



Adviescollege
toetsing regeldruk

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

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. V.L.W.A. Heijnen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/IdB/bs/ATR2710/2023-U092

Uw referentie

Datum 1 november 2023
Betreft Wijziging Wet milieubeheer i.v.m. implementatie REDIII

Geachte mevrouw Heijnen,

Op 17 oktober 2023 is de voorgenomen *Wijziging Wet milieubeheer in verband met implementatie van RED III* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advies.

De Europese Commissie is, als onderdeel van het Fit-for-55 pakket (FF55), met een herziening van de huidige RED II richtlijn gekomen (RED III). Zij verhoogt hiermee de ambitie om fossiele brandstoffen te vervangen door hernieuwbare energie. Naar verwachting wordt de RED III later dit jaar formeel vastgesteld. Voor de implementatie van de RED III is het nodig om de Wet Milieubeheer, het Besluit energie vervoer en bijbehorende Regeling aan te passen. Dit wetsvoorstel wijzigt bovendien de systematiek hernieuwbare energie op de volgende onderdelen:

1. **CO₂-ketensturing:** De eerste wijziging ziet op de overgang van de huidige systematiek van energiesturing naar ketenemissiesturing. De systematiek gaat daarmee over van een afrekening en beloning op energiebasis (met hernieuwbare brandstofeenheden, HBE's) naar een afrekening en beloning op broeikasgasbelasting en -besparing in de hele keten (CO₂-ketenemissiesturing). Dat betekent concreet dat niet alleen wordt gekeken naar de HBE's maar naar de volledige milieu-impact van een energiedrager (bijvoorbeeld biobrandstof), van de bron tot het moment van gebruik. De verplichting voor verduurzaming van energiedragers in transport blijft liggen bij brandstofleveranciers.
2. **Sectorsturing:** De bestaande systematiek wordt verder aangepast door vier sectoren te onderscheiden: land, binnenwater, lucht en zee. De brandstofleverancier moet zich per sector verantwoorden over de geleverde brandstoffen. De jaarverplichting en inboekbevoegdheid geldt ook per sector en niet meer voor alle sectoren tezamen. Mede vanwege ook de introductie van CO₂-ketensturing wordt de HBE vervangen door een nieuwe verhandelbare eenheid die de bijdrage binnen de vervoerssector weergeeft, de emissiereductieeenheid (ERE).
3. **Raffinagereductieverplichting:** Het wetsvoorstel bevat de grondslag om raffinaderijen te verplichten om groene waterstof te gebruiken bij de productie van fossiele brandstoffen en biobrandstoffen. Raffinaderijen die dit doen, kunnen een eenheid laten aanmaken in de systematiek Energie Vervoer, die zij kunnen verhandelen aan vervoerssectoren (net zoals voorheen de HBE).

4. Inboekdienstverlener: tot slot bevat het wetsvoorstel de grondslag om toe te staan dat kleine leveringen van hernieuwbare elektriciteit aan vervoer mogelijk worden binnen het handelssysteem via een inboekdienstverlener. Het wordt hiermee mogelijk om voor kleine hoeveelheden hernieuwbare elektriciteit die aan de vervoerssector worden geleverd (bijvoorbeeld door een bedrijf met eigen zonnepanelen en laadpalen) via een inboekdienstverlener deel te nemen aan het handelssysteem.

Deze onderdelen in voorliggende wetswijziging zijn ook in lijn met nationale afspraken uit het Klimaatakkoord. Het advies zal op onderdelen 1 t/m 3 ingaan, omdat deze nieuwe verplichtingen naar verwachting de grootste gevolgen zullen hebben op de regeldruk.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen 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 RED III heeft als doel om de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in de EU te vergroten en daarmee CO₂-uitstoot in o.a. vervoer te verminderen. De bepalingen uit de RED III die zien op de vervoerssector, dienen te worden geïmplementeerd in nationale regelgeving. Hiermee staan nut en noodzaak van de wetswijziging op zich niet ter discussie. De RED III biedt veel nationale beleidsruimte. Het college ziet specifiek voor de invulling van deze nationale beleidsruimte in voorliggend wetsvoorstel aanleiding voor een adviespunt. Het voorstel introduceert namelijk een wettelijke grondslag om (via lagere regelgeving) op CO₂-ketenemissie te gaan sturen en sectorsturing te introduceren. Ook maakt het wetsvoorstel invoering van een raffinagereductieverplichting mogelijk. Deze wijzigingen volgen uit de nationale beleidsruimte die de RED III richtlijn biedt. Het college constateert echter dat in de memorie van toelichting een kwalitatieve en kwantitatieve analyse ontbreekt wat deze maatregelen moeten gaan bijdragen aan de vermindering van CO₂-uitstoot. Bij de keuze om te gaan sturen op ketenemissiereductie rijst bijvoorbeeld de vraag wat de meerwaarde is van deze wijziging ten opzichte van de bestaande systematiek met hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's). Onduidelijk blijft wat het probleem is in de huidige systematiek wat deze verandering noodzakelijk maakt. Ook ontbreekt een analyse van de kosten (zie adviespunt onder toetsvraag 4). Hoewel het wetsvoorstel alleen de grondslagen biedt voor deze wijzigingen en nadere uitwerking plaatsvindt in lagere regelgeving, acht het college nadere onderbouwing van nut en noodzaak al op wetsniveau van belang zodat op deze onderdelen onderbouwde besluitvorming kan plaatsvinden over de proportionaliteit van de regeldrukgevolgen van de wijzigingen.

1.1 Het college adviseert om in de toelichting een nadere onderbouwing op te nemen omtrent nut en noodzaak van de grondslagen die zien op CO₂-ketenemissiesturing, sectorsturing en de raffinagereductieverplichting.

In aanvulling op dit adviespunt geeft het college in overweging om specifiek in te gaan op de meerwaarde van deze wijzigingen ten opzichte van de huidige systematiek Energie

Vervoer en deze meerwaarde af te zetten tegen de extra lasten die de wijzigingen met zich meebrengen voor het bedrijfsleven.

Tot slot merkt het college op dat bij lagere regelgeving (waarbij het zwaartepunt ligt bij implementatie in het Besluit energie vervoer) bij de vastlegging van de verschillende (sub)doelen een nadere uitwerking van de (regeldruk)kosten en baten kan worden gemaakt. Het college zal bij de toetsing van de lagere regelgeving naar de nadere uitwerking van deze aspecten kijken.

2. Minder belastende alternatieven

Het college ziet aanleiding voor drie adviespunten in het kader van minder belastende alternatieven. Het college constateert dat de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) een analyse heeft uitgevoerd bij de overstap op een systeem dat op CO₂-emissiereductie stuur¹. NEa geeft in deze analyse enkele aandachtspunten en risicofactoren mee die relevant zijn bij uitwerking van de keuze voor CO₂-sturing. Zo laat deze keuze volgens de NEa onverlet dat er ook Europese limieten en subdoelstellingen gevolgd moeten worden voor het beperken of juist stimuleren van het aandeel van bepaalde soorten hernieuwbare energie. De limieten en de subdoelstellingen zijn uitgedrukt in een percentage van de totale energie-inhoud van geleverde energie. Dit vertaalt zich volgens de NEa niet één-op-één naar een systeem gebaseerd op emissiereductie. Een systeem dat alleen gebaseerd is op CO₂-sturing, kan niet garanderen dat de limieten en subdoelstellingen worden gehaald. Als via de nationale wettelijke systematiek ook limieten en subdoelstellingen gegarandeerd moeten worden, betekent dat een complexer systeem waarin nog steeds een vorm van energiesturing moet blijven bestaan. Daarbij benoemt de NEa dat het huidige HBE-systeem al zeer complex is. Het vraagt veel van bedrijven en toezicht. De complexiteit zal door sectorspecifieke doelstellingen (sectorsturing) vanaf 2025 volgens de NEa verder toenemen. Daarbij hebben vooral kleinere bedrijven in de praktijk vaak moeite met de regels voor het genereren van HBE's of het voldoen aan hun jaarverplichting. De introductie van CO₂-sturing in combinatie met limieten en subdoelstellingen maakt het nog complexer. Dit vergt kennis en capaciteit van bedrijven om de juiste strategische keuzes te maken en investeringen te doen. Voor kleinere bedrijven zal dit een uitdaging zijn en kan het 'ontmoedigend werken'. Uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van een steeds complexere nationale wettelijke systematiek moet bij de uitwerking hiervan volgens de NEa veel aandacht krijgen. Het college constateert dat het voorstel geen aandacht besteedt aan de analyse van de NEa en de hierboven benoemde aanbevelingen.

2.1 Het college adviseert om in de toelichting aan te geven op welke wijze is omgegaan met de aandachtspunten en aanbevelingen uit de analyse van de Nederlandse Emissieautoriteit.

2.2 Het college adviseert om te bewerkstelligen dat de toenemende complexiteit van de voorgenomen wijzigingen in de systematiek Energie vervoer voor bedrijven wordt voorkomen/beperkt.

¹ Nea, verkenning CO₂ sturing (2023).

De NEa benoemt specifiek de positie van kleine bedrijven in de systematiek Energie vervoer. Het college wijst erop dat binnen de bestaande systematiek van de jaarverplichting brandstofleveranciers met levering van minder dan 500.000 liter zijn uitgesloten van de verplichting. Hiermee worden kleinere brandstofleveranciers ontzien. De vraag rijst of deze uitzondering ook gaat gelden voor de nieuwe doelgroep brandstofleveranciers die onder andere, door de introductie van sectorsturing aan de jaarverplichting moet gaan voldoen. Dit is in het kader van minder belastende alternatieven en werkbaarheid wel wenselijk.

2.3 Het college adviseert de ondergrens van 500.000 liter ook te laten gelden voor de nieuwe groep brandstofleveranciers die door de sectorsturing onder de jaarverplichting komen te vallen.

3. Werkbaarheid

Het college constateert dat het voorstel slechts beperkt aandacht besteedt aan de wijze van consultatie van het bedrijfsleven over de verschillende onderdelen in het wetsvoorstel. De keuze voor sectorsturing zal leiden tot een nieuwe groep brandstofleveranciers die moeten gaan voldoen aan de jaarverplichting energie vervoer. Ook de verplichtingen voor raffinaderijhouders in de context van de raffinagereductieverplichting zijn nieuw. De memorie van toelichting benoemt alleen dat er verschillende bijeenkomsten georganiseerd zijn waarbij brancheorganisaties van de sector, bedrijven en NGO's aanwezig waren. Niet duidelijk is welke bedrijven precies zijn betrokken, wat de uitkomsten c.q. aandachtspunten zijn van deze bijeenkomsten en in hoeverre het wetsvoorstel hierop is aangepast. Tot slot is niet duidelijk in hoeverre MKB-bedrijven zijn geconsulteerd over het wetsvoorstel.

3.1 Het college adviseert duidelijk te maken (1) welke partijen voor de stakeholderbijeenkomsten zijn geraadpleegd, (2) in hoeverre daarbij ook het mkb was betrokken, (3) welke aandachtspunten voor de werkbaarheid deze (mkb-)bedrijven hebben benoemd, en (4) hoe het voorliggende voorstel opvolging geeft aan die aandachtspunten.

Het college onderkent dat onder meer de hoogtes van de jaarverplichting voor elke sector pas vastgesteld zullen worden in het Besluit energie vervoer. Dit geldt ook voor de uitwerking van de raffinagereductieverplichting. Bij deze uitwerking zal meer zicht zijn op de praktische gevolgen van deze verplichtingen voor de verschillende bedrijven. Desalniettemin is het van belang dat ook het voorliggende wetsvoorstel, die deze verplichtingen immers mogelijk maakt, al aandacht besteedt aan de werkbaarheid zodat dit betrokken kan worden bij de besluitvorming.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bevat slechts een beknopte regeldrukparagraaf. Zo benoemt de memorie van toelichting dat een verandering van de systematiek met aanvullende kosten voor het bedrijfsleven gepaard gaat. De sectoren die onder de verplichting komen te vallen (zeevaart, binnenvaart, raffinaderijen) zullen hogere lasten verkrijgen. Deze lasten zijn afhankelijk van de hoogte van de verplichting. Het voorstel om het sturingsmechanisme (CO₂-sturing) te wijzigen is mede op verzoek van de belanghebbende bedrijven zelf. Het heeft volgens de toelichting naar verwachting geen 'merkbare invloed' op de administra-

tieve lasten van het bedrijfsleven. Het college constateert dat een kwantitatieve inschatting van de regeldrukkosten hiermee ontbreekt. Het merkt op dat de toelichting wel een (uitgebreide) kwantitatieve berekening bevat van de gevolgen voor de uitvoeringslasten voor NEa. Het voorstel benoemt onder andere dat voor de uitvoering jaarlijks naar schatting € 5,25 miljoen is gemoeid voor de periode 2025 tot en met 2030. De veronderstelling bij deze inschatting is dat afzonderlijke verplichtingen gaan gelden voor de vier sectoren en dat zal worden overgegaan op een systeem van sturing op CO₂-uitstootbesparing. De uitbreiding van het toezicht is nodig vanwege de verwachting dat het aantal bedrijven met een jaarverplichting en het aantal inboekers zal toenemen.

Het college onderkent dat het wetsvoorstel alleen de grondslagen bevat om sectorsturing, CO₂-ketenemissiesturing en een raffinagereductieverplichting te introduceren. Desalniettemin is het van belang al bij de besluitvorming over het voorliggende voorstel enig inzicht te hebben in de omvang van de doelgroep waarvoor de verplichtingen kunnen gaan gelden, en de omvang van de regeldrukeffecten die deze maatregelen kunnen hebben. Bij het in beeld brengen van de regeldrukeffecten kunnen eventueel bandbreedte(s) worden gebruikt.

4.1 Het college adviseert de berekening van de regeldruk aan te vullen, conform Rijksbrede methodiek.

Dictum

Het college onderkent dat het voorstel voortvloeit uit een Europese richtlijn en dat implementatie noodzakelijk is. Het dictum ziet dan ook niet op de implementatie maar op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de nationale beleidsruimte. Het college constateert dat het voorstel geen overtuigende onderbouwing bevat van nut en noodzaak van de maatregelen die volgen uit nationale beleidskeuzes. Ook geeft de toelichting onvoldoende inzicht in de werkbaarheid van deze maatregelen en in de regeldrukgevolgen. Hierdoor is goed onderbouwde besluitvorming over het voorstel niet goed mogelijk.

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

Niet indienen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventueel gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris