

No. W17.24.00167/IV

's-Gravenhage, 13 november 2024

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.

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.¹ 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.²

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

² 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).

AAN DE KONING

De richtlijn hernieuwbare energie (hierna: RED)³ wordt door de RED III gewijzigd. Deze richtlijn beoogt de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik⁴ van energie te vergroten. Dit aandeel wordt met elke wijziging van de RED verhoogd.⁵ 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%.⁶ Om de bovengenoemde doelstelling te halen, stelt iedere lidstaat een nationale bijdrage vast.⁷

De RED bepaalt dat de lidstaat zijn nationale bruto-eindverbruik hernieuwbare energie berekent door bij elkaar op te tellen: het bruto-eindverbruik van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor de verwarmings- en koelingssector, 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.⁸ 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Onder de RED II was dit aandeel bijvoorbeeld 32%.

⁶ Zie artikel 3, van de RED III.

⁷ Het indicatieve Europese doel voor Nederland bedraagt 39%, zie de update van het Integraal Nationaal Plan Energie en Klimaat 2021-2030, p. 9.

⁸ Zie voorgesteld artikel 9.7.2.1 van de Wet milieubeheer.

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.⁹ 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 -besparing, de zogenoemde CO₂-ketenemissiesturing.¹⁰ 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.¹¹

3. Robuustheid systeem van toezicht

Het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van de RED II voorziet 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

⁹ Zie voorgesteld artikel 9.7.3.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

¹⁰ Zie voorgesteld artikel 9.7.2.1 van de Wet milieubeheer.

¹¹ Zie artikel 25, tweede lid, van de RED III.

de BKE zou volgens de toelichting een expliciete sturing op broeikasgasemissiereductie in de brandstofketen mogelijk worden.¹²

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.¹³ 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 Fraudebestendigheidstoets (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.

In de toelichting worden de door de NEa genoemde risico's erkend.¹⁴ 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.¹⁵ Dit is een aanvulling ten opzichte van de bestaande controle mogelijkheden.¹⁶ De Uniedatabank is een databank waarin gegevens worden bijgehouden van alle transacties die betrekking

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35626, nr. 3, p. 3.

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35626, nr. 3, p. 18.

¹⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.2, 'CO₂-ketenemissiesturing'.

¹⁵ Zie de aanpassing van de delegatiegrondslag in voorgesteld artikel 9.7.1.3 van de Wet milieubeheer.

¹⁶ 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.

hebben op vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstoffen.¹⁷ De gegevens die door marktdeelnemers in de Uniedatabank worden ingevoerd worden geverifieerd door bestaande certificeringsorganen van duurzaamheidssystemen en vrijwillige systemen.¹⁸

Op dit moment is de Uniedatabank slechts ten dele operationeel en is nog onduidelijk wanneer zij volledig operationeel zal zijn.¹⁹ 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.²⁰

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 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.

4. Tijdige en volledige implementatie

a. *Overige onderdelen RED III*

¹⁷ 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.

¹⁸ Zie artikel 31bis, vijfde lid, van de RED III.

¹⁹ Zie de nieuwsbrief hernieuwbare energie van de NEa van 30 oktober 2024, te raadplegen via <https://nederlandseemis.m6.mailplus.nl/archief/ mailing-560035.html#Anker%20III>.

²⁰ 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 broeikasgasemissiereductiecriteria voor grondstoffen voor biobrandstof en biobrandstof onafhankelijke audits uitvoeren.

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 2024.²¹ Omdat laatstgenoemde bepalingen nog niet in nationale wetgeving zijn omgezet, heeft de Commissie inmiddels een aanmaning verzonden.²²

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.²³ 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,²⁴ 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 geschrapd.

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

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.²⁵

²¹ Artikel 5, eerste lid, van de RED III.

²² 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.

²³ Aanwijzing 9.12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁴ Zie bijvoorbeeld de beschrijving in de transponeringstabel ten aanzien van artikel 15 quater, derde lid, artikel 16 bis, derde t/m zesde lid, REDIII.

²⁵ 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

Blijkens de toelichting zouden deze bepalingen geen omzetting in nationaal recht vereisen omdat implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen (artikel 27)²⁶ en sprake zou zijn van een richtlijnbevestiging die naar zijn aard geen implementatie behoeft (artikel 31).²⁷

De betreffende richtlijnbevestigingen 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.²⁸ 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.

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,

biomassabrandstoffen. Laatstgenoemde bepaling is met de RED III niet gewijzigd ten opzichte van de RED II.

²⁶ Zie de transponeringstabel bij de toelichting van het wetsvoorstel.

²⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35626, nr. 3, p. 27.

²⁸ Voorgesteld artikel 9.7.4.6, tweede lid, Wet milieubeheer.