

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 november 2024 en het nader rapport d.d. 15 mei 2025, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juli 2024, nr. 2024001618, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 november 2024, nr. W17.24.00167/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, waarbij in de paragrafen 3 en 4 van het advies tevens mijn reactie op de opmerkingen van de Afdeling is opgenomen. En ten slotte wordt in paragraaf 5 nog een toelichting gegeven op aanvullende wijzigingen die in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn opgenomen.

Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2024, no.2024001618, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het wetsvoorstel voorziet met een wijziging van onder andere de Wet milieubeheer in de implementatie van onderdelen van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie (hierna: RED III) die betrekking hebben op de vervoerssector.² In het kader van de implementatie wordt ervoor gekozen om de doelstelling op basis van de RED III voor de vervoerssector te behalen door middel van CO₂-ketenemissiesturing. Ook zullen brandstofleveranciers in de nieuwe systematiek zich per vervoersbestemming (land, binnen-, lucht- en zeevaart) moeten verantwoorden over de geleverde brandstoffen. Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe titel 9.8 van de Wet milieubeheer in regels om de emissiereductie bij de vervaardiging van brandstoffen in een raffinaderij mee te tellen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om nader in te gaan op de vraag of het toezicht op CO₂-ketenemissiesturing voldoende robuust is voor de beoogde invoering van deze wijze van sturing. Daarnaast adviseert de Afdeling om meer inzicht te geven in de wijze waarop de tijdige en volledige implementatie van de RED III wordt gerealiseerd. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en zo nodig het voorstel wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud RED III

De RED III maakt deel uit van een pakket van maatregelen van de Europese Unie dat als doelstelling heeft om de Europese Unie uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te maken en in 2030 een vermindering van ten minste 55% broeikasgasemissies ten opzichte van de niveaus van 1990 te realiseren.³

De richtlijn hernieuwbare energie (hierna: RED)⁴ wordt door de RED III gewijzigd. Deze richtlijn beoogt de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik⁵ van energie te vergroten. Dit aandeel wordt met elke wijziging van de RED verhoogd.⁶ De RED III bepaalt dat de lidstaten van de Europese Unie gezamenlijk ervoor dienen te zorgen dat het aandeel hernieuwbare energie in 2030, ten opzichte van 1990, ten minste 42,5% bedraagt en gezamenlijk te streven naar een aandeel van 45%.⁷ Om de bovengenoemde doelstelling te halen, stelt iedere lidstaat een nationale bijdrage vast.⁸

De RED bepaalt dat de lidstaat zijn nationale brutoeindverbruik hernieuwbare energie berekent door bij elkaar op te tellen: het brutoeindverbruik van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, het brutoeindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor de verwarmings- en koelings-

² 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 2023, L 2413).

³ Het zogenoemde Fit For 55-pakket, bedoeld ter uitwerking van de Europese Klimaatwet, 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).

⁴ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking) (PbEU 2018, L 328). Dit was de tweede richtlijn hernieuwbare energie en wordt daarom ook wel aangeduid als RED II.

⁵ Dat betekent in dit verband dat ook meetelt hernieuwbare energie die een nuttige toepassing krijgt in de installatie waar zij wordt opgewekt. Zie voorts de definitie in artikel 7 van de RED.

⁶ Onder de RED II was dit aandeel bijvoorbeeld 32%.

⁷ Zie artikel 3, van de RED III.

⁸ Het indicatieve Europese doel voor Nederland bedraagt 39%, zie de update van het Integraal Nationaal Plan Energie en Klimaat 2021–2030, p. 9.

sector, en het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector.

Ten aanzien van energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector, dient elke lidstaat ingevolge artikel 25 van de RED zijn brandstofleveranciers te verplichten dat ze tegen 2030 een minimumbijdrage leveren aan het behalen van de (lidstaat)verplichting, uitgedrukt in een minimumaandeel hernieuwbare energie van ten minste 29% of uitgedrukt in een minimumpercentage van reductie van broeikasgasintensiteit van 14,5%. De laatstgenoemde optie betreft een nieuw alternatief. Het betekent dat de lidstaat de brandstofleveranciers verplicht tot een broeikasgasemissiereductie in de keten van 14,5% ten opzichte van een uitgangswaarde.

2. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel wijzigt de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van de RED III. Het wetsvoorstel voorziet enkel in de implementatie van bepalingen uit de RED III die zien op de vervoerssector. Overige onderdelen van de RED III worden door middel van afzonderlijke wetsvoorstellen geïmplementeerd.

Op hoofdlijnen wijzigt het wetsvoorstel de bestaande systematiek van de Wet milieubeheer op vier onderdelen. Het wetsvoorstel maakt allereerst gebruik van de nieuwe optie in artikel 25 van de RED III van reductie van broeikasgasintensiteit.⁹ Hierdoor zullen brandstofleveranciers met een jaarverplichting in de systematiek hernieuwbare energie vervoer, de zogenoemde leveranciers tot eindverbruik, een broeikasgasemissiereductie in de keten van 14,5% ten opzichte van een uitgangswaarde dienen te behalen.

Aan de jaarverplichting moet de brandstofleverancier voldoen met de (verhandelbare) emissiereductie-eenheden (hierna: ERE) die in het register hernieuwbare energie voor een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie bijgeschreven worden. De keuze voor de nieuwe optie van reductie van broeikasgasintensiteit betekent een wijziging ten opzichte van de huidige jaarverplichting in de Wet milieubeheer. De huidige verplichting houdt in dat brandstofleveranciers worden verplicht tot het behalen van een jaarlijks vastgesteld minimumaandeel hernieuwbare brandstofeenheden (hierna: HBE's).

Ten tweede vindt een overgang plaats naar een sectorspecifieke sturing. In de huidige systematiek geldt de jaarverplichting voor bepaalde brandstoffen die door de brandstofleverancier voor eindgebruik aan voornamelijk landgebonden bestemmingen geleverd worden. In de nieuwe systematiek zal de brandstofleverancier zich per vervoersbestemming (land, binnen-, lucht- en zeevaart) moeten verantwoorden over de geleverde brandstoffen.¹⁰ Dit houdt in dat de brandstofleverancier aan zijn verplichting moet voldoen met een verhandelbare ERE, die in beginsel afkomstig is van een geleverde soort hernieuwbare energie aan de desbetreffende vervoersbestemming en zo de bijdrage binnen de vervoerssector weergeeft.

De keuze voor de nieuwe optie in artikel 25 van de RED III van reductie van broeikasgasintensiteit betekent in de derde plaats ook een wijziging in de systematiek van energiesturing. Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe systematiek van afrekening en beloning op broeikasgasketenbelasting en

⁹ Zie voorgesteld artikel 9.7.2.1 van de Wet milieubeheer.

¹⁰ Zie voorgesteld artikel 9.7.3.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

-besparing, de zogenoemde CO₂-ketenemissiesturing.¹¹ Dat betekent dat de volledige milieubelasting van hernieuwbare energie, zoals een biobrandstof, meetelt, van de bron tot het moment van gebruik. Niet alleen de uitstoot van broeikasgassen aan de uitlaat van het voer- of (lucht)vaartuig telt mee, maar ook de broeikasgassen die vrij zijn gekomen bij het productieproces van hernieuwbare energie, bij het punt van inzameling van hernieuwbare energie en bij de handel in hernieuwbare energie. Het gaat dus om de totale reductie in alle schakels van de brandstofketen.

Ten slotte voorziet het wetsvoorstel in een nieuwe titel 9.8 van de Wet milieubeheer met regels over de zogenoemde raffinagereductie vervoersbrandstoffen. Voor de productie van brandstof kan een raffinaderij gebruikmaken van hernieuwbare energie van niet-biologische oorsprong (bijvoorbeeld waterstof). Ook deze inzet van hernieuwbare energie in raffinaderijen kan door brandstofleveranciers worden gebruikt om aan hun jaarverplichting te voldoen.¹²

3. Robuustheid systeem van toezicht

Het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van de RED II voorzag destijds aanvankelijk in een nieuw instrument voor de brandstofleverancier om te voldoen aan zijn reductieverplichting, de broeikasgasreductie-eenheid (BKE). Dit zou dan in de plaats treden van de bestaande systematiek van de HBE's uit titel 9.7 van de Wet milieubeheer. Met de introductie van de BKE zou volgens de toelichting een expliciete sturing op broeikasgasemissiereductie in de brandstofketen mogelijk worden.¹³

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en het Adviescollege toetsing regeldruk, werd besloten om het wetsvoorstel, voor zover dit betrekking had op het instrument van de BKE, voorlopig niet in werking te laten treden. Reden daarvoor was de beperkte controleerbaarheid van de behaalde broeikasgasbesparing. Een aantal in dit verband relevante ontwikkelingen, zoals de invoering van een in de RED II aangekondigde Uniedatabank (zie nader hieronder), zou volgens de toelichting eerst worden afgewacht. Pas als die ontwikkelingen hadden geleid tot een robuuster systeem, zou besloten worden tot invoering van het instrument van de BKE.¹⁴ Daar is het toen echter niet van gekomen omdat de Uniedatabank nog niet operationeel was.

Het wetsvoorstel beoogt (opnieuw) de overgang van een afrekening en beloning op basis van energie-inhoud naar een afrekening en beloning op basis van CO₂-ketenemissiesturing. Daarbij wordt, vergelijkbaar met de BKE, een nieuw soort emissiereductie-eenheid ingevoerd, de hiervoor genoemde ERE. In haar Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidsstoets (HUF-toets) stelt de NEa dat de kans op fraude en misbruik toeneemt en fraude of misbruik moeilijker is vast te stellen bij een afrekening en beloning op basis van CO₂-ketenemissiesturing. Dit omdat de CO₂-prestatie van een biobrandstof een administratief kenmerk is dat, in tegenstelling tot de energie-inhoud van hernieuwbare brandstof, niet te meten is aan de brandstof zelf. Dit brengt volgens de NEa qua toezicht grote uitdagingen met zich mee.

¹¹ Zie voorgesteld artikel 9.7.2.1 van de Wet milieubeheer.

¹² Zie artikel 25, tweede lid, van de RED III.

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35 626, nr. 3, p. 3.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 626, nr. 3, p. 18.

In de toelichting worden de door de NEa genoemde risico's erkend.¹⁵ Om de risico's die gepaard gaan met CO₂-ketenemissiesturing te verminderen zijn volgens de toelichting diverse maatregelen genomen. De RED III geeft volgens de toelichting betere handvatten voor zowel publiek als privaat toezicht aan de lidstaat. In dat kader vermeldt de toelichting dat het beschikbaar komen van de Uniedatabank van aanzienlijke waarde wordt geacht voor het versterken van de transparantie en het verbeteren van de toezichtmogelijkheden.

Het wetsvoorstel voorziet in het gebruik van de Uniedatabank.¹⁶ Dit is een aanvulling ten opzichte van de bestaande controle mogelijkheden.¹⁷ De Uniedatabank is een databank waarin gegevens worden bijgehouden van alle transacties die betrekking hebben op vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstoffen.¹⁸ De gegevens die door marktdeelnemers in de Uniedatabank worden ingevoerd worden geverifieerd door bestaande certificeringsorganen van duurzaamheidssystemen en vrijwillige systemen.¹⁹

Op dit moment is de Uniedatabank slechts ten dele operationeel en is nog onduidelijk wanneer zij volledig operationeel zal zijn.²⁰ Het wetsvoorstel voorziet niet in toezicht door de NEa op de werkzaamheden van de certificeringsorganen ten aanzien van de verificatie van in de Uniedatabank ingevoerde gegevens.²¹

De vraag blijft of het systeem van toezicht zo voldoende robuust is. De toelichting biedt nog onvoldoende inzicht in het antwoord op deze vraag. Zo ontbreekt in de toelichting een overzicht van de extra toezichtmogelijkheden die beschikbaar zijn ten opzichte van de situatie ten tijde van de implementatie van de RED II. Ook ontbreekt een analyse van de resterende risico's in het toezicht ten aanzien van de verschillende schakels van de keten, die zich ook deels buiten de Europese Unie kunnen bevinden.

Ten aanzien van die risico's rijst de vraag of extra maatregelen kunnen worden getroffen, bijvoorbeeld door de toezichtstaak van de NEa ten aanzien van certificeringsorganen uit te breiden. Daarbij dient tevens te worden aangegeven wat de mogelijke impact is op de betrouwbaarheid van ingevoerde gegevens inzake ketenemissiereductie indien het risico

¹⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.2, «CO₂-ketenemissiesturing».

¹⁶ Zie de aanpassing van de delegatiegrondslag in voorgesteld artikel 9.7.1.3 van de Wet milieubeheer.

¹⁷ De NEa controleert de volledigheid van de hoeveelheid door de brandstofleverancier geleverde brandstoffen die onder de jaarverplichting vallen door gebruik te maken van de gegevens van de Douane. Hoewel de Douane de NEa daarmee contra-informatie verschaft voor de sector land, kan de Douane de NEa niet van contra-informatie voorzien voor de (nieuwe) sectoren luchtvaart, binnenvaart en zeevaart. Om dit te ondervangen voorziet het wetsvoorstel voor deze sectoren in een verificatieverplichting voor de ingevoerde levering tot eindverbruik. Deze verplichting zal gelden naast de bestaande verificatieverplichting voor de sector land.

¹⁸ De RED III bepaalt dat lidstaten gebruik mogen maken van een reeds bestaande nationale databank die is afgestemd op de Uniedatabank om de nationaal opgehaalde gegevens direct in de Uniedatabank in te kunnen voeren. Het Register hernieuwbare energie (register) is de nationale databank die in Nederland wordt gekoppeld aan de Uniedatabank. In het register boekt de brandstofleverancier een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie in, in de vorm van een ERE, om aan zijn (nationale) jaarverplichting binnen de sector te voldoen. Deze gegevens worden ook in de Uniedatabank gebruikt.

¹⁹ Zie artikel 31bis, vijfde lid, van de RED III.

²⁰ Zie de nieuwsbrief hernieuwbare energie van de NEa van 30 oktober 2024, te raadplegen via <https://nederlandseemis.m6.mailplus.nl/archief/mailling-560035.html#Anker%20III>.

²¹ Artikel 9.7.6.3 van de Wet milieubeheer kent aan de NEa wel de taak toe om toezicht te houden op certificeringsorganen die in het kader van de naleving van duurzaamheids- of broeikasgas-emissiereductiecriteria voor grondstoffen voor biobrandstof en biobrandstof onafhankelijke audits uitvoeren.

zich daadwerkelijk voltrekt. Tot slot is het, in het licht van de toenemende complexiteit van het systeem, van groot belang dat de Uniedatabank tijdig volledig operationeel is en goed functioneert. De toelichting bespreekt niet welke consequenties het zou hebben voor het toezicht op CO₂-ketenemissiesturing indien dat niet het geval is.

De Afdeling adviseert in de toelichting inzicht te geven of, en zo ja waarom, het systeem van toezicht in het licht van het voorgaande voldoende robuust is voor de invoering van CO₂-ketenemissiesturing, en zo nodig het voorstel aan te passen door te voorzien in aanvullend toezicht.

In navolging van het advies van de Afdeling is paragraaf 4.2.2 van de memorie van toelichting uitgebreid met onderstaande motivering:

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 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 desbetref-

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

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

fende 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 dubbeltelling 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 anders twee keer zoveel emissiereductie-eenheden bijlage IX-deel B bijgeschreven hebben (de fraudeprikkel bestaat weliswaar nog steeds, maar is met de afschaffing van dubbeltelling met de helft afgenomen). Met het afschaffen van dubbeltelling 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 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 (zie nieuwe artikel 9.7.1.3, onderdeel b, van de Wet milieubeheer).

Waar de overstap naar CO₂-ketensturing met de afschaffing van dubbeltelling 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. Tijdige en volledige implementatie

a. Overige onderdelen RED III

Het wetsvoorstel implementeert alleen die onderdelen van de RED III die betrekking hebben op de vervoerssector. Uit de toelichting, en de transponeringstabel, kan worden afgeleid dat de implementatie van overige onderdelen van de RED III onder de verantwoordelijkheid van andere departementen valt. Voor de meeste bepalingen van de RED III geldt de implementatietermijn van 21 mei 2025. Voor een aantal bepalingen geldt de (reeds verlopen) implementatietermijn van 1 juli 2024.²⁴ Omdat laatstgenoemde bepalingen nog niet in nationale wetgeving zijn omgezet, heeft de Commissie inmiddels een aanmaning verzonden.²⁵

Het is gebruikelijk dat de toelichting en de transponeringstabel op inzichtelijke wijze aangeven hoe de afzonderlijke bepalingen van de desbetreffende richtlijn tijdig en volledig zijn of worden geïmplementeerd.²⁶ De Afdeling wijst in dit verband op de volgende drie punten waarop de toelichting aanvulling behoeft:

- de toelichting bevat geen overzicht van de andere wet- en regelgeving dan de Wet milieubeheer die nodig is voor implementatie van de RED III;*
- vooral ten aanzien van die bepalingen van de RED III waarvoor de implementatietermijn al is verlopen is het van belang om in de toelichting aan te geven wanneer, en door middel van welke wet- en regelgeving, deze bepalingen alsnog zullen worden geïmplementeerd;*
- de transponeringstabel bevat voor een aantal bepalingen van de RED III,²⁷ die door middel van andere wet- en regelgeving dan de Wet milieubeheer zullen worden geïmplementeerd, een beschrijving van de vermoedelijke wijze van implementatie. Dit kan aanleiding geven tot onduidelijkheid. Indien de wijze van implementatie nog niet vast is komen te staan, kan een dergelijke beschrijving daarom beter worden geschrapt.*

²⁴ Artikel 5, eerste lid, van de RED III.

²⁵ Zie INF/4661, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/nl/inf_24_4661/INF_24_4661_EN.pdf. De aanmaning omvat bepalingen die maatregelen voorschrijven die zien op de versnelling en vereenvoudiging van vergunningsprocedures, zowel voor projecten voor hernieuwbare energie als voor de infrastructuurprojecten die nodig zijn om de extra hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem te integreren. Ze omvatten ook de introductie van duidelijke termijnen voor vergunningsprocedures die gericht zijn op specifieke technologieën of soorten projecten, de versterking van de rol van het centrale contactpunt voor aanvragen en het vermoeden dat projecten voor hernieuwbare energie en de bijbehorende netwerkinfrastructuur van groot openbaar belang zijn.

²⁶ Aanwijzing 9.12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁷ Zie bijvoorbeeld de beschrijving in de transponeringstabel ten aanzien van artikel 15 quater, derde lid, artikel 16 bis, derde t/m zesde lid, REDIII.

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande de toelichting aan te vullen en de transponeringstabel aan te passen.

Het wetsvoorstel wijzigt de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van de RED III op het gebied van hernieuwbare energie, alleen voor zover betrekking hebbend op de sector vervoer. De RED III ziet evenwel 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 regelgevingen moeten worden omgezet. Helaas is op dit moment een compleet beeld nog niet beschikbaar, gelet op de verschillende fasen van voorbereiding van de ontwerp-wet- en regelgeving die door de betrokken departementen worden voorbereid en waarbij onderhavig wetsvoorstel één van de eerste implementatievoorstellen betreft die aanhangig wordt gemaakt bij de Tweede Kamer. Voor een compleet beeld van de omzetting van de gehele RED III zullen daarom (te zijner tijd) ook de desbetreffende transponeringstabellen moeten worden geraadpleegd, waarbij gestreefd zal worden naar één complete transponeringstabel.

De transponeringstabel is aangepast en bevat alleen de in de Wet milieubeheer geïmplementeerde bepalingen van de RED III op het gebied van hernieuwbare energie voor de sector vervoer. In de inleiding van de memorie van toelichting is ook duidelijker aangegeven wat de reikwijdte is van dit wetsvoorstel, als onderdeel van een breder traject waarbij ook wet- en regelgeving van andere departementen voor de implementatie nodig is.

b. Omzetting berekeningsvoorschriften emissiereductie

De RED bevat voorschriften voor de berekening van de emissiereductie door de inzet van hernieuwbare brandstoffen. Dit betreft zowel artikel 27 als artikel 31 van de RED.²⁸ Blijkens de toelichting zouden deze bepalingen geen omzetting in nationaal recht vereisen omdat implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen (artikel 27)²⁹ en sprake zou zijn van een richtlijnbeepaling die naar zijn aard geen implementatie behoeft (artikel 31).³⁰

De betreffende richtlijnbeepalingen vereisen echter dat in nationaal recht wordt aangegeven op welke wijze de emissiereductie zal worden berekend. Dit is vooral van belang omdat bij de implementatie van de RED III is gekozen voor de optie om de doelstellingen van de richtlijn voor de vervoerssector te behalen door middel van reductie van broeikasgasintensiteit. De Afdeling wijst erop dat het wetsvoorstel ook al een grondslag biedt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te voorzien in voorschriften voor deze berekening.³¹ De strekking van deze delegatiegrondslag wordt echter onduidelijk door de opmerking in de toelichting dat de artikelen 27 en 31 van de RED geen omzetting zouden vereisen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en de transponeringstabel zo nodig aan te passen.

²⁸ Artikel 27 van de RED heeft betrekking op hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong. Artikel 31 van de RED heeft betrekking op biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen. Laatstgenoemde bepaling is met de RED III niet gewijzigd ten opzichte van de RED II.

²⁹ Zie de transponeringstabel bij de toelichting van het wetsvoorstel.

³⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 626, nr. 3, p. 27.

³¹ Voorgesteld artikel 9.7.4.6, tweede lid, Wet milieubeheer.

Artikel 27 van de RED III bevat in het eerste lid onder andere voorschriften voor de berekening van de broeikasgasemissiereducties, berekeningsvoorschriften waarbij gebruik wordt gemaakt van de in Bijlage V van de richtlijn hernieuwbare energie opgenomen referentiebrandstoffen en de in Bijlage III vastgestelde energie-inhoud van de vervoersbrandstoffen. In het tweede en vijfde lid staan specifieke berekeningsvoorschriften over de minimumaandelen geavanceerde biobrandstoffen/biogas en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (lid 2) en de gemaximeerde hoeveelheid aan de zeevaartsector geleverde energie (lid 5). De berekeningsvoorschriften van deze leden worden door het ministerie toegepast bij de berekeningen van de hoogte van de jaarverplichting en het verschuldigd aantal per soort emissiereductie-eenheden en zoals vastgesteld in het Besluit energie vervoer (zie artikel 9.7.2.1 van de Wet milieubeheer). Bij deze berekeningen wordt ook gebruik gemaakt van de in Bijlage V vastgestelde referentiewaarden (zie gedefinieerde begrip *CO₂-equivalent-ketenemissiereductie*) en de in Bijlage III vastgestelde energie-inhoud van de vervoersbrandstoffen (zie gedefinieerde begrip *energie-inhoud*). Voorts worden deze berekeningsvoorschriften toegepast bij de berekening van de *CO₂-equivalent-ketenemissiereductie*, waarover ingevolge artikel 9.7.4.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld. De leden drie en vier van artikel 27 adresseren de Europese Commissie en behoeven derhalve niet te worden omgezet.

Ook het zesde lid van artikel 27 behoeft niet te worden omgezet, omdat dit wordt geregeld via erkenning door de Europese Commissie van vrijwillige systemen ex artikel 30, vierde lid, van de RED III.

Artikel 31 van de RED III wordt overigens met de wijzigingsrichtlijn niet gewijzigd en is ook geen onderwerp van dit wetsvoorstel; artikel 31 is daarom uit de transponeringstabel verwijderd. Over de toepassing van artikel 31 (en dan met name het eerste lid), met berekeningsvoorschriften van het broeikasgaseffect van onder andere biobrandstoffen, kan nog wel worden opgemerkt dat deze bepaling geen omzetting behoeft, aangezien dit een invulling betreft van de in artikel 29, tiende lid, van de RED III genoemde broeikasgasemissiereductie. Juiste toepassing van deze bepaling wordt verzekerd via de erkenning door de Europese Commissie van vrijwillige systemen ex artikel 30, vierde lid, van de RED III.

In navolging van het advies van de Afdeling is in de transponeringstabel de toelichting van de omzetting van artikel 27 van de RED III aangepast.

5. Overige wijzigingen van het wetsvoorstel

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om nog enkele wijzigingen van het wetsvoorstel toe te lichten, in aanvulling op de wijzigingen naar aanleiding van onderhavig advies van de Afdeling.

In de eerste plaats zijn enkele artikelen aangepast die betrekking hebben op de sectorsturing.

Zo is de sector luchtvaart niet langer meer onderdeel van de aangepaste systematiek hernieuwbare energie en geldt voor deze sector geen jaarverplichting of inboekbevoegdheid meer; de jaarverplichting en de inboekbevoegdheid is dus alleen van toepassing voor de sector land, de sector binnenvaart en de sector zeevaart (zie artikelen 9.7.2.1 en 9.7.4.1 van de Wet milieubeheer). Aanleiding voor deze wijziging is de complexe juridische en beleidsmatige samenhang tussen de RED III en de ReFuelEU

Luchtvaart³². Ten opzichte van de RED III geldt de 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 bijmengeregels niet toegestaan zijn. Het bestaan van de verordening ReFuelEU Luchtvaart heeft tot gevolg dat het systeem hernieuwbare energie vervoer geen sector luchtvaart mag bevatten en derhalve de sector luchtvaart alsnog uit de systematiek hernieuwbare energie dient te komen vervallen.

Ook ten aanzien van de sector zeevaart zijn enkele wijzigingen verwerkt die specifiek zien op de invulling van de levering tot eindverbruik sector zeevaart en de leverancier met een levering tot eindverbruik sector zeevaart. Het nieuwe tweede lid van artikel 9.7.1.2 van de Wet milieu-beheer bevat een delegatiegrondslag om nadere regels in het Besluit energie vervoer op te nemen 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 accijnsgoederen-plaats. 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.

In de tweede plaats is een nieuw artikel 9.7.4.8 opgenomen. 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 RED III 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

³² 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).

de herkomst van de opslagvaten waarvan de bioLPG of bioLNG aan de Nederlandse markt geleverd is.

In de derde plaats is artikel 9.7.5.6 (spaarregels emissiereductie-eenheden) integraal in het wetsvoorstel opgenomen, met een nieuw toegevoegd tweede lid. Dit tweede lid regelt dat van de rekening in het register van de leverancier tot eindverbruik en van de rekening in het register van de inboeker uitsluitend emissiereductie-eenheden per soort gespaard worden van de sector waarin ze leverancier tot eindverbruik onderscheidenlijk inboeker zijn.

En tot slot zijn in het wetsvoorstel nog enkele nieuwe en aangepaste begripsbepalingen opgenomen (o.a. Uniedatabank, hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, massabalans van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong) en wijzigingen aangebracht die van technisch-juridische aard zijn (o.a. artikelen 9.7.2.3, 9.7.2.4, 9.7.2.5).

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

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

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

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