

Vergaderjaar 2019–2020

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 553

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2020

Middels deze brief wil ik uw Kamer meenemen in ontwikkelingen die gerelateerd zijn aan de implementatie van de herziene Europese richtlijn hernieuwbare energie (RED2, 2018/2001/EU) en de daarbij behorende afspraken van het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 193), waaronder over de inzet van biobrandstoffen. Ook bied ik u hierbij de jaarlijkse rapportage energie vervoer over kalenderjaar 2019 van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) aan¹. Vervolgens neem ik u mee bij het verdere proces van de RED2-implementatie. Tot slot licht ik u in deze brief de recentelijk aan uw Kamer toegezonden ontwerp-wijziging van het Besluit energie vervoer toe, met een aanpassing voor het kalenderjaar 2021 (Kamerstuk 34 717, nr. 27).

Hoogwaardige en verantwoorde inzet van biobrandstoffen

Zoals in het Klimaatakkoord is aangegeven zal de mobiliteitssector naar verwachting voor een belangrijk deel geleidelijk overgaan op elektriciteit en waterstof. Biobrandstoffen zijn echter de komende jaren nog nodig als transitiebrandstof voor verschillende sectoren om de klimaatambities te behalen. De snelheid van de overgang zal verschillen per sector. Ik wil toe naar steeds hoogwaardigere geavanceerde biobrandstoffen met hoge CO₂-reducties in de keten. In het Klimaatakkoord zijn daarvoor middelen en normering voorzien. Daarbij wil ik biobrandstoffen op een verantwoorde wijze steeds meer inzetten waar er nog geen alternatieven voorhanden zijn. Dit geldt voor zwaar wegvervoer, maar ook voor lucht- en zeevaart. Hierbij houd ik rekening met de nationale doelen en de afspraken uit het Klimaatakkoord. De implementatie van de herziene richtlijn hernieuwbare energie voor vervoer wordt opgebouwd langs deze lijnen, bijvoorbeeld door de mate van stimulering van verschillende stromen en het geleidelijk ophogen van het percentage geavanceerd binnen de jaarverplichting. Daarbij ben ik voornemens de inzet van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

gebruikt frituurvet te maximaliseren voor het wegvervoer, zoals mogelijk wordt met de implementatie van de richtlijn. Hiermee sluit de implementatie tevens aan bij de koers van het duurzaamheidskader, zoals geschetst in het Klimaatakkoord.

Tegelijkertijd zijn er in deze markt verschillende fraudezaken aan het licht gekomen². Ik wil dit moment aangrijpen om de systematiek steviger neer te zetten, robuuster te maken, waarmee de kans op fraude drastisch vermindert. Robuustheid van de systematiek is immers de randvoorwaarde voor duurzame inzet van biobrandstof. Met de RED is hier een goede basis voor gelegd met een raamwerk van duurzaamheidscriteria en duurzaamheidsborging. De systematiek moet in staat zijn om mee te ontwikkelen ten aanzien van de uitdagingen van nu en van de toekomst. Mede met de overgang naar de herziene richtlijn hernieuwbare energie wordt gewerkt aan het verstevigen van de systematiek. Daarbij worden ook maatregelen getroffen om het toezicht te versterken naar aanleiding van de lessen uit de recente fraudezaken in de biodieselsketen en intensieve ik de samenwerking met partners in Europa in deze internationale markt. De aan uw Kamer toegezegde integrale ketenanalyse³ biobrandstoffen, die ik u hierbij aanbied⁴, vormt hiervoor de belangrijkste bouwsteen.

Ik wil de robuustheid van het huidige stelsel versterken alvorens significante nieuwe prikkels in de systematiek in werking treden. Zoals is opgenomen in het Klimaatakkoord wordt via de wet een nieuwe verhandelbare eenheid als nationaal instrument geïntroduceerd om explicieter te kunnen sturen op CO₂-emissies binnen de keten: de broeikasgas-emissiereductie-eenheid (BKE). Nederlands beleid stuurt met de jaarverplichting en de hernieuwbare brandstofeenheden (HBE) al op hernieuwbare energie uit afval en residuen die gekenmerkt worden door een hoge reductie aan CO₂ in de keten. Nederland presteert hiermee Europees gezien bovengemiddeld. De BKE kan op termijn zeker waarde hebben als extra financiële prikkel om nog betere CO₂-prestaties in de keten te bereiken. Echter, gezien de adviezen uit de ketenanalyse en de opgave voor een robuustere systematiek, kies ik ervoor de BKE nu eerst alleen wettelijk te introduceren maar deze nog niet per ingang van de RED2 in werking te laten treden. Dit geeft de gelegenheid om het toezicht in de gehele keten eerst te versterken, waarmee er meer zekerheid komt. Na twee jaar evalueer ik voortgang ten aanzien van duurzaamheidsborging en bezie ik of de BKE in werking kan treden. Op pagina 5 neem ik u mee in het vervolgproces van de implementatie en wanneer ik uw Kamer hierover informeer.

1. Integrale ketenanalyse biobrandstoffen

De richtlijn hernieuwbare energie verplicht een wettelijk raamwerk van duurzaamheidscriteria en borging daarvan voor de inzet van onder andere biobrandstoffen. Deze sector is binnen dit raamwerk de afgelopen jaren sterk gegroeid in Europa en ook in Nederland. In deze opschaling blijven nieuwe kansen en risico's zich voordoen, ook in de toekomst. De systematiek moet hierop kunnen inspelen. De ketenanalyse heeft maatregelen geïdentificeerd om de systematiek hierop voor te bereiden, mede met het oog op de overgang naar de herziene richtlijn. De maatregelen richten zich met name op het introduceren van waarheidsbevinding voor toezicht om beter te controleren of de aangeleverde informatie correct is en op het vergroten van transparantie in de keten. De keten-

² Kamerstuk 35 000 XII, nr. 85

³ Kamerstuk 35 000 XII, nr. 90

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

analyse heeft de volgende vijf maatregelen ter versterking van de systematiek geïdentificeerd:

1. Introduceer publiek toezicht op alle schakels in de keten in Nederland.
2. Versterk privaat toezicht
3. Ondersteun initiatieven die transparantie vergroten
4. Bevorder structurele samenwerking tussen betrokken nationale en Europese toezichthouders
5. Organiseer structurele interactie met de sector in het kader van responsief toezicht.

Ik neem alle geïdentificeerde maatregelen over en zet daarvoor een aantal acties in gang. In de wijziging van de Wet milieubeheer ben ik voornemens om de juridische grondslag te introduceren voor publiek toezicht op alle schakels en certificerings-instellingen in de biobrandstoffenketen in Nederland. Deze grondslag is een invulling van artikel 30–9 van de RED2 en geeft de NEa de bevoegdheid om risico-gestuurd toezicht in te richten. Om de NEa en de ILT in staat te stellen deze rol te vervullen, borg ik voldoende middelen en menskracht. Het onderzoek door deze twee instanties is van belang geweest bij het opsporen en aanpakken van de fraudezaken die inmiddels voor de rechter zijn. Het Europese systeem van private certificering blijft de basis van duurzaamheidsborging en bedrijfsinformatie, maar behoeft een aanvulling in de vorm van publieke toezichthouder met voldoende kennis en bevoegdheden om toezicht te houden op de hoge eisen die de maatschappij aan deze sector worden gesteld. De NEa sluit op deze informatiestromen aan en krijgt met risico-gestuurd toezicht de bevoegdheid tot waarheidsvinding en tijdwaarneming op de al benodigde bedrijfsadministratie. Dit zijn bevoegdheden die in de huidige Europese systematiek ontbreken.

Europees gezien zet ik mij sterk in om een coalitie te vormen van lidstaten, met een aanzienlijke productiecapaciteit, om structurele informatie en *best practices* uit te wisselen en toezicht te versterken. Gesprekken hierover met de verschillende lidstaten, waaronder bijvoorbeeld Duitsland, Frankrijk en Finland zijn daartoe in gang gezet. Ook heeft mijn ministerie zich kandidaat gesteld om de voorzittersrol op zich nemen bij de Europese conferentie (CA-RES) voor het kernthema «RES Transport» voor de periode 2021–2025. Nederland geldt binnen de Unie als een voorloper op vlak van de productie en toepassing van geavanceerde biobrandstoffen op basis van afval- en reststromen. Tegelijkertijd hebben we ook moeten constateren dat deze snelgroeïende markt risico's met zich meebrengt en daarom scherper toezicht vraagt om de duurzaamheid en kwaliteit te borgen. Nederland moet wat mij betreft haar verantwoordelijkheid nemen bij het versterken van de kaders.

Er zijn positieve ontwikkelingen bij de Europese uitwerking van de Uniedatabank die een sterke bijdrage moet gaan leveren in het vergroten van transparantie en een uitvoeringsbepaling die de positie van privaat toezicht kan versterken. Deze ontwikkelingen zijn zeer belangrijk, omdat de keten voor hernieuwbare energie, zoals biobrandstoffen, zich in grote mate afspeelt buiten Nederland of zelfs buiten Europa. De Europese systematiek van privaat toezicht blijft daarom zeer belangrijk. In de uitvoeringsbepaling zet ik daarom in op het creëren van bevoegdheden waarmee ook privaat toezicht de juiste tools in handen krijgt om toe te zien op de eisen uit de richtlijn. Hierbij valt te denken aan de uitbreiding van sanctioneringsmogelijkheden. Ook is de NEa momenteel actief betrokken bij de uitwerking van de Uniedatabank. Het is belangrijk om onze kennis van onder andere de ketenanalyse te delen bij het uitwerken van deze processen. Beide trajecten dienen uitgewerkt te zijn voor de omzettingstermijn van de RED2.

De ketenanalyse is tevens conform een Kamermotie⁵ aanvullend getoetst door externe experts van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Het CCV ondersteunt de analyse en geeft aan dat alle voorgestelde maatregelen proportioneel zijn, logisch volgen uit de analyse en (in potentie) voorzien in het beter beheersbaar krijgen van de markt. Desondanks is niet vanzelfsprekend dat deze voorgestelde maatregelen in de praktijk afdoende zullen zijn om het gewenste effect te bereiken. De markt wordt steeds diverser, internationaler en als gevolg ook complexer. Daarnaast kan fraude zich verplaatsen. Nieuwe (geavanceerde) grondstofketens en conversietechnieken zullen de komende jaren op de markt komen met bijbehorende kansen en risico's. Het CCV adviseert daarom een vinger aan de pols te houden met evaluaties, waarbij de eerste twee jaar na implementatie wordt aangeraden.

Ik deel deze conclusies en herken de gesignaleerde aandachtspunten. In deze veranderende markt blijft het van belang om te evalueren zodat het toezicht adequaat bijgestuurd kan worden op de ontwikkelingen in de markt. Conform het voorstel van het CCV zal een eerste evaluatie twee jaar na inwerkingtreding volgen. Bij de evaluatie worden de geschetste aandachtspunten van het CCV meegenomen zoals mogelijke veranderende modus operandi van fraudeurs, het mogelijk benutten van omgevingsdiensten en het evalueren van de balans tussen effectiviteit van het toezicht en de administratieve lasten.

2. Aanbieding rapportage energie vervoer 2019

Zoals elk jaar bied ik uw Kamer de rapportage energie vervoer toe over het voorgaande kalenderjaar⁶. De rapportage van 2019 laat een aantal positieve ontwikkelingen zien. Het Nederlands beleid is en blijft gericht op de inzet van afval en residuen wanneer biomassa wordt benut voor biobrandstoffen in vervoer. De rapportage over 2019 laat zien dat de gemaakte beleidskeuzes doorwerken in de samenstelling van de toegepaste brandstoffen.

De jaarverplichting in 2019 bedroeg 12,5% en steeg daarmee ten opzichte van de 8,5% in 2018. In totaal is er circa 32,5 PJ fysiek aan hernieuwbare energie in het Nederlandse vervoer geleverd. Het gaat daarbij in hoofdzaak om vloeibare biobrandstoffen die dienen als dieselvangers (76%) en in mindere mate om benzinevangers (20%). Diesel wordt met name ingezet in het zakelijke (vracht)verkeer. De resterende 4% bestaat uit leveringen van biogas en elektriciteit. In 2019 is ook een sterke toename te zien in vrijwillige leveringen van biobrandstof aan de binnen, zee- en luchtvaart. Inmiddels wordt 7% van alle hernieuwbare energie aan vervoer aan deze bestemmingen geleverd (in 2018 was dit nog 3%). De levering aan deze sectoren bevindt zich nog in een opstartfase.

Van de inzet in 2019 bestond 83% uit afvalstromen, waarvan gebruikt frituurvet de meest gebruikte grondstof is. Het aanbod aan afvalstromen wordt steeds diverser, waarbij de categorie geavanceerd (RED bijlage IX lijst a) sterk gestegen is van 0,7% in 2018 naar 1,9% in 2019. Hiermee wordt ruimschoots aan de subdoelstelling van 0,8% in 2019 voldaan. De inzet van voedsel- en voedergewassen, het aandeel conventionele biobrandstoffen, is met 1,2% ruim onder de gestelde limiet van 4% gebleven. De inzet is een vijfde gedaald ten opzichte van 2018 en was niet eerder zo laag. Daarnaast is er in 2019, conform het Klimaatakkoord, geen

⁵ Kamerstuk 31 305, nr. 301 Motie van het lid Kröger over de verkenning van het CCV

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

inzet van palm en soja geweest als grondstof voor biobrandstof. Het overgrote deel van alle grondstoffen komt uit het buitenland, met name uit de EU (40%), gevolgd door China (22%) en de Verenigde Staten (15%). Het aandeel grondstoffen uit Nederland bedroeg 8%.

Tot slot waren de CO₂-ketenemissie van de vervoersbrandstoffen in Nederland 5,8% lager dan de uitgangswaarde van 2010. Ketenemissies is de verzamelnaam van de emissies die vrijkomen in het hele traject van de bron tot de uitlaat. Dit is wederom een sterke verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. Door de inzet hiervan is er in 2019 2,2 Mton aan CO₂-verbrandingsemissies vermeden. De verplichting uit de richtlijn brandstofkwaliteit van 6% voor 2020 is haalbaar.

3. Proces implementatie herziene richtlijn hernieuwbare energie (RED2)

De herziene richtlijn hernieuwbare energie (RED2) dient op 30 juni 2021 omgezet te zijn in nationale regelgeving. Hiervoor zijn wijzigingen van drie soorten regelgeving noodzakelijk:

- de wijziging van de Wet milieubeheer (titel 9.7). Deze bouwt voort op het bestaande wettelijke stelsel van hernieuwbare energie voor vervoer. In de wet staan de grondslagen en de instrumenten uitgewerkt. Deze vormen het raamwerk waarmee voldaan kan worden aan de RED2-vereisten voor vervoer. Daarnaast geeft het raamwerk ook de ruimte om de afspraken uit het Klimaatakkoord voor vervoer, die gekoppeld zijn aan de jaarverplichting, vorm te geven. Dit aangevulde stelsel zal 1 januari 2022 ingaan in Nederland, vanwege inpassing in de bestaande jaarsystematiek van titel 9.7 Wet milieubeheer. In aanvulling op de RED2-implementatie zal ook een voorstel worden gedaan tot wijziging van titel 9.8, met een aanpassing van het huidige stelsel van de broeikasgasreductie voor vervoer. Het raamwerk van titel 9.8 dient ter realisatie van de verplichting uit de richtlijn Brandstofkwaliteit (FQD, 2009/30/EG).
- de wijziging van het Besluit energie vervoer 2022–2030 waarin de nadere uitwerking van het aangevulde stelsel van hernieuwbare energie zal worden vormgegeven. In het Besluit volgen de keuzes zoals de hoogte van de jaarverplichtingen en het al dan niet voortzetten van dubbeltelling.
- de wijziging van de Regeling energie vervoer periode 2022–2030, met daarin de detailregels en de uitvoeringscriteria.

Ik ben voornemens met het oog op een tijdige behandeling het voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer dit najaar aan uw Kamer aan te bieden. Het ontwerp van het gewijzigde Besluit energie vervoer periode 2022–2030 zal rond de zomer in internetconsultatie gaan.

4. Aanpassing besluit energie vervoer 2021

In de huidige Wet milieubeheer is in titel 9.7 het raamwerk neergelegd voor het behalen van de vervoersverplichting uit de RED1. In het Besluit energie vervoer zijn hiervoor jaarlijkse percentages voor de jaarverplichting kenbaar gemaakt tot en met 2020. De RED2 dient echter pas 30 juni 2021 omgezet te zijn in nationale regelgeving. Gezien de Nederlandse systematiek van jaarlijkse verplichtingen is het voornemen dat het raamwerk voor de RED2 (de gewijzigde Wet milieubeheer) in Nederland op 1 januari 2022 in gaat. Hiervoor zal ook een uitgebreide wijziging voor het Besluit energie vervoer periode 2022–2030 volgen. Echter, een jaarverplichting voor 2021 ontbreekt nu in de Nederlandse regelgeving.

Om te voorkomen dat er in het tussenliggende jaar een gat ontstaat in de wetgeving en de afspraken uit het Klimaatakkoord te borgen, introduceert deze beperkte wijziging van het Besluit energie vervoer een jaarverplichting voor 2021. Deze jaarverplichting opereert nog binnen de huidige kaders van regelgeving voor de RED1. Dit betekent dat verschillende waarborgen, zoals met name de uitbreiding van publiek toezicht, die inwerking treden met de RED2 nog niet van toepassing kunnen zijn. Om deze reden wordt slechts een beperkte stijging van 16,4% naar 17,5% voorgesteld, in lijn met de afspraken in het Klimaatakkoord. De inzet van afvalstromen en residuen is aannemelijk met het huidige beleid. Deze kennen ook een hoge ketenreductie van gemiddeld circa 80%. Ook stijgt het aandeel hernieuwbare elektriciteit naar verwachting verder. Vanwege dubbeltelling zal de stijging van 1,1% naar verwachting 0,55% extra fysieke inzet betekenen (circa 2 PJ, 0,2 Mton tank to wheel reductie). Binnen deze 1,1% wordt daarnaast minimaal 0,2% stijging in geavanceerde stromen voorzien (van 1% in 2020 naar 1,2% in 2021).

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer