



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot 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

### Nader Rapport

2 november 2020

IENW/BSK-2020/203471

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

### Nader rapport inzake het voorstel van wet tot 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 juni 2020, nr. 2020001265, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 augustus 2020, nr. W17.20.0203/IV, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) aanleiding tot het maken van opmerkingen over de inzet van biobrandstof uit sojaolie als hernieuwbare energie op grond van titel 9.7 van de Wet milieubeheer en over de introductie van de broeikasgasreductie-eenheid in titel 9.8 van de wet. In verband daarmee acht de Afdeling aanpassing wenselijk van de toelichting en, zo nodig, het wetsvoorstel.

De opmerkingen van de Afdeling zullen hierna puntsgewijs worden besproken.

#### 1. Biobrandstof uit sojaolie

*Naast de doelstelling dat het aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector in 2030 ten minste 14% bedraagt, bevat de nieuwe richtlijn hernieuwbare energie doelstellingen voor het aandeel van bepaalde categorieën biobrandstoffen in de inzet van hernieuwbare energie. Zo wordt het aandeel biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in de richtlijn gelimiteerd (voor Nederland op 6%)<sup>1</sup> en geldt voor biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen met een hoog risico op indirecte veranderingen van landgebruik (Indirect Land Use Change; ILUC<sup>2</sup>) bovendien dat het aandeel niet mag toenemen en eind 2030 tot 0% moet zijn afgebouwd.<sup>3</sup>*

*De richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om het aandeel biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen verder te beperken dan de limiet die uit de richtlijn volgt en daarbij onderscheid te maken tussen verschillende biobrandstoffen, rekening houdend met ILUC-effecten.<sup>4</sup> Blijkens de toelichting bij het wetsvoorstel wordt van die mogelijkheid echter geen gebruik gemaakt.<sup>5</sup> Alleen biobrandstoffen uit*

<sup>1</sup> Artikel 26, eerste lid.

<sup>2</sup> Indirecte veranderingen in landgebruik (met averechtse effecten) als gevolg van de vraag naar biobrandstoffen.

<sup>3</sup> Artikel 26, tweede lid.

<sup>4</sup> Artikel 26, eerste lid, derde alinea: 'De lidstaten kunnen een lagere drempel vaststellen en voor de toepassing van artikel 29, lid 1, een onderscheid maken tussen verschillende biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen die worden geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen, rekening houdend met de best beschikbare gegevens over het effect van indirecte veranderingen in landgebruik. De lidstaten kunnen bijvoorbeeld een lagere drempel vaststellen voor het aandeel biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen die worden geproduceerd uit oliehoudende gewassen.'

<sup>5</sup> Paragraaf 9 van de toelichting (Implementatietabel Richtlijn (EU) 2018/2001).



voedsel- en voedergewassen die voldoen aan de door de Europese Commissie<sup>6</sup> vastgestelde criteria voor een hoog ILUC-risico zullen, om te voldoen aan de eis in de richtlijn dat het aandeel van die biobrandstoffen niet mag toenemen en eind 2030 tot 0% moet zijn afgebouwd, (in beginsel) worden uitgesloten van inzet als hernieuwbare energie. Op dit moment voldoet alleen biobrandstof uit palmolie aan die criteria.

Zoals in de toelichting is vermeld,<sup>7</sup> bevat het Klimaatakkoord<sup>8</sup> de afspraak om in Nederland ook biobrandstof uit sojaolie vanwege ILUC-risico's uit te sluiten van inzet als hernieuwbare energie. Met het enkel uitsluiten van biobrandstof uit palmolie wordt slechts deels uitvoering gegeven aan deze afspraak. In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom de hiervoor genoemde mogelijkheid in de richtlijn niet wordt gebruikt om daaraan volledig uitvoering te geven.

De Afdeling adviseert om dit alsnog te motiveren of, als een dragende motivering in zoverre niet kan worden gegeven, alsnog uitvoering te geven aan de afspraak in het Klimaatakkoord om ook biobrandstof uit sojaolie vanwege ILUC-risico's uit te sluiten van inzet als hernieuwbare energie.

Met betrekking tot dit advies van de Afdeling wordt het volgende opgemerkt.

In het Klimaatakkoord is afgesproken om in regelgeving te verankeren dat in ieder geval niet meer additionele biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in Nederland worden ingezet dan het niveau van 2020. Dit zal worden geregeld in het Besluit energie vervoer, met de vaststelling van een limiet voor de inzet van deze conventionele biobrandstoffen. In onderhavig wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer is voorts opgenomen dat conform de motie Schonis<sup>9</sup> geen grondstoffen met een hoog risico op ILUC mogen worden ingezet binnen deze limiet. Het Kabinet volgt ter uitvoering van deze motie de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/807<sup>10</sup>, om te bepalen welke grondstoffen een hoog risico op ILUC hebben. De Verordening is namelijk vastgesteld op basis van de best beschikbare en meest actuele data ten aanzien van ILUC. Op dit moment wordt alleen palmolie gerekend tot de grondstoffen met een hoog ILUC-risico. Deze Verordening 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 Lacin<sup>11</sup> 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 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- en soja-olie wordt ingezet voor biobrandstoffen, voort te zetten.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

## 2. Introductie BKE

Onder meer de NEa heeft zich in haar Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets kritisch uitgelaten over de introductie van de BKE. Volgens de NEa is onvoldoende duidelijk waarom voor de reductieverplichting op grond van titel 9.8 van de Wet milieubeheer een nieuw systeem met BKE's noodzakelijk is. De NEa wijst erop dat in het huidige systeem, waarin brandstofleveranciers HBE's inzetten om aan hun reductieverplichting te voldoen, al reductiepercentages van 85% en hoger worden gezien. Gelet daarop is de vraag volgens de NEa reëel wat het nieuwe systeem van BKE's daaraan toevoegt, te meer nu uit berekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving kan worden geconcludeerd dat een beperkte reductie te behalen valt met dat nieuwe systeem.

Afgezien van deze mogelijk beperkte toegevoegde waarde van het nieuwe instrument van de BKE, maakt volgens de NEa de invoering van een nieuwe eenheid en de daaraan ten grondslag liggende rekenmethode de uitvoering complex, leidt het tot een toename van (administratieve) lasten voor het bedrijfsleven en de NEa en tot een extra risico op fraude. De controle op de door een brandstofleverancier opgegeven broeikasgasemissie van zijn brandstofketen zal volgens de NEa niet eenvoudig zijn,

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> Paragraaf 4.2.7 van de toelichting.

<sup>8</sup> Klimaatakkoord, p. 49: 'De huidige praktijk waarbij geen inzet plaatsvindt van biobrandstoffen geproduceerd uit palm- en sojaolie in Nederland, wordt voortgezet.'

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 31 305, nr. 300.

<sup>10</sup> Zie noot 6.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 30 196, nr. 645.



onder meer omdat die keten zich voor een groot deel in het buitenland bevindt.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de NEa en het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk, waarin eveneens aandacht is gevraagd voor de meerwaarde van het instrument van de BKE, is besloten om het wetsvoorstel, voor zover dit betrekking heeft op dat instrument, voorlopig niet in werking te laten treden. Een aantal ontwikkelingen, zoals de invoering van een Uniedatabank op grond van de nieuwe richtlijn hernieuwbare energie met informatie over de schakels in de brandstofketen, zal volgens de toelichting eerst worden afgewacht. Pas als die ontwikkelingen hebben geleid tot een robuuster systeem, zal besloten worden tot invoering van het instrument van de BKE.<sup>12</sup> Over het door de NEa gesignaleerde risico bij de controle op de broeikasgasemissie in de keten, merkt de toelichting verder op dat dit risico zal worden meegenomen bij de toekomstige uitwerking in het Besluit energie vervoer. Hoe ambitieuzer die uitwerking, hoe aannemelijker het risico volgens de toelichting zal worden.<sup>13</sup>

Met de beslissing om het instrument van de BKE voorlopig niet in te voeren, maar eerst een aantal ontwikkelingen af te wachten om tot een robuuster systeem te kunnen komen, wordt deels tegemoetgekomen aan de kritische opmerkingen van de NEa. Op basis van de toelichting blijft echter de vraag wat, als een voldoende robuust systeem van toezicht mogelijk blijkt, de (potentiële) meerwaarde van een systeem met BKE's is ten opzichte van het huidige systeem waarin HBE's worden ingezet om aan de reductieverplichting op grond van titel 9.8 van de Wet milieubeheer te voldoen. De opmerking in de toelichting dat deze meerwaarde ligt 'in het in opzet realiseren en monitoren van de CO<sub>2</sub>-reductieverplichting, waarbij de ondernemingen met een reductieverplichting individueel in plaats van collectief verantwoordelijk worden', biedt op dit punt weinig houvast en maakt onvoldoende duidelijk in welk opzicht een systeem met BKE's tot een betere sturing op broeikasgasemissiereductie in de brandstofketen kan leiden.

De Afdeling adviseert daarom om in de toelichting concreter te motiveren wat de (potentiële) meerwaarde van een systeem met BKE's is ten opzichte van het huidige systeem.

Met betrekking tot dit advies van de Afdeling wordt het volgende opgemerkt.

De BKE heeft drie potentiële voordelen ten opzichte van de huidige systematiek.

In de eerste plaats maakt de BKE een implementatie van de richtlijn brandstofkwaliteit<sup>14</sup> mogelijk waarbij de betreffende bedrijven 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 moeten verrichten omdat de reductiebijdrage niet toereikend is ten gevolge van de leveringen van de overige leveranciers.

In de tweede plaats kan met de BKE de inzet van niet hernieuwbare brandstoffen met een lage CO<sub>2</sub>-uitstoot meer stimulans geven. Een voorbeeld hiervan is blauwe waterstof. Hiervoor is het wel nodig dat er een (Europees) kader komt om de CO<sub>2</sub>-reductie van deze brandstoffen te kunnen bepalen. Dat is op dit moment niet beschikbaar.

In de derde plaats kan de BKE als beleidsinstrument dienen om extra prikkels te geven om hernieuwbare brandstoffen in te gaan zetten met de minste CO<sub>2</sub>-emissies in de keten. Nederland scoort met de inzet op afvalstromen en residuen al gericht en met succes op hernieuwbare brandstoffen met hoge ketenreducties. De BKE biedt de mogelijkheid om daarbovenop en tevens explicieter te sturen op nog hogere ketenreducties.

Om deze voordelen te kunnen benutten is het van belang dat de robuustheid van de systematiek eerst aantoonbaar wordt versterkt. Vanuit de ketenanalyse is gebleken dat er eerst de robuustheid van de huidige systematiek versterkt dient te worden. Hieraan wordt prioriteit gegeven. Het in werking laten treden van de BKE betreft namelijk een significante additionele wijziging ten opzichte van de bestaande systematiek met een nieuw handelssysteem en bijkomende (financiële) prikkels. Dit geeft nieuwe uitdagingen voor toezicht en handhaving.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

<sup>12</sup> Paragraaf 4.3 van de toelichting.

<sup>13</sup> Paragraaf 8 van de toelichting.

<sup>14</sup> Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van diesel-brandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad (PbEG L 350).



### 3. Andere wijzigingen

Om redenen van voortschrijdend inzicht wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om nog enkele aanpassingen aan het wetsvoorstel en de memorie van toelichting te doen.

In de eerste plaats betreft dit de constatering dat in het wetsvoorstel (nog) niet de vereiste voorstellen tot wijziging van de artikelen van titel 9.8 van de Wet milieubeheer zijn opgenomen, welke niet samenhangen met de nieuwe BKE-systematiek in titel 9.8, maar wel nodig zijn in verband met gebleken onvolkomenheden of onduidelijkheden.

Zoals in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting is aangegeven, zal de nieuwe BKE-systematiek niet gelijktijdig met de noodzakelijke implementatie-artikelen van titel 9.7 in werking treden, maar op een later te bepalen moment. Desalniettemin zullen enkele huidige artikelen van titel 9.8 wel aangepast moeten worden, om gebleken onvolkomenheden of onduidelijkheden in deze artikelen weg te nemen. Derhalve zijn in het wetsvoorstel alsnog de artikelen A, vierde onderdeel, I, AD, AF, AI, AL, AO, AP, AQ, AS, AV, AY en BA opgenomen, welke gelijktijdig in werking zullen treden met de voorgestelde wijzigingsartikelen van titel 9.7 van de Wet milieubeheer. In de overeenkomstig aangevulde artikelsgewijze toelichting wordt nader op deze artikelen ingegaan.

De tweede aanpassing ziet op de toevoeging van zware stookolie aan de soorten brandstof waarover de leverancier tot eindverbruik zijn jaarverplichting heeft. De jaarverplichting geldt nu nog voor benzine en diesel, maar wordt met de wijziging van het begrip levering tot eindverbruik in artikel 9.7.1.1 van de Wet milieubeheer aangevuld met zware stookolie. Recentelijk is namelijk 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 voor de gebruiker: 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 deze 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.

Voorts zijn de artikelen 9.7.4.2 en 9.7.4.3 aangepast, in de zin dat de verwijzing naar artikel 9.2.2.6a is komen 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 de delegatiegrondslag van artikel 9.2.2.6a is dientengevolge niet meer nodig.

In de artikelen 9.7.2.5, vijfde lid, en 9.7.4.13, vijfde lid, is 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.

Met de toevoeging van een nieuw tweede lid van artikel 9.7.4.1 van de Wet milieubeheer 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 eveneens nieuw toegevoegde 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.

En ten slotte is de algemene en artikelsgewijze toelichting in enkele passages voor de duidelijkheid redactioneel aangepast.



---

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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





## Advies Raad van State

No. W17.20.0203/IV  
26 augustus 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 26 juni 2020, no.2020001265, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aangelegd het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wijzigt de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer, waarin regels zijn opgenomen ter implementatie van de richtlijn hernieuwbare energie<sup>1</sup> en de richtlijn brandstofkwaliteit.<sup>2</sup>

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de inzet van biobrandstof uit sojaolie als hernieuwbare energie op grond van titel 9.7 van de Wet milieubeheer en over de introductie van de broeikasgasreductie-eenheid in titel 9.8 van de wet. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en, zo nodig, het wetsvoorstel.

### 1. Hoofdpijnen wetsvoorstel

Titel 9.7 van de Wet milieubeheer bevat regels ter implementatie van de richtlijn hernieuwbare energie. Om het door die richtlijn vereiste aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector van ten minste 10% in 2020 te behalen, moeten brandstofleveranciers elk kalenderjaar zorgen dat tegenover hun leveringen van benzine en diesel aan de in titel 9.7 genoemde vervoersbestemmingen, voldoende leveringen van duurzame biobrandstoffen (of uit hernieuwbare bronnen gewonnen elektriciteit) staan. Dit wordt de jaarverplichting hernieuwbare energie genoemd. Zij kunnen hiervoor eigen leveringen van biobrandstoffen gebruiken of leveringen van anderen. Titel 9.7 creëert daartoe een handelssysteem in hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's).

Het wetsvoorstel voorziet in wijziging van titel 9.7 ter implementatie van de nieuwe richtlijn hernieuwbare energie.<sup>3</sup> Hierin zijn doelen voor de inzet van hernieuwbare energie in onder meer de vervoerssector opgenomen voor de periode tot en met 2030. De nieuwe richtlijn hernieuwbare energie vereist dat het aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector in 2030 ten minste 14% bedraagt. De wijzigingen in titel 9.7 strekken onder meer tot uitbreiding van de reikwijdte van de jaarverplichting hernieuwbare energie en van de toezichtsbevoegdheden van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa).

Titel 9.8 van de Wet milieubeheer bevat regels ter implementatie van de richtlijn brandstofkwaliteit. Die richtlijn eist dat brandstofleveranciers de broeikasgasemissies in de totale brandstofketen in 2020 met 6% hebben verminderd ten opzichte van 2010. Na 2020 moet deze reductie behouden blijven. Op grond van titel 9.8 kan een brandstofleverancier aan deze reductieverplichting onder meer voldoen met de HBE's uit titel 9.7. De NEa kent in dit verband elk jaar aan de HBE's een waarde toe voor hun broeikasgasemissiereductiebijdrage.

Het wetsvoorstel introduceert in titel 9.8 een nieuw en zelfstandig instrument voor de brandstofleverancier om te voldoen aan zijn reductieverplichting, de broeikasgasreductie-eenheid (BKE). De huidige koppeling tussen de reductieverplichting van titel 9.8 en de HBE's uit titel 9.7 verdwijnt. Met de introductie van de BKE moet volgens de toelichting een expliciete sturing op broeikasgasemissiereductie in de brandstofketen mogelijk worden. Daarmee wordt uitwerking gegeven aan een afspraak uit het Klimaatakkoord.<sup>4</sup>

### 2. Biobrandstof uit sojaolie

Naast de doelstelling dat het aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector in 2030 ten minste 14% bedraagt, bevat de nieuwe richtlijn hernieuwbare energie doelstellingen voor het aandeel van

<sup>1</sup> Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 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 2009, L 140).

<sup>2</sup> 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 1998, L 350).

<sup>3</sup> 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 2018, L 328).

<sup>4</sup> Klimaatakkoord, p. 49.



bepaalde categorieën biobrandstoffen in de inzet van hernieuwbare energie. Zo wordt het aandeel biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in de richtlijn gelimiteerd (voor Nederland op 6%)<sup>5</sup> en geldt voor biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen met een hoog risico op indirecte veranderingen van landgebruik (Indirect Land Use Change; ILUC<sup>6</sup>) bovendien dat het aandeel niet mag toenemen en eind 2030 tot 0% moet zijn afgebouwd.<sup>7</sup>

De richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om het aandeel biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen verder te beperken dan de limiet die uit de richtlijn volgt en daarbij onderscheid te maken tussen verschillende biobrandstoffen, rekening houdend met ILUC-effecten.<sup>8</sup> Blijkens de toelichting bij het wetsvoorstel wordt van die mogelijkheid echter geen gebruik gemaakt.<sup>9</sup> Alleen biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen die voldoen aan de door de Europese Commissie<sup>10</sup> vastgestelde criteria voor een hoog ILUC-risico zullen, om te voldoen aan de eis in de richtlijn dat het aandeel van die biobrandstoffen niet mag toenemen en eind 2030 tot 0% moet zijn afgebouwd, (in beginsel) worden uitgesloten van inzet als hernieuwbare energie. Op dit moment voldoet alleen biobrandstof uit palmolie aan die criteria.

Zoals in de toelichting is vermeld,<sup>11</sup> bevat het Klimaatakkoord<sup>12</sup> de afspraak om in Nederland ook biobrandstof uit sojaolie vanwege ILUC-risico's uit te sluiten van inzet als hernieuwbare energie. Met het enkel uitsluiten van biobrandstof uit palmolie wordt slechts deels uitvoering gegeven aan deze afspraak. In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom de hiervoor genoemde mogelijkheid in de richtlijn niet wordt gebruikt om daaraan volledig uitvoering te geven.

De Afdeling adviseert om dit alsnog te motiveren of, als een dragende motivering in zoverre niet kan worden gegeven, alsnog uitvoering te geven aan de afspraak in het Klimaatakkoord om ook biobrandstof uit sojaolie vanwege ILUC-risico's uit te sluiten van inzet als hernieuwbare energie.

### 3. Introductie BKE

Onder meer de NEa heeft zich in haar Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets kritisch uitgelaten over de introductie van de BKE. Volgens de NEa is onvoldoende duidelijk waarom voor de reductieverplichting op grond van titel 9.8 van de Wet milieubeheer een nieuw systeem met BKE's noodzakelijk is. De NEa wijst erop dat in het huidige systeem, waarin brandstofleveranciers HBE's inzetten om aan hun reductieverplichting te voldoen, al reductiepercentages van 85% en hoger worden gezien. Gelet daarop is de vraag volgens de NEa reëel wat het nieuwe systeem van BKE's daaraan toevoegt, te meer nu uit berekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving kan worden geconcludeerd dat een beperkte reductie te behalen valt met dat nieuwe systeem.

Afgezien van deze mogelijk beperkte toegevoegde waarde van het nieuwe instrument van de BKE, maakt volgens de NEa de invoering van een nieuwe eenheid en de daaraan ten grondslag liggende rekenmethode de uitvoering complex, leidt het tot een toename van (administratieve) lasten voor het bedrijfsleven en de NEa en tot een extra risico op fraude. De controle op de door een brandstofleverancier opgegeven broeikasgasemissie van zijn brandstofketen zal volgens de NEa niet eenvoudig zijn, onder meer omdat die keten zich voor een groot deel in het buitenland bevindt.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de NEa en het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk, waarin eveneens aandacht is gevraagd voor de meerwaarde van het instrument van de BKE, is besloten om het wetsvoorstel, voor zover dit betrekking heeft op dat instrument, voorlopig niet in werking te laten treden. Een aantal ontwikkelingen, zoals de invoering van een Uniedatabank op grond van de nieuwe richtlijn hernieuwbare energie met informatie over de schakels in de brandstofketen, zal volgens de toelichting eerst worden afgewacht. Pas als die ontwikkelingen hebben geleid tot

<sup>5</sup> Artikel 26, eerste lid.

<sup>6</sup> Indirecte veranderingen in landgebruik (met averechtse effecten) als gevolg van de vraag naar biobrandstoffen.

<sup>7</sup> Artikel 26, tweede lid.

<sup>8</sup> Artikel 26, eerste lid, derde alinea: 'De lidstaten kunnen een lagere drempel vaststellen en voor de toepassing van artikel 29, lid 1, een onderscheid maken tussen verschillende biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen die worden geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen, rekening houdend met de best beschikbare gegevens over het effect van indirecte veranderingen in landgebruik. De lidstaten kunnen bijvoorbeeld een lagere drempel vaststellen voor het aandeel biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen die worden geproduceerd uit oliehoudende gewassen.'

<sup>9</sup> Paragraaf 9 van de toelichting (Implementatietabel Richtlijn (EU) 2018/2001).

<sup>10</sup> 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 biomassabrandstoffen met een laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik (PbEU 2019, L 133).

<sup>11</sup> Paragraaf 4.2.7 van de toelichting.

<sup>12</sup> Klimaatakkoord, p. 49: 'De huidige praktijk waarbij geen inzet plaatsvindt van biobrandstoffen geproduceerd uit palm- en sojaolie in Nederland, wordt voortgezet.'



---

een robuuster systeem, zal besloten worden tot invoering van het instrument van de BKE.<sup>13</sup> Over het door de NEa gesignaleerde risico bij de controle op de broeikasgasemissie in de keten, merkt de toelichting verder op dat dit risico zal worden meegenomen bij de toekomstige uitwerking in het Besluit energie vervoer. Hoe ambitieuzer die uitwerking, hoe aannemelijker het risico volgens de toelichting zal worden.<sup>14</sup>

Met de beslissing om het instrument van de BKE voorlopig niet in te voeren, maar eerst een aantal ontwikkelingen af te wachten om tot een robuuster systeem te kunnen komen, wordt deels tegemoetgekomen aan de kritische opmerkingen van de NEa. Op basis van de toelichting blijft echter de vraag wat, als een voldoende robuust systeem van toezicht mogelijk blijkt, de (potentiële) meerwaarde van een systeem met BKE's is ten opzichte van het huidige systeem waarin HBE's worden ingezet om aan de reductieverplichting op grond van titel 9.8 van de Wet milieubeheer te voldoen. De opmerking in de toelichting dat deze meerwaarde ligt 'in het in opzet realiseren en monitoren van de CO<sub>2</sub>-reductieverplichting, waarbij de ondernemingen met een reductieverplichting individueel in plaats van collectief verantwoordelijk worden', biedt op dit punt weinig houvast en maakt onvoldoende duidelijk in welk opzicht een systeem met BKE's tot een betere sturing op broeikasgasemissiereductie in de brandstofketen kan leiden.

De Afdeling adviseert daarom om in de toelichting concreter te motiveren wat de (potentiële) meerwaarde van een systeem met BKE's is ten opzichte van het huidige systeem.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*

---

<sup>13</sup> Paragraaf 4.3 van de toelichting.

<sup>14</sup> Paragraaf 8 van de toelichting.





## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wet van (datum) tot 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

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om de Wet milieubeheer te wijzigen 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) en ter uitvoering van het Klimaatakkoord;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 9.7.1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In alfabetische volgorde worden de volgende begripsbepalingen en bijbehorende omschrijvingen ingevoegd:

- afboekrekening*: rekening in het register, bedoeld om de naar die rekening overgeboekte hernieuwbare brandstofeenheden te onttrekken aan het aantal, voor het voldoen aan de jaarverplichting, beschikbare hernieuwbare brandstofeenheden;
- bijproduct*: product dat een hoofddoel vormt van het productieproces, niet zijnde een residu;
- luchtvaart*: nationaal en internationaal transport door de lucht;
- residu*: een stof als bedoeld in artikel 2, onderdeel 43, van de richtlijn hernieuwbare energie;
- verordening (EU) 2019/807*: 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);
- voedsel- en voedergewassen*: voedsel- en voedergewassen als bedoeld in artikel 2, onderdeel 40, van de richtlijn hernieuwbare energie;
- zetmeelrijke gewassen*: gewassen als bedoeld in artikel 2, onderdeel 39, van de richtlijn hernieuwbare energie.

2. De begripsbepaling van biobrandstof komt te luiden:

- biobrandstof*: biogas als bedoeld in artikel 2, onderdeel 28, van de richtlijn hernieuwbare energie, vloeibare biomassa als bedoeld in artikel 2, onderdeel 32, van die richtlijn of biobrandstof als bedoeld in artikel 2, onderdeel 33, van die richtlijn;

3. In de omschrijving van de begripsbepaling van duurzaamheidssysteem wordt 'artikel 18' vervangen door 'artikel 30'.

4. In de omschrijving van de begripsbepaling van energie-inhoud vervalt de punt aan het einde van de eerste volzin en vervalt de tweede volzin.

5. De begripsbepaling van hernieuwbare brandstof komt te luiden:

- hernieuwbare brandstof*: hernieuwbare vloeibare en gasvormige vervoersbrandstof van niet-biologische oorsprong als bedoeld in artikel 2, onderdeel 36, van de richtlijn hernieuwbare energie;



6. De begripsbepaling van hernieuwbare energie vervoer komt te luiden:

*hernieuwbare energie*: energie uit hernieuwbare bronnen als bedoeld in artikel 2, onderdeel 1, van de richtlijn hernieuwbare energie;

7. In de omschrijving van de begripsbepaling van inboekker vervalt 'vervoer'.

8. In de omschrijving van de begripsbepaling van inboekfaciliteit vervalt 'vervoer'.

9. In de begripsbepaling van leveren aan de Nederlandse markt voor vervoer vervalt 'voor vervoer' en in de omschrijving telkens 'aan vervoer'.

10. In de omschrijving van de begripsbepaling van levering tot eindverbruik vervalt 'aan de bestemmingen, bedoeld in artikel 9.8.1.2'.

11. In de omschrijving van de begripsbepaling van register vervalt 'vervoer'.

12. De begripsbepaling van richtlijn hernieuwbare energie komt te luiden:

*richtlijn hernieuwbare energie*: 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 2018, L 328);

B

Artikel 9.7.1.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen leveringen van soorten biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen aan luchtvaart, binnenvaart en zeevaart van de toepassing van paragraaf 9.7.4 worden uitgesloten.

C

Artikel 9.7.1.3 komt te luiden:

#### **Artikel 9.7.1.3**

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de invoering van informatie door inboekers en andere marktdeelnemers in de Uniedatabank als bedoeld in artikel 28, tweede lid, van de richtlijn hernieuwbare energie.

D

In artikel 9.7.1.4 wordt 'De rijksbelastingdienst verstrekt' vervangen door 'Onze minister en de rijksbelastingdienst verstrekken'.

E

In de titelaanduiding van paragraaf 9.7.2 vervalt 'vervoer'.

F

Artikel 9.7.2.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt, onder vernummering van het derde en vierde lid tot tweede en derde lid.

2. Het vijfde lid vervalt, onder vernummering van het zesde lid tot vierde lid.

3. In het vierde lid (nieuw) wordt 'het vierde lid' vervangen door 'het derde lid'.



---

## G

In artikel 9.7.2.5, eerste en vijfde lid, wordt '1 april' telkens vervangen door '1 mei'.

## H

Artikel 9.7.3.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'drie soorten' vervangen door 'vier soorten'.
2. Onder verlettering van onderdeel c tot onderdeel d wordt in het eerste lid na onderdeel b een onderdeel ingevoegd, luidende:

c. een hernieuwbare brandstofeenheid Bijlage IX-B;

3. In het tweede lid vervalt 'vervoer'.

## I

In artikel 9.7.3.2 vervalt 'en 9.8.4'.

## J

Artikel 9.7.3.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanduiding '1.' van het eerste lid vervalt.
2. Het tweede lid vervalt.

## K

Artikel 9.7.3.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'geavanceerd' ingevoegd ', Bijlage IX-B'.
2. In het tweede lid wordt na 'aantal' ingevoegd 'of soort' en na 'geavanceerd' ingevoegd ', Bijlage IX-B'.

## L

In de titelaanduiding van paragraaf 9.7.4 vervalt 'vervoer'.

## M

Artikel 9.7.4.1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a vervalt 'voor vervoer'.
2. In onderdeel c vervallen 'voor vervoer' en ', eerste lid'.
3. Onderdeel e komt te luiden:
  - e. vervoer in Nederland geleverde elektriciteit, met uitzondering van elektriciteit geleverd aan spoorvoertuigen, die voldoet aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen.

## N

In artikel 9.7.4.2, onderdeel b, vervalt 'voor vervoer'.

## O

Artikel 9.7.4.4 komt te luiden:



#### Artikel 9.7.4.4

1. De in te boeken vloeibare of gasvormige hernieuwbare brandstof voldoet aan de eisen, gesteld:
  - a. krachtens artikel 9.2.2.6a, en
  - b. bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen soorten hernieuwbare brandstof worden aangewezen waarvan, onder bij of krachtens die maatregel te stellen voorwaarden, de energie-inhoud wordt vermenigvuldigd met een bij of krachtens die maatregel vastgestelde factor.

P

Artikel 9.7.4.5, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a vervalt 'vervoer'.
2. Onder vervanging van de puntkomma in onderdeel c door een punt, vervalt onderdeel d.

Q

Artikel 9.7.4.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Het bestuur van de emissieautoriteit schrijft voor één gigajoule hernieuwbare energie die is ingeboekt in het register:
  - a. één hernieuwbare brandstofeenheid conventioneel bij op de rekening van de inboeker, indien de geleverde biobrandstof is geproduceerd uit:
    - 1°. voedsel- en voedergewassen, met een laag risico of gecertificeerd laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik als bedoeld in verordening (EU) 2019/807; of
    - 2°. een bijproduct van de productie of verwerking van voedsel- en voedergewassen, niet zijnde de grondstoffen, bedoeld in bijlage IX, deel A, van de richtlijn hernieuwbare energie;
  - b. één hernieuwbare brandstofeenheid geavanceerd bij op de rekening van de inboeker, indien de geleverde biobrandstof is geproduceerd uit:
    - 1°. grondstoffen als bedoeld in bijlage IX, deel A, van de richtlijn hernieuwbare energie; en
    - 2°. indien de geleverde biobrandstof is geproduceerd uit de grondstof als bedoeld in bijlage IX, deel A, onderdeel d, van de richtlijn hernieuwbare energie, de grondstof voorkomt op een bij ministeriële regeling vast te stellen lijst van materialen;
  - c. één hernieuwbare brandstofeenheid Bijlage IX-B bij op de rekening van de inboeker, indien de geleverde biobrandstof is geproduceerd uit grondstoffen als bedoeld in bijlage IX, deel B, van de richtlijn hernieuwbare energie;
  - d. één hernieuwbare brandstofeenheid overig bij op de rekening van de inboeker:
    - 1°. indien de geleverde biobrandstof is geproduceerd uit zetmeelrijke gewassen of suiker- en oliegewassen die als tussenteelt op landbouwgrond worden geteeld en die niet leiden tot de vraag naar meer land;
    - 2°. indien de geleverde biobrandstof is geproduceerd uit een residu van de productie of verwerking van voedsel- en voedergewassen, niet zijnde de grondstoffen, bedoeld in bijlage IX, deel A, van de richtlijn hernieuwbare energie;
    - 3°. bij een geleverde vloeibare of gasvormige hernieuwbare brandstof;
    - 4°. voor het gedeelte van de geleverde elektriciteit afkomstig uit hernieuwbare bronnen, of
    - 5°. indien de geleverde biobrandstof is geproduceerd uit grondstoffen, niet zijnde de grondstoffen, bedoeld in de onderdelen a, c en d, onder 1.

2. In het tweede lid vervalt 'vervoer'.

3. In het derde lid vervalt 'die is geleverd aan wegvoertuigen in Nederland'.

4. Het vijfde lid vervalt, onder vernummering van het vierde lid tot vijfde lid.

5. Er wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. In afwijking van het eerste lid kan het bestuur van de emissieautoriteit een aantal hernieuwbare brandstofeenheden bijschrijven ter grootte van de energie-inhoud, vermenigvuldigd met een



bij ministeriële regeling vastgestelde factor, voor aan luchtvaart, binnenvaart en zeevaart geleverde brandstoffen, met uitzondering van uit voedsel- en voedergewassen geproduceerde brandstoffen.

6. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'hernieuwbare energie vervoer' vervangen door 'hernieuwbare energie', 'brandstoffeneenheden' door 'brandstofeenheden' en 'Nederlandse markt voor vervoer' door 'Nederlandse markt'.

7. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Een geleverde biobrandstof die geproduceerd is uit zetmeelrijke gewassen of suiker- en oliegewassen wordt geacht niet als tussenteelt op landbouwgrond te zijn geteeld en te hebben geleid tot de vraag naar meer land, tenzij de inboeker het tegendeel aantoont.

R

In artikel 9.7.4.8, eerste lid, wordt 'categorieën' vervangen door 'soorten'.

S

Artikel 9.7.4.9 komt te luiden:

#### **Artikel 9.7.4.9**

Voor hernieuwbare energie die tussen 1 januari en 1 mei van enig kalenderjaar wordt geleverd en ingeboekt in het register, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit na 1 mei van dat kalenderjaar de hernieuwbare brandstofeenheden bij op de rekening van de inboeker.

T

Artikel 9.7.4.12, eerste lid, komt te luiden:

1. De inboeker overlegt voor 1 mei van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin hij de hernieuwbare energie heeft geleverd aan het bestuur van de emissieautoriteit een verklaring van een verificateur waaruit blijkt dat, voor zover van toepassing, is voldaan aan de bij of krachtens de artikelen 9.7.4.1 tot en met 9.7.4.3, 9.7.4.4, eerste en tweede lid, 9.7.4.5, eerste lid, 9.7.4.8, tweede lid, 9.7.4.9 en 9.7.4.10 gestelde eisen.

U

Artikel 9.7.4.13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste tot en met derde lid vervalt telkens 'vervoer'.
2. In het vijfde lid wordt 'aantal' vervangen door 'aantal per soort' en '1 april' door '1 mei'.

V

In artikel 9.7.4.14, eerste lid, vervalt telkens 'vloeibare'.

W

In de titelaanduiding van paragraaf 9.7.5 vervalt 'vervoer'.

X

In artikel 9.7.5.1, eerste lid, vervalt 'vervoer'.

Y

In artikel 9.7.5.3 wordt, onder vernummering van het vijfde lid tot zesde lid, na het vierde lid een lid ingevoegd, luidende:

5. Het bestuur van de emissieautoriteit opent een afboekrekening.



Z

Artikel 9.7.5.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt '1 april' vervangen door '1 mei'.
2. Het vierde lid vervalt, onder vernummering van het vijfde lid tot vierde lid.

AA

Paragraaf 9.7.6 komt te luiden:

### **§ 9.7.6 Naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasreductiecriteria**

#### **Artikel 9.7.6.1**

1. De producent van biobrandstoffen of hernieuwbare brandstoffen voert een goede boekhouding over de:
  - a. aard en hoeveelheid van de door hem ontvangen duurzame grondstoffen voor de vervaardiging van biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen;
  - b. aard en hoeveelheid duurzame grondstoffen in verhouding tot de soort en hoeveelheid door hem vervaardigde duurzame biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen;
  - c. hoeveelheid door hem geleverde duurzame biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het bepaalde in het eerste lid.

#### **Artikel 9.7.6.2**

1. Een onderneming die gecertificeerd is volgens een duurzaamheidssysteem voert een massabalans over grondstoffen, biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen.
2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de massabalans.

#### **Artikel 9.7.6.3**

1. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt toezicht op de certificeringsorganen die in het kader van de naleving van duurzaamheids- of broeikasgasreductiecriteria onafhankelijke audits uitvoeren.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit brengt bij vastgestelde non-conformiteit met de duurzaamheids- en broeikasgasreductiecriteria onverwijld het certificeringssysteem hiervan op de hoogte.

AB

Artikel 9.8.1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In alfabetische volgorde worden de volgende begripsbepalingen ingevoegd:

*brandstof op basis van hergebruikte koolstof*: brandstof als bedoeld in artikel 2, onderdeel 35, van de richtlijn hernieuwbare energie;

*broeikasgasintensiteit*: broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus per eenheid energie van de brandstof (uitgedrukt in g CO<sub>2</sub>-eq/MJ) als bedoeld in bijlage I, deel 1, onderdeel 3, onder e, van richtlijn (EU) 2015/652;

*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; broeikasgasreductie-eenheid: eenheid als bedoeld in artikel 9.8.3.1;

*hernieuwbare brandstof*: hernieuwbare vloeibare en gasvormige vervoersbrandstof van niet-biologische oorsprong als bedoeld in artikel 2, onderdeel 36, van de richtlijn hernieuwbare energie;

*inboekster*: onderneming die bij of krachtens artikel 9.8.3a.1 bevoegd is om een geleverde hoeveelheid brandstof en energie in het register in te voeren; inboekfaciliteit: eigenschap van een rekening in het register die de inboeking van brandstof en energie overeenkomstig artikel 9.8.3a.1 mogelijk maakt;





*onderneming*: onderneming als bedoeld in artikel 5 van de Handelsregisterwet 2007; richtlijn (EU) 2018/2001: 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 2018, L 328);

2. De begripsbepaling van betere fossiele brandstof komt te luiden:

*betere fossiele brandstof*: brandstof van fossiele herkomst als genoemd in bijlage I, deel 2, onderdeel 5, van richtlijn (EU) 2015/652, met een broeikasgasemissiereductie gedurende de levenscyclus die ten minste even hoog is als het percentage dat bij of krachtens artikel 9.8.2.1, eerste lid, is vastgesteld;

3. De begripsbepaling van biobrandstof komt te luiden:

*biobrandstof*: biogas als bedoeld in artikel 2, onderdeel 28, van de richtlijn hernieuwbare energie, vloeibare biomassa als bedoeld in artikel 2, onderdeel 32, van die richtlijn en biobrandstof als bedoeld in artikel 2, onderdeel 33, van die richtlijn;

4. De begripsbepaling van broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus komt te luiden:

*broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus per eenheid energie*: broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus als bedoeld in artikel 2, onderdeel 6 en broeikasgasemissies per eenheid energie als bedoeld in artikel 2, onderdeel 7, van richtlijn 98/70/EG;

5. De begripsbepaling van eenheid energie komt te luiden:

*energie-inhoud*: energie-inhoud van de brandstof als bedoeld in bijlage I, deel 1, onderdeel 3, onder c, van richtlijn (EU) 2015/652 of, indien niet opgenomen in die bijlage, de energie-inhoud, bedoeld in artikel 9.7.1.1;

6. De begripsbepaling van exploitatiereductie-eenheid vervalt.

7. De begripsbepaling van hernieuwbare brandstofeenheid vervalt.

8. In de begripsbepaling van overboekfaciliteit wordt 'hernieuwbare brandstofeenheid' vervangen door 'broeikasgasreductie-eenheid'.

9. In de begripsbepaling van register wordt 'artikel 9.8.4.1' vervangen door 'artikel 9.8.5.1'.

AC

In artikel 9.8.1.2, onderdeel b, wordt de puntkomma vervangen door de zinsnede ', met inbegrip van binnenvaartschepen wanneer die niet op zee varen;'

AD

Artikel 9.8.1.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.

2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen leveringen van verschillende soorten biobrandstoffen als bedoeld in artikel 9.8.3a.1, eerste lid, onderdelen a en b, van de toepassing van paragraaf 9.8.3a worden uitgesloten.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen leveringen van brandstof en energie aan binnenvaart van de toepassing van paragraaf 9.8.3a worden uitgesloten.

AE

In artikel 9.8.1.4 wordt 'De rijksbelastingdienst verstrekt' vervangen door 'Onze minister en de rijksbelastingdienst verstrekken'.

AF

Artikel 9.8.2.1 wordt als volgt gewijzigd:



1. In het eerste lid wordt 'volgens' vervangen door 'met inachtneming van'.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. De rapportageplichtige voldoet aan de reductieverplichting, bedoeld in het eerste lid, met de inzet van broeikasgasreductie-eenheden.

3. Het derde lid vervalt.

AG

In artikel 9.8.2.3, vierde lid, wordt na 'van benzine en diesel' toegevoegd 'en samengeperste waterstof'.

AH

Artikel 9.8.2.5 komt te luiden:

#### **Artikel 9.8.2.5**

1. Op 1 mei van enig kalenderjaar:
  - a. heeft de rapportageplichtige ten minste het aantal broeikasgasreductie-eenheden op zijn rekening dat overeenkomt met de voor die rapportageplichtige voor het direct aan die datum voorafgaande kalenderjaar geldende reductieverplichting, en
  - b. schrijft het bestuur van de emissieautoriteit van de rekening van de rapportageplichtige dat aantal broeikasgasreductie-eenheden af.
2. Indien toepassing van artikel 9.8.2.4, tweede lid, leidt tot een verhoging van de reductieverplichting voor het betrokken kalenderjaar, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit het aantal broeikasgasreductie-eenheden dat overeenkomt met die verhoging af van de rekening van de rapportageplichtige.
3. Indien toepassing van artikel 9.8.2.4, tweede lid, leidt tot een verlaging van de reductieverplichting voor het betrokken kalenderjaar, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit het aantal broeikasgasreductie-eenheden dat overeenkomt met die verlaging bij op de rekening van de rapportageplichtige.
4. Indien het aantal broeikasgasreductie-eenheden op de rekening van de rapportageplichtige als gevolg van de toepassing van het eerste of tweede lid minder is dan nul, vult hij het tekort aan voor 1 mei volgend op het kalenderjaar waarin het tekort is ontstaan, met de inzet van broeikasgasreductie-eenheden.

AI

Paragraaf 9.8.3 komt te luiden:

### **§ 9.8.3. Broeikasgasreductie-eenheden**

#### **Artikel 9.8.3.1**

1. Een broeikasgasreductie-eenheid vertegenwoordigt een bijdrage aan de reductieverplichting van één kilogram kooldioxide-equivalent.
2. Een broeikasgasreductie-eenheid kan uitsluitend in het register, bedoeld in artikel 9.8.4.1, gehouden worden.

#### **Artikel 9.8.3.2**

De artikelen 9.7.3.3 tot en met 9.7.3.7 zijn van overeenkomstige toepassing op de broeikasgasreductie-eenheid.

AJ

Na paragraaf 9.8.3 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:



## **§ 9.8.3a. Inboeken brandstof en energie**

### **Artikel 9.8.3a.1**

1. Een inboeker kan tot 1 maart van enig kalenderjaar in het register inboeken de in het direct aan die datum voorafgaande kalenderjaar door hem in Nederland aan de bestemmingen, bedoeld in artikel 9.8.2.1, geleverde:
  - a. vloeibare biobrandstof die voldoet aan artikel 9.7.4.1, eerste lid, onderdeel a;
  - b. gasvormige biobrandstof die voldoet aan artikel 9.7.4.1, eerste lid, onderdeel b;
  - c. vloeibare hernieuwbare brandstof die voldoet aan artikel 9.7.4.1, eerste lid, onderdeel c;
  - d. gasvormige hernieuwbare brandstof die voldoet aan artikel 9.7.4.1, eerste lid, onderdeel d;
  - e. elektriciteit;
  - f. vloeibare en gasvormige brandstof op basis van hergebruikte koolstof.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de inboeker.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot het inboeken van elektriciteit en vloeibare en gasvormige brandstof op basis van hergebruikte koolstof.

### **Artikel 9.8.3a.2**

1. Bij ministeriële regeling:
  - a. wordt bepaald op welke wijze de inboeker aantoont dat is voldaan aan artikel 9.8.3a.1, eerste lid, onderdelen f;
  - b. worden de bij het inboeken te vermelden gegevens bepaald.
2. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, worden door de inboeker bewaard gedurende ten minste vijf jaar na het kalenderjaar waarin de inboeking plaatsvond.

### **Artikel 9.8.3a.3**

1. Ter grootte van de broeikasgasreductie van de in artikel 9.8.3a.1, eerste lid, ingeboekte leveringen, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit voor één kilogram broeikasgasreductie één broeikasgasreductie-eenheid bij op de rekening van de inboeker.
2. De broeikasgasreductie, bedoeld in het eerste lid, wordt naar beneden afgerond op één kilogram kooldioxide-equivalent.
3. In afwijking van het eerste lid schrijft het bestuur van de emissieautoriteit voor een door een importeur ingeboekte levering een hoeveelheid broeikasgasreductie-eenheden bij op de rekening van die importeur, nadat die importeur volgens bij ministeriële regeling gestelde regels heeft aangetoond dat die hoeveelheid aan de Nederlandse markt is geleverd.
4. In afwijking van het eerste lid kan het bestuur van de emissieautoriteit besluiten om voor de vaststelling van de broeikasgasreductie de minimumwaarden, bedoeld in artikel 29, tiende lid, van richtlijn (EU) 2018/2001, te hanteren.

### **Artikel 9.8.3a.4**

1. Het bestuur van de emissieautoriteit maakt ieder jaar op bij ministeriële regeling te bepalen momenten een overzicht van het aantal beschikbare broeikasgasreductie-eenheden openbaar.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot het openbaar maken.

### **Artikel 9.8.3a.5**

Voor de brandstof en energie die tussen 1 januari en 1 mei van enig kalenderjaar wordt geleverd en ingeboekt in het register, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit na 1 mei van dat kalenderjaar de broeikasgasreductie-eenheden bij op de rekening van de inboeker.

### **Artikel 9.8.3a.6**

1. Het bestuur van de emissieautoriteit kan het bijschrijven van broeikasgasreductie-eenheden opschorten of weigeren indien het misbruik of fraude vermoedt dan wel andere redenen heeft

om aan te nemen dat niet wordt voldaan aan de bij of krachtens deze paragraaf gestelde eisen.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het opschorten of weigeren.

#### **Artikel 9.8.3a.7**

1. De inboeker overlegt voor 1 mei van het kalenderjaar, volgend op het kalenderjaar waarin hij de brandstof en energie heeft geleverd, aan het bestuur van de emissieautoriteit een verklaring van een verificateur waaruit blijkt dat, voor zover van toepassing, is voldaan aan de bij of krachtens de artikelen 9.8.3a.1 tot en met 9.8.3a.3 gestelde eisen.
2. De verificateur geeft geen verklaring af indien niet is voldaan aan de eisen.
3. De verificateur bewaart alle gegevens en documentatie met betrekking tot de verificatie gedurende ten minste vijf jaar na afloop van het kalenderjaar waarop de verificatie betrekking heeft.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen eisen worden gesteld aan de verificateur en de verificatie.

#### **Artikel 9.8.3a.8**

1. Indien naar het oordeel van het bestuur van de emissieautoriteit niet is voldaan aan de bij of krachtens deze paragraaf gestelde eisen voor het inboeken in het register van een hoeveelheid brandstof en energie of de verificatie, bedoeld in artikel 9.8.3a.7, kan het bestuur die hoeveelheid en de kenmerken van die hoeveelheid, tot vijf jaar na het kalenderjaar van inboeken ambtshalve vaststellen.
2. Indien uit de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, volgt dat de inboeker te veel broeikasgasreductie-eenheden heeft ontvangen voor de geleverde hoeveelheid brandstof en energie, wordt het aantal broeikasgasreductie-eenheden dat die inboeker te veel heeft ontvangen, afgeschreven van de rekening van die inboeker.
3. Indien uit de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, volgt dat de inboeker te weinig broeikasgasreductie-eenheden heeft ontvangen voor de geleverde hoeveelheid brandstof en energie, wordt het aantal per soort broeikasgasreductie-eenheden dat die inboeker te weinig heeft ontvangen, bijgeschreven op de rekening van die inboeker. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt hierbij rekening met artikel 9.8.4.6.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste, tweede en derde lid.
5. Indien het aantal broeikasgasreductie-eenheden op de rekening van de inboeker als gevolg van de toepassing van tweede lid minder is dan nul wordt het tekort door de inboeker aangevuld voor 1 mei volgend op het kalenderjaar waarin het tekort is ontstaan.

AK

Artikel 9.8.4.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot vierde en zesde lid, worden na het eerste lid twee leden ingevoegd, luidende:
  2. Het bestuur van de emissieautoriteit opent op verzoek van een inboeker op diens naam een rekening met inboekfaciliteit en met overboekfaciliteit.
  3. Het bestuur van de emissieautoriteit opent op verzoek van een andere onderneming dan die bedoeld in het eerste of tweede lid, die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie, op diens naam een rekening met overboekfaciliteit.
2. In het vierde lid (nieuw) wordt een zin toegevoegd, luidende:

Een rekening kan alle in het eerste en het tweede lid genoemde faciliteiten omvatten.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:



4. Het bestuur van de emissieautoriteit opent een afboekrekening.

AL

In artikel 9.8.4.4, vierde lid, wordt 'De hernieuwbare brandstofeenheden en exploitatiereductie-eenheden' vervangen door 'De broeikasgasreductie-eenheden'.

AM

In artikel 9.8.4.5, eerste lid, wordt 'artikel 9.8.4.3, eerste lid' vangen door 'artikel 9.8.4.3, eerste en tweede lid'.

AN

Artikel 9.8.4.6 komt te luiden:

#### **Artikel 9.8.4.6**

1. Van het aantal broeikasgasreductie-eenheden op 1 mei van enig kalenderjaar op de rekening van een rapportageplichtige nadat het bestuur van de emissieautoriteit toepassing heeft gegeven aan artikel 9.8.2.5, eerste lid, onderdeel b, wordt een gedeelte gespaard ten behoeve van het direct daaropvolgende kalenderjaar.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent het gedeelte, bedoeld in het eerste lid. Voor de rapportageplichtige of de inboeker kunnen verschillende regels worden vastgesteld omtrent het gedeelte.
3. De broeikasgasreductie-eenheden die niet worden gespaard, vervallen van rechtswege.

AO

Paragraaf 9.8.5 vervalt.

AP

In artikel 18.6b wordt na '9.8.2.5,' ingevoegd '9.8.3a.7 of 9.8.3a.8'.

AQ

Artikel 18.16s wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 9.2.2.6a, 9.7.2.3, 9.7.2.5, 9.7.4.1 tot en met 9.7.4.5, 9.7.4.8, 9.7.4.10, 9.7.4.12, 9.7.4.13, 9.7.6.1, 9.7.6.2, 9.8.2.3, 9.8.2.5, 9.8.3a.1, 9.8.3a.2, 9.8.3a.7 of 9.8.3a.8 kan het bestuur van de emissieautoriteit de overtreder een bestuurlijke boete opleggen.

2. Het vierde lid komt als volgt te luiden:

4. Het bestuur van de emissieautoriteit kan, indien een inboeker drie of meer overtredingen van de artikelen, bedoeld in het eerste lid, heeft begaan, bepalen dat die inboeker gedurende een door het bestuur te bepalen termijn geen hernieuwbare energie kan inboeken op grond van artikel 9.7.4.1, onderscheidenlijk geen brandstof en energie kan inboeken op grond van artikel 9.8.3a.1.

## **ARTIKEL II**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,*



## 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 een herschikking is van richtlijn 2009/28/EG<sup>1</sup> (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.<sup>2</sup>

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 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 2018/1999<sup>3</sup>, 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 de brandstofleveranciers onder de nieuwe richtlijn 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.<sup>4</sup> 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 biobrandstoffen' (**PM kamerstuknummer**) de grondslag voor publiek toezicht op de naleving van de duurzaamheidscriteria

<sup>1</sup> 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).

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

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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).





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 transparantie in de aanvoerketen van biobrandstoffen 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 (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 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.<sup>5</sup>

Dit wetsvoorstel introduceert in titel 9.8 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 CO<sub>2</sub> in de aanvoerketen is conform een afspraak uit het Klimaatakkoord (p. 49, afspraak d) en motie Von Martels/Van Eijs<sup>6</sup> 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 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 voordat een dergelijke nieuw instrument in werking kan treden.

Het moment van inwerkingtreding van het BKE-instrument zal dan ook worden gezien 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 ook leveringen van benzine en diesel 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 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.

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2017–18, 34 717, nr. 15.



## 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. 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 worden 'gegenereerd' door *inboekers* die leveringen van hernieuwbare energie vervoer kunnen verzilveren voor de verkrijging van HBE's. 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*<sup>7</sup> 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

<sup>7</sup> De levering tot eindverbruik is de tot verbruik uitgeslagen (veraccijnsde leveringen) hoeveelheid benzine en diesel aan de bestemmingen wegvoertuigen, niet voor de weg bestemde mobiele machines, landbouwtractoren, bosbouwmachines en pleziervaartuigen, niet zijnde zeeschepen.



(een uitzondering is de mogelijkheid om een hoeveelheid vloeibare biobrandstof die aan een zeevaartschip geleverd is, onderwerp van een inboeking te maken: de verduurzaming van de zeevaart is ook een beleidsdoelstelling).

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 kon aantonen dat de biobrandstof tot verbruik in Nederland uitgeslagen was).

Verreweg de meeste HBE's in het register zijn in de afgelopen jaren bijgeschreven voor inboeken van geleverde hoeveelheden vloeibare biobrandstof. Het inboeken van een geleverde hoeveelheid vloeibare biobrandstof is alleen 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 de geleverde hoeveelheid brandstof een hoeveelheid biobrandstof bevond die duurzaam was én dat die hoeveelheid aan de Nederlandse markt geleverd is. 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 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de geleverde hoeveelheid biobrandstof op de Nederlandse markt voor vervoer.

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 vervoeremissies, 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.<sup>8</sup>

## 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 zij niet op zee varen), landbouwtractoren, bosbouwmachines en voor pleziervaartuigen

<sup>8</sup> Zie voor de uitleg van massabalans, HvJ E.On Biofor Sverige AB (C-549/15), overwegingen 62 tot en met 66, 68 en 69.



wanneer zij 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 broeikasgasemissies in de keten (*'from well to wheel'*) in 2020 met 6% te verminderen ten opzichte van 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 beter 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 beter fossiele brandstof.

De brandstofleverancier (rapportageplichtige) dient over zijn uitgeslagen benzine en diesel in 2020 een broeikasgasbesparing van 6% ten opzichte van een uitgangswaarde 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) 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 CO<sub>2</sub>-equivalenten) toe te kennen. Deze bijdrage is onder andere gebaseerd op de gemiddelde broeikasgasprestatie van de in het voorgaande kalenderjaar ingeboekte hernieuwbare energie vervoer.

## 3. Richtlijn hernieuwbare energie

De 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. Daarenboven 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 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 en diesel. Daarmee wordt de systematiek hernieuwbare energie voor benzine en diesel de wijze waarop Nederland aan zijn algemeen en bijzonder bindend nationaal streefcijfer voldoet.

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 en diesel, wordt ook het inboeken van een geleverde hoeveelheid vloeibare biobrandstof (en vloeibare hernieuwbare brandstof) aan een vaste installatie (bijvoorbeeld een aggregaat) mogelijk. Uiteraard moet de inboeker onder meer aantonen dat, ter grootte van de ingeboekte hoeveelheid, een tastbare en 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, binnen- of zeevaartuig, wordt conform de richtlijn hernieuwbare energie een vermenigvuldigingsfactor geïntroduceerd.

Bovendien voorziet het wetsvoorstel in een uitbreiding van de bevoegdheden van de NEa in de zogenaamde schakels en toezichthouders van leveringsketens van duurzame biobrandstoffen. Voor zover de leveringsketen van duurzame biobrandstoffen zich in Nederland bevindt, komt de keten onder publiek toezicht te vallen. Deze grondslag is een uitwerking van de richtlijn hernieuwbare energie en de 'integrale ketenanalyse biobrandstoffen'. De uitbreiding van het publieke toezicht in de keten beoogt de borging van duurzaamheidscriteria 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.<sup>9</sup> 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 percentage van de reductieverplichting 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 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

<sup>9</sup> 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.





schadelijke emissies naar de lucht (stikstofoxiden, zwaveloxiden en fijnstof) te verminderen, maar ook de emissie van broeikasgassen terug te dringen.<sup>10</sup>

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, landbouwtrekkers, bosbouwmachines en pleziervaartuigen. Alleen voor leveringen van (benzine en) diesel aan zee- en binnenvaartschepen en vaste installaties (zoals aggregaten) geldt tot en met 2021 geen jaarverplichting.

Het wetsvoorstel breidt de jaarverplichting voor de brandstofleveranciers (leverancier tot eindverbruik) uit naar alle benzine en diesel die zij aan de Nederlandse markt uitslaan. 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 leveranciers van (benzine en) diesel 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.

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 onderneeming voor levering van hernieuwbare energie beloond wordt, omwille van een bijdrage aan het behalen van Nederland van zijn nationale 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) 1099/2008<sup>11</sup> 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 minimum bijdrage van de brandstofleverancier groot is, dat 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 de weg- en spoorvervoer in de artikelen 25 jo. 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

<sup>10</sup> Zie <https://www.greendeals.nl/green-deals/green-deal-zeevaart-binnenvaart-en-havens>, artikel 5, zesde lid.

<sup>11</sup> Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken (PbEU L 304).





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 en diesel, 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 (1,2 en 2), 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.

#### *4.2.3 Binnenvaart onder de jaar- en reductieverplichting*

In de huidige Wet milieubeheer vallen leveringen van (benzine en) diesel aan (zee- en) 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 (zee- en) 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 bijmengverplichting 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. Met dit wetsvoorstel zal ook de tweede soort brandstofleverancier onder de jaar- en reductieverplichting gaan vallen, al wordt tevens een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur leveringen aan binnenvaart hiervan uit te sluiten.

#### *4.2.4 Uitbreiden publiek toezicht*

Alleen biobrandstof dat 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 leveren.

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. 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' (**PM nummer kamerbrief**) 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 privaat toezicht. 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 huidig 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 inboeking 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 en diesel 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 geavan-



ceerde 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 deze nieuwe 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.<sup>12</sup> Met de uitwerking die de 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 is en de biobrandstoffen (en vloeibare biomassa) zijn geproduceerd uit aanvullende grondstoffen die zijn verkregen door middel van additionaliteitsmaatregelen. 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 inboekker met een certificaat alsnog aantoonde 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.<sup>13</sup>

#### 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 inboekker zijn inboekverificatieverslag aan de NEa overgelegd te hebben.

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

<sup>12</sup> 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)

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 31 305, nr. 300.



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).

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 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, waarbij alle brandstofleveringen moeten zijn gerapporteerd in het register en alle biobrandstoffen en andere vormen van hernieuwbare energie voor vervoer moeten zijn ingeboekt in het register, 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.

#### *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 scheepvaart 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 de 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.

#### *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 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 nadat ontwikkelingen zoals ten aanzien van de nog op te zetten Uniedatabank en verbeterde toezichtsmaatregelen hebben geleid tot een robuuster maken van de voorgestelde systematiek, 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 kracht, met de enkele aanvulling dat ook leveringen van benzine en diesel aan binnenvaart onder de reikwijdte van de rapportage- en reductieverplichting gaan vallen (zie hiervoor paragraaf 4.2.2).

##### *4.3.1 Sturen op CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub>-uitstoot gestuurd gaat worden. Hetzelfde is bepleit met motie Von Martels/Van Eijs.<sup>14</sup>

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 zijn opgevoerde beter fossiele brandstof, voor zover zij een broeikasgasreductie ten opzichte van de uitgangsnorm voor brandstof vertegenwoordigt die ten minste even hoog is als percentage van de reductie van dat kalenderjaar.

Met de BKE wordt de reductieverplichting uit de richtlijn brandstofkwaliteit, die na 2020 een lijnver-

<sup>14</sup> Zie noot 6.



plichting wordt, gerealiseerd en gemonitord. Ten aanzien van de huidige systematiek betreft de BKE geen collectieve verplichting, maar een verplichting per brandstofleverancier.

De richtlijn hernieuwbare energie vereist al dat hernieuwbare energiedragers een bepaalde minimale CO<sub>2</sub>-reductie in de keten ten opzichte van een uitgangswaarde 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 algemene CO<sub>2</sub>-reductieverplichting heeft, 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: de HBE en de BKE. De BKE beloont de broeikasgasbesparing van een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie. 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 CO<sub>2</sub>). Als gevolg van de introductie van de BKE met dit wetsvoorstel, dient de brandstofleverancier zijn jaarverplichting ex titel 9.7 van de Wet milieubeheer uitsluitend met HBE's te voldoen en zijn reductieverplichting ex titel 9.8 van de Wet milieubeheer uitsluitend met BKE's 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 CO<sub>2</sub> in de keten zoals dat is afgesproken in het Klimaatakkoord, is het stimuleren dat brandstoffen met een lage CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub> 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**

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.

### **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 vermeningvuldigers 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 vervoersemissies (gezamenlijk het Register energie voor vervoer genaamd) dat centraal in dit systeem staat. Het systeem zoals dat via dit wetsvoorstel en de voorgenomen wijzigingen van het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer wordt





ingesteld, kent een samenspel van verificaties en 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 handhavinginstrumenten 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 biobrandstofproducenten neemt 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 deze daadwerkelijke waarde 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 CO<sub>2</sub>-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 de monitoring van de daadwerkelijke CO<sub>2</sub>-waarde wordt onderkend. Dit risico wordt meegenomen in de bepaling van de jaarlijkse percentages voor de reductieverplichting die in de herziening van het Besluit energie vervoer worden gezien. Gezien het doel van de verplichting in opzet het realiseren en monitoren van de reductieverplichting betreft is dit risico naar verwachting beheersbaar. Hoe ambitieuzer de verplichting wordt ingestoken in het Besluit energie vervoer richting 2030, hoe aannemelijker het risico zal worden. 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 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 aangedragen. 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 inwerkingtreding, 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 waarom ook leveringen van benzine en diesel aan de binnenvaart vallen onder de jaarverplichting.

### *Internetconsultatie*

Het ontwerp-wetsvoorstel is gepubliceerd op [www.internetconsultatie.nl](http://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](http://www.internetconsultatie.nl).

Verschillende 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 zal worden gemaakt via [www.internetconsultatie.nl](http://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 het inzichtelijk maken maar niet meenemen in de berekeningen. Ook is het aandeel grond-



stoffen zeer beperkt waarbij ILUC een criterium is in de Nederlandse systematiek, 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 er per categorie een heeft, en toch een middel te hebben om bij overschrijding van de limieten op conventioneel en annex IXb te voorkomen. De kans dat dit instrument nodig is is heel klein, omdat we het instrument inzetten om de FQD te realiseren en daarmee het instrument niet sturend maken. Desalniettemin hebben we dit beheersinstrument voor de zekerheid wel nodig.

Tot slot is er 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 de BKE het instrument wordt om aan de verplichting van de richtlijn brandstofkwaliteit te voldoen, dient betere fossiele brandstof onderdeel zijn van de BKE-systematiek. Echter, net als bij de huidige systematiek in titel 9.8 van de Wet milieubeheer is er voor gekozen om deze brandstoffen als aftrekpost op de reductieverplichting een plek te geven.

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 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 (onderwerp)	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 (definities)	Onderdelen: 1: artikel 9.7.1.1; 2 en 3: geen implementatie in de Wm; 4 tot en met 27: behoeft 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: behoeft 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: behoeft geen implementatie (zie ook definitie in artikel 9.8.1.1); 36: artikel 9.7.1.1; 37: behoeft 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: behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie.	
Artikel 3 (bindend algemeen streefcijfer van de Unie voor 2030)	Adresseert de lidstaat, behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie/feitelijk handelen vaststelling nationaal energie- en klimaatplan	
Artikel 4 tot en met 24	Geen implementatie in de Wm	
Artikel 25 (Integratie van hernieuwbare energie in de vervoersector) – lid 1 – lid 2	– 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	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.
Artikel 26 (Specifieke regels voor biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen die worden geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen) – lid 1 – lid 2	– 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	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).
Artikel 27 (Berekeningsvoorschriften inzake de minimumaandelen hernieuwbare energie in de vervoerssector) – Lid 1 – Lid 2 – Lid 3	– 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	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.
Artikel 28 (Overige bepalingen inzake hernieuwbare energie in de vervoerssector) – Lid 1 en 3 t/m 7 – Lid 2	– Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie / implementatie door feitelijk handelen – Artikel 9.7.1.3	Beleidskeuze (lid 2): lidstaten kunnen een nationale databank opzetten. Dit moet nog worden beslist.

Artikel, -lid of -onderdeel Richtlijn (EU) 2018/2001	Geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (Wm)	Beleidsruimte ingevuld in Wm
Artikel 29 (Duurzaamheids- en broeikasgasemissie-reductiecriteria voor biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen)	Geïmplementeerd in Wm, voor zover ziet op biobrandstoffen in artikel 9.7.4.2, met verwijzing naar artikel 9.2.2.6a, nader uitgewerkt in Besluit energie vervoer	Beleidskeuze (lid 14): lidstaten kunnen aanvullende criteria voor biomassa-brandstoffen vaststellen. Hier is voor gasvormige biomassa-brandstoffen in vervoer niet voor gekozen.
Artikel 30 (Verificatie van de naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissie-reductiecriteria) – lid 1 – lid 3, tweede alinea – lid 4–8 en lid 10 – lid 9	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; – Toepassing massabalans in artikel 9.7.6.2. – Informatie door bevoegde autoriteiten in artikel 9.7.4.14 – Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie – Artikel 9.7.6.3	Beleidskeuze (lid 6): lidstaten kunnen nationale systemen instellen voor naleving. Niet voor gekozen.
Artikel 31 (Berekening van het broeikasgaseffect van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen) – lid 1 – lid 2 tot en met 6 Artikelen 32 tot en met 39	– 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 Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie	Beleidskeuze (lid 2 en 3): het indienen van verslagen over typische broeikasgas-emissies. Hier is vooralsnog geen aanleiding voor.
Bijlage I (Totale nationale streefcijfers voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in 2020)	Artikel 9.7.2.1 Wm en nader uitgewerkt in Besluit energie vervoer	
Bijlage II (Normaliseringscijfer voor het in aanmerking nemen van elektriciteit die is opgewekt met waterkracht en windenergie)	Geen implementatie in de Wm	
Bijlage III (Energie-inhoud van biobrandstoffen)	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie – data bijlage III verwerkt via inboeken in Register hernieuwbare energie en registerparameters	
Bijlage IV (Certificering van installateurs)	Geen implementatie in de Wm	
Bijlage V (Regels voor het berekenen van het effect van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en hun fossiele referentiebrandstoffen op de broeikasgasemissie)	Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie – data bijlage V verwerkt via inboeken in Register hernieuwbare energie en registerparameters	
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.

*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, zodat de verwijzing kan komen te vervallen.

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

*levering tot eindverbruik*: Vanwege de uitbreiding van de jaarverplichting over alle uitgeslagen benzine en diesel, ongeacht de bestemming, is de levering tot eindverbruik niet langer beperkt tot de levering van benzine en diesel 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).

#### 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, binnenvaart 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 bio-stookolie in de zeevaart of van bio-kerosine in de luchtvaart of het uitsluiten van alle leveringen aan de binnenvaart. 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 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 transacties en de duurzaamheidskenmerken van die brandstoffen, 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 en diesel van de leverancier tot eindverbruik. Echter, voor zover de tot verbruik uitgeslagen benzine en diesel (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 of 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 of 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 en diesel, 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.

#### *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 aantoont. Vanwege de uitbreiding van de jaarverplichting over alle uitgeslagen benzine en diesel, 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.

#### *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. Daarom komt ook de verwijzing naar het register, als bedoeld in paragraaf 9.8.4, 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) en Q (artikel 9.7.4.6, derde lid)*

De mogelijkheid voor het inboeken van in Nederland geleverde elektriciteit wordt 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.

#### *Onderdeel O (artikel 9.7.4.4)*

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. De regels over de verificateur en de verificatieverklaring, bedoeld in de vervallen leden twee tot en met vijf, zullen vervolgens 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. Het nieuwe tweede lid vormt de grondslag om in het Besluit energie vervoer een vermenigvuldigingsfactor op te kunnen nemen voor de energie-inhoud van bepaalde soorten ingeboekte leveringen van hernieuwbare brandstof.

#### *Onderdeel P (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 Q (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 categorieën 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 binnen- en zeevaart worden vermenigvuldigd met 1,2 keer de energie-inhoud, tenzij de brandstof uit voedsel- en voedergewassen vervaardigd is. In het vierde lid wordt hiervoor de grondslag opgenomen.

#### *Onderdeel R (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 S (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 T (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 V (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 inboeker, 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 Y (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 AA (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 het voeren van een massabalans van biobrandstoffen door gecertificeerde schakels van een keten van duurzame biobrandstof. In paragraaf 4.2.4 van deze toelichting is ingegaan op de achtergrond van deze nieuwe paragraaf.

#### *Onderdeel AB (artikel 9.8.1.1)*

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

betere fossiele brandstof: Een fossiele brandstof geldt als beter indien zij een broeikasgasbesparing vertegenwoordigt die ten minste even groot als het voor het desbetreffende kalenderjaar geldende



percentage waarmee de uitslag tot vervoersverbruik vermenigvuldigd moet worden bij de berekening van de reductieverplichting. Voorbeelden van een dergelijk fossiele brandstof zijn aardgas, CNG en LPG.

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 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 AC (artikel 9.8.1.2)*

De reikwijdte van titel 9.8 wordt uitgebreid ten aanzien van de levering van brandstoffen en energie aan binnenvaartschepen.

#### *Onderdeel AD (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 voedergewassen, 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 reductieverplichting 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.

#### *Onderdeel AE (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 bestemmingen 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 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.

#### *Onderdeel AF (artikel 9.8.2.1)*

De rapportageplichtige kan uitsluitend aan zijn reductieverplichting voldoen met BKE's. Het gebruik van HBE's is met dit wetsvoorstel tot titel 9.7 van de wet beperkt, terwijl de wetswijziging eveneens de exploitatiereductie-eenheid (UER) afschaft. Een geleverde hoeveelheid betere fossiele brandstof (onderdeel van de uitslag tot vervoersverbruik), bewerkstelligt dat de rapportageplichtige lagere reductieverplichting heeft.

#### *Onderdeel AH (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.

#### *Onderdeel AI (paragraaf 9.8.3)*

Deze paragraaf bevat niet langer bepalingen over de exploitatiereductie-eenheid (UER).

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 CO<sub>2</sub>-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.

#### *Onderdeel AJ (paragraaf 9.8.3a)*

Deze nieuwe paragraaf is de evenknie in titel 9.8 van de wet van paragraaf 9.7.4 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 de bij de inboeking te vermelden gegevens.

#### *Onderdeel AK (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 CO<sub>2</sub> eq, voor de rapportageplichtige minder BKE's beschikbaar om aan zijn reductieverplichting te voldoen.

#### *Onderdeel AN (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.

#### *Onderdeel AP (artikel 18.6b)*

De NEa krijgt met deze wijziging van artikel 18.6b de bevoegdheid om ook bij overtreding van de artikelen 9.8.4.7 en 9.8.4.8 een last onder dwangsom te kunnen opleggen.

#### *Onderdeel AQ (artikel 18.16s)*

Dit artikel breidt de mogelijkheden tot het opleggen van een bestuurlijke boete door de NEa uit, met de toevoeging van enkele artikelen uit titel 9.8 van de wet.

### **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.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,*