

Vergaderjaar 2013–2014

33 834

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 16 oktober 2013 en het nader rapport d.d. 12 december 2013, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2013, no. 13.001543, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer, hernieuwbare brandstofeenheden en elektronisch register hernieuwbare energie vervoer), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat een systeemwijziging voor de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn hernieuwbare energie.¹ De richtlijn bevat de verplichting dat in 2020 minstens 10% van het eindverbruik van energie in het vervoer in een lidstaat bestaat uit hernieuwbare bronnen. Indien gebruik wordt gemaakt van biobrandstoffen, dienen deze te voldoen aan duurzaamheidscriteria. Op dit moment dienen alle bedrijven in de brandstof keten een biobrandstoffenbalans in en tonen zij de duurzaamheid van de biobrandstoffen aan.

Het wetsvoorstel introduceert een register hernieuwbare energie vervoer. Binnen dit register worden zogenoemde «hernieuwbare brandstofeenheden» (hierna: HBE's) verhandeld. Een onderneming (inboekster) meldt biobrandstoffen aan in een register en krijgt daarvoor een equivalente hoeveelheid HBE's op zijn rekening.² Deze onderneming kan de HBE's vervolgens verkopen aan ondernemingen met een jaarverplichting. Zij

¹ Richtlijn 2009/28 van het Europees parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG

² De inboekende ondernemingen bewijzen dat de biobrandstoffen duurzaam zijn.

moeten aan het eind van het jaar een verplicht aantal HBE's op hun rekening hebben staan.³

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de markt van hernieuwbare brandstofeenheden en de levering van biobrandstoffen aan de Nederlandse markt voor vervoer. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2013, nr. 13.001543, 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 16 oktober 2013, nr. W14.13.0240/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat met haar advies rekening zal zijn gehouden.

1. Markt hernieuwbare brandstofeenheden

Op grond van het wetsvoorstel mogen ondernemingen (inboekers) biobrandstoffen aanmelden in het register hernieuwbare energie vervoer en krijgen daarvoor een equivalente hoeveelheid HBE's op hun rekening.⁴ Deze HBE's kunnen zij verkopen aan ondernemingen met een jaarverplichting. Ingevolge het wetsvoorstel moeten ondernemingen met een jaarverplichting (leveranciers tot eindverbruik) aan het eind van het jaar een verplicht aantal HBE's op hun rekening hebben staan.⁵ Indien ondernemingen verwijtbaar niet voldoen aan hun jaarverplichting kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.⁶

Met deze regeling worden leveranciers tot eindverbruik wat betreft de HBE's structureel afhankelijk van inboekende ondernemingen. Deze afhankelijkheid bestaat onder andere uit de beschikbaarheid van HBE's en de prijs van HBE's. In een brief aan de Tweede Kamer is in dit verband aangekondigd dat de voorgenomen systematiek maatregelen bevat voor de borging van het handelssysteem, voortkomend uit de analyse die de Nederlandse Emissieautoriteit heeft uitgevoerd in afstemming met de FIOD en de NMa.⁷

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt geschonken aan de analyse van de Nederlandse Emissieautoriteit en aan de borging van het handelssysteem. Hierdoor blijkt niet:

- op welke manier de transparantie van de markt voor hernieuwbare brandstofeenheden wordt geborgd;*
- of er een risico bestaat voor dominante marktposities gelet op de aantallen aanbieders enerzijds en ondernemingen met een jaarverplichting anderzijds.*

³ Leveranciers tot eindverbruik moeten jaarlijks een gedeelte van de door hen op de markt gebrachte hoeveelheid benzine, diesel en vloeibare biobrandstof «inleveren» in de vorm van HBE's.

⁴ Artikelen 9.7.4.1 en 9.7.4.6 van het wetsvoorstel.

⁵ Artikel 9.7.2.1 van het wetsvoorstel. Leveranciers tot eindverbruik moeten jaarlijks een gedeelte van de door hen op de markt gebrachte hoeveelheid benzine, diesel en vloeibare biobrandstof «inleveren» in de vorm van HBE's.

⁶ Artikel 18.16s van het wetsvoorstel

⁷ Kamerstukken 2012/13, 32 813, nr. 22, blz. 6.

Voor de beoordeling van de nieuwe systematiek, die wordt geïntroduceerd met het wetsvoorstel, acht de Afdeling het van belang dat nadere gegevens hieromtrent beschikbaar zijn. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

1. Markt hernieuwbare brandstofeenheden

De marktpositie van de brandstofproducenten wordt niet anders als gevolg van het wetsvoorstel. Er inderdaad sprake van een beperkt aantal producenten, maar dat is niet het gevolg van de keuzes die in het wetsvoorstel zijn gemaakt, maar van de werking van de markt voor brandstoffen. Op die markt is slechts een beperkt aantal partijen actief dat daadwerkelijk brandstoffen en biobrandstoffen produceert, importeert of mengt.

Het wetsvoorstel biedt iedere onderneming de mogelijkheid om biobrandstoffen in te boeken in het register hernieuwbaar energie vervoer; er is geen sprake van een gelimiteerd aantal inboekers. Voorts wordt het aantal inboekers, en daarmee het aantal bronnen van hernieuwbare brandstofeenheden, vergroot door de mogelijkheid om aan wegvoertuigen in Nederland geleverde gasvormige biobrandstoffen en elektriciteit in te boeken in het register hernieuwbare energie vervoer en zo hernieuwbare brandstofeenheden aan te maken.

Over de transparantie van de markt voor hernieuwbare brandstofeenheden kan worden opgemerkt dat er reeds een marktpartij is die maandelijks een prijsoverzicht publiceert van nu nog biotickets en straks hernieuwbare brandstofeenheden.

Daarnaast is voorzien in een aantal maatregelen om de marktwerking van de markt voor hernieuwbare brandstofeenheden te verbeteren.

Het wetsvoorstel voorziet in een beperking van de mogelijkheden om in enig kalenderjaar uitgegeven hernieuwbare brandstofeenheden mee te nemen naar een volgend kalenderjaar, daarmee wordt de mogelijkheid om hernieuwbare brandstofeenheden op te sparen beperkt. Hierdoor wordt de marktdynamiek bevorderd door de beperking van de mogelijkheid om hernieuwbare brandstofeenheden op te sparen alvorens die te verhandelen.

Om de transparantie in de markt nog verder te bevorderen is het voornemen om de Nederlandse emissieautoriteit ieder kwartaal een overzicht te laten publiceren van het aantal hernieuwbare brandstofeenheden dat in het voorgaande kwartaal is uitgegeven, zo ontstaat er inzicht voor alle betrokken ondernemingen in de omvang van de markt. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

2. Levering van biobrandstoffen aan de Nederlandse markt voor vervoer

Het wetsvoorstel bepaalt dat een ondernemer die biobrandstoffen heeft geleverd aan de Nederlandse markt, deze mag aanmelden in een register en daarvoor een equivalente hoeveelheid HBE's op zijn rekening krijgt.⁸ «Leveren aan de Nederlandse markt voor vervoer» wordt in het wetsvoorstel als volgt gedefinieerd: «Leveren tot eindverbruik dan wel leveren aan een andere houder van een vergunning voor een accijnsгоederenplaats [...]»⁹ Indien de biobrandstoffen worden geleverd aan een andere accijnsгоederenplaats, is het mogelijk dat ze worden geëxporteerd.¹⁰ De biobrandstoffen worden in dat geval niet uitgeslagen tot

⁸ Artikel 9.7.4.1 van het wetsvoorstel.

⁹ Artikel 9.7.1.1 van het wetsvoorstel

¹⁰ In dat geval ontdaan van duurzaamheidskenmerken, zodat de biobrandstoffen niet nogmaals worden ingeboekt in het register of worden ingezet voor de doelstelling van een ander land, zie artikel 9.7.4.9 van het wetsvoorstel en paragraaf 3.1 van de toelichting.

verbruik op de Nederlandse vervoermarkt. De toelichting vermeldt in dit verband dat inboekende ondernemingen moeten aantonen dat duurzame biobrandstoffen niet zijn verkocht aan het buitenland.¹¹

In het huidige systeem moeten alle ondernemingen in de brandstofketen een biobrandstoffenbalans bijhouden. Een onderneming die biobrandstoffen naar het buitenland overbrengt, brengt deze in mindering op zijn biobrandstoffenbalans.¹²

De Afdeling merkt op dat de verplichting voor de inboekende onderneming om aan te tonen dat duurzame biobrandstoffen niet zijn geleverd aan het buitenland, alleen in de toelichting is opgenomen en niet in het wetsvoorstel. Voorts wordt geen aandacht geschonken aan de uitvoerbaarheid van deze verplichting voor de inboekende onderneming, die dan moet bewijzen dat, in het geval de biobrandstoffen zijn geleverd aan een andere houder van een vergunning voor een accijnsgoederenplaats, de biobrandstoffen daarvandaan al dan niet naar het buitenland zijn geleverd. Dit is te meer van belang nu de toelichting vermeldt dat de fysieke stroom van hernieuwbare energie vervoer niet wordt gevolgd.¹³

De Afdeling adviseert om de toelichting op het bovenstaande in te gaan en tevens het voorstel en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

2. Levering van biobrandstoffen aan de Nederlandse markt voor vervoer

In het voorgestelde artikel 9.7.4.10 van de Wet milieubeheer is bepaald dat hernieuwbare energie vervoer die wordt ingeboekt in het register hernieuwbare energie vervoer niet als duurzame hernieuwbare energie vervoer mag zijn overgedragen. Dit wijkt niet af van de memorie van toelichting waarin in paragraaf 3.1 is gesteld dat de inboekende ondernemingen bij de verificatie van hun inboekingen moeten kunnen aantonen dat de ingeboekte hernieuwbare energie vervoer niet als duurzaam is overgedragen aan een andere partij. Dat de verificateur dit moet controleren volgt uit het voorgestelde artikel 9.7.4.12 van de Wet milieubeheer waarin is bepaald dat de verificateur controleert of de ingeboekte hernieuwbare energie vervoer voldoet aan de eisen van (onder andere) het voorgestelde artikel 9.7.4.10 van de Wet milieubeheer.

Deze verplichting voor de inboekende onderneming en de verificateur kan inderdaad niet garanderen dat de ingeboekte hernieuwbare energie vervoer niet na door de inboeker te zijn overgedragen aan een andere onderneming, door die andere onderneming wordt geëxporteerd. Het wetsvoorstel voorziet niet in een verbod op dergelijke vormen van export, dat is overigens niet anders dan onder huidige regelgeving. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

3. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

¹¹ Paragraaf 3.1 van de toelichting.

¹² Op deze manier is geregeld dat de administratieve werkelijkheid en de fysieke werkelijkheid met elkaar in overeenstemming zijn als biobrandstoffen naar het buitenland worden gebracht.

¹³ Toelichting bij artikel 9.7.4.9 van het wetsvoorstel.

3. Redactionele bijlage

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn overgenomen met uitzondering van de kanttekening met betrekking tot het voorgestelde artikel 9.7.4.8, nu artikel 9.7.4.9. Niet de definitie van vervoer is hier bepalend maar de definitie van «leveren aan de Nederlandse markt voor vervoer». Daaronder valt niet de levering van gasvormige biobrandstof of elektriciteit aan wegvoertuigen, reden om dat apart te vermelden.

4. Aantal wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal wijzigingen aan te brengen in het wetsvoorstel.

Met het voorgestelde artikel 9.7.1.4 van de Wet milieubeheer is voorzien in een verplichting voor de rijksbelastingdienst om gegevens te verstrekken aan de Nederlandse emissieautoriteit. Die gegevens zijn nodig om de Nederlandse emissieautoriteit in staat te stellen toezicht te houden op de opgave van de jaarlijkse uitslag tot verbruik van de leveranciers tot eindverbruik. Na voorlegging van het voorstel van wet aan de Raad van State bleek dat een dergelijke uitwisseling van gegevens een wettelijke basis behoeft. Daarin is nu voorzien.

Met het voorgestelde artikel 9.7.2.3, derde lid, van de Wet milieubeheer is voorzien in een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling de gegevens vast te leggen die leverancier tot eindverbruik moet opgeven bij de registratie van zijn uitslag tot verbruik. Dit betrof een ommissie.

De in het voorgestelde artikel 9.7.4.12 genoemde datum waarop de verificatie van de ingeboekte hoeveelheden hernieuwbare energie vervoer moet zijn verricht is verschoven van 1 juli van het kalenderjaar volgend op het jaar van levering aan de Nederlandse markt voor vervoer van de ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie vervoer naar 1 april van dat kalenderjaar. Reden hiervoor is dat door die verschuiving de afsluiting van een handelsjaar door de Nederlandse emissieautoriteit kan worden gebaseerd op geverifieerde inboekingen.

Met het voorgestelde artikel 9.7.2.3, derde lid, het voorgestelde artikel 9.7.4.5, tweede lid, en het voorgestelde artikel 9.7.4.12, derde lid (nieuw) van de Wet milieubeheer is voorzien in de verplichting om de gegevens die moeten worden ingevoerd door de leverancier tot eindverbruik en de onderliggende stukken met betrekking tot de inboekingen en de verificatie gedurende vijf jaar moeten worden bewaard. Dit ten behoeve van het toezicht door de Nederlandse emissieautoriteit.

Het voorgestelde artikel 9.7.4.12, nu artikel 9.7.4.13, van de Wet milieubeheer is uitgebreid met de mogelijkheid voor het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit om ambtshalve de gegevens van een inboeking en de eventuele dubbeltellingsfactor vast te stellen alsmede met de bevoegheid om tot vijf jaar na het inboeken in het register hernieuwbare energie vervoer hernieuwbare brandstofeenheden bij te schrijven op de rekening van de inboeker als uit de ambtshalve vaststelling blijkt dat voor een ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie vervoer te weinig hernieuwbare brandstofeenheden zijn bijgeschreven.

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is toegezegd om de Nederlandse emissieautoriteit jaarlijks een overzicht te laten publiceren van de aard en herkomst van de in het voorgaande kalenderjaar ingeboekte vloeibare biobrandstoffen uitgesplitst naar onderneming. In het voorge-

stelde artikel 9.7.4.14 van de Wet milieubeheer is voorzien in deze verplichting voor bij ministeriële regeling aan te wijzen categorieën van ondernemingen.

Aan het overgangsrecht is toegevoegd dat de rapportageverplichtingen zoals vastgelegd in het Besluit hernieuwbare energie vervoer en de Regeling hernieuwbare energie vervoer van toepassing blijven op 2014. Dit is vastgelegd in het nieuw voorgestelde artikel 9.7.6.2.

In het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn voorts enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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

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