

Vergaderjaar 2013–2014

33 834

Wijziging van de Wet milieubeheer (jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer, hernieuwbare brandstofeenheden en elektronisch register hernieuwbare energie vervoer)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 april 2014

Wijziging van de Wet milieubeheer (jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer, hernieuwbare brandstofeenheden en elektronisch register hernieuwbare energie vervoer)

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van 14 februari 2014. In het navolgende ga ik op de vragen en opmerkingen uit het verslag waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden.

Vooraf wil ik graag nog onder uw aandacht brengen dat het streven van de regering is om de nieuwe systematiek in 2015 van start te laten gaan.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het klopt dat de regering overweegt het «tussenschot» te verwijderen en welke voor- en nadelen dat besluit heeft voor de biobrandstoffensector en hoe de regering tot deze afweging is gekomen.

In eerdere brieven aan uw Kamer (brief van 16 november 2011, Kamerstukken II 2011/12, 32 357, nr. 32, en brief van 3 december 2012, Kamerstukken II 2012/13, 32 813, nr. 22) zijn dit voornemen en de overwegingen daarbij reeds uiteengezet. Kort gezegd verliest het tussenschot aan belang als gevolg van de stijgende jaarverplichting en het gelijk blijven van het tussenschot. Bovendien vermindert het laten vervallen van het tussenschot de administratieve lasten in belangrijke mate.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom nu wordt gekozen voor twee verschillende systemen die later weer in elkaar geschoven moeten worden om aan de eindverantwoording van de Europese Commissie te voldoen.

De richtlijn hernieuwbare energie vervoer (richtlijn 2009/28/EG) verplicht de lidstaten om in 2020 een bepaald percentage aan hernieuwbare energie voor vervoer te realiseren. De lidstaten moeten jaarlijks rappor-

teren aan de Europese Commissie over de gerealiseerde inzet van hernieuwbare energie.

Om de doelstellingen van de richtlijn hernieuwbare energie te bereiken worden bedrijven die vloeibare brandstoffen op de markt voor vervoer brengen, verplicht een percentage hernieuwbare energie op de markt te brengen. Om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk te beperken, zonder verlies van de betrouwbaarheid van de gegevens, wordt een deel van de gegevens die Nederland aan Brussel dient te rapporteren op deze manier verzameld. Deze gegevens worden zoveel mogelijk gebruikt voor de totale rapportage aan Brussel. Met het voorstel voor een nieuwe systematiek wordt vooral een situatie bereikt waarin zowel voor de overheid als voor het bedrijfsleven minder bureaucratie en kosten worden gemaakt, terwijl nog steeds de noodzakelijke gegevens kunnen worden gerapporteerd aan de Europese Commissie en aan uw Kamer.

De leden van de CDA-fractie vroegen in hoeverre de regering bereid is om te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om een transparantieverplichting ten aanzien van de herkomst van fossiele brandstoffen te creëren.

De Europese Commissie werkt aan een voorstel dat een nadere uitwerking geeft aan de Europese brandstofkwaliteitsrichtlijn (richtlijn 98/70/EG). De brandstofkwaliteitsrichtlijn kent ook een CO₂-reductiedoelstelling van 6% voor de brandstofketen voor het wegtransport die in 2020 gehaald moet worden. Brandstofleveranciers moeten in 2020 aantonen dat ze aan de CO₂-reductieverplichting hebben voldaan en de herkomst van de brandstoffen rapporteren. Het voorstel van de Europese Commissie, dat naar verwachting dit jaar zal verschijnen, zal een nadere invulling geven aan de rapportageverplichting voor de brandstofleveranciers. Naar aanleiding van dit voorstel zullen in de Nederlandse wet- en regelgeving nadere bepalingen opgenomen worden over de rapportageverplichting voor brandstofleveranciers over de aard en herkomst van de fossiele brandstoffen die zij op de markt brengen.

De leden van de D66-fractie vroegen een vergelijking te maken tussen dit wetsvoorstel en de huidige praktijk van het bijmengen van stookolie en vroegen of zich bij biobrandstoffen vergelijkbare verantwoordings- en handhavingsproblemen voor zullen doen.

Zowel stookolie als benzine, diesel en gas moeten met inbegrip van bijgemengde componenten (zoals biobrandstoffen) aan bepaalde specificaties voldoen die in Europese regelgeving zijn vastgelegd. Door middel van monsterneming controleert de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) of de brandstoffen aan deze specificaties voldoen. Ook biobrandstoffen mogen worden bijgemengd in brandstoffen zolang die brandstoffen aan de in Europese regelgeving vastgelegde specificaties blijven voldoen.

Aan biobrandstoffen die kunnen worden ingezet voor de jaarverplichting en dus in het register hernieuwbare energie vervoer kunnen worden ingeboekt, worden eisen gesteld (de artikelen 9.7.4.2, 9.7.4.3, 9.7.4.4 en 9.7.4.5). De biobrandstoffen moeten aan de Nederlandse vervoersmarkt worden geleverd en voldoen aan de duurzaamheidseisen van de richtlijn hernieuwbare energie (richtlijn 2009/28/EG). Voor 1 april van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarover de inboeker hernieuwbare energie vervoer heeft ingeboekt, moet hij aan het bestuur van de emissieautoriteit een verklaring van een verificateur overleggen waaruit blijkt dat de door hem ingeboekte hernieuwbare energie vervoer voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Indien naar het oordeel van het bestuur van de emissieautoriteit niet is voldaan aan de eisen kan het bestuur van de emissieautoriteit het aantal onterecht ontvangen hernieuwbare

brandstofeenheden (HBE's) van de rekening van de inboekers afschrijven (artikel 9.7.4.13).

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de betrokkenen worden gestimuleerd tot het zetten van verdere duurzame stappen en het bereiken van hogere percentages tot gebruik van hernieuwbare energie.

Voor 2020 geldt volgens de richtlijn hernieuwbare energie (richtlijn 2009/28/EG) voor vervoer een doelstelling van 10% hernieuwbare energie. Aan deze doelstelling kan alleen worden voldaan met biobrandstoffen die voldoen aan de Europese duurzaamheidscriteria, elektriciteit en andere energiedragers uit andere hernieuwbare bronnen. Door middel van de dubbeltellingsregeling voor geavanceerde biobrandstoffen (uit afval en residuen) wordt de productie van deze biobrandstoffen gestimuleerd. Uit de rapportage van de Nederlandse Emissieautoriteit blijkt dat in 2012 51% van de jaarverplichting is ingevuld met biobrandstoffen uit afval en residuen.

Als onderdeel van het SER-Energieakkoord wordt momenteel met de stakeholders een gezamenlijke visie op de toekomstige brandstofmix voor de transportsector opgesteld. Deze visie moet resulteren in acties die bijdragen aan een reductie van de CO₂-uitstoot van transport tot maximaal 25 Mton in 2030, een reductie van 34% ten opzichte van de totale CO₂-emissies van de transportsector in 2012 (en -17% van niveau 1990). De SER-partners hebben de lange termijn ambitie van de EU om de CO₂-emissie met 60% te verminderen ten opzichte van 1990 per 2050 omarmd. Inzet van allerlei vormen van duurzame hernieuwbare energiebronnen voor transport is daarbij onontbeerlijk. Deze visie wordt voor de zomer gepresenteerd.

Een Europese CO₂-reductiedoelstelling voor brandstoffen na 2020 zou daarbij wenselijk zijn. Daarom pleit ik in mijn brief van 7 februari 2014 aan uw Kamer met de kabinetsreactie inzake voorstellen van de Europese Commissie met betrekking tot het Kader klimaat en energie 2030 (Kamerstukken II 2013/14, 33 858, nr. 2) voor het in stand houden van zo'n doelstelling.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe andere vergelijkbare EU-lidstaten de EU-verplichting voor hernieuwbare energie in hun staat vorm hebben gegeven, daarbij rekening houdend met andere mogelijke alternatieve vormen en waarom de regering heeft gekozen voor dit voorstel.

Ik heb de vraag geïnterpreteerd als hoe andere lidstaten ervoor zorgen dat de doelstelling van 10% hernieuwbare energie in 2020 wordt gehaald en hoe zij hernieuwbare energie anders dan vloeibare biobrandstoffen (zoals biogas en elektriciteit) daarin een plaats hebben gegeven.

Hieronder ga ik derhalve kort in op de algemene systematiek en in het bijzonder de wijze waarop elektriciteit, biogas en brandstoffen uit andere hernieuwbare bronnen dan biomassa daarin een plaats hebben in enkele ons omringende lidstaten.

De meeste ons omringende lidstaten hebben – net als Nederland – een verplicht marktaandeel geïntroduceerd, waarbij marktpartijen verplicht zijn om een minimum aandeel hernieuwbare energie op de markt voor transportbrandstoffen te brengen. Dit minimumaandeel is een percentage van de door deze marktpartijen op de markt gebrachte transportbrandstoffen. Denemarken, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben zo'n verplicht marktaandeel ingevoerd. België en Frankrijk kennen een stimulering van biobrandstoffen waarin via een tendersysteem producenten worden geselecteerd van wie de geproduceerde biobrandstof in aanmerking komt voor accijnsreductie, in combinatie met een boetesysteem (Frankrijk) en een verplicht marktaandeel (België).

In Nederland en ons omringende landen (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk) wordt elektriciteit uit hernieuwbare bronnen meegeteld voor het halen van de doelstelling van 10% hernieuwbare energie in 2020. De bijdrage wordt in al deze landen bepaald door uit te gaan van een gemiddeld percentage hernieuwbare elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, volgens de in de richtlijn hernieuwbare energie (richtlijn 2009/28/EG) vastgelegde systematiek. In Denemarken, Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk is het – net als in Nederland – mogelijk om gasvormige biobrandstof in te zetten voor het voldoen aan het verplichte marktaandeel hernieuwbare energie in vervoer. In Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk gebeurt dat ook, zij het tot dusver in zeer beperkte hoeveelheden in vergelijking tot de hoeveelheid hernieuwbare energie ingezet voor vervoer. Onder het tendersysteem in België en Frankrijk wordt geen gasvormige biobrandstof aan vervoer geleverd.

Uit navraag bij andere lidstaten is gebleken dat brandstoffen uit andere hernieuwbare bronnen dan biomassa in de ons omringende lidstaten nog niet in regelgeving zijn geïmplementeerd. In het Verenigd Koninkrijk wordt er over dit onderwerp op dit moment discussie gevoerd.

Er is gezocht naar een verandering van het systeem dat de kans op fraude vermindert en de systeemkosten verlaagt. Daarbij is ook gekeken naar systemen in andere landen.

Dit nieuwe systeem is een vereenvoudiging van het huidige systeem. De kans op fraude wordt vermindert omdat alle handelingen in het register plaatsvinden en extra verificaties van de ingeboekte gegevens plaatsvinden. Ook brengt het nieuwe systeem voor een groot aantal bedrijven een vermindering van administratieve lasten met zich mee.

De leden van de D66-fractie vroegen of milieuorganisaties zijn geconsulteerd over het wetsvoorstel en zo ja, welke organisaties dat waren, wat het resultaat van de consultatie was en wat de regering daarmee heeft gedaan.

Het wetsvoorstel richt zich met name op een gewijzigde implementatie van de richtlijn hernieuwbare energie (richtlijn 2009/28/EG). De nadruk in het proces heeft derhalve gelegen bij de communicatie met de sector (de inboekende partijen, de bedrijven met een jaarverplichting en de verificatie-instellingen).

Er is ook overleg geweest met milieu-organisaties. Hiervoor zijn IUCN, WWF, OxfamNovib, Actionaid en Greenpeace uitgenodigd.

In het overleg hebben de milieu-organisaties vooral hun zorg uitgesproken dat artikel 12.33 van de Wet milieubeheer niet terugkwam in het met hen besproken conceptwetsvoorstel. Dit artikel ziet toe op de rapportage over de op de markt gebrachte biobrandstoffen. Hoewel het geenszins mijn bedoeling was deze rapportages te laten vervallen, heb ik besloten om voor alle duidelijkheid de rapportages expliciet terug te laten komen in het wetsvoorstel (artikel 9.7.4.14). Dit is met hen gedeeld.

De leden van de D66-fractie vroegen op welke aannames de doorberekening van de administratieve en uitvoeringslasten zijn gebaseerd.

Voor de berekening van de administratieve en uitvoeringslasten is uitgegaan van inschattingen op basis van ervaringsgegevens van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en gesprekken met het bedrijfsleven. Aangezien de administratieve en uitvoeringslasten voor een niet onbelangrijk deel kunnen worden bepaald door details in de uitvoering zijn in de loop van het proces ook verificatie-instellingen betrokken. De NEa, betrokken bedrijven en verificatie-instellingen onderschrijven de ramingen.

Op hoofdlijnen zijn de ramingen gebaseerd op de aanname dat de bedrijven niet langer complexe spreadsheets hoeven bij te houden en dat bedrijven die geen hernieuwbare energie inboeken daarvan de gegevens niet meer hoeven te rapporteren. Voor bedrijven die bovendien niet de rol van leverancier tot eindverbruik hebben, vervallen daarmee, ten opzichte van het huidige systeem, de administratieve lasten. Daar staat tegenover dat van inboekende bedrijven meer wordt verwacht: zij dienen een verificatie te laten uitvoeren. De kosten daarvoor zijn opgebouwd uit de inhuur van de verificateur en de eigen uren. Het geraamde bedrag hiervoor is getoetst bij verificateurs en bedrijven.

Bedrijven die de rol van leverancier tot eindverbruik hebben, hebben in die hoedanigheid een fractie van de administratieve lasten ten opzichte van de huidige situatie: in plaats van het spreadsheet leveren zij nu vrijwel dezelfde gegevens aan die zij ook aan de belastingdienst aanleveren en zorgen zij dat ze voldoende HBE's op hun rekening hebben staan.

De beoogde systematiek stelt de Nederlandse Emissieautoriteit in staat haar taken effectiever en efficiënter uit te voeren. Het register hernieuwbare energie vervoer betekent voor de NEa met name dat eenvoudiger rapportages opgeleverd kunnen worden. Daarnaast maakt de nieuwe systematiek het mogelijk om op een efficiënte manier het gewenste niveau van toezicht- en handhaving te bereiken, zoals beschreven in het Handhavingkader hernieuwbare energie in de vervoersector dat mijn ambtsvoorganger op 24 juli 2011 aan uw Kamer heeft gestuurd (Kamerstukken II 2010/11, 31 209, nr. 150). De raming van de kostenbesparing is op mijn verzoek door de NEa gemaakt en gebaseerd op het toen bekende aantal bedrijven dat onder de wet- en regelgeving komt te vallen.

Hernieuwbare brandstofeenheid (HBE)

De leden van de SP-fractie vroegen wat de ratio is achter het sparen van HBE's en welk milieu- of klimaatdoel hiermee gediend is.

Er is een aantal redenen om sparen toe te staan.

Voor de inboekende partijen, de bedrijven die hernieuwbare energie produceren of importeren, geldt dat zij er zonder deze spaarmogelijkheid vanuit bedrijfseconomische afwegingen zeer waarschijnlijk voor zullen kiezen minder te produceren of te importeren. Immers, het teveel heeft weliswaar meer gekost om te produceren of te importeren, maar heeft geen extra economische waarde ten opzichte van niet-hernieuwbare brandstoffen als de bijbehorende HBE's niet worden verkocht en vervallen.

Producenten zullen in een systeem waarin niet gespaard kan worden, proberen overschotten te voorkomen en mogelijk zelfs kiezen voor het creëren van tekorten. Dit levert ongewenste prijsfluctuaties op en wellicht situaties waarin niet elk bedrijf met een jaarverplichting kan voldoen aan zijn verplichting. Een spaarmogelijkheid betekent dat hetgeen teveel wordt geproduceerd zijn waarde houdt en is bevorderlijk voor een stabiele prijs en de ontwikkeling van de markt.

Er is ook een spaarmogelijkheid voor de bedrijven met een jaarverplichting. Ook deze partijen hebben behoefte aan een spaarmogelijkheid voor bijvoorbeeld het opvangen van fluctuaties in de prijs van biobrandstoffen. Ook om zeker te weten dat zij aan hun verplichting kunnen voldoen zullen ze niet te weinig HBE'S op hun rekening willen hebben. Zonder spaarmogelijkheid dient het eventuele overschot te worden afgeschreven, hetgeen simpelweg een kapitaalvernietiging betekent voor die bedrijven.

Al met al leidt een systeem zonder spaarmogelijkheid tot fluctuerende prijzen en grotere onzekerheid voor de betrokken bedrijven.

Op basis van onderzoek en gesprekken met de branche wordt gekozen voor een spaarmethodiek en spaarpercentage die de stabiliteit van de markt optimaal bevorderen. Bij de vaststelling van de hoogte van het spaarpercentage is getracht niet meer toe te staan dan nodig is om bovengenoemd doel te bereiken.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe de regering garandeert dat de boekhoudkundige HBE's ook daadwerkelijk overeenkomen met de in de praktijk geleverde hernieuwbare brandstof. Deze leden vroegen voorts hoe, op welk moment en door wie de controle plaatsvindt. Daarnaast vroegen deze leden of de regering erkent dat gesjoemel met bijmengpercentages op de loer ligt.

Deze vraag wekt de suggestie dat de huidige systematiek geen grondslag biedt om administratief aan de jaarverplichting te voldoen. Deze veronderstelling is echter onjuist. Op dit ogenblik voldoet circa 2/3 van alle bedrijven administratief aan hun jaarverplichting door de inzet van de zogeheten «biotickets». Deze biotickets worden door marktpartijen onderling gecreëerd en verhandeld buiten de overheid om, waardoor deze niet zijn gestandaardiseerd noch onderling zijn te vergelijken. Eén van de gevolgen hiervan is dat de NEa pas na afloop van een kalenderjaar deze transacties kan controleren.

Het systeem van HBE's houdt in dat bedrijven die brandstoffen leveren tot eindverbruik de verplichting hebben om HBE's in te leveren.

Deze HBE's kunnen slechts gecreëerd worden door fysiek hernieuwbare energie op de markt voor vervoer te brengen. Tegenover elke HBE staat dus 1 GigaJoule fysiek geleverde hernieuwbare energie.

Met het wetsvoorstel wordt het systeem van de biotickets vervangen door een eenduidige en door de NEa gecontroleerde uitgifte van HBE's. Er ontstaat daarmee een situatie waarin alleen HBE's uitgegeven worden als hernieuwbare energie aan de Nederlandse vervoersmarkt geleverd wordt. Het toezicht en de handhaving van de NEa betreft zowel de inboekers als de bedrijven met een jaarverplichting.

Om te controleren of HBE's terecht zijn uitgegeven wordt in de nieuwe systematiek een aantal controles uitgevoerd. Ten eerste moet de aanvoerketen van biobrandstoffen gecertificeerd zijn door een door de Europese Commissie erkend duurzaamheidssysteem. Er wordt door een onafhankelijke auditor gecontroleerd of de vereiste methodiek goed wordt toegepast. Ten tweede wordt bij de inboeker een jaarlijkse verificatie vereist: de inboekverificatie. De inboekverificateur geeft in een verklaring aan dat de inboeker aan alle eisen voor inboeken heeft voldaan, waaronder het voorhanden hebben van duurzaamheidscertificaten. De NEa controleert of de verificatieverklaring aanwezig is en kan ook eigen controles uitvoeren. Indien de NEa vaststelt dat voor een inboeker onterecht HBE's zijn aangemaakt, wordt eenzelfde aantal HBE's van het saldo van de inboeker afgeboekt. Daarnaast kan de inboeker bij verwijtbaarheid door de NEa een boete worden opgelegd.

Om vast te stellen of bedrijven de juiste levering tot eindverbruik hebben ingevoerd, werkt de NEa nauw samen met de Belastingdienst. Daarnaast controleert de NEa jaarlijks of bedrijven voldoende HBE's op hun rekening hebben staan om aan hun jaarverplichting en eventuele compensatieverplichting over het voorgaande jaar te voldoen.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering hoe ze garandeert dat de papieren verplichting om een bepaald aantal HBE's in de boeken te hebben staan, ook daadwerkelijk betekent dat bedrijven duurzame biobrandstoffen hebben gebruikt en op welke manier en door wie dat gecontroleerd wordt.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het hiervoor gegeven antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de regering waarborgt dat op de markt van HBE's concurrentie mogelijk is en hoe daarmee afhankelijkheid wordt voorkomen.

Het staat iedere brandstofleverancier vrij om zelf duurzame biobrandstoffen in te boeken, daarvoor HBE's te ontvangen en daarmee te voldoen aan zijn eigen jaarverplichting of deze HBE's te verhandelen, mits het bedrijf voldoet aan de eisen (onder andere certificering door een door de Europese Commissie erkend duurzaamheidssysteem). In de nieuwe systematiek kunnen meer aanbieders van verhandelbare eenheden ontstaan dan in de huidige systematiek, waarin alleen bedrijven die fysiek bijmengen biotickets mogen creëren.

Zo kunnen leveranciers van gasvormige biobrandstoffen, elektriciteit en brandstoffen uit andere hernieuwbare bronnen dan biomassa onder voorwaarden ook hernieuwbare energie inboeken en om laten zetten in HBE's, wat het aanbod van HBE's vergroot.

Voorts zal de NEa zelf enkele keren per jaar marktinformatie publiceren. Het betreft ondermeer het aantal gecreëerde HBE's in het register.

De leden van de D66-fractie vroegen of er contact is geweest met de partij die naar verwachting straks de prijs van HBE's bijhoudt en publiceert en of die verwachting hard gemaakt kan worden.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel – inclusief het onderzoek naar marktintegriteit door de NEa – zijn stakeholders intensief betrokken geweest. Tijdens deze bijeenkomsten heeft een handelsplatform aangegeven dat zij nu al de genoemde rol vervult voor biotickets. Naar verluidt overweegt deze partij dit te continueren.

Daarnaast zal de NEa zelf enkele keren per jaar marktinformatie publiceren. Het betreft ondermeer het aantal gecreëerde HBE's in het register.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de kwaliteit van de HBE's wordt gegarandeerd en of er in de gegevens een koppeling wordt gemaakt tussen het land van herkomst, de betreffende biobrandstof en het aanhangend duurzaamheidscertificaat.

Bij het inboeken moeten de genoemde gegevens worden ingevoerd in het register hernieuwbare energie vervoer. Deze gegevens blijven gekoppeld aan de inboekende partij. De HBE's die ontstaan en kunnen worden verhandeld bevatten deze gegevens niet. Met deze aanpak wordt geborgd dat inboekende bedrijven altijd verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor hun inboekingen.

De inboeking geeft bovendien inzage in de het land van herkomst, het gebruikte duurzaamheidssysteem en gebruikte grondstof. Dit sluit aan bij de huidige praktijk.

Inboeken van brandstoffen en leveren tot eindgebruik

De leden van de CDA-fractie vroegen of hernieuwbare energie vervoer waarvan de herkomst of het duurzaamheidssysteem niet bekend is inderdaad niet ingeboekt kan worden.

Dat klopt. Het register hernieuwbare energie vervoer voorkomt dat een inboeking kan worden voltooid en dat HBE's worden gecreëerd als de herkomst van de grondstof of het door de inboekter toegepaste duurzaamheidssysteem niet is ingevoerd.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de regering voorkomt dat eventuele meerdere hoedanigheden van een bedrijf invloed zullen hebben op de verantwoordelijkheid van dat bedrijf.

In de voorgestelde titel 9.7 van de Wet milieubeheer zijn eisen opgenomen ten aanzien van zowel de leverancier tot eindverbruik als de inboeker. Een onderneming die zowel leverancier tot eindverbruik als inboeker is, zal voor beide rollen moeten voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

Omdat het twee geheel verschillende rollen in de voorgestelde systematiek betreft, is er geen gevaar dat het combineren van deze rollen nadelige effecten heeft.

Jaarverplichting ondernemers

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom gasvormige biobrandstof waarvoor (SDE+)subsidie is ontvangen niet meetelt voor de jaarverplichting.

Deze beperking voor het gebruik van gasvormige biobrandstof voor de jaarverplichting hernieuwbare energie is reeds opgenomen in de nu geldende regelgeving.

In juni 2011 is in de zogenoemde autobrief van de Staatssecretaris van Financiën (Kamerstukken II 2010/11, 32 800, nr. 1) uiteengezet dat dubbele stimulering van gasvormige biobrandstof, ook wel bekend als groen gas of biogas, niet wenselijk is. Dit onder meer vanwege de verwachting dat gasvormige biobrandstof die is geproduceerd met financiële steun van de overheid andere biobrandstoffen zou kunnen verdringen. Dat vormt geen stimulans voor de ontwikkeling en inzet van biobrandstoffen in vervoer. Bovendien bewerkstelligt deze voorwaarde dat producenten van gasvormige biobrandstof hun keuze voor de inzet van die biobrandstof in het aardgasnet voor huishoudens en industrie of in het wegverkeer laten beïnvloeden door marktoverwegingen en niet door financiële prikkels van de overheid.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom bedrijven met biomassa opgewekte elektriciteit en gasvormige biobrandstof niet zouden willen laten meetellen voor de jaarverplichting.

Deze energiedragers kunnen wel meetellen. De jaarverplichting heeft betrekking op de uitslag van benzine, diesel en vloeibare biobrandstoffen. Aan deze jaarverplichting kan worden voldaan met alle vormen van hernieuwbare energie vervoer.

De leden van de D66-fractie vroegen voor welke categorieën van leveranciers tot eindverbruik de jaarverplichting niet geldt en waarom dat zo is.

Evenals in de geldende regelgeving zullen ondernemingen die slechts een beperkte hoeveelheid brandstoffen leveren tot eindverbruik worden uitgezonderd van de verplichtingen van de leverancier tot eindverbruik. De grens wordt net als in de geldende regelgeving gelegd op 50.000 liter benzine, diesel en/of biobrandstof. De reden hiervoor is dat de bijdrage van deze ondernemingen aan het bereiken van de doelstelling voor hernieuwbare energie in vervoer dermate klein is dat die niet in verhouding staat tot de administratieve lasten die gemoeid zijn met het voldoen aan de verplichtingen van de leverancier tot eindverbruik.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de hoogte van de bestuurlijke boete die de Nederlandse emissieautoriteit kan opleggen bij het niet voldoen aan de compensatieplicht.

In artikel 18.16s, tweede lid, van de Wet milieubeheer is de maximale hoogte van de boete bepaald op € 450.000 of, als dat meer is, tien procent van de jaaromzet van de overtreder. Daarmee is niet vastgelegd hoe hoog de boete in een concreet geval zou moeten zijn. Die hoogte is afhankelijk van de specifieke omstandigheden.

Jaarrapportage Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de opzet van de nieuwe NEa-rapportage over geleverde biobrandstoffen eruit gaat zien in vergelijking met de oude opzet.

De rapportage zoals momenteel is neergelegd in artikel 12.33 van de Wet milieubeheer zal blijven bestaan, met als belangrijkste verschil dat de brongegevens afkomstig zullen zijn van inboekers van duurzame vloeibare biobrandstoffen in plaats van uitsluitend de bedrijven die fysiek biobrandstoffen bijmengen. In veel gevallen zullen dit dezelfde bedrijven zijn, maar in de beoogde systematiek kunnen ook vloeibare biobrandstoffen worden ingeboekt door andere bedrijven, bijvoorbeeld bij uitslag tot verbruik van pure biobrandstoffen. Die gegevens zullen ook in de betreffende rapportage belanden. Ook de rapportage met geaggregeerde cijfers over de inzet van hernieuwbare energie blijft bestaan, met dien verstande dat ook hier brongegevens van de inboekers afkomstig zullen zijn. Doordat een hoeveelheid hernieuwbare energie slechts een keer kan worden ingeboekt, zullen er geen dubbele rapportages zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de categorie «overig» in de NEa-rapportage van 2011 betekent voor de drie verschillende criteria genoemd in de rapportage en of deze categorie blijft bestaan in de nu voorliggende systematiek.

De categorie «overig» wordt in de huidige rapportages gebruikt om met het oog op de leesbaarheid de (qua omvang) minder significante biobrandstoffen onder te scharen. Omwille van de overzichtelijkheid van de rapportage is het voornemen om dat ook in de nu voorliggende systematiek te doen. In de bijlage bij de rapportage zijn deze categorieën wel gespecificeerd.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het wetsvoorstel een termijn stelt aan het publiceren van de rapportage. Deze leden vroegen voorts wanneer de NEa de rapportage van 2012 zal publiceren.

Op 6 september 2013 heb ik het NEa-rapport «Naleving jaarverplichting 2012 hernieuwbare energie vervoer en verplichting brandstoffen luchtverontreiniging» aan uw Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2012/13, 32 813, nr. 57). Op 6 februari 2014 heeft de NEa vervolgens het rapport «Aard, herkomst en duurzaamheidsaspecten van biobrandstoffen bestemd voor vervoer» over 2012 op haar website gepubliceerd. Dit rapport kon niet eerder worden gepubliceerd vanwege de zorgvuldigheid die de NEa in acht moet nemen (de NEa dient de belangen zoals die in de Wet openbaarheid van bestuur verwoord zijn, in acht te nemen). Daarbij speelt mee dat de bedrijven pas om een zienswijze over het voornemen om tot openbaarmaking over te gaan gevraagd kan worden wanneer het rapport met geaggregeerde cijfers over de inzet van hernieuwbare energie opgesteld is. Om deze reden is het ook in de beoogde systematiek niet

mogelijk een datum vast te stellen voor het publiceren van de laatstgenoemde rapportage.
Ik streef ernaar U het rapport «Naleving jaarverplichting» met geaggregeerde cijfers over de inzet van hernieuwbare energie jaarlijks zo spoedig mogelijk toe te sturen.

Ketenverantwoordelijkheid

De leden van de SP-fractie vroegen hoe de eindverbruiker, de leveranciers tot eindgebruik en de overige stakeholders zekerheid krijgen over de percentages en de herkomst van biobrandstoffen die worden geleverd.

Het is het wellicht goed om eerst te vermelden hoe de markt voor brandstoffen werkt en welke mate van inzicht in de samenstelling van de brandstof die aan de pomp wordt getankt in het huidige systeem kan worden gegeven.

Er is een beperkt aantal bedrijven dat fysiek biobrandstof bijmengt en beschikt over terminals met meng- en opslagfaciliteiten (in 2011 betrof het twaalf bedrijven) (Rapportage «Naleving jaarverplichting hernieuwbare energie en verplichting brandstoffen luchtverontreiniging 2011», Kamerstukken II 2011/12, 31 209, nr. 156). Vanuit deze terminals worden de tankstations en de tientallen andere brandstofleveranciers bevoorraadt. Doordat gemengde opslag plaatsvindt, is het niet mogelijk om de samenstelling van brandstoffen in de distributieketen te volgen tot aan de pomp. Dit betekent dat het ook in de huidige systematiek al niet aan de pomp bekend is (kan zijn) wat de aard en herkomst is van de daar geleverde biobrandstoffen.

Een belangrijk verschil tussen de nieuwe systematiek en het huidige systeem is dat niet langer alle schakels in de keten aan de NEa dienen te rapporteren. In het huidige systeem is het zo dat de gehele keten rapporteert om aan de hand van biobrandstofbalansen vast te kunnen stellen wat en hoeveel wordt gemengd. Bedrijven houden zelf bij waar hernieuwbare biobrandstoffen naar toe gaan en de overheid controleert de biobrandstofbalansen en biotickets.

Het nieuwe systeem houdt in dat de massabalans en de duurzaamheid van de biobrandstoffen bij de inboeker wordt beoordeeld door een onafhankelijke partij (de inboekverificateur). De NEa ziet vanuit de positie van toezichthouder en handhaver toe op de inboekverificatie.

Biobrandstof die is ingeboekt kan niet langer als duurzame biobrandstof worden doorverkocht. Uit de massabalans zal dit blijken. Het is daarom ook niet langer nodig de keten na de inboeker te volgen. De biobrandstof is in het economische verkeer immers een gewone brandstof geworden. Het inboekende bedrijf ontvangt op zijn rekening bij de NEa een equivalent aantal HBE's. Deze HBE's kunnen niet buiten het register bij de NEa om worden gecreëerd en samen met de onafhankelijke verificatie en het toezicht daarop is er een gesloten systeem van HBE's.

Pas als een bedrijf levert tot eindverbruik aan het vervoer zal het de verplichting hebben om HBE's in te leveren. Bedrijven dienen hun opgave in bij de NEa die aan de hand van accijnsgegevens van de Belastingdienst controleert of de opgave correct was. Bedrijven dienen ten behoeve van de verplichting voldoende HBE's op een rekening bij de NEa (in het register) te hebben. Deze HBE's hebben zij in het register hernieuwbare energie vervoer verworven als inboeker of aangekocht van een andere inboeker en in het register op hun rekening bijgeschreven gekregen.

Door het voorgestelde systeem wordt het toezicht (op het aanmaken van HBE's) vergroot en weet de NEa dat de leveranciers tot eindgebruik zich houden aan de jaarverplichting. Dit geldt uiteraard ook voor de overige stakeholders. Wat betreft de herkomst van biobrandstoffen die worden geleverd, zal – net als in het huidige systeem – jaarlijks worden gerappor-

teerd welke biobrandstoffen in Nederland op de markt worden gebracht, waarmee de samenstelling van de geleverde brandstoffen bekend is. Voor de consument en andere stakeholders verandert er dus niets. Hooguit kan gesteld worden dat het toezicht op hetgeen wordt ingeboekt en verhandeld versterkt is in het nieuwe systeem.

De leden van de D66-fractie vroegen welk bedrijf in de keten straks eindverantwoordelijk is wanneer binnen het ketenproces iets mis gaat. Voorts vroegen deze leden op welke manier transparantie binnen de gehele keten en de ketenverantwoordelijkheid gewaarborgd blijven.

Aan het begin en aan het einde van de keten vindt intensieve controle plaats. Het is niet relevant of in de tussenliggende keten bij schakels biobrandstoffen of fossiele brandstoffen worden bijgemengd. Immers, voor biobrandstoffen die worden bijgemengd maar niet worden ingeboekt, worden geen HBE's uitgekeerd. Er is in dat geval een overprestatie, maar die wordt niet gerekend. Wordt er fossiele brandstof bijgemengd dan zal de partij die levert tot eindverbruik extra HBE's moeten inkopen of extra hernieuwbare energie moeten inboeken. Het bedrijf dat inboekt, is ervoor verantwoordelijk dat de brandstof die wordt ingeboekt is voorzien van een duurzaamheidsverklaring en eventueel een dubbeltellingsverklaring. Een bedrijf dat HBE's koopt kan er op vertrouwen dat die HBE's zijn gecreëerd op basis van geverifieerde gegevens. Bij fraude bij inboeken zal de handhaving zich richten op de inboekende partij en niet op de koper van de HBE's.

Gedelegeerde regelgeving

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer het Besluit hernieuwbare energie vervoer en de Regeling hernieuwbare energie vervoer aan de Kamer worden voorgelegd.

Het streven van de regering is om de nieuwe systematiek per 1 januari 2015 in te laten gaan. De concepten van het Besluit hernieuwbare energie vervoer 2015 en de Regeling hernieuwbare energie vervoer 2015 zijn daarom reeds besproken met de sector en zijn ter informatie bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd¹.

De leden van de SP-fractie drongen er op aan de normstelling en de basismechanismen van verificatie in de wet te verankeren en de uitwerking te regelen bij algemene maatregel van bestuur die wordt voorgehangen bij de Kamer.

In titel 9.7 van de Wet milieubeheer zijn de hoofdzaken van alle aspecten van biobrandstoffen geregeld. Dat betreft de verplichting om een percentage hernieuwbare energie voor vervoer op de markt te brengen (het voorgestelde artikel 9.7.2.1 van de Wet milieubeheer) de eis dat voor de verplichting ingezette hernieuwbare energie vervoer aan duurzaamheidseisen moet voldoen (de artikelen 9.7.4.2, 9.7.4.3 en 9.7.4.4 van de Wet milieubeheer), de dubbeltelling (artikel 9.7.4.8 van de Wet milieubeheer) en de verificatie van die duurzaamheid (artikel 9.7.4.12 van de Wet milieubeheer).

In de lagere regelgeving worden waar nodig deze eisen nader uitgewerkt.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.