

Besluit van

tot wijziging van het Besluit hernieuwbare energie vervoer en het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging (uitzondering voor kleine en tussenhandelaren, vrijwillige registratie biokerosine en voorkomen dubbel voordeel biogas)

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van ..., nr. ...;

Gelet op de artikelen 9.2.2.1, 9.2.2.6a en 12.31 van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van ..., nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit hernieuwbare energie vervoer wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de alfabetische opsomming wordt ingevoegd: *biokerosine*: biobrandstof bestemd als vliegtuigbrandstof;
2. Aan het slot van de begripsomschrijving van "geregistreerde" wordt toegevoegd: of 6b.

B

Na artikel 1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1a

1. Op een registratieplichtige die in enig kalenderjaar minder dan een bij ministeriële regeling vastgestelde hoeveelheid van bij die regeling aangewezen brandstoffen uitslaat tot verbruik is in dat kalenderjaar het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2 tot en met 5 niet van toepassing. De eerste volzin is niet van toepassing op de registratieplichtige die brandstoffen uitslaat onder schorsing van accijns.
2. Op verzoek van de houder van een vergunning voor een accijnsgoederenplaats als bedoeld in artikel 1a, onderdeel b, van de Wet op de accijns, die in enig kalenderjaar uitsluitend bij ministeriële regeling aangewezen brandstoffen onder een accijnsschorsingsregeling als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de accijns ontvangt van een registratieplichtige, voorhanden heeft of verzendt aan een registratieplichtige kan Onze Minister bepalen dat op die houder van een vergunning voor een accijnsgoederenplaats het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2 tot en met 5 niet van toepassing is.

C

Na artikel 6 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 6a

Voor de toepassing van dit besluit wordt biogas dat wordt geleverd ten behoeve van wegvoertuigen en waarvoor subsidie is verleend op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie buiten beschouwing gelaten.

Artikel 6b

1. Een ieder die in het kader van beroep of bedrijf een hoeveelheid biokerosine levert aan luchtvaartuigen in Nederland kan een rekening als bedoeld in artikel 5, eerste lid, openen in het register, waarop die hoeveelheid biokerosine wordt ingeboekt. De rekening wordt geopend voor de duur van ten minste één kalenderjaar en kan worden opgezegd tegen 1 januari van enig jaar.
2. Door het openen van een rekening als bedoeld in het eerste lid verplicht de betreffende geregistreerde zich tot het aantoonbaar leveren van biokerosine in Nederland die voldoet aan de

eisen, bedoeld in artikel 3, derde lid, in ten minste de in artikel 3, eerste lid, onderdelen a tot en met d, genoemde percentages, van de totale hoeveelheid door hem geleverde biokerosine in Nederland.

3. De hoeveelheid biokerosine, bedoeld in het tweede lid, kan na aftrek van het in dat lid bedoelde percentage in de vorm van biotickets in eigendom worden overgedragen aan registratieplichtigen.

4. Dit artikel vervalt met ingang van 1 januari 2020.

Artikel II

Het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2.2, eerste en tweede lid, wordt "mg per liter methylcyclopentadien-mangaan-tricarbonyl (MMT)" vervangen door: mg mangaan van het metaalhoudende additief methylcyclopentadien-mangaan-tricarbonyl (MMT) per liter.

B

Na artikel 2.9 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.9a

Op de rapportageplichtige die in enig kalenderjaar minder dan een bij ministeriële regeling vastgestelde hoeveelheid van bij die regeling aangewezen brandstoffen uitslaat tot verbruik als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet op de accijns is in dat kalenderjaar het bepaalde bij of krachtens artikel 2.9 niet van toepassing.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2012.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Met dit besluit zijn het Besluit hernieuwbare energie vervoer en het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging gewijzigd. Deze wijzigingen dienen verschillende doelen. Een aantal wijzigingen is ingegeven door de wens de met deze besluiten gemoeide lasten zoveel mogelijk te beperken. Gebleken is dat die lasten verder beperkt konden worden zonder de beleidsdoelen en de uitvoering van Europese regelgeving geweld aan te doen.

Een van de wijzigingen geeft uitvoering aan de motie Leegte/Haverkamp (Kamerstukken II 2010/11, 32 500-XII, nr. 20), waarin wordt gevraagd om bredere toepassing van de regelgeving met betrekking tot biobrandstoffen.

Een van de wijzigingen voorkomt dat producenten van biogas dubbel voordeel genieten doordat ze biogas kunnen opvoeren voor de opt in op grond van artikel 6 van het Besluit hernieuwbare energie vervoer en voor dat biogas subsidie (op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie) krijgen.

2. Vrijstelling kleine leveranciers en tussenhandelaren

2.1 Kleine leveranciers

Als gevolg van dit besluit zijn brandstofleveranciers die slechts zeer kleine hoeveelheden brandstof op de Nederlandse markt brengen niet langer verplicht om ook een aandeel biobrandstoffen op de Nederlandse markt te brengen.

Het gaat hier naar verwachting om een beperkt aantal ondernemingen, waarvan de bijdrage aan het realiseren van een aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector in Nederland dermate klein is dat dit niet in verhouding staat tot de administratieve lasten die dit met zich meebrengt. Deze uitzondering zal alleen gelden voor ondernemingen die kleine hoeveelheden brandstoffen op de markt brengen waaraan geen zogenoemde biobrandstofmerken (meer) zijn verbonden. Het gaat dan om fossiele brandstoffen en biobrandstoffen die al dan niet bijgemengd bij fossiele brandstoffen in de vorm van biotickets op de markt zijn gebracht. Indien die biobrandstoffen in de vorm van biotickets op de markt zijn gebracht, zijn de biobrandstofmerken niet meer verbonden aan de fysieke hoeveelheden biobrandstoffen. In dat geval heeft de registratie van die hoeveelheden geen meerwaarde.

Deze uitzondering geldt voor brandstofleveranciers die in een kalenderjaar minder dan een bij ministeriële regeling vastgestelde hoeveelheid brandstoffen op de markt hebben gebracht. Indien een brandstofleverancier in enig kalenderjaar boven de bij ministeriële regeling vastgestelde hoeveelheid brandstoffen uitkomt, zijn de verplichtingen van het Besluit hernieuwbare energie vervoer onverkort, dat wil zeggen op de totale hoeveelheid brandstoffen die op de markt wordt gebracht, van toepassing.

2.2 Tussenhandelaren

Gebleken is voorts dat de gegevens van een bepaalde categorie ondernemingen niet relevant is voor het verkrijgen van een goed beeld van de logistiek van duurzame biobrandstoffen in Nederland. Het gaat om ondernemingen die uitsluitend in een tussenschakel van de brandstofhandel functioneren. Zoals in de brief van 24 juni 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2010/11, 31 209, nr. 150) is aangekondigd, is deze bedrijven de mogelijkheid geboden om uitgezonderd te worden van de werking van het Besluit hernieuwbare energie vervoer (de zogenoemde opt out voor de tussenhandel).

Deze uitzonderingsmogelijkheid bestaat voor ondernemingen die fossiele brandstoffen, al dan niet vermengd met biobrandstoffen, opslaan. Biobrandstoffen die zijn gemengd met fossiele brandstoffen en dan nog voldoen aan de specificaties van benzine of diesel (de zogenoemde lage blends) zijn veelal na het mengen in de vorm van biotickets op de markt gebracht. De biobrandstofmerken zijn als gevolg daarvan niet meer verbonden met de fysieke hoeveelheden biobrandstof. Het is daarom niet noodzakelijk dat die hoeveelheden biobrandstof nog worden geregistreerd. Dat geldt evenzo voor fossiele brandstoffen waaraan geen biobrandstoffen toegevoegd zijn.

Indien evenwel de biobrandstofkenmerken nog wel verbonden zijn aan de fysieke hoeveelheden biobrandstof zijn de gegevens van de betrokken ondernemingen nog wel relevant voor het zicht op de logistiek van de duurzame biobrandstoffen. Daarbij kan het gaan om pure biobrandstoffen (zogenoemde hoge blend biobrandstoffen).

Deze uitzonderingsmogelijkheid is niet van toepassing op ondernemingen die de benzine of diesel die ze opslaan eerst zelf invoeren in Nederland. Brandstoffen die voor de eerste keer in Nederland worden ingeslagen, moeten op grond van artikel 5 van de Regeling hernieuwbare energie vervoer worden geregistreerd in het register, bedoeld in artikel 12.31 van de Wet milieubeheer. Dat is nodig om voldoende inzicht te krijgen in de logistiek van (duurzame) brandstoffen in Nederland. Deze uitzonderingsmogelijkheid geldt daarom slechts voor die ondernemingen die benzine of diesel opslaan, die door een andere onderneming voor de eerste keer in Nederland is ingeslagen.

Deze uitzonderingsmogelijkheid is evenmin van toepassing op ondernemingen die enige hoeveelheid brandstoffen uitslaan tot verbruik. Omdat de bedoeling van het Besluit hernieuwbare energie vervoer is het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie ten behoeve van vervoer, hebben die ondernemingen een jaarverplichting (artikel 3, eerste lid, van het Besluit hernieuwbare energie vervoer). Ondernemingen die brandstoffen uitslaan tot verbruik kunnen daarom geen gebruik maken van deze uitzonderingsmogelijkheid.

3. Biokerosine

Met dit besluit is voorts uitvoering gegeven aan de motie Leegte/Haverkamp (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XII, nr. 20) die kort gezegd de regering vraagt om de werking van de regelgeving met betrekking tot biobrandstoffen te verbreden.

Met dit besluit is de verbreding naar de luchtvaart gerealiseerd. Daartoe is door middel van vrijwillige registratie (de zogenoemde opt-in), naast de al bestaande mogelijkheid voor biogas en elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, de mogelijkheid geboden om biobrandstoffen die ten behoeve van luchtvaartuigen worden geleverd, te laten meetellen in het halen van de verplichting voor brandstofleveranciers op grond van artikel 3 van het Besluit hernieuwbare energie vervoer.

Deze aanpak is in lijn met de Europese regels voor het bijdragen aan het behalen van de nationale doelstelling voor hernieuwbare energie. Dit blijkt onder meer uit voetnoot 3 van de Mededeling van de Commissie over de praktische tenuitvoerlegging van de duurzaamheidsregeling van de EU voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa en over boekingsregels voor biobrandstoffen (PbEU 2010 C 160).

De mogelijkheid van vrijwillige registratie voor leveranciers van biokerosine loopt tot en met 2019. De reden daarvoor is dat de inzet van hernieuwbare energie in de luchtvaart van invloed is op het behalen van de doelstellingen voor de beperking van de broeikasgasemissies in Nederland. De internationaal vastgestelde regels die gelden voor de bepaling van de nationale broeikasgasemissies en het grensoverschrijdend karakter van de luchtvaart hebben tot gevolg dat de reductie van de broeikasgasemissies in de luchtvaart niet bijdragen aan het behalen van de betreffende nationale doelstellingen. Indien de biobrandstof in bijvoorbeeld het wegverkeer wordt ingezet draagt deze wel bij aan het behalen van de doelstellingen voor beperking van de broeikasgasemissies in Nederland, terwijl diezelfde biobrandstof niet meetelt indien die in de luchtvaart wordt ingezet.

De betreffende nationale doelstellingen moeten in 2020 zijn gehaald, daarom is de mogelijkheid voor vrijwillige registratie met betrekking tot biokerosine voorzien tot dat jaar.

Aantasting van de doelstelling voor de reductie van broeikasgasemissies zal evenwel pas gebeuren als de inzet van biobrandstoffen in de luchtvaart meer dan een nichemarkt wordt. Als dat het geval is, mag gesproken worden van een geaccepteerde toepassing, die overigens ook kan bijdragen aan het halen van doelen voor de luchtvaart met betrekking tot de beperking van broeikasgasemissies. Van groot belang daarbij is dat met betrekking tot de verplichting om een aandeel hernieuwbare energie op de markt te brengen wel duurzaamheidscriteria gelden voor de inzet van biobrandstoffen, terwijl dergelijke criteria niet gelden voor de inzet van biobrandstof ten behoeve van de broeikasgasemissiereductiedoelen voor de luchtvaart. Als de inzet van biobrandstoffen in de luchtvaart, op weg naar 2020, een meer geaccepteerde toepassing gaat worden, mag verwacht worden dat er ter zake ook EU-beleid wordt ontwikkeld of dat er met de broeikasgasemissiereductiedoelen voor de luchtvaart voldoende prikkel is om deze brandstoffen in te zetten in de luchtvaart. Een stimulering door het laten meetellen voor de verplichting om een aandeel hernieuwbare energie op de markt te brengen is dan minder opportuun.

Rond 2015 zal nader worden bezien op welke wijze de afbouw van de mogelijkheid voor vrijwillige registratie met betrekking tot biokerosine richting 2020 zal plaatsvinden. Dat zal niet alleen afhangen van de hierboven geschetste ontwikkelingen, maar ook van het zich ontwikkelende afzetvolume van de biokerosine. Als dat relatief groot is, zou een plotseling stopzetten van de mogelijkheid om de levering van biokerosine te laten meetellen voor het halen van de verplichting om een aandeel hernieuwbare energie op de markt te brengen tussen 2019 en 2020 tot ongewenste schokeffecten kunnen leiden. Immers, de betreffende afzet zou dan bij het wegverkeer of de mobiele machines gerealiseerd moeten worden. Om die reden zou het wenselijk kunnen zijn om tussen 2015 en 2019 de afbouw meer geleidelijk te laten plaatsvinden. Zulks, zoals aangegeven, afhankelijk van de volumeontwikkeling van de biokerosinelevering.

Op basis van artikel 6, derde lid, van het Besluit hernieuwbare energie vervoer geldt dat de hoeveelheid biokerosine, na aftrek van het jaarpercentage, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van dat besluit, in de vorm van biotickets kan worden overgedragen. Dit betekent dat de basis voor de hoeveelheid vrijkomende biotickets de hoeveelheid biokerosine zal zijn. Voorts betekent dit dat op de geleverde hoeveelheid biokerosine de jaarverplichting (bijv. 4,5% in 2012) van toepassing is. In dit voorbeeld kan dan 95,5% van de geleverde duurzame biokerosine wordt verkocht als bioticket. Deze aanpak is analoog aan de regeling met betrekking tot biogas.

4. Voorkomen dubbel voordeel producenten van biogas

In de zogenoemde autobrief van de Staatssecretaris van Financiën (Kamerstukken II 2010/11, 32 800, nr. 1) is uiteengezet dat sinds 1 januari 2007 de partijen die benzine en diesel op de Nederlandse markt brengen, verplicht zijn om een aandeel hernieuwbare energie (waaronder begrepen groen gas) op de markt te brengen. Voor 2011 is het verplichte aandeel hernieuwbare energie 4,25 procent. Voorts is in die brief opgemerkt dat na de invoering van die verplichtingen biobrandstoffen die in het wegverkeer worden ingezet niet langer fiscaal of anderszins worden gestimuleerd.

Indien nu op dat beleid zou worden teruggekomen door voor één specifieke brandstof (i.c. groen gas) wel een financiële prikkel, in de vorm van de opt in voor biogas op grond van het Besluit hernieuwbare energie vervoer, in te bouwen, is het te verwachten dat brandstofleveranciers zullen overgaan tot het inzetten van groen gas in het wegverkeer waardoor andere biobrandstoffen zullen worden verdrongen. Op die manier zou de totale inzet van biobrandstoffen in het wegverkeer gelijk blijven en zou de overheid de tot nu toe voor rekening van de marktpartijen komende levering van het aandeel hernieuwbare energie betalen. Dat is niet wenselijk.

Financiële stimulering van groen gas dat in het wegverkeer wordt ingezet is dan ook alleen zinvol indien dat groen gas niet meetelt voor de hiervoor beschreven verplichting. Alleen dan wordt met de inzet van groen gas een additionele reductie van CO₂ bewerkstelligd.

Als het gaat om de keuze van het financiële instrument om groen gas te stimuleren, gaat de voorkeur uit naar stimulering via het Besluit stimulering duurzame energieproductie (de SDE (+)). Op die wijze wordt de keuze van de inzet van groen gas in het wegverkeer of in het aardgasnet voor huishoudens en industrie volledig overgelaten aan de markt en niet beïnvloed door de wijze van financiële stimulering.

Daarom is in het Besluit hernieuwbare energie vervoer bepaald dat biogas waarvoor op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie subsidie is verleend niet meetelt voor de toepassing van het Besluit hernieuwbare energie vervoer. Daarmee is het hiervoor bedoelde dubbele voordeel voorkomen.

5. Administratieve lasten

Dit besluit heeft geleid tot een beperkte vermindering van de administratieve lasten. De groep registratieplichtigen is verkleind. Aangezien het hier gaat om een groep registratieplichtigen waar bij het opstellen van het Besluit hernieuwbare energie vervoer en het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging geen rekening was gehouden, zijn de met die besluiten gemoeide administratieve lasten teruggebracht naar het in de nota's van toelichting bij die besluiten (zie Stb. 2011, 197 en Stb. 2011, 192) genoemde niveau.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Deze wijziging is het gevolg van de toevoeging van artikel 6b aan het Besluit hernieuwbare energie vervoer.

onderdeel B

Artikel 1a van het Besluit hernieuwbare energie vervoer

eerste lid

Op de registratieplichtige die in een kalenderjaar uitsluitend van zowel benzine als diesel als biobrandstoffen minder dan een bij ministeriële regeling vastgestelde hoeveelheid uitslaat tot verbruik zijn de artikelen 2 tot en met 5 van het Besluit hernieuwbare energie vervoer en de Regeling hernieuwbare energie vervoer niet van toepassing. Dat betekent dat die registratieplichtige geen jaarverplichting heeft (artikel 3 van het Besluit hernieuwbare energie vervoer), geen rekening hoeft te openen bij de Nederlandse emissieautoriteit (artikel 5 van het Besluit hernieuwbare energie vervoer) en geen biobrandstoffenbalans hoeft in te dienen (artikel 4 van de Regeling hernieuwbare energie vervoer). Indien de registratieplichtige van een of meerdere brandstofsoorten meer dan de bij ministeriële regeling vastgestelde hoeveelheid uitslaat of van een of meerdere brandstofsoorten enige hoeveelheid uitslaat onder schorsing van accijns, moet hij voor alle door hem uitgeslagen brandstofsoorten voldoen aan het bepaalde bij of krachtens het Besluit hernieuwbare energie vervoer.

Het is de bedoeling de hoeveelheid brandstoffen vast te stellen op 5000 liter per kalenderjaar. In de ministeriële regeling, bedoeld in dit lid, zal voorts worden bepaald dat dit lid alleen betrekking heeft op brandstoffen waaraan geen biobrandstofkenmerken meer zijn verbonden (zie ook paragraaf 2.1 van deze nota van toelichting)

tweede lid

Dit betreft de zogenoemde opt out voor de tussenhandel. Zie ook paragraaf 2.2 van deze nota van toelichting.

onderdeel C

artikel 6a van het Besluit hernieuwbare energie vervoer

Op grond van artikel 6a van het Besluit hernieuwbare energie vervoer telt biogas dat wordt geleverd ten behoeve van wegvoertuigen en waarvoor op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie (de zogenoemde SDE+) subsidie is verleend niet mee voor de toepassing van het Besluit hernieuwbare energie vervoer.

Op grond van artikel 2 van het Besluit stimulering duurzame energieproductie kan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie subsidie verlenen aan producenten van "hernieuwbaar gas". In het Besluit hernieuwbare energie vervoer wordt "hernieuwbaar gas" aangeduid als: biogas.

artikel 6b van het Besluit hernieuwbare energie vervoer

Dit artikel regelt de zogenoemde opt-in voor biokerosine. Zie ook paragraaf 3 van deze nota van toelichting.

Artikel II

onderdeel A

Artikel 2.2, eerste en tweede lid, van het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging strekt tot implementatie van artikel 8bis van richtlijn nr. 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad (PbEG L 350). Anders dan het oorspronkelijke artikel 2.2, eerste en tweede lid, van het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging stelt artikel 8bis van die richtlijn een eis met betrekking tot het gehalte mangaan van het additief methylcyclopentadien-

mangaan-tricarbonyl (MMT). Met deze wijziging is het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging in overeenstemming gebracht met die richtlijn.

onderdeel B

Op de rapportageplichtige die van alle door hem uitgeslagen soorten brandstof in een kalenderjaar minder dan een bij ministeriële regeling vastgestelde hoeveelheid uitslaat tot verbruik zijn artikel 2.9 van het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging en artikel 4 van de Regeling brandstoffen luchtverontreiniging niet van toepassing. Die artikelen hebben betrekking op de verplichting de broeikasgasemissie per eenheid energie van tot verbruik uitgeslagen hoeveelheden brandstof te verminderen en daarover jaarlijks te rapporteren.

Brandstof omvat alle soorten voor wegvoertuigen bestemde brandstof: benzine, diesel, gasolie voor mobiele machines, LNG, CNG, LPG en biobrandstoffen bestemd voor wegvoertuigen. Dat betekent dat de rapportageplichtige van iedere brandstofsoort minder dan de bij ministeriële regeling vastgestelde hoeveelheid mag uitslaan. Indien de rapportageplichtige van een of meerdere brandstofsoorten meer dan de bij ministeriële regeling vastgestelde hoeveelheid uitslaat, moet hij voor alle door hem uitgeslagen brandstoffen voldoen aan artikel 2.9 van het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging en artikel 4 van de Regeling brandstoffen luchtverontreiniging. Het is de bedoeling de hoeveelheid brandstoffen vast te stellen op 5000 liter per kalenderjaar. Voor de brandstofsoorten waarvan de hoeveelheid in een andere grootte wordt uitgedrukt, bijvoorbeeld CNG dat in m³ wordt uitgedrukt, wordt een equivalente hoeveelheid vastgesteld.

Artikel III

De vaste verandermomenten zijn in acht genomen.

Dat dit besluit niet twee maanden voor inwerkingtreding in het Staatsblad stond, is niet bezwaarlijk omdat de betrokken bedrijven voldoende op de hoogte waren en de wijzigingen, met uitzondering van die in artikel I, onderdeel D, in het voordeel van die bedrijven werken.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,