

Vergaderjaar 2020–2021

35 626

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van 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 en ter uitvoering van het Klimaatakkoord

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 d.d. 26 augustus 2020 en het nader rapport d.d. 2 november 2020, 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 26 juni 2020, nr. 2020001265, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 augustus 2020, nr. W17.20.0203/IV, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) aanleiding tot het maken van opmerkingen over de inzet van biobrandstof uit sojaolie als hernieuwbare energie op grond van titel 9.7 van de Wet milieubeheer en over de introductie van de broeikasgasreductie-eenheid in titel 9.8 van de wet. In verband daarmee acht de Afdeling aanpassing wenselijk van de toelichting en, zo nodig, het wetsvoorstel.

De opmerkingen van de Afdeling zullen hierna puntsgewijs worden besproken.

1. Biobrandstof uit sojaolie

Naast de doelstelling dat het aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector in 2030 ten minste 14% bedraagt, bevat de nieuwe richtlijn hernieuwbare energie doelstellingen voor het aandeel van bepaalde categorieën biobrandstoffen in de inzet van hernieuwbare energie. Zo wordt het aandeel biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in de

richtlijn gelimiteerd (voor Nederland op 6%)¹ en geldt voor biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen met een hoog risico op indirecte veranderingen van landgebruik (Indirect Land Use Change; ILUC²) bovendien dat het aandeel niet mag toenemen en eind 2030 tot 0% moet zijn afgebouwd.³

De richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om het aandeel biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen verder te beperken dan de limiet die uit de richtlijn volgt en daarbij onderscheid te maken tussen verschillende biobrandstoffen, rekening houdend met ILUC-effecten.⁴ Blijkens de toelichting bij het wetsvoorstel wordt van die mogelijkheid echter geen gebruik gemaakt.⁵ Alleen biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen die voldoen aan de door de Europese Commissie⁶ vastgestelde criteria voor een hoog ILUC-risico zullen, om te voldoen aan de eis in de richtlijn dat het aandeel van die biobrandstoffen niet mag toenemen en eind 2030 tot 0% moet zijn afgebouwd, (in beginsel) worden uitgesloten van inzet als hernieuwbare energie. Op dit moment voldoet alleen biobrandstof uit palmolie aan die criteria.

Zoals in de toelichting is vermeld,⁷ bevat het Klimaatakkoord⁸ de afspraak om in Nederland ook biobrandstof uit sojaolie vanwege ILUC-risico's uit te sluiten van inzet als hernieuwbare energie. Met het enkel uitsluiten van biobrandstof uit palmolie wordt slechts deels uitvoering gegeven aan deze afspraak. In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom de hiervoor genoemde mogelijkheid in de richtlijn niet wordt gebruikt om daaraan volledig uitvoering te geven.

De Afdeling adviseert om dit alsnog te motiveren of, als een dragende motivering in zoverre niet kan worden gegeven, alsnog uitvoering te geven aan de afspraak in het Klimaatakkoord om ook biobrandstof uit sojaolie vanwege ILUC-risico's uit te sluiten van inzet als hernieuwbare energie.

Met betrekking tot dit advies van de Afdeling wordt het volgende opgemerkt.

In het Klimaatakkoord is afgesproken om in regelgeving te verankeren dat in ieder geval niet meer additionele biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in Nederland worden ingezet dan het niveau van 2020.

¹ Artikel 26, eerste lid.

² Indirecte veranderingen in landgebruik (met averechtse effecten) als gevolg van de vraag naar biobrandstoffen.

³ Artikel 26, tweede lid.

⁴ Artikel 26, eerste lid, derde alinea:

«De lidstaten kunnen een lagere drempel vaststellen en voor de toepassing van artikel 29, lid 1, een onderscheid maken tussen verschillende biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen die worden geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen, rekening houdend met de best beschikbare gegevens over het effect van indirecte veranderingen in landgebruik. De lidstaten kunnen bijvoorbeeld een lagere drempel vaststellen voor het aandeel biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen die worden geproduceerd uit oliehoudende gewassen.»

⁵ Paragraaf 9 van de toelichting (Implementatietabel Richtlijn (EU) 2018/2001).

⁶ Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/807 van de Commissie van 13 maart 2019 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het bepalen van de grondstoffen met een hoog risico van indirecte veranderingen in landgebruik waarbij een belangrijke uitbreiding van het productiegebied naar land met grote koolstofvoorraden waar te nemen valt, en de certificering van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen met een laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik (PbEU 2019, L 133).

⁷ Paragraaf 4.2.7 van de toelichting.

⁸ Klimaatakkoord, p. 49:

«De huidige praktijk waarbij geen inzet plaatsvindt van biobrandstoffen geproduceerd uit palm- en sojaolie in Nederland, wordt voortgezet.»

Dit zal worden geregeld in het Besluit energie vervoer, met de vaststelling van een limiet voor de inzet van deze conventionele biobrandstoffen. In onderhavig wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer is voorts opgenomen dat conform de motie Schonis⁹ geen grondstoffen met een hoog risico op ILUC mogen worden ingezet binnen deze limiet. Het Kabinet volgt ter uitvoering van deze motie de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/807¹⁰, om te bepalen welke grondstoffen een hoog risico op ILUC hebben. De Verordening is namelijk vastgesteld op basis van de best beschikbare en meest actuele data ten aanzien van ILUC. Op dit moment wordt alleen palmolie gerekend tot de grondstoffen met een hoog ILUC-risico. Deze Verordening zal door de Europese Commissie in 2021 worden geactualiseerd op basis van de best beschikbare wetenschappelijke data. Conform de motie van de leden Kroger en Lacin¹¹ neemt het Kabinet bij deze actualisatie een proactieve rol op zich door onder andere haar kennis op dit domein te delen. Conform voornoemde motie Schonis zal het Kabinet zich daarbij inspannen om ook sojaolie aan te merken als een grondstof met een hoog risico. Het Kabinet volgt dus in regelgevend opzicht de invulling zoals gegeven met Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/807 voor gewassen met hoog ILUC risico, maar tegelijkertijd zal het Kabinet zich actief blijven inspannen om de partijen te wijzen op de afspraak uit het Klimaatakkoord waarin zij toezeggen de huidige praktijk waarin geen palm- en soja-olie wordt ingezet voor biobrandstoffen, voort te zetten.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

2. Introductie BKE

Onder meer de NEa heeft zich in haar Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets kritisch uitgelaten over de introductie van de BKE. Volgens de NEa is onvoldoende duidelijk waarom voor de reductieverplichting op grond van titel 9.8 van de Wet milieubeheer een nieuw systeem met BKE's noodzakelijk is. De NEa wijst erop dat in het huidige systeem, waarin brandstofleveranciers HBE's inzetten om aan hun reductieverplichting te voldoen, al reductiepercentages van 85% en hoger worden gezien. Gelet daarop is de vraag volgens de NEa reëel wat het nieuwe systeem van BKE's daaraan toevoegt, te meer nu uit berekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving kan worden geconcludeerd dat een beperkte reductie te behalen valt met dat nieuwe systeem.

Afgezien van deze mogelijk beperkte toegevoegde waarde van het nieuwe instrument van de BKE, maakt volgens de NEa de invoering van een nieuwe eenheid en de daaraan ten grondslag liggende rekenmethode de uitvoering complex, leidt het tot een toename van (administratieve) lasten voor het bedrijfsleven en de NEa en tot een extra risico op fraude. De controle op de door een brandstofleverancier opgegeven broeikasgas-emissie van zijn brandstofketen zal volgens de NEa niet eenvoudig zijn, onder meer omdat die keten zich voor een groot deel in het buitenland bevindt.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de NEa en het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk, waarin eveneens aandacht is gevraagd voor de meerwaarde van het instrument van de BKE, is besloten om het wetsvoorstel, voor zover dit betrekking heeft op dat instrument, voorlopig niet in werking te laten treden. Een aantal ontwikkelingen, zoals de

⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 31 305, nr. 300.

¹⁰ Zie noot 6.

¹¹ Kamerstukken II, 2018/19, 30 196, nr. 645.

invoering van een Uniedatabank op grond van de nieuwe richtlijn hernieuwbare energie met informatie over de schakels in de brandstofketen, zal volgens de toelichting eerst worden afgewacht. Pas als die ontwikkelingen hebben geleid tot een robuuster systeem, zal besloten worden tot invoering van het instrument van de BKE.¹² Over het door de NEa gesignaleerde risico bij de controle op de broeikasgasemissie in de keten, merkt de toelichting verder op dat dit risico zal worden meegenomen bij de toekomstige uitwerking in het Besluit energie vervoer. Hoe ambitieuzer die uitwerking, hoe aannemelijker het risico volgens de toelichting zal worden.¹³

Met de beslissing om het instrument van de BKE voorlopig niet in te voeren, maar eerst een aantal ontwikkelingen af te wachten om tot een robuuster systeem te kunnen komen, wordt deels tegemoetgekomen aan de kritische opmerkingen van de NEa. Op basis van de toelichting blijft echter de vraag wat, als een voldoende robuust systeem van toezicht mogelijk blijkt, de (potentiële) meerwaarde van een systeem met BKE's is ten opzichte van het huidige systeem waarin HBE's worden ingezet om aan de reductieverplichting op grond van titel 9.8 van de Wet milieubeheer te voldoen. De opmerking in de toelichting dat deze meerwaarde ligt «in het in opzet realiseren en monitoren van de CO₂-reductieverplichting, waarbij de ondernemingen met een reductieverplichting individueel in plaats van collectief verantwoordelijk worden», biedt op dit punt weinig houvast en maakt onvoldoende duidelijk in welk opzicht een systeem met BKE's tot een betere sturing op broeikasgasemissiereductie in de brandstofketen kan leiden.

De Afdeling adviseert daarom om in de toelichting concreter te motiveren wat de (potentiële) meerwaarde van een systeem met BKE's is ten opzichte van het huidige systeem.

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*

Met betrekking tot dit advies van de Afdeling wordt het volgende opgemerkt.

De BKE heeft drie potentiële voordelen ten opzichte van de huidige systematiek.

In de eerste plaats maakt de BKE een implementatie van de richtlijn brandstofkwaliteit¹⁴ mogelijk waarbij de betreffende bedrijven op individuele basis kunnen voldoen. Dit in tegenstelling tot de huidige systematiek waarbij alle bedrijven als geheel moeten voldoen. Aan de HBE wordt in de huidige systematiek immers jaarlijks door de NEa een broeikasgasreductiebijdrage toegekend, gebaseerd op de gemiddelde broeikasgasreductie die het voorgaande kalenderjaar is behaald door de inzet van hernieuwbare energie in vervoer in Nederland. De invloed van één bedrijf op deze waarde is zeer beperkt door de collectieve aard van deze reductiebijdrage. Als gevolg daarvan kan de situatie ontstaan dat leveranciers op basis van hun leveringen hernieuwbare energie voldaan

¹² Paragraaf 4.3 van de toelichting.

¹³ Paragraaf 8 van de toelichting.

¹⁴ Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad (PbEG L 350).

zouden hebben aan de reductieverplichting, maar binnen de systematiek nog extra inspanning moeten verrichten omdat de reductiebijdrage niet toereikend is ten gevolge van de leveringen van de overige leveranciers. In de tweede plaats kan met de BKE de inzet van niet hernieuwbare brandstoffen met een lage CO₂-uitstoot meer stimulans geven. Een voorbeeld hiervan is blauwe waterstof. Hiervoor is het wel nodig dat er een (Europees) kader komt om de CO₂-reductie van deze brandstoffen te kunnen bepalen. Dat is op dit moment niet beschikbaar.

In de derde plaats kan de BKE als beleidsinstrument dienen om extra prikkels te geven om hernieuwbare brandstoffen in te gaan zetten met de minste CO₂-emissies in de keten. Nederland scoort met de inzet op afvalstromen en residuen al gericht en met succes op hernieuwbare brandstoffen met hoge ketenreducties. De BKE biedt de mogelijkheid om daarbovenop en tevens explicieter te sturen op nog hogere ketenreducties.

Om deze voordelen te kunnen benutten is het van belang dat de robuustheid van de systematiek eerst aantoonbaar wordt versterkt. Vanuit de ketenanalyse is gebleken dat er eerst de robuustheid van de huidige systematiek versterkt dient te worden. Hieraan wordt prioriteit gegeven. Het in werking laten treden van de BKE betreft namelijk een significante additionele wijziging ten opzichte van de bestaande systematiek met een nieuw handelssysteem en bijkomende (financiële) prikkels. Dit geeft nieuwe uitdagingen voor toezicht en handhaving.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

3. Andere wijzigingen

Om redenen van voortschrijdend inzicht wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om nog enkele aanpassingen aan het wetsvoorstel en de memorie van toelichting te doen.

In de eerste plaats betreft dit de constatering dat in het wetsvoorstel (nog) niet de vereiste voorstellen tot wijziging van de artikelen van titel 9.8 van de Wet milieubeheer zijn opgenomen, welke niet samenhangen met de nieuwe BKE-systematiek in titel 9.8, maar wel nodig zijn in verband met gebleken onvolkomenheden of onduidelijkheden.

Zoals in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting is aangegeven, zal de nieuwe BKE-systematiek niet gelijktijdig met de noodzakelijke implementatie-artikelen van titel 9.7 in werking treden, maar op een later te bepalen moment. Desalniettemin zullen enkele huidige artikelen van titel 9.8 wel aangepast moeten worden, om gebleken onvolkomenheden of onduidelijkheden in deze artikelen weg te nemen. Derhalve zijn in het wetsvoorstel alsnog de artikelen A, vierde onderdeel, I, AD, AF, AI, AL, AO, AP, AQ, AS, AV, AY en BA opgenomen, welke gelijktijdig in werking zullen treden met de voorgestelde wijzigingsartikelen van titel 9.7 van de Wet milieubeheer. In de overeenkomstig aangevulde artikelsgewijze toelichting wordt nader op deze artikelen ingegaan.

De tweede aanpassing ziet op de toevoeging van zware stookolie aan de soorten brandstof waarover de leverancier tot eindverbruik zijn jaarverplichting heeft. De jaarverplichting geldt nu nog voor benzine en diesel, maar wordt met de wijziging van het begrip levering tot eindverbruik in artikel 9.7.1.1 van de Wet milieubeheer aangevuld met zware stookolie. Recentelijk is namelijk gebleken dat een minerale olie, die door de Douane als zware stookolie gekwalificeerd is, zijn weg heeft gevonden naar transporteurs, aannemers en grote landbouwondernemingen, te weten ondernemingen die zelf hoeveelheden brandstof op locatie opslaan. Het product kan zonder technisch bezwaar in dieselmotoren verbruikt worden, maar heeft grote voordelen voor de gebruiker: het verschuldigde

tarief voor zware stookolie is beduidend lager dan dat voor gasolie, terwijl bij uitslag tot verbruik evenmin een jaarverplichting geldt. De toevoeging van zware stookolie beoogt de opmars van gebruik van deze zware stookolie in andere sectoren dan zeevaart in zoverre te stuiten, dat het voordeel dat schuilt in het ontbreken van een jaarverplichting voor de hoeveelheden uitgeslagen zware stookolie tenietgedaan wordt gedaan (het voordeel van het verschuldigde accijnstarief van zware stookolie ten opzichte van gasolie blijft bestaan). In het Besluit energie vervoer zal, naast de reeds geldende uitzondering van kleinverbruik, ook bewerkstelligd worden dat geleverde hoeveelheden zware stookolie aan zeevaart buiten de jaarverplichting vallen.

Voorts zijn de artikelen 9.7.4.2 en 9.7.4.3 aangepast, in de zin dat de verwijzing naar artikel 9.2.2.6a is komen te vervallen. Dit artikel bevat weliswaar een grondslag voor het stellen van eisen van duurzaamheid, waaronder begrepen de uitstoot van broeikasgassen, echter met onderhavige wijziging van de artikelen 9.7.4.2 en 9.7.4.3 wordt de regel dat biobrandstoffen dienen te voldoen aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria nu als een integraal onderdeel van titel 9.7 van de wet opgenomen. Voor het vaststellen van nadere regels hierover, zal worden aangesloten bij de in artikel 29 van de richtlijn hernieuwbare energie bedoelde duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria voor biobrandstoffen. Een verwijzing naar de delegatiegrondslag van artikel 9.2.2.6a is dientengevolge niet meer nodig.

In de artikelen 9.7.2.5, vijfde lid, en 9.7.4.13, vijfde lid, is de termijn waarbinnen een rekeninghouder zijn roodstand moet aanzuiveren, verkort tot drie maanden. De huidige termijn van een jaar is te ruim en draagt zo onvoldoende bij aan de noodzaak om zo spoedig mogelijk te beschikken over de noodzakelijke HBE's teneinde te voldoen aan de jaarverplichting.

Met de toevoeging van een nieuw tweede lid van artikel 9.7.4.1 van de Wet milieubeheer wordt voorzien in de mogelijkheid om de inboeking, die in alle gevallen vóór 1 maart moet hebben plaatsgevonden, tot 1 april aan te kunnen vullen met de ingevolge artikel 9.7.4.8 noodzakelijke verklaring van de dubbeltellingverificateur voor biobrandstoffen die voor dubbeltelling in aanmerking komen. Zonder deze dubbeltellingverklaring zal op het moment van inboeking alleen het aantal HBE's worden bijgeschreven dat overeenkomt met de hoeveelheid hernieuwbare energie van de ingeboekte biobrandstof, overeenkomstig artikel 9.7.4.6, eerste lid. Alleen op het moment dat de vereiste dubbeltellingverklaring wordt gekoppeld aan de inboeking, wordt ook het resterende aantal HBE's door de NEa op de rekening van de inboeker bijgeschreven, overeenkomstig het eveneens nieuw toegevoegde zesde lid van artikel 9.7.4.6. Deze koppeling mag uiteraard gelijktijdig met de inboeking plaatsvinden (vóór 1 maart), maar dus niet separaat later dan 31 maart, terwijl de inboeker uiteraard aan de vereisten die voor de dubbeltelling van biobrandstoffen gelden moet voldoen.

En ten slotte is de algemene en artikelsgewijze toelichting in enkele passages voor de duidelijkheid redactioneel aangepast.

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 Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer