Adviescollege toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Milieu en Wonen
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

ATR, Adviescollege toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 3
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/IdB/bs/ATR0852/2020-U014
Uw referentie

Datum 5 februari 2020
Betreft Wijziging Wet milieubeheer i.v.m. de implementatie van richtlijn (EU) 2018/2001 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en ter uitvoering van het Klimaatakkoord

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 7 januari 2020 is de Wijziging Wet milieubeheer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en ter uitvoering van het Klimaatakkoord voor advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

Het wetsvoorstel implementeert een aantal bepalingen uit de richtlijn (EU) 2018/2001 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (hierna: nieuwe richtlijn). De nieuwe richtlijn is een herziening van richtlijn 2009/28/EG (hierna: oude richtlijn). Naast omzetting van een gedeelte van de nieuwe richtlijn implementeert het wetsvoorstel ook een aantal afspraken uit het Klimaatakkoord.

De nieuwe richtlijn bepaalt dat in 2030 lidstaten gezamenlijk ervoor moeten zorgen dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in de Europese Unie in 2030 ten minste 32% van het bruto-eindgebruik bedraagt. In nationale energie- en klimaatplannen moeten de lidstaten hun nationale bijdrage vaststellen. Ook moeten zij brandstofleveranciers verplichten tot het leveren van een minimum bijdrage aan het behalen van de doelstelling. Dit aandeel bedraagt voor alle lidstaten ten minste 14%.

De nieuwe richtlijn introduceert een aantal maatregelen voor lidstaten die door Nederland één op één worden geïmplementeerd. Dit betreft onder andere uitbreiding van bestemmingen bij inboekingen van geleverde elektriciteit. In de huidige wetgeving mag uitsluitend elektriciteit geleverd aan wegvoertuigen ingeboekt worden in het register hernieuwbare energievervoer. In het wetsvoorstel wordt dit uitgebreid naar elektriciteit die wordt geleverd aan alle vervoersbestemmingen, met uitzondering van spoorvoertuigen.

Tevens introduceert het wetsvoorstel de volgende nieuwe verplichtingen die niet één op één uit de richtlijn volgen:

- Het voorstel introduceert een wettelijke basis om bij algemene maatregel van bestuur een jaarverplichting en reductieverplichting voor brandstofleveranciers over tot verbruik uitgeslagen benzine en diesel aan binnenvaartschepen in te voeren. In

de richtlijn is dit optioneel. In de huidige wet vallen leveringen van benzine en diesel aan binnenvaart niet onder de jaarverplichting. In de Greendeal binnenvaart, zeevaart en havens is overeengekomen dat de leveringen van benzine en diesel aan binnenvaartschepen mogelijk onder de jaarverplichting komen te vallen. Met deze wijziging is invulling gegeven aan deze afspraak. Dit volgt ook uit eerdere afspraken uit het Klimaatakkoord.

- Verder voorziet het voorstel in een uitbreiding van de toezichtsbevoegdheden van de Nederlandse Emmissieautoriteit (NEa) in de schakels van ketens van duurzame biobrandstoffen.
- In het Klimaatakkoord is afgesproken dat in nieuwe wetgeving ook bepalingen opgenomen worden over de wijze waarop in de brandstofketen op CO_2-uitstoot gestuurd gaat worden. Dit wetsvoorstel introduceert hiervoor op nationaal niveau de broeikasgasemissiereductie-eenheid (BKE).

Het advies gaan alleen in op de drie maatregelen die hierboven zijn beschreven. Deze maatregelen volgen uit nationale koppen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De oude en nieuwe richtlijn hebben volgens de toelichting beide ten doel om de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in de EU te vergroten. De verplichting voor lidstaten om van brandstofleveranciers te eisen dat zij een globaal aandeel brandstoffen uit hernieuwbare bronnen leveren, stimuleert de ontwikkeling van alternatieve hernieuwbare transportbrandstoffen.

Het college ziet aanleiding voor twee adviespunten inzake onderbouwing van nut en noodzaak.

Jaar- en reductieverplichting brandstofleveranciers binnenvaartschepen

Het voorstel introduceert een wettelijke basis om via lagere regelgeving een jaar- en reductieverplichting voor brandstofleveranciers aan binnenvaartschepen in te kunnen voeren. Het college acht het van belang dat op wetsniveau nut en noodzaak van deze verplichtingen voldoende onderbouwd is. Het college constateert dat dit nog niet het geval is, omdat de toelichting alleen benoemt dat deze voorgenomen maatregel volgt uit afspraken uit een Green Deal en uit het Klimaatakkoord. Een analyse van de omvang van het probleem en de onderbouwing wat deze mogelijke maatregel gaat bijdragen aan verduurzaming van de binnenvaart ontbreekt.

1.1 Het college adviseert om in de toelichting een nadere onderbouwing op te nemen omtrent nut en noodzaak van een eventuele jaar- en rapportage-verplichting voor brandstofleveranciers inzake levering aan binnenvaart.

BKE-systematiek

De toelichting vermeldt dat in het Klimaatakkoord is afgesproken dat in nieuwe wetgeving ook bepalingen opgenomen worden over de wijze waarop in de keten op CO_2-uitstoot gestuurd gaat worden. Dit wetsvoorstel introduceert naar aanleiding hiervan de broeikas-gasemissiereductie-eenheid (BKE). Deze eenheid staat voor een kilogram reductie van broeikasgasemissie ten gevolge van een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie. Met deze voorgenomen systematiek ontstaan twee apart verhandelbare eenheden: de al bestaande hernieuwbare brandstofeenheid (HBE) en de BKE.

De bestaande systematiek legt brandstofleveranciers al een jaarverplichting op om een bepaald aantal hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's) te behalen om te kunnen voldoen aan een jaarverplichting bij levering van benzine en diesel aan de vervoerssector. Brandstofleveranciers hebben ook een CO_2-reductieverplichting van 6% ten opzichte van een uitgangswaarde. Een brandstofleverancier kan op een aantal manieren aan zijn reductieverplichting voldoen, bijvoorbeeld via het halen van HBE's. Door jaarlijks een gemiddelde broeikasgasbesparing voor een HBE (door de NEa) te laten vaststellen, is het in de huidige systematiek mogelijk dat een brandstof-leverancier door een gekoppelde registratie aan beide verplichtingen kan voldoen.

Het college constateert dat de bestaande systematiek hiermee al stuurt op CO_2-reductie. De toelichting vermeldt dat de BKE de broeikasgasbesparing van een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie 'beloont'. De toelichting licht dit echter niet nader toe. Het college constateert dat de toelichting niet onderbouwt op welke wijze introductie van de BKE-eenheid gaat bijdragen aan sturing op CO_2-uitstoot en wat de meerwaarde is van de BKE-systematiek ten opzichte van de bestaande reductie- en rapportageverplichtingen met HBE's. Het gaat hier om een maatregel die niet één op één volgt uit de richtlijn en dus een nationale kop betreft. Het college acht daarom onderbouwing van nut en noodzaak van belang.

1.2 Het college adviseert om de meerwaarde van de introductie van een BKE-eenheid nader te onderbouwen, temeer omdat deze maatregel volgt uit een nationale kop.

2. Minder belastende alternatieven

Het college ziet bij de voorgestelde maatregel inzake uitbreiding van toezichtsbevoegdheden van NEa aanleiding voor een adviespunt in het kader van minder belastende alternatieven.

De toelichting vermeldt dat in de huidige systematiek de NEa alleen toezicht kan houden op de inboeking van biobrandstof in het registratiesysteem. De NEa controleert of de inboeker de biobrandstof geleverd heeft vanaf een locatie met een certificaat en dat het certificaat afgegeven is door een erkend duurzaamheidsysteem. Dit wetvoorstel introduceert uitbreiding van deze bevoegdheid van de NEa naar toezicht op alle schakels in de keten van duurzaamheid in Nederland. Hiermee vermeldt de toelichting dat deze

bevoegdheid verder reikt dan de verplichting volgend uit de richtlijn hernieuwbare energie, die alleen lidstaten verplicht om toezicht te regelen op conformiteit beoordelingsinstanties (cbi's). De NEa verkrijgt in de voorgenomen situatie de bevoegdheid om te controleren of de schakel, eenmaal gecertificeerd, ook volgens de erkende systematiek optreedt. De toelichting benoemt hierbij dat samen met de laatste schakel in de keten van duurzame biobrandstoffen (moment van inboeking) in Nederland de biobrandstofproducent een schakel is "waar het gevolg van onregelmatigheden groot is, zoals een recente strafrechtelijke vervolging van een biobrandstofproducent in Nederland duidelijk gemaakt heeft". De vraag is of een meer risicogericht toezicht op schakels in de keten waar sprake is van fraudegevoeligheid, overwogen is. Het college wijst hierbij op eventuele hoge toezichtslasten voor het bedrijfsleven die kunnen ontstaan als de hele brandstofketen onder toezicht staat.

2.1 Het college adviseert om te onderbouwen of een meer risicogericht toezicht als mogelijk minder belastend alternatief is overwogen en zo ja, inhoudelijk te onderbouwen waarom niet voor deze optie is gekozen.

3. Werkbaarheid

Het college merkt op dat in het voorstel niet altijd aandacht bestaat voor de werkbaarheid van de nieuwe maatregelen voor brandstofleveranciers. Zo vermeldt de toelichting dat met de groeiende verplichtingen en uitbreiding van het aantal rapportageverplichtingen huidige rapportagedeadlines onder druk komen te staan. Daarom is het voorstel gekozen om de deadline van de rapportage- en reductieverplichtingen te verschuiven naar 1 mei. Hiermee krijgen leveranciers een extra maand de tijd voor onder andere het opstellen en aanleveren van rapporten aan de NEa. Het college constateert echter dat het voorstel geen beschrijving op handelingenniveau bevat van de nieuwe verplichtingen voor brandstofleveranciers die worden opgelegd door uitbreiding van toezicht, registratie van BKE en een eventueel later in te voeren jaar- en reductieverplichting van brandstofleveranciers die leveren aan binnenvaartschepen. Tevens merkt het college op dat de toelichting alleen benoemt dat bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is samengewerkt met de NEa en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De toelichting maakt geen vermelding van betrokkenheid van het bedrijfsleven en specifiek brandstofleveranciers bij voorbereiding van het voorstel. Ook bevat het voorstel geen indicatie wanneer de nieuwe maatregelen in werking zullen treden.

Het college constateert dat er door deze missende elementen geen definitief oordeel kan worden gevormd over de werkbaarheid van de voorgenomen verplichtingen en de nieuwe registratiedeadline voor de verschillende doelgroepen.

3.1 Het college adviseert om nader te onderbouwen hoe de werkbaarheid van de voorgenomen maatregelen volgend uit nationale koppen geborgd wordt en daarbij expliciet nieuwe verplichtingen op handelingenniveau inzichtelijk te maken.

3.2 Het college adviseert in de toelichting op te nemen welke partijen uit het bedrijfsleven bij de voorbereiding van het voorstel zijn betrokken.

3.3 Het college adviseert om in de toelichting meer duidelijkheid te verschaffen wanneer inwerkingtreding is voorzien.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bevat een beknopte regeldrukparagraaf. Het college constateert dat de regeldrukeffecten van het voorstel op de volgende punten niet conform Rijksbrede methodiek zijn uitgewerkt in de toelichting:

- De toelichting beschrijft kwalitatief dat de administratieve lasten voor bedrijven met een jaarverplichting hernieuwbare energie kunnen toenemen. Zij moeten ervoor zorgen dat zij voldoen aan de nieuwe verplichting op het gebied van CO_2-reductie (middels de BKE-systematiek) naast de al bestaande verplichtingen op hernieuwbare energiegebied. Een kwantitatieve inschatting van deze extra kosten ontbreekt, volgens de toelichting vanwege moeilijk voorspelbare toekomstige ontwikkelingen van de (bio)brandstoffenmarkt. Het college constateert dat de toelichting wel een uitgebreide kwantitatieve berekening bevat van de gevolgen voor de uitvoeringslasten voor NEa. Het voorstel benoemt onder andere dat de introductie van publiek toezicht op biobrandstoffabrikanten en het onder de jaarverplichting brengen van leveringen aan de binnenvaartsector zullen resulteren in toenemende uitvoeringslasten voor de NEa. De inschatting van kosten voor NEa wordt geschat op € 500.000,- tot € 1.000.000,- extra per jaar. Het college acht het van belang dat het voorstel een soortgelijke kwantitatieve analyse ook voor het betrokken bedrijfsleven opneemt, eventueel met een bandbreedte. Daarbij is de informatie over de tijdsbesteding van de nieuwe maatregelen voor brandstofleveranciers en over het aantal brandstofleveranciers waarvoor deze maatregelen gaan gelden van belang.
- Het college constateert dat de toelichting niet ingaat op de regeldrukeffecten voor het bedrijfsleven die voortvloeien uit extra toezichtslasten door uitbreiding van bevoegdheden voor NEa. Het college adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.
- Het voorstel bevat geen regeldrukberekening van de (wettelijke basis voor) nieuwe verplichtingen voor brandstofleveranciers aan binnenvaart. Hoewel het college onderkent dat het wetsvoorstel alleen een wettelijke basis creëert voor een eventuele verplichting voor leveranciers aan binnenvaart, is het toch van belang om vóór besluitvorming over het voorliggende voorstel inzicht te hebben in de grootte van de doelgroep waarvoor de verplichtingen kunnen gaan gelden, en de omvang van de regeldrukeffecten die deze maatregelen kunnen hebben.

Aanvulling van de toelichting op deze onderdelen acht het college van belang om onderbouwde besluitvorming over proportionaliteit van de maatregelen mogelijk te maken.

4.1 Het college adviseert om de toelichting op bovengenoemde punten aan te vullen.

Dictum

Het college constateert met bovenstaande adviespunten dat het voorstel geen overtuigende onderbouwing bevat van nut en noodzaak van de maatregelen die direct volgen uit nationale koppen. Ook geeft de toelichting geen inzicht in de werkbaarheid van deze maatregelen noch in de lasteneffecten. Dit bemoeilijkt volgens het college het nemen van een goed onderbouwd besluit, ook over de proportionaliteit. Gelet op bovengenoemde bevindingen zou dictum 4 (niet indienen) passend zijn. Het college erkent echter dat het voorstel ook toeziet op implementatie van maatregelen die direct voortvloeien uit Europese wetgeving. Voor die maatregelen geldt dat deze binnen een door de Europese Commissie vastgestelde termijn dienen te zijn geïmplementeerd in nationale regelgeving. Het college acht daarom dictum 4 'niet indienen' voor het gehele voorliggende wetsvoorstel niet wenselijk of haalbaar.

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

wob
Voorzitter

wob
Secretaris