

Kenmerk	W17.25.00328/IV
Datum aanhangig	6 november 2025
Datum vastgesteld	18 februari 2026
Datum advies	18 februari 2026
Datum publicatie	23 februari 2026
Vindplaats	Staatscourant 2026, 16515

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 6 november 2025, no.2025002526, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Openbaar Vervoer en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit energie vervoer en het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit betreft een wijziging van het Besluit energie vervoer en het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2413 (zie noot 1) (hierna: wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie). In die richtlijn werden de Richtlijn hernieuwbare energie (zie noot 2) en de Richtlijn brandstofkwaliteit (zie noot 3) gewijzigd. De Wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie wordt, voor de sector vervoer, geïmplementeerd met een wijziging van de Wet milieubeheer (zie noot 4) en vervolgens nader uitgewerkt in het nu voorliggende ontwerpbesluit.

Het wijzigingsbesluit legt, kort gezegd, verplichtingen op aan leveranciers van brandstof voor de vervoerssector om in de periode 2026-2030 een minimale CO_{2eq} ketenemissiereductie (zie noot 5) te realiseren, uitgedrukt als een percentage van de gehele op de markt te brengen hoeveelheid betreffende brandstof. Het voorstel bevat daartoe CO_{2eq} ketenemissiereductiedoelen per deelsector, die verschillend zijn voor de deelsectoren land, zeevaart en binnenvaart.

Het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit zullen worden toegepast vanaf het kalenderjaar 2026. Het wetsvoorstel is nog in behandeling bij de Eerste Kamer. In december 2025 is de jaarverplichting voor 2026 verlaagd met het oog op de concurrentieverhoudingen.

De Afdeling stelt vragen over de rechtszekerheid en over de handhaving van verplichtingen die nog niet in werking zijn getreden. Verder adviseert zij te verduidelijken hoe de landsverplichting van 42,5% en de diverse deelverplichtingen voor vervoerssectoren zich

verhouden tot het streefcijfer van 45% CO_{2eq} ketenemissiereductie. Zij stelt vragen bij het ontbreken van deelverplichtingen voor de spoorsector en de luchtvaartsector en over de handhaafbaarheid van enkele verplichtingen door de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa).

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Invoering van verplichtingen voor het lopende jaar

De verplichting om een jaarlijks oplopend percentage CO_{2eq} ketenemissiereductie te bereiken is, op basis van het ontwerpbesluit en het wetsvoorstel, voor het eerst van toepassing voor het kalenderjaar 2026. Het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit zijn echter nog niet in werking getreden; het wetsvoorstel is nog in behandeling bij de Eerste Kamer.

De tekst van het ontwerpbesluit, waarin de verplichtingen al concreet waren uitgewerkt, is eind 2024 in internetconsultatie geweest. (zie noot 6) De jaarprestaties voor 2026 in het ontwerpbesluit komen daarmee overeen.

Wel heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat op 10 december 2025 aan de Tweede Kamer gemeld dat, voor de sectoren zeevaart en binnenvaart, de eerder aangekondigde jaarprestaties voor 2026 worden verlaagd. Daartoe is besloten omdat onzeker was of België de richtlijnverplichtingen tijdig voor 1 januari 2026 zou hebben geïmplementeerd en omdat er rekening mee moest worden gehouden dat Nederlandse reders goedkoper zouden gaan tanken in België. (zie noot 7)

De staatssecretaris heeft op 19 december 2025 aan de Tweede Kamer geschreven dat de regeling in werking treedt met terugwerkende kracht per 1 januari 2026. (zie noot 8) Nu het wetsvoorstel daarvoor geen grondslag biedt, (zie noot 9) is de vraag hoe een en ander zich verhoudt tot het rechtszekerheidsbeginsel. Het lijkt erop dat de brandstofleveranciers tijdig voor 1 januari 2026 voldoende zekerheid hadden over de verplichtingen die al in 2024 waren aangekondigd. (zie noot 10) Wel is de vraag of zij worden benadeeld door de in december 2025 aangekondigde verlaging van de jaarverplichting voor 2026, bijvoorbeeld omdat zij mogelijk meer duurzame brandstoffen hebben ingekocht dan ze nu kunnen afzetten.

Daarnaast is bestuurlijke of strafrechtelijke handhaving van de nieuwe verplichtingen niet mogelijk zolang de wet niet in werking is getreden. (zie noot 11) De vraag is of het handhaven van de jaarverplichting door de toezichthouder hierdoor wordt bemoeilijkt.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag wat het voorgaande betekent voor de rechtszekerheid en voor de mogelijkheden tot handhaving.

2. Verhouding tussen streefcijfer, landsverplichting en deelverplichtingen

De Wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie schrijft voor dat de lidstaten van de Unie er gezamenlijk voor zorgen dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Unie in 2030 minstens 42,5% bedraagt (de zgn. 'landsverplichting'). Diezelfde bepaling regelt ook dat de lidstaten er samen naar streven om het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Unie in 2030 tot minstens 45% te verhogen. (zie noot 12)

Het ontwerpbesluit bevat de eisen waaraan de totale hoeveelheid aan de vervoersector geleverde energie moet voldoen in 2030. De Wijzigingsrichtlijn geeft de keuze aan de lidstaten om de vervoerssector te laten bijdragen aan einddoel van een bruto-eindverbruik van 42,5% op twee manieren. Zij kunnen kiezen voor een aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik van energie in de vervoerssector van ten minste 29% of een reductie van de

broeikasgasintensiteit van ten minste 14,5% tegen 2030. (zie noot 13) In Nederland is gekozen voor een reductie van de broeikasgasintensiteit van ten minste 14,5% tegen 2030, die door de vervoerssector als geheel moet worden behaald, met variatie binnen enkele deelsectoren.

Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre de minimumeisen voor de vervoerssector als geheel en de deelsectoren daarbinnen uit het voorstel tevens zullen bijdragen aan het behalen van het streefcijfer van 45% en hoe de eisen die aan de vervoerssector worden gesteld zich daartoe verhouden. Met name ontbreekt inzicht in de vraag hoe is verzekerd dat de vervoerssector voldoende geprikkeld blijft om voortgang te boeken in het licht van het streefcijfer, zowel wat betreft de verschillende deelsectoren van de vervoerssector onderling, als wat betreft de prestaties van de vervoerssector als geheel tegenover de prestaties van de andere deelsectoren. (zie noot 14) Ervan uitgaande dat het streefcijfer van 45% juridisch neerkomt op een inspanningsverplichting, is de vraag of de lidstaten ermee kunnen volstaan de landsverplichting van 42,5% te realiseren zonder zich in te spannen voor het bereiken van de streefverplichting van 45%.

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Deelverplichtingen voor de spoorsector en de luchtvaartsector

Het ontwerpbesluit bevat geen specifieke doelen voor de spoorvervoersector terwijl die wel kan bijdragen aan het bereiken van de verplichting die de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie stelt. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of de spoorvervoersector een bijdrage levert aan het behalen van de emissiereductiedoelen en of het dan gaat om de deelverplichting voor de vervoerssector, de landsverplichting of beide.

Ook voor de luchtvaartsector bevat het ontwerpbesluit geen concrete minimumeisen. In de toelichting (zie noot 15) wordt op dit punt uiteengezet dat de minimumeisen voor de luchtvaartsector rechtstreeks voortvloeien uit Verordening (EU) 2023/2405. (zie noot 16) In die Verordening zijn concrete energieprestatiedoelen voorgeschreven waar die sector aan moet voldoen en waar de lidstaten van de Unie niet van mogen afwijken.

Eenzijds geeft de toelichting bij het ontwerpbesluit aan dat de onmogelijkheid om van die Unierechtelijke verplichting af te wijken tot gevolg heeft dat de sector luchtvaart geen onderdeel uitmaakt van het systeem hernieuwbare energie vervoer. (zie noot 17) Anderzijds is in de toelichting ook aangegeven dat de sector 'land' het gedeelte van minimumbijdrage voor zijn rekening neemt dat de sector luchtvaart niet voor zijn rekening kan nemen als gevolg van de verplichtingen die voortvloeien uit Verordening (EU) 2023/2405. Dit laatste zou betekenen dat de bijdrage van de luchtvaart wel meetelt voor het systeem hernieuwbare energie vervoer.

De Afdeling adviseert om de toelichting aan te vullen wat betreft de bijdragen die de spoorvervoersector en de luchtvaartsector leveren aan de landverplichting en hoe die bijdragen verlopen.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de verplichtingen voor de zeevaartsector

De NEa heeft over het ontwerpbesluit en twee eerdere versies daarvan driemaal een (gedeeltelijke) handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudegevoeligheidstoets ('HUF-toets') uitgevoerd. (zie noot 18) In haar derde (gedeeltelijke) HUF-toets (zie noot 19) van 16 mei 2025 wijst zij op problemen met de handhaafbaarheid van een aantal bepalingen die gelden voor brandstofleveranciers in de zeevaartsector. Die bepalingen waren gewijzigd ten opzichte van een eerder concept van het ontwerpbesluit. (zie noot 20)

De NEa uit zorgen over een aantal onderwerpen die het gevolg zijn van die nagekomen wijzigingen. In algemene zin uit zij zorgen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de verplichtingen voor de zeevaartsector. Zij geeft aan dat zij geen volledige kennis heeft kunnen opdoen van de relevante wetgeving en stakeholders zijn volgens haar slechts in beperkte mate gehoord over de wijziging. De NEa wijst er op dat zij hierdoor niet goed kan overzien wat precies de gevolgen zijn voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel voor haarzelf en partijen die onder haar toezicht (komen te) staan.

Verder formuleert de NEa in de genoemde HUF-toets een aantal specifieke bevindingen, die zien op de reikwijdte van het voorstel en vraagt zij aandacht voor een mogelijk ongelijk speelveld met België als gevolg van mogelijk andere reikwijdte van vergelijkbare verplichtingen aldaar. Vervolgens geeft de NEa aan dat er mogelijk hoge uitvoeringlasten uit het voorstel voortvloeien voor verificateurs, die ook tot extra uitvoeringslasten voor de NEa zouden kunnen leiden.

Tot slot wijst de NEa er op dat er voor het welslagen van de uitvoering en handhaving inspanningen nodig zijn van de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT). Daarvoor zouden er wellicht nog nadere bevoegdheden aan de ILT moeten worden toegekend. NEa geeft daarbij aan dat voor de goede uitvoering van haar eigen toezichtsbevoegdheden op onderdelen afhankelijk is van de inspanningen van de ILT en de bevoegdheden waarover de ILT beschikt.

De toelichting gaat echter niet in op deze bedenkingen die de NEa heeft geuit in haar voornoemde (gedeeltelijke) HUF-toets van 16 mei 2025.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de voornoemde HUF-toets van de NEa en met name om daarin in te gaan op de voornoemde problemen met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 07 mei 2026

1. Invoering van verplichtingen voor het lopende jaar

De systematiek hernieuwbare energie vervoer, zoals verankerd in titel 9.7 van de Wet milieubeheer, is gebaseerd op een systeem van jaarverplichtingen: brandstofleveranciers zijn verplicht om over hun leveringen per kalenderjaar een bij Besluit energie vervoer vastgesteld percentage reductie-eenheden te beschikken. Inwerkingtreding van de nieuwe wettelijke systematiek met terugwerkende kracht tot 1 januari 2026 zorgt voor een ononderbroken overgang van de oude naar de nieuwe wettelijke systematiek, gekoppeld aan vastgestelde jaarpercentages die met ingang van kalenderjaar 2026 een uitdrukking zijn van die nieuwe regelgeving. Brandstofleveranciers en overige geadresseerden van de nieuwe regelgeving zijn ruimschoots vóór 1 januari 2026 geïnformeerd over deze nieuwe regelgeving en daardoor in staat gesteld hiermee rekening te houden. Voor de brandstofleveranciers aan de binnenvaart geldt dat de biobrandstoffen door gelijke kwaliteitseisen relatief makkelijk inzetbaar zijn in het wegverkeer; het ministerie voorziet daarom dat het geschetste probleem vanwege de in december 2025 aangekondigde verlaging van de jaarverplichting 2026 voor die sector zich niet zal voordoen.

Overtreding van de nieuwe verplichtingen op grond van de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer en dientengevolge het treffen van eventuele handhavende maatregelen door het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit, zijn zolang de wet niet in werking is getreden niet te verwachten. Dit komt in de eerste plaats vanwege koppeling van de inwerkingstelling van het aangepaste register hernieuwbare energie vervoer aan het moment dat de nieuwe wettelijke systematiek in werking treedt, waardoor eventuele onrechtmatige handelingen met betrekking tot inboekingen e.d. in het register zich in deze periode niet kunnen voordoen. En in de tweede plaats zijn de meest belangrijke verplichtingen waarvoor ingevolge artikel 18.16s van de Wet milieubeheer door het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, eerst handhaafbaar begin 2027. Zo is bijvoorbeeld de leverancier tot eindgebruik eerst in 2027 het aantal emissiereductie-eenheden verschuldigd over zijn levering tot eindverbruik over het kalenderjaar 2026 (artikel 9.7.2.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer), dient hij hiertoe voor 1 maart 2027 zijn leveringen tot eindverbruik in het register in te voeren (artikel 9.7.2.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer) en heeft hij op 1 april 2027 het aantal verschuldigde emissiereductie-eenheden op zijn rekening.

Het ontwerpbesluit en de toelichting zal met bovenstaande worden aangevuld.

2. Verhouding tussen streefcijfer, landsverplichting en deilverplichtingen

De Wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie stelt een bindende doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie in het totale Europese verbruik vast van tenminste 42,5% in 2030 met een vrijwillige extra bijdrage van 2,5%, waarmee het totaal op 45% uitkomt. De richtlijn stelt geen separate, nationaal verplichte doelstelling vast voor de lidstaten wat betreft het aandeel hernieuwbare energie in het totale verbruik. Elke lidstaat draagt nationaal bij aan de Europese doelstelling van 42,5% hernieuwbare energie, met inzet in de drie deelsectoren elektriciteit, verwarming/koeling en vervoer. De Europese Commissie verwacht op basis van de indicatieve formule die in de Governance Verordening (Verordening (EU) 2018/1999) is vastgelegd een bijdrage van Nederland van 39% in 2030. De bijdrage van de onderscheidende sectordoelen aan het overkoepelend Europese doel (of aan de nationale bijdrage) is niet eenvoudig te kwantificeren, dit hangt namelijk onderling samen en de totale bijdrage hangt ook af van de totale hoeveelheid energie, dit kan ook weer variëren door bijvoorbeeld weer (koude winters bijv.), energieprijzen en de mate van energiebesparing.

3. Deilverplichtingen voor de spoorsector en de luchtvaartsector

Ook brandstofleveranciers aan de spoorvervoersector leveren een bijdrage aan het behalen van de emissiereductiedoelen, zowel ten aanzien van de deilverplichting voor de vervoerssector als bedoeld in artikel 25 van de Wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie, als voor de landsverplichting van artikel 3, juncto artikel 7, eerste lid, onderdeel c, van de Wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie. Spoorvoertuigen vallen onder de definitie van sector land (wegvoertuigen, spoorvoertuigen, mobiele machines en vaste installaties; artikel 9.7.1.1 (nieuw) van de Wet milieubeheer) en daarmee hebben ook deze leveranciers met een levering tot eindverbruik sector land (uitslag tot verbruik als bedoeld in artikel 2 van de wet op de accijns van benzine, diesel een zware stookolie aan de sector land; artikel 9.7.1.1 (nieuw) van de Wet milieubeheer) een jaarverplichting, gelijk aan het percentage gesteld in artikel 3 van het ontwerpbesluit.

In tegenstelling tot bovengenoemde leveranciers van brandstoffen (i.c. diesel) aan de spoorsector, maken leveranciers van elektriciteit aan de spoorsector geen onderdeel uit van de systematiek hernieuwbare energie vervoer. Het gebruik van elektriciteit door

spoorvoertuigen is geen onderdeel van de berekening van het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in de vervoerssector (artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie), maar onderdeel van de noemer van de berekening van het bruto-eindverbruik van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen (artikel 7, eerste lid, onder a, van de Wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie).

Met de EU-verordening inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer (Verordening (EU) 2023/2405; PbEU 2023 L 31/10/2023; ReFuelEU Luchtvaart), heeft de Uniewetgever voor de sector luchtvaart een bijzondere wetgeving (lex specialis) uitgevaardigd. Maatregelen van lidstaten, al dan niet gebaseerd op de Wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie, die tot gevolg hebben dat brandstofleveranciers meer hernieuwbare luchtvaartbrandstoffen moeten bijmengen dan de verordening voorziet, zijn niet toegestaan. Dit bewerkstelligt in Europa een gelijk speelveld voor brandstofleveranciers aan de luchtvaartsector. Deze uitsluiting heeft echter tot gevolg dat de sector luchtvaart geen onderdeel uitmaakt van de wettelijke systematiek hernieuwbare energie vervoer van titel 9.7 van de Wet milieubeheer en brandstofleveranciers aan de luchtvaart dus ook geen jaarverplichting hebben.

Hoewel leveranciers van brandstoffen aan de sector luchtvaart geen verplichting opgelegd krijgen binnen deze nationale systematiek, mogen de aan deze sector geleverde hernieuwbare brandstoffen die volgen uit ReFuelEU Luchtvaart, wel meegeteld worden voor de berekening van de totale reductie van de broeikasgasintensiteit die in Nederland wordt gepresteerd, om zo te kunnen bijdragen aan de gestelde verplichting van 14,5% reductie in 2030. In de inrichting van de nationale systematiek is gestreefd om deze verplichting van 14,5% reductie zo gelijkmatig mogelijk te verdelen over de sectoren. Het verlagen of afzien van een verplichting in een van de sectoren, zou kunnen worden gecompenseerd met een hogere verplichting in een andere sector. In de berekening van de jaarverplichting voor de sector Land is echter rekening gehouden met de verwachte bijmenging van duurzame luchtvaartbrandstoffen die in 2030 in Nederland plaatsvindt als gevolg van de verordening ReFuelEU Luchtvaart. Omdat de leveringen aan de sector Luchtvaart mogen meetellen voor het totaal, is beredeneerd dat de sector Land dit gedeelte niet voor zijn rekening hoeft te nemen in de vorm van een hogere verplichting.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de verplichtingen voor de zeevaartsector

Het ministerie realiseert zich dat de nieuwe wettelijke systematiek ten aanzien van de jaarverplichting van de sector zeevaart, waarbij de brandstofleveringsnota's als grondslag dienen bij levering van brandstoffen aan de zeevaart, onzekerheden en risico's kent. Het is daarom van belang dat het ministerie in nauw contact blijft met zowel NEa als ILT, de jaarverplichting hernieuwbare energie voor de sector zeevaart uitdrukkelijk een onderdeel zal zijn van een evaluatie na het eerste jaar en dat de regelgeving wordt aangepast bij gebleken onvolkomenheden. Intussen wordt gewerkt aan een convenant tussen ILT en NEa, om zo te zorgen voor een informatie-uitwisseling tussen beide organisaties en verstrekt ILT het toezicht op de registratie van de brandstofleveringsnota's.

5. Andere wijzigingen

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om nog enkele aanpassingen aan het ontwerpbesluit en de nota van toelichting te doen.

In de eerste plaats zijn in artikel 3, eerste lid, van het ontwerpbesluit, de percentages van de jaarverplichting voor de sector land verhoogd voor de kalenderjaren 2028-2030, als reactie op de uitkomsten van de Klimaat- en Energieverkenning 2024 waarbij is vastgesteld dat de

mobilitéissector de indicatieve restemissie voor 2030 niet haalt zonder aanvullend beleid. In totaal wordt hierdoor aanvullend 1,5 Mton CO₂-uitstoot bespaard. Daarmee levert de sector mobiliteit de benodigde bijdrage aan de doelen in de Klimaatwet. Van de 1,5 Mton is 0,3 Mton nodig om te voorkomen dat de afgesproken normering van leaseauto's leidt tot een kleiner effect vanuit de brandstoftransitieverplichting. Ook de vergroting van de subverplichting voor RFNBO's als gevolg van de afspraken rondom de raffinageroute, gebruikt 0,3 Mton van de verhoging van de jaarverplichting. Van de verhoging van de jaarverplichting zal naar verwachting 0,9 Mton CO₂ worden bespaard door inzet van geavanceerde hernieuwbare brandstoffen. De bovengenoemde afspraken leiden ertoe dat de hoogtes van de jaarverplichtingen in deze jaren licht zijn verhoogd.

De percentages van de jaarverplichtingen voor de sectoren binnenvaart en zeevaart zijn daarentegen voor het kalenderjaar 2026 naar beneden bijgesteld in de artikelen 5a, eerste lid, en 5d, eerste lid, van het ontwerpbesluit. Deze verlagingen houden verband met zorgen ten aanzien van een ongelijk speelveld voor leveranciers van brandstofleveringen aan zee- en binnenvaart, vanwege het achterlopen van de implementatie van de RED-III in België. Daarmee bestaat er onzekerheid over de invoeringsdatum en de aard van implementatie aldaar.

Een belangrijke toevoeging aan het ontwerpbesluit is de bepaling in artikel 7, zevende lid (nieuw), waarbij regels bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld aan de bio-ethanol die voor inboeking in aanmerking komt.

Zoals aangegeven in de zesde voortgangsbrief implementatie RED-III vervoer (zie noot (zie noot 21) is het amendement Veltman c.s. (Kamerstuk 36 766, nr. 15), aangenomen met vaststelling van artikel 9.7.4.2, eerste lid, onderdeel e, van de Wet milieubeheer, naar de letterlijke tekst van onderdeel e niet uitvoerbaar gebleken. De formulering van het amendement gebiedt om alleen leveringen van pure, ongemengde ethanol als biobrandstof inboekbaar te maken, om mee te kunnen tellen voor invulling van de jaarverplichting. Bio-ethanol wordt echter gebruikt in mengsels met benzine (bijvoorbeeld E10), maar niet geleverd als brandstof in pure vorm (E100). Gelet hierop is besloten om het bij amendement vastgestelde artikellid niet in werking te laten treden, maar een alternatieve wettelijke delegatiegrondslag (artikel 9.7.4.2, eerste lid, onderdeel c, van de Wet milieubeheer) te gebruiken om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur alsnog uitvoering te geven aan de bedoeling van het amendement.

De eisen die ingevolge artikel 10 van het ontwerpbesluit worden gesteld aan het inboeken van elektriciteit, worden op enkele punten aangepast.

In het kader van de implementatie van de Wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie wordt een nieuwe partij geïntroduceerd, namelijk de inboekdienstverlener. De inboekdienstverlener is een onderneming die een hoeveelheid door een andere onderneming geleverde of door een natuurlijke persoon geladen elektriciteit inboek. Echter, in de hoedanigheid van inboekdienstverlener kan hij geen aangeslotene zijn van de elektriciteit die door zijn klanten zijn geleverd. Daarom bepaalt het vierde lid dat het vereiste van aangeslotene niet geldt voor de inboekdienstverlener, maar onverkort voor de onderneming of de natuurlijke persoon die hem machtigt. Dat betekent, dat wanneer de machtiging verlenende onderneming of natuurlijke persoon niet zelf aan de voorwaarden van artikel 10, eerste tot en met het derde lid, van het besluit voldoet, de machtiging niet mag leiden tot een inboeking van een geleverde of afgenomen hoeveelheid elektriciteit door de inboekdienstverlener. Met andere woorden, de leveringsvereisten van artikel 10 blijven ook bij inboeken door de inboekdienstverlener onverkort gelden voor de ondernemingen of de natuurlijke personen die

hij bedient (hem hebben gemachtigd). Levert de inboekende onderneming, naast zijn functie als inboekdienstverlener, ook zelf elektriciteit aan de bestemmingen, bedoeld in artikel 9.7.4.1 van de Wet milieubeheer, dient hij uiteraard ook zélf te voldoen aan de leveringsvereisten van artikel 10. En hiervoor heeft de onderneming ook een eigen inboekrekening nodig, naast de beschikking over een inboekrekening in zijn functie als inboekdienstverlener.

Met de wijziging van artikel 9.7.4.1, eerste lid, onderdeel e, van de Wet milieubeheer, is de bepaling op wetsniveau dat aan spoorvoertuigen geleverde elektriciteit niet voor inboeking in aanmerking komt, vervangen door een delegatiebepaling dat geleverde elektriciteit aan bepaalde bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen bestemmingen van inboeking worden uitgesloten. In het ontwerpbesluit was verzuimd om aan spoorvoertuigen geleverde elektriciteit van inboeking uit te sluiten, maar met het nieuw ingevoegde zesde lid in artikel 10 is dit verzuim hersteld.

En ten slotte is de algemene en artikelsgewijze toelichting in enkele passages voor de duidelijkheid redactioneel aangepast.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek u overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Voetnoten

(1) Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europese Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad (PbEU L van 31.10.2023).

(2) Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking) (PbEU 2018 L 328).

(3) Richtlijn 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).

(4) Dit voorstel is thans aanhangig bij de Eerste Kamer: voorstel van Wet van [...] tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de accijns in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, Kamerstukken I 2025/26, 36766, A.

(5) Ketenemissiereductie houdt in dat reductie niet per definitie hoeft te worden gerealiseerd bij de eindgebruiker van de betreffende brandstof, maar ook hoger in de productie-distributieketen kan worden behaald, bijvoorbeeld door CO₂eq-reductie te bewerkingen bij het productieproces. De meeteenheid CO₂eq (koolstofdioxide-equivalent) maakt het mogelijk dat de emissiereductie ook kan worden bereikt met reductie van andere broeikasgassen dan CO₂. Alle reducties worden bij elkaar opgeteld en uitgedrukt in een equivalente CO₂-reductie (CO₂-equivalent).

(6) https://www.internetconsultatie.nl/bev_rediii/b1.

(7) Kamerstukken II 2025/26, 32813, nr. 1546.

(8) Kamerstukken II 2025/26, 32813, nr. 1549. Zie ook het verslag van de Kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat van 14 januari 2026,

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/commissieverslagen/detail?id=2026D01617&did=2026D01617>, p. 34.

(9) Het wetsvoorstel maakt geen gebruik van de modelbepalingen die een grondslag geven voor het toekennen van terugwerkende kracht in het koninklijk besluit dat de inwerkingtreding regelt (Aanwijzing 5.63, tweede lid, en model H bij Aanwijzing 4.22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

(10) Kamerstukken I 2025/26, 36766, C, p. 5-6, en E, p. 9. Over het rechtszekerheidsbeginsel, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 15 december 2021 (Catom Distribution B.V tegen de Nederlandse Emissieautoriteit), ECLI:NL:RVS:2021:2842. Daarin is onder 11.1. overwogen: "Hoewel het beginsel van rechtszekerheid zich in het algemeen verzet tegen terugwerkende kracht van een regeling, kan hiervan volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie (onder meer de arresten van 25 januari 1979, Racke, ECLI:EU:C:1979:14 en 15 juli 2004, Gereken, ECLI:EU:C:2004:454) bij wijze van uitzondering worden afgeweken, indien dit voor het te bereiken doel noodzakelijk is en het gewettigd vertrouwen van de belanghebbenden naar behoren in acht wordt genomen."

(11) Terugwerkende kracht bij strafbaarstelling is niet toegestaan op grond van artikel 16 van de Grondwet en artikel 7 van het EVRM. Voor bestraffende bestuurlijke sancties, zoals de bestuurlijke boete, wordt het geregeld in artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 6 EVRM.

(12) Artikel 3 van de Richtlijn hernieuwbare energie zoals gewijzigd in artikel 1, tweede lid, onderdeel a, van de Wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie.

(13) Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking) (PbEU 2018 L 328), artikel 25, eerste lid, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europese Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad (PbEU L van 31.10.2023).

(14) Te weten: de deelsector opwekking van elektriciteit en de deelsector stadsverwarming en -koeling, conform artikel 7 van Richtlijn (EU) 2018/2001.

(15) Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2, kopje 'Verwerking uitgangspunten'.

(16) Verordening (EU) 2023/2405 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer (ReFuelEU Luchtvaart), (PbEU 2023 L 2405).

(17) Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2, kopje 'Verwerking uitgangspunten'.

(18) Brief van de NEa aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 1 november 2023, 'HUF-toets RED III' met kenmerk NEA-2023/14324; brief van de NEa aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 16 mei 2025, 'Aanvullende HUF-toets wijziging Besluit Energie Vervoer 2026' (geen kenmerk); brief van de NEa aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 23 december 2024, 'Uitvoeringstoets Besluit RED III', met kenmerk NEA-2024/22321.

(19) Brief van de NEa aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 16 mei 2025, 'Aanvullende HUF-toets wijziging Besluit Energie Vervoer 2026' (geen kenmerk).

(20) Ten aanzien van dat eerdere concept bracht de NEa een HUF-toets uit op 23 december 2024: Brief van de NEa aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 23 december 2024, 'Uitvoeringstoets Besluit RED III', met kenmerk NEA-2024/22321.