvoorwaarde dat 1) de wettelijk vastgestelde nationale en internationale doelen gehaald kunnen worden en 2) het handelingsperspectief voor de sector zoveel mogelijk behouden blijft.³ Daarbij is gemeld dat 'de sector op korte termijn zal worden geconsulteerd'.

Het college merkt op dat het voorstel niet ingaat of de onderhavige wijziging aan deze uitgangspunten voldoet. Het constateert aanvullend dat de toelichting niet benoemt welke partijen zijn geconsulteerd bij de voorbereiding van het voorstel en wat de uitkomsten waren van deze consultatie.

³ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z17885&did=2020D38674>

Door deze missende elementen kan er volgens het college geen definitief oordeel worden gevormd over of de voorgenomen wijziging werkbaar is voor brandstofleveranciers.

3.1 Het college adviseert 1) nader in te gaan op de hierboven gestelde uitgangspunten en 2) te onderbouwen of de gekozen optie aan deze uitgangspunten voldoet.

3.2 Het college adviseert in de toelichting op te nemen welke partijen bij de voorbereiding van het voorstel zijn betrokken en welke uitkomsten dit heeft opgeleverd.

4. Gevolgen regeldruk

Het college constateert dat bij de paragraaf 'gevolgen' een PM post staat opgenomen. Daarmee wordt geen inzicht gegeven in de eventuele regeldrukgevolgen van de wijziging. Een dergelijke (kwantitatieve) uitwerking van de gevolgen acht het college wel van belang voor onderbouwde besluitvorming. Daarbij dient het voorstel inzicht te geven in hoeveel brandstofleveranciers met de gewijzigde systematiek te maken krijgen en wat er op handelingenniveau voor hen verandert.

4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten van het voorstel in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de conceptversie van dit voorstel:

De regeling niet vaststellen, tenzij rekening is gehouden met de adviespunten.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris