
471

Besluit van 5 november 2020 tot wijziging van het Besluit energie vervoer in verband met het vaststellen van de jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer en reductieverplichting vervoersemissies voor het kalenderjaar 2021

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 13 juli 2020, nr. IenW/BSK-2020/45189, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 9.7.2.1, eerste en tweede lid, en 9.8.2.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 2 september 2020, nr. W17.20.0269/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 2 november 2020, nr. IENW/BSK-2020/207797, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit energie vervoer wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:
d. 2021 17,5 procent.

2. In het tweede lid wordt na onderdeel c een onderdeel toegevoegd, luidende:
d. voor het kalenderjaar 2021 ten hoogste 5 procent;

3. In het derde lid wordt na onderdeel c een onderdeel toegevoegd, luidende:
d. voor het kalenderjaar 2021 ten minste 1,2 procent;

B

Artikel 35 komt te luiden:

Artikel 35

Het percentage, bedoeld in artikel 9.8.2.1, eerste lid, van de wet bedraagt zes procent voor elk kalenderjaar.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2021.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 5 november 2020

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *vijfentwintigste* november 2020

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Met onderhavige wijziging wordt het Besluit energie vervoer aangevuld met de vaststelling van de hoogte van de jaarverplichting, en de bijbehorende (sub)limieten, voor leveranciers van brandstoffen, voor het kalenderjaar 2021. Daarnaast wordt de reductieverplichting voor brandstofleveranciers ook na kalenderjaar 2020 voortgezet, met de vaststelling van de hoogte van de reductieverplichting van zes procent voor de navolgende kalenderjaren.

Om te voldoen aan de Europese richtlijn hernieuwbare energie¹ heeft Nederland in de Wet milieubeheer de systematiek van de jaarverplichting geïntroduceerd.² Voor deze jaarverplichting zijn in het Besluit energie vervoer de jaarlijkse (opklimmende) percentages vastgesteld van het gedeelte van de energie-inhoud dat leveranciers van benzine en diesel voor vervoer verplicht zijn om jaarlijks te compenseren, met de levering van energie voor vervoer uit hernieuwbare bronnen. De jaarverplichting is in het Besluit energie vervoer vastgesteld voor de kalenderjaren 2018 tot en met 2020. Daarnaast zijn in het Besluit energie vervoer de jaarlijkse percentages vastgesteld voor het deel van de jaarverplichting dat ten hoogste mag worden gecompenseerd met de inzet van conventionele biobrandstoffen (maximale limiet) en het deel van de jaarverplichting dat in ieder geval moet worden gecompenseerd met de inzet van geavanceerde brandstoffen (minimale limiet).

Naast bovengenoemde jaarverplichting in het kader van hernieuwbare energie, bevat het Besluit energie vervoer ter implementatie van de richtlijn brandstofkwaliteit³ ook de vaststelling van het percentage broeikasgasemissie dat leveranciers van brandstoffen in het kalenderjaar 2020 verplicht zijn om over de door hen geleverde benzine en diesel te verminderen (reductieverplichting vervoersemissies).

Inmiddels is op 11 december 2018 met richtlijn (EU) 2018/2001⁴ (hierna: RED2) een herziening van de richtlijn hernieuwbare energie vastgesteld, met eveneens de vaststelling van nieuwe percentages waaraan brandstofleveranciers in een groeipad richting 2030 moeten voldoen. De RED2 zal in Nederland met ingang van 2022 met een wijziging van (onder andere) het Besluit energie vervoer worden geïmplementeerd. Om nu te voorkomen dat met de implementatie van de RED2 een gat in de Nederlandse jaarsystematiek van de jaarverplichting hernieuwbare energie en de reductieverplichting vervoersemissies gaat ontstaan, wordt met onderhavig wijzigingsbesluit ook voor het kalenderjaar 2021 de hoogte van het percentage van de jaarverplichting vastgesteld, inclusief de bijbehorende (sub)limieten. Ten behoeve van de continuering van de reductieverplichting uit de richtlijn brandstofkwaliteit, zal ook, na de puntverplichting

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 Artikel 9.7.2.1 van de Wet milieubeheer.

³ Richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 93/12/EEG (PbEU L 140).

⁴ 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 (herschikking) (PbEU L 328).

in 2020, voor de navolgende jaren de hoogte van de jaarlijkse reductieverplichting worden vastgesteld.

2. Inhoud van het voorstel

Dit wijzigingsbesluit vult het Besluit energie vervoer voor het kalenderjaar 2021 aan met de volgende percentages van de jaarverplichting en (sub)limieten:

- het gedeelte van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik (jaarverplichting): 17,5 procent (artikel 3, eerste lid, Besluit energie vervoer);
- het percentage van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik, ingevuld met hernieuwbare brandstofeenheden conventioneel: ten hoogste 5 procent (artikel 3, tweede lid, Besluit energie vervoer);
- het percentage van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik, ingevuld met hernieuwbare brandstofeenheden geavanceerd: ten minste 1,2 procent (artikel 3, tweede lid, Besluit energie vervoer).

En ten behoeve van de reductieverplichting gaat voor de jaren ná 2020 een percentage reductie broeikasgasemissies gelden van 6 procent per kalenderjaar (artikel 35 Besluit energie vervoer).

Bij de vaststelling van bovengenoemde percentages voor 2021 stijgt het gedeelte van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik (jaarverplichting) procentueel met 1,1% ten opzichte van 2020. Hiermee wordt het percentage 17,5 procent. Deze lichte stijging is conform de koers van de RED2 en het Klimaatakkoord, waarbij de inzet van hernieuwbare energie richting 2030 verder zal toenemen middels een toenemende jaarverplichting. De jaarverplichting die met de wijziging van regelgeving in het kader van de RED2 en het Klimaatakkoord zal plaatsvinden, zal betreffende het ingroeipad naar 2030 voortbouwen op het percentage voor 2021.

Het percentage van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik dat ten hoogste mag worden ingevuld met hernieuwbare brandstofeenheden conventioneel, is voor 2021 gelijkloidend aan het voor 2020 vastgestelde percentage van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik, te weten 5 procent. Dit percentage zal in het kader van de implementatie van de RED2 per 2022 opnieuw worden bezien; in ieder geval zullen dan niet meer biobrandstoffen uit voedsel- en voedergeassen in Nederland worden ingezet dan het niveau van 2020, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de afspraken hierover in het Klimaatakkoord.⁵

Het percentage van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik dat ten minste moet worden ingevuld met hernieuwbare brandstofeenheden geavanceerd, kent voor 2021 wel een lichte stijging (van 1 procent naar 1,2 procent). Deze stijging is ingegeven vanwege het Klimaatakkoord, waarbij voor de toenemende inzet van biobrandstoffen richting 2030 verder wordt gebouwd op de inzet van afvalstromen, zoals de categorie geavanceerd. De toename van het percentage stimuleert de markt om alvast voor te sorteren op de toenemende inzet van geavanceerde biobrandstoffen met de implementatie van de RED2.

Naast bovengenoemde percentages in het kader van hernieuwbare energie, wordt met dit wijzigingsbesluit voor de kalenderjaren ná 2020 ook het percentage broeikasgasemissies vastgesteld dat een leverancier van benzine en diesel jaarlijks dient te reduceren in de keten (reductieverplichting richtlijn brandstofkwaliteit). Het percentage van de reductieverplichting wordt vanaf 2021 gelijkloidend aan het percentage voor kalenderjaar 2020, te weten 6 procent. Hiermee wordt, binnen de huidige

⁵ Zie Kamerstukken II, 2018/19, 32 813, nr. 342 (bijlage, p. 50).

grondslagen uit de bestaande systematiek zoals vastgelegd in de Wet milieubeheer, uitvoering gegeven aan het Klimaatakkoord, waarbij is afgesproken om in nieuwe wetgeving ter implementatie van de RED2 ook bepalingen op te nemen over de wijze waarop in de keten op CO₂-emissies gestuurd gaat worden. Middels deze toevoeging wordt in ieder geval geborgd dat de CO₂-emissies in de keten vanaf het kalenderjaar 2021, conform de richtlijn brandstofkwaliteit, minstens gelijk blijven aan het niveau van 2020 binnen de al bestaande systematiek van titel 9.8 van de Wet milieubeheer. In het kader van de implementatie van de RED2 per 2022 zal opnieuw worden bekeken op welke wijze in de keten op CO₂-emissies gestuurd gaat worden.

Voor een meer uitvoeriger toelichting op de (jaar)systematiek van de jaarverplichting en reductieverplichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de wet van 18 april tot wijziging van de Wet milieubeheer⁶ en de nota van toelichting bij het besluit van 3 mei 2018 tot vaststelling van het Besluit energie vervoer⁷.

3. Administratieve lasten en uitvoeringlasten

Administratieve lasten

Het vaststellen van de percentages van de jaarverplichting voor het kalenderjaar 2021 en het voortzetten van de reductieverplichting betekent in principe een continuering van de verplichtingen-systematiek van de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer voor het kalenderjaar 2021. Dit betekent tevens een voortzetting van de administratieve lasten voor kalenderjaar 2021. Aangezien dit wijzigingsbesluit geen andere wijzigingen inhouden dan het vaststellen van percentages, zullen de administratieve lasten voor het kalenderjaar 2021 niet wijzigen ten opzichte van de voorgaande kalenderjaren.

De nalevingskosten voor bedrijven met een verplichting zullen door een oplopend percentage van de jaarverplichting wel stijgen. Immers, zij moeten meer hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's) verkrijgen om aan een stijgende jaarverplichting te voldoen. Over de hoogte van daadwerkelijke stijging is op voorhand geen uitspraak te doen. Dit zal van bedrijf tot bedrijf verschillen, gelet op het verschil in hun jaarlijkse leveringen.

Het ontwerpbesluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het ATR heeft volstaan met een ambtelijk advies, omdat met het besluit naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk zullen optreden.

⁶ Zie Kamerstukken II, 2016/17, 34 717, nr. 3 (Wet van 18 april 2018 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van 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 alsmede in verband met de operationalisering van de reductieverplichting uit Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof).

⁷ Besluit van 3 mei 2018, houdende regels met betrekking tot de jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer en de rapportage- en reductieverplichting vervoeremissies, ter implementatie van 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 alsmede in verband met de operationalisering van de reductieverplichting uit Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof, en tot intrekking en wijziging van enkele andere besluiten (Besluit energie vervoer) (Stb. 2018, 134).

Uitvoeringslasten NEa

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer. Hiervoor beheert de NEa het Register energie voor vervoer. Met de ongewijzigde continuering van de verplichtingen-systeem van de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer voor het kalenderjaar 2021, zal ook de hoogte van de uitvoeringslasten van de NEa voor het kalenderjaar ongewijzigd blijven ten opzichte van de voorgaande kalenderjaren.

4. Uitvoering en handhaving

De NEa heeft op het ontwerpbesluit een toets uitgevoerd op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets). Doordat het ontwerpbesluit een voortzetting is van de bestaande situatie, ziet de NEa geen bezwaren met betrekking tot handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

5. Internetconsultatie

Het ontwerpbesluit heeft van 7 januari 2020 tot 4 februari 2020 via publicatie op internet (www.internetconsultatie.nl) opengestaan voor de inbreng van zienswijzen. Deze internetconsultatie heeft zes zienswijzen opgeleverd, twee afkomstig van milieuorganisaties en vier van het bedrijfsleven.

De zes zienswijzen zijn onder te verdelen in twee hoofdvragen: over de categorie conventioneel en over de hoogte van de jaarverplichting en de reductieverplichting.

Met betrekking tot de categorie conventioneel (voedsel en voedergrassen) is verzocht deze, in lijn met de motie Schonis⁸, enkel open te stellen voor brandstoffen met een laag risico op indirecte landverandering (laag-ILUC). Dit is echter bij deze aanpassing nog niet te realiseren, de huidige Wet milieubeheer biedt hier nog geen grondslag voor. Deze nieuwe duurzaamheidsseis zal wel met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer, ter implementatie van RED2, worden meegenomen. Het tweede verzoek ten aanzien van deze categorie is om deze te limiteren op 0% in plaats van 5%. Echter, met deze wijziging in het Besluit energie vervoer wordt invulling gegeven aan het Klimaatakkoord, waarin is afgesproken «dat voor het realiseren van deze hernieuwbare energiedoelstelling voor transport (inclusief de 27 PJ) in ieder geval niet meer additionele biobrandstoffen uit voedsel- en voedergrassen in Nederland worden ingezet dan het niveau van 2020. Dit zal bij de implementatie van RED II in nationale regelgeving worden verankerd».

Verschillende partijen uit het bedrijfsleven verzoeken het percentage van de jaarverplichting in 2021 te laten toenemen naar 20,3% om zo aan te sluiten bij de groeitrend die in de voorgaande jaren is ingezet. Hier wordt evenwel nu niet voor gekozen, omdat een sterker stijgende jaarverplichting wordt vormgegeven met de omzetting van de RED2, waarin nieuwe grondslagen en waarborgen staan ten aanzien van duurzaamheidscriteria, toezicht en limieten op bepaalde grondstofcategorieën. Hetzelfde geldt voor de hoogte van de reductieverplichting.

⁸ Kamerstukken II, 2019–20, 31 305, nr. 300.

6. Inwerkingtreding

Het wijzigingsbesluit treedt op 1 januari 2021 in werking. Hiermee wordt rekening gehouden met het regeringsbeleid omtrent de vaste veranderingen en met de specifieke inhoud van het wijzigingsbesluit, te weten de vaststelling van de hoogte van de jaarverplichting en de reductieverplichting per kalenderjaar.

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