

Vergaderjaar 2025–2026

36 766

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de accijns in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad

E

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEEDE VERSLAG

Ontvangen 6 februari 2026

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het tweede verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat/Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 20 januari jl. met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB, VVD, FvD en de fractie-Visseren-Hamakers hebben nog enkele vragen. In het navolgende ga ik in op de vragen in het verslag, waarbij de beantwoording in enkele gevallen is samengenomen om redenen van samenhang. Ik ga eerst in op vragen over specifieke grondstoffen en energiedragers. Vervolgens op vragen over de gevolgen voor specifieke sectoren die onder de brandstoftransitie-verplichting vallen, daarna op vragen over de nalevingskosten en ten slotte op de nog resterende vragen.

Vragen over specifieke grondstoffen of energiedragers

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA merken op dat waterstof geen grote rol zal spelen in de vervoerssector als directe toepassing, nu elektrische oplossingen vaak beter zijn qua kosten en milieurendement. Niettemin kan het bij sommige sectoren een rol spelen en er zijn nog volop technologische innovaties voor met name zwaar en luchttransport. Daarnaast is het grote probleem dat groene waterstofproductie (nog) duur is en de vraag onvoldoende, waardoor investeerders steeds meer afhaken, de kip-ei-vraag. Deelt de regering de indruk van deze leden dat daarom vraagstimulering nog verder zal moeten worden ondersteund door overheidsmaatregelen? Kan daarbij worden gepermitteerd om vraagstimulering vanuit de transportsector over te slaan – zeker waar andere landen dat wel doen – en daarmee een innovatie-voorsprong kunnen nemen? En ondergraaft de regering daarmee niet het streven van bijvoorbeeld de Rotterdamse en Amsterdamse haven om een belangrijke hub voor groene waterstof te worden?

De regering deelt het beeld van de fractie van GroenLinks-PvdA. De wegsector zal naar verwachting in het eindbeeld in overgrote mate energie uit batterijen gebruiken. Groene waterstof zal nodig zijn in de scheep- en luchtvaartsectoren als basis voor synthetische brandstoffen, in de industrie en mogelijk in een deel van het zwaar wegvervoer. Het voorliggende wetsvoorstel voor implementatie van de Europese RED-III richtlijn biedt de regering de mogelijkheid om vraagstimulering toe te passen in de weg-, zeevaart- en binnenvaartsectoren via subverplichtingen (zie artikel 9.7.2.1, eerste en derde lid, van de Wet milieubeheer). In het voorstel tot wijziging van het Besluit energie vervoer ter implementatie van de RED-III wordt van deze ruimte ook gebruik gemaakt, door van brandstofleveranciers aan alle drie de sectoren te verlangen dat zij een deel van hun brandstoftransitieverplichting invullen met hernieuwbare waterstof (gebaseerde brandstof) leveringen (subdoel RFNBO). De regering bereidt daarnaast een wet voor die het gebruik van groene waterstof in de industrie verplicht stelt (jaarverplichting industrie – titel 9.10 van de Wet milieubeheer).

De regering maakt ook gebruik van subsidieregelingen om de vraag naar groene waterstof te stimuleren in de weg- en binnenvaartsector. Voor het wegvervoer is er de Subsidieregeling Waterstof in Mobiliteit (SWiM¹) die tot en met 2029 afgestemde investeringen in waterstoftankinfrastructuur (aanbod) en waterstofvoertuigen (vraag) jaarlijks subsidieert. In de brief «Energietransitie Binnenvaart» van 17 september 2024,² is de Kamer onder meer geïnformeerd over een nieuwe subsidieregeling voor scheepseigenaren, gericht op investeringen in hernieuwbare aandrijflijnen. Deze regeling wordt grotendeels gefinancierd vanuit het Klimaatfonds. Op grond van die regeling kunnen scheepseigenaren een tegemoetkoming krijgen in de kosten van, onder meer, waterstof aandrijflijnen.

De leden van de fractie van GroenLinks-PVDA vragen of de regering met deze leden ook van mening is dat de implementatie van RED III primair een reductie van CO₂-uitstoot na dient te streven? Op termijn is daarbij de rechtstreekse inzet van groene waterstof het doel, de zogenaamde massabalansregeling te prefereren. Maar zolang er letterlijk nog geen transportleidingen voor waterstof zijn – mede door de kip-ei-vraag – zou voor bijvoorbeeld vijf jaar door credits (een book-claim-stelsel) de ontwikkeling op gang kunnen worden gebracht. Is het juist dat de Europese richtlijn (RED III) dit niet mogelijk maakt, maar dat andere landen het wel zo doen? Is Nederland hier te voorzichtig? Waarom kan de book & claim ook in ons land wel worden toegepast voor de industrie maar niet (tijdelijk) voor de raffinageroute? Is daarbij dan voor zowel de industrie als het transport gewaarborgd dat de groene waterstofproductie daadwerkelijk wordt uitgebreid, omdat door een hogere vraag en dus een hogere marktprijs, meer producenten de productie zullen willen verhogen? En dat niet onbedoeld de fossiele brandstofproductie wordt beloond? Als dit is gewaarborgd, kan toch de facto een significante reductie van CO₂-uitstoot worden bewerkstelligd en daarmee een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de Nederlandse doelstellingen? Deze leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of de regering bereid is om het book & claim-systeem in ieder geval wel tot en met 2029 toe te staan voor de raffinageroute en nog voor de komende zomer een toepasselijke aanpassing van de wet aan beide Kamers voor te leggen. En is de regering bereid tegelijkertijd de strikte eis van massabalans in Brussel aan te kaarten, waarbij aangedrongen kan worden op een latere

¹ Paragraaf 2.1 van de Tijdelijke subsidieregeling zero-emissie mobiliteit (wetten.nl – Regeling – Tijdelijke subsidieregeling zero-emissie mobiliteit – BWBR0049842)

² Kamerstuk 31 409, nr. 465

ingangsdatum van deze eis bij een eerstvolgende herziening van de Renewable Energy Directive (RED IV)?

De implementatie is gericht op het behalen van de doelen uit de RED-III, inclusief de bijbehorende subdoelen voor bijvoorbeeld hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO).

Het is juist dat de RED-III regels niet toestaan via een book-and-claim mechanisme grijze waterstof te vergroenen en bij te laten dragen aan de Europese doelen. De meeste landen die tot nu toe voorstellen hebben gepubliceerd, volgen deze lijn in de nationale systematiek.

Voor de industrie wordt gekozen voor book-and-claim in de periode voor 2030 omdat op de korte termijn de fysieke mogelijkheid ontbreekt om verschillende industriële clusters van hernieuwbare waterstof te voorzien door vertragingen m.b.t. het landelijk waterstofnet.

Voor de vervoersector speelt deze beperking niet: waterstoftankstations kunnen per vrachtwagen worden beleverd (tubetrailers). Raffinaderijen kunnen door hun ligging kiezen voor eigen waterstofprojecten of voor fysieke belevering door derden. Bovendien hebben zij geen verplichting tot inzet van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong binnen de brandstoftransitieverplichting, maar via de zogeheten raffinage-route van titel 9.8 van de Wet milieubeheer wel de mogelijkheid om credits (raffinagereductie-eenheden) aan te maken en te verhandelen ten behoeve van de inzet door partijen die een jaarverplichting hebben ex titel 9.7 van de Wet milieubeheer.

De middelen zijn dus reeds beschikbaar om een significante CO₂-reductie te realiseren door de inzet van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong binnen transport; direct via de aan de Tweede Kamer toegezegde verhoging van het RFNBO-subdoel met 2 PetaJoule alleen beschikbaar voor directe inzet van waterstof in mobiliteit (zie: 5^e voortgangsbrief implementatie RED-III vervoer, d.d. 10 dec 2025) en indirect via de raffinageroute.

In tegenstelling tot in de industrie, is het in mobiliteit dus niet nodig om (tijdelijk) gebruik te maken van een book-and-claim systeem.

De leden van de fractie van de BBB benadrukken dat de sterke nadruk op elektrificatie via beleidsinstrumenten haaks staat op het bevorderen van alternatieve brandstofmotoren – zoals die voor vloeibare hernieuwbare brandstoffen –, wat investeringen risicovol maakt. Op welke wijze gaat de regering de inconsistentie in het beleid wegnemen, zodat voertuigfabrikanten en transporteurs duidelijkheid krijgen over de gewenste investeringsroute op middellange termijn?

Er is geen sprake van inconsistentie in het beleid. Het wetsvoorstel biedt ruimte aan inzet van zowel hernieuwbare brandstoffen, groene waterstof en daarop gebaseerde brandstoffen en elektriciteit. Op de langere termijn verschillen mobiliteitssectoren wel in hun behoeften. De regering stimuleert de ontwikkeling van hernieuwbare brandstoffen en hun motoren in de lucht- en scheepvaartsectoren. In de wegsector zijn hernieuwbare brandstoffen een transitiebrandstof die op korte termijn benzine en diesel kunnen vervangen, zodat de productie opschaaft en er op middellange termijn hernieuwbare brandstoffen voor lucht- en scheepvaartbestemmingen beschikbaar zijn.

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat volgens de sector de voorgestelde uitsluiting van conventionele biobrandstoffen (ERE-C) voor

de binnenvaart onlogisch is, aangezien deze sector qua infrastructuur sterk verbonden is met de landsector en deze brandstoffen bijdragen aan betaalbare verduurzaming. Wat is de reden voor deze uitsluiting, aangezien de Europese Unie deze wel toestaat?

Het gebruik van conventionele biobrandstoffen vindt volledig plaats in de vorm van ethanol dat in benzine wordt bijgemengd. Bijmenging van conventionele biobrandstoffen in diesel – binnenvaartschepen varen op diesel – is in Nederland nihil.

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers leest in de nota naar aanleiding van het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel het volgende: «Op de inzet van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen zit in Nederland een limiet van 1,2%, ver onder de maximaal toegestane Europese limiet.» Dit lid vraagt de regering op welke wijze de Nederlandse limiet van 1,2% biobrandstofproductie uit rest- en afvalstromen tot stand is gekomen. Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers leest verder dat het gebruik van voedsel- en voedergewassen onder de huidige regels niet leidt tot meer landgebruik. Welke regels bedoelt de regering met «de huidige regels»? Welke aanpassing van wet- en regelgeving zal wel zorgen voor meer landgebruik?

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat, voor het behalen van de doelstelling hernieuwbare energie in vervoer, het aandeel van conventionele biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen niet groter is dan dat in 2020³. Ter uitvoering van deze afspraak, wordt het gebruik van conventionele biobrandstof beperkt tot 1,2% CO_{2eq}-ketenemissiereductie. Op wetsniveau is daarnaast vastgelegd dat alleen geleverde biobrandstof uit voedsel- en voedergewassen die volgens de gedelegeerde verordening (EU) 2019/807⁴ een laag risico op indirecte veranderingen van landgebruik (ILUC) hebben, ingeboekt mag worden.

Het gebruik van biobrandstof uit voedsel- en voedergewassen is nagenoeg stabiel gebleven tussen 2011 en 2023⁵. Het betrof bijna uitsluitend de inzet van biobrandstof uit suiker- en zetmeelhoudende gewassen als bioethanol in benzine. Voor biobrandstoffen die in Nederland worden ingezet komen de grondstoffen op basis van suiker- en zetmeelhoudende gewassen van buiten Nederland. Ook blijkt dat de sector werkt op basis van het cascaderingbeginsel, waardoor de stromen, die bij de voedselproductie vrijkomen, maximaal worden benut: eiwitten uit mais en tarwe voor veevoer worden gescheiden voor suikers voor ethanol-productie. Een verband tussen hogere voedselprijzen of voedsel-

³ In het Klimaatakkoord is afgesproken: «Daarom komen alle partijen overeen dat voor het realiseren van deze hernieuwbare energiedoelstelling voor transport (inclusief de 27 PJ) in ieder geval niet meer additionele biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in Nederland worden ingezet dan het niveau van 2020».

⁴ Gedelegeerde verordening (EU) 2019/807 van de commissie van 13 maart 2019 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het bepalen van de grondstoffen met een hoog risico van indirecte veranderingen in landgebruik waarbij een belangrijke uitbreiding van het productiegebied naar land met grote koolstofvoorraden waar te nemen valt, en de certificering van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen met een laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik (PbEU 2019, L 133). Indirecte verandering in landgebruik vindt plaats wanneer de traditionele productie van gewassen voor voedsel- en voederdoeleinden wordt vervangen door de teelt van gewassen voor biobrandstof, vloeibare biomassa en biomassa-brandstof. Dergelijke bijkomende vraag vergroot de druk op land en kan leiden tot de uitbreiding van landbouwgrond naar gebieden met hoge koolstofvoorraden, zoals bos en veen, met extra broeikasgasemissies tot gevolg.

⁵ NEa, Rapportage hernieuwbare energie vervoer in Nederland 2023, <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/rapportages-hernieuwbare-energie-voor-vervoer/documenten/publicatie/2024/06/14/rapportage-hernieuwbare-energie-voor-vervoer-in-nederland-2023>.

tekort en de vraag naar deze grondstoffen voor biobrandstof is vaak onderzocht, maar niet gevonden of verwaarloosbaar gebleken⁶. Gelet op deze vaststelling, wordt de afspraak uit het Klimaatakkoord, om de limiet gelijk te houden aan het niveau van fysieke inzet 2020, voortgezet. De productie van biobrandstoffen levert ook kansen op voor investeringen in duurzaam landgebruik voor voedsel en brandstoffen. Ontwikkelingen van voedselprijzen zijn afhankelijk van meerdere factoren, dus dit blijft altijd een aandachtspunt. Er zijn instrumenten beschikbaar, en reeds geïmplementeerd, om de ontwikkelingen op het gebied van biobrandstoffen duurzaam laten verlopen.^{7, 8}

Voorheen gold de jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer niet voor geleverde brandstoffen aan de binnenvaart en zeevaart. De mogelijkheid om een biobrandstof uit voedsel- en voedergewassen in te zetten om te voldoen aan de jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer, wordt niet uitgebreid naar de nieuwe sectoren binnenvaart en zeevaart. Op die manier blijft het bestaande niveau van biobrandstof uit voedsel- en voedergewassen behouden voor de sector land, te weten voor een sector waarop reeds een toeleveringsketen is gebaseerd.

In de nota naar aanleiding van het verslag bij onderhavig wetsvoorstel leest het lid van de fractie-Visseren-Hamakers het volgende: «Het is een basischemicalie die kan worden gebruikt als brandstof in de vorm van CBM of LBM en kan ook worden omgezet in bijvoorbeeld biomethanol, dat als brandstof te gebruiken is of als grondstof voor chemieproducten als plastic. In het bijzonder biomethanol en LBM lijken een belangrijke rol te spelen in het eindbeeld als energiedrager in de zeevaartsector. Er worden momenteel veel schepen besteld die op deze brandstoffen kunnen varen. Hiertoe is het wel belangrijk dat de infrastructuur om LBM te produceren, transporteren, opslaan, leveren en gebruiken wordt opgeschaald.» Voornoemd lid vraagt de regering wat haar ambitie is om de infrastructuur op te schalen, voor zowel de zeevaart, het gebruik van biogas, als voor het gebruik van grondstof voor plastic? En wat zijn de consequenties voor de hoeveelheid dierlijke producten die nodig zouden zijn voor deze opschaling? Investeert de regering nu al in deze opschaling of heeft zij plannen te investeren in deze opschaling? En, zo ja, wat voor investeringen betreft dit?

In de zeevaart voert de regering een technologie-neutrale aanpak met het voorliggende wetsvoorstel. Er gelden geen specifieke doelen voor specifieke brandstoffen. De regering heeft de ambitie om het gebruik van fossiele grondstoffen in de chemie, o.a. voor de productie van plastics, stapsgewijs te vervangen door duurzame koolstofbronnen, zoals gerecyclede kunststoffen, duurzame biograndstoffen en CO₂-gebaseerde grondstoffen. Er worden geen specifieke doelen gesteld voor de inzet van specifieke duurzame biograndstoffen.

De regering investeert in de opschaling van duurzame grondstoffen via bestaande beleidsinstrumenten en subsidies zoals de DEI+. Daarnaast werkt de regering aan de opschaling van groen gas middels bestaande instrumenten zoals de SDE++, de aangekondigde bijmengverplichting

⁶ Kennisinstituut voor Mobiliteit, Biobrandstoffen in relatie tot voedsel- en voedergewassen, <https://www.kimnet.nl/documenten/2025/05/01/biobrandstoffen-in-relatie-tot-voedsel-en-voedergewassen>.

⁷ Reconciling food security and bioenergy: Priorities for action; Kline et al 2016; (PDF) Reconciling food security and bioenergy: Priorities for action.

⁸ Zie ook rapport Studio Gear Up: Inzet van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen, par 2.7 (Inzet van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen | Rapport | Rijksoverheid.nl).

groen gas (titel 9.9 van de Wet milieubeheer) en flankerend beleid op het gebied van vergunningsverlening.

De opschaling van duurzame brand- en grondstoffen (waaronder groen gas) leidt niet tot een beoogde toename van de productie van dierlijke producten. De inzet richt zich primair op (plantaardige) reststromen, afvalstromen en secundaire grondstoffen. Dierlijke grondstoffen worden, waar toegepast, betrokken uit bestaande reststromen (zoals dierlijke vetten en mest) en niet uit extra dierlijke productie. De hoeveelheid mest die in de toekomst vergist zal worden voor groengasproductie is afhankelijk van de omvang van de veestapel. Productie van groen gas uit dierlijk mest wordt gestimuleerd door de SDE++.

Vragen over de gevolgen voor specifieke sectoren die onder de brandstoftransitieverplichting vallen

De leden van de fractie van de BBB merken op dat mobiele machines – zoals in de landbouw – niet horen in de scope van de jaarverplichting volgens Europese documenten en dat landbouwvoertuigen zelfs expliciet zijn uitgesloten van het nieuwe emissiehandelssysteem EU ETS-2. Waarom handhaaft Nederland de inclusie van mobiele machines in de jaarverplichting? En kan de regering uitleggen waarom deze uitzondering wordt gemaakt? Nu de herinstructie van het verlaagde accijnstarief – rode diesel – van de baan is, is de regering bereid een nieuwe fiscale stimulans voor de sector te introduceren, maar dan bijvoorbeeld gericht op het bevorderen van hernieuwbare brandstoffen?

Er bestaat al enkele jaren een jaarverplichting voor mobiele machines, en die wordt bij dit wetsvoorstel gehandhaafd. Het uitzonderen van leveringen aan mobiele machines leidt tot hoge administratieve lasten voor brandstofleveranciers en hoge uitvoeringslasten voor de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). Bovendien is elektrificatie van mobiele machines momenteel nog beperkt mogelijk en zijn hernieuwbare brandstoffen op korte termijn dus nodig om emissies afkomstig van deze voertuigen te reduceren. Besluitvorming over een eventuele fiscale stimulans voor hernieuwbare brandstoffen, al dan niet beperkt tot de landbouwsector, is aan een volgend kabinet en staat los van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat België RED III niet per 1 januari 2026 volledig zal omzetten. Dit in tegenstelling tot wat de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat tijdens het wetgevings-overleg met de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer op 29 september 2025 heeft aangegeven. In plaats daarvan is door de Belgische overheid aan de sector gecommuniceerd dat zij voor 2026 slechts een beperkte verhoging van de bijmengverplichting voor de landhandel door zal voeren. Voor brandstofleveranciers die in België leveren aan de binnenvaart en zeevaart zal op dat moment dus nog geen bijmengplicht gelden. Dit zal in de binnenvaart en zeevaart leiden tot zogenaamd «bunkertoerisme». Verschillende klanten in deze sectoren hebben al aangegeven hun leveringen naar Antwerpen te willen verplaatsen. De verwachting is dat ongeveer 65% van de huidige bunkers in Rotterdam zal uitwijken naar Antwerpen en Singapore. Deze ontwikkeling ondermijnt niet alleen de doelstelling van RED III, maar raakt ook direct aan de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven. Het is onwenselijk dat omliggende Noordwest-Europese havens andere regels hanteren dan Nederland – zoals nationale koppen die het investeringsklimaat aantasten –, zeker nu België de implementatie uitstelt en «bunkertoerisme» verwacht wordt. Welke concrete mitigerende maatregelen is de regering voornemens te nemen op zeer korte termijn om te voorkomen

dat de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven direct geraakt wordt en om de voorgenomen uitwijking van bunkers te stoppen?

Graag verwijs ik de leden van de fractie van de BBB naar de brief die ik op 10 december 2025 naar de Tweede Kamer verstuurd (Kamerstuk 32 813, nr. 1546), waarin ik heb uitgelegd dat ik de jaarverplichtingen voor brandstofleveranciers aan binnenvaart- en zeevaartbestemmingen die gelden in het jaar 2026 verlaag. Op dit moment is stookolie in Nederland nog steeds goedkoper dan in Singapore en vergelijkbaar met de prijs in Antwerpen⁹.

De leden van de fractie van de VVD hebben de regering de volgende vragen te stellen over de mitigerende maatregelen:

- 1. Op basis van welke berekeningssystematiek is de regering tot de gewijzigde cijfers gekomen voor wat betreft de mitigerende maatregelen op het gebied van brandstoffen?*
- 2. Op welke wijze beoordeelt de regering de zorgen van de sector dat de beoogde (mitigerende) maatregelen mogelijk niet het gewenste effect hebben, namelijk het borgen van een gelijk speelveld? Welke mogelijkheden heeft de regering (nog meer) om ook op dit punt het gelijke speelveld zo veel als mogelijk te borgen?*

De regering heeft gekeken wat de daadwerkelijke inzet van hernieuwbare energie in de binnenvaart- en scheepvaartsectoren was in 2024 alsook de voorgenomen verplichting voor 2026. Voor 2025 is nog niet bekend hoeveel hernieuwbare brandstof er is geleverd aan deze sectoren. Aangezien de regering wil voorkomen dat het aandeel hernieuwbare brandstoffen in 2026 omlaag moet ten opzichte van 2025, is het gemiddelde tussen de daadwerkelijke inzet in 2024 en de voorgenomen verplichting voor 2026 gekozen als nieuwe verplichting voor het jaar 2026.

Ten aanzien van het gelijke speelveld is de vraag telkens: een gelijk speelveld voor wie? Met deze maatregel hebben sommige brandstofleveranciers een financiële strop te verduren, omdat zij al hernieuwbare brandstoffen hadden ingekocht die zij nu niet meer kunnen verkopen. Andere brandstofleveranciers zullen minder hoeven in te kopen, waardoor hun prijzen lager kunnen zijn. Hernieuwbare brandstofproducenten zien een deel van de onderbouwing van hun investeringsbeslissingen verdwijnen, en rederijen en schippers worden geconfronteerd met een verlaagd ambitieniveau, terwijl zij soms al een stapje sneller wilden gaan. Informatie over de bovenstaande zaken is vaak slecht te ontsluiten. De binnenvaartbunkermarkt is niet transparant, en prijsafspraken komen vaak onderhands tot stand. We hebben geen signalen ontvangen die erop duiden dat de fossiele brandstofprijzen nu uit de pas lopen met de buurlanden.

Vragen over nalevingskosten

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat een van de belangrijkste risico's de verwachte aanzienlijke stijging van de kosten voor brandstofleveranciers betreft. De CO₂-reductieverplichtingen in de Emissiereductie-eenheid (ERE)-systematiek vereisen een verviervoudiging van de fysieke inzet van hernieuwbare energie in de Nederlandse vervoersmarkt in 2030 ten opzichte van het jaar 2023. Dit leidt tot hogere meerkosten – het verschil tussen de prijs van hernieuwbare energiedragers en vervangen fossiele brandstoffen –, die naar schatting 3,2 tot 3,7 keer zo hoog kunnen zijn in 2030, afhankelijk van de marktomstandig-

⁹ Bunkerprijzen worden bijgehouden door verschillende handelsplatforms. Ze zijn bijvoorbeeld te volgen op <https://shipandbunker.com/prices> of <https://www.oilmonster.com/bunker-price>.

heden. Wat betekent dit voor de concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van andere Europese landen en daarbuiten? Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting van de regering.

De doelstellingen uit de herziene richtlijn hernieuwbare energie (RED-III) gelden in de hele Europese Unie. Daarmee is een gelijk speelveld in de Unie geborgd. Bilateraal heeft Nederland met België afspraken gemaakt om de verplichtingen voor de scheepvaartmodaliteiten op elkaar af te stemmen, zodat ook op detailniveau er een gelijk speelveld met de tweede grootste bunkerhaven van Europa bestaat voor alle marktdeelnemers.

De leden van de fractie van de BBB constateren dat het inboekvoorstel voor kleine spelers – het midden- en kleinbedrijf – een maximum inboekhoeveelheid kan aanhouden, hetgeen leidt tot onwerkbaar situaties wanneer partijen halverwege het inboekjaar hun administratie zelf moeten gaan doen. Waarom wordt het voorstel om het maximum per inboekjaar te laten vallen – zoals bepleit door de sector – niet overgenomen? Dit mede om te voorkomen dat dit mogelijk een onnodige administratieve last creëert. Waarom is er voor inboekdienstverleners geen of/of-regeling gehanteerd ten aanzien van het aantal machtigingen (200) of 2 miljoen kWh zoals ook de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) heeft aangegeven? Is de regering bereid dit aan te passen? Zo nee, waarom niet? Kunnen particulieren ook gebruikmaken van de inboekdienstverleners? Zo ja, is de consumentenbescherming voldoende geregeld? Wordt er bij particulieren nog steeds om bonnetjes/facturen gevraagd of zijn meetgegevens voldoende? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid om dit (alsnog) aan te passen? Graag ontvangen de leden van de fractie van de BBB een toelichting van de regering hierop.

Er is geen maximale inboekhoeveelheid, bedrijven en particulieren kunnen zoveel inboeken als ze leveren aan hernieuwbare elektriciteit aan vervoer. Er geldt vanaf 2026 wel een inboekdrempelwaarde, dit is een minimumgrens om een rekening in het register van de NEa te kunnen openen. Elk bedrijf dat boven de minimumgrens van ofwel 200 machtigingen of 2 miljoen kWh komt, kan een rekening openen voor enkel zichzelf of vanuit de rol van inboekdienstverlener. Maar het hoeft niet, zowel bedrijven als particuliere thuisladers kunnen via een inboekdienstverlener (blijven) inboeken.

De introductie van de inboekdienstverlener heeft als doel om het inboeken van hernieuwbare elektriciteit toegankelijker te maken. De eisen waar een inboeking aan moet voldoen, zoals voor het doorgeven van de meetgegevens blijven hetzelfde wanneer er wordt ingeboekt door een inboekdienstverlener.

De leden van de fractie van FVD constateren dat in de onderhavige nota door de regering wordt erkend dat ondernemers – met name in het midden- en kleinbedrijf – al overladen zijn met rapportages en certificaten, maar dat desondanks geen uitstel van sancties in 2026 wordt overwogen en slechts algemene ondersteuning via de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) wordt geboden. Dit geeft deze leden aanleiding tot het stellen van de volgende vervolgvragen. 1. Kan de regering de leden van de fractie van FVD een concrete kwantificering geven van de extra administratieve lasten die deze wetswijziging met zich meebrengt voor de ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf, uitgedrukt in uren, kosten of fte's? Hoe verhoudt dit zich tot de reeds bestaande verplichtingen? 2. De leden van de fractie van FVD vragen de regering waarom zij ervoor kiest om geen specifieke vrijstellingen of vereenvoudigde procedures in te voeren voor kleine en middelgrote bedrijven, gezien de erkende impact en de disproportionele lastendruk op deze sector? Is er een drempelwaarde

overwogen, bijvoorbeeld op basis van omzet of aantal werknemers? 3. De leden van de fractie van FVD vragen de regering op welke wijze zij garandeert dat het risicogerichte toezicht door de NEa proportioneel en met coulance zal worden toegepast op de midden- en kleinbedrijven en dit niet zal leiden tot onevenredige sancties in het eerste jaar van implementatie.

De gevraagde kwantificering treffen de leden van FvD op pagina 25 en verder van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Kleine leveranciers worden ingevolge het onderliggende Besluit energie vervoer ontzien van een jaarverplichting door het stellen van een drempelwaarde voor geleverde hoeveelheden brandstof: leveranciers aan de wegsector en binnenvaart en zeevaart die opgeteld minder dan 500.000 liter leveren, vallen niet onder de jaarverplichting. De NEa is aangewezen als onafhankelijke toezichthouder op de uitvoering van de systematiek hernieuwbare energie vervoer; hiervoor beschikt de NEa over een sanctieprotocol; uitvoering hiervan zal altijd plaatsvinden met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en evenredigheid.

De leden van de fractie van FVD vragen de regering hoeveel de industrie in totaal zal moeten betalen voor de transitie naar hernieuwbare energie in het vervoer, inclusief hogere brandstofprijzen, certificeringskosten en investeringen in nieuwe technologieën. Worden deze kosten doorberekend aan consumenten of zijn er subsidies voorzien uit overheidsbudgetten? Gezien de focus op het vermijden van prijsopdrijvende effecten – bijvoorbeeld door uitsluiting van Annex IX-B in de zeevaart en groene gas via LNG – vragen de leden van de fractie van FVD de regering wat de geschatte totale financiële last is voor de industrie als geheel. Op welke wijze verhoudt dit zich tot de genoemde CO₂-reductie van 1,15 Mton? Is er een financiële kosten-batenanalyse beschikbaar die aantoont dat de milieuwinst opweegt tegen de economische impact?

Dit wetsvoorstel richt zich als zodanig niet tot de sector industrie, met uitzondering van de in titel 9.8 van de Wet milieubeheer opgenomen raffinagereductie. Het aangrijpingspunt voor de RED-III en daarmee ook het wetsvoorstel zijn leveranciers van brandstoffen voor mobiliteit. Het is lastig te zeggen hoe kosten zich zullen ontwikkelen voor de industrie-sector. Het wetsvoorstel draagt uiteraard wel bij aan de investeringszekerheid van hernieuwbare brandstofproducenten en heeft in die zin een positief effect op de toekomstige industrie in Nederland. De regering maakt beleid om de energietransitie voor alle sectoren met een combinatie van normering (zoals het voorliggende wetsvoorstel voor de mobiliteitssector), beprijzen en subsidiëring. Voor zover de leden refereren aan de nalevingskosten voor bedrijven die onder de onderhavige regelgeving vallen, verwijs ik (zoals eerder) naar pagina 25 en verder van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering welke uitvoerings-, administratieve en financiële gevolgen de inwerkingtreding met terugwerkende kracht van het onderhavige wetsvoorstel heeft voor de bedrijven die aan de wet- en regelgeving moeten voldoen.

Bedrijven die moeten voldoen zijn in april 2024 al geïnformeerd over de voorgenomen implementatie. De sector geeft ook aan dat ze zich al meer dan een jaar voorbereiden. Als er niet met terugwerkende kracht wordt geïmplementeerd dan zijn de uitvoeringslasten voor betrokken bedrijven hoog. Het zou ertoe leiden dat reeds afgesloten contracten hernieuwbare brandstoffen geen afzetmarkt meer kennen, hetgeen een financiële strop voor brandstofleveranciers zou inhouden, en het fundament onder

investeringsbeslissingen voor hernieuwbare brandstofproducenten zou wegtrekken.

Overige vragen

De leden van de fractie van de BBB constateren dat er kritiek bestaat op de limieten op bepaalde biobrandstoffen die verbeteringen in het productieproces kunnen bestraffen, aangezien een verhoogde CO₂-reductie per Petajoule (PJ) – door efficiëntere processen – ertoe leidt dat de limiet sneller wordt bereikt. Op welke manier gaat de regering de systematiek herzien om innovatie in de ketenprestatie juist te belonen in plaats van te straffen?

In dit wetsvoorstel wordt overgestapt op CO₂-ketenemissiereductiesturing. Daarmee wordt juist innovatie in de keten beloond. Er zijn dan minder grondstoffen nodig om een gelijke CO₂-prestatie te verrichten. Zo wordt dus met zo min mogelijk grondstoffen, zoveel mogelijk CO₂ gereduceerd. In het Besluit energie vervoer worden de hoogtes van de verplichtingen vastgesteld, die uiteindelijk bepalend zijn voor het volume aan hernieuwbare brandstof dat kan worden ingezet.

De leden van de fractie van de VVD constateren dat de Europese Commissie reeds heeft aangegeven dat volgens de uitvoeringsverordening (EU) 2022/9961 gasvormige of vloeibare brandstoffen die in een gekoppelde infrastructuur worden ingevoerd, kunnen worden beschouwd als onderdeel van een mengsel. Hierdoor is het mogelijk deel uit te maken van het massabalanssysteem. Klopt in dit kader de lezing van het bioLNG-platform dat het onderhavige voorstel in tegenstelling tot wat de Europese Commissie voorschrijft de massabalanssystematiek voor bioLNG in transport niet mogelijk maakt? Welke juridische dan wel beleidsmatige mogelijkheden heeft de regering om dit wél mogelijk te maken?

In de nota naar aanleiding van het eerste verslag heb ik onder de kop «Massabalans in relatie tot geïmporteerd fossiel LNG» (Kamerstukken I, 2025/26, 36 766, nr. C, p. 6–12) de juridische context van dit onderwerp uitgebreid toegelicht, en de inzet van de regering in Brussel op het opheffen van een concurrentienadeel voor biobrandstofleveranciers inzake het gebruik van transportnetwerken. Korthedshalve verwijs ik de leden van de fractie van de VVD naar de beantwoording aldaar. De regering wacht op het Commissievoorstel om de uitvoeringsverordening 2022/996 te herzien, zodat de regels over het voeren van een massabalans over transportnetten verduidelijkt worden, en zet daarbij in op een gelijk speelveld voor de biobrandstofmarkt.

Het lid van de fractie-Visseren-Hamakers leest dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat samen met de Europese Commissie werkt aan voorstellen om frauderisico's in de categorie «overig» met betrekking tot biobrandstoffen in de zeevaart te verminderen. Kan de regering voorbeelden geven van mogelijke frauderisico's? En wat is het tijdsplan voor realisatie en implementatie van deze voorstellen?

Een voorbeeld van een frauderisico in de categorie «overig» betreft een nog niet bekend grondstoflabel dat eigenlijk al een bestaande grondstof betreft. Bijvoorbeeld gebruikt frituurvet dat onder een nieuwe naam op de markt wordt gebracht. De regering is in gesprek met de Europese Commissie om te zien in hoeverre het toezicht op dit soort fraude verder

kan worden versterkt. De uitkomst hiervan moet landen in een herziening van de uitvoeringsverordening 2022/996, die in het eerste halfjaar van 2026 wordt verwacht.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu,
A.A. Aartsen