

Integraal Afwegingskader

Implementatie ILUC-richtlijn en operationalisering reductieverplichting van de richtlijn brandstofkwaliteit

1. Wat is de aanleiding?

In 2015 zijn door de Europese Commissie twee richtlijnen gepubliceerd die invulling geven aan het brandstoffenbeleid voor vervoer. Het betreft:

1. Richtlijn (EU) 2015/652 tot vaststelling van berekeningsmethode en rapportageverplichting overeenkomstig Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof (hierna: de uitvoeringsrichtlijn FQD). Deze richtlijn is op 20 april 2015 gepubliceerd.
2. 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 (PbEU L 239) (hierna:ILUC-richtlijn).

De uitvoeringsrichtlijn FQD wordt in het voorjaar 2017 in regeling brandstoffen luchtverontreiniging geïmplementeerd..

Nederland is verplicht om beide richtlijnen binnen 2 jaar in de nationale wet- en regelgeving te implementeren.

De Wet milieubeheer wordt ten behoeve van de implementatie van de ILUC-richtlijn en de operationalisering van de reductieplicht van de richtlijn brandstofkwaliteit gewijzigd. Er is gekozen om op aan te sluiten op bestaande systematiek hernieuwbare energie vervoer die per 1 januari 2015 van kracht is geworden. Zo wordt de verhoging van administratieve- en bestuurlijke lasten beperkt en wordt de eenvoud en de goede handhaafbaarheid behouden.

2. Wie zijn betrokken?

Bij de implementatie van deze Europese regelgeving in nationale wet- en regelgeving is een groot aantal publieke en private partijen betrokken. Onderstaand is een overzicht van de belangrijkste partijen met hun rol en verantwoordelijkheden gegeven.

Overheden

Partij	Rol/verantwoordelijkheid
Europese Commissie	Bewaken van de juiste implementatie van de richtlijn in lidstaten.
Ministerie van IenM (KLG en HBJZ)	Bewaken van de juiste implementatie van de betreffende richtlijnen in het Nederlandse beleid en de verantwoording daarvan
Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)	Uitvoeringsorganisatie voor regelgeving voor hernieuwbare energie in vervoer en voor CO ₂ -emissiehandel. Houdt toezicht op bedrijven en handhaaft de wet- en regelgeving wat betreft de uitvoering van het biobrandstoffenbeleid. Stelt de landelijke rapportages aan de Tweede Kamer op over hernieuwbare energie in vervoer en broeikasgasemissies van brandstoffen en de nationale rapportage in het kader van de FQD aan de Europese Commissie.
Ministerie van EZ	Nationale rapportage aan de Europese Commissie in het kader van de RED. De NEa verstrekt voor deze rapportage informatie over hernieuwbare energie in vervoer en broeikasgasemissies van brandstoffen aan het CBS.
Belastingdienst	Toezicht op bedrijven in het kader van de uitvoering van de Wet op de accijns en voor de Energiebelasting. Dit is van belang omdat met de regelgeving voor biobrandstoffen zoveel mogelijk is aangesloten bij het stelsel van accijnsregelgeving voor brandstoffen.

Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD)	Handhaving op belastingfraude en belastingontduiking.
--	---

Private partijen

Partij	Rol/verantwoordelijkheid
Brandstofleveranciers van fossiele brandstoffen aan vervoer (wegvoertuigen en niet voor de wegbestemde mobiele machines, landbouw-, bosbouwmachines en pleziervaart)	Partijen die fossiele brandstoffen leveren aan vervoer die een jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer en een rapportage- en reductieverplichting kennen.
Producenten en leveranciers van hernieuwbare energie vervoer	Partijen die hernieuwbare energie aan vervoer produceren en leveren (Biobrandstoffen, Hernieuwbare brandstoffen, elektriciteit).
Verificateurs en auditors	Auditors certificeren bedrijven als ze aan de door het duurzaamheidssysteem gestelde eisen voldoen. Verificateurs controleren of bedrijven op een juiste manier de inboekgegevens in het register hebben ingevoerd.
NGO's	Belangenbehartiging sociale- en milieuaspecten van het beleid ten aanzien van biobrandstoffen en brandstofkwaliteit.
Consumenten	Afnemers van de energie in vervoer die voldoet aan RED en FQD.
Netbeheerders	Transport van elektriciteit en gas.
Vertogas	Uitvoeren van de regeling Garanties van Oorsprong (GvO) voor hernieuwbaar gas.

3. Wat is het probleem?

Een goede implementatie van de aanvullingen en wijzigingen omvat zowel de juridische inbedding als het aanpassen van een geborgde uitvoeringssystematiek. Alleen op die wijze wordt een aantoonbare realisatie van doelstellingen van de richtlijn hernieuwbare energie en dereductieplicht van de richtlijn brandstofkwaliteit bewerkstelligd. Alleen het sec implementeren van de Europese richtlijnen leidt tot een inflexibel systeem met onduidelijke lasten voor het Rijk en bedrijfsleven, omdat:

- de uitvoeringssystematiek voor het behalen de nieuwe doelstellingen van de richtlijn hernieuwbare energie ontbreekt;
- er geen invulling wordt gegeven aan het Single Information Single Audit (SISA) principe van de overheid. Bedrijven die brandstoffen leveren aan de Nederlandse vervoersmarkt kennen meestal een rapportage- en reductieverplichting als een jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer. Voor zowel de rapportage- en reductieverplichting als de jaarverplichting wordt gebruik gemaakt van een zelfde set gegevens;
- de onzekere uitvoering van twee afzonderlijke sets wet- en regelgeving leidt tot hoge administratieve lasten voor het bedrijfsleven;
- het bestaande register energie vervoer geeft slechts ten dele invulling aan de benodigde uitvoering;
- er een groter beroep gedaan wordt op toezicht en handhaving om conformiteit te bewaken.

4. Wat is het doel?

Het doel van de gehele implementatie van de ILUC-richtlijn en de operationalisering van de reductieplicht van de richtlijn brandstofkwaliteit is de verankering van de aanvullingen en wijzigingen in de in 2015 geïntroduceerde wet- en regelgeving om te komen tot een eenvoudig,

handhaafbaar en kosteneffectief systeem waarmee Nederland en haar leveranciers van brandstoffen aan de Nederlandse markt aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Nederland is verplicht om beide richtlijnen binnen 2 jaar te implementeren. Met wijziging van de bestaande wet- en regelgeving wordt ervoor gezorgd dat de doelstellingen van de richtlijn hernieuwbare energie en de rapportage- en reductieplicht van de richtlijn brandstofkwaliteit worden gehaald.

Het niet aanpakken van de problemen zoals die beschreven zijn in paragraaf 3 maakt het behalen van de Europese doelstellingen uiterst onzeker en ontnemt het bedrijfsleven de mogelijkheid om kosteneffectief invulling te geven aan de opgelegde verplichtingen.

6. Wat is het beste instrument?

Met oog op bestuurlijke continuïteit en adaptatie door het bedrijfsleven is het voortbouwen op de bestaande systematiek die is ingevoerd in 2015 veruit de meest logische optie. De basis doelstelling voor dat systeem "een kosteneffectieve manier waarmee bedrijven met een jaarverplichting aan de eisen kunnen voldoen" wordt daarmee voortgezet. Continuïteit is vooral van belang met oog op de doelbereik dat al in 2020 moet plaatsvinden.

Met betrekking tot het beleidsinstrumentarium ligt het daarmee voor de hand om bestaande titel 9.7 van de Wet milieubeheer, Besluit en Regeling hernieuwbare energie vervoer 2015 en Besluit en Regeling brandstoffen luchtverontreiniging aan te passen aan de nieuwe verplichtingen van de ILUC-richtlijn en de operationalisering van rapportage- en reductieplicht van de richtlijn brandstofkwaliteit. Dit wordt gekoppeld aan het borgings- en verantwoordingssysteem met het Register energie vervoer als uitvoeringsinstrument. De implementatie van de wet- en regelgeving zal direct gevolgd worden door het op niveau brengen van de handhaving.

In het besluitvormingsproces zijn 4 opties verkend hoe het instrumentarium aangepast kan worden. Deze opties zijn:

Optie A: toevoegen van een nieuwe verhandelbare eenheid voor de reductieverplichting;

Optie B: invulling van reductieverplichting met HBE's en een flexibel deel;

Optie C: invulling van reductieverplichting met UER's;

Optie D: afschaffen jaarverplichting en over te gaan op een reductieverplichting

Gekozen is voor optie B. De belangrijkste overwegingen daarvoor zijn:

- De inschatting dat de reductieverplichting van brandstofleveranciers van 6% reeds voor minimaal 5% behaald wordt door het voldoen aan de jaarverplichting; voor het restant kan de brandstofleverancier HBE's (van niet-conventionele biobrandstoffen), betere fossiele brandstoffen en eventueel UER's gebruiken;
- De goede balans tussen de lagere administratieve lasten van de brandstofleveranciers en de lagere kosten van de investering voor de overheid;
- De grotere kans dat deze systematiek voor 1 januari 2018 zowel in wet- en regelgeving als in programmatuur verwerkt kan worden.

De belangrijkste bezwaren van de andere opties:

- Het rendement van de investering in nieuwe registerprogrammatuur in optie A, gelet op de onzekerheid over de Europese beleidsbeslissingen, is onzeker, terwijl de complexiteit van de systematiek voor hogere administratieve lasten en mogelijk hogere kosten voor naleving voor de brandstofleveranciers zorgen dan bij optie B;
- Optie C maakt de systematiek geheel afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende UER's terwijl Brusselse regelgeving daaromtrent nog volop in ontwikkeling is.
- In optie D verliest het ministerie de regie over de invulling van de verplichting uit de richtlijn hernieuwbare energie vervoer en daarmee de begrote hernieuwbare energiebijdrage vanuit aan transport aan de 14% nationale beleidsdoelstelling Hernieuwbare Energie in 2020.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

In deze paragraaf zijn de kostenconsequenties van optie B beschreven. De administratieve lasten zijn bepaald op basis van een eigen inschatting door het ministerie van IenM en de NEa.

Bedrijven

Verandering van systematiek brengen meestal kosten voor het bedrijfsleven mee. Door te kiezen voor aansluiting bij de bestaande systematiek worden deze kosten zoveel mogelijk beperkt. De administratieve lasten voor de biobrandstofproducenten neemt door deze wetwijziging niet toe. Wel kan door stimulering van biobrandstoffen van bijlage IX lijst A de productie van deze biobrandstoffen gestimuleerd worden.

De bedrijven die geleverde hoeveelheden duurzame biobrandstoffen inboeken hoeven door afschaffing van de dubbeltelling geen kosten voor de dubbeltellingverificatie meer te betalen.

De administratieve lasten voor bedrijven met een jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer kunnen toenemen. Zij moeten ervoor zorgen dat zij ook voldoen aan de nieuwe doelstellingen van de richtlijn hernieuwbare energie. Een exacte prijsinschatting is vanwege toekomstige ontwikkelingen van de (bio)brandstoffenmarkt moeilijk te maken.

Speciaal voor bedrijven die leveren aan mobiele machines (met uitzondering van de binnenvaart) zullen de administratieve lasten toenemen, omdat zij door deze wetgeving ook voor leveringen aan die bestemming een jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer opgelegd krijgen. Deze bedrijven hebben voor de leveringen aan deze bestemmingen echter al een rapportageverplichting en hebben over de leveringen aan deze bestemmingen een reductieverplichting in 2020. Omdat deze reductieverplichting grotendeels ingevuld wordt met de Hernieuwbare Brandstofeenheden die zij voor hun jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer aangeschaft hebben, zullen de extra kosten in 2020 beperkt zijn.

Voor het behalen van de reductieverplichting, zullen de lasten voor het bedrijfsleven die aan deze doelstelling moeten voldoen (de rapportageplichtigen) niet tot nauwelijks toenemen. Dit komt omdat de ongeveer 50 bedrijven die moeten voldoen aan de jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer hiermee nagenoeg ook voldoen aan hun reductieverplichting. Bedrijven die betere fossiele brandstoffen leveren, zoals LPG, LNG en CNG, hebben feitelijk alleen een rapportageverplichting hebben (door de broeikasgasintensiteit gedurende de levenscyclus hebben zij een negatieve reductieverplichting).

Voor de verificateurs en auditors heeft de wijziging nauwelijks financiële effecten. Weliswaar wordt met de dubbeltelling ook de dubbeltellingverificatie afgeschaft, maar dit wordt naar verwachting gecompenseerd door de grotere reikwijdte van de verificatie hernieuwbare brandstof als gevolg van de gewijzigde begripsomschrijving van hernieuwbare brandstof, waardoor leveringen meer vormen van energie uit hernieuwbare bronnen voor inboeking in aanmerking komen.

Uitvoeringslasten NEa

Door de veranderende systematiek zal het register energie voor vervoer door de NEa aangepast moeten worden. De kosten hiervoor worden geraamd op 500.000 euro. Het onderhoud aan de uitbreiding van dit register kost met ingang van 2018 jaarlijks 50.000 euro.

Het aantal doelstellingen en de bestaande systematiek worden door de implementatie van de eerder genoemde richtlijnen uitgebreid. Dit heeft tot gevolg dat de uitvoeringstaken van de NEa toenemen. Geschat wordt dat dit ongeveer 300.000 euro per jaar kost.

De NEa als organisatie zal zichzelf moeten voorbereiden op de veranderende systematiek. Ook de doelgroepen zullen voorbereid en begeleid moeten worden. Dit vergt in de periode 2016 tot en met 2020 een extra personele inspanning van ongeveer 350.000 euro per jaar.

Kosten voor de consument

De beschreven systematiek ten behoeve van de implementatie van de ILUC-richtlijn en de operationalisering van de rapportage- en reductieverplichting van de richtlijn brandstofkwaliteit brengen geen extra kosten voor de consument mee. Beleidskeuzes over de doelstellingen kunnen dat wel al zal het verschil tussen de verschillende opties naar schatting ongeveer 0,3 cent per liter bedragen.

Gevolgen voor het milieu

Deze verandering van de wet- en regelgeving heeft positieve gevolgen voor het milieu. Het vermindert de broeikasgasemissies van vervoersbrandstoffen. Dit gebeurt door beperking van conventionele biobrandstoffen die meestal een hogere broeikasintensiteit gedurende de levenscyclus kennen dan geavanceerde biobrandstoffen. Ook weten bedrijven die een reductieverplichting hebben hoe zij daadwerkelijk 6% van de broeikasgasemissie in hun brandstofketen kunnen reduceren.