

Vergaderjaar 2020–2021

35 626

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en ter uitvoering van het Klimaatakkoord

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU L 328) (hierna: richtlijn hernieuwbare energie), met een focus op de vaststelling van regels ter bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector en de borging van de beschikbare instrumenten. De richtlijn hernieuwbare energie, die eenerschikking is van richtlijn 2009/28/EG¹ (hierna: richtlijn hernieuwbare energie (oud)), dient uiterlijk 30 juni 2021 te zijn geïmplementeerd. Bij de omzetting van de richtlijn hernieuwbare energie richt het wetsvoorstel zich op het robuuster maken van de bestaande systematiek en houdt het rekening met de afspraken die de regering in het kader van het Klimaatakkoord met verschillende sectoren voor vervoer gemaakt heeft.²

De richtlijn hernieuwbare energie heeft ten doel om de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie te vergroten. Deze vergroting wordt in de richtlijn hernieuwbare energie uitgedrukt in een streefcijfer (percentage), zijnde een aandeel van het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen ten opzichte van het bruto-eindverbruik van energie uit alle energiebronnen. Het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen is de som van het bruto-eindverbruik van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor de verwarming- en koelingssector en het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector. Anders dan de richtlijn hernieuwbare energie (oud), waarin de bijlage bij die richtlijn bepaalt wat het algemeen bindend nationaal streefcijfer van

¹ Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU L 140).

² Zie Kamerstukken II, 2018/19, 32 813, nr. 342, p. 48 ev.

het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen per lidstaat is, legt de richtlijn hernieuwbare energie een bindend streefcijfer voor de Europese Unie als geheel op: de lidstaten van de Europese Unie dienen gezamenlijk te zorgen dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Europese Unie in 2030 ten minste 32% bedraagt.

In hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen, als bedoeld in EU-verordening 2018/1999³, dienen de lidstaten hun nationale bijdrage aan het gezamenlijke aandeel vast te stellen en aan de Europese Commissie ter beoordeling voor te leggen.

Naast voornoemd algemeen bindend (nationaal) streefcijfer bevat de richtlijn hernieuwbare energie ook een streefcijfer voor het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector. Terwijl onder de richtlijn hernieuwbare energie (oud) nog een bijzonder streefcijfer geldt van 10% energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector in 2020, dienen alle lidstaten onder de nieuwe richtlijn de brandstofleveranciers te verplichten tot het leveren van een minimum bijdrage aan het behalen van de algemene doelstelling, met de vaststelling van een bijzonder bindend nationaal streefcijfer voor het aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector van ten minste 14% in 2030.

In 2018 is met een wijziging van titel 9.7 van de Wet milieubeheer, vanwege de implementatie van de gewijzigde richtlijn hernieuwbare energie (oud), een systematiek vastgesteld waarmee brandstofleveranciers aan hun verplichting voor het behalen van het bijzonder bindend nationaal streefcijfer voor de vervoerssector kunnen voldoen en daarmee ook kunnen bijdragen aan het behalen van het algemeen bindend nationaal streefcijfer.⁴ Met dit wetsvoorstel wordt voortgebouwd op deze Nederlandse systematiek van de jaarverplichting voor het behalen van de nationale streefcijfers. Deze systematiek draagt zorg voor het behalen van de Europese verplichtingen en verzekert het Europese raamwerk van duurzaamheidscriteria en de borging daarvan.

De systematiek wordt met deze wetswijziging mede vanuit bepalingen van de richtlijn hernieuwbare energie robuuster gemaakt. Zo wordt conform de Integrale Ketenanalyse Duurzame Biobrandstoffen⁵ de grondslag voor publiek toezicht op de naleving van de duurzaamheidscriteria uitgebreid, waarmee de Nederlandse Emissieautoriteit in de basis risico-gestuurd publiek toezicht kan vormgeven op alle schakels in de aanvoerketen in Nederland, als ook op de conformiteit van de beoordelingsinstanties. Daarnaast is een rechtsgrondslag opgenomen voor het vaststellen van regels met betrekking tot de in de richtlijn hernieuwbare energie aangekondigde Uniedatabank, waarmee onder meer de transparantie in de aanvoerketen van transportbrandstoffen wordt vergroot. Op deze wijze draagt het wetsvoorstel bij aan het robuuster maken van de systematiek waarmee richting 2030 een bijdrage wordt geleverd aan de klimaatopgave. Voorts zal met dit wetsvoorstel de eveneens in de richtlijn hernieuwbare energie opgenomen regels en rechtsgrondslagen over de

³ Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 (PbEU L 328).

⁴ Richtlijn (EU) 2015/1513 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU L 239).

⁵ Zie bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 32 813, nr. 553.

(gelimiteerde) inzet van verschillende soorten hernieuwbare energie worden vastgesteld.

Tegelijkertijd met de in 2018 aangepaste titel 9.7 van de Wet milieubeheer, is met de vaststelling van de nieuwe titel 9.8 van de Wet milieubeheer een samenhangende systematiek geïntroduceerd tussen de richtlijn hernieuwbare energie (oud) en de (reductieverplichting van de) richtlijn brandstofkwaliteit. De richtlijn brandstofkwaliteit bevat niet alleen regels met betrekking tot milieutechnische eisen van benzine en diesel, maar richt zich ook tot brandstofleveranciers met de oplegging van een rapportage- en reductieverplichting broeikasgasemissies.⁶ Dit wetsvoorstel introduceert in titel 9.8 van de Wet milieubeheer een nieuw instrument dat de verplichtinghoudende brandstofleverancier in staat stelt om op individuele wijze aan de reductieverplichting uit de richtlijn brandstofkwaliteit te voldoen: de verhandelbare broeikasgasreductie-eenheid (BKE). Expliciete sturing op CO₂ in de aanvoerketen is conform een afspraak uit het Klimaatakkoord (p. 49, afspraak d) en motie Von Martels/Van Eijs⁷ uitgewerkt op wetsniveau. Dit nieuwe instrument zal echter niet direct in werking treden, met het oog op randvoorwaardelijke ontwikkelingen waarvan een deel pas eind 2021 Europees zijn uitgewerkt. Het betreft onder andere de controleerbaarheid van de behaalde broeikasgasbesparing en de uitwerking van de bepalingen van bovenvermelde Uniedatabank, die eind 2021 gereed zouden moeten zijn en pas op een later moment in werking treden. Juist deze databank moet inzicht verschaffen en de transparantie vergroten in de aanvoerketen van voornamelijk biobrandstoffen. Ook wordt op Europees niveau een uitvoeringsbepaling vastgesteld dat het private toezicht, dat immers een verplichte en tevens belangrijke rol blijft behouden en over de gehele aanvoerketen toezicht houdt, kan versterken. Dergelijke ontwikkelingen dragen bij aan het robuuster maken van de systematiek en dienen eerst in voldoende mate te zijn uitgewerkt om te kunnen bepalen of de beweerdelijk behaalde broeikasgasbesparing voldoende controleerbaar is voordat een dergelijke nieuw instrument in werking kan treden. Het moment van inwerkingtreding van het BKE-instrument zal dan ook worden bezien bij een nog nader vast te stellen evaluatiemoment. Tot die tijd blijft de huidige – met titel 9.7 van de Wet milieubeheer samenhangende – systematiek van titel 9.8 van kracht, met de enkele aanvulling dat de jaarverplichting zich aanvullend zal uitstrekken over leveringen van zware stookolie en ook leveringen van benzine, diesel en zware stookolie aan binnenvaart onder de reikwijdte van de rapportage- en reductieverplichting gaan vallen. En tot die tijd blijft titel 9.7 van de Wet milieubeheer nadrukkelijk instrumenten beschikbaar stellen om te sturen op ketenprestaties door middel van rechtsgrondslagen voor de vaststelling van limieten, subdoelstellingen en dubbeltellingen voor hernieuwbare energie.

Deze wijziging van de Wet milieubeheer zal tevens verder worden uitgewerkt met een wijziging van het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer.

Hierna wordt in paragraaf 2 kort ingegaan op de richtlijn hernieuwbare energie (oud) en de richtlijn brandstofkwaliteit, de samenhang tussen beide richtlijnen en de wijze waarop de richtlijnen in 2018 in de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer zijn omgezet. Daarna wordt in paragraaf 3 de richtlijn hernieuwbare energie besproken en is in paragraaf 4 een

⁶ Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad (PbEG L 350).

⁷ Kamerstukken II, 2017–18, 34 717, nr. 15.

weergave van het wetsvoorstel op hoofdlijnen opgenomen. Het algemene deel van de toelichting behandelt vervolgens in paragraaf 5 de verhouding van dit wetsvoorstel tot bestaande regelgeving, de aspecten rondom uitvoering en handhaving (paragraaf 6), de uitvoerings- en administratieve lasten (paragraaf 7), advisering en consultatie (paragraaf 8) en sluit af met een implementatietabel in paragraaf 9. Een artikelsgewijze toelichting is in het tweede deel van deze toelichting opgenomen.

2. Europese richtlijnen

Zoals hiervoor al aangegeven, is in 2018 met de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer een samenhangende systematiek geïntroduceerd tussen de richtlijn hernieuwbare energie (oud) en de richtlijn brandstofkwaliteit. Hierna wordt kort ingegaan op beide richtlijnen en de wijze waarop deze in 2018 in de Wet milieubeheer zijn omgezet.

2.1. Richtlijn hernieuwbare energie (oud)

2.1.1. Europese context

De richtlijn hernieuwbare energie (oud) is op 23 april 2009 vastgesteld en vervolgens aangepast met Richtlijn (EU) 2015/1513 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU L 239) (hierna: ILUC-richtlijn).

De richtlijn hernieuwbare energie (oud) bevat bindende nationale doelstellingen per lidstaat voor het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, met als doel ten minste 20% energie uit hernieuwbare bronnen in de Europese Unie in 2020. In 2020 bedraagt het algemeen bindend nationaal streefcijfer voor Nederland 14%, met een bijzonder bindend nationaal streefcijfer van ten minste 10% hernieuwbare energie in de vervoerssector.

Aan biobrandstoffen die worden ingezet voor het halen van deze verplichting zijn in de richtlijn hernieuwbare energie (oud) specifieke duurzaamheidseisen gesteld.

De richtlijn hernieuwbare energie (oud) begrenst voorts het gebruik van conventionele biobrandstoffen in de vervoerssector in 2020 tot ten hoogste 7% van de energie-inhoud van het eindgebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en introduceert een indicatieve doelstelling om 0,5% van de energie-inhoud van het eindverbruik in de vervoerssector in te vullen met geavanceerde biobrandstoffen (biobrandstoffen vermeld in bijlage IX, deel A van de richtlijn hernieuwbare energie (oud)). Bovendien moeten de lidstaten verslag uitbrengen over de uitstoot van broeikasgas gedurende de levenscyclus per eenheid energie, met inbegrip van de voorlopige gemiddelde waarden van de geraamde uitstoot afkomstig van biobrandstoffen ten gevolge van indirecte veranderingen in het landgebruik (Indirect Land Use Change (ILUC)).

2.1.2 Nederlandse wet- en regelgeving

Voor het behalen van het bijzonder bindend nationaal streefcijfer van ten minste 10% hernieuwbare energie in de vervoerssector in 2020, heeft Nederland de systematiek van hernieuwbare energie vervoer ingevoerd. Door de uitbreiding van de jaarverplichting naar de bestemmingen, genoemd in titel 9.8 van de Wet milieubeheer, draagt de systematiek hernieuwbare energie vervoer ook bij aan het behalen van de 14% algemeen bindend nationaal streefcijfer dat Nederland in 2020 volgens de Europese regelgeving en het SER Energieakkoord behalen moet (het

betreft voornamelijk de bestemmingen mobiele werktuigen en landbouw-trekkers). De systematiek is in titel 9.7 van de Wet milieubeheer op hoofdlijnen neergelegd en is in het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer verder uitgewerkt.

De systematiek hernieuwbare energie vervoer introduceert in titel 9.7 van de Wet milieubeheer een *jaarverplichting voor leveranciers tot eindverbruik*, te voldoen met *hernieuwbare brandstofeenheden* (hierna: HBE's). HBE's ontstaan door *inboekers* die leveringen van hernieuwbare energie vervoer inboeken in het Register hernieuwbare energie vervoer (zie volgende alinea). Die leveringen hernieuwbare energie vervoer kunnen de vorm aannemen van leveringen van vloeibare en gasvormige biobrandstoffen, vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstof (bijvoorbeeld vulkanol, een methanol vervaardigd met behulp van aardwarmte uit een vulkaan) of elektriciteit. De systematiek kent drie soorten HBE's, zodat de overheid met de jaarverplichting de gestelde grens aan het gebruik van conventionele biobrandstoffen en de indicatieve doelstelling van het gebruik van geavanceerde biobrandstoffen bewaken kan.

De systematiek hernieuwbare energie vervoer kent een centrale rol toe aan het Register hernieuwbare energie vervoer (hierna: register). Op zijn *rekening met een jaarverplichtingfaciliteit* in het register, voert de leverancier tot eindverbruik zijn *levering tot eindverbruik*⁸ in, op basis waarvan het register het aantal per soort HBE berekent dat de leverancier tot eindverbruik aan het eind van elk kalenderjaar moet hebben vergaard om aan zijn jaarverplichting te voldoen. Op zijn *rekening met een inboekfaciliteit*, voert de inboeker zijn hoeveelheid en kenmerken van de geleverde hernieuwbare energie vervoer in, op basis waarvan het register het aantal per soort HBE's bijschrijft. Deze HBE's kunnen na overboeking naar de rekening met een jaarverplichtingfaciliteit door een leverancier tot eindverbruik worden ingezet ten behoeve van het voldoen aan zijn jaarverplichting.

In beginsel beloont de systematiek met HBE's alleen de leveringen van hernieuwbare energie die mogen meetellen bij het voldoen aan het algemeen en het bijzonder bindend nationaal streefcijfer. Een uitzondering is de mogelijkheid om een hoeveelheid vloeibare biobrandstof die aan een zeevaartschip geleverd is, onderwerp van een inboeking te maken. De systematiek hernieuwbare energie is daarmee te beschouwen als de motor van het behalen van het algemeen en het bijzonder nationaal bindend streefcijfer voor Nederland.

De inboeker is in beginsel de partij die een hoeveelheid hernieuwbare energie aan een vervoersbestemming levert; hij is de laatste schakel in de leveringsketen. In het geval van een vloeibare biobrandstof is dit meestal de vergunninghouder accijnsgoederenplaats voor minerale oliën (AGP-vergunninghouder), voor de gasvormige biobrandstof en elektriciteit is dit meestal de afnemer die niet ook eindafnemer is.

Leveringen van vloeibare biobrandstof in de leveringsketen onder schorsing van betaling van accijns, mogen niet langer ingeboekt worden, omdat ze slechts gedeeltelijk bijdroegen aan het behalen van het algemeen en bijzonder bindend nationaal streefcijfer van Nederland (te weten, alleen voor zover de eindschakel in de leveringsketen tegenover het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verklaarde dat de biobrandstof tot verbruik in Nederland uitgeslagen was).

⁸ De levering tot eindverbruik is de tot verbruik uitgeslagen (veraccijnste leveringen) hoeveelheid benzine en diesel aan de bestemmingen wegvoertuigen, niet voor de weg bestemde mobiele machines, landbouwtrekkers, bosbouwmachines en pleziervaartuigen, niet zijnde zeeschepen.

Verreweg de meeste HBE's in het register zijn in de afgelopen jaren bijgeschreven voor inboeking van geleverde hoeveelheden vloeibare biobrandstof. Het inboeken van een geleverde hoeveelheid vloeibare biobrandstof is alleen dan toegestaan, indien de inboeker aan de vereisten in de wet- en regelgeving voldoet. Een belangrijk uitgangspunt bij de inboeking van een geleverde hoeveelheid vloeibare biobrandstof is dat de inboeker (AGP-vergunninghouder) de *uitslag tot verbruik van de biobrandstof* aantoont. Dat wil zeggen, dat hij aantoont dat zich in het geleverde brandstofmengsel een tastbare hoeveelheid biobrandstof bevond én dat die hoeveelheid duurzaam was. Deze bepalingen zijn in titel 9.7 van de Wet milieubeheer opgenomen naar aanleiding van het verschil tussen de gegevens van de Nederlandse Emissieautoriteit en die van het CBS over de geleverde hoeveelheid biobrandstof op de Nederlandse markt voor vervoer, als ook de bevindingen uit toezicht van de Inspectie Leefomgeving en Transport, waaruit bleek dat fysiek veel minder biobrandstof in brandstofmonsters aanwezig was dan op basis van inboeking in het register verwacht kon worden. Deze bevindingen zijn bevestigd door inspecties van de Nederlandse Emissieautoriteit, waarbij vastgesteld werd dat sommige ingeboekte leveringen geheel geen biobrandstof bevatte en derhalve slechts een boekhoudkundige werkelijkheid bestond.

De huidige systematiek hernieuwbare energie gaat uit van het principe dat de brandstofleverancier over zijn tot verbruik uitgeslagen benzine en diesel zowel een jaarverplichting heeft ingevolge titel 9.7 van de Wet milieubeheer (gebaseerd op de richtlijn hernieuwbare energie (oud)), als een reductieverplichting ingevolge titel 9.8 van de Wet milieubeheer (gebaseerd op de richtlijn brandstofkwaliteit; zie hierna in paragraaf 2.2). Door de reikwijdte van de jaarverplichting en de reductieverplichting gelijk te trekken en door jaarlijks een gemiddelde broeikasgasbesparing voor een HBE (door het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa)) te laten vaststellen, is mogelijk gemaakt dat de brandstofleverancier, met een gekoppelde systematiek, aan beide verplichtingen voldoen kan. Met zijn rekeningen in het Register hernieuwbare energie vervoer en het Register rapportage- en reductieverplichting vervoersemissies, kan de brandstofleverancier eenvoudig vaststellen of hij, door in zijn hoedanigheid van leverancier tot eindverbruik aan zijn jaarverplichting te voldoen, ook in zijn hoedanigheid van rapportageplichtige aan zijn reductieverplichting voldoet.

Andere eigenschappen van de huidige systematiek zijn de omkering van de bewijslast bij de bestemmingen van de uitgeslagen benzine en diesel (uitslag tot verbruik van benzine en diesel wordt beschouwd als geleverd aan de vervoersbestemmingen, tenzij het tegendeel wordt aangetoond) en de inboekbevoegdheid van (met bijzondere garanties van oorsprong) vergroende hoeveelheden geleverd gas uit het gastransportnet. Na de invoeding van het duurzame biogas in het gastransportnet, is een massabalanssystematiek niet langer mogelijk, omdat de koppeling tussen de (fysieke) biobrandstof en haar (boekhoudkundige) kenmerken van duurzaamheid, die de systematiek bewaakt, door de vermenging met fossiel aardgas verloren gegaan is.⁹

⁹ Zie voor de uitleg van massabalans, HvJ E.On Biofor Sverige AB (C-549/15), overwegingen 62 tot en met 66, 68 en 69.

2.2 Richtlijn brandstofkwaliteit

2.2.1. Europese context

De richtlijn brandstofkwaliteit is eveneens op 23 april 2009 vastgesteld. In deze richtlijn worden eisen gesteld met betrekking tot brandstoffen, die zowel zien op de technische specificaties van brandstoffen, zoals het aandeel verontreinigende stoffen in benzine en diesel, als op de broeikasgasemissies vanuit de transportbrandstofketen en duurzaamheidseisen voor in te zetten biobrandstoffen.

De richtlijn brandstofkwaliteit gaat over de brandstofkwaliteit van brandstoffen die worden gebruikt voor wegverkeer, voor niet voor de weg bestemde mobiele machines (inclusief binnenvaartschepen wanneer ze niet op zee varen), landbouwtrekkers, bosbouwmachines en voor pleziervaartuigen wanneer ze niet op zee varen. Onderdeel van deze richtlijn is een rapportage- en reductieverplichting broeikasgasemissies. Voor de systematiek hernieuwbare energie is, naast de bepalingen omtrent duurzaamheid van biobrandstoffen, met name de reductieverplichting, neergelegd in artikel 7 bis van de richtlijn brandstofkwaliteit, van belang. Brandstofleveranciers zijn op basis van dat artikel verplicht om zo geleidelijk mogelijk de broeikasgasintensiteit (broeikasgasemissies in de keten «*from well to wheel*») in 2020 met 6% te verminderen ten opzichte van de uitgangsnorm van brandstoffen (uit 2010) en daaromtrent te rapporteren.

2.2.2 Nederlandse wet- en regelgeving

Titel 9.8 van de Wet milieubeheer voorziet in de omzetting van de rapportage- en reductieverplichting van de richtlijn brandstofkwaliteit. De titel verplicht de brandstofleverancier tot een rapportage van zijn geleverde benzine, diesel en zogenoemde betere fossiele brandstoffen, zoals LPG, LNG en CNG. De wet voorziet in een omkering van de bewijslast ten aanzien van de bestemming van de geleverde benzine, diesel en betere fossiele brandstof, om te bewerkstelligen dat leveranciers van uitsluitend betere fossiele brandstof geen rapportageverplichting krijgen (ter voorkoming van administratieve lasten: deze leveranciers voldoen *per definitie* aan hun reductieverplichting).

De brandstofleverancier (rapportageplichtige) dient over zijn uitgeslagen benzine en diesel in 2020 een broeikasgasbesparing van 6% ten opzichte van de uitgangsnorm voor brandstoffen te behalen: de *reductieverplichting*. De brandstofleverancier kan op drie manieren aan zijn reductieverplichting voldoen: door de levering van beter fossiele brandstof, met HBE's (vanuit de systematiek hernieuwbare energie titel 9.7 van de Wet milieubeheer) of met exploitatiereductie-eenheden (hierna: UER's).

De systematiek rapportage- en reductieverplichting bouwt dus voort op de systematiek van titel 9.7 van de Wet milieubeheer. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de brandstofleverancier, op een kosteneffectieve manier in 2020 zowel aan zijn jaarverplichting als aan zijn reductieverplichting voldoen kan. Dit wordt mogelijk gemaakt door aan alle HBE's een waarde voor hun broeikasgasemissiereductiebijdrage (in kg CO₂-equivalenten) toe te kennen. Deze bijdrage is onder andere gebaseerd op de gemiddelde broeikasgasprestatie van de in het voorgaande kalenderjaar ingeboekte hernieuwbare energie vervoer aan de bestemmingen die binnen de reikwijdte van de richtlijn brandstofkwaliteit liggen.

3. Richtlijn hernieuwbare energie

De (herziene) richtlijn hernieuwbare energie zet de huidige verplichting voor de lidstaat voort, met dien verstande dat het algemeen bindend streefcijfer betrekking heeft op de Europese Unie als geheel. Volgens de richtlijn dienen de lidstaten gezamenlijk te bewerkstelligen dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Europese Unie in 2030 ten minste 32% bedraagt. Nederland, evenals andere lidstaten, moet daartoe een nationale bijdrage vaststellen in zijn geïntegreerde nationale energie- en klimaatplan als bedoeld in EU-verordening 2018/1999. Net zoals in de richtlijn hernieuwbare energie (oud), geldt voor de lidstaat in de richtlijn hernieuwbare energie ook een bijzonder bindend nationaal streefcijfer, te weten een verplichting om een aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector te behalen.

Anders dan de richtlijn hernieuwbare energie (oud), draagt de richtlijn hernieuwbare energie een verplichting aan de lidstaat op om brandstofleveranciers een minimum bijdrage van 14% te laten leveren aan het behalen van deze (sub)doelstelling in de vervoerssector. Het minimumaandeel mag ten hoogste met 7% verlaagd worden indien de lidstaat de categorie voedsel- en voedergewassen van het door de brandstofleverancier te behalen minimumaandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector uitsluit. De richtlijn hernieuwbare energie bepaalt op welke wijze deze minimum bijdrage berekend wordt.

In de context van de berekening van de minimum bijdrage, bepaalt de Uniewetgever een groeipad voor het minimum aandeel van gasvormige en vloeibare biobrandstoffen uit geavanceerde grondstoffen, die in bijlage IX, deel A, van de richtlijn hernieuwbare energie vermeld zijn, van ten minste 0,2% in 2022, 1% in 2025 en 3,5% in 2030.

Voor gasvormige en vloeibare biobrandstoffen uit gebruikte bak- en braadolie en dierlijke vetten categorie 1 en 2, die in bijlage IX, deel B, van de richtlijn hernieuwbare energie vermeld zijn, is het aandeel tot 1,7% van de energie-inhoud van de tot verbruik uitgeslagen transportbrandstoffen. Daarnaast mag volgens de richtlijn het aandeel aan conventionele biobrandstoffen niet hoger zijn dan de fysieke inzet hiervan in 2020, plus 1%. Voor Nederland betekent dit een maximaal mogelijke limiet van 6%, gezien de limiet voor 2020 in Nederland op 5% is gesteld. Tevens geldt, zowel voor de berekening van het bijzonder bindend nationaal streefcijfer als voor de minimum bijdrage van de brandstofleverancier, dat het percentage gebruikte biobrandstoffen, vervaardigd uit grondstoffen met een hoog risico op indirecte veranderingen van landgebruik (high-ILUC), in de periode vanaf 2023 tot 2031 geleidelijk tot 0% afneemt. De inzet van deze high-ILUC grondstoffen mag tevens niet toenemen ten opzichte van de fysieke inzet hiervan in 2019.

Van belang is de onderkenning dat de richtlijn hernieuwbare energie twee berekeningen kent, te weten de berekening van het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen (neergelegd in artikel 7) en de berekening van het verplichte minimumaandeel hernieuwbare energie van brandstofleveranciers in de vervoerssector (neergelegd in artikel 25). De tweede berekening dient om de cijfermatige ondergrens van de verplichte bijdrage van de brandstofleverancier te bepalen, niet om inhoudelijke regels over de reikwijdte van de jaarverplichting te stellen (zie paragraaf 4.2.1 en 4.2.2).

4. Hoofdpijnen wijziging Wet milieubeheer

4.1 Korte samenvatting hoofdpijnen

De omzetting van de richtlijn hernieuwbare energie maakt wijzigingen in titel 9.7 van de Wet milieubeheer noodzakelijk. Daarnaast dient de lidstaat ook na 2020 te bewaken dat de broeikasgasbesparing van 6% ten opzichte van een uitgangswaarde behaald wordt, zodat de reductieverplichting van titel 9.8 van de Wet milieubeheer ingevolge de richtlijn brandstofkwaliteit behouden moet blijven. Ook zijn de geïdentificeerde maatregelen uit de Integrale Ketenanalyse Duurzame Biobrandstoffen, daar waar wettelijk nodig, dan wel mogelijk meegenomen om de systematiek robuuster te maken. Ten slotte hebben ook de afspraken in het Klimaatakkoord gevolgen voor beide titels.

In de voorgestelde wijziging van titel 9.7 van de Wet milieubeheer wordt de jaarverplichting uitgebreid naar alle bestemmingen van tot verbruik uitgeslagen benzine, diesel en zware stookolie. Daarmee wordt de systematiek hernieuwbare energie voor benzine en diesel de wijze waarop Nederland aan zijn algemeen en bijzonder bindend nationaal streefcijfer voldoet. Recentelijk is gebleken dat een minerale olie, die door de Douane als zware stookolie gekwalificeerd is, zijn weg heeft gevonden naar transporteurs, aannemers en grote landbouwondernemingen, te weten ondernemingen die zelf hoeveelheden brandstof op locatie opslaan. Het product kan zonder technisch bezwaar in dieselmotoren verbruikt worden, maar heeft grote voordelen: het verschuldigde tarief voor zware stookolie is beduidend lager dan dat voor gasolie, terwijl bij uitslag tot verbruik evenmin een jaarverplichting geldt. De toevoeging van zware stookolie beoogt de opmars van gebruik van zware stookolie in andere sectoren dan zeevaart in zoverre te stuiten, dat het voordeel dat schuilt in het ontbreken van een jaarverplichting voor de hoeveelheden uitgeslagen zware stookolie tenietgedaan wordt gedaan (het voordeel van het verschuldigde accijnstarief van zware stookolie ten opzichte van gasolie blijft bestaan). In het Besluit energie vervoer zal, naast de reeds geldende uitzondering van kleinverbruik, ook bewerkstelligd worden dat geleverde hoeveelheden zware stookolie aan zeevaart buiten de jaarverplichting vallen.

De brandstofleverancier (leverancier tot eindverbruik) krijgt een aanvullende maand om aan zijn jaarverplichting te voldoen. Om conform de richtlijn hernieuwbare energie op het gebruik van biobrandstoffen, vervaardigd uit gebruikte braad- en bakolie en dierlijke vetten, categorie 1 en 2, te kunnen sturen, voert het wetsvoorstel een nieuwe soort HBE in, te weten de HBE bijlage IX-B.

Met de uitbreiding van de jaarverplichting hernieuwbare energie naar alle verbruiksbestemmingen van benzine, diesel en zware stookolie, wordt ook het inboeken van een geleverde hoeveelheid vloeibare biobrandstof (en vloeibare hernieuwbare brandstof) aan een vaste installatie (bijvoorbeeld een aggregaat) mogelijk. Immers, een jaarverplichting dient in beginsel met een inboekbevoegdheid gepaard te gaan. Uiteraard moet de inboeker onder meer blijven aantonen dat, ter grootte van de ingeboekte levering, een tastbare hoeveelheid duurzame vloeibare biobrandstof op de Nederlandse markt terecht gekomen is. Verder wordt het inboeken van geleverde elektriciteit aan alle vormen van vervoer mogelijk, met uitzondering van spoorvoertuigen (in de huidige wet is inboeken tot leveringen van elektriciteit beperkt tot levering aan wegvoertuigen). Voor de bijschrijving van HBE's voor een inboeking van een geleverde hoeveelheid vloeibare of gasvormige hernieuwbare energie aan een

luchtvaartuig of zeeschip, wordt conform de richtlijn hernieuwbare energie een vermenigvuldigingsfactor geïntroduceerd.

Bovendien voorziet het wetsvoorstel in een uitbreiding van de bevoegdheden van de NEa ten aanzien van de zogenaamde schakels van leveringsketens van duurzame biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen en de conformiteit beoordelingsinstanties van erkende internationaal vrijwillige systemen die schakels in de keten certificeren voor duurzaamheid van biobrandstoffen (zie paragraaf 4.2.4). Voor zover de leveringsketen van duurzame biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen zich in Nederland bevindt, komt de keten onder publiek toezicht te vallen. Daarbij geldt bijzondere aandacht voor de in Nederland gevestigde biobrandstoffabrikanten, te weten de schakel waarin uit een grondstof voor een biobrandstof een biobrandstof vervaardigd wordt. Deze grondslag is een uitwerking van de richtlijn hernieuwbare energie en de Integrale Ketenanalyse Duurzame Biobrandstoffen. De uitbreiding van het publieke toezicht in de keten beoogt de borging van duurzaamheids-criteria te versterken en daarmee de systematiek robuuster te maken. Daarnaast verkrijgt de NEa de bevoegdheid om toezicht te houden op de certificeringsorganen die, in het kader van een duurzaamheidssysteem, onafhankelijke audits uitvoeren.

Titel 9.8 van de Wet milieubeheer, ingevoerd bij wetswijziging in 2018, schrijft de manier voor waarop de brandstofleverancier (rapportageplichtige) aantoont dat hij aan zijn reductieverplichting broeikasgasemissies van de richtlijn brandstofkwaliteit voldoet.¹⁰ Hoewel de richtlijn brandstofkwaliteit beoogt te bewerkstelligen dat de brandstofleverancier, over zijn totaal in het kalenderjaar 2020 uitgeslagen benzine en diesel, een broeikasgasbesparing van 6% verwezenlijkt, dient de lidstaat te bewaken dat de brandstofleverancier in de kalenderjaren ná 2020 niet beneden het reductiepercentage zakt. Daarmee blijft een systematiek in titel 9.8 van de Wet milieubeheer ook na het kalenderjaar 2020 jaarlijks van belang.

Het wetsvoorstel introduceert een jaarverplichting en een reductieverplichting over tot verbruik uitgeslagen (benzine, zware stookolie en) diesel aan binnenvaartschepen. Daarmee doet de regering een afspraak uit de Greendeal zeevaart, binnenvaart en havens gestand, teneinde in de binnenvaart niet alleen de schadelijke emissies naar de lucht (stikstofoxiden, zwaveloxiden en fijnstof) te verminderen, maar ook de emissie van broeikasgassen terug te dringen.¹¹

Hierna worden de hoofdlijnen van de wijziging van de Wet milieubeheer toegelicht.

4.2 Wijziging systematiek titel 9.7 van de Wet milieubeheer

4.2.1 Uitbreiding reikwijdte van de jaarverplichting hernieuwbare energie
De huidige jaarverplichting heeft betrekking op uitgeslagen hoeveelheden benzine en diesel aan wegvoertuigen, niet voor de weg bestemde mobiele machines, landbouwtractoren, bosbouwmachines en pleziervaartuigen. Alleen voor leveringen van (benzine en) diesel aan zee- en binnenvaart-

¹⁰ De reductieverplichting bevat de verplichting om een besparing aan broeikasgasemissies van 6% ten opzichte van de uitgangswaarde voor brandstoffen te behalen, over de in het kalenderjaar 2020 tot verbruik uitgeslagen benzine en diesel. Alle bestemmingen van de geleverde benzine en diesel vallen onder de reductieverplichting, behalve leveringen (van benzine en) diesel aan binnenvaartschepen en vaste installaties.

¹¹ Zie <https://www.greendeals.nl/green-deals/green-deal-zeevaart-binnenvaart-en-havens>, artikel 5, zesde lid.

schepen en vaste installaties (zoals aggregaten) geldt tot en met 2021 geen jaarverplichting.

Het wetsvoorstel breidt de jaarverplichting voor de brandstofleveranciers (leverancier tot eindverbruik) uit zowel naar een aanvullende energiedrager (zware stookolie) als naar de bestemmingen van tot verbruik uitgeslagen (benzine en) diesel, te weten binnenvaart en vaste installaties (zeevaart, ook een mogelijke bestemming van tot verbruik uitgeslagen diesel, zal van de reikwijdte van de jaarverplichting uitgesloten worden, zie hierna). Op basis van de reeds bestaande mogelijkheid in de Wet milieubeheer kunnen vervolgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur categorieën leveranciers tot eindverbruik worden aangewezen waarop de jaarverplichting niet van toepassing is. Tot deze categorie behoren in elk geval leveranciers die jaarlijks minder dan 500.000 liter benzine en/of diesel uitslaan. Beoogd wordt om ook tot verbruik uitgeslagen hoeveelheden (benzine,) diesel en zware stookolie aan zeevaart van de jaarverplichting uit te sluiten.

In de huidige systematiek hernieuwbare energie geldt een wettelijke veronderstelling dat alle uitgeslagen benzine en diesel aan de bovengenoemde bestemmingen geleverd is, tenzij de brandstofleverancier het tegendeel aantoont. Omdat de geleverde hoeveelheid diesel aan vaste installaties verwaarloosbaar is (ongeveer een half procent van de totaal uitgeslagen hoeveelheid diesel), levert alleen de uitbreiding van de jaarverplichting naar geleverde diesel aan binnenvaartschepen een wezenlijke wijziging voor de praktijk op. Onder binnenvaart worden verplaatsingen over water verstaan, voor zover niet over zee, terwijl de «zee» zich in dit verband buiten de territoriale wateren van Nederland bevindt.

Gelet op de reikwijdte van de jaarverplichting, bevordert de systematiek hernieuwbare energie – in het bijzonder voor de energiedragers benzine en diesel – zowel het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor de verwarming- en koelingssector, als het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector (zie paragraaf 4.2.2). Dit komt overeen met het doel van de systematiek van hernieuwbare energie, te weten het scheppen van een kader waarin de onderneming voor levering van hernieuwbare energie beloond wordt, omwille van een bijdrage aan het behalen van Nederland van zijn nationale en Europese doelstellingen.

4.2.2 Minimum bijdrage brandstofleverancier gebruik hernieuwbare energie in vervoer

De richtlijn hernieuwbare energie verlangt dat de lidstaat zorgt dat de brandstofleverancier een minimum bijdrage levert aan het behalen van het bijzonder bindend nationaal streefcijfer van de lidstaat, te weten het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector. Hierbij is van belang dat voor de berekening (rekenparameters) van het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen – evenals voor de richtlijn hernieuwbare energie (oud) – de methoden en begrippen uit Verordening (EG) 1099/2008¹² inzake de energiestatistieken gebruikt dienen te worden (zie artikel 7, zesde lid, van de richtlijn hernieuwbare energie). Volgens die verordening bestaat de categorie «vervoer» uit meer dan alleen weg- en spoorvoertuigen, maar omvat het begrip ook binnenlandse scheepvaart, (nationale en internationale) luchtvaart en vervoer door pijpleidingen (zie categorie vervoer in bijlage A, onderdeel 2.3, van Verordening (EG) 1099/2008). Dit betekent dat een lidstaat zich ten behoeve van de berekening van het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector over meer leveringen verantwoord moet dan de

¹² Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken (PbEU L 304).

minimum bijdrage van de brandstofleverancier groot is, die immers alleen zijn leveringen aan weg- en spoorvoertuigen, ongeacht de energiedrager (benzine, diesel, CNG, biobrandstof en elektriciteit) betreft (zie artikel 27, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn hernieuwbare energie). De verwijzing naar weg- en spoorvervoer in de artikelen 25 en artikel 27 van de richtlijn hernieuwbare energie dient dan ook niet om andere vervoersbestemmingen van een verplichting uit te sluiten, maar veeleer als duiding (beperking) van de berekening van het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector die de 14%-minimum bijdrage vertegenwoordigt. Door de 14% te berekenen over een deelverzameling van de categorie «vervoer», schrijft de Uniewetgever met andere woorden de wijze voor waarop de minimum bijdrage van de brandstofleverancier berekend dient te worden. Dezelfde deelverzameling van de categorie «vervoer» gebruikt de Uniewetgever ook voor de berekening van het maximum gebruik van biobrandstoffen, vervaardigd uit voedsel- en voedergewassen (zie artikel 26, eerste lid, van de Richtlijn hernieuwbare energie).

De systematiek hernieuwbare energie zorgt in elk geval dat de brandstofleveranciers in Nederland ten minste 14% aan energie uit hernieuwbare bronnen bijdragen. Maar omdat het algemeen bindend nationaal streefcijfer voor Nederland ook ziet op geleverde benzine en diesel in de verwarming- en koelingssector en het bijzonder bindend nationaal streefcijfer zich ook over geleverde benzine en diesel aan andere vervoerssectoren uitstrekt, wordt de reikwijdte van de jaarverplichting met dit wetsvoorstel uitgebreid naar alle bestemmingen. Op die manier behoudt de systematiek hernieuwbare energie zijn rol als motor van het behalen van de bindende nationale streefcijfers en dwingt zij af dat de gebruiker van de benzine en diesel betaalt (het alternatief is dat een andere sector voor het gebruik belast wordt). Met de uitbreiding van de jaarverplichting over alle uitgeslagen benzine, diesel en zware stookolie, draagt de systematiek hernieuwbare energie ook uit dat het gebruik van deze fossiele brandstoffen een klimaatbelastende activiteit is, ongeacht zijn gebruiksbestemming en dat een compenserende maatregel, in de vorm van een jaarverplichting hernieuwbare energie, geboden is. Om tegemoet te komen aan de brandstofleveranciers wordt de grondslag voor de vermenigvuldigers van de energie-inhoud, die de richtlijn hernieuwbare energie alleen in de context van de berekening van hun minimumbijdrage aan het bevorderen van hernieuwbare energie in de vervoerssector kent, wel in titel 9.7 van de Wet milieubeheer opgenomen. Omdat de geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie aan zeevaart echter niet meetelt voor het behalen van de landsdoelstelling hernieuwbare energie, niet meetelt in de context van de reductieverplichting van de richtlijn brandstofkwaliteit noch bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen in het Klimaatakkoord, is in de wet ook een grondslag opgenomen om een vermenigvuldiger die lager dan 1 is toe te passen. Op die manier verkrijgt de Minister een instrument om een goede balans aan te brengen tussen het behalen van de verschillende geldende doelstellingen enerzijds en het bevorderen van de verduurzaming van de zeevaart anderzijds. Het prijsvoordeel van de inzet van hernieuwbare energie in de zeevaart, mag immers niet bewerkstelligen dat leveringen aan met name het wegvervoer verdrongen worden; samengevat: de inboekbevoegdheid van geleverde hernieuwbare energie aan zeevaart mag niet ten koste van de inzet van hernieuwbare energie in wegvervoer gaan.

4.2.3 Binnenvaart onder de jaar- en reductieverplichting

In de huidige Wet milieubeheer vallen leveringen van (benzine en) diesel aan binnenvaart niet onder de jaarverplichting. Met andere woorden, de brandstofleverancier (leverancier tot eindverbruik) hoeft zich niet met HBE's te verantwoorden over zijn uitgeslagen hoeveelheid (benzine en)

diesel aan binnenvaartschepen, terwijl hij evenmin een rapportageverplichting over deze leveringen heeft. Binnen de huidige wetgeving kan een brandstofleverancier de aan deze vervoersbestemming geleverde vloeibare biobrandstof echter wel inboeken ter verkrijging van HBE's. De in het register op zijn rekening bijgeschreven HBE's kunnen door hemzelf of door een andere brandstofleverancier (leverancier tot eindverbruik en de rapportageplichtige) gebruikt worden om aan zijn jaar- en reductieverplichting te voldoen (die wel voor leveringen van benzine en diesel aan bijvoorbeeld wegvoertuigen en mobiele werktuigen geldt).

Op 17 oktober 2018 hebben de verantwoordelijke bewindspersonen van de lidstaten van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart de Verklaring van Mannheim ondertekend. In deze verklaring is onder meer afgesproken om de uitstoot van broeikasgassen door de binnenvaart in 2035 met 35% terug te dringen ten opzichte van 2015. Om de binnenvaart de transitie te kunnen laten maken naar zero emissie is nog veel onderzoek en ontwikkeling nodig en dieselmotoren zullen de eerste tijd nog een prominente positie innemen in de binnenvaart. Om de doelen uit de Verklaring van Mannheim te kunnen halen is de toepassing van biobrandstoffen daarom essentieel. De binnenvaartbranche is zich hiervan bewust en de brancheverenigingen in de binnenvaart hebben daarom in de onderhandelingen naar de Greendeal zeevaart, binnenvaart en havens aangedrongen op een verplichting voor de binnenvaart.

Bij de levering van diesel aan binnenvaartschepen (bunkereren), zijn twee soorten brandstofleveranciers aan de binnenvaart actief, te weten brandstofleveranciers die zowel (zee- en) binnenvaartschepen bunkereren als benzine en diesel aan andere (vervoers- en niet-vervoers)bestemmingen leveren, en brandstofleveranciers die uitsluitend bunkeractiviteiten uitvoeren. De eerste soort brandstofleverancier viel reeds onder de systematiek hernieuwbare energie en de systematiek rapportage- en reductieverplichting.

4.2.4 Uitbreiden publiek toezicht

Alleen biobrandstof die aan de duurzaamheidscriteria en broeikasgasreductiecriteria uit de richtlijn hernieuwbare energie voldoet, telt mee voor het behalen van het algemeen en bijzonder bindend nationaal streefcijfer (zie artikel 29, eerste lid, van de richtlijn hernieuwbare energie). Wil een brandstofleverancier (inboekter) een geleverde hoeveelheid biobrandstof inboeken, dan zal hij – naast de aanwezigheid van een tastbare hoeveelheid biobrandstof – ook de duurzaamheid van de biobrandstof (en vloeibare biomassa) moeten aantonen. Immers, de systematiek hernieuwbare energie belooft in beginsel alleen leveringen van hernieuwbare energie die een bijdrage aan het behalen van de landsdoelstelling hernieuwbare energie vertegenwoordigen.

Ingevolge de in titel 9.7 van de Wet milieubeheer opgenomen systematiek hernieuwbare energie wordt de duurzaamheid van de biobrandstof (en vloeibare biomassa) aangetoond met behulp van vrijwillige (inter)nationale systemen (duurzaamheidssystemen), die door de Europese Commissie erkend zijn. De erkende vrijwillige systemen maken gebruik van een certificeringssystematiek. Hierbij is een door het erkende vrijwillige systeem ingeschakelde conformiteit beoordelingsinstantie (cbi) bevoegd tot het afgeven van een certificaat namens het erkende vrijwillige systeem aan de desbetreffende onderneming die een schakel in de keten van biobrandstoffen is. De cbi beoordeelt of de boekhouding en de bedrijfsvoering van de desbetreffende onderneming in staat is om de erkende systematiek naar behoren uit te voeren om zo de duurzaamheid te waarborgen.

Omdat de duurzaamheid van de biobrandstof (en vloeibare biomassa) in de gehele keten gewaarborgd moet zijn, dienen alle schakels in de keten gecertificeerd te zijn. In de huidige systematiek hernieuwbare energie, kan de NEa alleen toezicht houden op de inboeker. In het kader van het aantonen van duurzaamheid, kan de inspecteur van de NEa controleren of de inboeker de vloeibare biobrandstof (of vloeibare biomassa) geleverd heeft vanaf een locatie die onderdeel is van zijn certificaat en dat het certificaat afgegeven is door een erkend duurzaamheidssysteem.

De richtlijn hernieuwbare energie verplicht de lidstaat tot het houden van toezicht op de werking van cbi's. Met het wetsvoorstel wordt hierin voorzien.

Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in de bevoegdheid van de NEa om toezicht op alle schakels in de keten van duurzaamheid in Nederland te houden, met een bijzondere aandacht voor de schakel van de biobrandstoffabrikant. Bij deze schakel in de keten kan de NEa controleren wat de aard en de hoeveelheid ontvangen grondstof voor de biobrandstof was, of een goede verhouding tussen de gebruikte grondstof en de vervaardigde biobrandstof bestaat en wat de geleverde hoeveelheid biobrandstof per afnemer was. De NEa verkrijgt de bevoegdheid om te controleren of de schakel, eenmaal gecertificeerd, ook volgens de erkende systematiek optreedt. Hoewel deze bevoegdheid verder reikt dan de verplichting in de richtlijn hernieuwbare energie verwoord is, doet zij recht aan hetgeen in de Integrale Ketenanalyse Duurzame Biobrandstoffen is geconstateerd. De intentie is om bij de inrichting van het (in beginsel risico-gestuurd) toezicht rekening te houden met controles die reeds plaatsvinden door andere publieke toezichthouders en cbi's. Deze vorm van toezicht stelt geen aanvullende criteria ten aanzien van hetgeen de richtlijn hernieuwbare energie al wettelijk vereist met de massabalans en certificering. Dit maakt de introductie proportioneel ten aanzien van de lasten.

Deze uitbreiding van toezicht maakt met name waarheidsvinding op de bedrijfsadministratie mogelijk. Waarheidsvinding is, zo blijkt uit de ketenanalyse, een belangrijke bevoegdheid die in het huidige ingerichte private toezicht op basis van certificering in grote mate ontbreekt. Op deze wijze wordt de borging van duurzaamheid verder versterkt.

Daarnaast is in de richtlijn hernieuwbare energie een Uniedatabank aangekondigd, die het volgen van vloeibare en gasvormige transportbrandstoffen mogelijk moet maken.

De richtlijn hernieuwbare energie schrijft voor dat lidstaten op de invoer van transacties en duurzaamheidskenmerken door de betrokken marktdeelnemers toezien. Door de uitbreiding van het toezicht naar de gecertificeerde schakels in de aanvoerketen van duurzaamheid, maakt Nederland die verplichting voor biobrandstoffen (en vloeibare biomassa) waar.

Met bovenstaande grondslagen wordt de systematiek robuuster gemaakt.

4.2.5 Uitbreiding bestemmingen bij inboekingen van geleverde elektriciteit

Elektriciteit is een energiedrager die kan bijdragen aan het verwezenlijken van de jaar- en reductieverplichting van de brandstofleveranciers. In de huidige wetgeving mag uitsluitend elektriciteit die wordt geleverd aan wegvoertuigen ingeboekt worden in het Register hernieuwbare energie vervoer. In het wetsvoorstel wordt dit uitgebreid naar elektriciteit die wordt geleverd aan alle vervoersbestemmingen, met uitzondering van spoorvoertuigen. Deze uitzondering houdt verband met de hoge mate waarin spoorvervoer in Nederland al geëlektrificeerd is, waardoor een inboekbevoegdheid voor leveringen van elektriciteit tot de bijschrijving

van een grote hoeveelheid HBE's leiden kan, hetgeen de noodzaak om leveringen van fossiele benzine, diesel en zware stookolie te doen vervangen door een vloeibare biobrandstof (of een vloeibare hernieuwbare brandstof) verkleint. Bij spoor gaat geen stimulerende werking van de systematiek uit. Overigens belooft het systeem hernieuwbare energie met de bijschrijving van HBE's alleen het gedeelte van de elektriciteit dat uit hernieuwbare bronnen opgewekt is.

4.2.6 Toevoeging nieuwe soort HBE

De huidige systematiek hernieuwbare energie kent drie verschillende soorten HBE's, te weten de HBE-conventioneel, de HBE-geavanceerd en de HBE-overig. Deze verschillende HBE's zijn nodig om de door de richtlijn hernieuwbare energie (oud) gestelde limiet op het gebruik van biobrandstoffen (en vloeibare biomassa), vervaardigd uit voedsel- en voedergewassen (conventionele biobrandstoffen), alsmede de minimale inzet van biobrandstoffen (en vloeibare biomassa), vervaardigd uit geavanceerde grondstoffen (geavanceerde grondstoffen), door middel van de onderscheidenlijk gemaakte jaarverplichting, te bewaken.

Naast de bovengenoemde grenzen, bevat de richtlijn hernieuwbare energie nu ook een grens voor het gebruik van gasvormige en vloeibare biobrandstoffen uit gebruikte bak- en braadolie en dierlijke vetten categorie 1 en 2 (die in bijlage IX, deel B, van de richtlijn hernieuwbare energie vermeld zijn). Bij het behalen van de 14%-bijdrage van de brandstofleverancier, is het aandeel van deze biobrandstoffen beperkt tot 1,7% van de energie-inhoud van de tot verbruik uitgeslagen transportbrandstoffen. Om de bewaking van een grens mogelijk te maken, is in het wetsvoorstel een nieuwe soort HBE opgenomen, te weten de HBE bijlage IX-B. Dit betekent ook dat de jaarverplichting een nieuwe grens bevatten zal.

4.2.7 Grondstoffen met een hoog risico op indirecte veranderingen van landgebruik (ILUC)

In de richtlijn hernieuwbare energie is een limiet opgenomen voor biobrandstoffen (en vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen) die uit voedsel en voedergewassen vervaardigd zijn (voor Nederland maximaal 6%). Binnen deze categorie wordt verder onderscheid gemaakt naar grondstoffen met een hoog en een laag risico op indirecte verandering van landgebruik (Indirect Land Use Change – ILUC). Voor grondstoffen met een hoog risico op ILUC geldt, zowel voor de berekening van het bijzonder bindend nationaal streefcijfer als voor de minimum bijdrage van de brandstofleverancier, dat het gebruik van dergelijke biobrandstoffen (en vloeibare biomassa) in de periode van 2023 tot 2031 geleidelijk tot 0% afneemt.

Lidstaten mogen volgens de Richtlijn hernieuwbare energie daarnaast geen groei in grondstoffen met een hoog risico op ILUC ten opzichte van de fysieke inzet van de grondstof in 2019 toestaan. Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/807 bepaalt, op basis van de best beschikbare en actuele wetenschappelijke data, welke grondstoffen als grondstoffen met een hoog risico op ILUC aangemerkt worden.¹³ Met de uitwerking die de

¹³ 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).

Europese Commissie heeft gegeven, valt op dit moment enkel palmolie onder de definitie van grondstoffen met een hoog risico op ILUC.

Biobrandstoffen, gemaakt uit grondstoffen met een hoog risico op ILUC, zijn niet in alle gevallen uitgesloten. Biobrandstoffen (en vloeibare biomassa) uit grondstoffen met een (naar hun aard) hoog risico op ILUC kunnen (alsnog) worden ingezet om te voldoen aan de verplichting hernieuwbare energie, indien voor een specifieke partij aangetoond is dat er een laag risico op ILUC bestaat. Dit kan door middel van certificering aangetoond worden.

In het wetsvoorstel wordt een HBE-conventioneel alleen bijgeschreven voor een geleverde hoeveelheid biobrandstof (of vloeibare biomassa) die uit grondstoffen met een laag risico op ILUC vervaardigd is. Biobrandstoffen die geproduceerd zijn uit grondstoffen, die ingevolge Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/807 als grondstoffen met een hoog risico op ILUC gekwalificeerd zijn, komen niet voor bijschrijving van een HBE-conventioneel in aanmerking, tenzij de inboeker met een certificaat alsnog aantoont dat de specifieke partij geen hoog risico op ILUC heeft en voldoet aan de gestelde additionaliteitsmaatregelen. Hiermee geeft het wetsvoorstel deels invulling aan de afspraak uit het Klimaatakkoord waarbij «de huidige praktijk, waarbij geen inzet plaatsvindt van biobrandstoffen geproduceerd uit palm- en sojaolie in Nederland, wordt voortgezet» en aan motie Schonis, over niet toelaten van biobrandstoffen met een hoog risico op ILUC.¹⁴

Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/807 zal door de Europese Commissie in 2021 worden geactualiseerd op basis van de best beschikbare wetenschappelijke data. Conform de motie van de leden Kroger en Lacin¹⁵ neemt het Kabinet bij deze actualisatie een proactieve rol op zich door onder andere haar kennis op dit domein te delen. Conform voornoemde motie Schonis zal het Kabinet zich daarbij inspannen om ook sojaolie aan te merken als een grondstof met een hoog ILUC-risico. Het Kabinet volgt dus in regelgevend opzicht de invulling zoals gegeven met Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/807 voor gewassen met hoog ILUC risico, maar tegelijkertijd zal het Kabinet zich actief blijven inspannen om de partijen te wijzen op de afspraak uit het Klimaatakkoord waarin zij toezeggen de huidige praktijk waarin geen palm- én soja-olie wordt ingezet voor biobrandstoffen, voort te zetten.

Overigens (en wellicht ten overvloede) is het inboeken van grondstoffen voor biobrandstoffen in zijn algemeenheid niet toegestaan; zowel de richtlijn hernieuwbare energie als de Wet milieubeheer verlangen dat uit de grondstof een biobrandstof vervaardigd is.

4.2.8 Verruiming termijn 1 april naar 1 mei

Volgens de huidige systematiek hernieuwbare energie vervoer, moet de leverancier tot eindverbruik op 1 april van enig kalenderjaar op zijn rekening in het register, ten behoeve van het direct voorafgaande kalenderjaar over evenveel per soort HBE's beschikken als zijn jaarverplichting groot is. Op die datum schrijft de NEa de verschuldigde HBE's op zijn rekening in het register af, worden het aantal per soort HBE's dat de rekeninghouder mag sparen bepaald en dient de inboeker zijn inboekverificatieverslag aan de NEa overgelegd te hebben.

Met het huidige kleine aantal verificateurs en de verwachting dat het aantal inboekers zal groeien met de groeiende verplichtingen, zal de verificatieperiode onder druk komen te staan. De verificateurs hebben door het met dit wetsvoorstel verzetten van de deadline naar 1 mei een

¹⁴ Kamerstukken II, 2019/20, 31 305, nr. 300.

¹⁵ Kamerstukken II, 2018/19, 30 196, nr. 645.

extra maand de tijd voor het uitvoeren van de inboekverificatie op locatie. De bedrijven hebben hiervoor een ruimere periode waarin het verificatiebezoek gepland kan worden. Ook geeft het de verificateurs meer tijd voor het opstellen en aanleveren aan de bedrijven van de rapporten en vervolgens het toezenden aan de NEa. Tegelijkertijd biedt dit bedrijven extra tijd om HBE's te kopen, te verkopen en over te boeken, om zo te zorgen voor voldoende HBE's (per soort) op hun rekening.

De datum van 1 maart, waarop de brandstofleverancier (in zijn hoedanigheid als leverancier tot eindverbruik, omwille van de berekening van de jaarverplichting,) zijn levering tot eindverbruik in het register ingevoerd moet hebben en (in zijn hoedanigheid als inboekster) in het register de geleverde hernieuwbare energie ingevoerd moet hebben, blijft onveranderd. Hierdoor blijft het mogelijk voor de NEa om in maart gegevens te verstrekken aan het CBS en om voor de zomer de rapportage Energie voor Vervoer in Nederland te publiceren.

Op de datum van 1 maart bestaat een uitzondering: de inboekster mag tot 1 april een dubbeltellingverklaring aan een ingeboekte (dus bestaande) levering koppelen, uiteraard voor zover aan de voorwaarden van dubbeltelling voldaan wordt (na koppeling wordt het resterende deel aan HBE's bijgeschreven). Hiermee verkrijgt de inboekster een aanvullende maand om zijn dubbeltellingverklaring te vergaren en komt de regering tegemoet aan signalen van de markt dat, voornamelijk door het beperkt aantal dubbeltellingverificateurs en het aantal schakels in de leveringsketen van dubbel tellende biobrandstoffen, dubbeltellingverklaringen met moeite voor maart toegestuurd kunnen worden. Deze aanvullende maand brengt de gegevensverstrekking aan het CBS en de rapportagedatum van het NEa-overzicht niet in gevaar.

4.2.9 Introductie vermenigvuldiger energie-inhoud

Volgens de richtlijn hernieuwbare energie wordt bij het bepalen van de minimum bijdrage van 14% voor de brandstofleveranciers aan het gebruik van hernieuwbare energie in de vervoerssector, de leveringen van brandstoffen aan de luchtvaart en de zeevaart vermenigvuldigd met 1,2 keer de energie-inhoud, tenzij de brandstof uit voedsel- en voedergewassen vervaardigd is (en bijgevolg een conventionele biobrandstof betreft).

Volgens de richtlijn hernieuwbare energie mag de lidstaat besluiten om een vermenigvuldiger al dan niet toe te passen. Dit wetsvoorstel biedt een grondslag om een dergelijke vermenigvuldiger bij de bijschrijving van HBE's toe te passen (zie ook 4.2.2). De specifieke uitwerking hiervan zal in het Besluit energie vervoer worden opgenomen.

Omdat geleverde hoeveelheden hernieuwbare energie aan zeevaart echter niet meetellen voor het behalen van de landsdoelstelling hernieuwbare energie, niet meetellen in de context van de reductieverplichting van de richtlijn brandstofkwaliteit noch bijdragen aan het behalen van de doelstellingen in het Klimaatakkoord, is in de wet ook een grondslag opgenomen om een vermenigvuldiger die lager dan 1 is toe te passen. Anders dan de vermenigvuldiger 1,2, is de vermenigvuldiger lager dan 1 niet beperkt tot een soort grondstof en kan bijgevolg ongeacht de soort biobrandstof toegepast worden. Op die manier verkrijgt de Minister een instrument om te bewaken dat de inboekbevoegdheid van geleverde hernieuwbare energie aan zeevaart niet ten koste van de inzet van hernieuwbare energie in wegvervoer gaat.

Onder zeevaart worden verplaatsingen over zee verstaan, waarbij de «zee» zich in dit verband buiten de territoriale wateren van Nederland bevindt.

4.3 Wijziging systematiek titel 9.8 van de Wet milieubeheer

Zoals in paragraaf 1 reeds is aangegeven, introduceert dit wetsvoorstel in titel 9.8 van de Wet milieubeheer met de verhandelbare broeikasgasreductie-eenheid (BKE) een nieuw instrument dat de brandstofleverancier in staat stelt om op individuele wijze aan de reductieverplichting uit de richtlijn brandstofkwaliteit te voldoen. In paragraaf 4.3.1 wordt dit nieuwe instrument toegelicht. Echter, dit nieuwe instrument zal nog niet direct in werking treden. Eerst dan nadat ontwikkelingen ten aanzien van de nog op te zetten Uniedatabank en verbeterde toezichtsmaatregelen hebben geleid tot een robuuster maken van de voorgestelde systematiek, in het bijzonder ten aanzien van de controleerbaarheid van de beweerdelijk behaalde broeikasgasbesparing, zal besloten worden tot een in werking treden van het nieuwe BKE-instrument. In dit verband wordt ook nog verwezen naar de opmerkingen die de NEa en het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) hebben gemaakt bij de voorgenomen inzet van het BKE-instrument (zie paragraaf 8).

Tot die tijd blijft de huidige – met titel 9.7 van de Wet milieubeheer samenhangende – systematiek van titel 9.8 van de Wet milieubeheer van kracht, met de enkele aanvulling dat ook leveringen van diesel aan binnenvaart onder de reikwijdte van de rapportage- en reductieverplichting gaan vallen (zie hiervoor paragraaf 4.2.3).

4.3.1 Sturen op CO₂ in de keten; introductie BKE

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat in nieuwe wetgeving ook bepalingen opgenomen worden over de wijze waarop in de keten op CO₂-uitstoot gestuurd gaat worden. Hetzelfde is bepleit met motie Von Martels/Van Eijs.¹⁶

In dit wetsvoorstel wordt hiervoor in titel 9.8 van de Wet milieubeheer de broeikasgasreductie-eenheid (BKE) geïntroduceerd. Deze eenheid staat voor een kilogram broeikasgasreductie ten gevolge van een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie of elektriciteit, die aan de bestemmingen opgesomd in artikel 9.8.1.2 van de Wet milieubeheer geleverd is. Daarnaast verkrijgt de rapportageplichtige een verlaging van zijn reductieverplichting ter grootte van de broeikasgasreductie van zijn opgevoerde beter fossiele brandstof ten opzichte van de in bijlage II van richtlijn (EU) 2015/652 bedoelde uitgangsnorm voor brandstoffen vermindert met het reductiepercentage van dat kalenderjaar.

Met de BKE wordt de reductieverplichting uit de richtlijn brandstofkwaliteit, die na 2020 een lijnverplichting wordt, gerealiseerd en gemonitord. Ten aanzien van de huidige systematiek betreft de BKE geen collectieve verplichting, maar een verplichting per brandstofleverancier. De BKE maakt een implementatie van de richtlijn brandstofkwaliteit mogelijk waarbij de betreffende brandstofleveranciers op individuele basis kunnen voldoen. Dit in tegenstelling tot de huidige systematiek waarbij alle bedrijven als geheel moeten voldoen. Aan de HBE wordt in de huidige systematiek immers jaarlijks door de NEa een broeikasgasreductiebijdrage toegekend, gebaseerd op de gemiddelde broeikasgasreductie die het voorgaande kalenderjaar is behaald door de inzet van hernieuwbare energie in vervoer in Nederland. De invloed van één bedrijf op deze waarde is zeer beperkt door de collectieve aard van deze reductiebijdrage. Als gevolg daarvan kan de situatie ontstaan dat leveranciers op basis van hun leveringen hernieuwbare energie voldaan zouden hebben aan de reductieverplichting, maar binnen de systematiek nog extra inspanning

¹⁶ Zie noot 6.

moeten verrichten omdat de reductiebijdrage niet toereikend is ten gevolge van de leveringen van de overige leveranciers.

De BKE kan de inzet van niet hernieuwbare brandstoffen met een lage CO₂-uitstoot meer stimulans geven. Een voorbeeld hiervan is blauwe waterstof. Hiervoor is het wel nodig dat er een (Europees) kader komt om de CO₂-reductie van deze brandstoffen te kunnen bepalen. Dat is op dit moment niet beschikbaar.

De richtlijn hernieuwbare energie vereist al dat hernieuwbare energiedragers een bepaalde minimale CO₂-reductie in de keten ten opzichte van een uitgangsnorm voor brandstoffen moeten vertegenwoordigen om mee te mogen tellen bij de berekening van de bindende nationale streefcijfers. Omdat de HBE in de huidige systematiek van titel 9.8 van de Wet milieubeheer ook een berekende gemiddelde CO₂-reductiebijdrage heeft en derhalve geen onderscheid per soort HBE maakt, behaalt de rapportageplichtige op dit moment zijn reductieverplichting geheel of grotendeels met de HBE's die hij al als leverancier tot eindverbruik voor zijn jaarverplichting ingevolge titel 9.7 van de Wet milieubeheer nodig heeft.

In het nieuwe systeem bestaan twee apart verhandelbare eenheden (en komt de HBE-broeikasgasemissiereductiebijdrage te vervallen): de HBE en de BKE. Voor een ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie, ontvangt een inboeker zowel een HBE in het systeem van hernieuwbare energie (1 HBE per gigajoule hernieuwbare energie), als een BKE in het systeem van de rapportage- en reductieverplichting (1 BKE per in de keten gereduceerde kilogram CO₂). De BKE beloont de broeikasgasbesparing van een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie. Als gevolg van de introductie van de BKE met dit wetsvoorstel, dient de brandstofleverancier zijn jaarverplichting uit titel 9.7 van de Wet milieubeheer uitsluitend met HBE's te voldoen en zijn reductieverplichting uit titel 9.8 van de Wet milieubeheer uitsluitend met BKE's (en betere fossiele brandstof) te voldoen.

4.3.2 Afschaffen UER's

Exploitatiereductie-eenheden (UER's) zijn één van de opties die de richtlijn brandstofkwaliteit biedt om te voldoen aan de reductieopgave 2020 uit die richtlijn.

Voor het voldoen aan de verplichtingen ingevolge de richtlijn hernieuwbare energie hebben UER's geen waarde. Het doel van het sturen op CO₂ in de keten zoals dat is afgesproken in het Klimaatakkoord, is het stimuleren dat brandstoffen met een lage CO₂-emissie in de keten in Nederland worden ingezet. UER's hebben tot doel om emissiereducties in het productieproces van fossiele brandstoffen, door verbeteringen in het proces tot aan de raffinage, in de regel buiten Nederland, te belonen. Daarmee dragen UER's niet bij aan de doelstelling van sturen op CO₂ in Nederland. Voor het behalen van de reductiedoelstelling van de richtlijn brandstofkwaliteit zijn de UER's ook niet noodzakelijk. De verwachting is dat met de vereiste levering van hernieuwbare energiedragers vanuit de richtlijn hernieuwbare energie en het Klimaatakkoord de (continuering van de) reductieverplichting van de richtlijn brandstofkwaliteit gerealiseerd gaat worden. De mogelijkheid om UER's in te zetten, komt daarom met dit wetsvoorstel te vervallen.

4.3.3 Bepaalde biobrandstoffen uitsluiten van inboeken voor de reductieverplichting en bevoegdheid tot vaststellen broeikasgasreductie

In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur leveringen van bepaalde soorten biobrandstoffen van inboeken uit te sluiten. Deze

bepaling is enkel opgenomen om te voorkomen dat de brandstofleverancier (rapportageplichtige) de grenzen voor het gebruik van biobrandstof uit voedsel- en voedergewassen, alsmede die uit olie en vetten uit bijlage IX, deel B, van de richtlijn hernieuwbare energie, die voor hem als leverancier tot eindverbruik bij het voldoen aan zijn jaarverplichting ingevolge titel 9.7 van de Wet milieubeheer gelden, bij het voldoen aan zijn reductieverplichting overschrijdt. Besloten kan worden om leveringen van dergelijke biobrandstoffen van inboeken in het kader van titel 9.8 van de Wet milieubeheer uit te sluiten. Anders dan in het systeem van hernieuwbare energie, die met de HBE-conventioneel en HBE bijlage IX-B een sturing op dergelijke biobrandstof bij het voldoen aan de jaarverplichting mogelijk maakt, heeft de BKE immers geen onderscheidende kenmerken, waardoor de sturing ten tijde van de inboeking noodzakelijk wordt.

In het geval dat de inboeker een onwaarschijnlijk hoge broeikasgasreductie invoert, heeft het bestuur van de NEa de bevoegdheid om de minimumwaarde van de broeikasgasreductie te hanteren. Dit is bedoeld als een middel om de integriteit en de geloofwaardigheid van de systematiek te waarborgen, waarbij geldt dat de inboeker (en niet het bestuur van de NEa) de hoogte van de broeikasgasreductie moet bewijzen.

5. Verhouding tot bestaande regelgeving

Naast deze wetswijziging zijn ook wijzigingen voorzien van het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer. In het Besluit energie vervoer zal met name worden voorzien in aangepaste regels met betrekking tot de hoogte van de jaarverplichting en de daaronder vallende limieten bij de inzet van verschillende biobrandstoffen, de vermenigvuldigers van de energie-inhoud, en nieuwe regels over de HBE bijlage IX-B, toezichtsregels en inboekregels ter verkrijging van een BKE. Ook de Regeling energie vervoer zal overeenkomstig moeten worden gewijzigd.

6. Uitvoering en handhaving

De NEa is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de in de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer opgenomen systematiek. De NEa beheert het Register hernieuwbare energie vervoer en het Register rapportage- en reductieverplichting vervoersemisies (gezamenlijk het Register energie voor vervoer genaamd) dat centraal in dit systeem staat. Het systeem zoals dat met behulp van dit wetsvoorstel en de voorgenomen wijzigingen van het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer wordt ingesteld, kent een samenspel van (private) verificaties en (publiek) toezicht, aangevuld met handhaving. De normen voor de verificatie van dubbeltelling/vermenigvuldiging, hernieuwbare brandstof en inboekingen, worden in het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer vastgesteld. Daarmee wordt een eenduidige verificatie geborgd. Ook worden eisen aan de verificateurs vastgelegd. Deze eisen dienen aan te sluiten aan eisen van de richtlijn hernieuwbare energie.

De NEa is tevens de handhavende instantie. Zij sluit overeenkomsten met de Belastingdienst over het uitwisselen van gegevens ten behoeve van het toezicht als invulling van de wettelijke verplichting van de Belastingdienst om de NEa de informatie te voorzien die zij voor haar toezicht en handhaving nodig heeft. Tot de aan de NEa toebehorende handhavingsinstrumenten valt de mogelijkheid van het opleggen van een last onder dwangsom (artikel 18.6b van de Wet milieubeheer) en het opleggen van een bestuurlijke boete. In paragraaf 4.2.4 is de verruimde rol van de NEa als publiek toezichthouder beschreven en beargumenteerd.

7. Uitvoeringslasten en administratieve lasten

Uitvoeringslasten NEa

Door de veranderende systematiek zal het Register Energie voor Vervoer door de NEa aangepast moeten worden. De ontwikkelkosten hiervoor worden geraamd op € 2.000.000. Dit is inclusief de functionaliteit voor de introductie van de reductieverplichting en bijbehorende nieuwe eenheid BKE; de bijdrage hiervan aan de ontwikkelkosten is ongeveer € 700.000 tot € 900.000. Het onderhoud aan de nieuwe versie van het register zal hooguit beperkte meerkosten met zich meebrengen ten opzichte van het huidige register.

De bestaande systematiek wordt door deze wetswijziging uitgebreid. Met name de reductieverplichting met de nieuw geïntroduceerde BKE, de introductie van publiek toezicht, het onder de jaarverplichting brengen van tot verbruik uitgeslagen benzine en diesel aan de binnenvaartsector en de introductie van een EU-brede databank van transportbrandstoffen, zullen resulteren in toenemende uitvoeringslasten voor de NEa. De mate waarin de lasten toenemen is sterk afhankelijk van de invulling van de komende wijziging van het Besluit energie vervoer. De actuele inschatting is dat de totale capaciteit van de NEa hiervoor met 5 tot 10 fte moet worden uitgebreid, in aanloop naar 2030. Dit komt grofweg overeen met € 500.000,- tot € 1.000.000 extra per jaar.

De NEa-organisatie zal zich in de aanloop naar 2022 moeten voorbereiden op de veranderende systematiek; het betreft onder meer de kennisopbouw over de nieuwe doelgroep, het wijzigen van werkprocessen, het actualiseren nalevingsstrategie. Ook de doelgroepen zullen voorbereid en begeleid moeten worden. Dit zorgt in de periode 2019 tot en met 2021 voor geleidelijk oplopende kosten.

Administratieve lasten bedrijven

Verandering van systematiek brengen meestal kosten voor het bedrijfsleven mee. Door te kiezen voor aansluiting bij de bestaande systematiek worden deze kosten zoveel mogelijk beperkt. De administratieve lasten voor de brandstofleveranciers nemen door deze wetswijziging niet toe. De administratieve lasten voor bedrijven met een jaarverplichting hernieuwbare energie nemen naar verwachting in totaal toe met circa 3% ten opzichte van de huidige situatie. Zij moeten ervoor zorgen dat zij ook voldoen aan de nieuwe verplichting op het gebied van broeikasgasreductie, naast de al bestaande verplichting op hernieuwbare energiegebied. Daarnaast zorgt de uitbreiding van toezicht voor extra lasten.

8. Advisering en consultatie

Betrokken bij dit wetsvoorstel

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is samengewerkt met de NEa en de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO). Ook zijn er verscheidende stakeholderbijeenkomsten georganiseerd waarbij platforms, brancheorganisaties van de sector, bedrijven en NGO's aanwezig waren.

Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets)

De NEa heeft de HUF-toets uitgevoerd waarin een heroverweging van de BKE-systematiek voor de reductieverplichting en het onder de jaarverplichting brengen van de binnenvaartsector centraal stond.

Bij de BKE wijst de NEa op een toenemende complexiteit van de systematiek in combinatie met een mogelijke beperkte toegevoegde waarde om hernieuwbare energie aan te trekken met betere ketenreducties. De BKE biedt het bedrijfsleven een prikkel om te werken met daadwerkelijke ketenreducties in plaats van met de standaardwaarde die ingevolge de richtlijn brandstofkwaliteit aan een grondstof-brandstofcombinatie wordt toegekend. Gezien de keten zich veelal buiten Nederland bevindt, valt de beweerdelijk behaalde broeikasgasbesparing echter moeilijk door de NEa te controleren.

De meerwaarde van het met dit wetsvoorstel geïntroduceerde BKE-instrument ligt in het in opzet realiseren en monitoren van de CO₂-reductieverplichting, waarbij de ondernemingen met een reductieverplichting individueel in plaats van collectief verantwoordelijk worden. De reductieverplichting van de richtlijn brandstofkwaliteit wordt vanaf 2021 Europees doorgezet in een jaarlijkse lijnverplichting. Het instrument geeft hiermee expliciet invulling aan de afspraak in het Klimaatakkoord en motie Von Martels/Van Eijs (zie paragraaf 4.3.1).

Het risico ten aanzien van het controleren van de daadwerkelijke CO₂-waarde wordt onderkend. Dit risico wordt meegenomen in de bepaling van de jaarlijkse reductiepercentages die in de herziening van het Besluit energie vervoer worden gezien. Hoe ambitieuzer de verplichting wordt ingestoken in het Besluit energie vervoer richting 2030, hoe aannemelijker het risico zal worden. Echter, naar mate de verplichting minder ambitieus wordt, zal ook de toegevoegde waarde van de systematiek afnemen.

Ten aanzien van binnenvaart, geeft de NEa aan dat een verplichting betekent dat contra-informatie nodig is om de exacte omvang van de verplichting nauwkeurig vast te stellen. Deze informatie ontbreekt waardoor vaststelling door de NEa zelf per leverancier plaats zou moeten vinden, hetgeen een aanzienlijke lastenverzwaring is.

Het ministerie is zich ervan bewust dat het onder de jaarverplichting brengen van leveringen van (benzine, zware stookolie en) diesel aan de binnenvaart leidt tot een toename van de uitvoeringslasten van de NEa, vanwege de noodzaak tot het veelvuldig onderzoeken van de boekhouding van de leveranciers aan de binnenvaart door de inspecteurs van de NEa (zie ook paragraaf 7). Door het ministerie zal worden voorzien in een financiële dekking van de toename van deze uitvoeringslasten.

Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft verschillende adviespunten aangedragen¹⁷. De ATR geeft met name aan te onderbouwen wat het nut en de noodzaak is voor de wettelijke basis om op besluitniveau brandstofleveranciers aan de binnenvaart onderdeel te maken van de jaarverplichting als ook de introductie van de BKE. Ook stelt het ATR dat risico-gestuurd toezicht minder belastend is. Het ATR geeft verder algemene adviespunten zoals het noemen van de datum van inwerking-treding, aangeven welke partijen betrokken zijn en aandacht besteden aan regeldruk en kosten door nationale koppen.

Het ministerie heeft aan deze punten opvolging gegeven in de toelichting, met name in hoofdstuk 4. Zo wordt in paragraaf 4.2.3 nader toegelicht

¹⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

waarom ook leveringen van (benzine, zware stookolie en) diesel aan de binnenvaart vallen onder de jaarverplichting.

Internetconsultatie

Het ontwerp-wetsvoorstel is gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl, waarbij een ieder van 7 januari tot 4 februari 2020 in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen. Op het wetsvoorstel zijn in totaal van 54 verschillende partijen zienswijzen ontvangen (93% bedrijfsleven, 5% NGO's en 2% overig). Voor zover deze reacties openbaar gemaakt mochten worden, zijn deze te vinden op de website www.internetconsultatie.nl.

Verschuillende commentaren en vragen hebben betrekking op het nog te wijzigen Besluit energie vervoer en hebben niet direct betrekking op de gewijzigde wetsartikelen. Aangezien de vaststelling van het ontwerp-Besluit energie vervoer nog moet plaatsvinden en voor dat ontwerp nog een zelfstandige internetconsultatie zal plaatsvinden, worden deze commentaren en vragen niet nu behandeld.

De ontvangen reacties hebben geleid tot enkele kleine aanpassingen van het wetsvoorstel en tot verduidelijking van passages in de memorie van toelichting. In het consultatieverslag dat openbaar is gemaakt via www.internetconsultatie.nl wordt ingegaan op alle ingebrachte zienswijzen. Dit deel van de toelichting beperkt zich tot de belangrijkste onderdelen waarop gereageerd is en geeft tevens een algemeen beeld van reacties.

De introductie van de broeikasgasreductie-eenheid (BKE) is door zowel het bedrijfsleven als de NGO's overwegend positief ontvangen. Vanuit de NGO's is hierbij wel het verzoek gekomen om ILUC mee te nemen in de berekeningen. Nederland heeft echter geen zelfstandige bevoegdheid voor het vaststellen van de waarden. Nederland kan ze inzichtelijk maken maar niet meenemen in de berekeningen. Ook is het aandeel grondstoffen, waarbij ILUC een criterium is in de Nederlandse systematiek, zeer beperkt, gezien de inzet op afvalstromen en residuen. Het bedrijfsleven uit met name zorgen over de delegatiegrondslag waarmee verschillende soorten biobrandstoffen uitgesloten kunnen worden van inboeking, ter verkrijging van BKE's. Deze mogelijkheid is echter opgenomen om met enkel één BKE te kunnen werken, daar waar de HBE vier soorten kent, en toch een middel te hebben om bij overschrijding van de limieten op conventioneel en bijlage IX-B te voorkomen. De kans dat een soort biobrandstof van inboeken uitgesloten wordt, is echter klein. Desalniettemin is dit beheersinstrument wel nodig. Tot slot is door verschillende partijen geadviseerd om betere fossiele brandstof uit te sluiten van de mogelijkheid tot inboeking ter verkrijging van een BKE, terwijl andere partijen juist een voorstander zijn van deze mogelijkheid. Aangezien betere fossiele brandstof onderdeel is van de rapportageverplichting van de richtlijn brandstofkwaliteit (en het inboeken van een broeikasgasreductie in beginsel vrijwillig is) en daarmee leidt tot een verlaging van de reductieverplichting van de brandstofleverancier die deze heeft geleverd, is besloten de huidige systematiek niet te wijzigen.

Het bedrijfsleven heeft bepleit om residuen niet onder de gelimiteerde categorie HBE-conventioneel te plaatsen, daar waar ook het Klimaatakkoord stelt dat groei met de jaarverplichting voortgezet moet worden met afvalstromen en residuen. Gezien deze afspraak in het Klimaatakkoord is er voor gekozen om residuen uit de categorie HBE-conventioneel en onder de categorie HBE-overig te scharen. Om te bepalen wanneer een grondstof een residu is en geen bijproduct wordt een nadere uitwerking gemaakt waarbij Europese harmonisatie wordt nagestreefd.

Het bedrijfsleven heeft zorgen geuit over proportionaliteit en extra eisen van de uitbreiding van publiek toezicht in relatie tot de richtlijn hernieuwbare energie. Dit wetsvoorstel behelst echter geen extra wettelijke eisen aan duurzaamheid bovenop wat ingevolge de richtlijn hernieuwbare energie vereist is, dit is juridisch ook niet mogelijk. Op dit punt zijn ook geen afwijkingen ten opzichte van de huidige regelgeving. De ketenanalyse biodieselfraude heeft evenwel geconcludeerd dat een uitbreiding van publiek toezicht op risico-gestuurde basis noodzakelijk is om de ontbrekende bevoegdheid van waarheidsvinding te introduceren, gegeven de geconstateerde fraudegevallen en de gehanteerde modus operandi. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid heeft in een expert opinion van de ketenanalyse bevestigd dat de aanbevelingen proportioneel zijn. De memorie van toelichting is herschreven om hier specifiekere aandacht aan te besteden.

9. Implementatietabel Richtlijn (EU) 2018/2001

In onderstaande implementatietabel is aangegeven in welk artikel van de Wet milieubeheer de artikelen van Richtlijn (EU) 2018/2001 worden geïmplementeerd.

Indien in de middelste kolom is aangegeven «Geen implementatie in de Wm», wordt hiermee bedoeld dat het betreffende artikel van Richtlijn (EU) 2018/2001 geen omzetting behoeft in de Wet milieubeheer, maar (mogelijk) wel in andere wetgeving, in het bijzonder wetgeving onder de beleidsmatige verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vanwege de in de richtlijn opgenomen bepalingen met betrekking tot hernieuwbare energie voor elektriciteit en hernieuwbare energie voor de verwarmings- en koelingssector.

Artikel, -lid of -onderdeel Richtlijn (EU) 2018/2001	Geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (Wm)	Beleidsruimte ingevuld in Wm
Artikel 1 (<i>onderwerp</i>)	Behoeft naar de aard geen implementatie	

Artikel, -lid of -onderdeel Richtlijn (EU) 2018/2001	Geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (Wm)	Beleidsruimte ingevuld in Wm
Artikel 2 (<i>definities</i>)	<p>Onderdelen:</p> <p>1: artikel 9.7.1.1; 2 en 3: geen implementatie in de Wm; 4 tot en met 27: heeft geen implementatie in de Wm; 28: artikel 9.7.1.1; 29: geïmplementeerd via artikel 9.7.4.6, eerste lid, onderdeel b, sub 2; 30 en 31: heeft geen implementatie; 32 en 33: artikel 9.7.1.1; 34: geïmplementeerd via artikel 9.7.4.6, eerste lid, onderdeel b, sub 1; 35: heeft geen implementatie (zie ook definitie in artikel 9.8.1.1); 36: artikel 9.7.1.1; 37: heeft naar de aard van de bepaling geen implementatie; 38: geïmplementeerd via artikel 9.7.1.1 (verwerkt via definitie Leverancier tot eindverbruik); 39 en 40: artikel 9.7.1.1; 41 en 42: geïmplementeerd via artikel 9.7.4.6, eerste lid, onderdeel b, sub 1; 43: artikel 9.7.1.1 44 tot en met 47: heeft naar de aard van de bepaling geen implementatie.</p>	
Artikel 3 (<i>bindend algemeen streefcijfer van de Unie voor 2030</i>)	<p>Adresseert de lidstaat, heeft naar de aard van de bepaling geen implementatie/feitelijk handelen vaststelling nationaal energie- en klimaatplan</p>	
Artikel 4 tot en met 24	<p>Geen implementatie in de Wm</p>	

Artikel, -lid of -onderdeel Richtlijn (EU) 2018/2001	Geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (Wm)	Beleidsruimte ingevuld in Wm
<p>Artikel 25 (<i>Integratie van hernieuwbare energie in de vervoersector</i>) – lid 1 – lid 2</p>	<p>– Artikel 9.7.2.1 en 9.7.4.1 en 9.7.4.6, eerste lid, nader uit te werken in Besluit energie vervoer – Artikel 9.7.1.2 – Artikel 9.7.4.4, lid 1, nader uit te werken in Besluit energie vervoer en Regeling energie vervoer</p>	<p>Beleidskeuzes (lid 1, tweede alinea): Bij de verplichting onderscheid maken tussen leveranciers of energiedragers. Gekozen om hiervan gebruik te maken, zie grondslag artikel 9.7.1.2, eerste lid (lid 1, derde alinea): Lidstaten kunnen brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof in aanmerking nemen. Gekozen om dit niet te doen. (lid 1, vijfde alinea): Lidstaten kunnen bepaalde brandstofleveranciers vrijstellen van bereiken minimumaandeel energie geavanceerde uit bijlage IX, deel A. Gekozen om dit niet te doen. (lid 1, zesde alinea): Lidstaten kunnen andere soorten maatregelen vaststellen, zolang minimumverplichting maar wordt gehaald. Gekozen om geen andere soorten maatregelen te treffen.</p>
<p>Artikel 26 (<i>Specifieke regels voor biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen die worden geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen</i>) – lid 1 – lid 2</p>	<p>– Artikel 9.7.2.1 en 9.7.4.1 en 9.7.4.6, eerste lid, onderdeel a, nader uit te werken in Besluit energie vervoer – Artikel 9.7.2.1 en 9.7.4.1 en 9.7.4.6, eerste lid, onderdeel a, nader uit te werken in Besluit energie vervoer</p>	<p>Beleidskeuze (lid 1, derde alinea): lidstaten kunnen een lagere drempel vaststellen voor verschillende biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen, rekening houdend met ILUC. Gekozen om dit niet te doen, gelet op relatie met lid 2 (uitfaseren biobrandstoffen high-ILUC).</p>
<p>Artikel 27 (<i>Berekeningsvoorschriften inzake de minimumaandelen hernieuwbare energie in de vervoerssector</i>) – Lid 1 – Lid 2 – Lid 3</p>	<p>– Adresseert de lidstaat, behoeft naar de aard van de bepaling (rekenformule) geen implementatie. – Artikel 9.7.4.6, derde en vierde lid, en artikel 9.7.4.8, eerste lid; uitwerking in Besluit energie vervoer en Regeling energie vervoer – Artikel 9.7.4.6, derde lid; uitwerking in Regeling energie vervoer – Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie / implementatie door feitelijk handelen – Artikel 9.7.1.3</p>	<p>Beleidskeuze (lid 1, onderdeel b): rekening houden met brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof. Gekozen om dit niet te doen Beleidskeuze (lid 1, derde alinea): beperking aandeel bijlage IX-B wijzigen op grond van de beschikbaarheid van grondstoffen. Gekozen om dit niet te doen.</p>
<p>Artikel 28 (<i>Overige bepalingen inzake hernieuwbare energie in de vervoerssector</i>) – Lid 1 en 3 t/m 7 – Lid 2</p>	<p>– Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie / implementatie door feitelijk handelen – Artikel 9.7.1.3</p>	<p>Beleidskeuze (lid 2): lidstaten kunnen een nationale databank opzetten. Dit moet nog worden beslist.</p>
<p>Artikel 29 (<i>Duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria voor biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen</i>)</p>	<p>Geïmplementeerd in Wm artikel 9.7.4.2 en 9.7.4.3, nader uitgewerkt in Besluit energie vervoer</p>	<p>Beleidskeuze (lid 14): lidstaten kunnen aanvullende criteria voor biomassa-brandstoffen vaststellen. Hier is voor gasvormige biomassa-brandstoffen in vervoer niet voor gekozen.</p>

Artikel, -lid of -onderdeel Richtlijn (EU) 2018/2001	Geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (Wm)	Beleidsruimte ingevuld in Wm
<p>Artikel 30 <i>(Verificatie van de naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductie-criteria)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - lid 1 - lid 3, tweede alinea - lid 4 – 8 en lid 10 - lid 9 	<p>Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie: onderdeel van certificering duurzaamheidssysteem ex artikel 30, lid 4, richtlijn (EU) 2018/2001; verwerkt in bewijs van duurzaamheid (Proof of Sustainability; PoS) ex artikel 9.7.4.2 en 9.7.4.3, nader uitgewerkt in Besluit energie vervoer;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toepassing massabalans in artikel 9.7.6.2., nader uit te werken in de Regeling energie vervoer - Informatie door bevoegde autoriteiten in artikel 9.7.4.14, nader uit te werken in het Besluit energie vervoer - Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie - Artikel 9.7.6.3 	<p>Beleidskeuze (lid 6): lidstaten kunnen nationale systemen instellen voor naleving. Niet voor gekozen.</p>
<p>Artikel 31 <i>(Berekening van het broeikasgaseffect van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - lid 1 - lid 2 tot en met 6 	<ul style="list-style-type: none"> - behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie: onderdeel van certificering duurzaamheidssysteem ex artikel 30, lid 4, richtlijn (EU) 2018/2001; verwerkt in bewijs van duurzaamheid (Proof of Sustainability; PoS) ex artikel 9.7.4.2, nader uitgewerkt in Besluit energie vervoer - behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie 	<p>Beleidskeuze (lid 2 en 3): het indienen van verslagen over typische broeikasgasemissies. Hier is voorsnog geen aanleiding voor.</p>
<p>Artikelen 32 tot en met 39</p>	<p>Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie</p>	
<p>Bijlage I <i>(Totale nationale streefcijfers voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in 2020)</i></p>	<p>Artikel 9.7.2.1 Wm en nader uitgewerkt in Besluit energie vervoer</p>	
<p>Bijlage II <i>(Normaliseringscijfer voor het in aanmerking nemen van elektriciteit die is opgewekt met waterkracht en windenergie)</i></p>	<p>Geen implementatie in de Wm</p>	
<p>Bijlage III <i>(Energie-inhoud van biobrandstoffen)</i></p>	<p>Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie – data bijlage III verwerkt via inboeken in Register hernieuwbare energie en registerparameters</p>	
<p>Bijlage IV <i>(Certificering van installateurs)</i></p>	<p>Geen implementatie in de Wm</p>	
<p>Bijlage V <i>(Regels voor het berekenen van het effect van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en hun fossiele referentiebrandstoffen op de broeikasgasemissie)</i></p>	<p>Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie – data bijlage V verwerkt via inboeken in Register hernieuwbare energie en registerparameters</p>	

Artikel, -lid of -onderdeel Richtlijn (EU) 2018/2001	Geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (Wm)	Beleidsruimte ingevuld in Wm
Bijlage VI (Regels voor het berekenen van het effect van biomassa-brandstoffen de fossiele referentiebrandstoffen ervan op de broeikasgasemissie)	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie – data bijlage VI verwerkt via inboeken in Register hernieuwbare energie en registerparameters	
Bijlage VII (Het in de berekening opnemen van energie verkregen uit warmtepompen)	Geen implementatie in de Wm	
Bijlage VIII (Geraamde emissies van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen ten gevolge van indirecte veranderingen in landgebruik)	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie – data bijlage VIII verwerkt via inboeken in Register hernieuwbare energie en registerparameters	
Bijlage IX (Grondstoffen voor de productie van biogas voor vervoer en geavanceerde biobrandstoffen)	Artikelen 9.7.4.6, eerste lid, onderdelen b en c, en artikel 9.7.4.8, eerste lid	
Bijlagen X en XI	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie	

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A (artikel 9.7.1.1)

Enkele definities in dit artikel behoeven aanpassing, dan wel dienen toegevoegd te worden aan dit artikel. Enkele aanpassingen worden hieronder toegelicht.

afboekrekening: Met een ingevolge artikel 9.7.5.3, vijfde lid, door het bestuur van de NEa te openen rekening in het register, worden de naar die rekening overgeboekte hernieuwbare brandstofeenheden onttrokken aan het aantal beschikbare hernieuwbare brandstofeenheden.

bijproduct: In overweging 117 van de richtlijn hernieuwbare energie wordt een omschrijving van het begrip bijproduct gegeven, met de bedoeling om dit begrip te onderscheiden van het begrip residu. Bijproducten verschillen van residuen en landbouwresiduen aangezien zij het hoofddoel van het productieproces vormen. Het begrip bijproduct wordt gebruikt in artikel 9.7.4.6, eerste lid, onderdeel a, sub 2.

biobrandstof: Het overkoepelende begrip omvat biogas, vloeibare biomassa en biobrandstof, zoals gedefinieerd in artikel 2 van de richtlijn hernieuwbare energie.

inboeker; inboekfaciliteit; leveren aan de Nederlandse markt; register: In deze definities vervalt «vervoer», vanwege de uitbreiding van de jaarverplichting over alle uitgeslagen benzine, diesel en zware stookolie, ongeacht de bestemming.

levering tot eindverbruik: Vanwege de uitbreiding van de jaarverplichting over alle uitgeslagen benzine, diesel en zware stookolie, ongeacht de bestemming, is de levering tot eindverbruik niet langer beperkt tot de levering aan de bestemmingen als bedoeld in artikel 9.8.1.2.

residu: Ingevolge artikel 2, onderdeel 39, van de richtlijn hernieuwbare energie wordt hieronder verstaan een stof die niet het rechtstreekse doel van een productieproces zijnde eindproduct is; het vormt geen hoofddoel van het productieproces, zoals bij een bijproduct wel het geval is, en het proces is niet opzettelijk gewijzigd voor het produceren van het residu.

zetmeelrijke gewassen: Dit zijn gewassen die hoofdzakelijk granen bevatten (ongeacht of enkel de granen dan wel de volledige plant wordt gebruikt, zoals in het geval van snijmaïs), knollen, wortelgewassen (zoals aardappelen, aardperen, zoete aardappelen, cassave en yamswortelen) en stengelknolgewassen (zoals taro en cocoyam).

energie-inhoud: In de huidige systematiek hernieuwbare energie wordt voor de energie-inhoud van benzine en diesel verwezen naar Richtlijn (EU) 2015/652, een verwijzing die tevens wordt toegepast in het kader van de uitwerking van de richtlijn brandstofkwaliteit en in artikel 9.8.1.1 wordt gedefinieerd met het begrip «eenheid energie». Deze samenhang tussen de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer is niet langer nodig, zodra de BKE-systematiek van titel 9.8 van kracht wordt. Op dat moment zal de verwijzing dan ook komen te vervallen.

De definitie van importeur is met een wetstechnische wijziging aangepast. Deze aanpassing was al eerder beoogd ten tijde van de implementatie van de richtlijn hernieuwbare energie in 2018 (zie Stb. 2018, 137), maar vanwege een foutieve formulering kon dit niet worden doorgevoerd. Deze omissie wordt nu hersteld.

Onderdeel B (artikel 9.7.1.2)

Met het nieuw toegevoegde tweede lid van artikel 9.7.1.2, wordt het met een delegatiebevoegdheid mogelijk gemaakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur leveringen van soorten biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen aan de bestemmingen luchtvaart en zeevaart van inboeking ingevolge paragraaf 9.7.4 uit te sluiten. Deze uitsluiting kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het uitsluiten van de inzet van biobrandstoffen, vervaardigd uit andere grondstoffen dan uit bijlage IX deel A van de richtlijn hernieuwbare energie, in de zeevaart of van biokerosine in de luchtvaart. Beoogd wordt om het al dan niet voortzetten van de inboekbevoegdheid te bezien in het Besluit energie vervoer.

Onderdeel C (artikel 9.7.1.3)

De Europese Commissie zet een Uniedatabank op, om vloeibare en gasvormige transportbrandstoffen (biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen) te kunnen volgen ten behoeve van het bewaken van de verschillende doelstellingen van de richtlijn hernieuwbare energie. Artikel 28, tweede lid, van de richtlijn hernieuwbare energie verlangt dat betrokken marktdeelnemers informatie in die databank invoeren over onder meer de duurzaamheidskenmerken van biobrandstoffen, met inbegrip van hun broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus, van hun plaats van productie tot aan de brandstofleveranciers die de brandstof in de handel brengt. In het voorgestelde artikel 9.7.1.3 wordt een delegatiebepaling opgenomen voor het stellen van regels met betrekking tot het invoeren van de verlangde informatie. Deze regels adresseren niet alleen inboekers en brandstofleveranciers met een jaarverplichting, maar ook andere marktdeelnemers, zoals producenten.

Onderdeel D (artikel 9.7.1.4)

Voor de controle op de volledigheid van de (door de leverancier tot eindverbruik op zijn rekening in het register ingevoerde) levering tot eindverbruik, maakt de NEa reeds gebruik van (tegen)informatie van de Rijksbelastingdienst over de tot verbruik uitgeslagen benzine, diesel en zware stookolie van de leverancier tot eindverbruik. Echter, voor zover de tot verbruik uitgeslagen benzine, diesel en zware stookolie (in de zin van de wet) aan een bestemming geleverd is die krachtens artikel 64 van de

Wet op de accijns een vrijstelling van accijns heeft, beschikt de Rijksbelastingdienst niet over (tegen)informatie. Dit geldt voor de tot verbruik uitgeslagen (benzine, zware stookolie en) diesel die voor de aandrijving van schepen gebruikt wordt.

Voor zover de bestemming een binnenvaartschip was, kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op verzoek van de NEa informatie verschaffen, afkomstig van de Stichting Afvalstoffen en Vaardocumenten Binnenvaart of de Inspectie Leefomgeving en Transport, in relatie tot geleverde (benzine, zware stookolie en) diesel aan de binnenvaart. Overigens, dat voor een uitslag tot verbruik van diesel aan een binnenvaartschip in beginsel een jaarverplichting geldt, volgt *à contario* uit het ontbreken van een vermelding in artikel 9.7.1.2.

Onderdelen E (paragraaf 9.7.2), H (artikel 9.7.3.1, tweede lid), L (paragraaf 9.7.4), M (artikel 9.7.4.1, eerste lid), N (artikel 9.7.4.2), P (artikel 9.7.4.5, eerste lid), Q (artikel 9.7.4.6, tweede en vijfde lid (nieuw)), U (artikel 9.7.4.13, eerste tot en met derde lid), W (paragraaf 9.7.5), X (artikel 9.7.5.1, eerste lid) en Z (artikel 9.7.5.6, eerste lid)

In deze paragrafen (titelaanduiding) en artikelen vervalt telkens de aanduiding van vervoer, vanwege de uitbreiding van de jaarverplichting over alle uitgeslagen benzine, diesel en zware stookolie, ongeacht de bestemming. De systematiek hernieuwbare energie beoogt immers voor de energiedragers benzine en diesel de motor te zijn voor het behalen van Nederland van zijn algemeen en bijzonder bindend nationaal streefcijfer van de richtlijn hernieuwbare energie. Hierdoor wordt niet langer de verkeerde indruk gewekt dat de systematiek tot vervoer (en dus het bijzonder bindend nationaal streefcijfer) beperkt is. De toevoeging van zware stookolie beoogt te bewerkstelligen dat in elk geval een jaarverplichting bestaat voor leveringen van zware stookolie, die voor andere vervoersbestemmingen dan zeevaart bestemd zijn ter vervanging van diesel.

Onderdeel F (artikel 9.7.2.3)

In de huidige systematiek hernieuwbare energie geldt een wettelijke veronderstelling dat alle uitgeslagen benzine en diesel aan de in artikel 9.8.1.2 bedoelde bestemmingen geleverd is, tenzij de brandstofleverancier het tegendeel aantoon. Vanwege de uitbreiding van de jaarverplichting over alle uitgeslagen benzine, diesel en zware stookolie, ongeacht de bestemming, kan het tweede en vijfde lid komen te vervallen.

Onderdelen G (artikel 9.7.2.5, eerste en vijfde lid), S (artikel 9.7.4.9), T (9.7.4.12, eerste lid) en U (artikel 9.7.4.13, vijfde lid)

Om de leverancier tot eindverbruik meer tijd te gunnen voor het vergaren van voldoende per soort HBE's en de inboekverificateur meer tijd te geven voor het afronden van de inboekverificatie, voorzien deze wijzigingen in een verruiming van de termijn van 1 april naar 1 mei. Deze verruiming wordt in titel 9.8 van de Wet milieubeheer gespiegeld.

Voorts is in de artikelen 9.7.2.5, vijfde lid, en 9.7.4.13, vijfde lid, de termijn waarbinnen een rekeninghouder zijn roodstand moet aanzuiveren, verkort tot drie maanden. De huidige termijn van een jaar is te ruim en draagt zo onvoldoende bij aan de noodzaak om zo spoedig mogelijk te beschikken over de noodzakelijke HBE's teneinde te voldoen aan de jaarverplichting.

Onderdelen H (artikel 9.7.3.1, eerste lid) en K (artikel 9.7.3.4)

De richtlijn hernieuwbare energie bevat bij de berekening van de minimum bijdrage van de brandstofleverancier aan het behalen van het bijzonder bindend nationaal streefcijfer (dus in vervoer), een grens voor het gebruik van gasvormige en vloeibare biobrandstoffen die op dit moment bestaan uit gebruikte bak- en braadolievet en dierlijke vetten categorie 1 en 2 (die in bijlage IX, deel B, van de richtlijn hernieuwbare energie vermeld zijn). Om de bewaking van deze nieuwe grens mogelijk te maken, is in het eerste lid van artikel 9.7.3.1 een vierde soort HBE opgenomen, te weten de HBE bijlage IX-B. Dit betekent ook dat de jaarverplichting een nieuwe sub-limiet bevatten zal, vast te stellen in het Besluit energie vervoer.

In artikel 9.7.3.4, eerste en tweede lid, is een soortgelijke aanpassing gedaan.

Onderdeel I (artikel 9.7.3.2)

HBE's hebben geen functie meer bij het voldoen aan de reductieverplichting ingevolge titel 9.8 van de Wet milieubeheer, zodra de BKE-systematiek in werking treedt. Daarom komt ook de verwijzing naar het register, als bedoeld in paragraaf 9.8.4, op dat moment te vervallen. Deze functie wordt overgenomen door de broeikasgasreductie-eenheid (BKE).

Onderdeel J (artikel 9.7.3.3)

Het tweede lid komt te vervallen, aangezien gebleken is dat deze bepaling in het licht van artikel 9.7.3.2, in samenhang met artikel 9.7.3.3, eerste lid, zich niet kan voordoen.

Onderdelen M (artikel 9.7.4.1)

eerste lid

Met het loslaten van de bestemmingen bij de levering tot eindverbruik, met als gevolg dat de leverancier tot eindverbruik over alle uitgeslagen benzine, diesel en zware stookolie een jaarverplichting verkrijgt, wordt ingevolge artikel 9.7.4.1, eerste lid, onderdeel a, ook toegestaan dat de inboeker alle, aan de Nederlandse markt voor vervoer geleverde, vloeibare biobrandstof onderwerp van een inboeking maakt. Anders dan bij vloeibare biobrandstof, is het loslaten van de bestemming bij een geleverde vloeibare hernieuwbare brandstof (eerste lid, onderdeel c) niet mogelijk: gelet op de verwijzing naar de richtlijn hernieuwbare energie in de begripsbepaling van hernieuwbare brandstof, die naar vloeibare en gasvormige *transport*brandstoffen verwijst, dient de geleverde brandstof *per definitie* aan vervoer te geleverd te zijn.

De mogelijkheid voor het inboeken van in Nederland geleverde elektriciteit wordt ingevolge artikel 9.7.4.1, eerste lid, onderdeel e, uitgebreid naar alle vervoer in Nederland geleverde elektriciteit, met uitzondering van de levering van elektriciteit aan spoorvoertuigen. Deze uitzondering houdt verband met de hoge mate waarin spoorvervoer in Nederland al geëlektrificeerd is, waardoor dit instrument voor deze sector geen stimulerende werking heeft en waarbij een inboekbevoegdheid voor leveringen van elektriciteit aan spoor tot de bijschrijving van een grote hoeveelheid HBE's leiden kan, hetgeen de noodzaak om leveringen van fossiele benzine en diesel te doen vervangen door een vloeibare biobrandstof (of een vloeibare hernieuwbare brandstof) verkleint.

tweede lid (nieuw)

Met deze bepaling wordt voorzien in de mogelijkheid om de inboeking, die in alle gevallen vóór 1 maart moet hebben plaatsgevonden, tot 1 april aan te kunnen vullen met de ingevolge artikel 9.7.4.8 noodzakelijke verklaring van de dubbeltellingverificateur voor biobrandstoffen die voor dubbeltelling in aanmerking komen. Zonder deze dubbeltellingverklaring zal op het moment van inboeking alleen het aantal HBE's worden bijgeschreven dat overeenkomt met de hoeveelheid hernieuwbare energie van de ingeboekte biobrandstof, overeenkomstig artikel 9.7.4.6, eerste lid. Alleen op het moment dat de vereiste dubbeltellingverklaring wordt gekoppeld aan de inboeking, wordt ook het resterende aantal HBE's door de NEa op de rekening van de inboeker bijgeschreven, overeenkomstig het nieuwe zesde lid van artikel 9.7.4.6. Deze koppeling mag uiteraard gelijktijdig met de inboeking plaatsvinden (vóór 1 maart), maar dus niet separaat later dan 31 maart, terwijl de inboeker uiteraard aan de vereisten die voor de dubbeltelling van biobrandstoffen gelden moet voldoen.

Onderdelen N (artikel 9.7.4.2) en O (artikel 9.7.4.3)

De verwijzing naar artikel 9.2.2.6a komt te vervallen. Dit artikel bevat weliswaar een grondslag voor het stellen van eisen van duurzaamheid, waaronder begrepen de uitstoot van broeikasgassen, echter met onderhavige wijziging van de artikelen 9.7.4.2 en 9.7.4.3 wordt de regel dat biobrandstoffen dienen te voldoen aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria nu als een integraal onderdeel van titel 9.7 van de wet opgenomen. Voor het vaststellen van nadere regels hierover, zal worden aangesloten bij de in artikel 29 van de richtlijn hernieuwbare energie bedoelde duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria voor biobrandstoffen. Een verwijzing naar artikel 9.2.2.6a is dientengevolge niet meer nodig.

Onderdeel P (artikel 9.7.4.4)

eerste lid

Dit artikel wordt in de redactie van het eerste lid aangepast, om aan te sluiten bij de wijze van formulering zoals gebruikt in de artikelen 9.7.4.2 en 9.7.4.3. In het eerste lid, onderdeel a, is de regel opgenomen dat hernieuwbare brandstoffen dienen te voldoen aan de broeikasgasemissiereductiedrempels. Voor het vaststellen van nadere regels hierover, zal worden aangesloten bij de in artikel 25, tweede lid, van de richtlijn hernieuwbare energie bedoelde broeikasgasemissiereductiedrempels voor hernieuwbare brandstoffen.

De regels over de verificateur en de verificatieverklaring, bedoeld in de vervallen leden twee tot en met vijf, zullen alsnog ingevolge het eerste lid, onderdeel b, in het Besluit energie vervoer worden opgenomen.

Overigens is het niet uit te sluiten dat in de toekomst nadere regels kunnen worden gesteld in het Besluit energie vervoer, om aan te tonen dat de ingeboekte leveringen van hernieuwbare brandstof voldoen aan de wettelijke eisen.

tweede lid

Het nieuwe tweede lid vormt de grondslag om in het Besluit energie vervoer de inboeking van leveringen van bepaalde soorten hernieuwbare brandstof aan te kunnen wijzen waarop een vermenigvuldigingsfactor voor de energie-inhoud van toepassing is. De grootte van de vermenigvuldigingsfactor als zodanig, wordt bij ministeriële regeling vastgesteld.

Onderdeel Q (artikel 9.7.4.5)

De in het eerste lid, onderdeel d, opgenomen delegatiegrondslag is overbodig, gelet op de delegatiegrondslag in artikel 9.7.4.4, eerste lid (nieuw).

Onderdeel R (artikel 9.7.4.6)

eerste lid

Het eerste lid beschrijft welke soort HBE het register bijschrijft bij een inboeking van een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie. De vier soorten HBE's zijn in belangrijke mate afgestemd op de soorten biobrandstoffen zoals bedoeld in de artikelen 25, eerste lid, 26, eerste en tweede lid en 27, eerste lid, van de richtlijn hernieuwbare energie, zijnde biobrandstoffen waarvan het gebruik gemaximeerd is en biobrandstoffen die onderwerp van een minimum verbruiksniveau zijn. Maar ook aan vervoer geleverde elektriciteit of geleverde hernieuwbare brandstof geeft recht op bijschrijving van een HBE.

In onderdeel a zijn de conventionele biobrandstoffen beschreven, te weten die op basis van voedsel- en voedergewassen. Een HBE-conventioneel wordt bijgeschreven, indien de biobrandstof is geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen, met een laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik als bedoeld in verordening (EU) 2019/807 of uit een bijproduct van de productie of verwerking van voedsel- en voedergewassen, niet zijnde de grondstoffen, genoemd in bijlage IX, deel A, van de richtlijn hernieuwbare energie.

Onderdeel b betreft de geavanceerde brandstoffen, namelijk de biobrandstoffen die in deel A van bijlage IX van de richtlijn hernieuwbare energie zijn opgenomen. Ten aanzien van de biomassafractie van industrieel afval, eveneens opgenomen in deel A van bijlage IX (zie onderdeel d), geldt bovendien het vereiste dat, wil het voor de bijschrijving van een HBE-geavanceerd in aanmerking komen, de grondstof moet voorkomen op een bij ministeriële regeling vast te stellen lijst van materialen die in Nederland als afval beschouwd worden. Deze aanvullende voorwaarde is het gevolg van het feit dat de kwalificatie van afval een nationale aangelegenheid is.

Onderdeel c ziet op de met dit wetsvoorstel nieuw geïntroduceerde HBE bijlage IX-B.

Deze HBE wordt in het register bijgeschreven, indien de geleverde biobrandstof is geproduceerd uit grondstoffen als bedoeld in bijlage IX, deel B, van de richtlijn hernieuwbare energie. Het gaat hierbij op dit moment om gebruikte bak- en braadolie en categorie 1 en 2 dierlijke vetten.

Onderdeel d beschrijft de brandstoffen, welke na inboeking recht geven op de bijschrijving van een HBE-overig. Dit betreft in de eerste plaats geleverde biobrandstof die is geproduceerd uit zetmeelrijke gewassen of suiker- en oliegewassen die als tussenteelt, zoals tussengewassen en bodembedekkende gewassen, op landbouwgrond worden geteeld en die niet leiden tot de vraag naar meer land. Tevens komen residuen in aanmerking voor een HBE-overig. Ook geleverde vloeibare of gasvormige hernieuwbare brandstof en voor aan vervoer geleverde elektriciteit (met uitzondering van elektriciteit geleverd aan spoorvoertuigen), voor het gedeelte van de elektriciteit dat afkomstig is van hernieuwbare bronnen, geven recht op bijschrijving van een HBE-overig. De in onderdeel d, sub 5, genoemde categorie biobrandstoffen, is een restcategorie. Indien biobrandstoffen niet zijn geproduceerd uit de grondstoffen, genoemd in de onderdelen a, b, c en d, sub 1, komen ook deze biobrandstoffen voor een HBE-overig in aanmerking.

vierde lid (nieuw)

Overeenkomstig artikel 27, tweede lid, onderdeel c, van de richtlijn hernieuwbare energie, kunnen leveringen van brandstoffen aan de luchtvaart en de zeevaart worden vermenigvuldigd met een vast te stellen factor van de energie-inhoud, tenzij de brandstof uit voedsel- en voedergewassen vervaardigd is. In het vierde lid wordt hiervoor de grondslag opgenomen. Omdat geleverde hoeveelheden hernieuwbare energie aan zeevaart echter niet meetelt voor het behalen van de landsdoelstelling hernieuwbare energie, niet aan het behalen van de nationale en internationale doelstellingen bijdraagt, verschaft de wet ook een grondslag voor het stellen van een vermenigvuldiger die lager dan 1 is, ongeacht de grondstof voor de biobrandstof. Op die manier verkrijgt de Minister een instrument om te bewaken dat de inboekbevoegdheid van geleverde hernieuwbare energie aan zeevaart niet ten koste van de inzet van hernieuwbare energie in wegvervoer gaat.

Onder zeevaart worden verplaatsingen over zee verstaan, waarbij de «zee» zich in dit verband buiten de territoriale wateren van Nederland bevindt.

zesde lid (nieuw)

Zie hiervoor de toelichting bij artikel 9.7.4.1, tweede lid.

Onderdeel S (artikel 9.7.4.8)

Door de vervanging van «categorieën» door «soorten», wordt tot uitdrukking gebracht dat het gaat om de aanwijzing van biobrandstoffen, geproduceerd op basis van een specifieke grondstof (geen categorisering van een groep van biobrandstoffen), waarvoor er een vermenigvuldigingsfactor voor de energie-inhoud van toepassing kan worden verklaard.

Onderdeel T (artikel 9.7.4.9)

De verruiming van 1 april naar 1 mei hangt samen met de in artikel 9.7.4.12 aangepaste datum. Het vervallen van de zinsnede «aan de Nederlandse markt voor vervoer, aan vervoer in Nederland respectievelijk aan wegvoertuigen in Nederland» is slechts van wetgevingstechnische aard. Dit volgt immers al uit artikel 9.7.4.1, eerste lid.

Onderdeel U (artikel 9.7.4.12)

Het vervallen in het eerste lid van de zinsnede «aan de Nederlandse markt voor vervoer, aan vervoer in Nederland respectievelijk aan wegvoertuigen in Nederland» is slechts van wetgevingstechnische aard. Dit volgt immers al uit artikel 9.7.4.1, eerste lid.

Voorts worden in het eerste lid enkele verwijzingen naar artikelen verduidelijkt, dan wel enkele van toepassing zijnde artikelen toegevoegd, met daarin de eisen waaraan inboekers moeten voldoen voor het kunnen inboeken van de door hen geleverde hernieuwbare energie, en waar uit een verificatieverklaring blijkt dat wordt voldaan aan die eisen.

Onderdeel W (artikel 9.7.4.14)

Met de aanpassing in het eerste lid wordt het jaarlijks openbaar te maken overzicht door de NEa, van de aard, herkomst en gehanteerde duurzaamheidssysteem van de ingeboekte biobrandstof per inboekers, niet meer beperkt tot vloeibare biobrandstoffen, maar geldt dit voor alle biobrandstoffen, vloeibaar en gasvormig. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan artikel 30, derde lid, van de richtlijn hernieuwbare energie.

Onderdeel Z (artikel 9.7.5.3)

De ingevolge het nieuwe vijfde lid naar de afboekrekening overgeboekte HBE's kunnen niet langer worden overgeboekt en gespaard en vervallen direct. Door de hoeveelheid HBE's naar de afboekrekening over te boeken, zorgt de rekeninghouder dat HBE's aan het systeem hernieuwbare energie onttrokken worden, bijvoorbeeld ter afdekking van de eigen milieubelastende activiteit. Hierdoor zijn, ter grootte van de afgeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie, voor de leverancier tot eindverbruik minder HBE's beschikbaar om aan zijn jaarverplichting te voldoen.

Onderdeel AB (paragraaf 9.7.6, artikelen 9.7.6.1 tot en met 9.7.6.3)

De voorgestelde paragraaf 9.7.6 vervangt in zijn geheel de huidige paragraaf 9.7.6, dat betrekking heeft op het overgangsrecht. Bepalingen ten aanzien van het overgangsrecht zijn nu opgenomen in artikel II van dit wetsvoorstel.

De nieuwe paragraaf 9.7.6 ziet op regels met betrekking tot de vervaardiging van biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen (artikel 9.7.6.1) en het voeren van een massabalans over duurzame grondstoffen en duurzame biobrandstoffen door gecertificeerde schakels van een keten van duurzame biobrandstof (artikel 9.7.6.2). Artikel 9.7.6.3 geeft invulling aan de ingevolge artikel 30, negende lid, van de richtlijn hernieuwbare energie aan de NEa opgedragen toezichtstaak op de werking van certificeringsorganen (conformiteitbeoordelingsinstanties, cbi's), die namens het duurzaamheidssysteem in het kader van de naleving van duurzaamheids- of broeikasgasemissiereductiecriteria voor grondstoffen voor biobrandstof en biobrandstof onafhankelijke audits uitvoeren.

In paragraaf 4.2.4 van deze toelichting is ingegaan op de achtergrond van deze nieuwe paragraaf.

Onderdeel AC (artikel 9.8.1.1)

De wetswijziging heeft ook gevolgen voor de systematiek van de rapportage- en reductieverplichting vervoeremissies. De belangrijkste wijzigingen worden hier toegelicht.

Met betrekking tot CO₂-reducties zijn twee kern-definities belangrijk: een relatieve maat en een absolute maat.

De relatieve maat, uitgedrukt in gram CO₂-eq/MJ, geeft aan hoe goed een brandstof per energie-eenheid presteert. Dit is de broeikasgasintensiteit, zoals gedefinieerd met een verwijzing naar de richtlijn (EU) 2015/652: *broeikasgasintensiteit*: broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus per eenheid energie van de brandstof, uitgedrukt in g CO₂-eq/MJ, als bedoeld in bijlage I, deel 1, onderdeel 3, onder e, van richtlijn (EU) 2015/652.

In voornoemde richtlijn staat ook aangegeven welke waarden moeten worden toegepast voor biobrandstoffen (richtlijn hernieuwbare energie) en voor brandstoffen van niet-biologische oorsprong (de waarden uit richtlijn (EU) 2015/652, bijlage I, deel 2, onderdeel 5). Zo heeft bijvoorbeeld LPG een waarde van 73,6 gram CO₂/MJ en LNG van 74,5 gram CO₂/MJ. LPG heeft daarmee een lagere broeikasgasintensiteit dan LNG en presteert dus beter.

De uitgangswaarde ten opzichte waarvan moet worden gereduceerd (de uitgangsnorm voor brandstoffen, te weten 94,1 gram CO₂/MJ), is ook een relatieve maat. De reductie betreft een percentage dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld wordt en het *reductiepercentage* heet.

Hoeveel CO₂-reductie, een absolute maat, met de inzet van een biobrandstof of hernieuwbare brandstof daadwerkelijk wordt gerealiseerd ten opzichte van de uitgangswaarde, hangt af van de hoeveelheid energie die wordt inzet. Hiervoor geldt de definitie van *broeikasgasreductie*: het verschil tussen de broeikasgasintensiteit van de brandstof en de in bijlage II van richtlijn (EU) 2015/652 bedoelde uitgangsnorm voor brandstoffen, vermenigvuldigd met de energie-inhoud van de geleverde brandstof. Ingevolge artikel 9.8.3a3, eerste lid, wordt voor 1 kg broeikasgasreductie 1 BKE bijgeschreven.

betere fossiele brandstof: Een fossiele brandstof geldt als beter indien zij vermeld is op de lijst van brandstoffen in bijlage I, deel 2, onderdeel 5, van richtlijn (EU) 2015/652 en een broeikasgasbesparing vertegenwoordigt die groter is dan het reductiepercentage voor het desbetreffende kalenderjaar ten opzichte van de uitgangsnorm voor brandstoffen uit bijlage II van richtlijn (EU) 2015/652. Voorbeelden van een dergelijk fossiele brandstof zijn CNG en LPG.

Onderdeel AD (artikel 9.8.1.1)

Deze wijziging treedt eerst in werking op moment van inwerkingtreding van de BKE-systematiek

De belangrijkste wijziging is de invoer van de BKE als verhandelbare eenheid, waarmee de rapportageplichtige aan zijn reductieverplichting moet voldoen. Dit heeft gevolgen voor de begrippen van titel 9.8.

brandstof op basis van hergebruikt koolstof: Dit is een brandstof die uit afval vervaardigd is en niet uit biomassa.

inboeker en *inboekfaciliteit*: Met de invoer van de BKE, dient titel 9.8 van de Wet milieubeheer ook in de mogelijkheid van inboeken te voorzien. Bij de inboeking van een hoeveelheid broeikasgasbesparing, verkrijgt de inboeker het aantal BKE's op zijn rekening met een inboekfaciliteit die de broeikasgasbesparing vertegenwoordigt.

Onderdeel AE (artikel 9.8.1.2)

De reikwijdte van titel 9.8 van de Wet milieubeheer wordt uitgebreid ten aanzien van de levering van brandstoffen en energie aan de binnenvaart. Onder binnenvaart worden verplaatsingen over water verstaan, voor zover niet over zee, terwijl de «zee» zich in dit verband buiten de territoriale wateren van Nederland bevindt.

Onderdeel AF (artikel 9.8.1.3)

Tweede lid (nieuw)

Om te voorkomen dat de brandstofleverancier (rapportageplichtige) de grenzen voor het gebruik van biobrandstof uit voedsel- en voederge-wassen, alsmede die uit olie en vetten, die voor hem als leverancier tot eindverbruik bij het voldoen aan zijn jaarverplichting ingevolge titel 9.7 van de Wet milieubeheer gelden, bij het voldoen aan zijn reductiever-plichting overschrijdt, kan besloten worden om leveringen van dergelijke biobrandstoffen van inboeken in het kader van titel 9.8 van de Wet milieubeheer uit te sluiten. Anders dan in het systeem van hernieuwbare energie, die met de HBE-conventioneel en HBE bijlage IX-B een sturing op dergelijke biobrandstof bij het voldoen aan de jaarverplichting mogelijk maakt, heeft de BKE geen kenmerken, waardoor de sturing ten tijde van de inboeking noodzakelijk is.

Deze wijziging treedt eerst in werking op moment van inwerkingtreding van de BKE-systematiek

Onderdeel AG (artikel 9.8.1.4)

Omwille van de controle op de volledigheid van de (door de rapportageplichtige op zijn rekening in het register ingevoerde) uitslag tot vervoersverbruik, maakt de NEa gebruik van tegeninformatie van de Rijksbelastingdienst over de tot verbruik uitgeslagen benzine en diesel van de rapportageplichtige. Echter, voor zover de tot verbruik uitgeslagen benzine en diesel (in de zin van de wet) aan een bestemming geleverd is die ingevolge artikel 64 van de Wet op de accijns een accijnsvrijstelling heeft, beschikt de Rijksbelastingdienst niet over tegeninformatie. In die gevallen verschaft de Minister de NEa de tegeninformatie, afkomstig van de Stichting Afvalstoffen en Vaardocumenten Binnenvaart en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Dat leveringen van brandstof en energie aan binnenvaartschepen onder de rapportageverplichting vallen, volgt uit de wijziging van artikel 9.8.1.2, onderdeel b. Met deze bepaling wordt het mogelijk om ook brandstofleveranciers aan binnenvaart onderdeel te maken van de verplichting, conform de Greendeal zeevaart, binnenvaart en havens. Anders dan de levering tot eindverbruik, strekt tot uitslag tot vervoersverbruik zich niet ook uit over tot verbruik (aan andere bestemmingen dan zeevaart) uitgeslagen zware stookolie. Dit houdt verband met het feit dat bijlage I, deel 2, onderdeel 5, van richtlijn (EU) 2015/652 geen broeikasgasintensiteit voor zware stookolie bevat.

Onderdelen AH (artikel 9.8.2.1), AK (artikel 9.8.2.5) en AR (artikel 9.8.4.4)

De in het eerste lid van artikel 9.8.2.1 opgenomen wijziging betreft slechts een tekstuele aanpassing.

Met het vervallen van de mogelijkheid tot het inzetten van UER's ten behoeve van de rapportageverplichting, vervalt ook de verwijzing hiernaar in de artikelen 9.8.2.1, 9.8.2.5 en 9.8.4.4.

Onderdeel AI (artikel 9.8.2.1)

De rapportageplichtige kan uitsluitend aan zijn reductieverplichting voldoen met BKE's en geleverde betere fossiele brandstof. Het gebruik van HBE's is met dit wetsvoorstel tot titel 9.7 van de wet beperkt, terwijl de wetwijziging eveneens de UER afschaft. Een geleverde hoeveelheid betere fossiele brandstof (onderdeel van de uitslag tot vervoersverbruik), zorgt dat de rapportageplichtige een lagere reductieverplichting heeft. De rapportageplichtige krijgt een verlaging van zijn reductieverplichting ter grootte van de broeikasgasreductie van zijn opgevoerde betere fossiele brandstof ten opzichte van de in bijlage II van richtlijn (EU) 2015/652 bedoelde uitgangsnorm voor brandstoffen verminderd met het reductiepercentage van dat kalenderjaar.

Deze wijziging treedt eerst in werking op moment van inwerkingtreding van de BKE-systematiek

Onderdeel AJ (artikel 9.8.2.3)

In het vierde lid wordt aan de opsomming van de wettelijke veronderstelling «samengeperste waterstof» toegevoegd, opdat de waterstof niet zonder meer als een betere fossiele brandstof ingevoerd wordt. Gelet op de tabel in bijlage I, deel 2, onderdeel 5, van de richtlijn (EU) 2015/652, kan de broeikasgasintensiteit van samengeperste waterstof in een brandstofcel in het algemeen een waarde tussen de 9,1 en 234,4 gCO_{2eq} per MJ vertegenwoordigen, terwijl zij binnen de categorie betere fossiele

brandstoffen een broeikasgasintensiteit van 9,1 of 52,7 gCO_{2eq} per MJ kan hebben. Indien de rapportageplichtige een geleverde hoeveelheid samengeperste waterstof als betere fossiele brandstof rapporteert, zal hij niet alleen (ingevolge artikel 9.8.2.3, derde lid) de geleverde bestemming moeten aantonen, maar ook haar broeikasgasintensiteit.

Onderdeel AL (artikel 9.8.2.5)

De wijziging geeft de nieuwe systematiek weer, waarin de rapportageplichtige uitsluitend aan zijn reductieverplichting met BKE's voldoen mag. De datum waarop hij voldoende BKE's op zijn rekening met een reductiefaciliteit moet hebben, is in navolging van titel 9.7 van de wet voor het voldoen aan de jaarverplichting, met een maand verdaagd naar 1 mei van enig kalenderjaar.

Deze wijziging treedt eerst in werking op moment van inwerkingtreding van de BKE-systematiek

Onderdelen AM (paragraaf 9.8.3) en AN (artikelen 9.8.3.1, 9.8.3.2, 9.8.3.3 en 9.8.3.5)

Paragraaf 9.8.3 bevat niet langer bepalingen over de UER, te weten de artikelen 9.8.3.1, 9.8.3.2, 9.8.3.3 en 9.8.3.5, zodat ook de aanduiding van de paragraaf alleen nog betrekking heeft op hernieuwbare brandstofeenheden.

Onderdeel AO (paragraaf 9.8.3)

De BKE vertegenwoordigt een broeikasgasbesparing van één kilogram kooldioxide equivalent. De broeikasgasbesparing van een geleverde brandstof is het verschil tussen de broeikasgasintensiteit van de brandstof en de in bijlage II van richtlijn (EU) 2015/652 bedoelde uitgangsnorm voor brandstoffen, vermenigvuldigd met de energie-inhoud van de geleverde brandstof. De broeikasgasintensiteit is de uitstoot van broeikasgas gedurende de levenscyclus per eenheid energie van de brandstof (uitgedrukt in g CO₂-eq/MJ), als bedoeld in bijlage I, deel 1, onderdeel 3, onder e, van die richtlijn.

De reductiewaarde wordt vermeld op het bewijs van duurzaamheid.

In artikel 9.8.3.2 zijn de vermogensrechtelijke bepalingen van paragraaf 9.7.3 (de artikelen 9.7.3.3 tot en met 9.7.3.7) van overeenkomstige toepassing verklaard op de broeikasgasreductie-eenheid.

Deze wijziging treedt eerst in werking op moment van inwerkingtreding van de BKE-systematiek

Onderdeel AP (paragraaf 9.8.3a)

eerste, tweede en derde lid

Deze nieuwe paragraaf is de evenknie in titel 9.8 van de wet van paragraaf 9.7.4 van de wet over het inboeken van hernieuwbare energie. De paragraaf bewerkstelligt dat een inboeking van een geleverde hernieuwbare energie in titel 9.7 van de wet, ook rechtsgevolg heeft in titel 9.8. Dit betekent dat een inboeking in titel 9.7 van de wet niet alleen tot de bijschrijving van een bepaald aantal per soort HBE leidt, maar ook tot de bijschrijving van een bepaald aantal BKE's, voor zover de hernieuwbare energie aan een bestemming geleverd is die titel 9.8 van de wet kent.

Evenals paragraaf 9.7.4, bevat paragraaf 9.8.3a bepalingen over de hoedanigheid van de inboeker, de inboeking van brandstoffen op basis van hergebruikt koolstof en van elektriciteit, alsmede de bij de inboeking te vermelden gegevens.

vierde lid

In het geval dat de inboeker een onwaarschijnlijk hoge broeikasgasreductie invoert, dan heeft het bestuur van de NEa de bevoegdheid om de minimumwaarde van de broeikasgasreductie te hanteren. Dit is bedoeld als een middel om de integriteit en de geloofwaardigheid van de systematiek te waarborgen, waarbij geldt dat de inboeker (en niet het bestuur van de NEa) de hoogte van de broeikasgasreductie moet bewijzen.

Deze wijziging treedt eerst in werking op moment van inwerkingtreding van de BKE-systematiek

Onderdeel AQ (artikel 9.8.4.3)

De naar de afboekrekening (zie nieuwe vijfde lid) overgeboekte BKE's kunnen niet langer worden overgeboekt en gespaard en vervallen direct. Door de hoeveelheid BKE's naar de afboekrekening over te boeken, zorgt de rekeninghouder dat BKE's aan het systeem onttrokken worden, bijvoorbeeld ter afdekking van de eigen milieubelastende activiteit. Hierdoor zijn, ter grootte van de afgeboekte hoeveelheid CO₂eq, voor de rapportageplichtige minder BKE's beschikbaar om aan zijn reductieverplichting te voldoen.

Deze wijziging treedt eerst in werking op moment van inwerkingtreding van de BKE-systematiek

Onderdeel AU (artikel 9.8.4.6)

Met deze wijziging van het spaarartikel wordt aangesloten bij de in artikel 9.8.2.5, eerste lid, voorgestelde wijziging van het moment waarop de rapportageplichtige dient te beschikken over het noodzakelijk aantal HBE's op zijn rekening, te weten op 1 mei.

Onderdeel AV (artikel 9.8.4.6)

Onder het huidige recht kunnen HBE's worden gespaard. Nu met dit wetsvoorstel HBE's geen functie meer hebben in de systematiek van titel 9.8 van de wet en tegelijkertijd een nieuwe eenheid wordt geïntroduceerd met de BKE, wordt artikel 9.8.4.6 omgeschreven naar een artikel dat regels stelt over de mogelijkheid van sparen van BKE's. Voor een goede werking van het BKE-handelssysteem, voorziet deze regeling net als bij de HBE in een beperkte spaarmogelijkheid van BKE's.

Deze wijziging treedt eerst in werking op moment van inwerkingtreding van de BKE-systematiek

Onderdeel AX (artikel 18.6b)

De NEa krijgt met deze wijziging van artikel 18.6b de bevoegdheid om ook bij overtreding van de artikelen 9.7.2.3, 9.7.6.1 en 9.7.6.2 een last onder dwangsom te kunnen opleggen.

Onderdeel AY (artikel 18.6b)

De NEa krijgt met deze wijziging van artikel 18.6b de bevoegdheid om ook bij overtreding van de artikelen 9.8.3a.7 en 9.8.3a.8 een last onder dwangsom te kunnen opleggen.

Deze wijziging treedt eerst in werking op moment van inwerkingtreding van de BKE-systematiek

Onderdeel AZ (artikel 18.16s)

In het eerste lid vervalt de verwijzing naar artikel 9.2.2.6a. Dit artikel bevat een grondslag voor het stellen van eisen van duurzaamheid, waaronder begrepen de uitstoot van broeikasgassen. Aangezien met onderhavige wijziging van de artikelen 9.7.4.2 tot en met 9.7.4.4 een soortgelijke grondslag is opgenomen en de NEa voor deze artikelen reeds bevoegd is tot het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtreding, is de verwijzing naar artikel 9.2.2.6a niet langer noodzakelijk. Voorts worden de artikelen 9.7.1.3, 9.7.4.1, 9.7.6.1 en 9.7.6.2 toegevoegd aan de opsomming van artikelen waarvoor de NEa een bestuurlijke boete kan opleggen.

Onderdeel BA (artikel 18.16s)

Dit artikel breidt de mogelijkheden tot het opleggen van een bestuurlijke boete door de NEa uit, met de toevoeging van de artikelen 9.8.2.3, 9.8.2.5, 9.8.3a.1, 9.8.3a.2, 9.8.3a.7 en 9.8.3a.8 uit titel 9.8 van de wet.

Deze wijziging treedt eerst in werking op moment van inwerkingtreding van de BKE-systematiek

Artikel II

De inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal plaatsvinden bij koninklijk besluit, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Beoogd wordt dat ook het nog aan te passen Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer op hetzelfde moment in werking treden als het wetsvoorstel. Gelet op de jaarsystematiek van het systeem van hernieuwbare energie die uitgaat van een kalenderjaar, die op 1 januari begint en op 31 december eindigt, wordt beoogd om het wetsvoorstel op 1 januari 2022 in werking te laten treden.

De met dit artikel vastgestelde mogelijkheid tot gefaseerde inwerkingtreding ziet in het bijzonder op de in paragrafen 1 en 4.3 van deze toelichting aangekondigde uitgestelde inwerkingtreding van het ingevolge titel 9.8 van de wet milieubeheer nieuw geïntroduceerde instrument van de BKE. Daarmee samenhangend zal de nieuwe paragraaf 9.8.3a van de Wet milieubeheer op een later moment in werking treden. In dat kader zullen de in dit wetsvoorstel opgenomen artikelen in de artikelen A, vierde onderdeel, I, AD, AF, AI, AL, AO, AP, AQ, AS, AV, AY en BA eerst in werking treden op het moment van introductie van het BKE-instrument.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer