

POSITION PAPER

RED3 implementatie in Nederland

29 augustus 2024

Achtergrond

De Nederlandse regering is voornemens per 1 januari 2026 de Renewable Energy Directive 3 (RED3) in Nederland te implementeren. De Wet Milieubeheer (Wmb) en het onderliggende Besluit energie vervoer (Bev) en de Regeling energie vervoer (Rev) worden hiertoe gewijzigd. Het voorstel tot wijziging van de Wmb is eind 2023 in consultatie gegaan. De RED3 geeft voor verduurzaming van transport aan lidstaten de optie om te sturen op 29% hernieuwbare energie in 2030 óf op 14,5% CO₂-ketenreductie in 2030. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) kiest in het verlengde van het Klimaatakkoord voor die laatste optie en introduceert daarmee voor een nieuwe handelssystematiek op CO₂-basis.

Dat betekent dat het huidige HBE-systeem, dat stuurt op hernieuwbare energie, komt te vervallen. Het huidige systeem stuurt op energie-inhoud en beloont leveringen van hernieuwbare energie aan vervoer met Hernieuwbare Energie Eenheden (HBE's). Eén HBE staat gelijk aan 1 GJ hernieuwbare energie. HBE's worden in het nieuwe systeem vervangen door Emissie Reductie Eenheden (ERE's). Vanaf 2026 worden brandstofleveranciers beloond met één ERE per kilogram gerealiseerde reductie van CO₂-equivalenten. ERE's zullen, net als HBE's, verhandelbaar zijn en in te zetten zijn door partijen met een jaarverplichting om aan hun verplichting te voldoen.

Nieuw is ook dat I&W ervoor kiest om aparte sectordoelen in te voeren. In het huidige systeem kunnen leveringen aan alle vervoerssectoren tezamen bijdragen aan de jaarverplichting van leveranciers aan wegvervoer. Dat betekent dus dat brandstofleveranciers in de scheep- en luchtvaart geen verplichtingen hebben maar wel HBE's kunnen verwerven, om die vervolgens te verhandelen met brandstofleveranciers voor wegvervoer die wel aan de jaarverplichting moeten voldoen. Met de nieuwe Wmb wordt hier een einde aan gemaakt doordat iedere vervoerssector een aparte reductieverplichting krijgt om uiteindelijk tot 14,5% CO₂-reductie te komen in de sector als geheel. De sectoren met een verplichting worden: luchtvaart, zeevaart, binnenvaart en wegvervoer. De toegestane grondstoffen en limieten per sector zullen worden vastgesteld in een nieuw Besluit energie vervoer. In een Kamerbrief heeft I&W een aantal voorstellen al aangekondigd. In dit position paper geeft de NVDB daarop haar reactie.

Uitgangspunten NVDB

De inzet van duurzame biobrandstoffen is binnen de mobiliteitssector de meest betaalbare maatregel om CO₂-reductie te realiseren met hernieuwbare energie. Dat betekent dat met relatief lage kosten veel CO₂-uitstoot kan worden bespaard. Om de inzet van biobrandstoffen te stimuleren en verder op te schalen, streeft de NVDB naar een ambitieus overheidsbeleid dat op de lange termijn zekerheid geeft over het inzetten van duurzame biobrandstoffen. Dit draagt immers bij aan investeringszekerheid die nodig is om de productie van duurzame biobrandstoffen verder op te schalen.

De NVDB zet hierbij in op zo veel mogelijk eigen Nederlandse en Europese productie: in de transitie naar een duurzaam energiesysteem moet strategische onafhankelijkheid worden gestimuleerd. Duurzame brandstoffen geproduceerd uit een brede duurzame grondstoffenbasis zullen daarom in de toekomst steeds meer moeten worden ingezet. Wij maken ons aldus sterk voor een op lange termijn voorspelbaar overheidsbeleid dat innovatie en investeringen in Nederland en Europa stimuleert.

In dit kader pleit de NVDB voor overheidsbeleid dat een brede grondstoffenbasis accepteert om een groot potentieel, betaalbaarheid, diversifiëring en innovatie te faciliteren. De biobrandstoffensector investeert in het bruikbaar maken, uitbreiden en optimaal benutten van het aanbod van duurzame biograndstoffen. Dit is noodzakelijk om te voorzien in de toenemende vraag naar biobrandstoffen en andere toepassingen, bijvoorbeeld vanuit de chemie en materialensector. Het beschikbare potentieel moet worden benut en grondstoffen moeten zo optimaal mogelijk worden ingezet. Dat betekent ook dat voor de toename van het gebruik van duurzame biobrandstoffen niet uitsluitend kan worden gerekend op grondstoffen vermeld op Annex IX A; ook andere grondstoffen moeten kunnen bijdragen aan deze groei. Diversificatie en betere benutting van alle duurzame grondstoffen draagt bovendien bij aan een verdergaande opschaling van biograndstoffen in Nederland. Beperkingen en limieten op grondstoffengebruik moeten zorgvuldig worden afgewogen en geen belemmering vormen voor een kosteneffectieve CO₂-reductie en betaalbare oplossingen voor een beter klimaat.

Sectorverplichtingen & vrije ruimte

De NVDB vindt het belangrijk dat iedere vervoerssector verantwoordelijk is voor de eigen verduurzaming. Om deze reden verwelkomt de NVDB het voorstel in de nieuwe Wmb om binnen iedere transportsector een aparte jaarverplichting op te leggen aan brandstofleveranciers. Een aandachtspunt daarbij is de introductie van vrije ruimtes zoals nu voorgesteld door het ministerie van I&W. Door sommige sectoren vrije ruimte te geven, kunnen deze sectoren binnen de vrije ruimte in hun verplichting ERE's uit andere sectoren inzetten om aan hun doelstellingen te voldoen. Dat betekent bijvoorbeeld dat een brandstofleverancier in de binnenvaart een ERE verkregen voor een levering aan de sector land kan gebruiken (door deze te kopen) om aan de jaarverplichting te voldoen. Voor binnenvaart en zeevaart wordt een gelimiteerde vrije ruimte voorgesteld. Voor de luchtvaart bestaat de gehele sectorverplichting uit vrije ruimte.

De vrije ruimte onder de verplichtingen voor binnenvaart en zeevaart lijkt ingegeven door betaalbaarheid. Zo wordt er immers extra flexibiliteit geboden om aan deze verplichtingen te voldoen zónder dat de hernieuwbare energie persé aan diezelfde sector moet zijn geleverd. Het biedt ook een afzetmarkt in het geval in één van de andere sector meer ERE's wordt gegenereerd dan noodzakelijk voor de jaarverplichting. Dit mechanisme van flexibiliteit leidt echter automatisch ook tot onvoorspelbaarheid voor de partijen die investeren in duurzame biobrandstoffen voor de binnenvaart en zeevaart. Bovendien voegt deze benadering extra complexiteit toe aan het systeem. De NVDB is derhalve geen voorstander van de vrije ruimte in deze sectoren.

De NVDB heeft ook zorgen bij de volledige vrije ruimte voor de sector luchtvaart. De reden voor vrije ruimte is in dit geval dat de ReFuelEU Luchtvaart Verordening geen aanvullende verplichting op grond van de RED3 zou toestaan, om een gelijk speelveld in Europa te borgen. Omdat duurzame luchtvaartbrandstoffen nog relatief kostbaar zijn, zullen brandstofleveranciers waarschijnlijk hun doelstelling grotendeels invullen door het kopen van ERE's uit andere sectoren. Dit kan zolang maar wordt voldaan aan de verplichting op basis van de ReFuelEU Luchtvaart Verordening. De NVDB is hier geen voorstander van omdat ook de luchtvaartsector mee moet in het tempo van verduurzaming van

de andere sectoren. Dit is ook gewenst met het oog op stabiliteit en voorspelbaarheid voor partijen die investeren in dergelijk brandstoffen. De voorgenomen aanpak veroorzaakt een onvoorspelbare vraag naar duurzame luchtvaartbrandstoffen. Bovendien zit deze vrije ruimte het behalen van de doelen in het Duurzame Luchtvaartakkoord in de weg: dit akkoord zet in op een volume van 14% duurzame luchtvaartbrandstoffen in 2030.

Zoals hiervoor aangestipt, beargumenteert het ministerie van I&W dat de ReFuelEU Luchtvaart Verordening geen additionele ambities toelaat in lidstaten met het oogmerk een gelijk speelveld in Europa te waarborgen. De NVDB is ten principale van mening dat het ongewenst is om een hogere nationale bijdrage van welke sector dan ook te beperken als dit nodig is voor het realiseren van Europese en nationale klimaatdoelen. In dit specifieke geval is de NVDB voorts van mening dat de argumentatie terzijde moet worden gelegd, omdat de RED3 expliciet van lidstaten verlangt dat hernieuwbare transportbrandstoffen worden ingezet en dat de luchtvaartbrandstoffen hiervan onderdeel uitmaken. Bovendien is er kennelijk ook geen belemmering om een hogere sectordoelstelling in het leven te roepen voor brandstofleveranciers aan de zeevaart. Ook valt op dat de ReFuelEU Luchtvaart Verordening stuurt op volume van de brandstoffen en niet op CO₂-ketenreductie. Er wordt nu in Nederland een aparte sectordoelstelling voorgesteld voor brandstofleveranciers aan de luchtvaart, maar op dit niveau is een grove vertaling gemaakt van volume naar CO₂-ketenreductie. Ook dit getuigt niet van een geharmoniseerde uitleg van de ReFuelEU Luchtvaart Verordening.

Acceptatie grondstoffen

In het verlengde van het eerdergenoemde uitgangspunt van een brede acceptatie van grondstoffen signaleert de NVDB een aantal aandachtspunten. Dit betreft onder andere de inzet van conventionele biobrandstoffen (uit voedsel- en voedergewassen). De RED3 maakt voor het specifieke transportdoel geen onderscheid tussen vervoerssectoren en staat de inzet van conventionele biobrandstoffen in alle sectoren in beginsel toe, mits op het totale niveau van de verplichting wordt voldaan aan de gestelde limiet (consumptieniveau uit 2020 + 1%).

I&W stelt echter voor om de inzet van conventionele biobrandstoffen alleen toe te staan in de sector land. De NVDB pleit ervoor om de inzet van deze grondstoffen ten minste ook toe te staan in de sector binnenvaart. Wat betreft de infrastructuur en logistiek kent de binnenvaartsector een grote verbondenheid met de landsector wat betreft de brandstofinfrastructuur. Daarnaast staat de binnenvaart voor een grote verduurzamingsuitdaging. Om hier op een efficiënte wijze aan bij te dragen, die bovendien betaalbaar is, zou het logisch zijn om deze sector aan te laten sluiten bij wegvervoer en de inzet van conventionele biobrandstoffen op dezelfde wijze te accepteren. Daarbij moet worden vermeld dat het aantoonbaar duurzame grondstoffen zijn. Daar waar terughoudendheid het gevolg is van zorgen over ILUC-risico's is het van belang dat deze vermeende risico's inmiddels aanvullend worden geadresseerd in de EU Ontbossingsverordening (EUDR). Indien wordt gekozen om de inzet van conventionele biobrandstoffen in de komende jaren additioneel in te zetten boven op het voorgestelde groeipad, dan wordt daarmee ook voorkomen dat fossiele brandstoffen in de binnenvaart een groter beslag leggen op het carbon budget van Nederland.

Voorts pleit de NVDB voor de acceptatie van Annex IX B materialen in de sector zeevaart, die bijdragen aan een betaalbare realisatie van de jaarverplichting. De RED3 kent een sterke verbondenheid met de FuelEU Zeevaart Verordening, de Europese verordening die direct verplichtingen voor CO₂-reductie legt op rederijen. Eén van de genoemde doelen in de FuelEU Zeevaart Verordening is het stimuleren

van Annex IX B materialen in de sector, omdat de EU erkent dat deze grondstoffen de meest marktrijpe technologie zijn om het zeevervoer te verduurzamen, en dat deze op korte termijn beschikbaar zullen zijn.¹ De NVDB pleit ervoor om met de Nederlandse implementatie van de RED3 aansluiting te vinden bij dit doel en de Nederlandse zeehavens aantrekkelijk te maken voor de afzet van o.a. duurzame biobrandstoffen op grond van Annex IX B materialen. De NVDB vindt het in deze context extra opmerkelijk dat in een recente Memorandum of Understanding (MoU) met België is afgesproken om ook in België Annex IX B grondstoffen niet toe te staan in de RED-systematiek om gelijk speelveld te behouden.² Op deze manier vinden beide landen geen aansluiting bij de doelen van de EU voor wat betreft zeevaart.

In het kader van de MoU met België is tevens afgesproken een limiet van 1% (op basis van energie-inhoud) in de zeevaart te stellen op dierlijk vet categorie 3 en vergelijkbare stromen.³ Vanuit de NVDB uiten wij onze zorgen over deze limiet, omdat op deze manier opnieuw de mogelijkheden voor betaalbare CO₂-reductie zeevaart verder worden beperkt. Binnen de systematiek van CO₂-ketenreductie zouden deze en andere stromen niet moeten worden beperkt door limieten en zeker niet op het moment dat hier in de RED3 geen grondslag voor bestaat. Het zonder limiet (of correctiefactor) accepteren van deze grondstoffen sluit bovendien aan bij de RED3.

Meer ruimte onder limieten

De RED3 limiteert conventionele biobrandstoffen op het niveau van het gebruik van die grondstoffen in 2020, met een maximum van 7% van het totale energieverbruik van de vervoerssector. In Nederland is dat consumptieniveau vastgelegd op 1,4% (energie-basis). Voor Annex IX B grondstoffen geldt een limiet van 1,7% (energie-basis) op grond van de RED3. I&W stelt omgerekend een limiet op CO₂-basis voor van 1,2% voor conventionele biobrandstoffen in het wegvervoer en voor biobrandstoffen uit Annex IX B grondstoffen van 4,29% in land, 11,07% in binnenvaart en 4,77% in luchtvaart.

De NVDB uit haar zorgen over de manier waarop deze limieten worden gesteld. De systematiek moet in acht nemen dat verbeteringen in het productieproces leiden tot meer CO₂-reductie – dit is één van de doelstellingen van een systeem dat stuurt op CO₂-intensiteit van de brandstoffen. Het gevolg is nu dat verbeteringen in het productieproces leiden tot de aanmaak van meer ERE's per geleverde PJ hernieuwbare brandstof. Dat betekent dus ook dat de limieten sneller bereikt worden met hetzelfde volume dat fysiek wordt ingezet. Dat betekent dat de verbeterde ketenprestatie binnen dit systeem met limieten wordt bestraft. De NVDB wil voorkomen dat op deze manier verbeteringen in het productieproces worden tegengehouden. Daarom pleit de NVDB voor een verhoging van de limiet op conventionele biobrandstoffen met 1%-punt (per afzonderlijke sectorverplichting) in lijn met de ruimte die de RED3 biedt voor de groei ten opzichte van het consumptieniveau in 2020.

Ook voor Annex IX B-brandstoffen pleit de NVDB voor een toename in fysiek volume onder de limiet. Daarvoor geldt in eerste plaats dezelfde argumentatie als bij conventionele biobrandstoffen. Daar komt bij dat de Europese Commissie recent Annex IX bij de RED heeft herzien en meer grondstoffen

¹ Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in het zeevervoer, en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG, 13 juli 2023, overweging 24.

² Memorandum of Understanding on the Implementation of the 2023 Revised Renewable Energy Directive for the Maritime Transport, Inland Navigation And Aviation Sectors, 11 juni 2024, Paragraph 2.6, [stcrt-2024-18385.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

³ Idem, Paragraph 2.7.

heeft toegevoegd onder de categorie Annex IX B.⁴ Dat betekent een groei in Annex IX B stromen. Dan moet ook ruimte worden geboden voor fysieke groei van deze duurzame biobrandstoffen. Immers, als de limiet op hetzelfde niveau blijft, betekent het de facto dat er minder ruimte komt voor uitbreiding van die grondstoffen. De NVDB vindt dat op basis van een gedegen marktanalyse de potentie van de additionele grondstoffen in kaart moet worden gebracht, waaruit hogere limieten per sector kunnen worden afgeleid en waarbij extra ruimte wordt geboden voor verbeterde ketenpresentaties.

In aanvulling hierop kan in de rapportage nader worden onderbouwd welke gelimiteerde bijdrage van deze grondstoffen gerechtvaardigd is voor de sector zeevaart, waarbij de grote bunkerpositie van Nederland nadrukkelijk wordt meegewogen en die rechtvaardigt dat Nederland relatief veel inzet op Annex IX B materialen in verhouding met andere lidstaten. Meer ruimte voor Annex IX B zou de betaalbaarheid ten goede komen, omdat Nederland een aantrekkelijk land kan worden voor de inzet van deze grondstoffen. De NVDB signaleert dan ook dat noch de Tweede Kamer noch vanuit het Klimaatakkoord ooit is gevraagd om een limiet op IX B. Er is dus vanuit dit perspectief geen reden om af te zien van een hogere limiet op deze grondstoffen.

Correctiefactoren

De consultatieversie van de Wmb biedt een grondslag om via lagere regelgeving correctiefactoren <1x toe te passen op de inzet van biobrandstoffen uit bepaalde materialen die niet in Annex IX voorkomen (en zijn geclassificeerd als 'Overig'). De NVDB is hier geen voorstander van, omdat de inzet van correctiefactoren via lagere regelgeving bijdraagt aan onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Het Besluit en de Regeling energie vervoer kunnen bovendien relatief eenvoudig worden gewijzigd wat de onvoorspelbaarheid vergroot. Dit draagt niet bij aan de investeringszekerheid die voor de producenten van duurzame biobrandstoffen zo hard nodig is. Hetzelfde geldt voor het toepassen van correctiefactoren <1x bij de uitruil van ERE's tussen verschillende sectoren, hetgeen de consultatieversie van de Wmb ook een grondslag voor biedt. Deze uitruil vindt plaats wanneer een bepaalde sector ERE's koopt uit een andere sector om de vrije ruimte in te vullen. Ook hiervan is de NVDB geen voorstander omwille van de onzekerheid en onvoorspelbaarheid.

Raffinageroute

Onderdeel van de RED3-implementatie is ook een subdoel voor het gebruik van hernieuwbare waterstof als transportbrandstof, waarvoor het gebruik van hernieuwbare waterstof voor de productie van conventionele fossiele brandstoffen (de 'raffinageroute') meetelt. De raffinageroute is een manier om investeringen in elektrolyzers te stimuleren. Brandstofproducenten kunnen ERE's (in dit geval RaRe's: Raffinage Reductie Eenheden) krijgen voor elke kilogram CO₂-reductie die zij realiseren door fossiele waterstof in hun raffinaderij te vervangen met hernieuwbare waterstof. Deze RaRe's kunnen worden verhandeld met brandstofleveranciers met een jaarverplichting. De inzet van RaRe's wordt gelimiteerd tot het niveau van het subdoel voor hernieuwbare waterstof. In aanvulling daarop zal een correctiefactor <1x worden toegepast. Hierdoor wordt de inzet van RaRe's uiteindelijk vervangen door de directe inzet van hernieuwbare waterstof in vervoer op het moment dat deze brandstoffen beschikbaar komen. De NVDB is voorstander van deze aanpak, omdat dit voorspelbaarheid geeft over de positie van de raffinageroute binnen het ERE-systeem en de inzet van deze route niet ten koste gaat van hernieuwbare brandstoffen.

⁴ [Biofuels – updated list of sustainable biofuel feedstocks \(europa.eu\)](https://europa.eu/biofuels).

Flankerend beleid met fiscale prikkels

Ter ondersteuning van het vervangen van fossiele brandstoffen door hernieuwbare energie is de NVDB ook voorstander van fiscale prikkels. Hoewel dit buiten de reikwijdte van de RED3 implementatie valt, roept de NVDB op om het huidige accijnsstelsel te herzien en te differentiëren tussen fossiele brandstoffen en hernieuwbare energie. Dit verkleint de onrendabele top en kan bijdragen aan verdergaande inspanningen van het Nederlandse bedrijfsleven om hernieuwbare energie in te zetten. In dat kader zou de herintroductie van (het verlaagde accijnstarief voor) rode diesel in de landbouw moeten worden heroverwogen. In plaats van de accijnsmaatregel te richten op rode diesel zou het aantrekkelijker maken van hernieuwbare brandstoffen beter aansluiten bij de toekomstige verduurzamingsopgave.

Waar het voorgaande zich richt op de inzet van hernieuwbare brandstoffen in mobiliteit kunnen hernieuwbare brandstoffen ook in de industrie worden ingezet als duurzaam alternatief voor fossiele brandstoffen (aardgas). Tot voor kort was dit ook rendabel op basis van het accijnstarief dat gold voor zware stookolie. Bepaalde hernieuwbare brandstoffen vielen namelijk ook onder dit tarief. Echter is het tarief voor brandstoffen in de categorie zware stookolie aanzienlijk verhoogd (van € 41,31 naar € 654,53 per 1.000 kg.) De NVDB pleit ervoor deze verhoging te heroverwegen specifiek voor de hernieuwbare brandstoffen die hierdoor zijn geraakt.