

Vergaderjaar 2024–2025

36 766

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2413¹ (hierna: wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie) op het gebied van hernieuwbare energie, voor zover betrekking hebbend op de sector vervoer. Als onderdeel van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie worden onder andere de in de richtlijn hernieuwbare energie² opgenomen streefcijfers voor het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen verhoogd om redenen van een versnelde vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, wordt de mogelijkheid geboden om te sturen op hernieuwbare energie-inhoud of op broeikasgasemissiereductie in de keten, worden de bepalingen over de emissiereductieverplichting in de richtlijn brandstofkwaliteit³ geschrapt en wordt de uitvoeringsrichtlijn brandstofkwaliteit⁴ ingetrokken.

Naast de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer, dient eveneens de Wet op de accijns te worden gewijzigd; deze wijziging is vooral technisch-juridisch van aard en houdt verband met de verwijzing naar

¹ Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad (PbEU L 31.10.2023).

² Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking) (PbEU 2018 L 328).

³ 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).

⁴ Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad van 20 april 2015 tot vaststelling van berekeningsmethoden en rapportageverplichtingen overeenkomstig Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof (PbEU L 107).

vernummerde artikelen van de Wet milieubeheer en de aanpassing van begrippen.

De wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie ziet – naast de sector vervoer – ook op bepalingen op het gebied van hernieuwbare energie voor de sector elektriciteit en de verwarmings- en koelingssector. Die bepalingen vormen echter geen onderdeel van dit wetsvoorstel, maar zullen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Klimaat en Groene Groei en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening eveneens in wet- en regelgeving worden omgezet.

Bij de omzetting van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie, richt het wetsvoorstel zich op een herschikking van de systematiek hernieuwbare energie vervoer van titel 9.7 van de Wet milieubeheer, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de afspraken die de regering in het kader van het Klimaatakkoord⁵ en Voorjaarsbesluitvorming Klimaat⁶ heeft gemaakt.

De implementatietermijn voor de omzetting in nationale regelgeving van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie loopt af op 21 mei 2025⁷.

De wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie maakt deel uit van een pakket van maatregelen van de Europese Unie, die als doelstelling hebben om de Europese Unie uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te maken, met de tussentijdse doelstelling om de netto-broeikasgasemissie uiterlijk in 2030 met ten minste 55% te verminderen ten opzichte van de niveaus van 1990 (uit het zogenaamde Fit For 55-pakket, neergelegd in de Europese Klimaatwet⁸). Het pakket bestaat onder meer uit een uitbreiding van het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten naar wegvoertuigen en de bebouwde omgeving (neergelegd in een wijziging van Richtlijn (EG) 2003/87⁹), alsmede uit bijzondere brandstofverordeningen voor de sector internationale luchtvaart¹⁰ (hierna: verordening ReFuelEU Luchtvaart) en de sector internationale zeevaart¹¹ (hierna: verordening FuelEU Maritiem). Voor deze twee bijzondere brandstofverordeningen is een afzonderlijk wetsvoorstel voorbereid.¹²

De richtlijn hernieuwbare energie heeft ten doel om de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie¹³ te vergroten. Deze vergroting wordt in de richtlijn hernieuwbare energie

⁵ Zie Kamerstukken II, 2018/19, 32 813, p. 48 ev.

⁶ Zie Kabinetsaanpak Klimaatbeleid I Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁷ Met uitzondering van implementatie van artikel 1, punt 6, ten aanzien van artikel 15 sexies van Richtlijn (EU) 2018/2001, en artikel 1, punt 7, ten aanzien van de artikelen 16, 16 ter, 16 quater, 16 quinquies, 16 sexies en 16 septies van de richtlijn, waarvoor de implementatietermijn van 1 juli 2024 van toepassing is. Deze artikelen vormen geen onderdeel van dit wetsvoorstel.

⁸ Verordening (EU) 2021/119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 («Europese klimaatwet») (PbEU 2021 L 243).

⁹ Richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU 2023, L 130).

¹⁰ Verordening (EU) 2023/2405 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer (ReFuelEU Luchtvaart) (PbEU 2023 L 31.10.2023).

¹¹ Verordening (EU) 2023/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende het gebruik van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in het zeevervoer, en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG (FuelEU Maritime) (PbEU L 234/48).

¹² Uitvoeringswet FuelEU Maritiem en ReFuelEU Luchtvaart; Kamerstukken II, 2024/25, 36649.

¹³ Bruto eindverbruik van energie: de energiegrondstoffen die geleverd worden aan de industrie, het vervoer, de huishoudens, de dienstensector inclusief de openbare diensten, de land- en bosbouw en de visserij, het verbruik van elektriciteit en warmte door de energie sector voor het produceren van elektriciteit, warmte en vervoersbrandstoffen en het verlies aan elektriciteit en warmte tijdens de distributie en de transmissie.

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.

De richtlijn hernieuwbare energie legt een bindend streefcijfer voor de Europese Unie als geheel op (bindend algemeen streefcijfer): de lidstaten van de Europese Unie dienen ingevolge de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie gezamenlijk te zorgen dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Europese Unie in 2030, ten opzichte van dat in 1990, ten minste 42,5% (was 32%) bedraagt en gezamenlijk te streven naar een aandeel van 45%. In hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen als bedoeld in verordening (EU) 2018/1999¹⁴, dienen de lidstaten hun nationale bijdrage aan het gezamenlijke aandeel vast te stellen en aan de Europese Commissie ter beoordeling voor te leggen.

Volgens artikel 7, eerste lid, van de richtlijn hernieuwbare energie berekent de lidstaat zijn nationale bijdrage, vertaald in het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen, door het bruto-eindverbruik van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen (artikel 7, eerste lid, onderdeel a), het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor de verwarmings- en koelingssector (artikel 7, eerste lid, onderdeel b), en het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector (artikel 7, eerste lid, onderdeel c) bij elkaar op te tellen.

Voor de berekening van het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen worden de methoden en definities gebruikt die zijn vastgesteld in Verordening (EG) 1099/2008¹⁵.

Met het oog op en ter nadere invulling van het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector, dient elke lidstaat ingevolge artikel 25 van de richtlijn hernieuwbare energie zijn brandstofleveranciers te verplichten dat ze een minimumbijdrage leveren aan het behalen van de (lidstaat)verplichting, uitgedrukt in een minimumaandeel hernieuwbare energie of – als nieuw alternatief – uitgedrukt in een minimumpercentage broeikasgasintensiteitsreductie. Het minimumaandeel voor het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector is ingevolge de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie ten minste 29% (was 14%). Als nieuw alternatief geldt de mogelijkheid om als lidstaat de brandstofleveranciers tot een broeikasgasemissiereductie in de keten van 14,5% ten opzichte van een uitgangswaarde te verplichten¹⁶. Dit wetsvoorstel beoogt van dit nieuwe alternatief gebruik te maken, zodat brandstofleveranciers met een jaarverplichting in de systematiek hernieuwbare energie vervoer (de zogenaamde leveranciers tot eindverbruik) een broeikasgasemissiereductie in de keten van 14,5% ten opzichte van een uitgangswaarde dienen te behalen. Dit betekent dus een wijziging ten opzichte van de huidige jaarverplichting in de Wet milieubeheer,

¹⁴ 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 2018 L 328.

¹⁵ Zie artikel 7, zesde lid, van de richtlijn hernieuwbare energie.

¹⁶ Zie artikel 25, eerste lid, onderdeel a, onder ii, van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie.

waarbij brandstofleveranciers worden verplicht tot het behalen van een jaarlijks vastgesteld minimumaandeel voor het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector.

De wijziging in 2022 van de Wet milieubeheer in het kader van de implementatie van de vorige wijziging van de richtlijn hernieuwbare energie¹⁷ (RED II), had voor titel 9.7 van de Wet milieubeheer voornamelijk betrekking op de versterking van de systematiek hernieuwbare energie vervoer tegen misbruik en fraude, alsmede de verhoging van de doelstelling. Met dit wetsvoorstel wordt voortgebouwd op de bestaande systematiek hernieuwbare energie vervoer. Niettemin wijzigt dit voorstel deze systematiek op twee belangrijke onderdelen. In de eerste plaats gaat de systematiek van een energiesturing over op een CO₂-equivalent ketenemissiesturing (CO₂-ketensturing). In de tweede plaats zal de systematiek van een sectorbrede en overkoepelende behandeling van vervoer overgaan op een sectorspecifieke benadering van vervoer (sectorsturing). De komst van de sectorspecifieke benadering betekent dat de hernieuwbare brandstofeenheid (een verhandelbare eenheid, die een bijdrage aan de jaarverplichting van één gigajoule hernieuwbare energie vertegenwoordigt; hierna: HBE), die op dit moment geen informatie bevat over de vervoerssector waarbinnen de bijdrage van hernieuwbare energie heeft plaatsgevonden, door een andere verhandelbare eenheid vervangen wordt die de bijdrage binnen de vervoerssector wél weergeeft, de *emissiereductie-eenheid* genaamd. Een ander gevolg van de keuze voor een sectorspecifieke behandeling en de CO₂-ketensturing is dat de stimuleringsfactoren, die bepalend zijn voor het aantal te genereren HBE's (zoals dubbeltelling van betere biobrandstoffen en vermenigvuldigers), afgeschaft worden, omdat ze niet meer van belang of niet langer toegestaan zijn. Niet van belang, omdat de verkrijging van HBE's – ook wel bijschrijving genoemd – immers met een sectorspecifieke verhandelbare eenheid en geen sectoroverstijgende eenheid gebeurt, waardoor een sectorgerelateerd voor- of nadeel niet aan de orde is. En niet is toegestaan, omdat de dubbeltelling van de energiewaarde volgens de richtlijn energie vervoer slechts in de context van energiesturing bestaat. Om het evenwicht tussen de verschillende vervoerssectoren te herstellen (bijv. grote hoeveelheden goedkope hernieuwbare scheepsbrandstoffen), voorziet het wetsvoorstel wel in de mogelijkheid van vermenigvuldigers die de waarde bepalen van een verhandelbare eenheid uit de ene vervoerssector bij het gebruik voor de jaarverplichting van een andere vervoerssector.

De wijziging van de Wet milieubeheer in 2018¹⁸ introduceerde een nieuwe titel 9.8 van de Wet milieubeheer, die een samenhangende systematiek tussen de jaarverplichting van de (destijds geldende) richtlijn hernieuwbare energie en de reductieverplichting van de richtlijn brandstofkwaliteit invoerde. De richtlijn brandstofkwaliteit bevatte niet alleen regels met betrekking tot milieutechnische eisen van benzine en diesel, maar richtte zich ook tot brandstofleveranciers met de oplegging van een rapportage- en reductieverplichting over broeikasgasemissies. Met het schrappen van de artikelen 7bis tot en met 7sexies van de richtlijn brandstofkwaliteit en de intrekking van de uitvoeringrichtlijn brandstofkwaliteit, heeft de Uniewetgever met de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie ook de reductieverplichting van de richtlijn brandstofkwaliteit ingetrokken. Deze intrekking betekent derhalve dat ook de huidige titel 9.8 van de Wet milieubeheer dient komen te vervallen.

¹⁷ Zie Kamerstukken II, 2020/21, 35 626.

¹⁸ Zie Kamerstukken II, 2017/18, 35 717.

Met het vervallen van de huidige titel 9.8 van de Wet milieubeheer introduceert dit wetsvoorstel een volledig nieuwe titel 9.8 van de Wet milieubeheer, met regels voor de zogenaamde raffinagereductie vervoersbrandstoffen, gebaseerd op artikel 25 van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie. De raffinagereductie vervoersbrandstoffen behelst een systematiek voor de bevordering van het gebruik van hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong (oftewel een brandstof vervaardigd met elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, niet zijnde biomassa) in raffinaderijen, zowel bij de verwerking van ruwe aardolie bij vervaardiging van conventionele (vervoers)brandstoffen, als bij het gebruik van hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong bij de vervaardiging van biobrandstoffen. Naast deze raffinagereductie vervoersbrandstoffen, introduceert artikel 22a van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie een verplichting voor een minimumgebruik van hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong ter vervanging van fossiele waterstof ingezet in de industrie. De omzetting van die bepaling van de richtlijn hernieuwbare energie zal eveneens worden opgenomen in de Wet milieubeheer, met een apart wetsvoorstel onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Klimaat en Groene Groei.

De implementatie van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie met onderhavige wijziging van de Wet milieubeheer zal verder worden uitgewerkt met een wijziging van het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer.

Hierna wordt in paragraaf 2 ingegaan op de huidige Wet milieubeheer naar aanleiding van de omzetting van de richtlijn hernieuwbare energie. Daarna wordt in paragraaf 3 de wijzigingen van wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie ten opzichte van de richtlijn hernieuwbare energie besproken en behandelt paragraaf 4 de gevolgen van die wijzigingen voor de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer. Paragrafen 5, 6 en 7 gaan onderscheidenlijk in op de verhouding van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie met de verordeningen ReFuelEU Luchtvaart en FuelEU Maritiem, de gevolgen van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie voor de uitvoering en handhaving en de gevolgen van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie voor de uitvoeringslasten en regeldruk. Paragraaf 8 behandelt de advisering en consultatie in de context van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie. Dit deel van de algemene toelichting sluit af met een implementatietabel in paragraaf 9. Een artikelsgewijze toelichting is in het tweede deel van deze toelichting opgenomen.

2. De Wet milieubeheer ter omzetting van de Richtlijn hernieuwbare energie

In 2022 is de nationale systematiek hernieuwbare energie, als omzetting van de richtlijn hernieuwbare energie, robuuster gemaakt. Deze paragraaf gaat kort in op de richtlijn hernieuwbare energie en de wijze waarop deze in 2022 in titel 9.7 van de Wet milieubeheer is omgezet.

2.1. Europese context

De richtlijn hernieuwbare energie introduceert een bindend algemeen streefcijfer dat op de Europese Unie als geheel betrekking heeft. Op grond van deze richtlijn moeten de lidstaten gezamenlijk bewerkstelligen dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Europese Unie in 2030 ten minste 32% bedraagt. Daartoe dienen alle lidstaten een nationale bijdrage vast te stellen in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplan als bedoeld in EU-verordening 2018/1999. Deze nationale bijdrage bestaat uit het

bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in elke lidstaat wordt berekend als de som van:

- a) het bruto-eindverbruik van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen;
- b) het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor de verwarmings- en koelingssector, en
- c) het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector.

De richtlijn hernieuwbare energie draagt de lidstaten op om brandstofleveranciers een minimumbijdrage van 14% te laten leveren aan het behalen van deze (lidstaat sub)doelstelling in de vervoerssector. In de context van de berekening van deze minimumbijdrage is in de richtlijn hernieuwbare energie voorts een groeipad vastgesteld voor het minimumaandeel van gasvormige en vloeibare biobrandstoffen uit geavanceerde grondstoffen, die in bijlage IX, deel A, van de richtlijn hernieuwbare energie vermeld zijn, terwijl het aandeel van gasvormige en vloeibare biobrandstoffen uit gebruikte bak- en braadolie en dierlijke vetten categorie 1 en 2, zoals neergelegd in bijlage IX, deel B, van de richtlijn hernieuwbare energie, juist wordt beperkt. Het aandeel van conventionele biobrandstoffen mag volgens de richtlijn hernieuwbare energie niet hoger zijn dan de fysieke inzet hiervan in 2020, plus 1%. Tevens geldt, zowel voor de berekening van het bindend bijzonder 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, in de periode vanaf 2023 tot 2031 geleidelijk tot 0% afneemt. Van belang is 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). Daarbij geldt, dat de teller en de noemer van beide berekeningen verschillend zijn. Zo heeft de berekening van artikel 7 uitsluitend betrekking op biobrandstoffen, biogas en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die in de vervoerssector verbruikt worden, terwijl de berekening van artikel 25 bijvoorbeeld ook rekening houdt met geleverde elektriciteit aan de vervoerssector (is geen brandstof) en gebruikte hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong wanneer ze als tussenproduct worden gebruikt voor de productie van conventionele transportbrandstoffen of biobrandstoffen (is geen eindgebruik in vervoer).

2.2 Nederlandse wet- en regelgeving

2.2.1 Systematiek hernieuwbare energie vervoer

Brandstofleveranciers die benzine, diesel en zware stookolie leveren aan een landbestemming (wegvervoer, mobiele werktuigen, landbouw-trekkers) zijn ingevolge titel 9.7 van de Wet milieubeheer verplicht om jaarlijks een (steeds groter) deel van die brandstoffen uit hernieuwbare energie te laten bestaan. Dit is de zogenoemde *jaarverplichting hernieuwbare energie*, een onderdeel van het systeem hernieuwbare energie vervoer dat beoogt de CO₂-uitstoot door vervoer te verminderen. De jaarverplichting wordt uitgedrukt in een percentage hernieuwbare energie ten opzichte van de totale energie-inhoud van de door de brandstofleverancier in een bepaald kalenderjaar geleverde brandstoffen. De jaarlijks stijgende percentages van de jaarverplichting zijn vastgesteld in het Besluit energie vervoer. Dit systeem van jaarlijks stijgende percentages is de nationale omzetting van de richtlijn hernieuwbare

energie, gericht op een verplichting van brandstofleveranciers tot het behalen van een bepaald aandeel hernieuwbare energie in vervoer in 2030.

Brandstofleveranciers en leveranciers van elektriciteit kunnen geleverde hoeveelheden hernieuwbare energie aan vervoer inboeken in het Register hernieuwbare energie vervoer omwille van de verkrijging van HBE's. Daarbij staat een HBE voor een bijdrage aan de jaarverplichting van één gigajoule hernieuwbare energie. De leveringen van hernieuwbare energie aan vervoer kunnen de vorm aannemen van leveringen van vloeibare en gasvormige biobrandstoffen, vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstof of elektriciteit. Afhankelijk van de specifieke energie-inhoud van de betreffende hernieuwbare brandstof, schrijft het Register hernieuwbare energie vervoer een overeenkomstige hoeveelheid aan HBE's op de rekening van deze zogenaamde inboekers bij. Deze HBE's kunnen de zogenaamde leveranciers tot eindverbruik (brandstofleveranciers met een jaarverplichting) gebruiken om aan hun jaarverplichting te voldoen. Aan het einde van het kalenderjaar moeten de leveranciers tot eindverbruik voldoende HBE's op hun rekening hebben om aan hun jaarverplichting te voldoen. De Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) ziet daarop toe.

Een andere mogelijkheid voor leveranciers tot eindverbruik om te voldoen aan de jaarverplichting, is om HBE's te kopen van een inboekers. Over geleverde brandstoffen aan binnenschepen en zeeschepen hebben brandstofleveranciers bijvoorbeeld geen jaarverplichting, maar wel een inboekbevoegdheid. Hierdoor ontstaat een verdienmodel: bedrijven zonder een jaarverplichting, maar die wel hernieuwbare energie aan vervoer leveren, kunnen hun HBE's verkopen. Dat maakt het systeem een marktinstrument om klimaatverandering tegen te gaan.

2.2.2 Omzetting in 2022

Bij de omzetting van de richtlijn hernieuwbare energie in 2022 is rekening gehouden met de afspraken in het Klimaatakkoord en de voorgestelde maatregelen uit de Integrale Ketenanalyse Duurzame Biobrandstoffen¹⁹. Voor zover de productie- en leveringsketen van duurzame biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong zich in Nederland bevindt, is de keten onder publiek toezicht komen te vallen. Daarbij geldt bijzondere aandacht voor de in Nederland gevestigde biobrandstofabrikanten, te weten de schakel in de productie- en leveringsketen waarin uit een grondstof voor een biobrandstof een biobrandstof vervaardigd wordt. De uitbreiding van het publieke toezicht in de productie- en leveringsketen beoogt de borging van duurzaamheidscriteria te versterken en daarmee de systematiek robuuster te maken. Daarnaast beschikt de NEa over de bevoegdheid om toezicht te houden op de certificeringsorganen die, in het kader van een duurzaamheidssysteem, onafhankelijke audits uitvoeren.

Daarnaast is de systematiek hernieuwbare energie vervoer op een aantal andere punten gewijzigd. Door de uitbreiding van de jaarverplichting naar alle verbruiksbestemmingen van benzine en diesel, is de systematiek hernieuwbare energie vervoer voor benzine en diesel de wijze waarop Nederland aan zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 7 (het onderdeel eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector) en artikel 25 (minimumbijdrage brandstofleveranciers) voldoet. Voorts beoogde de toevoeging van zware stookolie aan de bestaande opsomming van de brandstofsoorten benzine en diesel de opmars van gebruik van zware stookolie in andere sectoren dan zeevaart in zoverre te

¹⁹ Zie bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 32 813, nr. 553.

stuiten, dat het voordeel dat schuilt in het ontbreken van een jaarverplichting voor de hoeveelheden uitgeslagen zware stookolie teniet wordt gedaan (door een wijziging van het verschuldigde accijnstarief van zware stookolie ten opzichte van gasolie, is het destijds bestaande voordeel tenietgedaan). Tevens verkreeg de brandstofleverancier (leverancier tot eindverbruik) een aanvullende maand om aan zijn jaarverplichting te voldoen, alsmede een aanvullende maand om een inboekverificatie te laten doen.

Om de inboeker meer tijd te geven voor de ontvangst van zijn dubbeltellingverklaring, heeft de inboeker tot 1 april de tijd gekregen om een dubbeltellingverklaring te koppelen aan een (voor 1 maart) ingeboekte hoeveelheid dubbeltellende biobrandstof. Om op het gebruik van biobrandstoffen, vervaardigd uit gebruikte braad- en bakolie en dierlijke vetten, categorie 1 en 2, te kunnen sturen, is een nieuwe soort hernieuwbare brandstofeenheid geïntroduceerd, de HBE-bijlage IX-B. Met de uitbreiding van de jaarverplichting hernieuwbare energie naar alle verbruiksbestemmingen van benzine, diesel en zware stookolie, is tevens het inboeken van een geleverde hoeveelheid vloeibare biobrandstof aan een vaste installatie (bijvoorbeeld een aggregaat) mogelijk gemaakt. Daarnaast is het inboeken van geleverde elektriciteit aan alle vormen van vervoer mogelijk, met uitzondering van spoorvoertuigen. Voor de bijschrijving van hernieuwbare brandstofeenheden voor een inboeking van een geleverde hoeveelheid vloeibare of gasvormige hernieuwbare energie, is in de Regeling energie vervoer een vermenigvuldiger van tweeënhalf geïntroduceerd.

3. Wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie

De wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie verhoogt in artikel 3 van de richtlijn hernieuwbare energie het bindend algemeen streefcijfer van de Europese Unie als geheel: de lidstaten 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 42,5% bedraagt (dit was voorheen 32%) en dienen gezamenlijk zelfs naar 45% te streven. De lidstaten stellen daartoe nationale bijdragen vast om collectief te voldoen aan het bindend algemeen streefcijfer van de Unie voor 2030 als onderdeel van hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen (INEK) overeenkomstig de artikelen 3 tot en met 5 en de artikelen 9 tot en met 14 van Verordening (EU) 2018/1999. Daarbij geldt dat artikel 7 bepaalt dat de nationale bijdrage, vertaald als het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen van een lidstaat, wordt berekend als de som van a) het bruto-eindverbruik van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen b) het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor de verwarmings- en koelingssector en c) het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector. De methoden en definities die gebruikt worden voor de berekening van het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen zijn vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1099/2008. Tevens kent de richtlijn hernieuwbare energie in artikel 25 een verplichting voor de lidstaten om van brandstofleveranciers een minimumbijdrage aan hernieuwbare energie te verlangen voor het behalen van de nationale bijdrage aan het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector in 2030. Deze verplichting wordt in de richtlijn hernieuwbare energie gewijzigd in een verplichting aan de lidstaten om te bewerkstelligen dat de brandstofleveranciers ofwel een minimumaandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik van energie in de vervoerssector in 2030 van ten minste 29% (dit was voorheen 14%) behalen, dan wel – als nieuw alternatief – een besparing van de broeikasgasketenuitstoot in 2030 van ten minste 14,5% bewerkstelligen. Daarnaast geldt de nieuwe aanvullende verplichting dat de lidstaten van de brandstofleveran-

ciers moeten verlangen dat zich in de hoeveelheid aan de vervoerssector geleverde energie een gecombineerd aandeel van geavanceerde biobrandstoffen (met inbegrip van biogas) vervaardigd uit grondstoffen, vermeld in bijlage IX, deel A, van de richtlijn hernieuwbare energie en van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in 2025 ter grootte van ten minste 1% en in 2030 5,5% bevindt, waarbij geldt dat het aandeel hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in 2030 daarvan ten minste 1% is.

Voor lidstaten met zeehavens verlangt de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie dat ze streven naar een aandeel hernieuwbare brandstoffen van niet biologische oorsprong in de totale hoeveelheid aan zeeschepen geleverde energie van ten minste 1,2%.

Bij de berekening van het bovengenoemde streefcijfer in de vervoerssector voor 2030 (van ten minste 29% hernieuwbare energie of 14,5% broeikasgasketenemissiebesparing) en het aandeel geavanceerde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong voor 2030 (van ten minste 5,5%), dienen de lidstaten ingevolge artikel 25 van de richtlijn hernieuwbare energie naast de hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, die als tussenproduct voor de productie van conventionele (transport)brandstoffen gebruikt wordt, ook die als tussenproduct voor de productie van biobrandstoffen aangewend wordt in aanmerking te nemen. In dat geval mag in de berekening van de broeikasgasemissiebesparing uitsluitend rekening worden gehouden met de biobrandstof (en mag niet ook de emissie-reductie van de gebruikte hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong meegeteld worden). Verder kunnen de lidstaten verkiezen om het biogas, dat in het nationale gastransportnet ingevoerd wordt, eveneens in de artikel 25-berekening mee te nemen.

Om te bepalen of de brandstofleveranciers aan het verplichte streefcijfer in de vervoerssector hebben voldaan, geeft artikel 27 van de richtlijn hernieuwbare energie verdere voorschriften voor de berekening, die verschillend zijn afhankelijk van de nationale keuze van de lidstaten om het streefcijfer in de vervoerssector met een minimumbijdrage aan hernieuwbare energie of een broeikasgasketenemissiebesparing te behalen. Daarbij geldt dat de berekening bij een broeikasgasketenemissiebesparing met referentiewaarden gebeurt en die voor hernieuwbare energie (in sommige gevallen) met vermenigvuldigers van de energiewaarde werkt. Ongeacht de keuze voor de invulling van het streefcijfer voor brandstofleveranciers (aandeel hernieuwbare energie óf broeikasgasemissiebesparing), geldt een beperking van 1,7% in de energie-inhoud van geleverde brandstoffen en elektriciteit voor het aandeel aan de vervoerssector geleverde biobrandstoffen (met inbegrip van biogas), vervaardigd uit grondstoffen vermeld in bijlage IX, deel B, van de richtlijn hernieuwbare energie.

Tevens geldt dat voor de noemer in de berekening van de hoeveelheid aan de zeevaartsector geleverde energie, als percentage van het bruto-eindverbruik van energie van de lidstaat, niet meer dan 13% bedraagt. Dit is ongeacht de keuze voor de invulling van het streefcijfer met hernieuwbare energie of met broeikasgasketenemissiebesparing.

Bij de berekening van het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in een lidstaat en bij die van het streefcijfer voor brandstofleveranciers in de vervoerssector, handhaaft de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie in artikel 26 de bestaande beperking voor het aandeel in het vervoer verbruikte biobrandstoffen vervaardigd uit voedsel- en voedergewassen.

4. Hoofdpijnen wijziging Wet milieubeheer

4.1 Samenvatting hoofdpijnen

De omzetting van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie maakt wijzigingen in titel 9.7 van de Wet milieubeheer noodzakelijk. Daarnaast zullen de bepalingen in titel 9.8 van de Wet milieubeheer over de rapportage- en reductieverplichting vervoersemisies komen te vervallen en wordt daarvoor in de plaats een nieuwe titel 9.8 van de Wet milieubeheer voorgesteld met bepalingen over de raffinagereductie vervoersbrandstoffen.

Sectorsturing

Een belangrijke wijziging van de systematiek hernieuwbare energie vervoer betreft de overgang van een sectorbrede sturing naar een sectorspecifieke sturing. Terwijl in de huidige systematiek de jaarverplichting geldt voor bepaalde brandstoffen die door de brandstofleverancier voor eindgebruik aan voornamelijk landgebonden bestemmingen geleverd worden (wegvoertuigen, mobiele werktuigen en landbouwtrekkers) en de brandstofleverancier aan deze verplichting met de inzet van (verhandelbare) HBE's voldoet die afkomstig zijn van inboekingen van leveringen van alle soorten hernieuwbare energie aan alle vervoerssectoren, zal in de nieuwe systematiek de brandstofleverancier zich per vervoersbestemming moeten verantwoorden over de geleverde brandstoffen. Dit houdt in dat de brandstofleverancier aan zijn verplichting moet voldoen met een (verhandelbare) eenheid (*emissiereductie-eenheid*), die in beginsel afkomstig is van een geleverde soort hernieuwbare energie aan de desbetreffende vervoersbestemming. De Wet milieubeheer voert in titel 9.7 drie vervoerssectoren in, te weten de sector land (landgebonden bestemmingen en pleziervaart), de sector binnenvaart (binnenschepen) en de sector zeevaart (zeeschepen). Niettemin voorziet de Wet milieubeheer in de mogelijkheid om voor een bepaald gedeelte van de jaarverplichting van de ene sector te voldoen met emissiereductie-eenheden uit een andere sector.

CO₂-ketenemissiesturing

Een andere belangrijke wijziging van de systematiek is de overgang van een afrekening en beloning op energiebasis (energiesturing), naar een afrekening en beloning op broeikasgasketenbelasting en -besparing (CO₂-ketenemissiesturing). Gelet op de voorgeschreven berekening in de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie bij de keuze voor een minimumbijdrage van brandstofleveranciers door een CO₂-ketenemissiereductie, betekent de wijziging dat de bestaande vermenigvuldigers en dubbel-telling van energiewaarde van hernieuwbare energie voor geleverde hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, biobrandstoffen (vervaardigd uit grondstoffen vermeld in bijlage IX, deel A en B, van de richtlijn hernieuwbare energie) en elektriciteit, afgeschaft worden. De meerwaarde is immers reeds in de referentiewaarden verdisconteerd en een dubbele beloning is dan niet gewenst. Hoewel deze «inboekvermenigvuldigers» afgeschaft worden, dus de vermenigvuldiger die bij de inboeking van een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie van invloed is op het aantal bij te schrijven HBE's, wordt in de systematiek hernieuwbare energie vervoer de mogelijkheid van een correctiefactor (een vermenigvuldiger kleiner dan één) ingevoerd. Deze correctiefactor werkt ten tijde van het voldoen aan de jaarverplichting binnen een sector, wanneer bij het voldoen aan die verplichting een raffinagereductie-eenheid gebruikt wordt (zie ook paragraaf 4.2.1).

De laatste belangrijke wijziging van de systematiek betreft de invoering van de zogenaamde raffinagereductie vervoersbrandstoffen in de vernieuwde titel 9.8 van de Wet milieubeheer. De mogelijkheid om de in een raffinaderij bij de vervaardiging van conventionele vervoersbrandstoffen en biobrandstoffen gebruikte hoeveelheden hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong (veelal hernieuwbare waterstof) te betrekken bij de berekening van de minimumbijdrage aan het behalen van de nationale bijdrage aan het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector, is neergelegd in artikel 25 van de richtlijn hernieuwbare energie.

Omdat een raffinaderij zich in de aanvoerketen van de brandstofleverancier bevindt, ligt een gelijke behandeling van de raffinaderijhouder als een inboekster in een vervoerssector, waarvoor een wettelijke en uitvoeringstechnische systematiek in titel 9.7 van de Wet milieubeheer is opgenomen, niet in de rede. De raffinaderij levert immers geen vorm van hernieuwbare energie voor eindgebruik in vervoer, maar vervaardigt een fossiele vervoersbrandstof of een biobrandstof met behulp van een hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong. Dit betekent dat de beloning voor het gebruik van hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong bij de vervaardiging van conventionele vervoersbrandstoffen of biobrandstoffen aan de raffinaderijhouder toekomt. Niettemin zal titel 9.7 van de Wet milieubeheer het gebruik van de verhandelbare eenheid uit de raffinagereductie vervoersbrandstoffen (de zogenaamde *raffinagereductie-eenheid*) bij het voldoen aan de streefwaarde voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong van de jaarverplichting van in elk geval de sector land beperkt mogelijk maken.

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

4.2 Wijziging systematiek titel 9.7 van de Wet milieubeheer

4.2.1 Sectorsturing

In de gewijzigde systematiek hernieuwbare energie vervoer zal per vervoerssector een jaarverplichting en een inboekbevoegdheid gelden. De systematiek zal drie sectoren bevatten, te weten de sector land, de sector binnenvaart en de sector zeevaart. De nieuwe systematiek hernieuwbare energie vervoer strekt zich niet uit over de sector luchtvaart, vanwege de doorwerking van de verordening ReFuelEU Luchtvaart (zie hiervoor paragraaf 5.1). Elke sector zal zijn eigen jaarverplichting en inboekbevoegdheid kennen, waarbij de geleverde brandstoffen waarover de jaarverplichting berekend wordt en de geleverde hernieuwbare energie die voor inboeking in aanmerking komt, per sector kunnen verschillen. De hoogte van de jaarverplichting wordt in het Besluit energie vervoer per kalenderjaar vastgesteld.

In beginsel dient de brandstofleverancier (de zogenaamde leverancier tot eindverbruik) aan zijn jaarverplichting binnen de sector te voldoen door emissiereductie-eenheden te gebruiken die in het Register hernieuwbare energie vervoer bijgeschreven zijn voor een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie aan de desbetreffende sector. Niettemin bevat titel 9.7 van de Wet milieubeheer de mogelijkheid om, afhankelijk van de sector, beperkt aan de jaarverplichting binnen de sector te voldoen met emissiereductie-eenheden uit een andere sector. Dit zou kunnen betekenen dat de leverancier tot eindverbruik aan zijn jaarverplichting binnen de sector binnenvaart gedeeltelijk kan voldoen met bijvoorbeeld

emissiereductie-eenheden uit de sector zeevaart, te weten emissiereductie-eenheden die bijgeschreven zijn voor een ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie die aan een zeeschip geleverd is. Het Besluit energie vervoer bepaalt of en hoeveel emissiereductie-eenheden per soort uit de ene sector gebruikt kunnen worden voor het voldoen aan de jaarverplichting binnen een andere sector, waarbij de regels per sector kunnen verschillen.

Met de overgang van een sectorbrede behandeling van vervoer naar een sectorspecifieke benadering, worden ook de vermenigvuldigers afgeschaft die bij inboeking een voor- of nadeel van een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie ten opzichte van de vervoersbestemming beogen. Met andere woorden, met de sectorsturing is de vermenigvuldiger voor zeevaart (kleiner dan één) niet langer aan de orde, omdat de inboeking per sector gebeurt. Om te bewerkstelligen dat het gebruik van raffinagereductie-eenheden niet ten koste van de directe inzet van hernieuwbare brandstoffen in de vervoerssector gaat, voorziet de Wet milieubeheer in de mogelijkheid van een correctiefactor bij het gebruik van een raffinagereductie-eenheid bij het voldoen aan de streefwaarde voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong van de jaarverplichting. De hoogte van een eventuele correctiefactor, die alleen kleiner dan één kan zijn, wordt in het Besluit energie vervoer vastgesteld. De invoering van sectorspecifieke verplichtingen voor brandstofleveranciers zal een toename van de regeldruk inhouden die in verhouding tot het daarmee beoogde doel staat. Sectorsturing is een noodzakelijke stap in het verwezenlijken van een meer evenwichtige vergroening van de vervoerssector. Door een onderscheid tussen vervoerssectoren te maken, kan het tempo van de vergroening afgestemd worden op de eigenschappen van de desbetreffende sector. Met het overgaan op sectorsturing wordt ook bewerkstelligd dat meer ruimte in het systeem hernieuwbare energie vervoer ontstaat voor innovatieve brandstoffen. Zonder sectorsturing zou de CO₂-ketenemissiereductie dus vooral geschieden in de sector waarin het goedkoopst hernieuwbare energie kan worden geleverd, op dit moment de zeevaartsector. Niet alleen betekent dit dat de overige sectoren – land en binnenvaart – zonder sectorsturing waarschijnlijk veel minder CO₂-ketenemissiereductie zullen behalen, ook zou dat negatieve gevolgen hebben voor het behalen van de mobiliteitsdoelen uit het Klimaatakkoord. De huidige systematiek hernieuwbare energie vervoer voorziet in een inboekmogelijkheid voor geleverde hernieuwbare energie aan de zeevaart (voor de verkrijging van HBE's), zonder dat voor brandstofleveranciers aan deze sector een jaarverplichting geldt. Dit heeft tot gevolg gehad dat de inzet van hernieuwbare energie in de landsector afnam ten gunste van de zeevaartsector en dat de landsector betaalde voor de vergroening van de zeevaartsector. In de nieuwe systematiek hernieuwbare energie zal sectorsturing in combinatie met een jaarverplichting voor zeevaart aan deze onevenwichtigheid een einde moeten brengen.

Sectorsturing wordt breed gedragen door de geconsulteerde marktpartijen. Ze wordt als een noodzakelijke voorwaarde gezien om een brede verduurzaming in de vervoerssector te bewerkstelligen en om de levering van hernieuwbare energie te waarborgen.

4.2.2 CO₂-ketenemissiesturing

De Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (Commissie Corbey)²⁰ constateerde reeds in 2013 dat sturen op CO₂-ketenemissiereductie de beste en meest eenduidige manier is om klimaatdoelstellingen te realiseren en bijdraagt aan een gelijk speelveld. De overgang van een afrekening en beloning op basis van energie-inhoud naar een afrekening en beloning op basis van ketenemissie of -reductie (van energiesturing naar CO₂-ketenemissiesturing), betekent dat de geleverde hoeveelheid brandstoffen die per sector onder de jaarverplichting vallen – de levering tot eindverbruik genaamd – van een hoeveelheid gigajoules naar een hoeveelheid kilogram kooldioxide-equivalent (kg CO_{2eq}) ketenemissie omgerekend moet worden. Dat betekent ook dat de (naar aanleiding van de inboeking van een hoeveelheid geleverde hernieuwbare energie bijgeschreven) emissiereductie-eenheid een hoeveelheid kilogram kooldioxide-equivalent (kg CO_{2eq}) ketenemissiereductie vertegenwoordigt. De wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie biedt daartoe de mogelijkheid. De jaarverplichting zal sturen op ketenemissiereducties (well-to-wheel broeikasgasemissie) in plaats van op energie-inhoud en de daarbij ingezette stimuleringsfactoren (vermenigvuldigers). Dat betekent dat de volledige milieubelasting van een hernieuwbare energiedrager, zoals een biobrandstof, meetelt, van de bron tot het moment van gebruik. Dus niet alleen de uitstoot van broeikasgassen aan de uitlaat van het voer- of vaartuig, maar ook de broeikasgassen die vrij zijn gekomen bij het productieproces van de energiedrager. Het gaat dus om de totale reductie in de brandstofketen. Deze keten kent meerdere schakels, van de productie van biograndstoffen aan het begin van de keten, het punt van inzameling van de biograndstoffen, de handel in de biograndstoffen, de biobrandstofproductie, tot levering aan een eindgebruiker aan het eind van de keten.



Een ander rechtsgevolg van de CO₂-ketenemissiesturing is dat de vermenigvuldigers, die op de gewenste soort geleverde hernieuwbare energie sturen, zoals de dubbeltelling van geleverde biobrandstoffen vervaardigd uit grondstoffen vermeld in bijlage IX, deel A en B, van de richtlijn hernieuwbare energie, de vermenigvuldiger voor geleverde hernieuwbare brandstoffen (van niet-biologische oorsprong) en de vermenigvuldiger voor geleverde elektriciteit, komen te vervallen. Deze voordelen zijn immers al opgenomen in de referentiewaarden voor de vaststelling van de ketenemissiereducties, waarvan de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie het gebruik voorschrijft.

Ten aanzien van de hoeveelheid CO₂-besparing geldt dat het systeem van hernieuwbare energie vervoer leveranciers tot eindverbruik (brandstofleveranciers met een jaarverplichting) stimuleert om, binnen de grenzen die de regelgeving aan de hoeveelheid en de soort grondstoffen stelt, de doelstelling te behalen tegen de laagste kosten. De hoeveelheid bespaarde CO₂ wordt voor geleverde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong door het (door de Europese Commissie) erkende duurzaamheidssysteem, onderscheidenlijk vrijwillige systeem bepaald waarvoor de inboeker van de geleverde hernieuwbare

²⁰ Versnelde invoering geavanceerde biobrandstoffen: Advies over de versnelde invoering van geavanceerde biobrandstoffen; 3 september 2013 (Kamerstukken II, 2013/14, 32 813, nr. 92)

gecertificeerd is. Door de sturing op CO₂-ketenemissie wordt de CO₂-besparing een leidende factor bij die afweging, maar de prijzen van grondstoffen en verwerkingskosten blijven van belang. De wijziging van energie- naar CO₂-ketensturing verhoogt daarmee de prestatie per ingezette eenheid, maar de «prestatiewinst» van het gehele systeem blijft daarom deels afhankelijk van niet kwantificeerbare marktfactoren. Het Register hernieuwbare energie vervoer is zo opgezet dat deze effecten wel zichtbaar zijn.

Het alternatief voor het sturen op CO₂-ketenemissie was om te blijven sturen op energie-inhoud (het aantal gigajoules geleverde hernieuwbare energie). Om een aantal redenen is gekozen om te sturen op CO₂-ketenemissiereductie. Ten eerste wordt hiermee gestimuleerd dat de hele keten wordt geoptimaliseerd op de reductie van CO₂. Door het overstappen op CO₂-ketenemissiesturing wordt direct op het doel van het beleid gestuurd, in plaats van indirect. Ten tweede leidt de sturing op reductie van CO₂ in de keten tot een extra stimulans voor de best presterende hernieuwbare (innovatieve) energiedragers. Ketenemissiesturing, zoals in Duitsland en Zweden al gebeurt, biedt sterkere prikkels om met zo min mogelijk schaarse grondstoffen een zo hoog mogelijke CO₂-reductie te behalen. Ook kan deze overgang het interessanter maken om lokale en Europese grondstoffen en energiedragers in te zetten. Onderzoek door Trinomics heeft aangetoond dat sturen op CO₂-ketenemissiereductie in dezelfde verhouding grondstofcategorieën belooft als een systeem dat stuurt op energie met stimuleringsfactoren²¹. Ten derde zal, door over te gaan op CO₂-ketenemissiesturing, het systeem hernieuwbare energie vervoer aansluiten bij andere instrumenten die beogen CO₂-ketenemissiereductie in de brandstoffenmarkt te bewerkstelligen. De toekomstige in titel 9.9 van de Wet milieubeheer op te nemen jaarverplichting groen gas zal ook gaan sturen op CO₂-ketenemissiereductie. Hierdoor wordt het voor producenten van groen gas eenvoudiger om te beslissen in welke markt groen gas wordt afgezet en ontstaat dus een beter verdienmodel. Marktpartijen gaven aan het belangrijk te vinden om aansluiting te zoeken bij het systeem voor groen gas in de gebouwde omgeving. Daarnaast is het systeem van verhandelbare emissierechten van de Europese Unie (hierna: EU-ETS) uitgebreid naar brandstofleveranciers aan de weg en de binnenvaart. Leveranciers van hernieuwbaar gas kunnen op basis van het prijsniveau van beide systemen bepalen of ze liever leveren aan de gebouwde omgeving of aan de vervoerssector.

Het is ook belangrijk op te merken dat Duitsland en Zweden reeds een vergelijkbaar systeem kennen en daar positieve ervaringen mee hebben. Verschillende andere landen in Europa overwegen over te stappen op CO₂-ketenemissiesturing.

Al langer bestaat de afspraak met de marktpartijen en de Tweede Kamer om een sturing op zogenaamde *well to wheel*-emissie door te voeren bij de inzet van hernieuwbare energie in vervoer. Zo stond in het Klimaatakkoord al dat de overheid op CO₂-emissiereductie in de keten zou sturen bij de omzetting van de richtlijn hernieuwbare energie. De Tweede Kamer nam de motie Von Martels/Van Eijs aan²². De Tweede Kamer overwoog dat door op CO₂-ketenemissiereductie te sturen direct op het doel wordt gestuurd. Bovendien overwoog de Tweede Kamer dat dit leidt tot het kosteneffectief reduceren van CO₂-emissie. In het SER-advies Biomassa in Balans, dat ten grondslag lag aan het Duurzaamheidskader Biogrondstoffen, wordt gepleit voor het belonen van ketenreductie van

²¹ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-964ad8890a6709e3a1c80e1b5264405254c2fda8/pdf>.

²² Kamerstukken II, 2016/17, 34 717, nr. 15.

CO₂-emissie²³. De SER ziet dit als randvoorwaarde om hoogwaardige toepassingen van biogrondstoffen te realiseren. Door op CO₂-ketenemissiereductie te sturen wordt koolstof namelijk zo lang mogelijk vastgehouden. Dat draagt bij aan het cascaderingsprincipe. Het overgaan op CO₂-ketenemissiesturing wordt ook gesteund door brandstofleveranciers. Uit de internetconsultatie kwamen positieve reacties op dit voornemen.

Tegelijkertijd brengt de keuze voor sturing op CO₂-ketenemissiereductie ook enkele aandachtspunten met zich mee. De hoogte van de CO₂-ketenreductie is bijvoorbeeld niet rechtstreeks te meten, maar kan alleen worden berekend. Het feit dat elke gram CO₂ die minder uitgestoten wordt geld oplevert, zorgt voor een fraudeprikkel. De NEa heeft fraudeprikkel in een systeem op CO₂-ketenemissies ook meegegeven als aandachtspunt. Om de risico's die gepaard gaan met CO₂-ketenemissiesturing te verminderen, zijn daarom diverse maatregelen genomen.

De gewijzigde richtlijn hernieuwbare energie geeft, mede op basis van inbreng van de Nederlandse overheid, betere handvatten voor zowel publiek als privaat toezicht aan de lidstaat. Een middel daarvoor is de Uniedatabank van de Europese Commissie. De Uniedatabank is sinds 21 november 2024 operationeel voor bedrijven in de gasvormige keten en vanaf 15 januari 2025 operationeel voor bedrijven in de vloeibare keten. De Uniedatabank biedt ook mogelijkheden voor controle, zoals het traceren van de oorsprong van biobrandstoffen en brandstoffen van niet-biologische oorsprong, alsook de hoogte van de broeikasgasemissiereductie. Zo kan de Uniedatabank inzichtelijk maken welke schakel in de gecertificeerde keten onwaarschijnlijk hoge broeikasgasemissiereductie opvoert. De Uniedatabank kan inzichtelijk maken in welke schakel in de keten ten onrechte onwaarschijnlijk hoge broeikasgasemissiereducties worden opgevoerd, waarna een certificeringsorgaan tegen de desbetreffende schakel kan optreden. Dat kan evenwel – zeker wanneer deze keten zich buiten de Europese Economische Ruimte bevindt – tijd vergen. Bij het overstappen op CO₂-ketenemissiesturing wordt de dubbel telling van de energiewaarde afgeschaft, waardoor een daarmee samenhangende extra fraudeprikkel wegvalt. Zo kan in het bewijs van duurzaamheid bijvoorbeeld een bewust vervuilde palmolie als een gebruikt frituurvet worden aangemerkt. Terwijl een inboeking van een geleverde biobrandstof uit palmolie zonder gecertificeerd laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik niet toegestaan is, zou het Register hernieuwbare energie vervoer anders twee keer zoveel emissiereductie-eenheden bijlage IX-deel B bijgeschreven hebben (de fraudeprikkel bestaat weliswaar nog steeds, maar is met de afschaffing van dubbel telling met de helft afgenomen). Met het afschaffen van dubbel telling in de nieuwe systematiek, wordt de beloning voor fraude bij onjuiste vermeldingen van grondstoffen in het bewijs van duurzaamheid aldus verkleind.

Het wetsvoorstel bevat ook nieuwe regels die ervoor zorgen dat de mogelijkheden voor het houden van toezicht door de NEa worden uitgebreid. De Wet milieubeheer bevat al regels die de NEa de bevoegdheid geven om toe te zien op de werking van certificeringsorganen (conformiteitsbeoordelingsinstanties, cbi's), die namens het duurzaamheidssysteem in het kader van de naleving van duurzaamheids- of broeikasgasemissiereductiecriteria voor grondstoffen voor biobrandstof en biobrandstof onafhankelijke audits uitvoeren. Daarnaast beschikt de NEa over de bevoegdheid om toezicht te houden op alle schakels in de keten van duurzaamheid in Nederland, met een bijzondere

²³ Zie Biomassa in balans, een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biogrondstoffen; Kamerstukken II, 2019/20, 32 813, nr. 375.

aandacht voor de schakel van de biobrandstoffenproducent en de producent van hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong. Deze bevoegdheden worden nu uitgebreid ten aanzien van producenten van waterstof uit elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, niet zijnde biomassa. En de NEa gaat toezicht houden op de certificeringsorganen die namens het duurzaamheidssysteem of het vrijwillige systeem de nauwkeurigheid en volledigheid van de door de marktdeelnemers in de Uniedatabank ingevoerde gegevens controleert.

Waar de overstap naar CO₂-ketensturing met de afschaffing van dubbel-telling een frauderisico wegneemt, de Uniedatabank inzicht geeft in de keten en betere aangrijpingspunten biedt voor toezicht en handhaving door de NEa en ook de mogelijkheden voor toezicht door de NEa worden uitgebreid, brengt CO₂-ketensturing desalniettemin ook een frauderisico met zich mee. Terwijl de energiewaarde op het bewijs van duurzaamheid of hernieuwbaarheid direct volgt uit de hoeveelheid geleverde hernieuwbare energie en de waarde die de richtlijn hernieuwbare energie in bijlage III voor de desbetreffende (bio)brandstof opgenomen heeft, kan de desbetreffende schakel in de keten de hoogte van de broeikasgasemissiereductie op het bewijs van duurzaamheid of hernieuwbaarheid zelf berekenen. Daarbij geldt dat de gegevens op het bewijs van duurzaamheid of hernieuwbaarheid ten aanzien van de duurzaamheid en de broeikasgasemissiereductie door een lidstaat zondermeer aanvaard moeten worden. Gelet op het bepaalde in artikel 30, negende lid, eerste alinea, van de richtlijn hernieuwbare energie, mag een lidstaat van de marktdeelnemer immers niet om nader bewijs verzoeken van de naleving van de elementen die onder een duurzaamheidssysteem of een vrijwillig systeem vallen dat door de Europese Commissie erkend is. De lidstaat kan wel tegen vermoedelijke fraude ten aanzien van de hoogte van de broeikasgasemissiereductie optreden door een melding te doen bij het desbetreffende duurzaamheidssysteem of vrijwillig systeem waarvoor de desbetreffende schakel in de keten is gecertificeerd. Door deze taak bij de duurzaamheidssystemen te leggen, borgt de Uniewetgever dat het speelveld in de Europese Unie zoveel mogelijk gelijk is. Daarnaast opereren duurzaamheidssystemen internationaal, zodat toezicht ook buiten de Uniegrenzen op een geharmoniseerde manier kan plaatsvinden. Naast melding maken bij het betreffende duurzaamheidssysteem, kan de lidstaat ook een signaal aan de Europese Commissie afgeven, die naar aanleiding hiervan tot maatregelen kan besluiten. In dit kader is Nederland samen met verschillende andere lidstaten voortdurend in overleg met de Europese Commissie om de robuustheid van het systeem verder te versterken.

4.2.3 Jaarverplichting en emissiereductie-eenheden

Zoals in paragraaf 4.2.1 reeds beschreven is, wordt de systematiek hernieuwbare energie vervoer in de sectoren land, binnenvaart en zeevaart opgedeeld. Voor elke sector zal een jaarverplichting gelden, waarvan de jaarlijkse hoogte tot 2030 in het Besluit energie vervoer vastgesteld wordt. Aan deze jaarverplichting moet de brandstofleverancier in beginsel voldoen met de (verhandelbare) emissiereductie-eenheden die het Register hernieuwbare energie vervoer voor een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie binnen de desbetreffende sector bijgeschreven heeft. Het Besluit energie vervoer legt vast welke soorten geleverde hernieuwbare energie tot de bijschrijving van een emissiereductie-eenheid leiden, waarbij de soort geleverde hernieuwbare energie die met de bijschrijving van een emissiereductie-eenheid beloond wordt, per sector kan verschillen.

4.2.4 Verificatie levering tot eindverbruik

Omwille van de controle op de volledigheid van de (door de leverancier tot eindverbruik in het Register hernieuwbare energie vervoer) ingevoerde levering tot eindverbruik, te weten de hoeveelheid in een kalenderjaar door de brandstofleverancier geleverde brandstoffen die onder de jaarverplichting vallen, maakt de NEa – uitvoerder van, toezichthouder op en handhaver van de systematiek hernieuwbare energie vervoer – gebruik van de gegevens over de jaarlijkse uitslag tot verbruik van de Douane. Hoewel de Douane de NEa daarmee contra-informatie verschaft voor de sector land, te weten voor niet-accijnsvrijgestelde bestemmingen van minerale oliën, geldt dat de Douane de NEa niet van contra-informatie kan voorzien voor de sector binnenvaart en zeevaart: voor geleverde minerale oliën aan een binnenschip of een zeeschip ten behoeve van de aandrijving en scheepsbehoeften aan boord geldt immers een accijnsvrijstelling, zodat (aanvullende) gegevens over de geleverde minerale oliën niet beschikbaar zijn. Om desondanks in de behoefte van contra-informatie te voorzien, voert de Wet milieubeheer in titel 9.7 voor deze sectoren de verificatie van de levering tot eindverbruik in, die de leverancier tot eindverbruik in de sector binnenvaart en de sector zeevaart verplicht tot een jaarlijkse verificatie van de ingevoerde levering tot eindverbruik. Voor de genoemde sectoren is de verificatie daarmee de tegenhanger van de bestaande inboekverificatie. Omdat met de afschaffing van dubbeltelling de dubbeltellingverificatie eveneens afgeschaft wordt, is de verwachting dat deze nieuwe verificatieverplichting niet tot overbelasting bij de verificateurs leidt.

4.2.5 Invoering van de emissiereductie-eenheid hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong

De wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie voert een streefcijfer voor het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in. Omdat de huidige systematiek geen bijzondere verhandelbare eenheid kent die het Register hernieuwbare energie vervoer bijschrijft voor de inboeking van een geleverde hoeveelheid (vloeibare of gasvormige) hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong – de inboeking leidt onder de huidige systematiek tot de bijschrijving van een hernieuwbare brandstofeenheid overig – voert de Wet milieubeheer in titel 9.7 een nieuwe soort emissiereductie-eenheid in, te weten de *emissiereductie-eenheid hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong*. Met de invoering van die verhandelbare eenheid, wordt ook mogelijk om te sturen op de inzet van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, door in de jaarverplichting ook een minimum-bijdrage aan hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong op te nemen, waaraan de leverancier tot eindverbruik (brandstofleverancier met een jaarverplichting) kan voldoen met de emissiereductie-eenheid hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong. Voor het onderdeel hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong van jaarverplichting in de sector land, mag de leverancier tot eindverbruik ook gebruik maken van raffinagereductie-eenheden (zie subparagraaf 4.3.1).

4.2.6 Invoering emissiereductie-eenheid elektriciteit

Opdat een brandstofleverancier, die in de context van het in titel 9.7 van de Wet milieubeheer opgenomen systeem van hernieuwbare energie vervoer aan zijn jaarverplichting voldoet, in de context van het in hoofdstuk 16 (afd. 16.2.2a) van de Wet milieubeheer opgenomen systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten ter grootte van die hoeveelheid een nul-uitstoot in zijn emissieverslag mag opnemen, wordt een emissiereductie-eenheid elektriciteit ingevoerd. De reden hiervoor is

dat in het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten geleverde elektriciteit niet geldt als een prestatie hernieuwbare energie waarvoor een nul-uitstoot in het emissieverslag toegestaan is. Zonder de invoering van deze nieuwe soort emissiereductie-eenheid, zou bij het voldoen aan de jaarverplichting met een emissiereductie-eenheid-overig niet duidelijk zijn welke prestatie hernieuwbare energie aan de bijschrijving van die eenheid ten grondslag stond, omdat de categorie overig, naast geleverde elektriciteit, ook andere soorten prestaties hernieuwbare energie omvat (zoals geleverde biobrandstof vervaardigd uit zetmeelrijke gewassen of suiker- en oliegewassen als tussenteelt op landbouwgrond, geleverde biobrandstof vervaardigd uit een residu van de productie of verwerking van voedsel- en voedergewassen, niet zijnde de grondstoffen, bedoeld in bijlage IX van de richtlijn hernieuwbare energie, en een restcategorie, waarin in elk geval biobrandstoffen vervaardigd uit dierlijk vet categorie 3 en uit putvet deel uitmaken; zie artikel 9.7.4.6, eerste lid, onderdeel e, van dit wetsvoorstel). Zie ook de alinea over het EU-ETS in (sub)paragraaf 5.1.

4.2.7 Vermelding bij inboeken van de vergezellende fossiele brandstof

In de huidige systematiek hernieuwbare energie moet de inboeker uitsluitend de hoeveelheid vloeibare biobrandstof inboeken, ook indien de hoeveelheid biobrandstof onderdeel van een geleverd mengsel van fossiele brandstof en biobrandstof is. Voor de NEa bemoeilijkt dit uitgangspunt de controle op de juistheid van de ingeboekte hoeveelheid vloeibare biobrandstof. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor een geleverde vloeibare hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong (hoewel een levering van een dergelijke soort hernieuwbare energie nog nooit in het Register hernieuwbare energie vervoer ingeboekt is). Om de betrouwbaarheid van de systematiek te vergroten, moet de inboeker bij een geleverd mengsel in het vervolg ook de soort en de hoeveelheid vergezellende fossiele brandstof bij zijn inboeking in het Register hernieuwbare energie vervoer opgeven.

4.2.8 Invoering correctiefactor emissiereductie-eenheid overig

Door de afschaffing van de vermenigvuldiger bij dubbeltelling van biobrandstoffen, vervaardigd uit grondstoffen vermeld in bijlage IX, deel A en B, van de richtlijn hernieuwbare energie als gevolg van de CO₂-ketenemissiesturing (zie subparagraaf 4.2.2, tweede alinea), ontstaat het ongewenste rechtsgevolg dat de systematiek hernieuwbare energie vervoer de inboeking van een geleverde biobrandstof vervaardigd uit dierlijke vetten, ingedeeld in de categorie 3 overeenkomstig verordening (EG) 1069/2009²⁴, meer beloont dan de inboeking van een geleverde biobrandstof vervaardigd uit dierlijke vetten, ingedeeld in de categorieën 1 en 2 overeenkomstig voornoemde verordening, terwijl de laatst genoemde categorieën op de lijst in bijlage IX, deel B, van de richtlijn hernieuwbare energie staan en daarmee met afvalstoffen gelijk te stellen zijn. Dit heeft te maken met de soort emissiereductie-eenheid die het Register hernieuwbare energie vervoer bijschrijft en de beperkingen die voor het gebruik van die soort emissiereductie-eenheid gelden. Terwijl het rechtsgevolg van de inboeking van een geleverde biobrandstof, vervaardigd uit dierlijke vetten categorie 1 of 2, de emissiereductie-eenheid bijlage IX-B is, schrijft het Register hernieuwbare energie vervoer

²⁴ Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002 (verordening dierlijke bijproducten); PbEU L 300.

voor een inboeking van een geleverde biobrandstof, vervaardigd uit dierlijke vetten categorie 3, de emissiereductie-eenheid overig bij. De emissiereductie-eenheid overig is echter een soort emissiereductie-eenheid die minder gebruiksbeperkingen kent dan de emissiereductie-eenheid bijlage IX-B. Door de invoering van een correctiefactor (een vermenigvuldiger kleiner dan één), biedt de Wet milieubeheer de mogelijkheid om dit ongewenst rechtsgevolg ongedaan te maken. In de Regeling energie vervoer wordt de hoogte van deze correctiefactor vastgesteld.

4.2.9 Inboekdienstverlener

Voor inboekende ondernemingen die weinig elektriciteit leveren en voor natuurlijke personen op hun onroerende zaak geladen elektriciteit, wegen de administratieve kosten van de inboekverificatie niet op tegen de opbrengst van de (verhandelbare) emissiereductie-eenheid elektriciteit. Tevens geldt voor de NEa dat de uitvoeringlasten niet in verhouding staan tot het aantal bijgeschreven (verhandelbare) emissiereductie-eenheden. Om deze ondernemingen en natuurlijke personen toch toegang tot de systematiek hernieuwbare energie te geven, voert de Wet milieubeheer in titel 9.7 de zogenaamde inboekdienstverlener in. De inboekdienstverlener is een onderneming die in eigen naam de geleverde hoeveelheden elektriciteit van andere ondernemingen en andere natuurlijke personen inboekt en daarmee boven de minimumhoeveelheid bij te schrijven emissiereductie-eenheden komt. De Wet milieubeheer maakt het gebruik van deze inboekdienstverlener verplicht indien de onderneming of de natuurlijke persoon naar verwachting geringe hoeveelheden elektriciteit levert onderscheidenlijk gebruikt; indien een bestaande inboeker in een kalenderjaar onder de minimumhoeveelheid van bijgeschreven emissiereductie-eenheden valt, dan is de NEa bevoegd om de inboekbevoegdheid van die rekening op te schorten. Het Besluit energie vervoer bepaalt de minimumhoeveelheid geleverde elektriciteit voor een zelfstandige inboekbevoegdheid

4.2.10 Ontslag verplichting voeren massabalans van biobrandstoffen en verificatie biomassa

Het uitgangspunt bij de inboeking van een vloeibare biobrandstof is dat de inboeker gecertificeerd is volgens een duurzaamheidssysteem en dat hij de massabalans van biobrandstoffen over de opslaglocatie voert waar de vloeibare biobrandstof zich direct voorafgaand aan de levering aan de Nederlandse markt bevond. Voor hoeveelheden ingevoerde bioLPG en bioLNG geldt echter dat voor een inboeker het vrijwel onmogelijk is om aan dat vereiste te voldoen, omdat dat vereiste zou betekenen dat de inboeker over een biobrandstoffenfabriek een massabalans van biobrandstoffen zou moeten voeren, terwijl dergelijke vloeibare biobrandstoffen vanuit het buitenland niet naar een accijnsgoederenplaats komen, maar direct aan tankstations geleverd worden in (met opleggers) verplaatsbare opslagvaten. Met de wijziging van de Wet milieubeheer kan de inboeker van de verplichting ontslagen worden om de massabalans van biobrandstoffen te voeren over de locatie waar de bioLPG of de bioLNG zich direct voorafgaand aan de levering van de Nederlandse markt bevond. Let wel: het ontslag van de verplichting ziet uitsluitend op het voeren van de massabalans van biobrandstoffen over de laatste locatie, niet op de verplichting om als inboeker gecertificeerd te zijn door een duurzaamheidssysteem en een massabalans van biobrandstoffen te voeren. Met het ontslag van de verplichting van het voeren van de massabalans van biobrandstoffen over de locatie, ontstaat het probleem dat niet mogelijk is om te controleren of de geleverde LPG of LNG uit biomassa vervaardigd is. Om meer zekerheid over de aard van de brandstof te verkrijgen, voert

de Wet milieubeheer de verificatie biomassa in. Het doel van deze verificatie is het vaststellen van de hoeveelheid biobrandstof die in een (met op een oplegger verplaatsbare) opslagvat aan de Nederlandse markt geleverd is. Deze verificatie geldt ook voor hoeveelheden bioLPG en bioLNG die niet ingevoerd wordt, maar vanuit een biobrandstoffenfabriek in Nederland aan de Nederlandse markt geleverd worden.

4.3 Nieuwe systematiek titel 9.8 van de Wet milieubeheer: de raffinagere- ductie vervoersbrandstoffen

De raffinagereeductie vervoersbrandstoffen beoogt het gebruik in de raffinaderij van hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong bij de productie van conventionele vervoersbrandstoffen of biobrandstoffen te bevorderen. Hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong betreffen andere brandstoffen dan biobrandstoffen of biogas, waarvan de energie-inhoud afkomstig is van andere hernieuwbare bronnen dan biomassa (bijv. zonne-energie of waterkracht). Voor deze toepassing in de raffinaderij wordt momenteel voornamelijk waterstof geproduceerd uit aardgas (fossiele energiebron) ingezet. Het vervangen hiervan door hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong, telt onder de richtlijn hernieuwbare energie mee voor artikel 25-berekening van het streefcijfer voor broeikasgasintensiteitsreductie die de lidstaat van zijn brandstofleveranciers moet verlangen. De invoering van titel 9.8 van de Wet milieubeheer beoogt deze mogelijkheid van wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie in de systematiek hernieuwbare energie te verwerken. Het doel van de nieuwe titel 9.8 van de Wet milieubeheer is om voor elektrolyseprojecten een afzetmarkt te scheppen voor hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong, om zodoende de Nederlandse productie van hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong te bevorderen. Andere afzetmogelijkheden voor hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong zijn op de korte termijn nog beperkt. In de vervoerssector wordt dit veroorzaakt door onder andere het achterblijven van de benodigde opschaling van geschikte voertuigen en tankinfrastructuur en het nog niet economisch rendabel zijn van zogenaamde *e-fuels* (hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong), terwijl in de industrie aanpassing van de infrastructuur voor fysieke beleving van de verschillende industriële sectoren tijd zal vergen. Tegelijkertijd bestaan ambitieuze nationale afspraken over de elektrolyse-capaciteit. Ook stellen de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie en de brandstofverordeningen voor de sector internationale luchtvaart²⁵ en – in beperkte mate – de sector internationale zeevaart²⁶ doelen voor inzet van hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong in vervoer. Met de nieuwe titel 9.8 van de Wet milieubeheer wordt uitvoering gegeven aan een toezegging²⁷ door de Minister van Klimaat en Energie en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer om het gebruik van hernieuwbare waterstof in raffinageprocessen ook na 2025 te ondersteunen.

²⁵ Verordening (EU) 2023/2405 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer (ReFuelEU Luchtvaart) (PbEU 2023 I 31.10.2023).

²⁶ Verordening (EU) 2023/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende het gebruik van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in het zeevervoer, en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG (FuelEU Maritiem) (PbEU L 234/48).

²⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-048e2402a11918fccb7c8119f89cc3da34e0158d/pdf>

4.3.1 Register raffinagereductie-eenheden, inboeken gebruikte hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong in de raffinaderij en raffinagereductie-eenheden

Het Register raffinagereductie-eenheden zal binnen titel 9.8 van de Wet milieubeheer dezelfde centrale rol vervullen als het Register hernieuwbare energie vervoer binnen het systeem van hernieuwbare energie. Het Register raffinage-eenheden verschaft de raffinaderijhouder de bevoegdheid om de bij de vervaardiging van conventionele vervoersbrandstoffen en biobrandstoffen in een kalenderjaar gebruikte hoeveelheid hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong, in te boeken. Ter grootte van elke kilogram broeikasgasketenemissiereductie ($\text{kg CO}_{2\text{eq}}$) die het gebruik van hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong vertegenwoordigt en afhankelijk van het doel van de gebruikte hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong, zal het register een hoeveelheid raffinagereductie-eenheden bijschrijven. Deze raffinagereductie-eenheden mag een leverancier tot eindverbruik (een brandstofleverancier met een jaarverplichting) gebruiken om aan het onderdeel hernieuwbare energie van niet-biologische oorsprong van zijn jaarverplichting in de sectoren land, binnenvaart en zeevaart te voldoen.

4.3.2 Naleving van de broeikasgasreductiecriteria en broeikasgasemissiereductiedrempels

De raffinaderijhouder moet gecertificeerd zijn door een (door de Europese Commissie) erkend vrijwillig systeem voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong. De raffinaderijhouder beheert als gecertificeerde schakel de massabalans van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong per raffinaderij. De NEa is bevoegd om de massabalans van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong te controleren. Tevens houdt de NEa toezicht op het certificeringsorgaan dat namens het vrijwillige systeem in het kader van de naleving van broeikasgasemissiereductiecriteria onafhankelijke audits uitvoert. Bij een vastgestelde non-conformiteit met de broeikasgasemissiereductiecriteria, brengt de NEa het desbetreffende vrijwillige systeem hiervan direct op de hoogte.

5. Verhouding tot andere Europese en nationale regelgeving

5.1. Europese wetgeving

Verordeningen ReFuelEU Luchtvaart en FuelEU Maritiem

De verordening ReFuelEU Luchtvaart verplicht leveranciers van luchtvaartbrandstof om vanaf 2025 te bewerkstelligen dat alle brandstof, die ze op Unieluchthavens aan luchtvaartmaatschappijen leveren, een minimumaandeel duurzame luchtvaartbrandstof bevat en vanaf 2030 een minimumaandeel synthetische brandstof. De verplichte aandelen duurzame en synthetische brandstof die de luchtvaartbrandstofleverancier moet leveren, zullen tot 2050 geleidelijk stijgen.

De verordening FuelEU Maritiem verplicht schepen om de broeikasgasintensiteit van energie gebruikt aan boord te reduceren. Deze reductie wordt bereikt door het inzetten van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen. Deze brandstoffen moeten aantoonbaar voldoen aan de daarvoor geldende broeikasgasemissiereductie- en duurzaamheidseisen uit de richtlijn hernieuwbare energie.

Zowel de verordening ReFuelEU Luchtvaart als de verordening FuelEU Maritiem hebben raakvlakken met de richtlijn hernieuwbare energie en daarmee ook gevolgen voor de bestaande systematiek hernieuwbare energie. Ten opzichte van de richtlijn hernieuwbare energie geldt de

verordening ReFuelEU Luchtvaart als een bijzondere wet (*lex specialis*), hetgeen betekent dat die verordening voor luchtvaartbrandstoffen in een eigen juridisch kader voorziet en doorkruising van de verplichte bijmengregels niet toegestaan zijn. Het bestaan van de verordening ReFuelEU Luchtvaart heeft tot gevolg dat het systeem hernieuwbare energie vervoer geen sector luchtvaart mag bevatten.

De verordening FuelEU Maritiem is minder verstrekkend. Het geldt weliswaar niet uitdrukkelijk als een *lex specialis* ten opzichte van de richtlijn hernieuwbare energie, maar legt wel beperkingen op aan de bepalingen van de vervoerssector zee binnen de systematiek hernieuwbare energie vervoer. Zo kan de jaarverplichting van de sector zeevaart zich niet uitstrekken over de inzet van beter fossiele brandstoffen voor de verkrijging van emissiereductie-eenheden, omdat deze verordening het gebruik door scheepvaartmaatschappijen van die brandstof al beoogt te bevorderen en een jaarverplichting op die geleverde brandstof daarmee het doel van die verordening zou doorkruisen.

EU-ETS

Het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten (hierna: EU-ETS), is een marktinstrument waarmee de EU de uitstoot van broeikasgassen kosteneffectief wil verminderen om de klimaatdoelstellingen uit de Europese Klimaatwet te verwezenlijken. De handel in emissierechten (emissiehandel) binnen het EU-ETS is de handel in emissieruimte: het recht om een bepaalde hoeveelheid broeikasgas uit te stoten. De totale emissieruimte is beperkt omdat jaarlijks een beperkt aantal emissierechten beschikbaar zijn, het zogenaamde emissieplafond. In aanvulling op het EU-ETS, dat sinds 2005 in werking is en de grote industrie omvat (ETS1), wordt met ingang van 1 januari 2027 een tweede handelssysteem ingevoerd voor brandstoffen die in de gebouwde omgeving, het wegtransport en de overige sectoren gebruikt worden (ETS2).²⁸ Vanaf 2025 hebben brandstofleveranciers slechts de verplichting om te rapporteren over de broeikasgasemissie van de hoeveelheid brandstoffen die ze in een jaar aan ETS2-sectoren geleverd hebben. Vanaf 2027 moeten brandstofleveranciers ook voldoende emissierechten inleveren om deze emissie af te dekken. De NEa is belast met de uitvoering van, het toezicht op en de naleving van het systeem van hernieuwbare energie vervoer en het EU-ETS, terwijl beide systemen aan de brandstofleverancier verplichtingen oplegt. Om de regeldruk van de brandstofleverancier en de uitvoeringskosten van de NEa te beperken, beoogt dit wetsvoorstel zoveel mogelijk rekening te houden met de verplichtingen die EU-ETS aan de brandstofleverancier oplegt. Het uitgangspunt van het koppelvlak van beide systemen moet zijn dat de brandstofleverancier, die in zijn hoedanigheid van leverancier tot eindverbruik in het systeem van hernieuwbare energie vervoer aan zijn jaarverplichting voldoet, in zijn hoedanigheid van brandstofleverancier in het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten ter grootte van die prestatie hernieuwbare energie vervoer een nul-uitstoot in zijn emissieverslag mag opnemen. Dit is de aanleiding voor de invoering van een nieuwe soort emissiereductie-eenheid in het systeem van hernieuwbare energie vervoer, te weten de emissiereductie-eenheid elektriciteit, alsook de vervroeging van de uiterste datum voor het indienen van de inboekverificatieverklaring van 1 mei naar 1 april. Evenals voor gebruikte hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong als tussenproduct bij de vervaardiging van conventionele vervoersbrandstoffen en biobrandstoffen (zie paragraaf 4.3), geldt dat het gedeelte van de jaarverplichting dat met emissiereductie-eenheden elektriciteit

²⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 36 407, nr. 2.

afgedekt is, niet als nul-uitstoot in het emissieverslag opgevoerd mogen worden.

5.2. Nationale wetgeving

Naast deze wetswijziging zijn ook wijzigingen voorzien van het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer. De wijzigingen in het Besluit energie vervoer betreffen voornamelijk de verwerking van de keuze voor een sector- en CO₂-ketensturing, de uitwerking van de verificaties van de levering tot eindverbruik en biomassa, alsook de uitbreiding van de bestemmingen van geleverde elektriciteit voor inboeken. Ook de Regeling energie vervoer zal overeenkomstig moeten worden gewijzigd.

6. Uitvoering en handhaving

De NEa is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van, het toezicht op en de naleving van de systematiek hernieuwbare energie vervoer, neergelegd in titel 9.7 van de Wet milieubeheer en de raffinagereductie vervoersbrandstoffen, neergelegd in titel 9.8 van de Wet milieubeheer. De NEa beheert het Register hernieuwbare energie vervoer en het Register raffinagereductie-eenheden die gezamenlijk een centrale rol in de desbetreffende systematiek vervullen.

De systematiek hernieuwbare energie kent een samenspel van (private) verificaties en (publiek) toezicht, aangevuld met handhavende maatregelen. De normen voor de verificatie en verificateurs worden in het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer vastgesteld. Ter ondersteuning van het toezicht op en de handhaving van de systematiek hernieuwbare energie vervoer, biedt de Wet milieubeheer een grondslag voor de rijksbelastingdienst (de Douane), de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de distributiesysteembeheerders (voorheen netbeheerders) om informatie uit te wisselen met de NEa. Met het oog op de handhaving van de systematiek, kent de Wet milieubeheer aan de NEa de bevoegdheid toe om zowel herstellend op te treden (het ambtshalve vaststellen van de levering tot eindgebruik of de ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie, alsmede het opleggen van een last onder dwangsom) als ook bestraffend op te treden (het opleggen van een bestuurlijke boete).

7. Uitvoeringslasten NEa en regeldruk bedrijven

Uitvoeringslasten NEa

De NEa zal uitvoering geven aan de uitgewerkte wettelijke systematiek. De doelgroep van de systematiek hernieuwbare energie vervoer omvat minimaal 600 bedrijven (op basis van de situatie in 2023) die brandstoffen of hernieuwbare energie leveren aan de Nederlandse markt of die gecertificeerd zijn voor het vervaardigen, opslaan, verhandelen en leveren van duurzame biobrandstoffen (ketentoezicht). Een onderscheid is te maken in de uitvoeringslasten (inclusief toezicht en handhaving) en de kosten voor de aanpassing van het Register hernieuwbare energie vervoer en de operationele bouw van het benodigde Register raffinagereductie-eenheden, alsmede hun onderhoud.

Voor de uitvoering is jaarlijks naar schatting € 5,25 miljoen gemoeid voor de periode 2025 tot en met 2030. Dit is een stijging van € 565.000 ten opzichte van de systematiek hernieuwbare energie vervoer die vanaf 2022 van kracht was in het kader van de implementatie van de vorige wijziging van de richtlijn hernieuwbare energie. Dit bedrag is gebaseerd op de

capaciteit en middelen die de NEa momenteel inzet voor uitvoering van de huidige systematiek hernieuwbare energie vervoer, met inbegrip van het toezicht op de gehele leveringsketen in Nederland. In de loop van de periode zal de NEa geleidelijk moeten uitbreiden met vier fulltime-equivalenten (fte's). De veronderstelling bij deze inschatting is dat afzonderlijke verplichtingen gaan gelden voor de sectoren land, binnenvaart en zeevaart en dat zal worden overgegaan op een systeem van sturing op CO₂-ketenemissiereductie. De uitbreiding van 4 fte is nodig vanwege de verwachting dat het aantal bedrijven met een jaarverplichting en het aantal inboekers zal toenemen. Naast de gebruikelijke uitvoeringlasten die met de toename gemoeid zijn, zal de kennisachterstand van de nieuwe doelgroep meer nalevingondersteuning (voorlichting en toezicht) vergen. Voor de vervoerssectoren binnenvaart en zeevaart bestaat geen betrouwbare contra-informatie over de geleverde hoeveelheid brandstof waarover de jaarverplichting berekend wordt, hetgeen betekent dat de NEa de ingevoerde hoeveelheden brandstof zelf zal moeten controleren.

Omdat de groei van het aantal ondernemingen dat elektriciteit inboekt niet goed is in te schatten, is in de € 5,25 miljoen rekening gehouden met een lichte stijging van het aantal inboekers van elektriciteit. Zet de groei van het aantal inboekers met dezelfde mate door als in de kalenderjaren 2022 en 2023 te zien is geweest, dan zal vanaf 2025 nog een aanvullend bedrag van tussen de € 900.000 en € 1,4 miljoen nodig zijn. Hoe de mogelijkheid van «geaggregeerd inboeken», waarbij meerdere ondernemingen hun leveringen gebundeld laten inboeken, uitpakt en wordt benut in de praktijk, is een belangrijke factor voor de uiteindelijke uitvoeringlasten. Als de groei versneld doorzet, dan zal dit bedrag een ondergrens zijn.

Voor het Register hernieuwbare energie vervoer is € 500.000,- per jaar nodig voor de periode 2025 tot en met 2030. Het register moet worden aangepast opdat sector- en CO₂-ketenemissiesturing mogelijk worden. Tevens zal het Register raffinagereductie-eenheden gebouwd moeten worden. In dit totaalbedrag wordt rekening gehouden met beheer en doorontwikkeling van het register (€ 250.000,-) en eenzelfde bedrag voor afschrijving. Toekomstige beleidskeuzes die de complexiteit van het register beïnvloeden, kunnen beiden kanten op nog invloed hebben op deze raming.

Regeldruk bedrijven

Met betrekking tot de regeldruk kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende rollen: sommige partijen zijn leverancier tot eindverbruik (brandstofleveranciers met een jaarverplichting) in het systeem, anderen zijn inboeker en sommige partijen vervullen beide rollen. Daarnaast zullen sommige partijen in meerdere vervoerssectoren actief zijn.

De voorgestelde overgang naar CO₂-ketenemissiesturing in de sectoren land, binnenvaart en zeevaart, hebben voor leveranciers tot eindverbruik administratieve en operationele wijzigingen tot gevolg. Terwijl voorheen de jaarverplichting enkel op brandstofleveranciers aan de sector land betrekking hadden, heeft de uitbreiding van de systematiek tot gevolg dat andere brandstofleveranciers een verplichting verkrijgen en bestaande brandstofleveranciers over leveringen aan voorheen vrijgestelde bestemmingen.

Op administratief gebied heeft het sturen op CO₂-ketenemissiereductie tot gevolg dat leveranciers tot eindverbruik en inboekers uitgebreide gegevens over de koolstofintensiteit van hun brandstoffen moeten verzamelen en rapporteren. Wanneer het bedrijfsmodel steeds berekent

welke inspanning de leverancier tot eindverbruik nog moet leveren om aan zijn jaarverplichting te voldoen, stijgen de administratieve lasten door de overgang op CO₂-ketenemissiesturing, omdat niet langer met standaardwaarden gerekend kan worden, maar met de desbetreffende CO₂-ketenemissiereductiewaarde van de geleverde hernieuwbare energie.

Op operationeel gebied brengt de overgang naar CO₂-ketenemissiesturing kosten voor de aanpassing van systeemprogrammatuur (software). Blijkens de MKB-toets kost deze ontwikkeling ongeveer acht weken, waarbij vier mensen met een uurtarief van € 47 werken aan een nieuwe programmatuur. Dat betekent dat leveranciers tot eindverbruik en inboekers ongeveer € 60.000 zullen moeten besteden aan het opzetten of aanpassen van een systeem voor het bijhouden van de CO₂-ketenintensiteit van de geleverde biobrandstoffen. Dit bedrag is gebaseerd op een algemene schatting voor een kleine tot middelgrote onderneming en is ook afhankelijk van specifieke systeemvereisten en leveranciers²⁹. Hoewel het bijhouden van de benodigde gegevens een andere invulling van de administratieve taken binnen de onderneming verlangt, vergt het naar verwachting geen inzet van meer personeel.

Als alternatief voor de aanpassing van systeemprogrammatuur, kan een leverancier tot eindverbruik of een inboeker kiezen voor een uitbreiding van het personeelsbestand. In dat geval zal naar schatting een fulltime-equivalent (fte) nodig zijn om het systeem van administratie en verificatie te beheren en te onderhouden. De kosten van een fte kunnen variëren afhankelijk van de regio, maar worden geschat op € 40.000 tot € 80.000 per jaar (salaris en werkgeversbijdragen).

Wanneer een leverancier tot eindverbruik een ander bedrijfsmodel hanteert, waarbij niet wordt gepoogd om precies te voldoen aan de jaarverplichting, maar ruimschoots wordt voldaan, dan is de benodigde investering in systeemprogrammatuur of tijd aanzienlijk minder groot. De onderstaande berekening veronderstelt dat de helft van de leveranciers tot eindverbruik een systeem wenst dat nauwkeurig de nakoming van de jaarverplichting bijhoudt, terwijl een andere helft volstaat met een systeem dat de nakoming van de verplichting met een ruime marge berekent.

De regeldruk voor leveranciers tot eindverbruik en inboekers in de sector land zijn in tabel 1 weergegeven.

Het huidig aantal leveranciers tot eindverbruik is 39³⁰. Op dit moment is nog onbekend hoeveel partijen een (nieuwe) verplichting krijgen voor meer dan alleen de sector land (de partijen hebben thans geen jaarverplichting over geleverde brandstoffen aan de andere sectoren). Naar schatting heeft de wijziging van de systematiek hernieuwbare energie vervoer tot gevolg dat 95 brandstofleveranciers de hoedanigheid van leverancier tot eindverbruik verkrijgen: 45 voor de binnenvaart en 50 voor de zeevaart. Deze nieuwe groep van verplichtinghouders zal naast de investering in systeemprogrammatuur (software) ook een rekening moeten openen in het Register hernieuwbare energie vervoer. De totale eenmalige administratieve lasten zullen rond de € 7–€ 8 miljoen zijn. Ook voor deze groep geldt dat het alternatief voor de aanpassing van systeemprogrammatuur, een uitbreiding van het personeelsbestand is. In dat geval zal naar schatting een fulltime-equivalent (fte) nodig zijn om het systeem van administratie en verificatie te beheren en te onderhouden.

²⁹ bron: algemene schatting op basis van relevante sectorgegevens en het Handboek Meting Regeldruk kosten.

³⁰ NEa Jaarverslag 2022

De kosten van een fte kunnen variëren afhankelijk van de regio, maar worden geschat op € 40.000 tot € 80.000 per jaar (salaris en werkgeversbijdragen).

Voor de sectoren binnenvaart en zeevaart is de regeldruk voor leveranciers tot eindverbruik en inboekers in tabel 2 weergegeven.

Tabel 1: Regeldruk verplichtinghouders sector Land

Sector land						
Activiteit	Grootte bedrijf ¹	Aantal bedrijven	Aantal	Eenheid	Kosten per eenheid (€)	Totaal (x1.000 €)
Ontwikkelen software toepassing	n.v.t	19,5	1.280	Uur	47	1.173
Totaal eenmalige kosten						1.173
Inboeken, handel en optimaliseren gebruik ERE's	Klein	17	0,3	FTE	84.600	431
	Middelgroot	12	3	FTE	84.600	3.046
	Groot	10	6	FTE	84.600	5.076
Controle / inspecties / audits	n.v.t.	39	5	Uur per jaar	47	9
Totaal structurele kosten	Klein					441
	Middelgroot					3.055
	Groot					5.085

¹ Gebaseerd op het aantal FTE's en niet op winst van het bedrijf

Tabel 2: Regeldruk verplichtinghouders sectoren Binnenvaart en Zeevaart

Sectoren binnenvaart en zeevaart						
Activiteit	Grootte bedrijf	Aantal bedrijven	Aantal	Eenheid	Kosten per eenheid (€)	Totaal (x1.000 €)
Kennisneming regelgeving	n.v.t	95	3	Uur	47	14
Implementatie regelgeving	n.v.t	95	100	Uur	47	470
Ontwikkelen software toepassing	n.v.t	95	1.280	Uur	47	6.016
Openen rekening bij de NEa	n.v.t	95	2	Uur	47	9
Totaal eenmalige kosten						6.510
Inboeken, handel en optimaliseren gebruik ERE's	Klein	34	0,3	FTE	84.600	863
	Middelgroot	33	3	FTE	84.600	8.460
	Groot	28	6	FTE	84.600	16.920
Controle / inspecties / audits	n.v.t.	95	5	Uur per jaar	47	24
Totaal structurele kosten	Klein					886
	Middelgroot					8.484
	Groot					16.944

De exacte effecten op bedrijven kunnen variëren afhankelijk van hun specifieke omstandigheden en de aard van hun activiteiten. De afschaffing van administratieve dubbeltellingen zal naar verwachting leiden tot een kleine verlaging van de regeldruk voor brandstofleveranciers. Tevens geldt dat brandstofleveranciers een vergelijkbare administratie moeten bijhouden voor het systeem van verhandelbare emissierechten (EU-ETS2). Bij een (aanstaande) wijziging van de uitwerking van het EU-ETS, zal wederom aandacht worden besteed aan mogelijkheden om rapportages te combineren (en daarmee de regeldruk te beperken).

Met betrekking tot de kosten, specifiek voor het MKB, kan ten slotte nog worden opgemerkt dat de artikelen inzake de jaarverplichting niet gelden voor kleine leveranciers (verplichtinghouders) die niet aan de drempelwaarde voor levering voldoen. Aan deze situatie veranderd met onderhavige wijziging niets: voor de kleinste partijen ontstaan dus geen kosten.

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). Tevens zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd waarbij brancheorganisaties van de sector, bedrijven en NGO's aanwezig waren.

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

De NEa concludeert dat het wetsvoorstel uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig is. De NEa vraagt wel aandacht voor de samenhang tussen verschillende beleidsinstrumenten. Het Ministerie van IenW ziet naast de systematiek uit titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer andere samenhangende beleidsinstrumenten op de doelgroepen afkomen, met een vergelijkbaar oogmerk. Meest relevant is daarbij de uitbreiding van het EU-ETS naar wegvervoer en de bebouwde omgeving. Een grotendeels overlappende doelgroep van brandstofleveranciers krijgt in dit kader eveneens verplichtingen opgelegd om volumes van uitgeslagen brandstoffen te rapporteren en hierover af te rekenen bij de NEa.

In de verdere uitwerking in het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer zal waar mogelijk samenhang worden gezocht met de eisen die EU-ETS aan de doelgroep oplegt. Het gaat hierbij onder andere om de reikwijdte van de te rapporteren volumes en de daarvoor te gebruiken systemen. De mogelijkheden voor samenhang zijn echter wel begrensd, met name door Europees vastgestelde eisen. Waar volledige afstemming niet mogelijk is en deze niet uitgewerkt kan worden in het Besluit en de Regeling, wordt de NEa verzocht om bij de uitvoering te proberen de administratieve lasten te beperken, bijvoorbeeld door het benutten van gerapporteerde gegevens in het ene systeem voor naleving van de verplichting van het andere.

Omdat een brandstof, die voor de aandrijving van een binnenschip en een zeeschip geleverd is, een accijnsvrijstelling kent, beschikt de NEa niet over contra-informatie. Door verificatie van de levering tot eindverbruik verplicht te stellen, wordt dit deels ondervangen, maar de NEa zal steekproefsgewijs controles op de opslaglocatie moeten verrichten. Ook bestaat geen contra-informatie over het gebruik van brandstof van niet-biologische oorsprong in een raffinaderij. Dit probleem is opgelost, doordat de raffinagereductieverplichting in een voorlopig voorstel in dit definitieve voorstel is komen te vervallen.

De NEa benadrukt dat het inboeken van elektriciteit niet leidt tot aanvullende hernieuwbare energie, maar dat de inboekbevoegdheid juist een prestatie hernieuwbare energie verdringt die anders in een brandstof gebeurd was en dat dit gepaard gaat met minder CO₂ reductie. Dat is juist. De reden dat geleverde elektriciteit inboekbaar is, houdt verband met de beleidswens om elektrisch vervoer te bevorderen. Omdat de jaarverplichting (op tot eindverbruik geleverde brandstoffen) niet wordt verhoogd om voor de ingeboekte hoeveelheid elektriciteit te compenseren, leidt het uitbreiden van de inboekmogelijkheden voor elektriciteit niet tot hogere brandstofprijzen.

De NEa geeft aan dat de raffinagereductieverplichting geen geschikt instrument is om de elektrolysecapaciteit van hernieuwbare in Nederland te bevorderen, omdat hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong een opkomende markt is en vooralsnog geen aanbieders van

voldoende hoeveelheden hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong bestaan. Naar aanleiding daarvan is de verplichting geschrapt uit het voorstel. Het huidige voorstel beoogt de opschaling van de elektrolysecapaciteit op een andere manier te behalen, te weten door de mogelijkheid om verkregen raffinagereductie-eenheden te verhandelen in de systematiek hernieuwbare energie vervoer van titel 9.7 van de Wet milieubeheer. Ten slotte steunt de NEa het voorstel om te verbieden dat een ingeboekte emissiereductie nogmaals in een ander waarde-instrument verzilverd wordt of voor een ander emissiereductiedoel aangewend wordt. Vooralsnog heeft ze bedenkingen over de handhaafbaarheid van een dergelijk verbod. In dit voorstel is dat onderdeel daarom geschrapt.

Toetsing Regeldruk door ATR

Op 1 november 2023 heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) het advies gegeven om het wetsvoorstel (consultatieversie) niet in te dienen. Naar aanleiding van dit advies zijn een aantal aanpassingen in het voorstel aangebracht en zijn enkele wijzigingsvoorstellen uitgebreider toegelicht. Vervolgens is deze aangepaste versie van het wetsvoorstel op 8 maart 2024 aan het ATR voor een aanvullende zienswijze voorgelegd en heeft het ATR op 27 maart 2024 haar bevindingen gerapporteerd. De belangrijkste inhoudelijke wijziging met regeldrukgevolgen betreft het schrappen van de raffinagereductieverplichting. In deze paragraaf wordt ingegaan op het advies en de aanvullende zienswijze van de ATR en de wijzigingen die naar aanleiding daarvan in het wetsvoorstel zijn aangebracht.

De ATR adviseert om het nut en de noodzaak van de overstap op een CO₂-ketenemissiereductie- en sectorsturing, almede de invoering van de raffinagereductieverplichting nader te onderbouwen. De raffinagereductieverplichting is als onderdeel inmiddels uit titel 9.8 van de Wet milieubeheer van het wetsvoorstel geschrapt, omdat naast de NEa in haar toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het wetsvoorstel ook de reacties in de internetconsultatie negatief over die verplichting waren. Ten aanzien van gewijzigde sturing, is in de paragrafen 4.2.1 en 4.2.2 uitgebreider toegelicht waarom deze stappen nodig en nuttig zijn. De ATR adviseert bovendien om in te toelichting de aandachtspunten te verwerken die de NEa in haar toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het wetsvoorstel heeft aangedragen, hetgeen in de voorgaande paragraaf gebeurd is. Tevens vreest de ATR dat naast CO₂-ketensturing ook energiesturing moet blijven bestaan om aan de subdoelen voor geavanceerde biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong te kunnen voldoen en de limieten op het gebruik van conventionele biobrandstoffen en brandstoffen die voorkomen op de lijst in bijlage IX deel B van de wijzigingsrichtlijn te kunnen bewaken, waardoor het systeem complexer wordt. Hiervoor geldt dat het Register hernieuwbare energie vervoer bijhoudt wat de energiewaarde van een ingeboekte hoeveelheid geleverde hernieuwbare energie is. Dit betekent, dat de gegevens in het register op de achtergrond een bewaking van de subdoelen mogelijk maakt, zonder dat de noodzaak van bewaking zich vertaalt in een gecombineerde energie- en CO₂-ketenemissiereductiesturing. Overeenkomstig het advies van de ATR, handhaaft de systematiek hernieuwbare energie vervoer de ondergrens van 500.000 liter ook voor nieuwe leveranciers tot eindverbruik (brandstofleveranciers met een jaarverplichting). Ten slotte is naar aanleiding van het ATR-advies een MKB-toets uitgevoerd (zie volgende paragraaf) en is de regeldruk overeenkomstig de Rijksbrede methodiek berekend (zie eerdere paragraaf).

In haar aanvullende zienswijze onderkent de ATR dat de ondergrens van 500.000 liter voor alle sectoren (ook kleinere partijen van de nieuwe groep brandstofleveranciers) en het schrappen in het wetsvoorstel van de raffinagereductieverplichting tot een beperktere toename van de regeldruk leiden zal. Verder bevestigt ze dat de toelichting op een aantal belangrijke punten aangevuld is, waardoor het wetsvoorstel aan duidelijkheid wint. Niettemin adviseert de ATR om, alvorens tot verdere besluitvorming over te gaan, te onderbouwen in welke mate de CO₂-ketenemissiesturing bijdraagt aan de CO₂-besparing (zie paragraaf 4.2.2), alsmede in de toelichting aandacht te besteden aan de wijze waarop de knelpunten van het MKB weggenomen worden (zie hierna de paragraaf acties naar aanleiding van de MKB-toets).

MKB-toets

Om het perspectief van het MKB te verkrijgen, is in aanvulling op de reguliere bijeenkomsten een vergadering georganiseerd voor kleine en middelgrote brandstofleveranciers. Deze bijeenkomst was specifiek gericht op het gevolg van de voorgestelde wijzigingen bij de omzetting van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie, als invulling van de MKB-toets. Hierbij waren de genodigden geselecteerd op basis van het werknemersaantal volgens de RVO-definitie (minder dan 250 werknemers). Uiteindelijk namen negen vertegenwoordigers van het MKB deel.

Ten aanzien van CO₂-ketenemissiesturing pleitten de deelnemende partijen met name voor tijdige duidelijkheid om de eigen processen doelmatig te kunnen inrichten. Een ander belangrijk punt zag op de administratie. Om de bestaande systemen geschikt te maken voor informatie over de CO₂-ketenemissiereductie, moeten de bedrijfsprocessen worden herzien. Daarbij zien bedrijven drie opties, te weten digitalisering, uitbreiding van het personeelsbestand of staking van de activiteiten als vergunning accijnsgoederenplaats voor minerale oliën (hetgeen niet betekent dat de onderneming zijn activiteiten staakt, maar dat de onderneming zijn brandstoffen veraccijnsd inkoopt en verhandelt). Deels moeten MKB-bedrijven een vergelijkbare administratie bijhouden voor het EU-ETS. Om de administratieve belasting te beperken, wordt aandacht besteed aan het voor zover mogelijk stroomlijnen van rapportageverplichtingen tussen de EU-ETS en de systematiek hernieuwbare energie vervoer.

Met betrekking tot sectorsturing, uitte het MKB zorgen over het bepalen van de beleverde sector (vanwege tussenhandelaren) en de toename van administratieve lasten. Sectorsturing maakt het ook lastig om de goedkoopste opties in te schatten, vooral bij het fysiek bijmengen van biobrandstoffen (vanwege sectorale beperkingen van grondstoffen voor biobrandstoffen), hetgeen betekent dat meer opslagtanks nodig zijn wanneer een onderneming verschillende sectoren belevert, hoewel de verschillende sectoren veelal hun eigen brandstofsoort kennen. Tegelijkertijd gaven enkele partijen aan dat de sectorale beperkingen ook voordelen biedt, zoals het zeker stellen van inzet van hernieuwbare energiedragers in een sector en het voorkomen dat de ene sector het verduurzamingsperspectief van de andere verkleint.

Het ministerie acht sectorsturing noodzakelijk om de verduurzaming van elke afzonderlijke sector veilig te stellen en om investeringszekerheid in de sectoren te bieden. Het beperken van inzet van grondstoffen voor biobrandstoffen binnen sectoren is verder nodig om aan te sluiten bij de eisen voortkomend uit de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie alsmede uit de bijzondere brandstofverordening FuelEU Maritiem. In het

voorstel wordt conventionele biobrandstof alleen toegestaan in de sector land, aangezien conventionele biobrandstoffen primair gebruikt worden als benzinevervanger (en benzine slechts in de sector land wordt gebruikt). Voor biobrandstof van grondstoffen uit de lijst van bijlage IX, deel B, van de richtlijn hernieuwbare energie, is de beleidswens om de inzet in de sector land te handhaven, enerzijds om de prijs aan de pomp te beperken en anderzijds om de productiecapaciteit in stand te houden. Om deze reden is besloten tot uitsluiting van inzet hiervan in de sector zeevaart, die goed in staat is gebleken om op grote schaal biobrandstof van grondstoffen uit de lijst van bijlage IX, deel A, van de richtlijn hernieuwbare energie kostenconcurrerend in te zetten. Deze beleidskeuzen zullen in het Besluit energie vervoer neergelegd worden.

Acties naar aanleiding van de MKB-toets

Naar aanleiding van het verzoek om tijdige duidelijkheid over de gevolgen van de nieuwe systematiek hernieuwbare energie vervoer, is besloten om de doelgroep (waaronder het MKB) vaker op de hoogte te stellen over de voortgang van de wijziging van de wet- en regelgeving. Bovendien verschaft de verdaging van de beoogde datum van de inwerkingtreding van de gewijzigde titel 9.7 van de Wet milieubeheer van 1 januari 2025 naar 1 januari 2026, het MKB meer tijd om zich op de nieuwe systematiek voor te bereiden.

Tevens zijn de verwachte aanvullende administratieve lasten beter berekend, alsook bedacht op welke wijze ze beperkt kunnen worden. In elk geval zal extra aandacht besteed worden aan het zoveel mogelijk stroomlijnen van rapportageverplichtingen tussen de EU-ETS en de systematiek hernieuwbare energie vervoer.

Ten slotte zijn de gevolgen van sectorsturing op benodigde opslag van brandstoffen nader gezien. Uit gesprekken met marktpartijen volgt dat brandstofleveranciers over het algemeen bekend zijn met de sector waaraan uiteindelijk geleverd wordt, aangezien de verschillende sectoren veelal gebruik maken van eigen brandstofsoorten. Zo is de brandstof voor de zeevaartsector zware stookolie, dieselolie van de scheepvaart, gasolie voor de zeevaart of een scheepsbrandstof, terwijl de brandstof voor de binnenvaart een gasolie voor mobiele machines is, die andere milieutechnische specificaties kent dan de brandstoffen voor de zeevaart. Deze verschillen komen voort uit de brandstofregelgeving en is geen gevolg van sectorsturing, terwijl de kosten en administratieve lasten van het bijmengen van biobrandstoffen naar verwachting beperkt zijn. Het ministerie blijft daarom bij zijn besluit om sectorsturing in te voeren, maar zal niettemin aandacht blijven geven aan eventuele signalen over mogelijke knelpunten vanuit de marktpartijen.

Internetconsultatie

Het ontwerp-wetsvoorstel is gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl, waarbij eenieder van 2 oktober tot en met 3 november 2023 in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen. Op het ontwerp zijn in totaal 48 zienswijzen ontvangen, waarvan op de website de 34 openbare zienswijzen zijn terug te lezen. Indieners zijn:

- ondernemingen en brancheorganisaties (ca. 86% van de reacties);
- particulieren (ca. 6% van de reacties);
- milieuorganisaties en platforms (ca. 8% van de reacties).

Hierna is een hoofdlijnenverslag opgenomen van de ontvangen zienswijzen die specifiek ingaan op het ontwerp-wetsvoorstel en de reactie hierop (cursief).

- Sectorspecifieke sturing

Het grootste deel van de partijen was positief over de invoering van een sectorspecifieke sturing. Eén partij was hier tegen. In de memorie van toelichting is toegelicht waarom het ministerie kiest voor sectorsturing. Enkele partijen hebben steun of juist weerstand tegen het principe van een zogenaamde vrije ruimte geuit. *Een vrije ruimte ziet op de mogelijkheid dat brandstofleverancier van een bepaalde sector aan zijn verplichting kan voldoen met gebruik van ERE's uit een andere sector. In het Besluit energie vervoer zal per sector de grootte van de vrije ruimte worden bepaald.* Een aantal partijen heeft aangegeven wel of juist geen behoefte te hebben aan vermenigvuldigers om de relatieve kostenverschillen tussen sectoren op te heffen. *Alleen de mogelijkheid tot toepassing van een correctiefactor bij raffinagereductie-eenheden blijft gehandhaafd. Die kan niet groter zijn dan één.* Een aantal partijen had verzoeken en opmerkingen over de hoogte van de jaarverplichting voor diverse sectoren, en het ingroeipad daar naartoe. *Deze onderwerpen zullen in het Besluit energie vervoer aan de orde komen.*

- CO₂-ketensturing

Ook was een groot deel van de partijen positief over de overgang van energiesturing naar CO₂-equivalent ketenemissiesturing. Enkele partijen vragen om beter toe te lichten hoe CO₂-ketenemissiesturing werkt. *Dat is in de memorie van toelichting verduidelijkt.* Andere partijen geven aan dat op basis van CO₂-ketensturing minder goed te voorspellen valt hoeveel biobrandstof en hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong uiteindelijk geleverd zal worden. *Dat klopt, maar dit is een keuze die de wijzigingsrichtlijn mogelijk maakt.* Partijen geven aan dat subdoelstellingen en limieten het principe van CO₂-ketensturing ondermijnen. *De richtlijn hernieuwbare energie geeft deze mee. De Uniewetgever beoogt sommige grondstoffen te beperken en innovatie te bevorderen.*

- Inboeken hernieuwbare elektriciteit

Over het toestaan van het inboeken in het handelssysteem van kleine hoeveelheden aan wegvervoer en mobiele machines geleverde hernieuwbare elektriciteit door middel van een inboekdienstverlener waren de partijen verdeeld. Ook hier waren er veel vragen en verzoeken over hoe dit systeem vormgegeven zou worden, en wat hier precies wel en niet onder zou vallen.

- Waardering elektriciteit

Partijen vroegen naar de berekening van elektriciteit bij een CO₂-ketensturing. *De wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie verschaft duidelijkheid over de manier waarop de bijdrage van elektriciteit geleverd aan vervoer berekend moet worden.*

- Gebruik garanties van oorsprong voor hernieuwbare elektriciteit

Sommige partijen vragen naar de mogelijkheid om gebruik van hernieuwbare elektriciteit aan te tonen door middel van garanties van oorsprong. *Het eventuele gebruik van garanties van oorsprong is onderwerp van de Regeling energie vervoer.*

– Inboekdienstverlener

Partijen reageren in algemene zin positief op de introductie van de inboekdienstverlener. Sommige partijen stellen een alternatief voor deze regeling voor, zoals een quotum of verplichting tot een zeker aandeel aan elektrische voertuigen voor partijen. *Alternatieve stimuleringsmaatregelen voor emissieloze voertuigen vallen echter buiten de reikwijdte van dit voorstel.*

– Uitbreiding mogelijkheid geleverde elektriciteit

Sommige partijen pleiten voor het verbreden van de mogelijkheid tot inboeken van geleverde elektriciteit; anderen zijn kritisch hierop omdat dit niet zou leiden tot extra hernieuwbare elektriciteitsopwekking. *Nadere voorwaarden voor het inboeken met behulp van een inboekdienstverlener worden nog gesteld in het Besluit energie vervoer.* Ten slotte bepleiten een aantal partijen dat aan leveranciers van elektriciteit een jaarverplichting zou moeten worden opgelegd. *Het doel van de systematiek hernieuwbare energie vervoer is om de fossiele brandstoffen in vervoer (diesel en benzine) te vervangen door alternatieve energiebronnen, zoals biobrandstoffen, hernieuwbare waterstof of elektriciteit. Een jaarverplichting op (aan vervoer) geleverde elektriciteit zou dit doel ondermijnen.*

• Raffinageroute

De meerderheid van de partijen was negatief over het instellen van een raffinagereductieverplichting, omdat dit zou kunnen leiden tot afhankelijkheid van een of enkele aanbieders van hernieuwbare waterstof, of tot het niet kunnen voldoen aan de verplichting. Bovendien, zo werd beargumenteerd, zal deze invulling niet leiden tot de gewenste opschaling van de elektrolysecapaciteit in Nederland en leidt dit tot een ongelijk speelveld met onder andere Duitsland en Frankrijk. *Op basis van deze inbreng, in combinatie met de kritische kanttekeningen van de NEa en de ATR over de raffinagereductieverplichting, heeft het Ministerie besloten om de verplichting te schrappen.* Enkele partijen benadrukten het belang van het maximeren van de beschikbare ruimte om verdringing van directe inzet van hernieuwbare energie in vervoer te voorkomen. *De hoogte van de beschikbare ruimte zal worden opgenomen in het Besluit energie vervoer.*

9. Implementatietabel wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie – sector vervoer

In onderstaande implementatietabel is aangegeven in welke artikelen van de Wet milieubeheer (en onderliggende regelgeving) de artikelen van wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie (Richtlijn (EU) 2023/2413) worden omgezet, voor zover betrekking hebbend op de sector vervoer.

Zoals in de inleiding al aangegeven ziet de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie ook op bepalingen op het gebied van hernieuwbare energie voor de sector elektriciteit en de verwarmings- en koelingssector. Deze bepalingen vormen geen onderdeel van onderhavig wetsvoorstel, maar zullen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Klimaat en Groene Groei en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in de desbetreffende wet- en regelgeving worden omgezet. Voor een compleet beeld van de omzetting van de gehele wijzigingsrichtlijn zullen daarom ook de bijbehorende implementatietabellen moeten worden geraadpleegd.

Wijziging in richtlijn	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regeling; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving invulling beleidsruimte
wijziging van (EU) 2018/2001		
Artikel 2 punt 1 (energie uit hernieuwbare bronnen) punt 4 (bruto-eindverbruik van energie)	Reeds geïmplementeerd in art. 9.7.1.1 van de Wet milieubeheer (definitie <i>hernieuwbare energie</i>). Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen	Lidstaten stellen nationale bijdragen vast. Zie INEK ¹ ; paragraaf 2.1.2, onderdeel i, en voor de voortgang KEV ² .
punt 22bis (hernieuwbare brandstoffen)	Geïmplementeerd via definities van <i>biobrandstof</i> en <i>hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong</i> in art. 9.7.1.1 van de Wet milieubeheer	
punt 36 (hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong)	Geïmplementeerd in art. 9.7.1.1 van de Wet milieubeheer (definitie <i>hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong</i>)	
Artikel 3 Lid 1	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.	Lidstaten stellen nationale bijdragen vast. Zie INEK; paragraaf 2.1.2, onderdeel i, en voor de voortgang KEV.
Artikel 7 Lid 1 en 4.a	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen. Betreft rekenregels (ook via toepassing van artikel 7, zesde lid, Richtlijn (EU) 2018/2001), in afstemming met CBS, PBL en TNO.	Geen
Artikel 18 Lid 3 en 4	Implementatie wordt vormgegeven door niet-wettelijke maatregelen: Opleiden, kwalificeren en certificeren van installateurs die nodig zijn in de energietransitie: – Voor laadinfrastructuur is voor het opleiden en certificeren van installateurs hebben elf partners (waaronder lenW) in november 2023 een convenant getekend. Mensen Maken de Transitie pakt een deel van deze agenda op (met steun van lenW), en er zijn taken belegd bij de PPS ³ – De Redesign.Life foundation werkt aan voorlichting en de instroom van leerlingen voor de automotive sector (met steun van lenW). Ook heeft het EV Kenniscentrum de afgelopen jaren gratis studiemateriaal ontwikkeld voor docenten om te gebruiken in hun lessen (met steun van lenW).	
Artikel 20 bis Lid 4	Implementatie wordt vormgegeven door niet-wettelijke maatregelen: vaststelling door nog vast te stellen Convenant Slim Laden (bi-directioneel leden en koppeling met slimme metersystemen)	
Artikel 25 Lid 1, eerste alinea, onderdeel a	Implementatie door wijziging van titel 9.7 Wet milieubeheer (art. 9.7.2.1). Streefcijfer CO ₂ -reductie nader vast te stellen in Besluit energie vervoer	Lidstaten kunnen bij de verplichting onderscheid maken in sturing op een hernieuwbare energie-doelstelling of een CO ₂ -reductiedoelstelling. In titel 9.7 Wet milieubeheer (specifiek art. 9.7.2.1) wordt gekozen voor sturing op een CO ₂ -reductiedoelstelling.
Lid 1, eerste alinea, onderdeel b, en tweede alinea	Implementatie in art. 9.7.2.1 (lid 1), 9.7.3.2 (lid 2), 9.7.4.6 (lid 1), van de Wet milieubeheer, nader uit te werken in streefcijfers in het Besluit energie vervoer.	
Lid 1, derde alinea	Implementatie in art. 9.7.2.1 (lid 1 t/m 3), 9.7.3.2 (lid 2, onder d) en 9.7.4.6 (lid 1, onder d) van de Wet milieubeheer, nader uit te werken in streefcijfers in het Besluit energie vervoer.	
Lid 1, vierde alinea	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen in verslaglegging.	
Lid 1, vijfde alinea	Implementatie in art. 9.7.2.1 (lid 1), 9.7.3.2 (lid 2) en 9.7.4.6 (lid 1) van de Wet milieubeheer, nader uit te werken in streefcijfers in het Besluit energie vervoer.	
Lid 2	Implementatie in art. 9.7.2.1 (lid 1 en lid 4) juncto titel 9.8, 9.7.3.2 (lid 2), 9.7.4.6 (lid 1) van de Wet milieubeheer.	

Wijziging in richtlijn	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regeling; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving invulling beleidsruimte
Lid 3		Lidstaten kunnen brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof in aanmerking nemen: van kan-bepaling wordt geen gebruik gemaakt. Lidstaten mogen bij de vaststelling van de verplichting voor brandstofleveranciers: a. bij leveranciers van elektriciteit en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, vrijstellen van een minimaal aandeel geavanceerde biobrandstoffen en biogas: van kan-bepaling wordt gebruik gemaakt t.a.v. leveranciers van elektriciteit. b. sturen op volumes, energie-inhoud of broeikasgasemissies: gekozen voor sturen op broeikasgasemissies. c. onderscheid maken tussen verschillende energiedragers: van kan-bepaling wordt gebruik gemaakt, bijv. geen jaarverplichting op elektriciteit, LNG of CNG. d. onderscheid maken tussen zeevervoerssector en andere sectoren; van kan-bepaling wordt gebruik gemaakt met vaststelling eigen jaarverplichting inzake sector zeevaart (artikel 9.7.2.1 Wet milieubeheer).
Lid 4	Implementatie in par. 9.7.4 juncto art. 9.7.2.1 van de Wet milieubeheer	Lidstaten mogen particuliere oplaadpunten opnemen in mechanisme: van kan-bepaling wordt gebruik gemaakt via artikel 9.7.4.1, lid 1, onderdeel e, van de Wet milieubeheer.
Artikel 26 Lid 1	(Reeds) geïmplementeerd in de Wet milieubeheer in titel 9.7 Wet milieubeheer (art. 9.7.2.1, 9.7.4.1, lid 1, onderdelen a en b, 9.7.4.6, lid 1, onderdeel a); streefcijfers nader ingevuld in Besluit energie vervoer.	Vierde alinea: Lidstaten kunnen de art. 25-doelstelling verlagen in geval van een lager gebruik van voedsel- en voedergewassen van 7%: van deze kan-bepaling wordt geen gebruik gemaakt.
Lid 2	(Reeds) geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (art. 9.7.2.1, 9.7.4.1, 9.7.4.2, 9.7.4.6, lid 1, onderdeel a) Vijfde alinea: behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	
Artikel 27 Lid 1, 2 en 5 Lid 3 en 4 Lid 6	Adresseert de lidstaat: wordt vormgegeven door de berekening door de lidstaat bij de vaststelling van de hoogte van de jaarverplichting en het verschuldigd aantal per soort emissiereductie-eenheden ex artikel 9.7.2.1 van de Wet milieubeheer, nader uit te werken in het Besluit energie vervoer. En wordt ingevuld ex artikel 9.7.4.6, vierde lid, bij het vaststellen van regels over de berekening van de CO ₂ -equivalent-ketenemissie (zie definitie CO ₂ -equivalent-ketenemissie in artikel 9.7.1.1). Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie. Wordt geregeld via erkenning door de Cie. van vrijwillige systemen ex artikel 30, vierde lid, RED. Behoeft naar de aard van de bepalingen geen implementatie.	Lid 1, onderdeel d: van de kan-bepaling om brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof mee te nemen in de berekening, wordt geen gebruik gemaakt. Lid 1, tweede alinea: van de kan-bepaling tot verhoging van de max. 1,7% Bijlage IX-deel B-brandstoffen, wordt geen gebruik gemaakt.
Artikel 28 Artikel 29 Lid 1, onderdeel i (1 ^e alinea)	art. 9.7.4.2, lid 1, onderdeel a, en 9.7.4.3, onderdeel a), van de Wet milieubeheer, nader uit te werken in het Besluit energie vervoer	
Lid 1, onderdeel ii (2 ^e alinea)	art. 9.7.4.2, lid 1, onderdeel a, en 9.7.4.3, onderdeel a), van de Wet milieubeheer, nader uit te werken in het Besluit energie vervoer 3 ^e volzin: deels reeds geïmplementeerd in art. 7 lid 4, en art. 8, lid 4, van het Besluit energie vervoer. Niet van toepassing op sector vervoer	Tweede volzin: Lidstaten kunnen sortersystemen voor gemengd afval voorschrijven: van deze kan-bepaling wordt geen gebruik gemaakt.
Lid 1, onderdeel iii (4 ^e alinea) Lid 3 t/m lid 6	Deels reeds geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (art. 9.7.4.2, lid 1, onderdeel a, en 9.7.4.3, onderdeel a), en in art. 7 lid 4, en art. 8, lid 4, van het Besluit energie vervoer. Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie.	
Lid 7 bis en lid 7 ter Lid 10	Deels reeds geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (art. 9.7.4.2, lid 1, onderdeel a, en 9.7.4.3, onderdeel a), en in art. 7 lid 4, en art. 8, lid 4, van het Besluit energie vervoer.	

Wijziging in richtlijn	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving invulling beleidsruimte
Lid 13 Lid 15 Artikel 29bis Lid 1	Niet van toepassing op NL Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie. art. 9.7.4.4, onderdeel a, van de Wet milieubeheer, nader uit te werken in het Besluit energie vervoer Niet van toepassing op sector vervoer Behoeft naar de aard van de bepaling geen implementatie.	
Lid 2 Lid 3 Artikel 30 Lid 1 en 2	Deel reeds geïmplementeerd met: 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, 9.7.4.3 en 9.7.4.4 Wet milieubeheer; nader uit te werken in het Besluit energie vervoer. Toepassing massabalans in artikel 9.7.6.2 Wet milieubeheer: nader uit te werken in het Besluit energie vervoer.	
Lid 3, 1e alinea	art. 9.7.4.12 van de Wet milieubeheer, nader uit te werken in het Besluit energie vervoer.	
Lid 3, 2e alinea	Eerste volzin: Behoeft geen omzetting, in de wetgeving wordt geen onderscheid gemaakt in geografische oorsprong en type grondstof. Tweede volzin: bekendmaking art. 9.7.4.14 van de Wet milieubeheer, nader uit te werken in het Besluit energie vervoer. Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	
Lid 4 Lid 6		Lidstaten kunnen nationale systemen instellen voor de naleving: van deze kan-bepaling wordt geen gebruik gemaakt.
Lid 9 en 10 Artikel 31 bis Lid 1 Lid 2	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Alinea 1 t/m 3: artikel 9.7.1.3 Wet milieubeheer, nader uit te werken in Regeling energie vervoer Alinea 4: niet van toepassing: in Nederland massabalanssysteem niet aangevuld met garanties van oorsprong.	
Lid 3 Lid 4 Lid 5	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Niet van toepassing Artikel 9.7.1.3, onderdeel b, van de Wet milieubeheer	3 ^e t/m 6 ^e alinea: Nationale databank: van deze kan-bepaling wordt geen gebruik gemaakt.
Lid 6 Artikel 33 Lid 3 en lid 3 bis Artikel 35 Lid 2, 4 en 7 Bijlage I Bijlage I BIS Bijlage III Bijlage IV Bijlage V Bijlage VI Bijlage VII Bijlage IX	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Niet van toepassing op vervoer Reeds verwerkt via definitie van energie-inhoud in artikel 9.7.1.1 van de Wet milieubeheer Niet van toepassing op vervoer Verwerkt in definitie van CO ₂ -equivalent-ketenemissiereductie in artikel 9.7.1.1 van de Wet milieubeheer Niet van toepassing op vervoer Niet van toepassing op vervoer Implementatie Wet milieubeheer (art. 9.7.4.6, lid 1, onderdelen b en c, en art. 9.7.4.8, lid 1)	
Wijziging verordening (EU) 2018/1999	Verwerkt in INEK	
Wijziging richtlijn 98/70/EG Artikel 1	Reeds geïmplementeerd in hoofdstuk 2 van het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging	
Artikel 2	Implementatie via wijziging van artikel 1.1 (begrip biobrandstoffen wijzigen en begrip leverancier verwerken door op te nemen definitie van brandstofleverancier) van het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging	
Artikel 4	Implementatie via wijziging van artikel 2.5 Besluit brandstoffen luchtverontreiniging	
Artikel 7bis tot en met 7sexies	Implementatie via vervallen van titel 9.8 van de Wet milieubeheer (Rapportage – en reductieverplichting vervoeremissies)	

Wijziging in richtlijn	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regeling; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving invulling beleidsruimte
Artikel 9 Bijlagen I, II, IV en V	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Implementatie via wijziging Regeling brandstoffen luchtverontreiniging	
Overgangsbepalingen Artikel 1 en 2 Omzetting Artikel 1 en 2 Intrekking richtlijn 2015/652	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	
Inwerkingtreding	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. art. IV wetsvoorstel	

¹ IINEK: Integrale nationale Energie- en Klimaatplan 2021–2030; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan>

² KEV: de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning; Klimaat- en Energieverkenning 2024 | Planbureau voor de Leefomgeving

³ Publiek-private samenwerking leidt tot effectieve aanpak tekort laadpaalspecialisten - Connectr

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.

Binnenschip, zeeschip, levering tot eindverbruik sector binnenvaart, levering tot eindverbruik sector zeevaart, alsmede *diesel en rode gasolie*: voor het onderscheid tussen de sector binnenvaart en de sector zeevaart voert de Wet milieubeheer de begrippen binnenschip en zeeschip in, waarbij een binnenschip ook een drijvend werktuig kan zijn. Hierbij zijn ook de vaardocumenten die het schip op het moment van belevering door de inboeker heeft van belang: vaart een schip met binnenvaartpapieren (certificaten van onderzoek) en een ENI (Europees scheepsidentificatienummer voor binnenschepen), dan wordt het schip beschouwd als binnenschip. Overige schepen, die in de regel zullen varen met zeepapieren en een IMO-nummer, worden als zeeschip gezien. Het onderscheid kan met name voor schepen die opereren in het kustgebied essentieel zijn. Voor de zogenaamde binnen-buitenschepen, die beide documenten aan boord hebben, is dus leidend welke papieren ze op het moment van tanken gebruiken. Bekend is dat ook drijvende werktuigen voor gebruik in wateren buiten de kustlijn bestaan. Mede gelet op de soort brandstof die de machines op die werktuigen gebruiken, worden ook deze drijvende werktuigen tot de sector binnenvaart gerekend.

De voor de begrippen binnenschip en zeeschip gebruikte verwijzing naar de Binnenvaartwet, bevat in artikel 1, derde lid, van die wet de regel dat in de Binnenvaartwet en de daarop berustende bepalingen onder vervoer niet wordt verstaan het door een schip vervoeren van met behulp van dit schip zelf gevangen vis als bedoeld in de Visserijwet 1963. Volledigheids- halve wordt opgemerkt dat deze in het derde lid opgenomen regel geen beperking tot gevolg heeft voor de reikwijdte van het soort schepen die vallen onder de definitiebepaling van artikel 9.7.1.1; ook visserijschepen vallen onder de reikwijdte van de systematiek hernieuwbare energie vervoer.

Anders dan onder de huidige wetgeving, zijn binnen- en zeeschepen niet van de jaarverplichting uitgezonderd. De brandstoffen, waarvan de levering tot eindverbruik tot een jaarverplichting leidt, somt de Wet

milieubeheer in het begrip *levering tot eindverbruik* op. Voor de sector binnenvaart, ziet de levering tot eindverbruik op het begrip *rode gasolie* (nieuw begrip dat de brandstof beschrijft die ook wel rode diesel genoemd wordt). Deze brandstof is in termen van de Wet op de accijns *gasolie* en in termen van het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging *gasolie voor mobiele machines*.

Het begrip *rode gasolie* verwijst naar de Wet op de accijns, die verlangt dat geleverde gasolie aan accijnsvrijgestelde bestemmingen herkenningmiddelen bevatten.

Voor de sector zeevaart wordt de definitie van levering tot eindverbruik sector zeevaart omschreven als levering van brandstoffen voor de aandrijving van schepen of scheepsbehoeften aan boord van schepen aan de sector zeevaart. In de praktijk betekent dit de levering tot eindverbruik van rode gasolie en zware stookolie (in termen van de Wet op de accijns *gasolie* en in termen van het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging *gasolie voor de scheepvaart* en *dieselolie voor de scheepvaart*, onderscheidenlijk *scheepsbrandstoffen* genaamd). Ingevolge artikel 9.7.1.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer zullen de soorten brandstoffen die aan de sector zeevaart worden geleverd – en dus onderwerp zijn van de jaarverplichting – worden vastgesteld in het Besluit energie vervoer.

Een niet-vrijgestelde bestemming van diesel (in termen van de Wet op de accijns *gasolie* en in termen van het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging *gasolie voor mobiele machines* genaamd) is een pleziervaartuig, die als onderdeel van het begrip *mobiele machines* (en omwille van de eenvoud van uitvoering) tot de sector land wordt gerekend. De wijziging van het begrip *diesel* heeft tot gevolg dat accijnsbelaste diesel onderdeel van de sector land is, terwijl het begrip *rode gasolie* (rode diesel) onderdeel is van ofwel de levering tot eindverbruik sector binnenvaart, dan wel de levering tot eindverbruik sector zeevaart.

Hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong: deze wijziging verduidelijkt het tot nu toe in titel 9.7 van de Wet milieubeheer gebruikte begrip «hernieuwbare brandstof», met de aanvulling dat de hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong is. Dit is in lijn met de definitie in de richtlijn hernieuwbare energie.

Inboekdienstverlener: om de uitvoeringskosten van de NEa te verlagen, voert het wetsvoorstel de zogenaamde inboekdienstverlener in, zijnde een onderneming die in eigen naam een hoeveelheid elektriciteit inboekt, die ofwel door een andere onderneming als afnemer aan een eindgebruiker is geleverd, dan wel door een natuurlijke persoon als afnemer op zijn onroerende zaak is geladen. Het eerste onderdeel beschrijft het geval dat de onderneming in beginsel een inboekbevoegdheid heeft, maar niet voldoet aan de bij algemene maatregel van bestuur te stellen drempelwaarde voor de jaarlijks in te boeken hoeveelheid geleverde elektriciteit. In het tweede geval laadt een natuurlijke persoon elektriciteit voor eindgebruik in een wegvoertuig, met hulp van een bemeterd leverpunt, die verbonden is met een exclusieve aansluiting of een exclusief secundair allocatiepunt, of met behulp van een bemeterd leverpunt voorzien van een gereguleerd meetinstrument en voorgeschreven merktekens. Omdat een eindgebruiker in de systematiek hernieuwbare energie vervoer geen inboekbevoegdheid heeft (het betreft een systematiek die bij de laatste schakel in de keten van levering aanknoopt, te weten de schakel die voor eindgebruik levert), de eindgebruiker in de regel geen onderneming is én de hoeveelheid geleverde elektriciteit de bovengenoemde drempelwaarde naar verwachting niet overschrijdt, moet in dat geval verplicht van de inboekdienstverlener gebruik worden gemaakt. Op deze manier, kan het aantal rekeningen in het Register hernieuwbare energie vervoer worden beperkt. De inboekdienstverlener is

in alle gevallen ook zelf inboekers en moet dus aan de voor inboekers geldende regels voldoen.

Opslaglocatie en massabalans van biobrandstoffen: volgens artikel 9.7.4.2, eerste lid, onderdeel b, van de Wet milieubeheer, moet de inboekers de massabalans van biobrandstoffen voeren over de opslaglocatie waar de biobrandstof zich direct voorafgaand aan de levering aan de Nederlandse markt bevond. Dit begrip verduidelijkt dat de massabalans van biobrandstoffen gevoerd moet worden over een opslagtank die zich zowel op land (wallocatie) of op water kan bevinden (bunkerwinkelschip, te weten een drijvend depot).

Massabalans van biobrandstoffen, massabalans van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong: beide begrippen zijn van belang voor de uitvoering van paragraaf 9.7.6 van de Wet milieubeheer en verhelderen dat er twee soorten massabalansen bestaan, te weten een massabalans van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong en een massabalans van biobrandstoffen voor biobrandstoffen (uit biomassa geproduceerde brandstoffen). Daarbij geldt dat de massabalans van biobrandstoffen uitsluitend over biobrandstoffen gevoerd mag worden, om te bewaken dat kenmerken van duurzaamheid alleen aan biobrandstoffen gekoppeld mogen worden. Dit betekent dat bij de vermenging van een biobrandstof en een fossiele brandstof, de gecertificeerde schakel in de keten van levering het fysiek aandeel biobrandstof in het mengsel moet vaststellen, zoals artikel 19, tweede lid, onderdeel i, van EU-verordening 2022/996 verlangt.

Onderneming: de aanvulling aan het bestaande begrip verduidelijkt dat de systematiek hernieuwbare energie uitsluitend bedoeld is voor ondernemingen met rechtspersoonlijkheid. Omdat rechtspersonen in de regel over meer deskundig personeel beschikken, is deze aanvulling van belang om de uitvoeringslasten van de NEa te beperken.

Onderdeel B (artikel 9.7.1.2)

Ingevolge deze delegatiegrondslag worden nadere regels in het Besluit energie vervoer opgenomen ten aanzien van de levering tot eindverbruik sector zeevaart en de leverancier met een levering tot eindverbruik sector zeevaart. Deze nadere regels zijn belangrijk om het toepassingsbereik te bepalen van de bedrijven die ingevolge artikel 9.7.2.1 een jaarverplichting hebben voor de sector zeevaart. Deze regels zullen ook zien op de soorten brandstoffen die door een leverancier aan de zeevaart kunnen worden geleverd en onderwerp van de jaarverplichting zijn. Levering van brandstoffen aan deze sector vindt niet alleen plaats door het uitslaan tot verbruik door een houder van de vergunning voor een accijnsgoederenplaats. Om de verplichting en verplichtinghouder zo volledig mogelijk af te dekken, ook voor situaties waarin dit momenteel en in de toekomst op andere wijze wordt geleverd, wordt mogelijk gemaakt om dit in het Besluit energie vervoer vast te stellen, aan te passen en verder te specificeren.

Onderdeel C (artikel 9.7.1.3)

Dit betreft in onderdeel a een technische wijziging in verband met vernummering van de gewijzigde richtlijn hernieuwbare energie, alsmede een uitbreiding van de delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling regels op te stellen over de controle op accuraatheid en volledigheid van de gegevens die door inboekers en andere marktdeelnemers in de Uniedatabank zijn ingevoerd. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van

certificeringsorganen van duurzaamheidssystemen en vrijwillige systemen.

Onderdeel b ziet op de implementatie van artikel 31 bis, vijfde lid, eerste volzin, van de richtlijn hernieuwbare energie. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de controle die het certificeringsorgaan van het duurzaamheidssysteem of het vrijwillige systeem moet uitvoeren over de gegevens die door markdeelnemers in de Uniedatabank moeten worden ingevoerd.

Onderdeel D (artikel 9.7.1.4)

Op basis van deze aanvulling verkrijgt de NEa de bevoegdheid om op verzoek informatie van distributiesysteembeheerders (voorheen netbeheerders) te verkrijgen, in het bijzonder over de tenaamstelling van aansluitingen op het gas- en elektriciteitsnet. Het betreft in alle gevallen informatie die de NEa nodig heeft bij de uitvoering van, het toezicht op en de handhaving van het systeem van hernieuwbare energie vervoer.

Onderdeel F (artikel 9.7.2.1)

Dit artikel brengt de nieuwe sector- en CO₂-ketenemissiesturing van de systematiek hernieuwbare energie vervoer tot uitdrukking. Het maakt duidelijk dat de brandstofleverancier, in zijn hoedanigheid van leverancier tot eindverbruik, zich per sector over geleverde brandstoffen moet verantwoorden, waarbij per sector de soort brandstoffen die onder de verplichting vallen kunnen verschillen, alsook het aantal per soort emissiereductie-eenheden die hij voor het voldoen aan zijn jaarverplichting mag gebruiken. Het derde lid bevat de delegatiegrondslag voor het stellen van regels over de per sector vast te stellen aantallen en soorten emissiereductie-eenheden.

In beginsel moet de leverancier tot eindverbruik aan zijn jaarverplichting voldoen met emissiereductie-eenheden die het Register hernieuwbare energie vervoer voor een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie aan die sector heeft bijgeschreven. Niettemin bevat het artikel in het derde lid een grondslag voor de inzet van reductie-eenheden uit een andere sector, alsook de inzet van raffinagereductie-eenheden (systematiek titel 9.8 van de Wet milieubeheer) voor het voldoen aan de jaarverplichting. Het gebruik van deze reductie-eenheden uit een andere sector wordt bij algemene maatregel van bestuur beperkt, waarbij tevens een maximum gebruik van reductie-eenheden per sector zal worden vastgesteld.

Om een onderscheid te kunnen maken in beloning tussen een directe inzet van een hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong (met een emissiereductie-eenheid hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong) en een indirecte inzet (met een raffinagereductie-eenheid conventionele vervoersbrandstof en biobrandstof), bevat het vierde lid de mogelijkheid om een correctiefactor toe te passen bij het gebruik van reductie-eenheden voor het voldoen van de jaarverplichting. Deze correctiefactor kan voor raffinagereductie-eenheden uitsluitend kleiner dan één zijn.

Onderdeel G (artikel 9.7.2.3, eerste lid) en H (artikel 9.7.2.4)

Deze wijzigingen zijn het gevolg van de zogenaamde sectorsturing, waardoor de leverancier tot eindverbruik niet alleen een jaarverplichting heeft over de geleverde brandstoffen aan wat de sector land zal worden, maar ook over zijn geleverde brandstoffen aan de sector binnenvaart en de sector zeevaart. Als gevolg van de gewijzigde bepaling, moet de brandstofleverancier op grond van artikel 9.7.2.3, eerste lid, voor 1 maart van een kalenderjaar (op zijn rekening met jaarverplichtingfaciliteit in het Register hernieuwbare energie vervoer) de hoeveelheid in het vooraf-

gaande kalenderjaar geleverde benzine, diesel en zware stookolie aan de sector land, de hoeveelheid in het voorafgaande kalenderjaar geleverde rode gasolie aan de sector binnenvaart en hoeveelheid in het voorafgaande kalenderjaar geleverde brandstoffen (nader in te vullen via artikel 9.7.1.2, tweede lid) aan de sector zeevaart invoeren. Artikel 9.7.2.4 breidt de bestaande mogelijkheid van de NEa om de levering tot eindverbruik ambtshalve vast te stellen van wat de sector land zal worden, uit naar de sector binnenvaart en de sector zeevaart.

Onderdelen I (artikel 9.7.2.5, eerste lid en derde tot en met vijfde lid), K (titelaanduiding paragraaf 9.7.3), P (artikel 9.7.3.5), Q (artikel 9.7.3.7), Z (artikel 9.7.4.7), AB (artikel 9.7.4.9), AC (artikel 9.7.4.11), AE (artikel 9.7.4.13, leden 3 en 4), AJ (artikel 9.7.5.4) en AK artikel 9.7.5.6 (eerste, tweede en derde lid)

Met de betreffende wijzigingen in deze (leden van) artikelen wordt het begrip «hernieuwbare brandstofeenheden» gewijzigd in het nieuwe begrip «emissiereductie-eenheden». Dit nieuwe begrip sluit beter aan bij de gewijzigde opzet van de systematiek in titel 9.7 van de Wet milieubeheer, met sturing op CO₂-ketenemissies in plaats van sturing op energie-inhoud van de hernieuwbare brandstoffen.

Onderdelen I (artikel 9.7.2.5, eerste lid), AB (artikel 9.7.4.9) en AK (artikel 9.7.5.6, eerste lid)

Om de leverancier tot eindverbruik meer tijd te gunnen voor het vergaren van voldoende hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's) per soort en de inboekverificateur meer tijd te geven voor het afronden van de inboekverificatie, is in het kader van de implementatie van de richtlijn hernieuwbare energie in 2018 de termijn van 1 april verruimd naar 1 mei. De datum van 1 mei valt echter samen met de uiterste datum voor het indienen van het ETS2-emissieverslag (uiterlijk 30 april). Indien eerst op 1 mei de NEa het aantal emissiereductie-eenheden zou afschrijven van de rekening die overeenkomt met de jaarverplichting, dan zijn bedrijven niet in staat zijn om op 30 april te kunnen rapporteren hoeveel per soort emissiereductie-eenheden en raffinagereductie-eenheden het Register hernieuwbare energie vervoer ter voldoening aan de jaarverplichting eenheden afgeschreven heeft, aangezien de afschrijving pas op 1 mei plaatsvindt. Door de termijn van 1 mei terug te brengen naar 1 april, ontstaat de ruimte om het aantal afgeschreven eenheden als nul-uitstoot mee te nemen in het ETS2-emissieverslag. De vervroeging naar 1 april leidt overigens naar verwachting niet tot problemen voor de leveranciers tot eindgebruik. In de praktijk blijkt dat leveranciers tot eindverbruik het grootste gedeelte van hun jaarverplichting al vooraf afkoopt.

Onderdeel I (artikel 9.7.2.5, tweede en vijfde lid)

De wijziging van het tweede lid ziet op het stellen van regels over de jaarlijkse afschrijving door het bestuur van de NEa van de emissiereductie-eenheden van de rekening van de leverancier tot eindgebruik, voor het voldoen aan de jaarverplichting. Deze regels van afschrijving verschillen voor het aantal en de soorten emissiereductie-eenheden, naar gelang de levering tot eindgebruik heeft plaatsgevonden ten behoeve van de sector land, binnenvaart of zeevaart. De gewijzigde formulering van het vijfde lid is slechts van technisch-juridische aard.

Onderdeel J (artikel 9.7.2.6)

Dit artikel voert een nieuwe soort verificatie in, te weten de verificatie levering tot eindverbruik. Bij het ontbreken van jaarlijks beschikbare contra-informatie van de Douane, is deze verificatie van belang om de NEa meer zekerheid te verschaffen over de volledigheid van de ingevoerde levering tot eindverbruik van de sector binnenvaart en de sector zeevaart. Daarmee is de verificatie levering tot eindverbruik voor de bovengenoemde sectoren de tegenhanger van de inboekverificatie (zie artikel 9.7.4.12), die de juistheid van de ingeboekte hoeveelheden geleverde hernieuwbare energie beoogt te controleren.

Onderdeel L (artikel 9.7.3.1)

De strekking van de voorgestelde wijziging van dit artikel is vergelijkbaar met het huidige artikel, met dien verstande dat de hernieuwbare eenheid wordt vervangen door de emissiereductie-eenheid, die een bijdrage aan de jaarverplichting vertegenwoordigt van één kg CO₂-equivalent-ketenemissiereductie. Bij ministeriële regeling wordt een rekenregel vastgesteld voor de omrekening van gigajoule hernieuwbare energie naar kg CO₂-equivalent-ketenemissiereductie. Deze rekenregel zal een onderscheid maken in de berekening van vloeibare en gasvormige energiedragers (gasvormige en vloeibare biobrandstof, waterstof, hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong) en de berekening van hernieuwbare elektriciteit. De (verschillende soorten) emissiereductie-eenheden kunnen alleen in het Register hernieuwbare energie vervoer worden gehouden, wat betekent dat deze eenheden alleen een functie hebben in de systematiek hernieuwbare energie voor vervoer.

Onderdeel M (artikel 9.7.3.2, tweede lid)

Dit artikel voert in het tweede lid twee nieuwe eenheden in, de emissiereductie-eenheid hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong en de emissiereductie-eenheid elektriciteit. De emissiereductie-eenheid hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong betreft de soort emissiereductie-eenheid die het Register hernieuwbare energie vervoer bijschrijft voor de inboeking van een geleverde hoeveelheid hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong. Met de invoering van deze soort emissiereductie-eenheid wordt mogelijk om van de leverancier tot eindverbruik te verlangen dat hij een bij algemene maatregel van bestuur te stellen minimumhoeveelheid van die soort hernieuwbare energie gebruikt bij het voldoen aan zijn jaarverplichting. De emissie-reductie-eenheid elektriciteit is bedoeld om de brandstofleverancier in staat te stellen om een prestatie hernieuwbare energie in elektriciteit te herkennen. Dit is van belang voor dezelfde brandstofleverancier die over dezelfde soort en hoeveelheid geleverde brandstoffen ook een verplichting heeft op grond van het systeem van verhandelbare emissierechten (Hoofdstuk 16, afdeling 16. 2. 2A, van de Wet milieubeheer). In dat systeem moet hij als brandstofleverancier een emissieverslag indienen, waarbij hij zich niet hoeft te verantwoorden over de hoeveelheid brandstoffen voor zover hij in de context van het systeem hernieuwbare energie vervoer aan zijn jaarverplichting voldoet. Een opvoer van een nul-uitstoot in het emissieverslag is echter slechts toegestaan voor zover de prestatie hernieuwbare energie in brandstoffen gebeurt; een prestatie hernieuwbare energie vervoer met elektriciteit leidt niet tot een nul-uitstoot in het emissieverslag, omdat elektriciteit geen onderdeel uitmaakt van dat onderdeel van het systeem van verhandelbare emissierechten.

Onderdeel S (artikel 9.7.3.9 nieuw)

Ten behoeve van het rekenen met een emissiefactor nul in het emissieverslag (in tonnen CO₂-equivalenten), moet de brandstofleverancier weten wat de energiebijdrage van de emissiereductie-eenheden (in CO₂-equivalenten ketenemissiereductie) is die hij in zijn hoedanigheid van leverancier tot eindverbruik voor de nakoming van zijn jaarverplichting gebruikt heeft. Het artikel draagt het bestuur van de emissieautoriteit op om met behulp van de gegevens die de inboekers over ingeboekte leveringen van hernieuwbare energie in het Register hernieuwbare energie vervoer hebben ingevoerd, zowel voor de sector land als de sector binnenvaart jaarlijks een energiebijdrage per soort emissiereductie-eenheid te berekenen, voor zover het gebruik van die desbetreffende soort emissiereductie-eenheid bij het voldoen aan de jaarverplichting in die sector toegestaan is.

Onderdeel U (artikel 9.7.4.1)

Evenals het gewijzigde artikel 9.7.2.1 van de Wet milieubeheer, dat onderdeel is van de paragraaf over de jaarverplichting hernieuwbare energie, brengt dit artikel de nieuwe sector- en CO₂-ketenemissiesturing tot uitdrukking voor het inboeken van geleverde hernieuwbare energie. In de nieuwe systematiek hernieuwbare energie vervoer gebeurt het inboeken per sector en schrijft het Register hernieuwbare energie vervoer sectorspecifieke reductie-eenheden bij. De bestaande bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de inboeker, breidt de Wet milieubeheer naar de inboekdienstverlener uit.

Onderdeel V (artikel 9.7.4.2)

Het wetsvoorstel wijzigt artikel 9.7.4.2 van de Wet milieubeheer om drie redenen. Ten eerste voorziet de wijziging in een betere grondslag om de algemene bevoegdheid om hoeveelheden geleverde vloeibare biobrandstof in te boeken omwille van de bijschrijving van emissiereductie-eenheden, te beperken tot biobrandstoffen en mengsels van biobrandstoffen en fossiele brandstoffen die in de bijlage van de ministeriële regeling opgesomd zijn. Daarnaast verschaft de wijziging de bevoegdheid om van de inboeker van een geleverde vloeibare biobrandstof te verlangen dat hij aangeeft of hij de biobrandstof in pure vorm of als onderdeel van een mengsel geleverd heeft en indien het laatste het geval is, wat de soort en hoeveelheid vergezellende fossiele brandstof was. Op deze manier worden de inboekverificateur en de NEa in staat gesteld om de juistheid van de ingeboekte vloeibare biobrandstof te controleren. De laatste wijziging voorziet in de mogelijkheid om voor bioLPG en bioLNG een uitzondering te maken op het vereiste dat de inboeker de massabalans van biobrandstoffen voert over de opslaglocatie waar de biobrandstof zich direct voorafgaand aan de levering aan de Nederlandse markt bevond. De reden hiervoor is dat bioLNG na de productielocatie in de regel niet meer op een accijnsgoederenplaats voor minerale oliën terecht komt, maar in opslagvaten door opleggers verplaatst wordt.

Onderdeel W (artikel 9.7.4.4)

Met de overgang binnen de systematiek hernieuwbare energie van een energiesturing naar een CO₂-ketenemissie- en sectorsturing, zijn vermenigvuldigers niet langer aan de orde. In plaats daarvan bevat de richtlijn hernieuwbare energie referentiewaarden waarin al een beoogd voordeel is verwerkt, zodat het huidige tweede lid kan komen te vervallen.

Onderdeel X (artikel 9.7.4.5)

De in het huidige eerste lid, onderdeel d, opgenomen delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling regels te kunnen stellen over het geaggregeerd inboeken van elektriciteit, is verplaatst naar het nieuw voorgestelde artikel 9.7.4.1, derde lid, waarbij ook regels gesteld worden over de daaraan gerelateerde inboekdienstverlener.

Met het onderhavig nieuw geformuleerde onderdeel d kunnen regels worden gesteld voor de administratieve organisatie van de inboeker met maatregelen van interne beheersing en controle voor het inboeken van geleverde hernieuwbare energie.

Onderdeel Y (artikel 9.7.4.6)

De wijziging van dit artikel brengt de nieuwe CO₂-ketenemissiesturing tot uitdrukking in de context van de bijschrijving per sector door het Register hernieuwbare energie vervoer. Een gevolg van de overgang van een energiesturing naar een CO₂-ketenemissiesturing, is dat binnen de systematiek hernieuwbare energie vervoer de dubbeltelling van betere biobrandstoffen wordt afgeschaft. De afschaffing van de mogelijkheid van dubbeltelling heeft echter het ongewenste beleidsgevolg dat biobrandstoffen vervaardigd van vetten uit de categorie 3 (zie wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie, bijlage IX-deel B) een hogere waarde verkrijgen dan vetten uit de categorieën 1 en 2. De reden hiervoor is dat de inboeking van vetten uit die categorieën tot de bijschrijving van een emissiereductie-eenheid overig leidt, te weten een soort emissiereductie-eenheid die minder beperkingen heeft dan de emissiereductie-eenheid bijlage IX-deel B, die het Register hernieuwbare energie vervoer bijschrijft voor een ingeboekte hoeveelheid geleverd vet categorie 3. Om aan dit ongewenste rechtsgevolg tegemoet te komen, biedt het artikel in het vijfde lid de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een correctiefactor (een vermenigvuldiger kleiner dan één) te stellen bij de berekening van het aantal bij te schrijven emissiereductie-eenheden overig, terwijl de bevoegdheid bestaat om binnen de categorie overig een onderscheid tussen grondstoffen te maken.

Onderdeel AA (artikel 9.7.4.8)

Met de overgang binnen de systematiek hernieuwbare energie van een energiesturing naar een CO₂-ketenemissie- en sectorsturing is een vermenigvuldiger als dubbeltelling niet langer aan de orde. In plaats daarvan bevat de richtlijn hernieuwbare energie referentiewaarden waarin al een beoogd voordeel is verwerkt, zodat het artikel kan komen te vervallen. Met het vervallen van de dubbeltelling en haar verificatie, is ruimte ontstaan om in het artikel een nieuwe vorm van verificatie neer te leggen, te weten de verificatie biomassa. De noodzaak voor deze verificatie houdt verband met de mogelijkheid om voor bepaalde vloeibare biobrandstoffen de inboeker te ontslaan van de verplichting om de massabalans van biobrandstoffen te voeren over de locatie waar de biobrandstof zich direct voorafgaand aan de levering van de Nederlandse markt bevond. Deze uitzondering houdt verband met de wenselijkheid om inboekers de mogelijkheid te geven om geleverde hoeveelheden ingevoerd bioLPG en bioLNG aan de Nederlandse markt voor vervoer te laten inboeken. Omdat deze brandstoffen in (met opleggers verplaatsbare) opslagvaten direct vanaf de fabriek aan de Nederlandse markt voor vervoer geleverd worden en voor de inboeker vrijwel onmogelijk is om toestemming te verkrijgen om de massabalans van biobrandstof over de fabriek te voeren), voert het wetsvoorstel de verificatie biomassa in. Deze verificatie vindt plaats op de locatie waar de bioLPG en bioLNG in opslagvaten terecht komt en verschaft de inboeker een manier om aan te

tonen dat hij een hoeveelheid vloeibare biobrandstof ter grootte van de inboeking heeft geleverd. De verificatie biomassa is tot buiten Nederland gevestigde fabrieken beperkt. Het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer zullen de verificatie uitwerken en onder meer het vereiste bevatten dat een direct verband moet bestaan tussen de locatie waar de verificatie plaatsvond en de herkomst van de opslagvaten waarvan de bioLPG of bioLNG aan de Nederlandse markt geleverd is.

Onderdeel AE (artikel 9.7.4.13)

De in artikel 9.7.4.13 opgenomen bevoegdheid van het bestuur van de NEa tot ambtshalve vaststelling van de ingeboekte energie, indien niet is voldaan aan de in paragraaf 9.7.4 genoemde artikelen, wordt met deze wijziging uitgebreid naar een onderscheid tussen de sectoren land, binnenvaart en zeevaart.

Onderdeel AI (artikel 9.7.5.3)

Dit betreft een wijziging van juridisch-technische aard.

Onderdeel AL (artikel 9.7.6.1)

Het gewijzigde tweede lid van artikel 9.7.6.1 van de Wet milieubeheer stelt voor de fabrikant van hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong soortgelijke vereisten als voor de fabrikant van biobrandstoffen gelden.

Onderdeel AN (artikel 9.7.6.3)

Artikel 9.7.6.3 van de Wet milieubeheer draagt de NEa op om toezicht te houden op de conformiteitbeoordelinginstanties (hierna: CBI's) die namens het duurzaamheidssysteem en in het kader van de naleving van duurzaamheids- of broeikasgasemissiereductiecriteria voor grondstoffen voor biobrandstof en biobrandstof onafhankelijke audits uitvoeren. De wijziging breidt deze taak uit naar CBI's die werkzaamheden namens vrijwillige systemen uitvoeren. Op advies van de Raad van State, bevat de wijziging van het artikel ook de opdracht aan de NEa om toe te zien op de CBI's die (namens het duurzaamheidssysteem of het vrijwillige systeem) de juistheid en volledigheid controleren van de gegevens die door marktdeelnemers in de Uniedatabank ingevoerd worden.

Onderdeel AO (titel 9.8, nieuw)

Het wetsvoorstel geeft aan titel 9.8 van de Wet milieubeheer een geheel nieuwe invulling. Met het schrappen door de Uniewetgever van de reductieverplichting in de EG-richtlijn brandstofkwaliteit en de intrekking van de gekoppelde uitvoeringrichtlijn (EU) 2015/652³¹, komt de titel vrij voor bepalingen die de zogenaamde raffinagereductie vervoersbrandstoffen regelen. Deze titel geeft invulling aan de mogelijkheid om gebruikte hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong vervaardigd met behulp van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare bronnen) bij de vervaardiging van biobrandstoffen en conventionele vervoersbrandstoffen mee te tellen bij de berekening van de minimumbijdrage aan het behalen van het aandeel hernieuwbare energie die de lidstaat aan zijn brandstofleveranciers moet opleggen (neergelegd in artikel 25, tweede lid, onderdeel a, richtlijn hernieuwbare energie).

³¹ *richtlijn (EU) 2015/652*: Richtlijn (EU) 2015/652 tot vaststelling van berekeningsmethoden en rapportageverplichtingen overeenkomstig Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof (PbEU 2015, L 107).

Het systeem van raffinagereductie vervoersbrandstoffen voorziet in een beloning voor het gebruik van hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong bij de vervaardiging van biobrandstoffen en conventionele vervoersbrandstoffen, in de vorm van een inboekbevoegdheid die leidt tot de bijschrijving in het Register raffinagereductie-eenheden van een zogenaamde raffinagereductie-eenheid. Van deze verhandelbare eenheden bestaan twee soorten, te weten de raffinagereductie-eenheid conventionele vervoersbrandstof bij het gebruik van een hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong in een raffinaderij als tussenproduct bij de vervaardiging van een conventionele vervoersbrandstof en de raffinagereductie-eenheid biobrandstof, indien de hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong in een raffinaderij gebruikt wordt als tussenproduct bij de vervaardiging van een biobrandstof. Overeenkomstig de inboekbevoegdheid van het systeem van hernieuwbare energie vervoer, moet de inboekbevoegdheid van het systeem van de raffinagereductie vervoersbrandstoffen ingeboekte hoeveelheden hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong laten verifiëren.

Paragraaf 9.8.1

Deze paragraaf bevat het begrippenkader van titel 9.8 van de Wet milieubeheer.

Paragraaf 9.8.2, artikelen 9.8.2.1 en 9.8.2.2

Deze paragraaf beschrijft de twee soorten raffinagereductie-eenheden en hun eigenschappen, waarbij bepalingen die voor de emissiereductie-eenheid uit titel 9.7 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing verklaard worden.

Paragraaf 9.8.3, artikelen 9.8.3.1, 9.8.3.6 en 9.8.3.7

Deze paragraaf beschrijft de inboekbevoegdheid van de raffinaderijhouder voor hoeveelheden in hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong die hij bij de vervaardiging van conventionele vervoersbrandstoffen en biobrandstoffen in zijn raffinaderij heeft gebruikt. Artikel 9.8.3.1 van de Wet milieubeheer bepaalt dat de raffinaderijhouder voor 1 maart de hoeveelheden in het vorige kalenderjaar gebruikte hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong in het Register raffinagereductie-eenheden moet inboeken. De hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong moet aan de broeikasgasemissiereductiedrempel voldoen. De ingeboekte hoeveelheden in zijn raffinaderij gebruikte hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong bij de vervaardiging van biobrandstoffen en conventionele vervoersbrandstoffen, moet de raffinaderijhouder ingevolge artikel 9.8.3.6 van de Wet milieubeheer laten verifiëren. Volgens artikel 9.8.3.7 van de Wet milieubeheer, mag de NEa eventueel onjuiste inboekingen ambtshalve vaststellen.

Paragraaf 9.8.4, artikelen 9.8.4.1, 9.8.4.3 en 9.8.4.5

De inboeking van gebruikte hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong in de raffinaderij ingevolge artikel 9.8.3.1, alsmede de bijschrijving van de soort raffinagereductie-eenheid naar aanleiding van de inboeking, gebeurt in het elektronische Register raffinagereductie-eenheden. Deze raffinagereductie-eenheden kunnen uitsluitend in het register gehouden worden en zijn in het register tussen rekeningen over te schrijven. Evenals in het Register hernieuwbare energie vervoer vervoer van titel 9.7 van de Wet milieubeheer, kent ook het Register raffinagereductie-eenheden een mogelijkheid om de raffinagereductie-

eenheden die na de jaarafsluiting op de rekening staan, in beperkte mate voor een volgend kalenderjaar te sparen.

Paragraaf 9.8.5

De laatste paragraaf van titel 9.8 van de Wet milieubeheer behandelt de naleving van de broeikasgasemissiereductiecriteria en broeikasgasemissiereductiedrempels en bestaat uit twee artikelen. Artikel 9.8.5.1 van de Wet milieubeheer voert de verplichting voor de raffinaderijhouder in om een gecertificeerde schakel van een (door de Europese Commissie) erkend vrijwillig systeem voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong te zijn, als bedoeld in artikel 30, vierde lid, van de richtlijn hernieuwbare energie. Als gecertificeerde schakel is de raffinaderij dan onderdeel van een keten van gecertificeerde schakels. Dit betekent ook dat de raffinaderijhouder een massabalans (van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong) over de hoeveelheid ontvangen, opgeslagen en gebruikte hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong over de raffinaderij moet voeren. Artikel 9.8.5.2 van de Wet milieubeheer geeft invulling van de verplichting aan de lidstaat om toezicht te houden op een certificeringsorgaan dat namens het vrijwillige systeem in het kader van de naleving van broeikasgasemissiereductiecriteria de raffinaderij controleert.

Onderdeel AP (artikel 18.2f, tweede lid)

In artikel 18.2f, tweede lid, wordt de NEa aangewezen als de organisatie voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 9.2.2.6a en titels 9.7 en 9.8. Artikel 9.2.2.6a heeft inmiddels als delegatiegrondslag voor nadere regels met betrekking tot de duurzaamheid van brandstoffen geen functie meer; dit is overgenomen door de regelgeving bij of krachtens de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer. Derhalve is ook de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 9.2.2.6a door de NEa niet meer noodzakelijk.

Onderdeel AQ (artikel 18.6b)

De bevoegdheid van de NEa tot het opleggen van een last onder dwangsom wordt uitgebreid naar artikel 9.7.2.6 en de nieuw geformuleerde artikelen 9.8.3.6 en 9.8.5.1.

Onderdeel AR (artikel 18.16s)

Dit betreft wijzigingen en aanvullingen van de in artikel 18.16s opgenomen artikelen waarbij in geval van overtreding door de NEa een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Artikel II

Deze wijziging van de Wet op de accijns is van juridisch-technische aard. In artikel 71h van de Wet op de accijns worden de brandstoffen vastgesteld die in aanmerking komen voor teruggaaf van accijns. Daarbij wordt verwezen naar biobrandstof, zoals gedefinieerd in de Richtlijn hernieuwbare energie, en naar hernieuwbare brandstof, met een verwijzing naar de Wet milieubeheer. Aangezien de desbetreffende verwijzingen naar de Richtlijn hernieuwbare energie en de Wet milieubeheer zijn aangepast, dienen de verwijzingen overeenkomstig te worden aangepast in artikel 71h van de Wet op de accijns.

Artikel III

De in het eerste lid opgenomen overgangsbepaling regelt dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (in de regel per 1 januari van enig kalenderjaar) voor de afsluiting van het voorgaande kalenderjaar, die in het navolgende eerste en tweede kwartaal plaatsvindt, de oude wet- en regelgeving hernieuwbare energie vervoer van titel 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer van toepassing blijft (eerbiedigende werking). Dit betekent bijvoorbeeld dat indien de regelgeving op 1 januari 2026 in werking treedt, voor de afsluiting van het kalenderjaar 2025 en de daarvoor geldende jaarverplichting (welke in het eerste en tweede kwartaal van 2026 plaatsvindt) nog de regelgeving van toepassing is zoals deze gold in 2025.

In het tweede en het derde lid zijn de overgangsbepalingen voor de afschrijving (of bijschrijving) van verhandelbare eenheden bij een ambtshalve vaststelling van de levering tot eindverbruik onderscheidenlijk de ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie neergelegd. Samen-gevat leidt de overgangsbepaling voor de ambtshalve vaststelling van de levering tot eindverbruik tot een afschrijving (of bijschrijving) van een emissiereductie-eenheid in de sector land, omdat de jaarverplichting in de huidige systematiek hernieuwbare energie vervoer op geleverde brandstoffen aan deze sector ziet, terwijl de overgangsbepaling voor de ambtshalve vaststelling van de ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie tot een afschrijving (of bijschrijving) van een emissiereductie-eenheid in dezelfde sector leidt als die destijds beleverd is.

Daarnaast regelt het vierde en vijfde lid de overgang van een sectorbrede systematiek met energiesturing naar een systematiek met sector- en CO₂-ketensturing. De overgang is aan de orde wanneer het Register hernieuwbare energie vervoer op 1 mei 2026 het gedeelte van de HBE-saldi van rekeninghouders uit 2025, dat voor sparen in aanmerking komt, op de rekening van de desbetreffende rekeninghouders voor kalenderjaar 2026 bijschrijft. De omrekening van de HBE (die één gigajoule hernieuwbare energie vertegenwoordigt) naar een emissiereductie-eenheid (die voor één kg CO₂-equivalent-ketenemissiereductie staat), gebeurt met behulp van de broeikasgasemissiereductiebijdrage van de ingeboekte hernieuwbare energie, bedoeld in artikel 33, eerste lid, van de Regeling energie vervoer, zoals gepubliceerd uiterlijk op 1 juli 2025, met dien verstande dat de bijdrage van beter fossiele brandstof, bedoeld in artikel 9.8.1.1 van deze wet en in weervil van artikel 33, tweede lid, van de Regeling energie vervoer, van de berekening uitgezonderd is. De verdeling van de ERE's over de sectoren land, binnenvaart en zeevaart gebeurt per soort (conventioneel, geavanceerd, bijlage IX-B en overig) overeenkomstig de inboekingen van geleverde hernieuwbare energie aan die sectoren in kalenderjaar 2025, waarbij inboekingen voor een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie aan luchtvaartuigen aan de sector land toegerekend worden.

Artikel IV

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 vervoer die

uitgaat van een kalenderjaar, die op 1 januari begint en op 31 december eindigt, wordt beoogd om het wetsvoorstel op 1 januari 2026 in werking te laten treden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen