



Zienswijze: REDII besluit energie vervoer kalenderjaren 2022-2030

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft in het kader van de implementatie van de herziene EU Richtlijn hernieuwbare energie (RED II) voor mobiliteit het concept Besluit energie vervoer voor 2022-2030 (Besluit) gepubliceerd. Hiermee worden belangrijke afspraken uit het Klimaatakkoord en het Duurzaamheidskader Biograndstoffen uitgewerkt. Natuur & Milieu heeft kennis genomen van het voorstel en wil middels deze internetconsultatie graag reageren.

Natuur & Milieu acht het van groot belang dat de CO₂-uitstoot veroorzaakt door mobiliteit in Nederland de komende jaren snel daalt. Hiertoe zijn op Europees niveau en in het nationaal Klimaatakkoord afspraken gemaakt. Eén van de maatregelen die nodig zijn om deze afspraken te behalen, is de groei van het aandeel hernieuwbare energie in verkeer en vervoer. Het bovengenoemde concept Besluit geeft hier richting aan. Voor Natuur & Milieu is duurzaamheid het uitgangspunt bij de beoordeling daarvan. Daarbij gaat het in ieder geval om drie aspecten:

- Ten eerste gaat het om de daadwerkelijke CO₂-besparing en behoud van biodiversiteit;
- Ten tweede moet biomassa zo hoogwaardig mogelijk worden ingezet (cascadering);
- Ten derde dient Nederland niet meer grondstoffen voor hernieuwbare energie te gebruiken dan waar het redelijkerwijs recht op heeft (fair share).

Natuur & Milieu ziet positieve aanknopingspunten in het concept Besluit maar vraagt het kabinet dringend om minder biobrandstoffen in te zetten en duurzaamheid beter te verankeren. De belangrijkste aandachtspunten zijn (in willekeurige volgorde):

1. Te hoge vraag naar biobrandstoffen als gevolg van niet op elkaar afgestemd beleid;
2. Het beëindigen van de inzet van voedsel- en voedergewassen voor biobrandstoffen;
3. Gebruik biobrandstoffen alleen als duurzaamheid goed is verankerd;
4. De buitenproportionele inzet van gebruikt frituurvet en dierlijk vet;
5. Echt duurzame brandstoffen voor lucht- en zeevaart;
6. Stimuleer hernieuwbare energiedragers van niet-biologische oorsprong;
7. Sterk publiek toezicht NEa nodig;

Ad. 1: Te hoge vraag naar biobrandstoffen als gevolg van niet op elkaar afgestemd beleid

Wij wijzen erop dat de stapeling van beleidsplannen in de mobiliteit (wegtransport, scheep- en luchtvaart) zorgt voor een te grote vraag naar biobrandstoffen met risico's elders in de wereld voor natuur, biodiversiteit en sociale omstandigheden. Uit een [analyse van Natuur & Milieu](#) blijkt dat met de huidige beleidsplannen voor mobiliteit er in 2030 meer vraag naar biomassa ontstaat dan er beschikbaar is voor die sector. Een betere afstemming en bijstelling van de bijmengverplichting(en) is in onze ogen noodzakelijk om geen schade aan klimaat en natuur te veroorzaken. De Sociaal Economische Raad adviseerde niet voor niets in haar advies *Biomassa in balans* om de inzet van biobrandstoffen in de lichte wegvoertuigen af te bouwen. Wij pleiten voor een cumulatieve maximale inzet van biobrandstoffen voor transport én andere sectoren in Nederland die aantoonbaar past binnen het

potentiële aanbod, waarbij voldaan wordt aan criteria van daadwerkelijke CO₂ winst, geen verdringing van meer hoogwaardige toepassing en een fair share benadering.

Dit kabinet wil het gebruik van biobrandstoffen in de mobiliteit de komende jaren enorm toe laten nemen. De regering wil in 2030 60 Petajoule (PJ) biobrandstoffen in het wegverkeer,¹ 5 PJ in de binnenvaart² en 20 PJ in de luchtvaart in te zetten³. Dat komt neer op bijna een verdrievoudiging van het Nederlandse biobrandstoffenverbruik ten opzichte van 2019. Op basis van het voorgestelde beleid zien wij bovendien dat de vraag naar biobrandstof voor mobiliteit in 2030 hoger zal zijn dan het aanbod van duurzame biomassa dat beschikbaar is voor mobiliteit. Rekening houdend met het *fair share*-beginsel en de behoefte aan biomassa in andere sectoren, berekende Natuur & Milieu dat er in 2030 redelijkerwijs zo'n 48 PJ biobrandstof beschikbaar is voor vervoer.⁴ Dat is ongeveer de helft van wat het kabinet wil.

De beperkte beschikbaarheid van duurzame biomassa zorgt voor een verdelingsvraagstuk. De schaarse duurzame biobrandstoffen kunnen volgens Natuur & Milieu beter beschikbaar worden gemaakt voor de lucht- en zeescheepvaart. In het Klimaatakkoord is niet voor niets afgesproken dat duurzame biobrandstoffen bij voorkeur naar die mobiliteitsvormen moeten gaan waar geen of beperkt alternatieven toepasbaar zijn. Hoewel het kabinet dit uitgangspunt onlangs nogmaals onderschreef in het Duurzaamheidskader biomassa,⁵ zijn in de praktijk hierover echter nog geen concrete afspraken gemaakt. Plannen worden simpelweg gestapeld zonder echt keuzes te maken.

Een betere afstemming en bijstelling van de bijmengverplichting(en) van de verschillende deelsectoren in mobiliteit is dus noodzakelijk. Die afstemming moet voorkomen dat er een hogere vraag ontstaat dan de totaal beschikbare hoeveelheid duurzame biomassa. De hoogte van de bijmengverplichtingen zou vastgesteld moeten worden op basis van een bottom-up berekening aan de hand van de beschikbaarheid van biomassa en verdeling daarvan over sectoren. Wij vragen daarom de hoogte van de jaarverplichting pas vast te stellen op basis van een berekening van de cumulatieve maximale inzet van biobrandstoffen voor transport én andere sectoren in Nederland die aantoonbaar past binnen het potentiële aanbod, waarbij voldaan wordt aan criteria van daadwerkelijke CO₂ winst, geen verdringing van meer hoogwaardige toepassing en een fair share benadering.

Ad. 2: Het beëindigen van de inzet van voedsel- en voedergewassen voor biobrandstoffen

Wij vragen de inzet van voedsel- en voedergewassen voor biobrandstoffen te beëindigen, conform het SER advies *Biomassa in balans*. In het Klimaatakkoord is overeengekomen: "Daarom komen alle partijen overeen dat voor het realiseren van deze hernieuwbare energiedoelstelling voor transport (inclusief de 27 PJ) in ieder geval niet meer additionele biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in Nederland worden ingezet dan het niveau van 2020". Ter uitvoering van deze afspraak wordt in het concept Besluit de inzet van zogenaamde conventionele biobrandstoffen gemaximeerd op 1,2% van het

¹ Klimaatakkoord (28 juni 2019). Hoofdstuk mobiliteit. Verkregen via:

<https://www.klimaatakkoord.nl/mobiliteit/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord-hoofdstuk-mobiliteit>

² Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens (25 juni 2019). Verkregen via: <https://www.greendeals.nl/green-deals/green-deal-zeevaart-binnenvaart-en-havens>

³ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 3 maart 2020, Kamerstukken II, 2019/20, 31936, nr. 726. Verkregen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-726.html>

⁴ Natuur & Milieu (november 2020). Biobrandstoffen in transport; Beter en Anders kiezen. Verkregen via: <https://www.natuurenmilieu.nl/themas/kenniscentrum/biobrandstoffen-in-mobiliteit/>

⁵ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Duurzaamheidskader biograndstoffen, 16 oktober 2020. Verkregen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/16/duurzaamheidskader-biograndstoffen>

totale energieverbruik door verkeer en vervoer. Natuur & Milieu is echter van mening dat de inzet van dit type biobrandstoffen beëindigd dient te worden. Voedsel- en voedergewassen zoals sojaolie, zonnebloemen, gerst en tarwe stoten mede door indirecte veranderingen in landgebruik (ILUC) niet of nauwelijks minder CO₂ uit dan fossiele brandstoffen.⁶ Ook concurreert de inzet van conventionele biobrandstoffen met voedselproductie.

Biobrandstoffen uit afval- en reststromen bieden een duurzamer alternatief. Deze categorie biobrandstoffen is sterk in ontwikkeling. Sinds kort zijn er ook geavanceerde brandstoffen van reststromen die dienen als benzinevervanger, zodat ook zonder voedsel- en voedergewassen aan de E10-verplichting kan worden voldaan.⁷

Ad. 3: Gebruik biobrandstoffen alleen als duurzaamheid goed is verankerd

Biobrandstoffen leveren alleen een bijdrage aan de CO₂-reductie van de mobiliteitssector als duurzaamheid goed is verankerd. Het ontbreekt momenteel echter aan eenduidige definities of certificering van biobrandstoffen van 'residuen', 'rotatiegewassen' of 'gewassen van verlaten en gedegradeerde landbouwgronden'. De invoering van caps en verschillende categorieën HBE's zorgt dat de economische waarde van deze producten verandert, waardoor potentieel indirecte duurzaamheidseffecten en fraude risico's ontstaan. Inzet van rotatiegewassen of verlaten gronden mag niet leiden tot omvorming van natuur naar landbouwgronden, ILUC-effecten of tot verlies van biodiversiteit. Het is daarom van groot belang dat goed er onderscheid gemaakt kan worden tussen enerzijds voedsel- en voedergewassen die als hoofdgewas of bijproduct worden geteeld en biobrandstoffen van residuen, tussenteelt of verlaten gronden anderzijds. Wij vragen om pas als er heldere en handhaafbare criteria zijn biobrandstoffen van deze laatste typen bij te schrijven onder de categorie 'overig' in plaats van conventionele biobrandstoffen.

Ad 4: De buitenproportionele inzet van gebruikt frituurvet en dierlijk vet

Natuur & Milieu benadrukt het belang van het bijstellen van de limiet voor gebruikt frituurvet en dierlijk vet, naar de Europese grenswaarde. De RED II voorziet in een limiet voor de hoeveelheid biobrandstoffen uit gebruikt frituurvet en dierlijk vet die de lidstaten mogen meetellen voor het aandeel hernieuwbare energie in vervoer. Deze limiet is 1,7% (3,4% met dubbeltelling) van het totale fysieke brandstofverbruik. De limiet is weliswaar een zogenaamde 'soft cap', waarbij lidstaten de Europese Commissie kunnen verzoeken ervan af te wijken en geldt niet voor het behalen van de nationale doelstelling hernieuwbare energie. Het concept Besluit stelt het aandeel in 2030 echter vast op 4,2% (8,4% met dubbeltelling), hetgeen een instandhouding van het huidige gebruik is.

Natuur & Milieu waarschuwt dat het voorgestelde percentage zal leiden tot een buitenproportionele inzet van gebruikt frituurvet in Nederland in 2030. In 2019 was al ruim 63% van de biobrandstoffen gemaakt van gebruikt frituurvet. De Nederlandse vraag naar gebruikt frituurvet zal naar verwachting de komende jaren nog verder stijgen en buitensporige proporties aannemen. Naast het wegtransport en de binnenvaart, waarop dit Besluit van toepassing is, beoogt het ministerie van IenW tevens een bijmengverplichting voor de luchtvaart in te voeren. De verwachting is dat in 2030 circa 65% van biokerosine gebaseerd zal zijn op gebruikt frituurvet (HEFA).⁸ Op basis van de huidige beleidsplannen voor wegtransport, binnenvaart en luchtvaart zal in 2030 de Nederlandse vraag naar gebruikt frituurvet

⁶ Transport and environment, Globiom: the basis for biofuel policy post-2020, 2016.

⁷ Artikel 2.9a Besluit brandstoffen luchtverontreiniging, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0029909/2019-10-01>

⁸ E4Tech, Study on the potential effectiveness of a renewable energy obligation for aviation in the Netherlands, 2019.

voor biobrandstoffen zodoende tien maal de eigen inzameling bedragen. Dat is naar verwachting bijna driekwart van het Europese aanbod.⁹

Ongeacht welke definitie wordt gebruikt voor een eerlijk grondstoffen aandeel (fair share) voor Nederland, overtreft deze vraag wat gerechtvaardigd is. Ook de SER stelt dat Nederland geen onevenredig groot beslag op de beschikbare biograndstoffen mag leggen.¹⁰ In het Duurzaamheidskader biograndstoffen¹¹ leek het kabinet dit uitgangspunt over te nemen. Natuur & Milieu vraagt het kabinet de Europese limiet van 1,7% dan ook te respecteren.

Natuur & Milieu acht de limiet van belang om innovatie en inzet van meer geavanceerde biobrandstoffen te stimuleren alsmede het risico op fraude te beperken. Door de groeiende vraag naar gebruikte frituurvetten vanuit Nederland en andere landen neemt de kans op fraude en milieuschade toe. Risico is dat andere landen of productieketens zoals cosmetica terugvallen op goedkope plantaardige oliën zoals palm- en sojaolie, met meer ontbossing tot gevolg. Ook neemt de prikkel om te frauderen toe, zoals eerdere fraudezaken in Nederland aantoonde.¹² In dit licht steunen wij het voornemen om de dubbeltelling voor gebruikte vetten na 1 januari 2025 af te bouwen.

Ad. 5: Echt duurzame brandstoffen voor lucht- en zeevaart

Positief is dat het Besluit enerzijds de inzet van hernieuwbare energie in zee- en luchtvaart stimuleert en anderzijds voorsorteert op separate (bijmeng)verplichtingen voor deze deelsectoren in de nabije toekomst. Natuur & Milieu is van mening dat biobrandstoffen in deze deelsectoren, meer dan in het wegtransport, tijdelijk kunnen bijdragen aan verduurzaming. Deze deelsectoren hebben zeker op de korte en middellange termijn minder alternatieven.

Van belang is in de lucht- en scheepvaart in te zetten op alleen echt duurzame energiebronnen. Wij benadrukken opnieuw dat de inzet van biobrandstoffen van palmolie, sojaolie, PFAD en andere voedsel- en voedergewassen ongewenst is vanwege schade aan klimaat en natuur. De zee- en luchtvaart moeten leren van de fouten die zijn gemaakt in het wegtransport en vanaf het begin strenge duurzaamheidscriteria toepassen. Daarom pleiten wij ervoor om niet alleen voor zeevaart maar ook voor de luchtvaart de inboekbaarheid van biobrandstoffen uit voedselgewassen uit te sluiten. Concreet stellen wij voor alleen de inzet van afval- en reststromen (Annex IX-A en B van de richtlijn hernieuwbare energie) alsmede groene elektriciteit en groene waterstof voor de luchtvaart mee te laten tellen.

Ad. 6: Stimuleer hernieuwbare energiedragers van niet-biologische oorsprong

Gelet op de beperkte beschikbaarheid van biomassa moet voor het wegtransport- en de binnenvaart maximaal worden ingezet op hernieuwbare energiedragers van niet-biologische oorsprong. Wij juichen de uitbreiding van de inboekmogelijkheid van waterstof op basis van hernieuwbare elektriciteit¹³ en

⁹ Natuur en Milieu, Biobrandstoffen in mobiliteit, <https://www.natuurenmilieu.nl/themas/kenniscentrum/biobrandstoffen-in-mobiliteit/>

¹⁰ SER (juli 2020). Advies Biomassa in Balans: Een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biograndstoffen. Verkregen via: <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/advies-biomassa-in-balans>

¹¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Duurzaamheidskader biograndstoffen, 16 oktober 2020. Verkregen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/16/duurzaamheidskader-biograndstoffen>

¹² Inspectie Leefomgeving en Transport, 'Fraude met certificering duurzame biodiesel', 20 mei 2019, <https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2019/05/20/fraude-met-certificering-duurzame-biodiesel> en Inspectie Leefomgeving en Transport, 'Weer grootschalige biodieselfraude in beeld bij ILT', <https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2020/11/03/biodiesel>

¹³ Voor de visie van N&M op inzet van waterstof in mobiliteit en andere sectoren zie de waterstofladder, <https://www.natuurenmilieu.nl/themas/energie/projecten-energie/waterstof/waterstof-de-waterstofladder/>

hernieuwbare elektriciteit aan andere bestemmingen dan spoor- en wegtransport daarom ook van harte toe. Wij vragen daarbij te (blijven) kijken naar nieuwe mogelijkheden, zoals initiatieven in omliggende landen, om de inboekbaarheid van hernieuwbare elektriciteit via kleine aansluitpunten, voor zakelijk en thuisladen, te vergroten als stimulans voor investeringen in laadinfrastructuur.

Naast biobrandstoffen moeten efficiëntie, reductie van mobiliteit en andere hernieuwbare energiedragers zoals elektriciteit en synthetische brandstoffen een veel grotere rol krijgen in overheidsbeleid. Natuur & Milieu is verheugd dat het Besluit erkent dat de groeiende inzet van hernieuwbare energie in elektrisch vervoer bijdraagt aan de 2 Mton CO₂ reductiedoelstelling uit het Klimaatakkoord (5 Mton CO₂-reductie in energie voor vervoertoepassingen met het instrument jaarverplichting in zijn geheel). Bij de evaluatie is het dan ook in het bijzonder van belang te beoordelen of met de hoogte van de jaarverplichting, vermenigvuldigers en andere maatregelen de potentiële bijdrage van andere hernieuwbare energiedragers dan biobrandstoffen maximaal wordt benut.

Ad. 7: Sterk publiek toezicht NEa nodig

Tot slot ziet Natuur & Milieu de introductie van publiek toezicht door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) als een belangrijk middel om fraude- en daarmee samenhangende duurzaamheidsrisico's te beperken en steunt de uitbreiding van de bevoegdheden van de NEa, zoals voorgesteld in de Wet milieubeheer en het Besluit. Tegelijkertijd wijzen wij erop dat door de verwachte hoge inzet van biobrandstoffen (onder dit Besluit en de voorgenomen bijmengverplichting voor de luchtvaart) en daarmee samenhangende grootschalige import van grondstoffen uit een zeer groot aantal landen fraude in de hand werkt. Wat betreft Natuur & Milieu zou de NEa als onafhankelijke toezichthouder daarom tevens een rol moeten krijgen bij een periodieke toetsing op biomassa vraag- en aanbodontwikkeling (conform duurzaamheidscriteria uit het duurzaamheidskader) in mobiliteit en andere sectoren.