

Kenmerk	W08.09.0342/IV
Datum advies	5 oktober 2009
Vindplaats	Staatscourant 2010, nr 151

Volledige tekst

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 (aanpassingen ter afstemming met richtlijn 2003/30/EG), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 4 september 2009, no.09.002399, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 (aanpassingen ter afstemming met richtlijn 2003/30/EG), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit beperkt de administratieve handelbaarheid van biobrandstoffen tot het Nederlandse grondgebied ter implementatie van richtlijn 2003/30/EG. (*zie noot 1*) Op grond van artikel 3 van deze richtlijn dragen lidstaten er zorg voor dat een minimaal aandeel van biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen op hun markten wordt aangeboden en de lidstaten stellen daarvoor nationale indicatieve streefcijfers vast. Nederland geeft uitvoering aan deze richtlijn door middel van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 (hierna: Besluit biobrandstoffen).

De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt daarbij een opmerking over de grondslag voor de wijziging van het voorgestelde artikel 3, vijfde lid van het Besluit biobrandstoffen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Grondslag voor de wijziging van artikel 3, vijfde lid Besluit biobrandstoffen

a. ontbreken van de probleemstelling

Op grond van artikel 2 van het Besluit biobrandstoffen leveren vergunninghouders per kalenderjaar ten minste 3.75% aan als biobrandstoffen. Het huidige artikel 3, vijfde lid van het Besluit biobrandstoffen bepaalt dat vergunninghouders aan deze verplichting mogen voldoen door de biobrandstoffen administratief te verhandelen (in te kopen). (*zie noot 2*) Dit betekent dat een vergunninghouder biobrandstoffen verkoopt in de vorm van biotickets en deze biobrandstoffen in mindering brengt op zijn biobrandstoffenbalans. De vergunninghouder die een lager percentage biobrandstoffen realiseert dan verplicht, mag de ingekochte biotickets vervolgens bijschrijven op zijn biobrandstoffenbalans. De nota van toelichting vermeldt dat inmiddels is gebleken dat biotickets worden verkocht aan bedrijven in het buitenland - met name Luxemburg -, terwijl de biobrandstof in Nederland op de markt wordt gebracht. Dit is in strijd met de bedoeling van richtlijn 2003/30/EG die de biobrandstoffenverplichting koppelt aan het grondgebied van elke lidstaat, aldus de toelichting. In dit kader bepaalt het voorgestelde artikel 3, vijfde lid van het Besluit biobrandstoffen dat uitsluitend binnen Nederland administratief verhandeld mag worden om de biobrandstoffenverplichting te

realiseren.

De Raad wijst er op dat de toelichting betrekking heeft op de vergunninghouder die biobrandstoffen in de vorm van biotickets verkoopt en deze biobrandstoffen vervolgens in mindering moet brengen op zijn biobrandstoffenbalans. Hij merkt op dat het feit dat deze vergunninghouder biotickets verkoopt, hem niet ontslaat van de biobrandstoffenverplichting op grond van artikel 2, eerste lid van het Besluit biobrandstoffen. Uit de toelichting blijkt niet of de vergunninghouders die thans biotickets verkopen aan buitenlandse bedrijven, daardoor niet meer (kunnen) voldoen aan de biobrandstoffenverplichting op grond van het Besluit biobrandstoffen. Pas dan zou er aanleiding zijn om artikel 3, vijfde lid, aan te passen.

Voorts wijst de Raad er op dat de toelichting niet vermeldt of Nederlandse vergunninghouders die een lager percentage biobrandstoffen realiseren dan verplicht, zich wenden tot buitenlandse bedrijven voor de inkoop van biotickets op grond van het huidige artikel 3, vijfde lid van het Besluit biobrandstoffen.

Gelet op het vorenstaande, concludeert de Raad dat de noodzaak voor de wijziging van artikel 3, vijfde lid van het Besluit biobrandstoffen onvoldoende uit de toelichting blijkt.

Indien met het ontwerpbesluit is beoogd om vergunninghouders te verbieden het overschot aan biobrandstoffen administratief te verhandelen met bedrijven in het buitenland en bijgevolg te verzekeren dat voldoende biobrandstoffen beschikbaar blijven op het Nederlandse grondgebied ten behoeve van de administratieve handelbaarheid, merkt de Raad op dat artikel 3, vijfde lid van het ontwerpbesluit hierin niet voorziet.

b. vrijverkeerbepalingen

De toelichting vermeldt dat met het onderhavige wijzigingsbesluit is bepaald dat uitsluitend binnen Nederland administratief verhandeld mag worden. De Raad merkt op dat een dergelijk handelsverbod de vrijheid van kapitaal binnen de interne markt beperkt en daarom een duidelijke rechtvaardiging behoeft, mede in het licht van richtlijn 2003/30/EG. In de toelichting wordt geen aandacht geschonken aan een dergelijke rechtvaardiging.

De Raad adviseert het ontwerpbesluit in het licht van het vorenstaande te voorzien van een dragende toelichting en het voorgestelde artikel 3, vijfde lid van het Besluit biobrandstoffen zo nodig aan te passen.

2. Redactionele kanttekening

Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W08.09.0342/IV met redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- Artikel I, onderdeel A van het onderhavige besluit in overeenstemming brengen met het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 (zwaardere weging betere biobrandstoffen).

Nader rapport (reactie op het advies) van 8 december 2009

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

Hieronder ga ik op de opmerkingen in.

De Raad van State plaatst een tweetal kanttekeningen bij de wijziging van artikel 3, vijfde lid, van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 (hierna: het besluit), zoals opgenomen in het aan de Raad voorgelegde ontwerpbesluit. De Raad is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

Het huidige artikel 3, vijfde lid, van het besluit bepaalt dat vergunninghouders aan de biobrandstoffenverplichting mogen voldoen door de biobrandstoffen administratief te verhandelen (in te kopen). Met de wijziging van artikel 3, vijfde lid, zoals opgenomen in het aan de Raad voorgelegde ontwerpbesluit, zou worden bepaald dat uitsluitend binnen Nederland administratief verhandeld mag worden om deze verplichting te realiseren.

Naar aanleiding van de kanttekeningen van de Raad heb ik besloten de wijziging van artikel 3, vijfde lid, uit het ontwerpbesluit te halen. De richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU L 140) beperkt de mogelijkheden van het administratief verhandelen met andere landen aanzienlijk en verscherpt de controlemogelijkheden ten aanzien van de verhandeling van biobrandstoffen. Die richtlijn zal vóór 5 december 2010 moet worden geïmplementeerd en noopt tevens tot aanpassing van het besluit, waaronder de mogelijkheid tot administratief verhandelen uit het besluit.

De redactionele opmerking van de Raad is overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het besluit door middel van een wijziging van de definitie van 'richtlijn 2003/30/EG' (artikel 1, onderdeel f) duidelijk te maken van welke tekst van laatst genoemde richtlijn in het besluit moet worden uitgegaan.

Met artikel 26 van richtlijn 2009/28/EG worden met ingang van 1 april 2010 enkele bepalingen, waaronder enkele definitiebepalingen, uit richtlijn 2003/30/EG geschrapt. Met de regelgeving, waarmee richtlijn 2009/28/EG zal worden omgezet in Nederlandse regelgeving zal rekening worden gehouden met de wijzigingen van richtlijn 2003/30/EG. Tot die tijd dient voor het besluit uit te worden gegaan van de tekst van de richtlijn 2003/30/EG, zoals die gold op het moment van vaststelling.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

(1) Richtlijn 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer.

(2) Artikel 3 Besluit Biobrandstoffen.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting (doc, 35 kB)