



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

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

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat  
Mevrouw S. van Veldhoven - van der Meer  
Postbus 20011  
2500 EA 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](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/IdB/bs/ATR1346/2021-U001

**Uw referentie**

Datum 7 januari 2021  
Betreft Wijziging Besluit energie vervoer 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

Geachte mevrouw Van Veldhoven- van der Meer,

Op 30 november 2020 heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de *wijziging Besluit energie vervoer 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* aan ATR voorgelegd voor advies.

In 2018 is een herziening van de richtlijn hernieuwbare energie (RED2) aangenomen, als onderdeel van het pakket '*Clean energy for all Europeans*' en als gevolg van de klimaatdoelstellingen van Parijs. RED2 beoogt de uitstoot van broeikasgassen te beperken en schoner vervoer te bevorderen. In RED2 is het aandeel hernieuwbare energie verhoogd naar 32% (2030). Voor transport geldt een doelstelling van minimaal 14% hernieuwbare energie in 2030. RED2 dient omgezet te worden in nationale regelgeving. Dit geldt ook voor de (aanvullende) ambities om mobiliteit te verduurzamen uit het Klimaatakkoord. Dit gebeurt onder meer met de wijziging van het Besluit energie vervoer.

Het wijzigingsbesluit regelt daartoe onder andere de volgende onderdelen:

- Het voorstel stelt de hoogte van de jaarverplichting voor brandstofleveranciers voor de periode 2022-2030 vast. De jaarverplichting voor brandstofleveranciers loopt van 16,4% in 2022 stapsgewijs op naar 27,1% hernieuwbare brandstoffen in 2030.
- De limiet op het inzetten van brandstoffen uit voedsel- en voedergewassen voor de jaarverplichting wordt gehandhaafd op het niveau van 2020. Het voorstel regelt een sublimiet voor geavanceerde biobrandstoffen van minimaal 1,2% in 2021 naar minimaal 7% in 2030.
- Het gebruik van stimuleringsfactoren, zoals dubbeltelling, wordt voortgezet. Voor biobrandstof die aangewezen is voor dubbeltelling, kan bij inboeking een dubbele

- hoeveelheid HBE's worden bijgeschreven.<sup>1</sup> Dit vormt een extra stimulans voor bijvoorbeeld het leveren en inboeken van biobrandstof uit afval- en residustromen.
- De huidige vrijwillige inboekmogelijkheden voor luchtvaart en zeevaart stoppen per 1 januari 2025. Sectorspecifiek beleid kan een eerdere beëindiging van de inboekbevoegdheid voor een sector mogelijk maken.
  - Het voorstel introduceert een jaarverplichting en reductieverplichting voor brandstofleveranciers over tot verbruik uitgeslagen diesel aan binnenvaart. Deze wijziging komt voort uit de *Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens*. De leveranciers zijn met deze wijziging verplicht om vanaf 2022 een jaarlijks oplopend percentage van de geleverde diesel met HBE's te verantwoorden.

Het college richt zich met dit advies op het laatst genoemde onderdeel, omdat dit een wijziging is ten opzichte van de bestaande situatie en daarmee regeldrukgevolgen heeft voor brandstofleveranciers aan binnenvaart. Bovendien betreft het een wijziging die voortkomt uit nationaal beleid. De overige wijzigingen volgen grotendeels uit RED2, zijn veelal een continuering van de bestaande systematiek en/of hebben geen grote (regeldruk)gevolgen.

#### 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 RED richtlijn hebben tot doel om de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen te vergroten en daarmee de CO<sub>2</sub> uitstoot te reduceren. Nederland is verplicht om de RED2 richtlijn in nationale regelgeving om te zetten.

De toelichting vermeldt dat in het Klimaatakkoord is afgesproken om in vervoer een aandeel van circa 65 petajoule (PJ) aan hernieuwbare energie te realiseren (gelijkstaand aan circa 5 Mton nationaal toerekenbare CO<sub>2</sub>-reductie). Het Klimaatakkoord is hierin ambitieuzer dan RED2. Om de groei naar 65 PJ te realiseren, is aanvulling op de bestaande systematiek noodzakelijk. Daartoe wordt de jaarverplichting op nationaal niveau uitgebreid naar brandstofleveranciers aan binnenvaart. Deze wijziging volgt ook uit de *Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens*. De nieuwe verplichting voor brandstofleveranciers aan binnenvaart moet in 2030 een CO<sub>2</sub>-reductie van circa 0,5 Mton opleveren. Het besluit en dit onderdeel dragen hiermee ook bij aan het behalen van de doelstellingen voor vervoer uit het Klimaatakkoord.

---

<sup>1</sup> Een HBE staat 1 gigajoule hernieuwbare energie. HBE's worden na registratie toegekend op basis van de geleverde hernieuwbare energie. Ze zijn verhandelbaar, zodat (de stijging van) het aandeel hernieuwbare energie op een efficiëntere wijze kan worden verwezenlijkt.

Het college acht nut en noodzaak voldoende onderbouwd.

## *2. Minder belastende alternatieven*

Het college constateert dat bij de implementatie van de RED2 richtlijn in het besluit grotendeels wordt aangesloten bij de bestaande systematiek en instrumenten. Het bovenliggende wetsvoorstel bij dit besluit introduceerde een grondslag om een broeikasgasemissiereductie-eenheid (BKE) in te voeren. Dit onderdeel volgde uit het Klimaatakkoord. ATR constateerde in het advies bij dit wetsvoorstel dat de bestaande systematiek middels HBE's al stuurt op CO<sub>2</sub>-reductie. Mede naar aanleiding van het ATR-advies is besloten om dit onderdeel voorlopig niet in werking te laten treden, maar met een evaluatie na 2 jaar te bezien of dit onderdeel nodig is. Het onderhavige besluit bevat daarom geen nadere regels ter uitwerking van het BKE-instrumentarium.

Het wijzigingsbesluit moet bijdragen aan het behalen van de doelstellingen voor vervoer uit het Klimaatakkoord. Het introduceert daartoe een jaar- en reductieverplichting voor brandstofleveranciers aan binnenvaartschepen. Deze verplichting vloeit voort uit nationaal beleid (nationale kop). De keuze voor de verplichting is in de toelichting bij dit besluit onderbouwd. Verder constateert het college dat bij de uitwerking van de verplichting rekening is gehouden met minder belastende alternatieven en daarmee een lastenluwe uitwerking. Zo wordt aangesloten bij de systematiek van de jaarverplichting en vermeldt het voorstel dat brandstofleveranciers aan binnenvaart met een levering minder dan 500.000 liter zijn uitgesloten van de verplichting. Hiermee worden kleinere brandstofleveranciers ontzien.

Het college heeft geen opmerkingen ten aanzien van minder belastende alternatieven.

## *3. Werkbaarheid*

### *Werkbaarheid jaarverplichting brandstofleveranciers binnenvaart*

De toelichting vermeldt dat de gevolgen van de opname van de binnenvaart in de jaarverplichting onderzocht zijn door TNO en het Expertise en Innovatiecentrum Binnenvaart. Belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat een aantal (motor)technische risico's bestaan, maar dat deze acceptabel zijn. De maatregelen zelf zijn volgens het onderzoek 'niet bijzonder ingewikkeld' en omvatten met name goed beheer van het brandstofopslag- en toevoersysteem. Het onderzoek gaat vooral in op de gevolgen van jaarverplichting voor binnenvaart. De normadressaat betreft echter brandstofleveranciers aan binnenvaart. Leveranciers aan binnenvaart zijn met de jaarverplichting verplicht om zich ter grootte van een jaarlijks oplopend percentage van de totale hoeveelheid geleverde diesel met HBE's te verantwoorden. Het voorstel gaat niet op de werkbaarheid en haalbaarheid van de gestelde jaarpercentages voor deze brandstofleveranciers.

### **3.1 Het college adviseert te onderbouwen of jaarverplichting vanaf 2022 voor brandstofleveranciers aan binnenvaart haalbaar en werkbaar is.**

De toelichting vermeldt dat bij totstandkoming van het ontwerpbesluit diverse brancheorganisaties zijn geconsulteerd. Om de werkbaarheid van een voorstel goed te kunnen

bepalen is het ook zinvol om individuele leveranciers te raadplegen die in de dagelijkse praktijk aan de verplichtingen zullen moeten voldoen. De toelichting maakt niet duidelijk of dergelijke leveranciers actief zijn betrokken bij voorbereiding van het voorstel.

### **3.2 Het college adviseert toe te lichten of individuele brandstofleveranciers actief zijn betrokken bij de voorbereiding van het voorstel.**

#### *Publicatie en inwerkingtreding*

Het besluit zal tegelijkertijd in werking treden met het wetsvoorstel ter implementatie van de nieuwe richtlijn hernieuwbare energie en de nog te wijzigen Regeling energie vervoer. Gelet op de jaarsystematiek van het systeem van hernieuwbare energie die uitgaat van een kalenderjaar, is inwerkingtreding per 1 januari 2022 voorzien. Het college constateert dat niet duidelijk is wanneer publicatie van de regelgeving is voorzien en of betrokken partijen voldoende voorbereidingstijd krijgen.

### **3.3 Het college adviseert om aan te geven wanneer publicatie van het voorstel is voorzien en of betrokken partijen voldoende voorbereidingstijd krijgen.**

#### *4. Gevolgen regeldruk*

Het voorstel vermeldt dat de wijziging in regelgeving voortbouwt op de bestaande systematiek. De lasten blijven daardoor in grote mate gelijk. Voor bedrijven die in de huidige systematiek al een jaarverplichting hebben, zullen de lasten niet of nauwelijks toenemen. De brandstofleveranciers die brandstoffen leveren aan de binnenvaart, komen onder de jaarverplichting te vallen. De nalevingskosten voor deze bedrijven om te voldoen aan de nieuwe verplichting zijn onderzocht. De toelichting vermeldt dat deze kosten in 2030 tussen de € 46 en € 127 miljoen zullen liggen. De toelichting geeft niet aan hoe de kosten zich in de komende jaren zullen ontwikkelen. Ook is niet duidelijk waar deze kosten uit bestaan en hoeveel partijen met deze kosten te maken krijgen.

### **4.1 Het college adviseert om de regeldrukberekening van de nalevingskosten op bovengenoemde punten aan te vullen conform de Rijksbrede methodiek.**

De toelichting vermeldt dat de administratieve lasten voor brandstofleveranciers aan de binnenvaart zullen stijgen naar het niveau dat nu voor brandstofleveranciers aan wegvervoer geldt. Het voorstel bevat geen kwantitatieve berekening van deze lasten. Deze berekening vergt onder meer een indicatie van het aantal leveranciers voor wie de verplichtingen gaan gelden, en van de verplichtingen op handelingenniveau.

### **4.2 Het college adviseert om de berekening van de administratieve lasten op bovengenoemde punten aan te vullen conform de Rijksbrede methodiek.**

Dictum

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

**Het besluit indienen, nadat rekening is gehouden met de adviespunten.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris