

Vergaderjaar 2020–2021

35 814

Regels omtrent garanties van oorsprong voor energie uit hernieuwbare bronnen (Wet implementatie EU-richtlijn hernieuwbare energie voor garanties van oorsprong)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de richtlijn 2018/2001/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU, L 328) (hierna: de richtlijn), en in het bijzonder tot invoering van een systeem voor garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen (niet zijnde «groen gas» zoals bedoeld in de Gaswet). Zoals gebruikelijk is, wordt bij de implementatie van een Europese richtlijn een volledig beeld gegeven van de implementatie van die richtlijn in het wetsvoorstel dat het meest voor de hand ligt. Daarom bestrijkt deze memorie van toelichting de hele richtlijn.

De richtlijn is een herschikking van 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) (hierna: richtlijn 2009/28/EG). De richtlijn dient uiterlijk 30 juni 2021 volledig geïmplementeerd te zijn in Nederlandse wet- en regelgeving of door middel van feitelijk handelen. De richtlijn is alleen van toepassing op het grondgebied van Nederland binnen de Europese Unie en heeft geen gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In paragraaf 2 wordt nader ingegaan op het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel ziet op een gedeeltelijke implementatie van het onderdeel garanties van oorsprong. De andere onderdelen van de richtlijn zijn niet in voorliggend wetsvoorstel opgenomen omdat (a) deze reeds in Nederland zijn geïmplementeerd, (b) deze deel uit zullen maken van een andere wetsvoorstellen (Energiewet, Wet collectieve warmtevoorziening en het bij koninklijke boodschap van 5 november 2020 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van 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 en ter uitvoering van het Klimaatakkoord (Kamerstukken 35 626)) of (c) daaraan kan worden voldaan door ingezet of nog te ontwikkelen beleid of met lagere regelgeving. In paragraaf 3 worden de hoofdlijnen van de richtlijn uiteengezet en wordt aangegeven hoe invulling wordt gegeven aan de diverse keuzes en alternatieven die de richtlijn bevat. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk. Tot slot wordt in paragraaf 5 ingegaan op de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel en de handhaving.

2. Inhoud wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel voorziet in de wettelijke grondslag en randvoorwaarden voor de invoering van een systeem voor garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen. Garanties van oorsprong zijn het exclusieve bewijs dat energie uit een hernieuwbare bron is opgewekt. Hiermee kunnen handelaren en leveranciers aantonen dat energie uit hernieuwbare bronnen afkomstig is. Er zijn al garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, gas uit hernieuwbare energiebronnen (groen gas) en warmte uit hernieuwbare energiebronnen. Daarnaast zijn er garanties van oorsprong die aantonen dat elektriciteit is opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling (verder: HR-WKK). Implementatie van de richtlijn vraagt daarnaast om de introductie van een systeem voor garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen en om het waarborgen dat ook voor de productie van koude uit hernieuwbare bronnen garanties van oorsprong kunnen worden afgegeven. In paragraaf 2.1 worden de verschillende soorten garanties van oorsprong toegelicht. Er is voor gekozen de garanties van oorsprong voor ander gas niet te regelen door wijziging van de bestaande Gaswet omdat die wet onderdeel is van het omvangrijke wijzigingstraject om te komen tot een Energiewet en dat traject een langere doorlooptijd kent. Ook bevatten de Gaswet noch de beoogde Energiewet (vrijwel) geen regelgevend kader voor ander gas, noch voor de fossiele noch voor de hernieuwbare vormen. Opname van alleen een systeem van garanties van oorsprong voor zulk ander gas zou daar niet goed bij passen. Hoewel de grondslagen voor de diverse soorten garanties van oorsprong daarmee verspreid zijn over diverse wetten, blijft het overzicht gewaarborgd door het handhaven van één onderliggende ministeriële regeling.

De richtlijn maakt geen onderscheid in regels voor de verschillende soorten garanties van oorsprong. Voor de inhoud en opzet van dit wetsvoorstel is daarom getracht zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij de wettelijke bepalingen voor andere soorten garanties van oorsprong in de Elektriciteitswet 1998, Gaswet en Warmtewet. Deze wettelijke bepalingen zijn grotendeels hetzelfde, maar hebben ook verschillen aangezien bij elektriciteit en gas sprake is van een landelijk elektriciteits- en gasnet met een onafhankelijke netbeheerder en bij warmte geen sprake is van een soortgelijk landelijk net en er ook geen onafhankelijke netbeheerder is aangewezen. Andere gassen zijn op dit moment nauwelijks gereguleerd. De verschillen in regulering hebben alleen effect op de uitgifte van garanties van oorsprong (paragraaf 2.4). Het is de bedoeling dat de regels ten aanzien van de functie van de verschillende soorten garanties van oorsprong (paragraaf 2.2), conversie (paragraaf 2.3), erkenning van garanties van oorsprong uit andere lidstaten en uit derde landen (paragraaf 2.5) en het toezicht op het systeem van garanties van oorsprong (paragraaf 2.6) gelijk zijn voor alle soorten garanties van oorsprong. Het is het voornemen om de wijzigingen die de richtlijn aanbrengt op deze algemene onderdelen ook door te voeren in de beoogde Energiewet en de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening.

Hieronder wordt het systeem voor garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen toegelicht. Waar dit afwijkt van het huidige systeem, omdat het om andere energievormen gaat of omdat het implementatie van de richtlijn betreft, wordt dit expliciet aangegeven.

2.1 Soorten garanties van oorsprong

2.1.1 Reeds bestaande garanties van oorsprong: garanties van oorsprong voor elektriciteit, HR-WKK-energie, gas en warmte uit hernieuwbare energiebronnen.

De verplichting voor lidstaten van de Europese Unie om verschillende types garanties van oorsprong in te voeren volgt uit verschillende richtlijnen. Momenteel volgt de verplichting om garanties van oorsprong voor HR-WKK-energie aan te bieden uit richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PbEU 2012, L 315) (hierna: richtlijn 2012/27/EU). De verplichting om garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen aan te bieden stond, voordat het in de richtlijn werd opgenomen, ook al in richtlijn 2009/28/EG. Het systeem voor garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en garantie van oorsprong voor HR-WKK-energie is geregeld in hoofdstuk 5, paragrafen 3 en 3a van de Elektriciteitswet 1998. De richtlijn verplicht lidstaten naast een systeem van garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, om een systeem voor gas, warmte en koude uit hernieuwbare bronnen in stand te houden. In Nederland is vooruitlopend op deze verplichting al een systeem voor garanties van oorsprong voor gas uit hernieuwbare energiebronnen (groen gas) en warmte uit hernieuwbare bronnen ingevoerd (in paragraaf 5.16 van de Gaswet en in hoofdstuk 8 van de Warmtewet). Wat aanvullend nog geregeld moet worden, zijn garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen en koude uit hernieuwbare bronnen.

2.1.2 Garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen
Dit wetsvoorstel dient als grondslag voor de uitgifte van garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen. Richtlijn 2009/28/EG bevatte nog geen bepaling over garanties van oorsprong voor gassen uit hernieuwbare energiebronnen, noch voor groen gas noch voor ander gas. In Nederland is voor de uitgifte van garanties van oorsprong voor gas uit hernieuwbare energiebronnen (groen gas) reeds een wettelijke basis opgenomen in de Gaswet. Dit betreft uitsluitend hernieuwbaar gas dat voldoet aan de specificaties van aardgas zodat het in het aardgasnet kan worden ingevoerd. De richtlijn verplicht de lidstaten nu tot een systeem van garanties van oorsprong voor gas uit hernieuwbare energiebronnen. In de richtlijn ziet «gas uit hernieuwbare bronnen» op alle gassen uit hernieuwbare bronnen en heeft dus een bredere reikwijdte dan hernieuwbare gassen zoals bedoeld in de Gaswet (groen gas). Het gaat in de richtlijn ook om ander gas uit hernieuwbare bronnen geproduceerd uit, of met gebruikmaking van, energie uit hernieuwbare bronnen die niet voldoen aan de specificaties voor aardgas zoals biosyngas en waterstof. In de Kabinetsvisie waterstof (Kamerstukken II 2019/2020, 32 813, nr. 485) wordt het belang van een systeem van garanties van oorsprong voor de markt in waterstof geproduceerd met behulp van hernieuwbare bronnen benadrukt. De behoefte aan een dergelijk systeem blijkt ook uit de samenwerking tussen publieke en private partijen binnen het CertifHy Project van de Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking waarbinnen onderzoek wordt gedaan naar een systeem voor garanties van oorsprong voor waterstof.

Hoewel dit wetsvoorstel de generieke categorie ander gas uit hernieuwbare bronnen hanteert, zal bij de uitgifte van de garanties van oorsprong sprake zijn van een nadere aanduiding van de energievorm en de gebruikte energiebron, net zoals reeds het geval bij elektriciteit uit wind of zonne-energie. Zo kan gesproken worden van een garantie van oorsprong voor waterstof, een voor biogas en dergelijke, en onderscheid worden gemaakt tussen waterstof op basis van elektriciteit en op basis van biomassa.

Bij de reeds bestaande garanties van oorsprong is in de betreffende regelgeving impliciet uitgegaan van transport via pijpleidingen. Er wordt in die regelgeving gesproken van een distributienet, een directe lijn of (directe) invoeding op een installatie. Alleen voor gas uit hernieuwbare energiebronnen wordt ook de optie genoemd dat dit wordt geleverd aan een bemeterd leverpunt voor vervoer, zonder dat wordt vermeldt welke transportwijze wordt gebruikt. Naar verwachting zullen andere gassen uit hernieuwbare bronnen, zoals waterstof, op de kortere termijn veelal per vrachtauto worden vervoerd. De garanties van oorsprong waarvoor dit wetsvoorstel de wettelijke basis biedt, maken geen onderscheid tussen transportwijzen en kunnen dus ook worden gebruikt als bewijsmiddel in geval van transport van het gas per vrachtauto.

Richtlijn 2018/2001/EU spreekt alleen over garanties van oorsprong voor gas uit hernieuwbare bronnen, maar de Europese Commissie spreekt in haar waterstofstrategie (COM 2020, 301) ook de intentie uit om certificering van waterstof op basis van niet-hernieuwbare bronnen mogelijk te maken. Hierbij gaat het de Europese Commissie voornamelijk om productiewijzen voor waterstof met relatief beperkte CO₂-uitstoot, zoals bijvoorbeeld zogeheten «blauwe» waterstof geproduceerd uit aardgas met toepassing van CO₂-afvang en -opslag of -hergebruik. De Commissie moet dit nog uitwerken. Dit wetsvoorstel ziet niet op de invoering van certificaten/garanties van oorsprong voor waterstof uit niet-hernieuwbare bronnen. De invoering hiervan kan zodra van toepassing plaatsvinden via een wetswijziging.

2.1.3 Koude: garanties van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen

De richtlijn spreekt van garanties van oorsprong voor «warmte of koude». Ook elders in de richtlijn worden warmte en koude, of verwarming en koeling, consequent onderscheiden. De functie van de energie is echter afhankelijk van de toepassing. Water van een bepaalde temperatuur kan op de ene plek worden ingezet voor koeling en op de andere plek voor verwarming. Aangezien bij de productie niet altijd bekend is voor welke toepassing de energie zal worden ingezet, is het praktisch niet uitvoerbaar om onderscheid te maken tussen garanties van oorsprong voor koude uit hernieuwbare bronnen en voor garanties van oorsprong warmte uit hernieuwbare bronnen. Daarom wordt voorzien om te gaan werken met garanties van oorsprong voor thermische energie. Dit sluit ook aan bij het advies van het Europese samenwerkingsverband van garanties van oorsprong uitgevende instanties AIB over de vanwege de richtlijn herziening van de norm CEN-EN 16325. De richtlijn vereist dat lidstaten zorgen dat hun systeem van garanties van oorsprong in overeenstemming is met deze norm. Hiertoe zullen in de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening de garanties van oorsprong voor warmte uit hernieuwbare energiebronnen, zoals nu gedefinieerd in de Warmtewet, worden vervangen door de garanties van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen. Daarmee wordt geëxpliciteerd dat zowel warmte als koude zijn bedoeld. In de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong zal, in aansluiting op de herziening van genoemde norm, worden aangegeven welke specificaties

op zulke garanties van oorsprong moeten worden vermeld, zoals een bepaalde temperatuurrange. Hierdoor wordt het mogelijk om garanties van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen in verschillende categorieën op te delen. Daarmee wordt voorkomen dat elke garantie van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen is te gebruiken als bewijs voor de levering van elke vorm van thermische energie.

2.2 Functie van garanties van oorsprong

De functie van garanties van oorsprong is voor alle type garanties van oorsprong gelijk. Dit wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. Een garantie van oorsprong voor hernieuwbare energie is een elektronisch document dat uitsluitend tot doel heeft om de eindafnemer aan te tonen dat een bepaald aandeel of een bepaalde hoeveelheid energie geproduceerd is op basis van hernieuwbare bronnen (artikelen 2, twaalfde lid, en 19, eerste lid, van de richtlijn). Als er een directe lijn bestaat die een productie-installatie van uitsluitend energie uit hernieuwbare bronnen en een eindafnemer met elkaar verbindt of als sprake is van een net waaraan uitsluitend energie uit hernieuwbare bronnen wordt geleverd, is het voor de eindafnemers duidelijk dat de fysiek geleverde energie hernieuwbaar is. In andere gevallen is het zonder garanties van oorsprong niet mogelijk voor eindafnemers om zekerheid te hebben dat voor de energie die wordt geleverd een gelijke hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen is opgewekt en niet uit fossiele bronnen. Het primaire doel van een garantie van oorsprong is dus om de eindafnemer te informeren dat de afgenomen energie staat voor eenzelfde hoeveelheid energie opgewekt uit hernieuwbare bronnen. Dit is dus meestal niet fysiek dezelfde energie, maar de geleverde energie wordt door middel van de garanties van oorsprong administratief aangeduid als dezelfde energie. Dit wordt ook wel vergroening genoemd. Zonder garantie van oorsprong mag een hoeveelheid energie niet aan een eindafnemer worden geleverd als energie uit hernieuwbare bronnen. Doordat de herkomst van de energie kan worden gegarandeerd, kunnen producenten de door hen opgewerkte energie als hernieuwbare energie verkopen en leveranciers en gebruikers de vergroening van hun levering respectievelijk energieverbruik aantonen.

Bovendien draagt het bewijs van de herkomst van de energie bij aan de ontwikkeling van hernieuwbare energie doordat in garanties van oorsprong kan worden gehandeld. Het vermogen van eindafnemers om energiestromen op basis van oorsprong van elkaar te kunnen onderscheiden is een randvoorwaarde voor het ontstaan van separate markten voor fossiele en hernieuwbare energie. Garanties van oorsprong zijn dus essentieel voor de ontwikkeling van markten voor hernieuwbare energie waarvoor een hogere betalingsbereidheid bestaat. Doordat een garantie van oorsprong separaat van de fysieke energiedrager van de ene houder naar de andere kan worden overgedragen, dragen verhandelbare garanties van oorsprong bij aan de efficiënte allocatie van hernieuwbare energie op basis van de betalingsbereidheid van afnemers. Hierdoor vormt de verkoop van garanties van oorsprong een aanvullende bron van inkomsten voor producenten (tenzij bij subsidieverlening hiervoor wordt gecorrigeerd) en draagt zo bij aan de rentabiliteit van hernieuwbare energieprojecten.

Ten slotte maakt de informatiefunctie van garanties van oorsprong het ook mogelijk dat de hernieuwbare oorsprong van energie gegarandeerd blijft als de energie middels conversie wordt overgedragen van energiedrager op energiedrager.

2.3 Conversie

Een garantie van oorsprong ziet in eerste instantie op de opwekking van energie uit een primaire hernieuwbare energiebron. Dit betekent dat een hernieuwbare bron wordt omgezet in hernieuwbare energie. Bijvoorbeeld doordat uit wind(energie) door middel van een windmolen hernieuwbare elektriciteit wordt opgewekt. Nieuw ten opzichte van de bestaande wetgeving voor garanties van oorsprong is dat dit wetsvoorstel het mogelijk maakt om een garantie van oorsprong af te geven indien met eerder opgewekte hernieuwbare energie (primaire energiedrager) een andere vorm van hernieuwbare energie (secundaire energiedrager) wordt geproduceerd. Bijvoorbeeld als met hernieuwbare elektriciteit waterstof wordt geproduceerd. Dit wordt conversie genoemd. Het betreft alle omzettingen waarbij de chemische structuur van moleculen verandert, of één van de volgende verschijningsvormen wordt omgezet in de andere: moleculen, elektronen, thermische energie. Ook in dat geval kan een garantie van oorsprong worden afgegeven.

Om conversie mogelijk te maken moeten er goede randvoorwaarden zijn. Ten eerste moet, gelet op de informatiefunctie van de garantie van oorsprong, duidelijk zijn uit welke energiebron en welke primaire energiedrager de secundaire energiedrager is geproduceerd. Ten tweede moet worden voorkomen dat een garantie van oorsprong blijft bestaan voor een eenheid energie uit hernieuwbare bronnen die wordt geconverteerd. Dan zou er sprake zijn van een vorm van dubbeltelling (artikel 19, tweede lid, tweede alinea, van de richtlijn). Daarom moeten bij de productie van een secundaire energiedrager de garanties van oorsprong van de primaire energiedrager worden ingeleverd, en wel voor de hoeveelheid hernieuwbare energie die input is geweest van het conversieproces. Op grond van de inputstroom en de bijbehorende garanties van oorsprong kan worden berekend welk percentage van de input hernieuwbaar is en daarmee ook welk percentage van de output kwalificeert als hernieuwbaar. Voor die hoeveelheid kunnen dan garanties van oorsprong voor de betreffende vorm van energie worden afgegeven. De informatie die daartoe moet worden verstrekt, zal worden uitgewerkt in de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong. Het voornemen is om ook voor de reeds bestaande garanties van oorsprong voor elektriciteit, gas en warmte uit hernieuwbare bronnen (voor warmte door middel van garanties van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen) conversie op dezelfde manier mogelijk te maken in de beoogde Energiewet en de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening.

2.4 Uitgifte van garanties van oorsprong

Dit wetsvoorstel belast Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de Minister), net als voor de reeds bestaande garanties van oorsprong voor elektriciteit, gas en warmte uit hernieuwbare energiebronnen, alsmede HR-WKK-energie uit niet-hernieuwbare bronnen, met de ontwikkeling en het beheer van een elektronisch systeem voor de uitgifte en inname van garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen. Daarbij heeft de Minister onder meer tot taak het openen van een rekening voor garanties van oorsprong op aanvraag van partijen, het uitgeven van garanties van oorsprong en het uitgeven, overdragen en innemen hiervan.

Om er voor te zorgen dat de uitgifte van garanties van oorsprong op een correcte wijze plaatsvindt, is er een aantal waarborgen ingebouwd voordat een garantie van oorsprong kan worden uitgegeven. Als een producent een rekening voor garanties van oorsprong wil openen, moet

hij kunnen aantonen dat zijn productie-installatie geschikt is voor de opwekking van hernieuwbare energie en dat de inrichting om te meten geschikt is voor de meting van de hernieuwbare energie die met de productie-installatie wordt opgewekt. Indien de productie-installatie is aangesloten op een net dan is de netbeheerder van dat net belast met het vaststellen van de geschiktheid van de productie-installatie en de meetinrichting, alsmede de controle van de meting. In andere gevallen is dit een taak voor het meetbedrijf. Als een producent later nieuwe productie-installaties wil toevoegen aan deze rekening voor garanties van oorsprong moeten ook de geschiktheid van deze productie-installaties en bijbehorende meetinrichtingen worden vastgesteld. Dit wordt op een vergelijkbare manier geregeld als voor de bestaande garanties van oorsprong in de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong.

Na deze vaststelling kan de productie van hernieuwbare energie worden gemeten. Indien een producent een garantie van oorsprong wil ontvangen op deze rekening voor garanties van oorsprong moet hij bij de aanvraag de gemeten hoeveelheid hernieuwbare energie kunnen aantonen. Dit gebeurt op basis van een meetprotocol dat door de producent wordt opgesteld en wordt goedgekeurd door een meetbedrijf. De vereisten aan het meetprotocol zullen vergelijkbaar met de vereisten voor de bestaande garanties van oorsprong worden opgenomen in de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong. De meetgegevens worden op basis van het meetprotocol aan de certificeringsinstantie gestuurd. In andere gevallen is dit een taak voor het meetbedrijf. De uitgifte van garanties van oorsprong wordt nader uitgewerkt in de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong overeenkomstig de uitwerking voor de reeds bestaande garanties van oorsprong.

Voor ander gas is er, net als bij warmte, in de regel geen onafhankelijke netbeheerder die niet tevens producent of leverancier is en geldt dus dat het meetbedrijf zowel de vaststelling van de productie-installatie als het meten doet. Zodra wettelijk wordt geregeld dat ander gas op het landelijk gastransportnet kan worden ingevoed, kan de toebedeling van de vaststellingstaak aan een meetbedrijf worden heroverwogen.

De Minister is bevoegd om de taken gerelateerd aan de ontwikkeling en het beheer van het systeem van garanties van oorsprong te mandateren aan een niet-ondergeschikte partij. Voorwaarde uit de richtlijn hierbij is dat degene aan wie de bevoegdheid wordt gemandateerd onafhankelijk is van productie, levering en handel. De taken in relatie tot garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen worden, net als bij gas uit hernieuwbare energiebronnen, gemandateerd aan Vertogas.

De richtlijn stelt dat de lidstaten en aangewezen bevoegde organen moeten zorgen dat de vereisten die zij stellen aan het afgeven, overdragen en schrappen van garanties van oorsprong in overeenstemming zijn met de norm CEN-EN 16325. Momenteel werkt een Europese CEN-werkgroep aan een revisie van deze norm; Vertogas is bij deze werkgroep betrokken. De uitkomsten van deze revisie zullen landen in de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong.

2.5 Erkenning garanties van oorsprong uit andere lidstaten en uit derde landen

De handel in energie is grensoverschrijdend. Voor de handel in energie uit hernieuwbare bronnen is het daarbij van belang dat de oorsprong hiervan ook bij dergelijke grensoverschrijdende transacties gegarandeerd blijft. Hiertoe bepaalt artikel 19, negende lid, van de richtlijn, dat lidstaten de

door andere lidstaten uitgegeven garanties van oorsprong erkennen, tenzij er gegronde twijfels bestaan omtrent de nauwkeurigheid, betrouwbaarheid of waarachtigheid daarvan. Garanties van oorsprong uit andere lidstaten moeten dus worden erkend als uitsluitend bewijs voor de levering van hernieuwbare energie in Nederland, en wederzijds. Dit laat onverlet dat voor bepaalde toepassingen aanvullende voorwaarden aan de hernieuwbare energie kunnen gelden, zoals voor de systematiek hernieuwbare energie vervoer (zie artikelsgewijze toelichting artikel 3).

Nieuw ten opzichte van richtlijn 2009/28/EG is dat artikel 19, elfde lid, van de richtlijn bepaalt dat lidstaten door derde landen afgegeven garanties van oorsprong niet erkennen, tenzij de Europese Unie met het betreffende land een overeenkomst heeft gesloten over de wederzijdse erkenning van in de Europese Unie afgegeven garanties van oorsprong en er verenigbare systemen zijn voor garanties van oorsprong. Deze bepaling zal tevens worden verwerkt in de beoogde Energiewet en de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening.

2.6 Toezicht op het systeem van garanties van oorsprong

Net als voor de reeds bestaande garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, garanties van oorsprong voor HR-WKK-elektriciteit, garanties van oorsprong voor gas uit hernieuwbare energiebronnen en garanties van oorsprong voor warmte uit hernieuwbare bronnen zal de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toezicht houden op naleving van de bepalingen omtrent garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen. De ACM zal op grond van dit wetsvoorstel ook toezicht houden op het systeem van garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen. Het betreft in ieder geval het toezicht op de taken van het meetbedrijf die zien op de vaststelling of de productie-installatie geschikt is voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en op het meten. Daarnaast zal de ACM erop toezien dat in het kader van de levering van energie uit hernieuwbare bronnen een bijbehorende hoeveelheid garanties van oorsprong wordt afgeboekt.

Voor overtreding van de reeds bestaande bepalingen ten aanzien van garanties van oorsprong wordt in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet nog geen mogelijkheid geboden om een bestuurlijke boete op te leggen. In overleg met de ACM is ervoor gekozen om deze sanctiemogelijkheid toe te voegen. Dit zal voor de reeds bestaande garanties van oorsprong in de beoogde Energiewet en de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening worden geregeld. Voorbeelden van een overtreding zijn dat een leverancier een levering niet goed onderbouwt of dat een meetbedrijf de data niet goed doorgeeft. Voor een overtreding kan door de ACM een bestuurlijke boete worden opgelegd van ten hoogste € 900.000 of, indien dat meer is, 1% van de omzet van de overtreder. Voor de hoogte van de maximale boete wordt aangesloten bij de huidige boetebepalingen in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet. Deze boete is niet gekoppeld aan een boetecategorie uit het Wetboek van Strafrecht en daardoor nog niet in overeenstemming met het ongevraagde Raad van State advies over sanctiestelsels (Stcrt. 2015, 30280) en het nader rapport van het kabinet (Stcrt. 2018, 31269). Het voornemen is om dit voor alle boetes die de ACM kan opleggen in één keer te regelen.

3. Overige aspecten richtlijn

Doel van de richtlijn is om de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in het brutoeindverbruik van energie te vergroten. De richtlijn 2009/28/EG is met deze nieuwe richtlijn sterk aangepast en aangevuld. Er is een nieuw bindend streefcijfer van 32% hernieuwbare energie voor de Unie als geheel voor 2030 vastgesteld. Lidstaten hebben moeten aangeven hoeveel ze daaraan bijdragen. Het streefcijfer voor toepassing van hernieuwbare energie in vervoer is verhoogd naar 14% in 2030 en er is een nieuw streefcijfer voor verwarming en koeling, in de vorm van een groeipercentage van 1,3 procentpunt per jaar. Er zijn bepalingen opgenomen over de opties die een lidstaat hiertoe kan inzetten, met verbijzonderingen voor de bijdrage van stadsverwarming en -koeling. Een andere belangrijke aanvulling is de opname van bepalingen betreffende het faciliteren van zelfverbruikers van hernieuwbare energie en hernieuwbare energiegemeenschappen. Daarnaast wordt in de richtlijn expliciet aandacht gevraagd voor kwetsbare consumenten met een laag inkomen. Ook zijn bepalingen betreffende de inzet van biomassa aangepast. De voorwaarden zijn uitgebreid en de toepassing is verbreed naar vaste en gasvormige biomassa buiten vervoer.

Implementatie van de elementen van de richtlijn die nieuw zijn ten opzichte van de richtlijn 2009/28/EG en waarin bestaande regelgeving en beleid nog niet voorzagt, vindt met name op andere wijze plaats dan middels dit wetsvoorstel. Bepalingen ten aanzien van biomassa en vervoer zijn opgenomen in het wetsvoorstel wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2018/2001). Enkele onderdelen van de richtlijn worden meegenomen in de wetstrajecten die inmiddels zijn ingezet ter vervanging van de huidige Elektriciteitswet 1998, Gaswet en Warmtewet door de beoogde Energiewet en de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening. Voor diverse nieuwe elementen kan implementatie achterwege blijven omdat de bestaande regelgeving daar al in voorziet.

Een aantal elementen van de richtlijn wordt geïmplementeerd in lagere regelgeving of door feitelijk handelen. Diverse elementen hoeven niet te worden geïmplementeerd omdat die zich uitsluitend richten tot lidstaten of de Europese Commissie. Hierbij valt vooral te denken aan onderzoeks- en rapportageverplichtingen.

Dit wetsvoorstel voorziet uitsluitend, en voor zover noodzakelijk, in implementatie van de richtlijn inzake garanties van oorsprong en bevat daarmee overeenkomstig vaststaand kabinetsbeleid geen aanvullend nationaal beleid. De richtlijn geeft beleidsruimte in de vorm van verplichte keuzes of alternatieve mogelijkheden. In deze paragraaf wordt toegelicht op welke punten de richtlijn zulke keuzes en alternatieven bevat en hoe met die beleidsruimte wordt omgegaan. Ten dele betreft het beleidsruimte die in de richtlijn 2009/28/EG reeds werd geboden; in die gevallen wordt dit expliciet vermeld en wordt aangegeven hoe die ruimte in het verleden reeds is ingevuld. In de navolgende paragrafen wordt dit per thema toegelicht, waarbij de thema's in grote lijnen steeds enkele artikelen uit de richtlijn dekken en in chronologische volgorde van de richtlijn aan bod komen. In paragraaf 3.1 gaat het over het verplichte aandeel hernieuwbare energie (met name artikel 3 van de richtlijn), in paragraaf 3.2 over steunregelingen (artikelen 4–6) en in paragraaf 3.3 over internationale samenwerking bij het halen van het aandeel hernieuwbare energie en bij de inzet van steunregelingen (artikelen 8–14). Paragraaf 3.4 betreft administratieve procedures inclusief verplichtingen gericht op de bouwsector (artikelen 15–18). Paragraaf 3.5 gaat in op garanties van oorsprong (artikel 19). Paragraaf 3.6 behandelt de artikelen die zijn

opgenomen ter bevordering van de productie en marktactiviteiten door consumenten, individueel en in een gemeenschap (artikelen 21 en 22). In paragrafen 3.7 en 3.8 worden de onderdelen van de richtlijn behandeld die specifiek zien op verwarming/koeling en op de transportsector (artikelen 23–24 en 25–28). Ten slotte gaat paragraaf 3.9 in op de verplichtingen met het oog op de duurzaamheid van biomassa (artikelen 29–31).

3.1 Verplichting inzake aandeel hernieuwbare energie

Doel van de richtlijn is om de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in het brutoeindverbruik van energie te vergroten. Deze vergroting wordt in de richtlijn uitgedrukt in een streefcijfer (percentage), zijnde een aandeel van het brutoeindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen ten opzichte van het brutoeindverbruik van energie uit alle energiebronnen. Waar richtlijn 2009/28/EG nog een bindend streefcijfer per lidstaat bevatte, voor Nederland 14% in 2020, kent de nieuwe richtlijn alleen een bindend streefcijfer voor de Europese Unie als geheel. De lidstaten dienen gezamenlijk te zorgen dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen van het brutoeindverbruik van energie in de Europese Unie in 2030 ten minste 32% bedraagt. In de richtlijn wordt van lidstaten gevraagd zelf een nationale bijdrage voor 2030 te bepalen en op te nemen in het Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK) dat uiterlijk op 31 december 2019 moest worden opgesteld op grond van Verordening (EU) 2018/1999 van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 (PbEU, L 328), hierna: verordening 2018/1999/EU. Verordening 2018/1999/EU bevat een formule waarmee de indicatieve bijdrage kan worden uitgerekend, welke voor Nederland op 26% komt. In het INEK heeft het kabinet aangegeven te streven naar tenminste 27% hernieuwbare energie in 2030¹. In het INEK is eveneens de inschatting van het Planbureau voor de Leefomgeving vermeld dat uitvoering van het Klimaatakkoord bovenop bestaand en voorgenomen beleid kan leiden tot 30–32% hernieuwbare energie in 2030. Verordening 2018/1999/EU bevat tevens de methode waarmee op basis van het streefcijfer voor 2030 tussentijdse referentiewaarden voor 2022, 2025 en 2027 moeten worden bepaald. Bovendien zijn bepalingen over het rapporteren over de voortgang opgenomen. De bepalingen hieromtrent uit de richtlijn 2009/28/EG zijn daarom niet opgenomen in de nieuwe richtlijn.

Behalve het aandeel hernieuwbare energie per lidstaat, bevat de richtlijn ook afzonderlijke doelstellingen voor verwarming/koeling en voor vervoer (zie paragrafen 3.7 en 3.8). Omdat de rekenmethodieken verschillen, betreffen het niet één op één subdoelen binnen de hiervoor genoemde nationale streefcijfers voor het aandeel hernieuwbaar.

Voor de berekening van het aandeel hernieuwbare energie voor het hoofddoel en de afzonderlijke doelstellingen geeft de richtlijn de methodiek. Voor warmte/koude en vervoer is deze gebaseerd op het energieverbruik, voor elektriciteit is deze gebaseerd op de productie. De methodiek is opgenomen in het Protocol monitoring hernieuwbare energie. Wijzigingen ten opzichte van richtlijn 2009/28/EG worden in dit protocol verwerkt.

¹ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z21691&did=2018D55624

3.2 Steunregelingen voor hernieuwbare energie

De richtlijn bevat net als de richtlijn 2009/28/EG de mogelijkheid dat lidstaten steunregelingen aanwenden om het aandeel hernieuwbare energie te realiseren. Er zijn twee categorieën steunregelingen. De eerste betreft financiële instrumenten die het gebruik van hernieuwbare energie bevorderen door de kosten verlagen of de verkoopprijs verhogen. In Nederland wordt een diversiteit aan financiële steunregelingen ingezet, zoals subsidies (o.a. Stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie (SDE++)), fiscale aftrek (o.a. Energie-investeringsaftrek (EIA)) en garanties (o.a. Risicodekking aardwarmte). Het begrip steunregeling slaat in de richtlijn ook op regelingen die verplichtingen bevatten om een bepaald aandeel hernieuwbare energie te produceren, te leveren of te gebruiken. Er worden op dit moment geen andere verplichtingen ingezet dan welke de richtlijn voorschrijft (voor gebouwen en vervoer, zie paragrafen 3.4 en 3.8).

Nieuw is dat de richtlijn voorwaarden verbindt aan steunregelingen om redenen van doeltreffendheid en toegankelijkheid. Ook moeten de steunregelingen waarborgen dat bij de inzet van biomassa wordt voldaan aan de criteria die daarvoor gelden (zie paragraaf 3.9). De richtlijn biedt wel mogelijkheden in bepaalde gevallen van zulke voorwaarden af te wijken:

- Voor kleinschalige installaties en demonstratieprojecten hoeft toekenning van steun niet plaats te vinden op concurrerende wijze. Ook hoeft niet te worden gezorgd dat producenten inspelen op marktprijssignalen. Nederland maakt in de regel geen gebruik van deze afwijkingsmogelijkheden. Wel bestaan aparte steunregelingen voor zulke projecten, zodat beter kan worden aangesloten bij de doelgroep. Hiervoor is gekozen omdat kleinschalige projecten uit een oogpunt van draagvlak voor en betrokkenheid bij de energietransitie belangrijk zijn, en omdat demonstratieprojecten kunnen bijdragen aan de verdere ontwikkeling, kostprijsverlaging en uitrol van hernieuwbare energie-technieken.
- Aanbestedingsprocedures kunnen voor hernieuwbare elektriciteit worden beperkt tot specifieke technologieën als er anders een suboptimale uitkomst zou zijn. De richtlijn noemt diverse overwegingen hiervoor, zoals netintegratiekosten. In Nederland is geen sprake van zulke beperkingen.
- Voor kleine eilanden kan rekening gehouden worden met hun specifieke omstandigheden. Nederland heeft geen steunregelingen die hier rekening mee houden.

Ook kunnen lidstaten mechanismen instellen om regionale diversificatie te waarborgen, met name om een kosteneffectieve systeemintegratie te garanderen. Nederland heeft op dit moment niet zulke mechanismen in steunregelingen opgenomen. De keuze van hernieuwbare energiebronnen vindt plaats door marktpartijen en burgers en wordt gestuurd door (vooral ruimtelijke) beslissingen van decentrale overheden.

Lidstaten kunnen deelname aan steunregelingen ook openstellen voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen die wordt geproduceerd in andere lidstaten, waarbij afspraken moeten worden gemaakt met de betreffende lidstaat over toewijzing van de elektriciteit in verband met het meetellen in het aandeel hernieuwbare energie per lidstaat. Nederland kent op dit moment geen steunregelingen met een dergelijke openstelling omdat zich binnen Nederland nog veel potentieel bevindt.

3.3 Samenwerking met andere lidstaten en met derde landen

De richtlijn biedt net als de richtlijn 2009/28/EG de mogelijkheid om samen te werken met andere lidstaten en met derde landen. Dit kan leiden tot kostenefficiëntie en flexibiliteit bij het behalen van de doelstellingen. Zo kunnen lidstaten afspraken maken over de statistische overdracht van een hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen, zodat die in een andere lidstaat dan waar deze is opgewekt of gebruikt kan meetellen voor het nationale doel. Nederland heeft hiervan gebruik gemaakt voor het voldoen aan het doel voor 2020.

Lidstaten kunnen ook samenwerken in gezamenlijke projecten en afspreken welk deel van de energie wordt toegerekend aan ieders nationale doelstelling. Dit kan ook met derde landen. Deze optie was reeds opgenomen in de richtlijn 2009/28/EG maar tot nu toe niet door Nederland benut. Hoewel daar op dit moment nog geen directe aanleiding voor is, zou deze optie in de toekomst gebruikt kunnen worden bij het opzetten van gezamenlijke energieprojecten op de Noordzee. Het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie geeft reeds de mogelijkheid om subsidie te verstrekken aan dergelijke projecten, indien hiervoor een aparte subsidiecategorie wordt opgenomen.

De richtlijn vermeldt net als richtlijn 2009/28/EG tevens de mogelijkheid voor lidstaten om tot gezamenlijke steunregelingen te komen. Het kabinet ziet hiervoor vooralsnog geen aanleiding, omdat zich binnen Nederland nog veel potentieel bevindt.

3.4 Administratieve procedures

De richtlijn bevat voorschriften ten aanzien van de administratieve procedures voor energie-opwekkingsinstallaties en de bijbehorende energiedistributienetten, ten aanzien van het meenemen van hernieuwbare energie in bouwvoorschriften en stedenbouwkundige processen, ten aanzien van de informatievoorziening aan burgers en ten aanzien van de kwalificatie van installateurs. Deze zijn licht gewijzigd en aangevuld ten opzichte van richtlijn 2009/28/EG.

Aan de voorschriften ten aanzien van administratieve procedures wordt met de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) reeds voldaan. De betreffende elementen zijn ook opgenomen in de Omgevingswet die de WABO zal vervangen of in onderliggende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's).

De richtlijn biedt de mogelijkheid om de daarin genoemde maximale termijnen van vergunningsprocedures van één of twee jaar met maximaal één jaar te verlengen in buitengewone omstandigheden. In Nederland dient het bevoegd gezag, in de uitgebreide procedure van de WABO, binnen zes maanden te besluiten. Indien de aanvraag een zeer ingewikkeld of omstrede onderwerp betreft, kan dit met een redelijke termijn worden verlengd. Hoewel aan die redelijke termijn geen maximale periode wordt verbonden, meent het kabinet dat met de nationale werkwijze aan de richtlijn wordt voldaan.

De richtlijn vereist van lidstaten dat zij een eenvoudige kennisgevingsprocedure voor aansluitingen op het elektriciteitsnet invoeren voor kleinschalige installaties. Daarbij hoeven producenten alleen een kennisgeving te doen en moet de netbeheerder binnen een maand laten weten of deze de aansluiting afwijst of een alternatief voorstelt. Lidstaten kunnen er voor kiezen deze procedure ook te laten gelden voor grotere installaties en voor repoweringsprojecten waarbij bestaande installaties worden vernieuwd.

In Nederland kan een netbeheerder een aanvraag voor een nieuwe aansluiting op dit moment niet weigeren. Daarmee is de facto deze beleidsruimte uit de richtlijn ingevuld.

3.5 Garanties van oorsprong

In paragraaf 2 van de toelichting is in algemene zin verwoord waarom de richtlijn een systeem voor garanties van oorsprong verplicht, welke soorten garanties van oorsprong reeds bestaan en welke er worden geïntroduceerd.

De richtlijn biedt de mogelijkheid om ook garanties van oorsprong af te geven voor energie uit niet-hernieuwbare bronnen. In Nederland is op verzoek van het parlement reeds een dergelijk systeem ingevoerd voor elektriciteit uit niet-hernieuwbare bronnen. Dit is gebeurd onder de noemer certificaten van oorsprong omdat richtlijn 2009/28/EG het begrip garanties van oorsprong had gereserveerd voor energie uit hernieuwbare bronnen. Dit systeem is opgezet om te zorgen voor meer transparantie en om een betrouwbare vergelijking tussen leveranciers mogelijk te maken. Er is niet gekozen een dergelijk systeem ook in te voeren voor andere energiedragers omdat de meerwaarde op die markten beperkter zou zijn. Zoals eerder beschreven onder paragraaf 2.1.2 is nu ook niet gekozen voor de invoering van certificaten van oorsprong voor waterstof en ander gas uit niet-hernieuwbare bronnen omdat er nog onvoldoende duidelijkheid is over de beoogde Europese wet- en regelgeving hierover.

Lidstaten konden reeds op basis van de richtlijn 2009/28/EG er voor kiezen de afgifte van garanties van oorsprong te onderwerpen aan een minimumcapaciteitslimiet. Het kabinet kiest hier niet voor. In het geval van elektriciteit zou dit het bovenbedoelde systeem van «full disclosure» ondergraven. Voor warmte en gas is meestal geen sprake van zeer geringe capaciteit zodat een minimumcapaciteitslimiet niet substantieel zou bijdragen aan het beperken van de administratieve lasten. Bovendien zou dit de marktwerking beperken, aangezien voor geringere hoeveelheden energie uit hernieuwbare bronnen dan geen garanties van oorsprong worden afgegeven, er geen betrouwbare informatie over de hernieuwbaarheid aan de afnemers kan worden geboden, noch de waarde van de garantie van oorsprong te gelde kan worden gemaakt.

Nieuw ten opzichte van richtlijn 2009/28/EG is dat de richtlijn beoogt te waarborgen dat bij het afgeven van financiële steun rekening wordt gehouden met de marktwaarde van een garantie van oorsprong. Er worden diverse mogelijkheden genoemd, waaronder het onmiddellijk annuleren van een garantie van oorsprong na afgifte. Het kabinet kiest hier niet voor, omdat dit het systeem van «full disclosure» voor elektriciteit zou ondergraven. Er wordt rekening gehouden met de marktwaarde van de garanties van oorsprong door daarvoor bij de vaststelling van de subsidie te corrigeren.

Lidstaten kunnen er nu voor kiezen dat bij installaties van minder dan 50 kW vereenvoudigde informatie op de garantie van oorsprong kan worden vermeld. Het kabinet zal de mogelijkheden hiertoe serieus bekijken bij de herziening van Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong die in 2021 zal plaatsvinden, onder meer voor de uitwerking van de bepalingen uit dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel perkt de mogelijkheden om tot vereenvoudigde informatie te komen niet op voorhand in. Vanwege het technische karakter van deze optie is er niet voor gekozen om dit op wetsniveau in te vullen.

De richtlijn geeft de mogelijkheid om criteria in te voeren voor de wijze waarop elektriciteitsleveranciers garanties van oorsprong gebruiken bij hun verplichting uit de richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG (PbEU L 211) om op de elektriciteitsrekening informatie te vermelden over de geleverde energie en de totale energiemix van de leverancier. Hier is bij de implementatie van de richtlijn 2009/28/EG niet voor gekozen, omdat de bestaande verplichtingen voldoende waarborgen dat de geboden informatie transparant is.

3.6 Zelfverbruikers van hernieuwbare energie en hernieuwbare-energiegemeenschappen

De productie en opslag van hernieuwbare energie door eindafnemers voor eigen verbruik en verkoop van het overschot, alsmede de participatie van lokale partijen in zulke activiteiten, dragen bij aan het draagvlak voor de groei van hernieuwbare energie. Dit kan ook leiden tot meer investeringen, meer keuze voor de consument en meer participatie in de energietransitie. Daarom zijn in de richtlijn bepalingen opgenomen om zulke eindafnemers en lokale partijen te faciliteren en ongerechtvaardigde belemmeringen weg te halen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen zelfverbruikers van hernieuwbare energie, zijnde individuele eindafnemers van hernieuwbare elektriciteit, en hernieuwbare-energiegemeenschappen, zijnde juridische entiteiten waarvan de aandeelhouders of leden burgers, mkb-bedrijven of lokale overheden zijn. De activiteiten mogen niet de primaire commerciële activiteit van de zelfverbruikers van hernieuwbare energie zijn en het hoofddoel van hernieuwbare-energiegemeenschappen mag niet het realiseren van winst zijn.

De richtlijn geeft de ruimte om in bepaalde gevallen tarieven en vergoedingen op te leggen voor ter plaatse opgewekte elektriciteit die ook op de locatie van de zelfverbruiker van hernieuwbare energie wordt verbruikt. Vooral nog heeft het kabinet hier niet voor gekozen, omdat dit het minder aantrekkelijk zou maken om energie op de eigen locatie te gebruiken terwijl dat wel maatschappelijke voordelen heeft. Naast de hiervoor genoemde voordelen wordt het elektriciteitsnet hierdoor minder belast. De richtlijn geeft ook de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen individuele zelfverbruikers van hernieuwbare energie en gezamenlijk optredende zelfverbruikers van hernieuwbare energie die zijn gevestigd in hetzelfde gebouw of appartementencomplex. Het kabinet heeft hier om dezelfde redenen als bij de voorgaande keuze vooral nog niet voor gekozen.

De richtlijn definieert zelfverbruikers als eindgebruikers die op de eigen locatie voor eigen verbruik hernieuwbare elektriciteit opwekken en mogen opslaan en verkopen. De richtlijn geeft de mogelijkheid om toe te staan dat zij dat ook op andere locaties doen. Daarmee zouden ze ook op die andere locaties de rechten moeten krijgen op hetgeen voor zelfverbruikers is bepaald in de richtlijn. Het betreft onder meer het recht op een beloning voor de elektriciteit die zij aan het net leveren die een afspiegeling is van de marktwaarde. Het kabinet heeft hier niet voor gekozen omdat de uitvoerbaarheid hiervan complex zou zijn en omdat er voldoende andere mogelijkheden zijn om geschikte locaties te benutten voor de groei van hernieuwbare energie.

De richtlijn stelt dat lidstaten kunnen bepalen dat hernieuwbare-energiegemeenschappen moeten openstaan voor grensoverschrijdende deelname. Het kabinet ziet geen aanleiding om dit te verplichten. Dit is reeds een mogelijkheid.

Bij het opstellen van de beoogde Energiewet en de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening wordt erop gelet dat geen ongerechtvaardigde belemmeringen worden geïntroduceerd voor zelfverbruikers van hernieuwbare energie en hernieuwbare-energiegemeenschappen.

3.7 Integratie van hernieuwbare energie in verwarming en koeling

De richtlijn verplicht lidstaten het aandeel hernieuwbare energie in verwarming en koeling te laten groeien met gemiddeld 1,3 procentpunt per jaar. Dit kan worden beperkt tot 1,1 procentpunt indien restwarmte- en koude (van fossiele herkomst) niet wordt gebruikt. De Nederlandse vertaling van de richtlijn gebruikt overigens de term afvalwarmte en -koude, maar in Nederland is het gebruikelijk van restwarmte en -koude te spreken, waarbij de definitie wel hetzelfde is. Het kabinet kiest ervoor de inzet van restwarmte en -koude wel mee te tellen. Er wordt reeds op diverse plekken restwarmte ingezet, bijvoorbeeld van een raffinaderij of datacenter. In het Klimaatakkoord is voorzien dat restwarmte een significante bijdrage levert aan de warmtetransitie, door levering vanuit de industrie aan de gebouwde omgeving en de glastuinbouw. Deze restwarmte telt dan overigens alleen mee voor het streefdoel van 1,3 procentpunt groei per jaar, niet voor het overkoepelende doel van in ieder geval 27% hernieuwbare energie in 2030.

De richtlijn heeft oog voor structurele belemmeringen die het realiseren van het streefdoel kunnen bemoeilijken. Voor Nederland is relevant dat een hoog aandeel aardgas wordt genoemd als factor die van invloed kan zijn op de kosteneffectiviteit van maatregelen om de inzet van hernieuwbare energie voor verwarming en koeling te laten groeien. Lidstaten kunnen met zulke factoren rekening houden; als dat leidt tot een lagere gemiddelde jaarlijkse toename moet hierover worden gerapporteerd. Het kabinet ziet geen aanleiding ons hoge aandeel aardgas als argument te gebruiken om op voorhand af te stappen van het streven van 1,3 procentpunt groei per jaar. Met de afspraken in het Klimaatakkoord wordt weliswaar primair gestuurd op broeikasgasemissiereductie, een eerste analyse laat een toename van hernieuwbare warmte en koude tot 2030 zien waarmee 1,3 procentpunt groei gemiddeld per jaar binnen de bandbreedte valt.² Wel zal de groei non-lineair zijn vanwege de aanloopfase van de lokale warmteplannen en vanwege de aard van grootschalige projecten voor hernieuwbare energie die schoksgewijs worden opgeleverd.

De richtlijn biedt de optie om maatregelen te bepalen en actoren aan te wijzen die verplicht worden om die maatregelen te treffen om bij te dragen aan de groei van hernieuwbare warmte en koude. Het kabinet kiest hier niet voor, omdat het primair wil sturen op broeikasgasreductie en niet primair op het aandeel hernieuwbare energie.

Ten aanzien van stadsverwarmings- en koelingssystemen bevat de richtlijn diverse voorschriften die erop zijn gericht de energie-efficiëntie en het aandeel hernieuwbare energie te stimuleren. Lidstaten hoeven niet aan alle voorschriften te voldoen als stadsverwarmings- en koelingssystemen slechts een klein aandeel van de warmte- en koudevoorziening betreffen danwel als de stadsverwarmings- en koelingssystemen

² PBL, 2019, Effecten van het Klimaatakkoord op het fossiel en hernieuwbaar energieverbruik in 2030.

grotendeels al efficiënt zijn. Op basis van een analyse van de beschikbare informatie over stadsverwarmings- en koelingssystemen kan worden vastgesteld dat Nederland voldoet aan de voorwaarde dat meer dan 90% van de verkochte stadsverwarming- en koeling wordt geleverd vanuit stadsverwarmings- en koelingssystemen die nu of uiterlijk in 2025 efficiënt zijn of een kleiner ingangsvermogen hebben dan 20 MW. Daarom hoeft Nederland zich niet in te spannen om het aandeel hernieuwbare energie in zulke systemen te verhogen. Overigens zal de in de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening opgenomen verplichting tot verduurzaming van warmtenetten naar verwachting wel als effect hebben dat het aandeel hernieuwbare energie in stadsverwarmingssystemen sterk groeit. Evenmin hoeft Nederland een uitstapmogelijkheid te bieden voor afnemers van niet-efficiënte systemen. Overigens bevat de Warmtewet een generieke mogelijkheid voor afnemers om de leveringsovereenkomst te ontbinden.

3.8 Integratie van hernieuwbare energie in vervoersector

De richtlijn verplicht lidstaten in 2030 ten minste een aandeel van 14% hernieuwbare energie in het eindverbruik van energie in de (weg- en spoor-)vervoersector te realiseren. In de richtlijn 2009/28/EG lag dit nog op 10% in 2020. Nieuw is dat is voorgeschreven dat het realiseren van dit aandeel dient te gebeuren door een verplichting op te leggen aan brandstofleveranciers. In Nederland is een dergelijke verplichting reeds ingevoerd en zijn de noodzakelijke aanpassingen als gevolg van de richtlijn verwerkt in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 of worden verwerkt in onderliggende regelgeving. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het onderdeel vervoer. Hieronder wordt voor de volledigheid toegelicht hoe door de Staatssecretaris wordt omgegaan met de beleidsruimte die de richtlijn geeft.

Lidstaten kunnen er voor kiezen van deze verplichting vrijstelling te verlenen aan, of onderscheid te maken tussen, verschillende brandstofleveranciers en verschillende energiedragers. In Nederland is er voor gekozen leveranciers van elektriciteit aan vervoer vrij te stellen, omdat er al op de vergroting van het aandeel hernieuwbare elektriciteit in de maatschappij als geheel wordt gestuurd. Ook is er voor gekozen leveranciers vrij te stellen die minder dan 500.000 liter minerale oliën leveren, om de administratieve lasten te beperken.

Nieuw is dat lidstaten er voor kunnen kiezen om brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof in aanmerking te nemen om mee te tellen voor het minimumaandeel hernieuwbare energie in vervoer. Deze tellen niet mee voor het overkoepelende aandeel hernieuwbare energie. Het kabinet kiest hier niet voor, omdat het deze brandstoffen niet ziet als hernieuwbare energie.

Binnen het minimumaandeel van 14% dient een oplopend aandeel te worden geproduceerd uit geavanceerde biobrandstoffen. Ook daar kunnen bepaalde leveranciers van worden vrijgesteld. Voor leveranciers van elektriciteit is deze keuze niet aan de orde omdat die reeds zijn vrijgesteld van de verplichting. Voor andere leveranciers wordt hiervoor niet gekozen. De nationale systematiek biedt de ruimte om als leverancier desgewenst niet zelf geavanceerde biobrandstoffen op de markt te brengen maar door middel van het handelen in hernieuwbare brandstof-eenheden aan het aandeel geavanceerde biobrandstoffen te voldoen. Daarmee kan het nationale aandeel geavanceerde biobrandstoffen op de meest kosteneffectieve wijze worden behaald.

De richtlijn geeft een maximaal aandeel van brandstoffen die worden gemaakt van voedsel- en voedergewassen, zowel voor het hoofddoel inzake hernieuwbare energie als voor de doelstelling voor de vervoersector. Dat maximaal aandeel is één procentpunt hoger dan het aandeel van dergelijke brandstoffen in het eindverbruik van energie in de weg- en spoorvervoersectoren in 2020, met een maximum van 7% van dat eindverbruik. De richtlijn geeft de keuze een lager maximaal aandeel te hanteren. Het kabinet kiest er voor om in de vervoersector een lager maximaal aandeel te hanteren. Conform de afspraak in het Klimaatakkoord wordt dit gemaximeerd op het aandeel in 2020. Het kabinet heeft nog niet besloten of ook voor het hoofddoel inzake hernieuwbare energie een lager maximaal aandeel wordt gehanteerd. Naar verwachting zal het lagere maximum in de vervoersector ertoe leiden dat ook voor het hoofddoel het maximum niet wordt bereikt. Bij de uitwerking van het duurzaamheidskader biograndstoffen zoals aangekondigd in het Klimaatakkoord, zal worden besloten of ook voor de inzet buiten vervoer een lager maximum wordt gehanteerd.

De richtlijn geeft ook de keuze om een onderscheid te maken tussen brandstoffen die worden geproduceerd uit genoemde gewassen, rekening houdend met het effect van indirecte veranderingen in landgebruik. Het kabinet kiest er voor om voor dit onderscheid aan te sluiten bij het gestelde in artikel 26.2 van de richtlijn. De Europese Commissie heeft op grond van dat artikel in gedelegeerde handeling EU/2019/807 voornamelijk alleen palmolie als zodanig aangemerkt. Conform de motie Schonis³ wordt in de Wet milieubeheer verankerd dat geen grondstoffen met een hoog risico op indirect landgebruik mogen worden ingezet. Het kabinet zal zich conform genoemde motie inspannen om ook sojaolie aan te merken als een grondstof met een hoog risico, en zal brandstofleveranciers wijzen op de afspraak uit het Klimaatakkoord waarin zij toezeggen dat de huidige praktijk waarin geen palm- en sojaolie wordt ingezet voor biobrandstoffen wordt voortgezet.

De richtlijn stelt een maximum aan de mate waarin brandstoffen van een bepaalde categorie grondstoffen mogen meetellen voor het minimumaandeel van 14% in de vervoersector. Dit maximum geldt niet voor het hoofddoel inzake hernieuwbare energie. Deze categorie bestaat nu uit gebruikte bak- en braadolie, en dierlijke vetten categorie 1 en 2. De lidstaten mogen dit maximum aanpassen op grond van de beschikbaarheid van grondstoffen. Het kabinet kiest ervoor om dit niet te doen.

3.9 Duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria voor biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen

De richtlijn stelt voorwaarden aan de inzet van biomassa als hernieuwbare bron voor energie. De set voorwaarden betreft duurzaamheidscriteria aan de herkomst van de biomassa, een minimale broeikasgasemissiereductie over de hele keten van teelt tot en met gebruik, alsmede een minimale efficiëntie van de productie-installatie. Het voldoen aan deze criteria wordt verplicht gesteld vanaf bepaalde vermogensgrenzen van de productie-installatie en deels vanaf bepaalde momenten. Er zijn ten opzichte van richtlijn 2009/28/EG criteria toegevoegd voor agrarische reststromen en bos; de criteria inzake goede landbouw- en milieuecondities zijn vervallen. Ook gaan er voorwaarden gelden voor vaste biomassa en gasvormige biomassa voor andere toepassingen dan vervoer. Wel wordt voor die biomassa de mogelijkheid geboden om naast de verplichte criteria uit de richtlijn ook nationaal aanvullende criteria te (blijven) stellen. De bepalingen over bewijsvoering voor het voldoen aan de duurzaamheids-

³ Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 300.

en broeikasgasemissiecriteria zijn verfijnd ten opzichte van de richtlijn 2009/28/EG. Nieuw zijn bovendien de verplichtingen om te zorgen dat informatie over de geografische oorsprong en de typen biomassagrondstoffen openbaar wordt gemaakt en om te zorgen voor toezicht op de werking van de certificeringsorganen die in het kader van een vrijwillig systeem onafhankelijke audits uitvoeren inzake het voldoen aan de biomassacriteria.

Duurzaamheid van biomassa is een gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Economische Zaken en Klimaat. De implementatie van de voorwaarden voor de toepassing van biomassa voor energie is een verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, behoudens voor de toepassing in vervoer. Dit laatste wordt geïmplementeerd door wijziging van de Wet milieubeheer en onderliggende regelgeving. Hieronder worden de beleidskeuzes toegelicht.

Lidstaten kunnen in het geval van installaties die vaste of gasvormige biomassa als input gebruiken er voor kiezen de duurzaamheids- en broeikasgascriteria toe te passen op biomassa gebruikt in installaties met een lager vermogen dan het vermelde minimale vermogen. Het kabinet maakt gebruik van deze mogelijkheid om de naar aanleiding van het Energieakkoord afgesproken eisen in de Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen te kunnen blijven vereisen in de Regelingen aanwijzing categorieën duurzame energieproductie en klimaattransitie vanaf een lager installatievermogen. Met de uitwerking van het duurzaamheidskader biograndstoffen (Kamerstukken II, 2020/21, 32 813, nr. 617) zal deze keuzemogelijkheid mogelijk breder worden ingevuld.

Lidstaten kunnen strengere energie-efficiëntie-eisen toepassen. Het kabinet kiest hier niet voor, omdat het primair wil sturen op de broeikasgasemissiereductie en niet primair op de efficiëntie van installaties.

Lidstaten kunnen aanvullende criteria voor biomassabrandstoffen vaststellen. Het kabinet maakt gebruik van deze mogelijkheid om de naar aanleiding van het Energieakkoord afgesproken eisen voor vaste biomassa te kunnen blijven vereisen middels de in voorgaande alinea genoemde regelingen.

De richtlijn geeft voorschriften ten aanzien van de bewijsvoering dat aan de criteria voor biomassa wordt voldaan. Een gebruikelijke werkwijze is de inzet van private of publieke certificatie- of verificatiesystemen. De Europese Commissie kan op verzoek dergelijke systemen goedkeuren. Lidstaten kunnen nationale systemen instellen en deze aanmelden voor goedkeuring. In Nederland is voor de nationale criteria voor vaste biomassa een nationaal systeem ingesteld (neergelegd in het Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen). Bezien zal worden welke aanpassingen nodig zijn om te voldoen aan de bepalingen uit de richtlijn. Daarmee wordt gebruik gemaakt van de keuzemogelijkheid een nationaal systeem in te stellen. Het kabinet kiest er vooralsnog niet voor dit systeem aan te melden voor goedkeuring door de Europese Commissie, omdat het systeem primair is bedoeld voor de inzet van biomassa in Nederland. Een dergelijke goedkeuring zou vooral nuttig zijn om het systeem te kunnen gebruiken in andere landen.

De richtlijn bevat standaardwaarden voor de berekening van de broeikasgasemissiereductie van diverse soorten biomassa en productiewijzen. Lidstaten kunnen verslagen indienen met informatie over de broeikasgasemissies bij de teelt die afwijken van bedoelde standaardwaarden, zodat de Europese Commissie die kan goedkeuren voor gebruik. Het kabinet

maakt hier vooralsnog geen gebruik van omdat er geen informatie beschikbaar is die hier aanleiding toe geeft.

4. Regeldruk

Dit wetsvoorstel breidt de mogelijkheid tot uitgifte van garanties van oorsprong uit naar nieuwe energiedragers, te weten gassen uit hernieuwbare bronnen niet zijnde groen gas. De certificering van deze nieuwe energiedragers gebeurt op een vergelijkbare manier met de te certificeren energiedragers elektriciteit, warmte en groen gas. De relevante bepalingen voor de uitgifte van garanties van oorsprong volgen uit de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong.

Momenteel vindt er nog niet of nauwelijks productie van gassen niet zijnde groen gas uit hernieuwbare bronnen plaats, de markt hiervoor is nog volop in ontwikkeling. Het aantal producenten zal de komende jaren toenemen naarmate het belang van hernieuwbare energie sterk toeneemt. Het is niet met zekerheid te zeggen of deze toekomstige producenten nieuwe entiteiten zullen zijn of partijen die zich nu reeds bezighouden met de productie van andere hernieuwbare energiedragers. In dat laatste geval zijn de betreffende partijen al bekend met het functioneren van het systeem van garanties van oorsprong, hetgeen de implementatie versoepelt.

Voor de meeste gebruikers van het systeem van garanties van oorsprong blijven de informatieverplichtingen gelijk, de uitbreiding raakt alleen partijen die zich bezig gaan houden met de productie van de toegevoegde energiedragers. De kosten als gevolg van de regeling worden geheel beschouwd als administratieve lasten. Inhoudelijke nalevingskosten zijn derhalve niet aan de orde.

Voor het verstrekken van informatie wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande structuren binnen de energiesector (bijvoorbeeld: gegevensverstrekking inzake productie in het geval dat de energie op een openbaar net wordt geleverd). Desalniettemin dient een aantal aanvullende eisen worden gesteld. In het bijzonder de keuring van de installatie (eens per vijf jaar). Indien een meetrapport moet worden opgesteld (afhankelijk van het type installatie) dient dat te gebeuren conform een goedgekeurd (eenmalig voor de duur van vijf jaar, per productie-installatie op te stellen) meetprotocol.

Het is nog onduidelijk wat het aandeel MKB en microbedrijven is binnen de relevante markten. Binnen het bestaande systeem voor garanties van oorsprong bestaat circa 90% van de betrokken partijen uit MKB en microbedrijven. Het is de verwachting dat dit aandeel voor de nieuw toegevoegde energiedragers lager uitpakt, omdat de meeste investeringen in deze nieuwe markten van grotere bedrijven verwacht worden.

In de ontwerpfase van dit wetsvoorstel is de mkb-toets uitgevoerd. Het doel van de mkb-toets is om ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf zo vroeg mogelijk te betrekken bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving en ervoor te zorgen dat deze voor het mkb werkbaar en uitvoerbaar is en met zo min mogelijk regeldruk gepaard gaat. De mkb-toets is uitgevoerd door middel van een panelgesprek met producenten en leveranciers van koude en ander gas uit hernieuwbare bronnen die in afstemming met Stichting ONL voor Ondernemers zijn uitgenodigd. Allereerst bleek uit het gesprek dat de ondernemers behoefte hadden aan meer sturing vanuit de rijksoverheid op de ontwikkeling van de markt voor deze energiedragers. Hierbij ging het hen overigens niet alleen om certificering door middel van garanties van oorsprong, ook de bredere

wet- en regelgeving en beschikbare subsidies speelden daarbij een rol. Uit het gesprek kwam daarnaast naar voren dat het wetsvoorstel geen concrete hindernissen opwerpt voor hun bedrijfsvoering, omdat het wetsvoorstel de uitgifte van garanties van oorsprong niet verder specificiert. Om ervoor te zorgen dat bij de relevante aanpassingen in de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong de positie van het relevante MKB in beeld is, zal ook dan weer toetsing plaatsvindt door middel van consultatie of een MKB-gesprek.

De hieronder berekende lasten gaan uit van 50 ingeschreven productie-installaties op basis van de historische inschrijvingen voor de productie van groen gas. Voor de verdere ontwikkeling zijn twee scenario's leidend: een laag scenario waarin de 50 productie-installaties over vijf jaar toenemen tot 100, en een hoog scenario waarin het aantal inschrijvingen zich na het eerste jaar elk jaar verdubbelt tot 800. Het aantal handelaren begint initieel op 10 en ontwikkelt zich in beide scenario's vergelijkbaar met het aantal ingeschreven productie-installaties: in het lage scenario neemt deze lineair toe naar 50 over vijf jaar, in het hoge scenario verdubbelt het aantal over vijf jaar tot 160.

Eenmalige lasten

Indien een installatie nog niet is geregistreerd, dient de producent een aanvraagformulier in te vullen. Het invullen van dit formulier zal ongeveer een half uur in beslag nemen. Bij een uurtarief van € 54 zijn de lasten van het invullen van deze verklaring circa € 27 per aanvrager. 30 minuten maal € 54 /uur maal 50 rechtspersonen = € 1.050.

Daarnaast bestaan er eenmalige lasten voor de partijen die als handelaar wensen deel te nemen aan het systeem. Vóór het openen van een rekening voor garanties van oorsprong waarop GvO's kunnen worden geboekt en waarvandaan transacties kunnen worden verricht, dient de rekeninghouder een aantal gegevens te verstrekken, zoals bepaald in artikel 3 van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong. Voor het verstrekken van deze gegevens en het invullen van de benodigde papieren kan rekening worden gehouden met een tijdsinzet van maximaal 4 uur, hetgeen gelijk staat aan € 216 (4 uur * € 54) per rekeninghouder. De totale eenmalige lasten zijn 4 uur maal € 54 /uur maal 10 handelaren = € 2.160.

Terugkerende kosten

Meetprotocol

Indien een meetprotocol conform artikel 7 van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong moet worden opgesteld (afhankelijk van het type installatie) en goedgekeurd door een meetverantwoordelijke, zal het opstellen en de beoordeling hiervan door de meetverantwoordelijke afhankelijk van de aard en complexiteit van de installatie tussen twee en vier dagen (à 8 werkuren) nodig zijn. Tegen een uurtarief van € 100 betekent dit een eenmalige last van circa € 1.600 tot € 3.200,- per installatie. Deze kosten dienen te worden betaald door de producent. Het meetprotocol wordt eenmalig opgesteld voor een termijn van maximaal vijf jaar.

Meetrapporten

De opstelling van maandelijkse meetrapporten voor zover dat volgt uit artikel 10 van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong brengt kosten met zich mee. Voor de gangbare installaties geldt dat voor het opstellen en indienen van de (per kalenderjaar

gebundelde) maandelijkse meetrappen een bedrag kan worden geraamd van maximaal € 216 (4 uur * € 54) per maand.

Voor het opstellen en indienen van een jaarlijkse assurancerapport door een accountant, teneinde te voldoen aan het bepaalde in artikel 17 van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong, wordt een tijdsinzet van vier tot zes dagen (à 8 werkuren) geraamd en daarmee corresponderend een bedrag geraamd van € 3.200 – 4.800 (32 – 48 uur * € 100) per productie-installatie. Deze verplichting is alleen van toepassing indien biomassa wordt gebruikt als hernieuwbare energiebron. Het is onbekend voor welk aandeel van de productie-installaties dit aan de orde zal zijn. Gelet op de geluiden in de markt wordt voor deze paragraaf uitgegaan van 25%.

Opsomming lasten

De berekening van de inschatting van de totale administratieve lasten volgt nu op basis van de meetprotocollen die productie-installaties moeten opstellen en meetrappen die ze moeten insturen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de eenmalige lasten en de jaarlijks terugkerende (structurele) lasten.

Onderstaande berekeningen gaan uit van 50 productie-installaties voor ander gas uit hernieuwbare bronnen.

Eenmalige administratieve lasten:

- Registratiekosten (vaststelling installatie): € 1.050 eenmalig.
- Verstrekking gegevens rekeninghouder: € 2.160 eenmalig.
- De totale kosten van registratie zijn over een periode van vijf jaar dus gemiddeld € 642 per jaar.

Meetprotocol:

- Circa 50 productie-installaties voor ander gas uit hernieuwbare bronnen à € 1.600 – 3.200 = € 80.000 – 160.000 eens per 5 jaar.
- De totale kosten van het meetprotocol komen hiermee op circa € 16.000 – 32.000 per jaar.

Meetrapport:

- Circa 50 productie-installaties voor ander gas uit hernieuwbare bronnen à € 216 per maand = € 10.800 per maand.
- De totale kosten van het opmaken en insturen van het meetrapport komen op € 129.600 per jaar.

Circa 13 installaties moeten een assurancerapport laten maken: 13 * € 3.200 – 4.800 = € 41.600 – 62.400 per jaar.

De totale gemiddelde jaarlijkse administratieve lasten bedragen dus:

- Registratiekosten (vaststelling installatie): € 642
- Meetprotocol 1/5 * € 120.000: € 24.000
- Meetrapport: € 129.600
- Assurancerapport: € 52.000

De totale gemiddelde administratieve lasten komen hiermee op:

€ 206.242. Per installatie zijn de gemiddelde administratieve lasten per jaar: € 4.125.

In de twee hypothetische toekomstscenario's komen deze gemiddelde administratieve lasten vervolgens uit op circa € 415.000 per jaar (laag scenario) en € 3.300.000 per jaar (hoog scenario). De gemiddelde lasten per installatie blijven gelijk.

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het college heeft twee adviespunten aangedragen⁴.

Het eerste advies is om invulling te geven aan de beleidsruimte die de richtlijn geeft in artikel 19 lid 7 om in geval van installaties kleiner dan 50 kW vereenvoudigde informatie op de garanties van oorsprong te vermelden. In navolging van dit advies is in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van de toelichting verduidelijkt dat de mogelijkheden hiertoe serieus zullen worden bekeken bij de herziening van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong. Het zou betekenen dat de producent minder gegevens hoeft door te geven bij zijn aanvraag voor garanties van oorsprong. De verwachting is dat dit in de praktijk kan leiden tot een beperkte lastenreductie. Het kabinet is van oordeel dat dit een technisch aspect betreft dat niet op wetsniveau invulling behoeft. De daadwerkelijke regeldrukeffecten hiervan zullen, mocht het kabinet hiertoe besluiten, in de toelichting van de betreffende regeling worden beschreven.

Het tweede advies is om de administratieve lasten niet alleen als totaal weer te geven, maar tevens per installatie. Dit advies is ter harte genomen en heeft geleid tot aanpassing van deze paragraaf.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) voor een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De ACM heeft drie adviespunten aangedragen⁵.

Het eerste advies is geen onderscheid te maken tussen garanties van oorsprong voor koude uit hernieuwbare bronnen en garanties van oorsprong voor warmte uit hernieuwbare bronnen, omdat dit niet uitvoerbaar en handhaafbaar zou zijn. Het kabinet neemt dit advies over. In de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening zullen de garanties van oorsprong voor warmte uit hernieuwbare bronnen, zoals nu gedefinieerd in de Warmtewet, worden vervangen door garanties van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast ten opzichte van de versie waarop de ACM heeft geadviseerd.

Het tweede advies is om artikel 8, tweede lid, weg te laten, zodat de ACM niet de bevoegdheid krijgt om metingen te verrichten of te doen verrichten en actoren dit moeten gedogen. Het kabinet neemt dit advies niet over. De betreffende bepaling is reeds opgenomen in artikel 16 van de Warmtewet. De bepaling bevat geen verplichting voor de ACM om in alle gevallen metingen te (doen) verrichten, maar slechts een bevoegdheid die ten dienste staat van de taak om toezicht te houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Daarmee is de ACM gerechtigd om dit naar eigen inzicht in te zetten voor risicogebaseerd toezicht. Metingen kunnen van belang zijn om te kunnen controleren of daadwerkelijk sprake is van een bepaald gas of van een vloeistof van een bepaalde temperatuur. Metingen kunnen tevens van belang zijn om te controleren of van een inrichting om te meten terecht is vastgesteld dat deze geschikt is voor de meting van de betreffende energie uit hernieuwbare bronnen.

Het derde advies is om de Minister alsmede de partijen die taken van de Minister in mandaat uitvoeren uit te sluiten van toezicht. Het kabinet neemt dit advies over.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

II. ARTIKELEN

Artikel 1

In dit artikel zijn de begripsbepalingen opgenomen. Hierbij is zo veel als mogelijk aansluiting gezocht bij relevante bepalingen uit de Elektriciteitswet 1998, Gaswet, Warmtewet en de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie. Hieronder worden de begripsbepalingen van artikel 1 nader toegelicht waarvoor het voorgaande niet het geval is.

ander gas uit hernieuwbare bronnen

Deze begripsbepaling definieert het begrip «ander gas uit hernieuwbare bronnen». Het is complementair aan de definitie voor «gas uit hernieuwbare energiebronnen» in artikel 1, onderdeel a, jo. onderdeel b, subonderdeel 2, van de Gaswet. Uit artikel 1, onder b, subonderdeel 2, derde streepje, van de Gaswet volgt dat hernieuwbaar gas in kader van die wet moet voldoen aan de specificaties van aardgas zodat het in het aardgasnet kan worden ingevoed. Hiervan is sprake als een gas in hoofdzaak bestaat uit methaan of een andere stof die vanwege haar eigenschappen aan methaan gelijkwaardig is en voor zover het mogelijk en veilig is deze stof door het aardgasnet te transporteren. Een gas of gasmengsel dat voldoet aan de specificaties onder de Regeling gaskwaliteit is in elk geval een «gas» in de zin van de Gaswet. Dit is bijvoorbeeld het geval bij groen gas. Groen gas is biogas dat is opgewerkt en daardoor dezelfde kwalificaties en eigenschappen heeft als aardgas. De richtlijn gaat uit van een brede definitie van hernieuwbare energie en daarmee ook van hernieuwbaar gas. Hieronder valt bijvoorbeeld ook waterstof, syngas en biogas. Dit wetsvoorstel is van toepassing op hernieuwbaar gas dat niet onder de Gaswet valt, zodat ook voor dergelijk gas een garantie van oorsprong verkregen kan worden.

Daarnaast verschilt de definitie ten opzichte van de Gaswet om conversie mogelijk te maken. Daarom is bepaald dat zowel gas dat is geproduceerd met hernieuwbare bronnen (bijvoorbeeld biogas) als gas dat is geproduceerd met energie uit hernieuwbare bronnen (bijvoorbeeld waterstof dat is geproduceerd met hernieuwbare elektriciteit die is opgewekt uit windenergie) onder de definitie «ander gas uit hernieuwbare bronnen» valt. Zie over conversie verder paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

conversie

Met conversie wordt het omzetten van een hernieuwbare energievorm in een andere hernieuwbare energievorm bedoeld. Bijvoorbeeld wanneer een producent met hernieuwbare elektriciteit hernieuwbare warmte opwekt. Zie over conversie verder paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

energie uit hernieuwbare bronnen

Met deze begripsbepaling wordt verhelderd dat energie uit hernieuwbare bronnen zowel betrekking heeft op energie die is opgewekt uit een hernieuwbare energiebron als conversie, dat wil zeggen energie die is opgewekt met gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen. Zie over conversie verder paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

garantie van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen

Voor een toelichting op de begripsbepaling garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen wordt verwezen naar paragraaf 2.1.2 van het algemeen deel van de toelichting.

hernieuwbare bronnen

Hernieuwbare bronnen zijn de bronnen waaruit hernieuwbare energie is opgewekt. In artikel 2, eerste onderdeel, van de richtlijn staat de definitie voor hernieuwbare energie. Het betreft energie uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk windenergie, zonne-energie (thermische zonne-energie en fotovoltaïsche energie) en geothermische energie, omgevingsenergie, getijdenenergie, golfslagenergie en andere energie uit de oceanen, waterkracht, en energie uit biomassa, stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties, en biogas.

productie-installatie

Voor het begrip productie-installatie wordt aangesloten bij de begripsbepaling voor productie-installatie in de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong. Onder die begripsbepaling vallen echter ook productie-eenheden die zijn aangesloten op een in Nederland of binnen de Nederlandse exclusieve economische zone gelegen net. Het voornemen is om per 1 januari 2021 in de regeling dat deel te laten vervallen. Uit de definitie van producent en de wettelijke bepalingen over garanties van oorsprong in de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet volgt namelijk dat een producent in Nederland gevestigd moet zijn om voor garanties en certificaten van oorsprong in aanmerking te kunnen komen. Dat betekent dat productie-installaties net over de grens in België en Duitsland, maar aangesloten op een Nederlandse net, wel zouden kunnen voldoen aan de definitie van productie-installatie, maar alsnog geen garanties van oorsprong kunnen ontvangen. Om die reden is besloten om dit onderdeel van de definitie van productie-installatie aan te passen, zodat niet onbedoeld de suggestie kan worden gewekt dat dergelijke productie-installaties voor Nederlandse certificaten in aanmerking zouden kunnen komen.

Artikel 2

Het voorgestelde artikel 2 bepaalt dat garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen de enige manier zijn om bij uitsluiting te garanderen dat een geproduceerde hoeveelheid energie is opgewekt uit hernieuwbare bronnen.

Artikel 3

Het voorgestelde artikel 3 wijst de Minister als verantwoordelijke aan voor het ontwikkelen en beheren van een systeem van garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen.

Het eerste lid belast de Minister met de ontwikkeling en het beheer van een elektronisch systeem voor de uitgifte en inname van garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen.

Het tweede lid bepaalt dat de Minister op aanvraag van een in Nederland gevestigde producent, leverancier, handelaar of de Nederlandse Emissieautoriteit een rekening voor garanties van oorsprong opent waarop garanties van oorsprong kunnen worden bij- of afgeschreven. Door het bij- en afschrijven van garanties van oorsprong op een rekening voor

garanties van oorsprong wordt de handel hierin gefaciliteerd. Indien een partij reeds een rekening voor garanties van oorsprong heeft voor een andere vorm van energie, hoeft geen nieuwe rekening voor garanties van oorsprong te worden geopend. Voor een producent geldt dat deze bij de aanvraag en voor elke nieuwe productie-installatie het resultaat dient te overleggen van de vaststelling van de geschiktheid van diens productie-installatie om ander gas uit hernieuwbare bronnen op te wekken, alsmede van de geschiktheid van de meet-inrichting voor de meting van ander gas uit hernieuwbare bronnen welke met de productie-installatie worden opgewekt. Indien de producent op de rekening voor garanties van oorsprong ook garanties van oorsprong wenst te ontvangen voor conversie, dus voor energie die is opgewekt met gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, dan moet daarnaast de geschiktheid van de meet-inrichting om de input te meten, worden vastgesteld. Zie ook de toelichting op artikel 4.

De Nederlandse Emissieautoriteit verkrijgt de bevoegdheid om garanties van oorsprong op diens rekening voor garanties van oorsprong te kunnen laten bij- en afschrijven. Dit zelfstandig bestuursorgaan beheert het register voor de systematiek hernieuwbare energie vervoer, neergelegd in titel 9.7 van de Wet milieubeheer. Brandstofleveranciers dienen te voldoen aan de verplichting een hoeveelheid hernieuwbare energie aan vervoer te leveren, zie ook paragraaf 3.8 van het algemeen deel van de toelichting. Voor gas geldt reeds dat het wordt meegeteld als gas uit hernieuwbare energiebronnen als bij het inboeken in het register tevens garanties van oorsprong worden overgeschreven naar de rekening voor garanties van oorsprong van de Nederlandse Emissieautoriteit. Dit wetsvoorstel regelt dat dit ook voor ander gas uit hernieuwbare bronnen kan plaatsvinden, zoals voor waterstof. Daartoe zal in het Besluit energie vervoer worden vermeld wie, onder nadere voorwaarden als beschreven in dat besluit, de hoeveelheid ander gas uit hernieuwbare bronnen mag inboeken. Ook kunnen op de garantie van oorsprong op verzoek van de producent de gegevens worden vermeld die aantonen dat aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan die gelden in de systematiek hernieuwbare energie vervoer. Zo dienen bij waterstof gemaakt met biograndstoffen die grondstoffen te voldoen aan de duurzaamheidseisen uit de richtlijn en dient bij waterstof gemaakt van elektriciteit de elektriciteit in Nederland te zijn opgewekt, teneinde te kunnen meetellen voor het algemene doel voor het aandeel hernieuwbare energie als bedoeld in de richtlijn.

Het derde lid voorziet in de uitgifte van garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen aan producenten. Deze uitgifte vindt plaats nadat de producent gegevens heeft overlegd omtrent de door een meetbedrijf gemeten hoeveelheid ander gas uit hernieuwbare bronnen. In de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong wordt, vergelijkbaar als voor de bestaande vormen van garanties van oorsprong, uitgewerkt dat de meetgegevens door een producent worden opgenomen in een meetrapport dat wordt geverifieerd door een meetverantwoordelijke. In deze regeling zal een meetbedrijf als bedoeld in artikel 4 worden aangewezen als meetverantwoordelijke. In geval van conversie vindt uitgifte pas plaats nadat de producent naast de gemeten hoeveelheden ook de garanties van oorsprong voor de hernieuwbare energie inlevert die zijn gebruikt voor de productie van de secundaire hernieuwbare energiedrager (bijvoorbeeld waterstof). Dit is van belang om dubbelstellingen te voorkomen (artikel 19, tweede lid, tweede alinea, van de richtlijn). Zie verder paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Ten slotte voorziet het vierde lid in de mogelijkheid voor de Minister om de onder dit artikel aangewezen taken te mandateren aan een niet-ondergeschikte partij. In overeenstemming met artikel 19, vijfde lid,

van de richtlijn moet deze partij onafhankelijk zijn van productie-, handels- en leveringsactiviteiten. De taken in relatie tot garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen worden, net als bij gas uit hernieuwbare energiebronnen, gemandateerd aan Vertogas.

Artikel 4

Het voorgestelde artikel 4 wijst aan een meetbedrijf verschillende taken toe die de integriteit en transparantie van het systeem van garanties van oorsprong moeten garanderen. Het gaat hierbij om de vaststelling van de geschiktheid van de productie-installatie voor de opwekking van, en de geschiktheid van de meet-inrichting voor de meting van ander gas uit hernieuwbare bronnen. Dit betreft het meten van de output. Voor conversie van de ene vorm van hernieuwbare energie in een andere vorm van hernieuwbare energie moet de meet-inrichting niet alleen geschikt zijn om de output te meten, maar moet ook de input betrouwbaar gemeten zijn. Met de inputstroom en de bijbehorende garanties van oorsprong kan worden berekend welke percentage van de input hernieuwbaar is en daarmee ook voor welke percentage output garanties van oorsprong moeten worden afgegeven. Dit zal worden uitgewerkt in de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong. Zie verder paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 5

Zoals onder paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting is besproken, is het primaire doel van een garantie van oorsprong het met uitsluiting aantonen aan de eindafnemer dat een bepaald aandeel of een bepaalde hoeveelheid energie geproduceerd is uit hernieuwbare bronnen. Het is daarmee niet mogelijk andere bewijzen dan garanties van oorsprong voor de hernieuwbare oorsprong van de geleverde energie te hanteren. Dit betekent dat een leverancier een bepaalde hoeveelheid energie enkel als energie uit hernieuwbare bronnen mag leveren als deze beschikt over een hiermee corresponderende hoeveelheid aan garanties van oorsprong. Hierbij is ook van belang dat de leverancier beschikt over de juiste soort garanties van oorsprong die overeenkomen met de geleverde energiedrager. Het voorgestelde artikel 5 bepaalt hiertoe dat een leverancier aan het begin van de kalendermaand van levering beschikt over de benodigde garanties van oorsprong. Binnen één maand na de levering zullen deze garanties van oorsprong van een rekening voor garanties van oorsprong worden afgeboekt. De leverancier kan de garanties van oorsprong van zijn rekening voor garanties van oorsprong afboeken. De leverancier kan ook een overeenkomst met een derde partij afsluiten om in zijn opdracht garanties van oorsprong van een rekening voor garanties van oorsprong af te boeken.

Artikel 6

Het voorgestelde artikel 6, eerste lid, maakt het mogelijk om garanties van oorsprong die zijn uitgegeven door een onafhankelijke instantie in een andere lidstaat van de EU te importeren naar Nederland. Artikel 6, tweede lid, bepaalt dat garanties van oorsprong uitgegeven door derde landen in principe niet worden erkend. Zie verder paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 7

Het voorgestelde artikel 7 voorziet in de wettelijke grondslag voor het vaststellen van tarieven en nadere regels voor garanties van oorsprong bij ministeriële regeling. De uitwerking zal plaatsvinden in de Regeling

garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong. Hiervoor wordt aangesloten bij de regels voor de reeds bestaande garanties van oorsprong voor elektriciteit, gas en warmte uit hernieuwbare energiebronnen en HR-WKK-elektriciteit in de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong.

Het eerste lid bepaalt dat bij ministeriële regeling tarieven worden vastgesteld die betrekking hebben op de kosten voor de ontwikkeling en het beheer van het systeem van garanties van oorsprong door de Minister of de bevoegde instantie aan wie deze taken gemandateerd zijn.

Het tweede lid schrijft voor dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over gegevensverstrekking door partijen aan de Minister of de bevoegde instantie, waaronder de gegevens die nodig zijn voor het openen van een rekening voor garanties van oorsprong en voor het boeken van garanties van oorsprong op een rekening voor garanties van oorsprong (onder a), de uitgifte en geldigheidsduur van garanties van oorsprong (onder b), de gegevens die op de garanties van oorsprong worden vermeld (onder c), voorwaarden rondom het gebruik van en de handel in garanties van oorsprong (onder d), over de uitvoering van de vaststellingtaak door een meetbedrijf onder artikel 4 (onder e) en over het meten van de hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen bedoeld in artikel 3, derde lid (onder f). In de ministeriële regeling wordt daarmee onder meer invulling gegeven aan de eisen rondom de standaardhoeveelheid en geldigheidsduur van garanties van oorsprong uit artikel 19, tweede tot en met vierde lid, van de richtlijn en de eisen aan de informatie die op de garantie van oorsprong moet worden vermeld overeenkomstig artikel 19, zevende lid, van de richtlijn. Daarnaast zal de regeling, net als reeds het geval is voor gas uit hernieuwbare energiebronnen, ook de mogelijkheid bieden om op verzoek van de producent enkele andere gegevens op de garantie van oorsprong te vermelden, in het bijzonder omwille van de verkrijging van hernieuwbare brandstofeenheden voor vervoer.

Met het derde lid wordt aangegeven dat de regels in het tweede lid kunnen verschillen voor de verschillende soorten garanties van oorsprong. Bijvoorbeeld de eisen omtrent het meetprotocol en het meetrapport.

Artikel 8

De ACM is aangewezen als toezichthouder op deze wet en daarmee op de naleving van de bepalingen omtrent garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen. Dit sluit aan bij de reeds bestaande garanties van oorsprong waarvoor de ACM – op grond van artikel 5, eerste lid van de Elektriciteitswet 1998, artikel 1a, eerste lid, van de Gaswet en artikel 15, eerste lid van de Warmtewet – de toezichthouder is. Nieuw is dat de ACM een bestuurlijke boete kan opleggen bij overtreding van de betreffende bepalingen. Zie verder paragraaf 2.6 van het algemeen deel van de toelichting.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
B. van 't Wout

III. TRANSPONERINGSTABEL

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Artikel 1	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 2 Lid 1–13, 15–47	Deels reeds geïmplementeerd in (artikel 9.7.1.1 van de) Wet milieubeheer, Elektriciteitswet 1998, Gaswet, Warmtewet, en lagere regelgeving. Wordt voor het overige worden geïmplementeerd in (artikel 9.7.1.1 van de) Wet milieubeheer, de beoogde Energiewet, de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening, en lagere regelgeving.	Geen	
Lid 14	Implementatie in de beoogde Energiewet	Lidstaten kunnen toestaan dat een zelfverbruiker actief mag zijn op andere locaties dan zijn afgebakende locatie.	Hiervoor is niet gekozen. Zie verder §3.6 van het algemeen deel van de toelichting.
Artikel 3	Implementatie wordt vorm gegeven door feitelijk handelen.	Lidstaten stellen nationale bijdragen vast.	Zie §3.1 van het algemeen deel van de toelichting.
Artikel 4	Reeds geïmplementeerd op grond van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies, in het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie en in steunregelingen van verscheidene ministeries.	Lid 1: lidstaten kunnen steunregelingen aanwenden voor de inzet van hernieuwbare energie. Lid 3, 4, 5 en 7: per steunregeling kan de lidstaat: bepalen om kleinschalige installaties en demonstratieprojecten (voor hernieuwbare elektriciteit) vrij te stellen van bepaalde eisen voor steunregelingen en aanbesteding, kiezen voor regionale diversificatie, aanbesteding te beperken tot specifieke technologieën en om de steunregeling aan te passen in ultra perifere gebieden en op kleine eilanden.	Per steunregeling kan de keuze anders zijn. Zie verder §3.2 van het algemeen deel van de toelichting.
Artikel 5	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Lidstaten kunnen in andere lidstaten geproduceerde hernieuwbare elektriciteit steunen.	Van deze optie wordt voorlopig geen gebruik gemaakt. Zie verder §3.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Artikel 6	Deels implementatie door feitelijk handelen en deels reeds geïmplementeerd in artikelen 4:31 resp. 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht.	Geen	
Artikel 7	Implementatie wordt vorm gegeven door feitelijk handelen	Geen	
Artikel 8	Implementatie wordt vorm gegeven door feitelijk handelen.	Lid 1: lidstaten kunnen afspraken maken over statistische energieoverdracht tussen lidstaten. Lid 2: lidstaten kunnen gegevens aan platform geven.	De eerste optie is eenmalig gebruikt. Vooral nog wordt verder geen gebruik gemaakt van deze opties. Zie verder §3.3 van het algemeen deel van de toelichting.
Artikel 9	Deels reeds geïmplementeerd in paragraaf 5a van het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie. Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Lid 1: lidstaten kunnen onderling samenwerken in gezamenlijke projecten betreffende hernieuwbare elektriciteit, warmte of koude.	Er is nu geen directe aanleiding voor. Zie verder §3.3 van het algemeen deel van de toelichting.
Artikel 10	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 11	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Lid 1: lidstaten kunnen gezamenlijke projecten met derde landen uitvoeren.	Er is nu geen directe aanleiding voor. Zie verder §3.3 van het algemeen deel van de toelichting.
Artikel 12	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 13	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Lid 1: lidstaten kunnen nationale steunregelingen samenvoegen of coördineren.	Hier is vooral nog niet voor gekozen. Zie verder §3.3 van het algemeen deel van de toelichting.
Artikel 14	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 15	Deels reeds geïmplementeerd in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht en lagere regelgeving. Zal voor het overige worden geïmplementeerd in het Bouwbesluit 2012 en door feitelijk handelen.	Geen	
Artikel 16	Reeds geïmplementeerd in art. 23 en 24Aa van de Elektriciteitswet 1998, in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht en lagere regelgeving.	Geen	

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regeling; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Artikel 17	Reeds geïmplementeerd in artikel 23 van de Elektriciteitswet 1998.	Lid 2: lidstaten kunnen een eenvoudige kennisgevingsprocedure toestaan voor netaansluitingen voor installaties vanaf 10,8 kW.	Netbeheerders hebben nu geen weigeringsgrond voor netaansluitingen, waarmee deze beleidsruimte nu feitelijk is ingevuld. Zie verder §3.4 van het algemeen deel van de toelichting.
Artikel 18	Implementatie wordt vorm gegeven door feitelijk handelen.	Geen	
Artikel 19 Lid 1	Artikel 2. Voor het overige reeds geïmplementeerd in artikel 75 van de Elektriciteitswet 1998, artikel 66k van de Gaswet en artikel 28 van de Warmtewet.		
Lid 2	Artikel 3, derde lid, onderdeel b. Zal voor het overige worden geïmplementeerd in de beoogde Energiewet en de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening.	eerste alinea: Lidstaten kunnen garanties van oorsprong afgeven voor energie uit niet-hernieuwbare bronnen. Lidstaten kunnen de afgifte van garanties van oorsprong onderwerpen aan een minimumcapaciteitslimiet. Vijfde alinea: Lidstaten kunnen om rekening te houden met de marktwaarde van een garantie van oorsprong besluiten om een garantie van oorsprong af te geven aan ene producent en deze onmiddellijk te annuleren. Geen	Er zijn al certificaten van oorsprong voor niet hernieuwbare elektriciteit. Voor andere energievormen wordt dit niet geregeld. Er is niet gekozen voor een minimumcapaciteitslimiet. Ook is niet gekozen om garanties van oorsprong onmiddellijk te annuleren. Zie verder §3.5 van het algemeen deel van de toelichting.
Lid 3-4	Artikelen 5 en 7, tweede lid, onderdeel b. Voor het overige reeds geïmplementeerd in artikel 77a van de Elektriciteitswet 1998 en in artikel 25 van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong.		

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regeling; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Lid 5-6	Artikelen 3, 4 en 7, tweede lid, onderdelen a, d, e en f. Voor het overige reeds geïmplementeerd in artikelen 16, eerste lid, onderdelen h en i, 16a, 73 en 77, tweede lid, onderdelen a, d, e en f, van de Elektriciteitswet 1998, artikelen 10, vijfde, twaalfde en dertiende lid, 66i en 66l, tweede lid, onderdelen a, d, e en f, van de Gaswet en artikelen 25, 27 en 29, tweede lid, onderdelen a, d, e en f, van de Warmtewet. Uitgewerkt in de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong.	Geen	
Lid 7	Artikel 7, tweede lid, onderdeel c. Voor het overige deels reeds geïmplementeerd in artikel 77, tweede lid, onderdeel c, van de Elektriciteitswet 1998, artikel 66l, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet en artikel 29, tweede lid, onderdeel c, van de Warmtewet. Uitgewerkt in artikel 24 van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong. Zal voor het overige worden geïmplementeerd in de beoogde Energiewet en de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening.	Lidstaten kunnen kiezen om bij kleinschalige installaties minder informatie op een garantie van oorsprong te vermelden.	De mogelijkheden voor de invulling van deze optie zullen serieus worden gezien bij herziening van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong.
Lid 8	Artikelen 95k, derde lid, en 75, tweede en derde lid van de Elektriciteitswet 1998	Geen	
Lid 9	Artikel 6, eerste lid. Voor het overige reeds geïmplementeerd in artikel 76 van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 28a van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong.	Geen	

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regeling; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Lid 10	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Lid 11	Artikel 6, tweede lid. Zal voor het overige worden geïmplementeerd in de beoogde Energiewet en de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening.	Geen	
Lid 12	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Lidstaten kunnen criteria invoeren voor het gebruik van garanties van oorsprong	Van deze optie wordt geen gebruik gemaakt. Zie verder §3.5 van het algemeen deel van de toelichting.
Lid 13	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 20	Deels reeds geïmplementeerd in Regeling tariefstructuren en voorwaarden gas. Zal voor het overige worden geïmplementeerd in de beoogde Wet collectieve warmtevoorziening.	Geen	
Artikel 21	Reeds geïmplementeerd in Elektriciteitswet 1998, Bouwbesluit en diverse financiële regelingen (o.a. salderingsregeling).	Lid 3: lidstaten mogen in bepaalde gevallen tarieven en vergoedingen opleggen. Lid 4: lidstaten mogen onderscheid maken tussen individuele en gezamenlijk optredende zelfverbruikers.	Vooralsnog gekozen om beiden niet te doen. Zie verder §3.6 van het algemeen deel van de toelichting.
Artikel 22	Reeds geïmplementeerd in artikel 9 van de Warmtewet, de Subsidieregeling coöperatieve energieopwekking en door feitelijk handelen. Zal voor het overige worden geïmplementeerd in de beoogde Energiewet.	Lid 6: lidstaten kunnen bepalen dat hernieuwbare energiegemeenschappen moeten openstaan voor grensoverschrijdende deelname.	Van deze optie wordt geen gebruik gemaakt. Zie verder §3.6 van het algemeen deel van de toelichting.
Artikel 23 Lid 1 en 6	Implementatie wordt vorm gegeven door feitelijk handelen.	Geen	

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Lid 2	Implementatie wordt vorm gegeven door feitelijk handelen.	Lidstaten kunnen bij de berekening van het aandeel hernieuwbare energie kiezen om restwarmte en -koude mee te tellen. Daarnaast kunnen lidstaten minder doen als een hoog aandeel aardgas de kosteneffectieve groei structureel belemmert.	De eerste optie wordt gebruikt, de tweede optie niet. Zie verder §3.7 van het algemeen deel van de toelichting.
Lid 3 en 5	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Lidstaten kunnen actoren aanwijzen die verplicht bepaalde maatregelen moeten nemen.	Van deze optie wordt geen gebruik gemaakt. Zie verder §3.7 van het algemeen deel van de toelichting.
Lid 4	Implementatie wordt vorm gegeven door feitelijk handelen.	Geen	
Artikel 24			
Lid 1	Implementatie in het Besluit factuur, verbruiks- en indicatief kostenoverzicht energie (op grond van artikel 8b van de Warmtewet en artikel 4 Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie).	Geen	
Lid 2, 7, 8 en 9	Behoeven niet te worden geïmplementeerd vanwege het voldoen aan de grond die lid 10 daarvoor biedt.	Geen	
Lid 3	Behoeft niet te worden geïmplementeerd vanwege het voldoen aan de grond die lid 10 daarvoor biedt.	Lidstaten kunnen de opt-out uit het tweede lid beperken.	Deze beleidskeuze hoeft niet te worden gemaakt omdat dit lid niet hoeft te worden geïmplementeerd.
Lid 4	Behoeft niet te worden geïmplementeerd vanwege het voldoen aan de grond die lid 10 daarvoor biedt.	Lidstaten nemen maatregelen om te waarborgen dat de stadsverwarmings- en -koelingsystemen bijdragen tot verhoging van het aandeel hernieuwbare energie in de subdoelstelling warmte en koude door ten minste te kiezen voor een van de opties genoemd in artikel 4 (onderdeel a en/of b).	Er hoeft niet te worden gekozen omdat dit lid niet hoeft te worden geïmplementeerd.

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regeling; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Lid 5 en 6	Behoeft niet te worden geïmplementeerd vanwege het voldoen aan de grond die lid 10 daarvoor biedt.	Lidstaten kunnen, indien bij lid 4 onderdeel b is gekozen, bepaalde exploitanten vrijstellen.	Er hoeft niet te worden gekozen omdat dit lid niet hoeft te worden geïmplementeerd.
Lid 10	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie. Nederland voldoet aan de grond in onderdeel c om de leden 2 tot en met 9 van dit artikel niet toe te passen.	Geen	
Artikel 25 Lid 1	Deels reeds geïmplementeerd in titel 9.7 Wet milieubeheer en in het Besluit energie vervoer. Voor het overige implementatie met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2018/2001 en in Besluit energie vervoer.	Lidstaten kunnen bij de verplichting onderscheid maken tussen leveranciers of energiedragers. Lidstaten kunnen brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof in aanmerking nemen. Lidstaten kunnen leveranciers van elektriciteit en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, vrijstellen van een minimumaandeel geavanceerde biobrandstoffen. Lidstaten kunnen andere soorten maatregelen vaststellen om het minimumaandeel te behalen.	Gekozen om elektriciteit vrij te stellen, alsmede leveranciers die geen of minder dan 500.000 liter minerale oliën leveren. Gekozen om dit niet te doen. Keuze voor leveranciers van elektriciteit niet aan de orde vanwege eerste beleidskeuze. Voor de andere leveranciers wordt hiervoor niet gekozen vanwege de nationale systematiek. Gekozen om dit niet te doen. Zie verder §3.8 van het algemeen deel van de toelichting.
Lid 2	Implementatie met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2018/2001 in titel 9.7 Wet milieubeheer en in het Besluit energie vervoer.	Geen	
Artikel 26 Lid 1	Implementatie met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2018/2001 in titel 9.7 Wet milieubeheer en in het Besluit energie vervoer.	Lidstaten kunnen een lagere drempel vaststellen voor de inzet van voedsel- en voedergewassen.	Hiervoor wordt niet gekozen. Zie verder §3.8 van het algemeen deel van de toelichting.

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regeling; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Lid 2	Implementatie met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2018/2001 in titel 9.7 Wet milieubeheer en in het Besluit energie vervoer.		
Artikel 27			
Lid 1	Implementatie wordt vorm gegeven door feitelijk handelen.	Lidstaten kunnen bij het bepalen van de hoeveelheid hernieuwbare energie rekening houden met brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof. Lidstaten kunnen beperking aandeel biobrandstoffen en biogassen die worden geproduceerd uit in bijlage IX, deel B, vermelde grondstoffen wijzigen op grond van de beschikbaarheid van grondstoffen.	Gekozen om dit niet te doen. Van deze optie wordt geen gebruik gemaakt. Zie verder §3.8 van het algemeen deel van de toelichting.
Lid 2	Implementatie wordt vorm gegeven door feitelijk handelen.	Geen	
Lid 3	Implementatie in de Regeling energie vervoer	Geen	
Artikel 28			
Lid 1, 3-4	Implementatie wordt vorm gegeven door feitelijk handelen.	Geen	
Lid 2	Implementatie met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2018/2001.	Lidstaten kunnen een nationale databank opzetten.	Dit moet nog worden beslist.
Lid 5-7	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 29			

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regeling; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Lid 1	Deels reeds geïmplementeerd in het Besluit energie vervoer, de Algemene uitvoeringsregeling SDEK, de Regelingen	Lidstaten kunnen criteria toepassen op installaties met een lager totaal nominaal thermisch vermogen.	Dit wordt deels reeds toegepast in de SDE++. Zie verder §3.9 van het algemeen deel van de toelichting.
Lid 2–10, 12–13 Lid 11	aanwijzing categorieën SDE(K) en de Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen. Voor het overige implementatie door wijziging van genoemde regelingen.	Geen Lidstaten kunnen energie-efficiëntie eisen toepassen die strenger zijn.	Van deze optie wordt geen gebruik gemaakt. Zie verder §3.9 van het algemeen deel van de toelichting.
Lid 14		Lidstaten kunnen aanvullende criteria voor biomassa-brandstoffen vaststellen.	Dit wordt reeds toegepast in de SDE++. Zie verder §3.9 van het algemeen deel van de toelichting. Voor gasvormige biomassa-brandstoffen in vervoer is hier niet voor gekozen.
Artikel 30 Lid 1–3	Deels reeds geïmplementeerd in Titel 9.7 Wet milieubeheer, de Algemene uitvoeringsregeling SDEK, Besluit energie vervoer, Besluit en Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen. Deels implementatie met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2018/2001 en in de Algemene uitvoeringsregeling SDEK. Wordt verder geïmplementeerd door feitelijk handelen.	Geen	
Lid 4–5, 7–8 en 10	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Lid 6	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Lidstaten kunnen nationale systemen instellen voor de naleving.	Van deze optie wordt geen gebruik gemaakt. Zie verder §3.9 van het algemeen deel van de toelichting.

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regeling; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Lid 9	Implementatie met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2018/2001 in titel 9.7 Wet milieubeheer en in het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie.	Geen	
Artikel 31			
Lid 1	Implementatie in titel 9.7 Wet milieubeheer, Besluit energie vervoer en door feitelijk handelen.	Geen	
Lid 2	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Lidstaten kunnen bij de Commissie verslagen indienen met informatie typische broeikasgas-emissies.	Hier is vooralsnog geen aanleiding voor. Zie verder §3.9 van het algemeen deel van de toelichting.
Lid 3–6	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 32	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 33	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 34	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 35	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 36	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 37	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 38	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Artikel 39	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Bijlage I	Reeds geïmplementeerd in artikel 9.7.2.1 Wm en nader uitgewerkt in Besluit energie vervoer.	Geen	
Bijlage II	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Bijlage III	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regeling; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting van keuze(n)
Bijlage IV	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.	Geen	
Bijlage V	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Bijlage VI	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Bijlage VII	Implementatie wordt vormgegeven door feitelijk handelen.	Geen	
Bijlage VIII	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Bijlage IX	Implementatie in titel 9.7 Wet milieubeheer.	Geen	
Bijlage X	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	
Bijlage XI	Behoeft naar de aard van deze bepaling geen implementatie.	Geen	