No.W14.16.0391/IV 's-Gravenhage, 10 februari 2017

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 1 december 2016, no.2016002104, 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 in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2015/1513 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, alsmede in verband met de operationalisering van de reductieverplichting uit Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof, met memorie van toelichting.

Het voorstel wijzigt de Wet milieubeheer (hierna: Wm) ten behoeve van de implementatie van de ILUC-richtlijn en de operationalisering van de reductieplicht van de richtlijn brandstofkwaliteit.[[1]](#footnote-1) Daarbij wordt aangesloten op het huidige systeem van verhandelbare hernieuwbare brandstofeenheden (hierna: HBE’s) in de Wet milieubeheer

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Gelet op de noodzaak tijdig aan de richtlijnverplichting hernieuwbare energie vervoer te voldoen, adviseert zij onder meer om de keuze om het voorgestelde artikel 9.7.1.1. Wm vooralsnog niet in werking te laten treden, te voorzien van een dragende motivering. Indien een dergelijke motivering niet gegeven kan worden, adviseert zij het voorstel aan te passen.

1. Levering van biobrandstoffen aan de Nederlandse markt voor vervoer

De richtlijn hernieuwbare energie verplicht Nederland om in 2020 jaarlijks minimaal 10% van de energie voor vervoer uit hernieuwbare bronnen te laten bestaan.[[2]](#footnote-2) Nederland heeft die verplichting in 2015 omgezet in een oplopende jaarverplichting voor brandstofleveranciers, die moet leiden naar de 10% hernieuwbare energie voor vervoer in 2020. Om aan die jaarverplichting te voldoen moet de leverancier Hernieuwbare brandstofeenheden (HBE’s) registreren bij de Nederlandse emissieautoriteit (NEa).[[3]](#footnote-3) Blijkens de toelichting is sprake van export van biodiesel zonder bewijzen van duurzaamheid. De toelichting vermeldt dat uit een vergelijking van cijfers over 2015 van de NEa en die van het CBS een verschil naar voren is gekomen van bijna een derde van de bij de NEa ingeboekte hoeveelheid biodiesel.[[4]](#footnote-4) Het verschil is “terug te voeren op ingeboekte leveringen van biodiesel die onder schorsing van betaling van accijns aan een andere vergunninghouder accijnsgoederenplaats geleverd waren en vervolgens geëxporteerd werden”. Deze leveringen vallen onder de sinds 2015 in de Wm gehanteerde definitie “leveren aan de Nederlandse markt voor vervoer.”[[5]](#footnote-5) Als gevolg van de breedte van die definitie is het mogelijk dat de NEa HBE’s toekent aan deze biodiesel, terwijl de brandstof niet in alle gevallen in Nederland wordt verbruikt.[[6]](#footnote-6) Nederland wordt echter op grond van de richtlijn hernieuwbare energie in 2020 beoordeeld op het daadwerkelijk in het vervoer in Nederland verbruikte percentage hernieuwbare brandstof, welke gegevens door het CBS worden geregistreerd. Op basis daarvan kan de Europese Commissie beoordelen of Nederland aan haar richtlijnverplichting hernieuwbare energie vervoer voldoet.[[7]](#footnote-7)

De Afdeling begrijpt de toelichting zo, dat de wetgever ingrijpt door een meer beperkte omschrijving te geven van wat moet worden verstaan onder “leveren aan de Nederlandse markt voor vervoer”, tenzij voordien een oplossing wordt gevonden voor het in de toelichting beschreven probleem. Om die reden bepaalt het voorstel dat de huidige brede beschrijving ‘leveren aan de Nederlandse markt voor vervoer’ zoals opgenomen in artikel 9.7.1.1. betekent: “uitslag tot verbruik als bedoeld in artikel 2 van de Wet op de accijns, aan vervoer”.[[8]](#footnote-8) Dit artikel zal blijkens de toelichting echter “indien nodig” in werking treden. Eerst zal nog worden gezocht naar een andere oplossing.

De Afdeling merkt op dat de vastgestelde omvang van het verschil tussen de cijfers van de NEa en die van het CBS, substantieel is. Niet wordt toegelicht waarom de keuze voor de voorgestelde nieuwe omschrijving wordt uitgesteld en waarom de voorgestelde nieuwe definitie niet zo spoedig mogelijk kan gelden. Evenmin wordt inzicht gegeven in de maatregelen die kunnen bijdragen aan een oplossing, de effectiviteit van deze mogelijke maatregelen en de tijd die nodig is het gewenste resultaat te bereiken. Dit klemt naar het oordeel van de Afdeling temeer gelet op het korte tijdsbestek tot het moment waarop Nederland aan de richtlijnverplichting hernieuwbare energie vervoer moet voldoen (2020). Om die reden acht de Afdeling het tevens aangewezen dat inzicht wordt gegeven in de uiterlijke termijn waarop het voorgestelde artikel in werking moet treden teneinde aan de richtlijnverplichting te voldoen bij gebrek aan andere effectieve maatregelen.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de keuze om het voorgestelde artikel 9.7.1.1. Wm niet nu al in werking te laten treden, te voorzien van een dragende motivering. Indien een dergelijke motivering niet gegeven kan worden, adviseert zij het voorstel aan te passen.

1. Inzetten spaartegoed HBE’s in 2020

Ondernemingen kunnen onder het stelsel van de Wet milieubeheer HBE’s sparen in het register van de NEa. Dit spaartegoed kunnen zij het volgende kalenderjaar inzetten voor het behalen van hun jaarverplichtingen hernieuwbare energie voor vervoer.[[9]](#footnote-9) Het voorstel regelt een grondslag voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur stellen van regels over het sparen van HBE’s ten behoeve van een ander jaar dan het direct volgende kalenderjaar.[[10]](#footnote-10)

De Afdeling merkt op dat onvoldoende duidelijk is waarvoor precies een grondslag wordt gecreëerd.[[11]](#footnote-11) Enerzijds vermeldt de toelichting namelijk dat gebruik van deze mogelijkheid *geboden* kan zijn voor het halen van de verplichtingen uit hoofde van de richtlijn hernieuwbare energie in 2020. Uit de toelichting kan daarnaast worden opgemaakt dat beoogd wordt in de gedelegeerde regelgeving voor te schrijven dat spaartegoed uit het jaar 2019 niet ingezet wordt voor 2020. De reden daarvoor is dat Nederland in 2020 door de EU afgerekend wordt op het percentage fysiek geleverde hernieuwbare energie voor vervoer. Anderzijds vermeldt de toelichting dat de delegatiebepaling het *mogelijk* maakt HBE’s te sparen naar een ander dan het direct opvolgende kalenderjaar. Deze formulering impliceert meer vrijblijvendheid.

De Afdeling adviseert de toelichting gelet op het voorgaande te verduidelijken.

1. Verslag van de internetconsultatie

In de openbare internetconsultatie zijn 30 reacties op het voorstel ontvangen, waarvan 19 openbaar.[[12]](#footnote-12) Paragraaf 8 van de toelichting gaat in op drie onderwerpen die door consultatiepartijen naar voren zijn gebracht, maar laat opmerkingen met betrekking tot andere relevante onderwerpen buiten beschouwing, zoals het afschaffen van de dubbeltelling van bepaalde biobrandstoffen, het toekennen van één CO2 waarde aan alle drie de geïntroduceerde categorieën van HBE’s en de mogelijkheid om met zogenoemde Upstream emission reductions (UER) te voldoen aan verplichtingen tot emissiereductie.[[13]](#footnote-13) De consultatiewebsite kondigt aan dat er nog een verslag van de consultatie naar de Tweede Kamer gestuurd zal worden, met daarin weergegeven tot welke wijzigingen de consultatie inbreng heeft geleid. De Afdeling acht het voor de transparantie van het wetgevingsproces en de zelfstandige leesbaarheid van de memorie van toelichting van belang dat een uitgebreider verslag van de internetconsultatie in de toelichting wordt opgenomen. Daarin dient in elk geval aandacht besteed te worden aan de hierboven genoemde onderwerpen.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met inachtneming van het bovenstaande.

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

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,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.16.0391/IV

* In de transponeringstabel bij artikel 1, eerste lid, en artikel 2, eerste lid van richtlijn 2015/1513, vermelden waar deze definities geïmplementeerd zijn. Voor zover deze bepalingen geen implementatie behoeven, aangeven om welke reden dit het geval is.
* In de transponeringstabel bij artikel 1, dertiende lid, van richtlijn 2015/1513, nieuwe Bijlage V, ‘vijfde lid’ vervangen door: zesde lid.
* In de transponeringstabel bij artikel 2, tweede lid, onderdeel d, vermelden dat de in dat onderdeel opgenomen verplichting aan de lidstaten om bij de vaststelling van fraude gepaste maatregelen te treffen, in de WED geïmplementeerd is.
1. ILUC is de afkorting van Indirect Land Use Change [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel 3, vierde lid van Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad 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 (PB L 140) luidt: “Elke lidstaat ziet erop toe dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in alle vormen van vervoer in 2020 minstens 10% bedraagt van het eindverbruik van energie in het vervoer in de lidstaat.” [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 9.7.2.1 Wet milieubeheer: “De leverancier tot eindverbruik is in enig kalenderjaar het aantal hernieuwbare brandstofeenheden verschuldigd dat overeenkomt met het bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen gedeelte van de energie-inhoud van de door hem in het direct aan dat kalenderjaar voorafgaande kalenderjaar tot eindverbruik aan wegvoertuigen of spoorvoertuigen in Nederland geleverde benzine, diesel, vloeibare biobrandstof of vloeibare hernieuwbare brandstof.” [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onder C. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 9.7.1.1. Wet milieubeheer. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zie ook: Kamerstukken II 2013/14, 33 834, nr. 4 [↑](#footnote-ref-6)
7. Artikel 3 jo artikel 5, zevende lid van de richtlijn hernieuwbare energie. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel I, onder C. [↑](#footnote-ref-8)
9. Artikel 9.7.5.6 Wet milieubeheer [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel I, V: nieuw derde lid van artikel 9.7.5.6 Wm. [↑](#footnote-ref-10)
11. Vergelijk Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: Elke delegatie van regelgevende bevoegdheid dient in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. [↑](#footnote-ref-11)
12. Zie paragraaf 8 van de toelichting en <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingwmb_richtlijnen_ilucenbrandstofkwaliteit>. [↑](#footnote-ref-12)
13. Dubbeltelling houdt in: bedrijven die een als dubbeltellend aangewezen biobrandstof leveren aan vervoer in Nederland, krijgen bij inboeking van de levering in het Register Energie voor Vervoer twee keer zoveel Hernieuwbare Brandstofeenheden (HBE’s) bijgeschreven.

 Upstream emissies zijn, in de definitie van artikel 2 van richtlijn 2015/652/EU: alle broeikasgasemissies die optreden voordat de grondstoffen een raffinaderij of een verwerkingsinrichting waar de brandstof, zoals bedoeld in bijlage 1, geproduceerd worden, binnenkomen. [↑](#footnote-ref-13)