



bijlage

Handhavingskader hernieuwbare energie in de vervoersector

In het AO van 26 januari 2011 is de wijziging van de wetgeving omtrent biobrandstoffen aan de orde geweest. Uw Kamer heeft toen verzocht om binnen zes maanden een voorstel voor te leggen om handhaving verder uit te werken, in de vorm van een sluitende controle op geblende importstromen en een aanvulling van de papieren controle met steekproefsgewijze bemonstering¹. In deze brief wordt daar op ingegaan en wordt dit geplaatst in de totale context waarop de komende jaren, stap voor stap, nader invulling zal worden gegeven aan het toezicht op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving omtrent inzet in de vervoerssector van hernieuwbare energie en biobrandstoffen in het bijzonder, alsmede de verplichtingen die voortvloeien uit de regelgeving met betrekking tot de reductie van de broeikasgasemissies in de keten van vervoersbrandstoffen.

Wet- en regelgeving

In april en mei 2011 zijn het besluit² en de regeling³ hernieuwbare energie vervoer en het besluit⁴ en de regeling⁵ brandstoffen luchtkwaliteit gepubliceerd.

¹ Motie van het lid Paulus Jansen c.s., vergaderjaar 2010-2011, 32 357, nr. 15.

² Besluit van 18 april 2011, houdende regels omtrent de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen ten behoeve van bepaalde vormen van vervoer (Besluit hernieuwbare energie vervoer). Staatsblad 2011, 197.

³ Regeling van de Staatsscretaris van Infrastructuur en Milieu van 2 mei 2011, nr. BJZ2011044006, houdende regels met betrekking tot energie uit hernieuwbare bronnen voor vervoer (Regeling hernieuwbare energie vervoer). Staatscourant 2011, nr. 8235, 11 mei 2011.

⁴ Besluit van 8 april 2011, houdende eisen met betrekking tot brandstoffen ter implementatie van richtlijn nr. 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 93/12/EEG (PbEU L 140) (Besluit brandstoffen luchtverontreiniging). Staatsblad 2011, 192.

⁵ Regeling van de Staatsscretaris van Infrastructuur en Milieu van 20 april 2011, nr. BJZ2011043268, houdende regels betreffende de kwaliteit en het zwavelgehalte van brandstoffen (Regeling brandstoffen luchtverontreiniging). Staatscourant 2011, nr. 7532, 29 april 2011.

Deze besluiten implementeren de Europese richtlijnen voor hernieuwbare energie met betrekking tot het onderdeel vervoer (Renewable Energy Directive⁶, RED) en brandstofkwaliteit (Fuel Quality Directive⁷, FQD). Deze wet- en regelgeving beoogt het gebruik van biobrandstoffen en andere energiedragers uit hernieuwbare bronnen (bijvoorbeeld elektriciteit) in het wegvervoer en voor mobiele machines te bevorderen en broeikasgasemissies van brandstoffen in de keten van winning tot gebruik te verlagen. Vanwege de sterkere Europese harmonisering en de daaraan gekoppelde aanvullende en inhoudelijke veranderingen in de wet- en regelgeving is toezicht en handhaving in plaats van bij de VROM-Inspectie per 1 januari 2011 neergelegd bij de Nederlandse Emissieautoriteit. Onderstaand wordt deze keuze onderbouwd.

De Nederlandse Emissieautoriteit als toezichthouder

De Nederlandse Emissieautoriteit is als toezichthouder op biobrandstoffen aangewezen vanwege haar ervaring met het toezicht op emissiehandel en de overeenkomsten die daarbij bestaan met het toezicht op biobrandstoffen. Op het gebied van emissiehandel is de NEa als bevoegd gezag vergunningverlener, beheert zij de registers en voert zij audits uit bij een diversiteit aan bedrijven. In deze rol heeft de NEa ervaring opgedaan met het verwerken en toetsen van jaarrapportages (emissieverslagen) in het kader van emissiehandel. Verder heeft de NEa deskundigheid opgebouwd op het vlak van implementatie en uitvoering van nieuwe regelgeving en het ontwerpen en implementeren van toezicht en handhaving rond handelssystemen. Voornoemde overeenkomsten worden nog meer duidelijk door de belangrijke verplichtingen zoals die voortvloeien uit de RED en FQD.

Belangrijke verplichtingen

Om de doelstellingen uit de wet- en regelgeving te realiseren zijn verplichtingen opgelegd ten aanzien van de inzet van hernieuwbare energie in de vervoersector en reductie van broeikasgasemissies in relatie tot de gebruikte brandstoffen. Bedrijven, die in Nederland transportbrandstoffen (benzine, diesel en biobrandstoffen) op de markt brengen, zijn verplicht om in de komende jaren minimaal 4,25% in 2011, 4,5% in 2012, 5,0% in 2013 en 5,5% in 2014 (jaarverplichting) als hernieuwbare energie af te leveren. Aanvullend geldt in het Besluit brandstoffen luchtkwaliteit voor de betrokken bedrijven om de hoeveelheid broeikasgasemissie per eenheid energie uit geleverde energie ten opzichte van de Europese norm te verminderen met:

- 2% uiterlijk op 31 december 2014,
- 4% uiterlijk op 31 december 2017 en
- 6% uiterlijk op 31 december 2020.

Veelal zullen de bedrijven aan deze verplichting invulling geven door het leveren van duurzame biobrandstoffen. Naast levering van voldoende biobrandstoffen kan

⁶ Richtlijn 2009/28/EG 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.

⁷ Richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 93/12/EEG.

een bedrijf ook voldoen aan haar verplichtingen door prestaties van andere bedrijven over te nemen via de aankopen van zogeheten biotickets.

Alleen de biobrandstoffen, die een bedrijf mee wil laten tellen voor de genoemde jaarverplichting voor hernieuwbare energie in het vervoer en de broeikasgasemissiereductie, moeten vanaf 2011 aantoonbaar aan de duurzaamheidseisen voldoen. Deze zijn in de Europese richtlijnen gesteld en in de nationale regelgeving integraal overgenomen, te weten:

- minimale reductie van broeikasgasemissies in de gehele productieketen van biobrandstof ten opzichte van die van vergelijkbare fossiele brandstoffen;
- bescherming van land met een grote biodiversiteit zoals oerbos en andere beboste gronden, natuurbeschermingsgebieden, gebieden met zeldzame, kwetsbare of bedreigde ecosystemen of soorten en natuurlijke en niet-natuurlijke graslanden met grote biodiversiteit;
- bescherming van koolstofvoorraden zoals waterrijke gebieden, permanent beboste gebieden en veengebieden.

De Europese regelgeving gaat er daarbij vanuit dat de borging van de duurzaamheid van de biobrandstoffen primair door de betrokken bedrijven wordt gegarandeerd. Daarom worden er op dit ogenblik door marktpartijen meerdere zogeheten duurzaamheidssystemen ontwikkeld. Met dergelijke systemen kan de duurzaamheid van de biobrandstof door een onafhankelijke verificateur of auditeur worden gecontroleerd.

Naast de jaarverplichting is er een registratieverplichting. Bedrijven dienen in een biobrandstoffenbalans en een rapportage gegevens zoals voorraden en leveringen biobrandstoffen, geleverde fossiele brandstoffen, gehanteerde duurzaamheidssystemen, herkomst van grondstoffen en biobrandstoffen, aan- en verkoop van biotickets en reductie van broeikasgasemissies te registreren. Een en ander overeenkomstig de brief aan de Tweede Kamer van 25 november jl.⁸ De bedrijven dienen de biobrandstoffenbalans en rapportage op te sturen aan de NEa. Tot 1 januari 2013 vindt dit plaats in door de overheid beschikbaar gestelde modellen (spreadsheets). Na 1 januari 2013 kunnen bedrijven deze informatie direct invoeren in een nog te ontwikkelen register van de NEa. Hierdoor ontstaat een aanzienlijke reductie in de administratieve lastendruk voor de bedrijven en een in kwalitatief opzicht veel beter beeld bij de NEa.

Om de doelstellingen uit de wet- en regelgeving te halen is het belangrijk dat de verplichtingen worden nageleefd. Het toezicht vormt daartoe een belangrijk instrument omdat daarbij verschillende toezichthouders zijn betrokken wordt ook ingegaan op de rolverdeling in het toezicht.

⁸ Kamerstukken II, 2010 - 2011, 31 209, nr. 144

Naleving en rolverdeling toezicht

Maatschappelijk verantwoord ondernemen verlangt van bedrijven dat zij primair verantwoordelijkheid zijn voor naleving van wet- en regelgeving, daarbij ondersteund door o.a. duurzaamheidssystemen. Duurzaamheidssystemen borgen het voldoen aan de duurzaamheidscriteria door onafhankelijke audits terplekke. Dit is dan ook de hoeksteen van de Europese en nationale regelgeving terzake. Dit betekent dat het toezicht op de keten van teelt en productie van biobrandstoffen, ook in het buitenland, het expliciete domein is van de duurzaamheidssystemen. De NEa houdt daarop geen inhoudelijk toezicht. Verificateurs in Nederland borgen aanvullend dat op een aantal andere punten (o.a. dubbeltellende biobrandstoffen) aan inhoudelijke eisen wordt voldaan. Een Raad voor Accreditatie (in Nederland of buitenland) ziet er daarbij op toe dat de bij de duurzaamheidssystemen betrokken verificateurs zich voldoende hebben bekwaamd zodat zij op een verantwoorde wijze verklaringen kunnen afgeven.

De NEa ziet er primair op toe dat de jaarlijks vereiste percentages hernieuwbare energie en broeikasgasemissiereductie door de bedrijven worden gerealiseerd. Secundair controleert de NEa steekproefsgewijs de informatie van de bedrijven omtrent: de hoeveelheden ingezette biobrandstoffen, ingezette elektriciteit, de duurzaamheid en broeikasgasemissiereductie. Gezien het internationale karakter van de handel in biobrandstoffen en de daarmee samenhangende complexiteit is er hier sprake van een groeimodel dat in de komende vijf jaren tot volledige ontwikkeling zal komen.

Om het toezicht met betrekking tot biobrandstoffen effectief en efficiënt uit te voeren met een zo laag mogelijke toezichtlast voor de bedrijven gaat de NEa nauw samenwerken met Belastingdienst, Douane en VROM-Inspectie. Dit vanwege de nauwe relatie met de accijns- en belastingwetgeving en brandstofkwaliteitseisen bij (bio)brandstoffen. Met name de Belastingdienst heeft daarbij een zeer ruime en deskundige ervaring op het gebied van brandstoffen opgebouwd door het toezicht op de grote raffinaderijen en handelaren en de reeds bestaande samenwerking tussen de Belastingdienst en VROM-Inspectie. De NEa sluit convenanten af met deze organisaties over samenwerking, uitwisseling van informatie en/of uitvoering van taken namens de NEa.

De NEa is verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving van de voornoemde wet- en regelgeving. Voor de volledigheid zij vermeldt dat de strafrechtelijke handhaving de verantwoordelijkheid is van het Openbaar Ministerie.

Het grote belang dat duurzaamheid speelt bij de inzet van hernieuwbare energie in de vervoersector betekent dat het belangrijk is om specifiek in te gaan op het toezicht hierop en de vraag vanuit uw Kamer omtrent bemonstering.

Duurzaamheid en bemonstering

Het bedrijf dat biobrandstoffen inzet moet met behulp van zogeheten duurzaamheidsystemen borgen dat deze biobrandstoffen conform de Richtlijnen ook inderdaad duurzaam zijn. In lijn met de Europese regelgeving dient de markt deze duurzaamheidsystemen te ontwikkelen. De Europese Commissie of de individuele lidstaten beoordelen en keuren deze duurzaamheidssystemen, wanneer ze voldoen aan de Europese criteria, goed. De verwachting is overigens dat de meeste duurzaamheidssystemen Europees zullen worden vastgesteld. Hierover is de Tweede Kamer in de eerder genoemde brief van 25 november 2010 geïnformeerd. Op dit ogenblik liggen er meerdere particuliere initiatieven voor goedkeuring bij de Europese Commissie voor. In 2011 dient het betrokken bedrijf de goedkeuring van een duurzaamheidssysteem aan te tonen op basis van een verklaring van een verificateur die geaccrediteerd is of op weg is naar accreditatie. De rol van de NEa is daarbij steekproefsgewijs te controleren of de verklaringen van deze verificateurs aanwezig zijn en of de eventuele verschillende duurzaamheidssystemen per partij biobrandstof de gehele keten afdekken. Duurzaamheidssystemen vormen daarbij het uitgangspunt van het toezicht op duurzaamheidscriteria. De vraag of daarbij bemonstering een belangrijke rol zou moeten spelen bij het borgen van de duurzaamheid is een terechte. Het is evenwel evident dat het niet mogelijk is om aan de hand van fysieke kenmerken vast te stellen of een biobrandstof wel of niet duurzaam is. Denk hierbij aan "het voldoen aan de reductie aan broeikasgasemissie in de keten" of het bepalen of "de productie van een biobrandstof heeft geleid tot het aantasten van een oerbos of natuurgebied". Gegeven dit feit is er in de Europese richtlijnen voor gekozen om het borgingssysteem op basis van duurzaamheidssystemen door de betrokken bedrijven te laten uitvoeren. Ook Nederland is daar aan gehouden. Dit is passend omdat dit aansluit bij het al eerder genoemde maatschappelijk verantwoord ondernemen en bij zelfregulering door de markt. Natuurlijk is het wel mogelijk om door chemische analyse van geblende brandstoffen bepaalde type biobrandstoffen aan te tonen. Maar daarmee is niet te bewijzen of deze biobrandstof duurzaam is of niet. De NEa zal nog onderzoeken of steekproefsgewijze bemonstering en analyse op basis van risicosturing in het toezicht meerwaarde oplevert. Dit laat onverlet dat administratieve controle de kern van het toezicht vormt. Vanuit effectiviteit en efficiëntie gezien zal het toezicht vooral vanuit risicosturing plaatsvinden.

Toezicht vanuit risicobenadering

De ervaringen met emissiehandel van de afgelopen zes jaar hebben geleid tot belangrijke lessen over de risico's van niet naleving, die bruikbaar zijn voor het vormgeven van het toezicht op de wet- en regelgeving omtrent hernieuwbare energie.

Met betrekking tot naleving van de wettelijke verplichting bij emissiehandel, heeft een gerichte communicatie en voorlichting naar de betrokken bedrijven geleid tot een sterk normconform gedrag. In de eerste jaren van emissiehandel was de NEa dan ook vooral gericht op het voorlichten, leren en het aan de hand meenemen van bedrijven in het naleven van de soms ingewikkelde regels. Via *compliance assistance* en handhaving op kernovertredingen is het toezicht door de NEa in de beginjaren (2005 tot 2007) vorm gegeven. In de tweede handelsperiode (vanaf 2008) is de NEa toezicht en handhaving gaan toepassen, gericht op het nakomen van de regels en het toepassen van sancties bij overtreding. Door uitbreiding van het aantal bedrijven, dat onder emissiehandel viel, en met een gelijkblijvende toezichtcapaciteit is de NEa medio 2009 gestart met de ontwikkeling van het risico gestuurd toezicht. Met ingang van juni 2011 past de NEa het informatie gestuurd toezicht, gebaseerd op de inzichten die verkregen zijn in de eerste jaren van emissiehandel, volwaardig toe. Deze aanpak bij emissiehandel heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat alle bedrijven tot en met 31 december 2010 voor hun emissies voldoende emissierechten hebben ingeleverd.

Vanuit de ervaringen met emissiehandel kijkend naar het systeem van biobrandstoffen zijn op dit moment de onderstaande risico's te onderscheiden, onderverdeeld naar wettelijke verplichtingen en de handelskant omtrent hernieuwbare energie:

- wettelijke verplichtingen:
 - onvoldoende kennis bij bedrijven;
 - onvolwaardig getoetste duurzaamheidssystemen;
 - onvoldoende zicht op keten in het buitenland;
 - niet halen van de doelstellingen;
 - omissies in biobrandstoffenbalans en rapportage (o.a. dubbeltellende biobrandstoffen);

- handelskant hernieuwbare energie:
 - risico's t.a.v. marktkant van biobrandstoffen zijn onvoldoende bekend;
 - onterecht aanmaken van biotickets.

Gezien het sterke internationale karakter van de (bio)brandstoffenmarkt, dat vele schakels en handelsketens kent, gerelateerd aan het nationale karakter van de jaarverplichting voor de inzet van hernieuwbare energie en reductie van broeikasgasemissies, kunnen spanningen op deze markt tot gevolg hebben. Om deze redenen is de NEa gestart met een analyse naar de integriteit van het handelssysteem hernieuwbare energie. Deze analyse moet leiden tot de conclusie op welke wijze het handelssysteem kan worden geborgd opdat de handelskant integer kan plaatsvinden. Dit kan er toe leiden dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn, zoals toezicht door de NEa op de handel. Hierover zal de Kamer medio 2012 worden geïnformeerd.

Hoe de uitvoering van het toezicht door de NEa er in de komende jaren uitziet, wordt in de volgende paragraaf beschreven.

Uitvoering van het toezicht

In grote lijnen is door de implementatie van de nieuwe wet- en regelgeving in combinatie met de uitvoering en het toezicht door de NEa in afstemming met de andere toezichthouders een belangrijke stap gezet in het toezicht op de inzet van hernieuwbare energie en reductie van broeikasgasemissie in de keten van brandstoffen. Met de inwerkingtreding van het register per 1 januari 2013 wordt een volgende stap gezet om het toezicht nog effectiever en efficiënter uit te voeren. Daarna wordt verwacht dat de NEa per 1 januari 2015 het toezicht volwaardig kan uitvoeren vanuit een risicogestuurde filosofie.

Op basis van de voornoemde risico's op niet naleven in combinatie met door de wet- en regelgeving opgedragen verplichtingen en de ervaringen vanuit emissiehandel zijn de belangrijkste overtredingen (kernovertredingen) bepaald, te weten:

- het niet halen van doelstellingen (jaarverplichting biobrandstoffen en broeikasgasemissiereductie);
- het niet inleveren van de biobrandstoffenbalans en rapportage;
- het niet hebben van een goedgekeurd duurzaamheidssysteem;
- omissies in biobrandstoffenbalans, rapportage en/of handel in biotickets waar het bedrijf voordeel uit geniet.

Deze kernovertredingen vormen de rode draad in het toezicht en de handhaving door de NEa. Tegen kernovertredingen treedt de NEa altijd op door middel van sancties, ook in de jaren 2011 en 2012. Daar ligt de nadruk. Toezicht is er op gericht om fouten te voorkomen door vooral in de beginperiode gerichte communicatie naar de bedrijven over de verplichtingen. Het toezicht is retrospectief van aard en zal gebaseerd zijn op steekproeven. Dit betekent dat bij geconstateerde afwijkingen, zoals het niet voldoen aan duurzaamheidseisen, compensatie achteraf plaatsvindt door ophoging van de verplichting voor te leveren biobrandstoffen in het volgende jaar. In het geval er ernstige omissies zoals fraude wordt geconstateerd, kan de NEa aangifte doen bij het Openbaar Ministerie. Hierover gaat de NEa in overleg met het OM.

Om de uitvoering van het toezicht concreter te maken, wordt in onderstaande tabel geschetst waar de accenten voor het toezicht in de komende jaren komen te liggen. Hierbij is uitgaande van het jaar 2015 terugredenerend het toezicht in 2014, 2013, 2012 en 2011 in beeld gebracht. In deze jaren zal stapsgewijs naar de situatie in 2015 worden toegewerkt waarbij de ervaringen van de NEa steeds leiden tot versterking van het toezicht in 2015. Belangrijk is op te merken dat er nu een voorlopig beeld wordt geschetst. Nadere risico-inschatting en ervaringen uit het toezicht kunnen ertoe leiden dat bepaalde verplichtingen meer of minder toezicht vragen. Daarbij is ook enige tijd nodig om de financiële consequenties van het toezicht en de handhaving in beeld te brengen. Op dat punt zal de Kamer medio 2012 nader worden geïnformeerd. Aansluitend op de tabel wordt beschreven hoe in de perioden 2011 & 2012, 2013 & 2014 en 2015 e.v. globaal het toezicht vorm krijgt.

Tabel 1: Accenten voor toezicht op verplichtingen door de NEa in 2011 t/m 2015

Verplichtingen	2011	2012	2013	2014	2015
Halen doelstellingen:					
Bedrijven voldoen aan jaarverplichting t.a.v. inzet biobrandstoffen	x	x	x	x	x
Bedrijven voldoen aan broeikasgasemissiereductie t.a.v. brandstoffen				x	x
Duurzaamheid:					
Verklaring verificateur goedgekeurd duurzaamheidssysteem	x	x			
Goedgekeurd duurzaamheidssysteem in gebruik		x	x	x	x
Steekproefsgewijze beoordeling of duurzaamheidssystemen de keten dekken			x	x	x
NEa publiceert per onderneming aard, herkomst en duurzaamheidsaspecten betreffende brandstoffen uit hernieuwbare bronnen	x	x	x	x	x
Biobrandstoffenbalans (RED):					
Tijdig aanleveren biobrandstoffenbalans	x	x	x	x	x
Volledigheid biobrandstoffenbalans		x	x	x	x
(Steekproefsgewijze) beoordeling consistentie biobrandstoffenbalans			x	x	x
Steekproefsgewijze beoordeling juiste gegevens in biobrandstoffenbalans				x	x
De NEa verstrekt gegevens aan minister I&M	x	x	x	x	x
Rapportage (FQD):					
Tijdig aanleveren rapportage		x	x	x	x
Volledigheid rapportage			x	x	x
(Steekproefsgewijze) beoordeling consistentie rapportage				x	x
Steekproefsgewijze beoordeling juiste gegevens in rapportage					x
De NEa verstrekt gegevens aan minister I&M		x	x	x	x
Inhoudelijke aspecten:					
Biotickets via juiste formats	x	x			
Biotickets terecht aangemaakt		x	x	x	x
Dubbeltellende biobrandstoffen zijn voorzien een verificateursverklaring	x	x	x	x	x
Dubbeltellende biobrandstoffen zijn voorzien van juiste informatie			x	x	x

2015

In 2015 zal het toezicht en handhaving volwaardig en vanuit risicosturing plaatsvinden, dat wil zeggen dat de NEa de keuze om een bedrijf te bezoeken baseert op het risicoprofiel van het bedrijf. Een bedrijf met een hoog risicoprofiel zal dan eerder worden bezocht dan een bedrijf met een laag risicoprofiel. Verder zullen bedrijven waaruit controle is gebleken dat er sprake is van (volledige) naleving de periode daarna minder toezicht krijgen. Meer concreet zal het toezicht en de handhaving zich naast de genoemde overtredingen van kernbepalingen meer richten op het nakomen van alle verplichtingen die verband houden met het halen van de doelstellingen ten aanzien van de inzet van hernieuwbare energie en reductie van broeikasgasemissies.

2013 en 2014

Met ingang van 1 januari 2013 is het register operationeel. Het register vormt een belangrijke peiler in het toezicht op biobrandstoffen. In deze fase vormt *compliance assistance* het uitgangspunt. De ondersteuning van de bedrijven op weg naar naleving is de aanpak. Naleving wordt echter wel geëist en zo nodig afgedwongen. Met name bij overtreding van kernbepalingen is beboeting aan de orde. In deze fase geeft de NEa het risicogestuurd toezicht stapsgewijs vorm door: het vergaren van informatie uit de bedrijfscontroles ten behoeve van het vaststellen van de risico-indicatoren, het bouwen van het systeem, het testen van en proefdraaien met het risicogestuurd toezicht.

2011 en 2012

De periode voorafgaand aan het register biobrandstoffen kenmerkt zich als een leerperiode. De NEa voert toezicht uit op vooraf ingeschatte risico's. In de loop van deze periode worden de risico's meer op basis van praktijkervaring beter gewaardeerd. In deze fase is er sprake van veel voorlichting, overleg en afstemming met de bedrijven omtrent interpretatie en toepassing van wet- en regelgeving. Daartoe wordt een inspectieprotocol opgesteld na afstemming tussen NEa, Belastingdienst, Douane, VROM-Inspectie en bedrijfsleven. Om dit te bereiken wordt een werkgroep opgericht met alle betrokken partijen. Het inspectieprotocol geeft aan hoe elke toezichthouder in de biobrandstofketen het toezicht vormgeeft en hoe samenwerking daarin wordt geconcretiseerd.

Door beperking in de (financiële) middelen is de NEa in deze jaren deels beperkt in de uitvoering van een volledig toezicht waardoor niet alle risico's in deze periode volledig zijn af te dekken. De NEa zal zich dan ook richten op de risico's die de grootste invloed hebben op het halen van de jaarverplichting.

Samenvatting en vervolgstappen

Om de doelstelling gesteld in de wet- en regelgeving te realiseren vormt de uitvoering c.q. het toezicht een cruciale rol. Het toezicht zoals voorgesteld vereist dan ook dat dit effectief en efficiënt is georganiseerd. Hiertoe is de samenwerking met de andere toezichthouders en bedrijfsleven bij de totstandkoming van dit toezicht cruciaal. Met de nieuwe regelgeving en de uitvoering en het toezicht door de NEa is een belangrijke eerste stap gezet in het toezicht op duurzame brandstoffen. Het register zal met ingang van 1 januari 2013 een belangrijke impuls geven aan dit toezicht, dat daardoor effectiever en efficiënter kan plaatsvinden.

Hierna kan dan in 2015 het risicogestuurde toezicht in de praktijk worden ingezet. Hierdoor zal een steeds betere borging ontstaan op de betrouwbaarheid van de gegevens die de basis vormen voor het bepalen van de jaarverplichting en reductie van broeikasgasemissies.

Samenvattend zijn de volgende belangrijke concrete stappen aan de orde om te komen tot een volwaardige toezicht- en handhaving(strategie) op hernieuwbare energie.

- De NEa zal komen tot een inspectieprotocol waarin is vastgelegd welk deel in de biobrandstofketen door welke toezichthouder wordt vormgegeven en waarin samenwerking wordt geconcretiseerd.
- Uitvoeren (eerste) toezichtbezoeken door de NEa in nauwe samenwerking met de Belastingdienst, Douane, en VROM-Inspectie. Daartoe zullen convenanten worden afgesloten over samenwerking, uitwisseling van informatie en in de toekomst (mogelijke) overdracht van taken onder regie en verantwoordelijkheid van de NEa.
- Mede op basis van deze toezichtbezoeken opstellen van inhoudelijke toezichtprotocollen per type bedrijf. Dit om een zo effectief en efficiënt mogelijke controle uit te kunnen voeren waarbij een zo laag mogelijk toezichtlast voor het bedrijf ontstaat.
- Analyse van de werking en integriteit van het handelssysteem hernieuwbare energie. Deze analyse moet leiden tot de conclusie op welke wijze het handelssysteem geborgd kan worden opdat de handelskant efficiënt en integer kan plaatsvinden. Hierover ontvangt de Kamer medio 2012 een rapportage.
- Beoordeling van de rol van steekproefsgewijze bemonstering en analyse van brandstofstromen in het toezicht.
- Opstellen eerste versie toezicht- en handhavingstrategie hernieuwbare energie naar aanleiding van opgedane ervaringen tijdens toezichtbezoeken en eerder uitgevoerde onderzoeken door Belastingdienst, Douane en VROM-Inspectie .
- Operationaliseren van het register biobrandstoffen per 1 januari 2013.
- Na het opdoen van ervaringen met het gebruik van het register in het toezicht wordt een definitieve toezicht- en handhavingstrategie hernieuwbare energie opgesteld. Medio 2013 wordt deze aan de Kamer toegezonden.