

Rapport

Onderwerp
Nalevingstrategie Energie voor
Vervoer

Datum
25 juli 2016

Kenmerk

Bijlage(n)

Inleiding

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel ter implementatie van het nieuwe regime Hernieuwbare Energie Vervoer in de Wet milieubeheer heeft de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer toegezegd dat zij de Nalevingstrategie Hernieuwbare Energie Vervoer (hierna Nalevingstrategie) medio 2016 toestuuurt aan de Tweede Kamer. Dit naar aanleiding van vragen vanuit de Kamer over de wijze waarop de NEa de betrouwbaarheid van de systematiek borgt. Voor u ligt de Nalevingstrategie van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) die betrekking heeft op de nieuwe systematiek. Deze nieuwe systematiek is een belangrijke verbetering ten opzichte van de oude systematiek; het is eenvoudiger en betrouwbaarder. Dat neemt niet weg dat er ook risico's aanwezig zijn in deze nieuwe systematiek. Deze risico's heeft de NEa in beeld gebracht en waar mogelijk maatregelen getroffen om die te beheersen.

De NEa is primair verantwoordelijk voor het toezicht op de levering van voldoende hernieuwbare energie aan vervoer (zie bijlage 1 voor meer achtergrond over de systematiek Energie voor Vervoer). De Nalevingstrategie beschrijft hoe de NEa op een effectieve en efficiënte wijze naleving van de regelgeving Energie voor Vervoer¹ (EV) door bedrijven bevordert en hoe de NEa de belangrijkste risico's in het op nationaal niveau geregelde deel van de systematiek afdekt. De aanpak bestaat uit een mix aan maatregelen en omvat veel meer dan alleen handhaving. **Met dit pakket aan maatregelen heeft de NEa een adequate strategie om de risico's te beheersen en een betrouwbare uitvoering van de systematiek te borgen.** Het door de NEa beheerde Register Energie voor Vervoer speelt een centrale rol hierin. De Nalevingstrategie bouwt voort op het NEa handhavingkader hernieuwbare energie in de vervoersector dat de Staatssecretaris op 24 juni 2011 aan de Tweede Kamer² heeft toegestuurd.

Wat duurzaamheid betreft ziet de NEa erop toe dat de registratie van leveringen aan de Nederlandse markt voldoet aan de eisen, zoals de aanwezigheid van een

¹ De nationale wet- en regelgeving Energie voor Vervoer is gebaseerd op twee Europese richtlijnen, namelijk de Renewable Energy Directive (RED) en de Fuel Quality Directive (FQD). Deze zijn geïmplementeerd in paragraaf 9.7 van de Wet milieubeheer, het besluit hernieuwbare energie vervoer 2015, de regeling hernieuwbare energie vervoer 2015, het besluit brandstoffen luchtverontreiniging en de regeling brandstoffen luchtverontreiniging.

² Kamerstukken II, 2010-2011, 31209, bijlage bij nr. 150 (blg-121078).

duurzaamheidsverklaring. De NEa is echter op grond van de regelgeving niet bevoegd om toezicht te houden op de fysieke werkelijkheid in de aanvoerketen van duurzame biobrandstoffen. Het toezicht door de NEa is daarin beperkt tot de inboekers en omvat niet de door de Europese Commissie erkende duurzaamheidssystemen. Ook al zou de aanvoerketen zich (deels) in Nederland bevinden. Overigens is in bijna alle gevallen de aanvoerketen buiten Nederland gelegen en valt daardoor sowieso buiten de bevoegdheid van de NEa. Uitgangspunt bij de Nationale wet- en regelgeving is dat de erkenning door de Europese Commissie impliceert dat de verantwoordelijkheid voor de controle op de duurzaamheidssystemen en de daaraan gekoppelde aanvoerketen bij de Commissie ligt. Bovendien wordt binnen de duurzaamheidssystemen gewerkt met de systematiek van de massabalans³ waardoor de fysieke en de administratieve werkelijkheid van elkaar kunnen verschillen. Daarbij mag een lidstaat geen aanvullende eisen stellen aan de duurzaamheid van een biobrandstof als die voorzien is van een duurzaamheidsverklaring uit een door de Europese Commissie erkend duurzaamheidssysteem en bijbehorende keten. **De NEa heeft daarom geen zicht op de naleving in de keten. Wel signaleert de NEa hier kwetsbaarheden in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, onder andere door het ontbreken van een Europese toezichthouder.** Hier is zij onder andere op in gegaan in de *quick scan* regelgeving dubbeltelling biobrandstoffen die door de NEa is aangeboden aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Verantwoordelijkheid en rol NEa

De NEa is als zelfstandig bestuursorgaan in paragraaf 9.7 en hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer aangewezen als:

- toezichthouder en handhaver van de uitvoeringssystematiek EV. Vanuit die verantwoordelijkheid voert zij inspecties en controles uit en dwingt zo nodig naleving van regelgeving af. De NEa houdt toezicht op inboekers⁴, bedrijven met een rapportage- en jaarverplichting, inboekverificateurs en dubbeltellingverificateurs (zie registratie levering NL vervoer kolom in afbeelding 1);
- uitvoeringsorganisatie voor het beheer van het Register Energie voor Vervoer (REV) en;
- rapporteur over de naleving van de jaarverplichting, de aard en herkomst van in Nederland ingezette biobrandstoffen in totaal en op bedrijfsniveau (inboekers) en het totaal aantal ingeboekte en gespaarde Hernieuwbare Brandstofeenheden⁵ (marktinformatie).

De Minister van Infrastructuur en Milieu is de beleidsverantwoordelijke voor de systematiek Energie voor Vervoer. De NEa levert daaraan, vanuit haar rol als zelfstandig bestuursorgaan, een inhoudelijke bijdrage met het oog op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

De controle op de aanvoerketen van biobrandstoffen (grotendeels in het buitenland) is belegd bij andere organisaties (zie de kolom 'Aanvoerketen' in afbeelding 1). Duurzaamheid van biobrandstoffen wordt geborgd door Europees erkende duurzaamheidssystemen (via certificering). Controle op dubbeltelling vindt plaats door nationaal geregelde dubbeltellingverificatie uitgevoerd door de daarvoor geaccrediteerde verificateur. In het geval dat er sprake is van grensoverschrijdend transport van afvalstoffen is de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) verantwoordelijk voor het toezicht hierop. In de aanvoerketen van biogas is duurzaamheidsinformatie gebaseerd op de certificaten uit het Vertogas-register, hierop houdt de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toezicht.

³ De massabalans heeft tot doel de duurzaamheid van biobrandstoffen administratief te waarborgen. Volgens de massabalanssystematiek is het onmogelijk dat er meer duurzame biobrandstoffen de keten verlaten dan dat er ingekomen zijn. De kern van de massabalanssystematiek is dat er een ontkoppeling plaatsvindt met het fysieke product. Duurzame en niet duurzame biobrandstoffen kunnen hierbij onafhankelijk van het fysieke product worden toegewezen aan partijen. De traceerbaarheid en informatie van de duurzame biobrandstoffen wordt via de massabalansen door de gehele keten geborgd tot aan de bron toe.

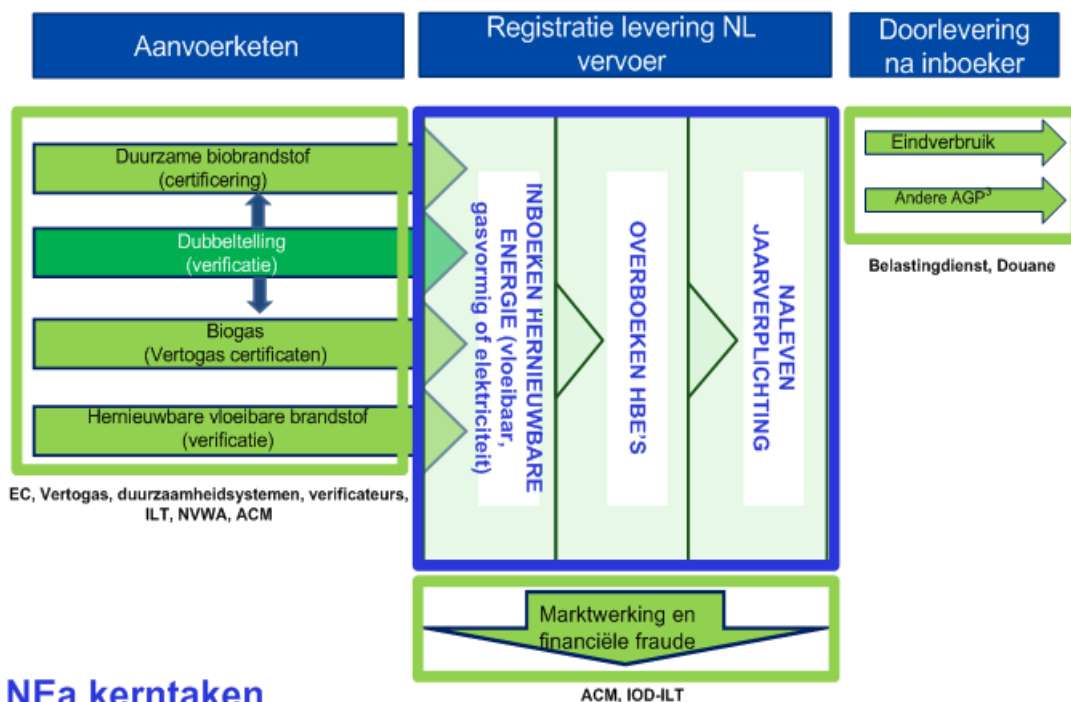
⁴ Inboekers zijn bedrijven die hernieuwbare energie (vloeibare en gasvormige biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen) aan de Nederlandse vervoersmarkt en/of elektriciteit aan wegvoertuigen leveren en deze inboeken in het register waardoor zij HBE's op hun rekening krijgen.

⁵ Hernieuwbare brandstofeenheden zijn verhandelbare eenheden en vertegenwoordigen een energie-inhoud van 1 Gigajoule (zie verder bijlage 1).

Controle op hernieuwbare vloeibare brandstof is de verantwoordelijkheid van een daartoe geaccrediteerde verificateur. De bevoegdheden en controlemogelijkheden van de NEa ten aanzien van de aanvoerketen in zijn geheel zijn beperkt en richten zich vooral op de administratie van de inboekers.

De handel in Hernieuwbare Brandstofeenheden (HBE's) vindt plaats tussen private partijen en valt niet onder het toezicht van de NEa. Wel heeft de NEa een signalerende rol.

De NEa is daarnaast (pro)actief in het opvangen, duiden en beleggen van signalen over kwetsbaarheden in bijvoorbeeld de borging van duurzaamheid en dubbeltelling. Een voorbeeld van deze signalerende rol is de recentelijk uitgevoerde *quick scan* regelgeving dubbeltelling biobrandstoffen, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en in samenwerking met andere toezichthouders (Politie, NVWA, Douane en ILT). De NEa signaleert in dit onderzoek kwetsbaarheden in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de huidige regelgeving, die fraude in de hand kunnen werken en de haalbaarheid van beleidsdoelen kunnen beïnvloeden. Op basis hiervan heeft de NEa het Ministerie van IenM geadviseerd om de dubbeltellingsregeling te herzien.



- NEa kerntaken

- NEa geen wettelijke verantwoordelijkheid (maar wel signaalfunctie)

Afbeelding 1: Werkveld NEa systematiek Energie voor Vervoer⁶.

Uitgangspunten en opbouw Nalevingstrategie

- Om bedrijven zo effectief en efficiënt mogelijk tot naleving te bewegen kiest de NEa voor een aanpak per doelgroep voortkomend uit de wettelijke verplichtingen, te weten:

⁶ AGP staat voor Accijnsgoederenplaats. Met een accijnsgoederenplaatsvergunning kan een bedrijf accijnsgoederen onder schorsing van accijns ontvangen, voorhanden hebben, vervaardigen en verzenden.

- **bedrijven met een jaarverplichting (paragraaf 9.7.2 Wet milieubeheer):** bedrijven die meer dan 500.000 liter brandstoffen leveren aan weg- en spoorvervoer in NL en verplicht zijn om een bepaald percentage van de energie-inhoud van de geleverde brandstoffen door HBE's af te dekken;
 - **inboekers (paragraaf 9.7.4 Wet milieubeheer):** bedrijven die hernieuwbare energie (vloeibare en gasvormige biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen) aan de Nederlandse vervoersmarkt en/of elektriciteit aan wegvoertuigen leveren en deze inboeken in het register waardoor zij HBE's op hun rekening krijgen;
 - **overboekers (artikel 9.7.5.3, lid 3 Wet milieubeheer):** bedrijven (AGP-vergunninghouders) die in het REV alleen HBE's kunnen overboeken;
 - **bedrijven met een rapportageverplichting BL (artikelen 1.1 en 2.9 uit Besluit brandstoffen luchtverontreiniging):** bedrijven die meer dan 500.000 liter brandstoffen leveren aan de Nederlandse vervoersmarkt en hun leveringen moeten rapporteren aan de NEa;
 - **verificateurs (artikelen 9.7.4.4 en 9.7.4.8 Wet milieubeheer):** verificateurs zijn onafhankelijke geaccrediteerde organisaties die verificaties uitvoeren op het voldoen aan de eisen betreffende dubbeltelling en/of inboekingen.
- Bedrijven kunnen onder meerdere doelgroepen vallen.
- De NEa hanteert als een belangrijk uitgangspunt dat voor onderdelen die nieuw zijn in de systematiek (vooral inboeken), de eerste twee jaren (2015-2016) worden gezien als leerperiode, waarin de ondersteuning door de NEa om bedrijven te laten naleven (*compliance assistance*) een prominente plek inneemt. Na de leerperiode wordt sneller overgegaan tot dwingende maatregelen bij overtredingen, zoals het gebruik van handhavingcommunicatie en het opleggen van sancties.
 - De Nalevingstrategie is een raamwerk aan maatregelen om naleving te bevorderen, die zijn onderverdeeld in: voorlichting en communicatie, register en rekeningbeheer, toezicht, handhaving, verificatie en reflecties uit toezicht. Daarbij bepaalt de NEa op basis van risicosturing per situatie welke maatregel of combinatie van maatregelen het beste ingezet kunnen worden. Deze onderdelen hangen daardoor onderling samen en versterken elkaars effect om naleving te bevorderen. Zo zorgt goede voorlichting voor meer spontane naleving waardoor minder toezicht en handhaving noodzakelijk is. Een goed werkend Register zorgt daarbij voor minder invoerfouten. Uit het REV kan de NEa de door bedrijven ingevoerde informatie eenvoudig onttrekken, ter ondersteuning van toezicht en uitvoeringstaken en op basis waarvan zij jaarlijks rapporteert.
 - De Nalevingstrategie hanteert een gefaseerde, jaarlijkse aanpak voor de verplichtingen die behoren bij de jaarafsluiting⁷:
 - november tot januari bedrijven voorlichten en voorbereiden;
 - januari tot april bedrijven rappelleren en controleren en;
 - vanaf 1 april (deadline jaarafsluiting) inspecteren en handhaven.
 - De Nalevingstrategie richt zich op dit moment vooral op Hernieuwbare energie vervoer. Ten aanzien van Brandstoffen luchtverontreiniging zijn de risico's op dit moment veel beperkter omdat het hier alleen een rapportageplicht betreft waarop (nog) geen sturing plaatsvindt.

Risico's systematiek EV

Bij de start van het ontwikkelen van de Nalevingstrategie heeft de NEa een doelgroep- en risicoanalyse uitgevoerd. De belangrijkste risico's in de systematiek zijn hieronder weergegeven, met tussen haakjes de relevante doelgroep(en) waar deze risico's zich voordoen.

Risico's die binnen de toezichtverantwoordelijkheid van de NEa vallen zijn:

- personen/organisaties krijgen onterecht toegang tot HBE's in het REV (vooral inboekers);
- onterechte claims van levering van hernieuwbare energie aan vervoer, waarmee (onterecht) HBE's worden aangemaakt. Het gaat bijvoorbeeld om levering aan andere bestemmingen dan Nederlands vervoer, onjuiste ingeboekte hoeveelheden of onjuiste documenten zoals

⁷ De jaarafsluiting vindt plaats op 1 april. Op dat moment moeten bedrijven voldoende HBE's op de rekening hebben om te kunnen voldoen aan de jaarverplichting. Tevens moeten bedrijven op dat moment de inboekverificatie hebben afgerond.

- ontbrekende/verkeerde duurzaamheids- of dubbeltellingverklaring (inboekers en inboekverificateurs);
- bedrijven geven een te lage levering van brandstoffen aan vervoer op waardoor de jaarverplichting te laag uitvalt en zij over minder HBE's hoeven te beschikken (jaarverplichting bedrijven);
- onregelmatigheden in verificaties zoals onterecht afgegeven verklaringen, onvoldoende diepgang tijdens de verificatie of onvoldoende deskundigheid bij de verificateur (verificateurs);
- onbekendheid van bedrijven met de wet- en regelgeving, of onduidelijkheid hiervan (alle doelgroepen).

Risico's die onder (toezicht)verantwoordelijkheid van andere organisaties (zie afbeelding 1) vallen zijn:

- biobrandstoffen zijn fysiek niet duurzaam vanwege, bijvoorbeeld een slecht functionerend duurzaamheidssysteem (inboekers en in mindere mate inboekverificateurs);
- misbruik van HBE's zoals diefstal, witwassen, marktmanipulatie en fraude (inboekers, overboekers en jaarverplichting bedrijven);
- onregelmatigheden in aan- en doorvoerketen als gevolg van bijvoorbeeld onvoldoende borging van dubbeltellende biobrandstoffen (o.a. omkatten van stromen) en onjuiste doorlevering na de inboekers⁸.

Aan de genoemde risico's zijn verschillende borgingsmaatregelen gekoppeld in de Nalevingstrategie en daarbuiten.

Borgingsmaatregelen NEa Nalevingstrategie

De Nalevingstrategie bestaat naast de doelgroep- en risicoanalyse uit een reeks van maatregelen die als volgt zijn geclusterd:

- Voorlichting en communicatie** zijn maatregelen om alle risico's met nadruk op onbekendheid met wet- en regelgeving te beperken. Deze maatregelen zijn gericht op het mede op basis van de doelgroep- en risicoanalyse inzetten van communicatie om de doelgroepen te bewegen tot spontane naleving. Communicatie zal daarbij in eerste instantie educatief zijn en zich vooral richten op voorlichting en nalevinghulp. Naarmate de bekendheid van de doelgroep met de regelgeving toeneemt wordt meer normatieve of dreigende communicatie toegepast bij overtreders. Daarbij ondersteunt communicatie toezicht en handhaving door aan specifieke doelgroepen gerichte boodschappen af te geven. Voor structurele bewuste overtreders wordt bijvoorbeeld gewezen op de mogelijkheid van *'three strikes out'*⁹;
- Register Energie voor Vervoer en rekeningbeheer** zijn maatregelen bedoeld om risico's op onterechte toegang, onterechte claims en misbruik zoveel mogelijk te beperken. Het REV heeft faciliteiten voor inboeken, overboeken, naleven jaarverplichting en rapportageverplichting BL waardoor eenduidige invoer en efficiënt toezicht kan plaatsvinden. Uit het REV kan de door bedrijven ingevoerde informatie eenvoudig worden onttrokken en gerapporteerd. De NEa past een risicogestuurd toegangsregime toe bij het openen van rekeningen in het systeem van EV, bedoeld om risico's op oneigenlijke toegang zoveel mogelijk te beperken. Naarmate het risico hoger is worden strengere toegangseisen gehanteerd. Voor bedrijven die gegevens invoeren is er de mogelijkheid van het 4-ogen principe, dit ter vermindering van invoerfouten en misbruik. Het REV past automatische berekeningen en controles toe en voorkomt daarmee fouten als het tweemaal gebruiken van een dubbeltellingverklaring. Wat betreft duurzaamheid en dubbeltelling dwingt het REV het opvoeren van referenties naar bewijsstukken af, die vervolgens via toezicht

⁸ De wet- en regelgeving leggen alle verantwoordelijkheid bij de inboekers. Een inboekers die een ingeboekte partij biobrandstof doorlevert aan een ander bedrijf kan dit alleen doen wanneer de duurzaamheid van de partij is afgehaald. Een afnemer zou vanwege de hogere prijs in de verleiding kunnen komen om de partij alsnog door te leveren als duurzame biobrandstof voorzien van een frauduleuze duurzaamheidsverklaring (dubbel claimen).

⁹ De wet- en regelgeving bieden de NEa de mogelijkheid bij inboekers die tot drie keer toe een overtreding hebben gepleegd het inboeken in het REV te blokkeren.

gecontroleerd kunnen worden. Het register waarschuwt de NEa voor afwijkende inboekingen, waarna de NEa deze kan beoordelen voordat de HBE's worden uitgegeven;

- **Toezicht** is bedoeld om alle risico's vallend binnen de toezichtverantwoordelijkheid van de NEa te minimaliseren. Toezicht wordt risicogestuurd uitgevoerd mede op basis van de doelgroep- en risicoanalyse en analyse van naleefhouding en –gedrag. Het toezicht bestaat daarbij uit geplande inspecties en door signalen (in- en extern) geïnitieerde inspecties en controles. Daarbij werkt de NEa waar dit relevant is samen met andere toezichthouders. De Belastingdienst vormt een belangrijke partner in het toezicht op de jaarverplichting bedrijven (omvang jaarverplichting en doelgroepbepaling), door vergelijking met de accijnsaangiften. NEa streeft ernaar in haar toezicht verder voort te bouwen op verificatie, mits die voldoende robuust en volwassen blijkt. Daarbij is de NEa er alert op of verificatie zich voldoende 'ontwikkelt'. Het toezicht op de aanvoerketen (duurzaamheid en dubbeltelling) richt zich op aanwezigheid van geldige, unieke verklaringen. De NEa heeft geen bevoegdheid om verder terug te gaan in de aanvoerketen.
- **Handhaving** is gericht op alle risico's vallend binnen de verantwoordelijkheid van de NEa en is gebaseerd op een interventiebeleid voor het afwegen van sancties. Daarbij geldt het uitgangspunt "gelijke monniken, gelijke kappen". In het geval van overtreding zal dit altijd leiden tot een herstelmaatregel, een bestuursrechtelijk ingrijpen waarbij de overtreding ongedaan wordt gemaakt. Voor zover de norm bekend verondersteld mag worden, zal de NEa mogelijk ook bestraffend optreden. Daarbij past de NEa het interventiebeleid toe om de gewenste interventie te bepalen, die kan bestaan uit het geven van bedrijfsgerichte voorlichting, een bestuurlijke waarschuwing, het opleggen van een boete en als uiterste de eerder genoemde maatregel '*three strikes out*'. Bij het opleggen van boetes past de NEa een boetesystematiek toe waarbij geldt dat de boete voldoende afschrikwekkend en proportioneel is. In het geval van misbruik en fraude (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte) doet de NEa aangifte bij de Inlichtingen en Opsporingsdienst van de ILT in afstemming met het Openbaar Ministerie.
- **Verificatie** bevat maatregelen bedoeld om de risico's op niet duurzame biobrandstoffen, onterechte claims en onjuistheden in de verificatie te beperken omdat verificatie essentieel is voor het functioneren van het stelsel EV. De private verificateur speelt een prominente rol bij het controleren van dubbeltelling bij brandstofproducenten en bij het controleren op de juistheid van inboekingen. Verificateurs moeten daarvoor geaccrediteerd zijn door de Raad voor Accreditatie (RvA). De NEa wil de kwaliteit van verificatie stimuleren en ondersteunen gebaseerd op de doelgroep- en risicoanalyse. Dit betekent dat de NEa in eerste instantie naast het geven van voorlichting aan verificateurs ook door toezicht de uitvoering door verificateurs gaat beoordelen. In latere instantie zal het toezicht van de NEa overgaan in signaaltoezicht en zich uiteindelijk richten op signalen over de kwaliteit van de verificatie die naar voren komen bij het toezicht op inboekers. De NEa meldt deze signalen bij de RvA of dient een klacht in. Hoewel de NEa bevoegd is tot het opleggen van boetes aan verificateurs heeft dat niet op voorhand de voorkeur. Het toezicht door de RvA, gericht op systeemtoezicht (*top down*), en door de NEa, gericht op dossierniveau (*bottum up*), vullen elkaar aan.
- **Reflecties uit toezicht** zijn bedoeld om de risico's betreffende de duurzaamheid van biobrandstoffen, dubbeltelling, aan- en doorvoerketen en misbruik met HBE's zoveel mogelijk te dempen. De NEa kan signalen ontvangen over schakels van de systematiek waarvoor zij geen formele verantwoordelijkheid heeft, maar die wel relevant zijn voor het functioneren van en het vertrouwen in de systematiek. Dit kunnen zowel signalen zijn over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de huidige systematiek als signalen over de mate waarin wet- en regelgeving een bijdrage levert aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. De NEa verzamelt deze bevindingen en belegt ze bij de relevante organisaties, zoals de Europese Commissie, de duurzaamheidssystemen, andere lidstaten, het Ministerie van IenM en andere toezichthouders zoals de NVWA, ILT, ACM en Douane. Zo nodig rapporteert de NEa hierover om zodoende een bijdrage te leveren aan een effectief toezicht en stelsel van wet- en regelgeving.

Borgingsmaatregelen van risico's buiten verantwoordelijkheid NEa

De borgingsmaatregelen die betrekking hebben op risico's die buiten de (toezicht)verantwoordelijkheid van de NEa liggen, zijn de volgende:

- Certificering van de keten: Duurzaamheid wordt geborgd door duurzaamheidssystemen, erkend door de Europese Commissie. De gehele aanvoerketen moet gecertificeerd zijn. Deze certificering en aanvoerketen zijn geen onderdeel van het toezicht door NEa. De NEa ziet wel

toe op de aanwezigheid van een geldige en unieke duurzaamheidsverklaring bij inboeken. De NEa kan niet terug in de keten gaan, de inboeker is de verantwoordelijke.

- Dubbeltellingsverificatie: Ten aanzien van de dubbeltellende aard van biobrandstoffen controleert de daarvoor geaccrediteerde dubbeltellingsverificateur de producent en keten. Voor toezicht door de NEa is de dubbeltellingsverklaring de basis, omdat de NEa geen toezichtbevoegdheid heeft bij de producent. Ook hier controleert de NEa de aanwezigheid van een geldige en unieke verklaring bij het inboeken, naast het eerder genoemde toezicht op de inboekverificateur.
- Europese samenwerking (risico's duurzaamheid, dubbeltelling, aan- en doorvoerketen, marktmanipulatie) door de NEa met ander lidstaten en de Europese Commissie. Deze samenwerking krijgt vorm in REFUREC¹⁰ verband en eventuele bilaterale samenwerking.
- Samenwerking door de NEa met andere toezichthouders (onregelmatigheden in aan- en doorvoerketen). Deze samenwerking heeft onder andere geleid tot het de eerder genoemde *quick scan* regelgeving dubbeltelling biobrandstoffen.
- Aangifte: Bij misbruik van HBE's zoals diefstal, witwassen, marktmanipulatie en fraude doet de NEa aangifte bij de Inlichtingen en Opsporingsdienst van de ILT in afstemming met het Openbaar Ministerie. Hierbij is de NEa nu veel sneller in staat dit te signaleren door analyse van informatie uit het register. In geval van kartelvorming kan de NEa signalen afgeven richting ACM. Overigens zijn in het register allerlei maatregelen getroffen om het risico op misbruik te beperken, zoals de eerder genoemde opschorting van inboekingen, maar ook controle op unieke dubbeltellingscertificaten.

Afsluiting en toekomst

De nieuwe systematiek EV is betrouwbaarder en voor bedrijven eenvoudiger uit te voeren dan de oude systematiek met biobrandstoffenbalansen. Ondanks dat, zijn hierin ook risico's op niet-naleving aanwezig. De NEa zet een breed scala aan instrumenten in - van voorlichting tot sancties - waarmee voor het deel van de keten waarvoor de NEa verantwoordelijk is een betrouwbare naleving geborgd wordt en risico's goed kunnen worden beheerst, uitgezonderd de dubbeltellingsregeling, waarvan de NEa geadviseerd heeft deze te herzien.

Daarnaast zoekt de NEa actief de samenwerking op met andere toezichtorganisaties om de risico's in het deel van de keten waarvoor de NEa geen verantwoordelijkheid draagt te beperken. Ook in toekomstige aanpassingen en uitbreidingen van wet- en regelgeving neemt de NEa haar verantwoordelijkheid in het bijdragen aan handhaafbare, uitvoerbare en fraudebestendige regelgeving. Daartoe zal de NEa ook de Nalevingstrategie actualiseren opdat de NEa de naleving van de EV regelgeving structureel bevordert. Daarbij zal de NEa signalen aan beleid of andere organisaties blijven afgeven over risico's die buiten haar bevoegdheid liggen.

¹⁰ REFUREC is een informeel overleg tussen de lidstaten waar onder andere *best practices* en knelpunten in de uitvoering van de Europese EV regelgeving worden besproken en naar oplossingen worden gezocht.

Bijlage 1: Systematiek Energie voor Vervoer (nationaal)

De systematiek Energie voor Vervoer is gebaseerd op Europese richtlijnen (RED en FQD) en de daarin vastgelegde doelen en borgingsmethoden. De belangrijkste doelen zijn:

- a) dat lidstaten voldoende hernieuwbare energie leveren aan vervoer (10 % in 2020);
- b) dat de geleverde biobrandstoffen voldoen aan de duurzaamheidseisen en;
- c) dat lidstaten een reductie van de CO₂-emissie van ingezette brandstoffen bereiken (6% in 2020).

Voor het eerste doel schrijven de Europese richtlijnen geen borgingsystematiek voor; die is daarom nationaal ontwikkeld en vastgelegd in wet- en regelgeving. Dit is de jaarverplichting waaraan moet worden voldaan in het geautomatiseerde register van de NEa. Voor het tweede doel schrijft de richtlijn wel expliciet een borgingsystematiek voor, namelijk met duurzaamheidssystemen die door de Europese Commissie worden erkend. Op dit vlak borgen de Nederlandse wet- en regelgeving daarom alleen de koppeling tussen de duurzame aanvoerketen en het register door middel van de uitgifte van hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's). Op dat koppelvlak spelen zowel de NEa als verificateurs een belangrijke rol. De borging van de aanvoerketen van duurzame biobrandstoffen valt echter buiten het toezichtsgebied van de NEa. Het derde doel wordt op dit moment geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving.

Hernieuwbare energie vervoer (doelen a en b)

Nederlandse bedrijven die brandstoffen uitslaan naar de Nederlandse vervoersmarkt (weg- en spoorvervoer) boven een drempelwaarde (500.000 liter) hebben een jaarverplichting voor het leveren van een aandeel hernieuwbare energie. Deze verplichting loopt op tot 10% in 2020. Ongeveer 45 bedrijven hebben een dergelijke jaarverplichting.

Bedrijven voldoen aan de jaarverplichting door Hernieuwbare Brandstofeenheden (HBE's) in te leveren. Bedrijven kunnen HBE's verkrijgen door zelf vloeibare biobrandstoffen bij te mengen in benzine en diesel, of door HBE's aan te kopen van andere bedrijven. Als bedrijven meer biobrandstoffen toevoegen dan nodig is voor hun jaarverplichting, kunnen zij hun overprestatie verkopen aan andere bedrijven in de vorm van HBE's. Het bedrijf dat de HBE's aankoopt kan op die manier aan de jaarverplichting voldoen zonder dat het bedrijf zelf fysiek biobrandstoffen op de markt brengt. Bedrijven die (bijgemengde) biobrandstoffen op de markt brengen moeten rapporteren over de aard, herkomst en duurzaamheidssysteem.

De NEa beheert het register waarin de HBE's worden ingeboekt. Dit 'inboeken' houdt in dat bedrijven leveringen van hernieuwbare energie aan de Nederlandse vervoersmarkt met alle relevante kenmerken invoeren in het Register. Het gaat hierbij om leveringen van vloeibare en gasvormige biobrandstoffen, elektriciteit en vloeibare hernieuwbare brandstoffen. Door inboeken ontstaan HBE's op de rekening van het bedrijf. Nadat inboeking van leveringen heeft plaatsgevonden kan de betreffende hoeveelheid biobrandstof verder niet meer als 'duurzaam' worden geclaimd en verliest het certificaat zijn geldigheid. Op die manier kan deze partij biomassa niet nogmaals worden ingezet om aan de EU-verplichtingen te voldoen.

Biobrandstoffen die door brandstofleveranciers ingezet worden, om aan hun jaarverplichting te voldoen, moeten duurzaam zijn. In Nederland wordt 85% van de grondstoffen voor biobrandstoffen geïmporteerd uit het buitenland¹¹. Om aan te tonen dat biobrandstoffen aan de Europese duurzaamheidscriteria¹² voldoen, moeten er certificaten (bewijs van duurzaamheid) bij geleverd worden uit duurzaamheidssystemen (hierna: dzhs). De dzhs zijn private systemen die door de Europese Commissie –na advies van de lidstaten- worden beoordeeld en na erkenning binnen de gehele EU kunnen worden toegepast. De dzhs beslaan de hele keten van teelt, productie en transport van biobrandstoffen tot en met de partij die uiteindelijk de biobrandstoffen in Nederland inboekt

Voor het creëren van HBE's mag de energie-inhoud van specifieke biobrandstoffen worden vermenigvuldigd met een factor twee, waardoor een dubbele hoeveelheid HBE's ontstaat. Dit betreft

¹¹ Zie NEa rapportage Hernieuwbare energie vervoer 2014

¹² Zoals opgenomen in artikel 17 van de Richtlijn hernieuwbare energie (Richtlijn 2009/28/EG, RED).

brandstoffen geproduceerd uit materialen die zijn aan te merken als afval, residu of (ligno)-cellulosemateriaal die aan bepaalde voorwaarden voldoen. De invulling van dubbeltelling is niet op Europees niveau geregeld, maar op lidstaatsniveau. Het Ministerie van IenM heeft in de regeling hernieuwbare energie vervoer materialen aangewezen die dubbel mogen tellen.

Brandstoffen Luchtverontreiniging (doel c)

Bedrijven die brandstoffen op de Nederlandse markt voor vervoer brengen, moeten de broeikasgasuitstoot van hun brandstoffen in 2020 met 6% verminderen ten opzichte van 2010. Om dit te kunnen controleren moeten bedrijven die brandstoffen leveren aan vervoer in Nederland hierover rapporteren aan de NEa in het register voor 1 april van het daaropvolgende jaar. Dit is de rapportageverplichting Brandstoffen luchtverontreiniging (BL). Er geldt op dit moment alleen een rapportageplicht voor de soort brandstof, de hoeveelheden en de broeikasgasemissiefactor. Op dit moment wordt aan verdere implementatie van de Europese richtlijn gewerkt.