

## Reactie NVDB, MVO, Vernof op consultatie wijziging Wet milieubeheer ter implementatie van de RED2

3 februari 2020

### Inleiding

Er vindt een openbare [consultatie](#) plaats over een wetsontwerp voor wijziging van de Wet milieubeheer (hierna: 'Wm') ter implementatie van de herziene Europese Richtlijn hernieuwbare energie (RED2)<sup>1</sup>. Het wetsontwerp heeft hoofdzakelijk betrekking op de bepalingen uit de RED2 die zien op vervoer en houdt rekening met de afspraken over hernieuwbare transportbrandstoffen in het Klimaatakkoord. Beoogd wordt de wijzigingen van de Wm per 1 januari 2022 van kracht te laten zijn. De consultatie heeft ook betrekking op een voorgenomen aanpassing van het Besluit energie vervoer (hierna: 'Bev') voor het jaar 2021. Dit is nodig omdat de huidige verplichting uit het Bev niet verder reiken dan 2020.

In deze notitie geven de volgende brancheorganisaties, hierna gezamenlijk 'de biobrandstoffenketen', een reactie op de voorstellen:

- Nederlandse Vereniging voor Duurzame Biobrandstoffen (NVDB)
- MVO – de ketenorganisatie voor oliën en vetten
- Vereniging van Nederlandse Fabrikanten van Eetbare Oliën en Vetten (Vernof)

Gezamenlijk vertegenwoordigen deze organisaties 51 bedrijven die actief zijn in de Nederlandse biobrandstoffenketen met naar schatting een omzet van € 1,9 miljard per jaar.

De hoofdlijnen van de reactie:

- Stuur kosteneffectief op max. 25 Mton CO<sub>2eq</sub> in 2030 in de Nederlandse mobiliteitssector
- Positioneer het HBE-systeem als leidend systeem in de markt
- Zet het BKE-systeem in voor monitoringsdoeleinden en bewaking van de 6% reductieverplichting uit de Richtlijn brandstofkwaliteit
- Verhoog de jaarverplichting in 2021 naar 20,3%
- Continueer de subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen
- Continueer de dubbeltelling van alle vloeibare en gasvormige biobrandstoffen geproduceerd uit materialen die zijn vermeld op Annex IX, deel A en deel B, van de RED2
- Bied ruimte voor toenemende inzet van biobrandstoffen geproduceerd uit materialen vermeld op Annex IX, deel B, van de RED ten opzichte van het consumptieniveau in 2021
- Bied tenminste tot het niveau van de huidige limiet van 5% ruimte voor de inzet van biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen met een laag ILUC-risico (niet zijnde biobrandstoffen met een hoog ILUC-risico) en een gecertificeerd laag ILUC-risico
- Plaats biobrandstoffen geproduceerd uit 'residuen' in alle gevallen buiten de HBE conventioneel
- Zet in op een spoedige introductie van een apart systeem voor de luchtvaart en zeescheepvaart met eigen verplichting voor de inzet van hernieuwbare brandstoffen
- Breid bevoegdheden NEa uit naar alle schakels in de keten en zet in op proportionele en risico-gebaseerde inzet van deze bevoegdheden en borg dat de eisen Europees zijn geharmoniseerd

<sup>1</sup> [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

## **Belang van de sector en uitgangspunten voor beoordeling van de voorstellen**

De biobrandstoffenketen heeft in Nederland circa € 1,5 tot 2 miljard geïnvesteerd in de productie en verwerking van duurzame biobrandstoffen. In Nederland wordt momenteel bijna 2 Mton duurzame biobrandstoffen geproduceerd en de geïnstalleerde capaciteit biedt ruimte voor groei tot circa 2,7 Mton.<sup>2</sup>

De investeringen en verdere groei van de productie en inzet van biobrandstoffen in Nederland hangen sterk samen met het nationale beleid dat de inzet van deze duurzame biobrandstoffen stimuleert. De biobrandstoffenketen stelt in het verlengde hiervan de volgende algemene uitgangspunten centraal bij de beoordeling van de voorstellen:

1. **CO<sub>2</sub>-reductie:** borg een kosteneffectieve CO<sub>2</sub>-reductie in de mobiliteitssector door fossiele transportbrandstoffen geleidelijk te vervangen door duurzame biobrandstoffen.
2. **Stabiliteit:** een aantrekkelijk investeringsklimaat is afhankelijk van voorspelbaar beleid dat oog heeft voor marktstabiliteit en een groeiemarkt voor de (fysieke) inzet van biobrandstoffen verzekert,
3. **Competitiviteit:** binnen de context van een internationale markt bepalen competitieve criteria voor duurzame biobrandstoffen en duurzame grondstoffen of de beschikbare biobrandstoffen in Nederland worden ingezet.

## **Introductie**

Het wetsontwerp tot wijziging van de Wm geeft invulling aan de verplichtingen uit de RED2 met betrekking tot vervoer en aan de afspraken uit het Klimaatakkoord ten aanzien van hernieuwbare transportbrandstoffen. Beide kaders hebben van elkaar verschillende doelen, ambitieniveaus en voorwaarden. Ook heeft Nederland de verplichting om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te reduceren in sectoren die niet onder het EU ETS vallen (waaronder de mobiliteitssector). Voordat inhoudelijk op het wetsontwerp wordt ingegaan, wordt daarom eerst toegelicht hoe rekening moet worden gehouden met deze kaders.

### **1. RED2**

De RED2 bevat een algemeen bindend streefdoel voor hernieuwbare energie van tenminste 32% in 2030 en een specifieke bindende doelstelling voor lidstaten om in 2030 14% hernieuwbare energie in de transportsector te realiseren. De RED2 verplicht lidstaten om conform de in de richtlijn opgenomen methodiek te rapporteren over het realiseren van de doelen.

In een Integraal Nationale Energie- en Klimaatplan (INEK) moeten lidstaten onderbouwen welke bijdrage zij leveren aan het algemeen bindend streefdoel van 32%. Nederland richt zich op een aandeel van tenminste 27% in 2030, wat nagenoeg een verdubbeling is ten opzichte van de bindende 14%-doelstelling die Nederland in 2020 moet realiseren. In 2018 bedroeg dit aandeel overigens nog maar 7,4%.<sup>3</sup> Dit geeft dat het aandeel aanzienlijk moet worden verhoogd ten opzichte van de huidige situatie en vraagt ook om een bijdrage van de mobiliteitssector.

Het transportdoel in de RED2 van tenminste 14% in 2030 is bindend en het doel geldt op het niveau van individuele lidstaten. Deze doelstelling vormt een beperkte verhoging ten opzichte

---

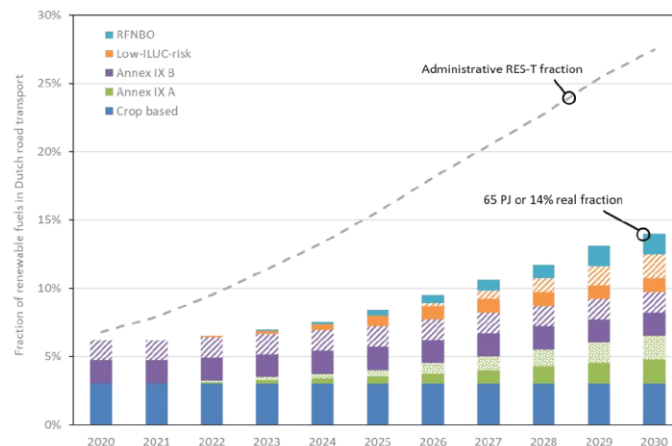
<sup>2</sup> Navigant, 2019, [Renewable fuels for Dutch transport towards 2030](#)

<sup>3</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018, [Hernieuwbare energie in Nederland 2018](#)

van de 10% transportdoelstelling die op basis van de RED<sup>4</sup> (oud) geldt voor 2020. Het is belangrijk te vermelden dat de 14% doelstelling een absolute ondergrens betreft en dat andere afspraken of doelen, zoals het behalen van het algemene streefdoel uit de RED2, aanleiding kunnen geven om hoger aandeel hernieuwbare energie in de transportsector te realiseren.

## 2. Klimaatakkoord

In het Klimaatakkoord zijn op nationaal niveau afspraken gemaakt om het centrale doel van tenminste 49% CO<sub>2eq</sub>-reductie in 2030 te realiseren. Bij het maken van de afspraken over de sector mobiliteit is uitgegaan van een maximale uitstoot van 25 Mton CO<sub>2eq</sub> in de mobiliteitssector in 2030. Dit emissieplafond voor de mobiliteitssectoren komt voort uit het Energieakkoord<sup>5</sup> en is bindend. Om dit sectordoel te realiseren is in het Klimaatakkoord een inzet van 65 PJ hernieuwbare transportbrandstoffen (incl. biobrandstoffen) in 2030 afgesproken, waarvan 60 PJ in het wegvervoer en 5 PJ in de binnenvaart. Het Klimaatakkoord realiseert hiermee een extra reductie van 2 Mton CO<sub>2eq</sub> ten opzichte van huidig beleid. Onderstaande figuur uit een recent rapport van Navigant laat zien dat wanneer de methodiek uit de RED2 voor de berekening van de transportdoelstelling wordt gevolgd, de inzet van 65 PJ hernieuwbare transportbrandstoffen in 2030 resulteert in een verdubbeling van de minimumdoelstelling van 14%.<sup>6</sup> Het Klimaatakkoord gaat dus aanzienlijk verder dan de RED2 als ondergrens voor transport voorschrijft. In hetzelfde rapport heeft Navigant becijferd dat 120 PJ hernieuwbare transportbrandstoffen nodig is om de uitstoot van de Nederlandse mobiliteitssector in 2030 tot max. 25 Mton CO<sub>2eq</sub> te beperken.



Proposed targets for renewable fuels in Dutch transport to achieve 65 PJ in 2030.

## 3. Effort Sharing Regulation

Op EU-niveau is afgesproken om in 2030 de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 40% te reduceren ten opzichte van 1990. Om tot dit doel te komen is afgesproken dat de sectoren die buiten het EU ETS vallen (de zogenaamde 'niet-ETS-sectoren'), een CO<sub>2</sub>-reductie van 30% ten opzichte van 2005 moeten realiseren.<sup>7</sup> Deze centrale doelstelling voor niet-ETS-sectoren is in de Effort Sharing Regulation

<sup>4</sup> [Richtlijn \(EU\) 2009/28/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen

<sup>5</sup> SER, 2013, [Energieakkoord voor duurzame groei](#)

<sup>6</sup> Navigant, 2019, [Renewable fuels for Dutch transport towards 2030](#)

<sup>7</sup> [Verordening \(EU\) 2018/842](#) van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030

voor Nederland vertaald naar een bindende doelstelling van 36% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030. Tussen 2021 en 2029 mag de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de niet-ETS-sectoren in een lidstaat niet hoger liggen dan de grenswaarde die wordt afgeleid uit een lineair dalend traject voor de CO<sub>2</sub>-emissies. Van de niet-ETS-sectoren heeft de mobiliteitssector het grootste aandeel in de CO<sub>2</sub>-uitstoot. In de Klimaat- en Energieverkenning 2019 heeft PBL nog becijferd dat het realiseren van de CO<sub>2</sub>-reductiedoelstelling voor niet-ETS sectoren tot en met 2030 nog buiten bereik is.<sup>8</sup> Dit geeft aan dat niet alleen de RED2 een belangrijke bijdrage van hernieuwbare energie (in mobiliteit) in 2030 verlangt van Nederland, maar dat Nederland ook in de tussenliggende periode en in 2030 zich moet richten op het realiseren van voldoende CO<sub>2</sub>-reductie in de mobiliteitssector om aan de doelstelling voor niet-ETS-sectoren te voldoen.

Naast de uitvoering van de afspraken in het Klimaatakkoord moet Nederland zich ook richten op het realiseren van het algemene streefdoel uit de RED2 en het bindend lineair reductiepad dat geldt voor niet-ETS-sectoren. Deze opgave brengt met zich mee dat Nederland meer hernieuwbare transportbrandstoffen moet inzetten dan waar de minimum transportdoelstelling uit de RED2 Nederland toe verplicht. Voor het realiseren van de hogere ambities met de inzet van hernieuwbare transportbrandstoffen die boven de doelstellingen van de RED2 uitkomen, komt Nederland een zekere beoordelingsvrijheid toe. De Nederlandse wetgever is daarbij wel gehouden om de uitwerking van de hogere ambities zoveel mogelijk conform de doelstellingen van de richtlijn in te richten (hierna: 'richtlijnconforme interpretatie'). In deze reactie wordt aangegeven waar ruimte kan worden benut, maar ook waar door een richtlijnconforme interpretatie van de RED2 beperkingen bestaan.

### **Beoordeling van de voorstellen**

Hieronder wordt eerst een algemene reactie op het wetsontwerp en de wijziging van het Bevegeven, waarna in meer detail wordt ingegaan op de voorstellen voor aanpassing van het HBE-systeem en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en het BKE-systeem. De wetgeving op lager niveau, de Algemene Maatregel van Bestuur ('AMvB') en Ministeriële Regeling zijn nog niet gepubliceerd, waardoor het voorstel niet in samenhang kan worden beoordeeld met de hierin op te nemen uitvoeringsbepalingen. In de onderstaande reactie wordt hier wel gedeeltelijk op vooruit gelopen, omdat deze zaken niet los van elkaar kunnen worden gezien.

#### **1. Algemeen**

##### CO<sub>2</sub>-reductie: stuur op max. 25 Mton CO<sub>2eq</sub> in 2030 in de mobiliteitssector

Om de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de mobiliteitssector in 2030 te beperken tot max. 25 Mton CO<sub>2eq</sub> is een slimme inzet van meerdere beleidsinstrumenten nodig om de energievraag en het energieverbruik in de mobiliteitssector te verminderen en om de resterende energievraag te verduurzamen. Het hierboven genoemde rapport van Navigant geeft de urgentie aan om in 2030 tenminste 65 PJ hernieuwbare transportbrandstoffen in te zetten, maar laat ook zien dat er meer hernieuwbare transportbrandstoffen beschikbaar zijn en – naar verwachting – nodig zijn om de doelstelling te realiseren. Dit vraagt om monitoring van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de Nederlandse mobiliteitssector en om raming van de effecten van de CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen. Daarbij moet aandacht zijn voor het feit dat het beleidsinstrument (zoals het HBE-systeem) de inzet van hernieuwbare transportbrandstoffen kan stimuleren die niet meetellen voor het bereiken van de nationale CO<sub>2</sub>-doelstelling (zoals de inzet van biobrandstoffen in lucht- en zeescheepvaart). Dit moet worden geadresseerd in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) en – indien de KEV hiertoe aanleiding geeft – moet de inzet van hernieuwbare transportbrandstoffen worden versneld en

---

<sup>8</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, 2019, [Klimaat- en Energieverkenning 2019](#)

verhoogd. De RED2 en afspraken uit het Klimaatakkoord zijn gericht op het behalen van de doelstellingen in 2030. Het is echter ook noodzakelijk om in de tussenliggende periode de CO<sub>2</sub>-uitstoot zo veel mogelijk te beperken, zodat niet onnodig wordt ingeteerd op het koolstofbudget. Hiermee positioneert Nederland zich ook als koploper in Europa en wordt de innovatiekracht van de Nederlandse biobrandstoffenketen vergroot. Tenminste zal Nederland moeten voldoen aan het lineaire CO<sub>2</sub>-reductiepad voor niet-ETS-sectoren dat kan worden afgeleid uit de Effort Sharing Regulation.

- *De biobrandstoffenketen roept op om de doelstelling van max. 25 Mton CO<sub>2eq</sub> in 2030 in de mobiliteitssector centraal te stellen. Op basis van monitoring van de CO<sub>2</sub>-emissies en zorgvuldige raming van de effecten van reducerende maatregelen zal – indien nodig – het ambitieniveau voor de inzet van hernieuwbare transportbrandstoffen (incl. duurzame biobrandstoffen) uit het Klimaatakkoord naar boven moeten worden bijgesteld. Ook moet in de tussenliggende periode de inzet van duurzame biobrandstoffen worden gemaximeerd teneinde klimaatverandering tegen te gaan en de ontwikkeling van en innovatie in de Nederlandse biobrandstoffenketen te stimuleren.*

Voortzetting HBE-systeem maakt CO<sub>2</sub>-reductie, stabiliteit, competitiviteit mogelijk

Het voorgestelde HBE-systeem stimuleert de inzet van hernieuwbare energie in de mobiliteitssector (en in de verwarming- en koelingsector) op basis van energie-inhoud en sluit goed aan bij de verplichtingen op grond van de RED2. Bovendien kunnen binnen dit systeem competitieve criteria worden gesteld voor de inzet van duurzame biobrandstoffen en verschaft de sturing op energie-inhoud de meeste zekerheid en voorspellende waarde over het realiseren van de klimaatdoelen en -afspraken voor de mobiliteitssector. Bovendien wordt hiermee ook gestuurd op CO<sub>2</sub>-reductie over gehele keten van de hernieuwbare brandstoffen, omdat de brandstoffen onder het HBE-systeem een minimale ketenreductie ten opzichte van fossiele brandstoffen moeten behalen. Voor duurzame biobrandstoffen geldt dat zij tenminste een 50% CO<sub>2</sub>-reductie moeten realiseren (op basis van een well-to-wheel benadering).

De jaarverplichting moet in 2030 garanderen dat een inzet van 65 PJ in het wegvervoer en de binnenvaart wordt gerealiseerd. Om de biobrandstoffenketen voldoende investeringszekerheid te bieden moet het groeipad voor de jaarverplichting vanaf 2022 ook borgen dat de absolute (fysieke) inzet van hernieuwbare transportbrandstoffen (incl. biobrandstoffen) jaarlijks lineair toeneemt. Een lineair groeipad voor hernieuwbare transportbrandstoffen sluit ook aan bij het CO<sub>2</sub>-reductiepad dat Nederland op grond de Effort Sharing Regulation richting 2030 moet aanhouden. Bij voorkeur wordt het groeipad voor een langere termijn dan tot 2030 vastgesteld, aangezien de terugverdientijd voor de investering in een nieuwe productiefaciliteit voor biobrandstoffen een periode van 10 jaar ruimschoots overschrijdt.

Met betrekking tot het jaar 2021 is het onwenselijk dat de lineaire groei die vanaf 2019 is ingezet wordt afgezwakt. Voortzetting van de groeitrend resulteert in een jaarverplichting van 20,3% in 2021, toont ambitie en zorgt voor een zekere stabiliteit. Aanpassing van de trend per 2022 ligt meer voor de hand, omdat dan ook meer ingrijpende veranderingen worden doorgevoerd. Bijkomend voordeel van een latere aanpassing van de trend – bij een lineair oplopend groeipad en dezelfde doelstelling voor 2030 – is dat dit ook resulteert in de extra inzet van hernieuwbare transportbrandstoffen in de tussenliggende jaren.

Het HBE-systeem is een beproefd systeem, waar de (bio)brandstoffenketen en Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) ruimschoots ervaring mee hebben opgedaan en dat door de jaren steeds

verder is verbeterd. Dit biedt investeringszekerheid voor de biobrandstoffensector en maakt ook dat de naleving van de verplichtingen door de marktpartijen handhaafbaar en uitvoerbaar is.

- *Continueer het HBE-systeem als het leidende systeem in de markt en stel de jaarverplichting tenminste tot en met 2030 vast. De biobrandstoffenketen pleit voor een groepspad dat tenminste lineair oploopt, waarbij jaarlijks een fysieke toename van biobrandstoffen wordt geborgd en in 2030 tenminste een fysieke inzet van 65 PJ hernieuwbare brandstoffen (incl. biobrandstoffen) in het wegvervoer en de binnenvaart wordt gerealiseerd. Verder is de biobrandstoffenketen van mening dat voor het jaar 2021 de jaarverplichting op 20,3% moet worden vastgesteld, zodat de huidige trendmatige groei wordt voortgezet.*

#### BKE-systeem is geen beproefd systeem

Het voorgestelde BKE-systeem gaat uit van een reductieverplichting en beloont de inzet van hernieuwbare en fossiele transportbrandstoffen op basis van CO<sub>2</sub>-emissies over de gehele keten (van well-to-wheel). Het voorgestelde systeem wordt op wezenlijke onderdelen aangepast ten opzichte van het huidige BKE-systeem. Het huidige BKE-systeem kende tot 2020 alleen een rapportageverplichting voor brandstofleveranciers en is in 2020 uitgebreid met een reductieverplichting. Hiermee kan worden geborgd dat de brandstofleveranciers in Nederland aan de 6% reductieverplichting uit de Richtlijn brandstofkwaliteit<sup>9</sup> voldoen. Omdat de jaarverplichting (onder het HBE-systeem) relatief hoog is ten opzichte van de reductieverplichting (onder het BKE-systeem), is de verwachting dat de markt geen extra inspanningen hoeft te leveren om aan de reductieverplichting te voldoen.

Bij invoering van een ambitieuzere reductieverplichting kan in de markt een (aanvullende) prikkel ontstaan om de CO<sub>2</sub>-intensiteit van brandstoffen te verlagen c.q. om betere CO<sub>2</sub>-prestaties inzichtelijk te maken. Het BKE-systeem gaat uit van een levenscyclusanalyse (LCA) om de CO<sub>2</sub>-intensiteit te bepalen. Er kunnen standaardwaarden ('default values') worden gebruikt, die behoudend zijn vastgesteld, maar ook kunnen actuele waarden ('actual values') worden vastgesteld op basis van de LCA-methode. Onder het HBE-systeem wordt deze benadering ook gebruikt, maar slechts om aan te tonen dat biobrandstoffen voldoen aan de minimale broeikasgasemissiereductiecriteria (tenminste een ondergrens van 50% CO<sub>2</sub>-reductie ten opzichte van de referentiewaarde). Het BKE-systeem stuurt volledig op de LCA, waarbij iedere verbetering van de broeikasgasintensiteit een zekere marktwaarde vertegenwoordigt. Het is de vraag of de LCA-wetenschap voldoende robuust is voor een dergelijk sturingsmechanisme. Ervaringen in andere sectoren om te komen tot 'Product Environmental Footprint Category Rules' (PEFCR's) leren dat een beproefde LCA-methode jaren van ontwikkeling en pilots vergt, waarbij hoge eisen worden gesteld aan de rekenregels, datakwaliteit en verificatie. Bovendien betekent het sturen op CO<sub>2</sub>-intensiteit niet dat ook daadwerkelijk meer biobrandstoffen met een lagere CO<sub>2</sub>-intensiteit worden ingezet. Het systeem geeft immers een prikkel voor de goedkoopste optie. Dat kan ertoe leiden dat de markt kiest om (meer) brandstoffen in te zetten die weliswaar beter presteren dan de ondergrens, maar een relatief hoge CO<sub>2</sub>-intensiteit hebben.

Specifiek voor biobrandstoffen geldt dat zij slechts aan de reductieverplichting kunnen bijdragen, wanneer tenminste aan de ondergrens van 50% CO<sub>2</sub>-reductie ten opzichte van fossiele brandstoffen voldoen (net zoals onder het HBE-systeem). Een dergelijke hoge ondergrens geldt niet voor 'betere fossiele brandstoffen', die ook kunnen bijdragen aan de reductieverplichting en

---

<sup>9</sup> [Richtlijn \(EU\) 98/70/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof

slechts beter hoeven te presenteren dan de uitgangswaarde. Hiermee ontstaat een ongelijkheid tussen verschillende opties.

Bij een ambitieuze reductieverplichting kan het BKE-systeem dus van grote invloed zijn op de stabiliteit en competitiviteit van de Nederlandse markt voor duurzame biobrandstoffen. Het voorgestelde BKE-systeem geeft, met name bij een relatief ambitieuze reductieverplichting ten opzichte van de jaarverplichting (HBE-systeem), brandstofleveranciers meer directe prikkels om de CO<sub>2</sub>-intensiteit te verbeteren. Het voorstel is apart verhandelbare BKE's in het leven te roepen met een apart handelssysteem. Dit maakt het systeem complexer en moeilijker handhaafbaar, zonder dat reeds ervaring is opgedaan met de reductieverplichting onder het huidige BKE-systeem. Bij een relatief lage reductieverplichting is het BKE-systeem vooral van waarde om de CO<sub>2</sub>-intensiteit inzichtelijk te maken en wordt wellicht geborgd dat de CO<sub>2</sub>-intensiteit van brandstoffen op de Nederlandse markt gemiddeld genomen niet onder een bepaalde ondergrens uitkomt. Vraag die dan opkomt is hoe complex het systeem moet zijn om dit doel te bereiken. Bovendien houdt uitbreiding van het systeem een administratieve belasting voor het bedrijfsleven in en gaan hier aanzienlijke ontwikkelingskosten en uitvoeringslasten mee gepaard. Dit is alleen gerechtvaardigd wanneer aanpassing van het BKE-systeem noodzakelijk en proportioneel wordt bevonden.

- *De biobrandstoffenketen heeft grote bedenkingen bij de aanpassing van het huidige BKE-systeem per 1 januari 2022 zonder dat reeds ervaring is opgedaan met de reductieverplichting onder het huidige BKE-systeem. De biobrandstoffenketen heeft een sterke voorkeur voor het hanteren van één robuust systeem dat marktzekerheid creëert. De inzet van het huidige BKE-systeem voor monitoringsdoeleinden kan desalniettemin relevante inzichten geven. Bovendien borgt het huidige BKE-systeem dat de markt voldoet aan de 6% reductieverplichting, die geldt op grond van de Richtlijn brandstofkwaliteit. Tenminste zou de mogelijkheid moeten worden gelaten om de voorgenomen wijziging van titel 9.8 van de Wm op een later moment (bij Koninklijk Besluit) in werking te laten treden.*

## **2. HBE-systeem (titel 9.7 Wm)**

Hieronder wordt ingegaan op een aantal kernzaken ten aanzien van de voorgenomen aanpassing van het HBE-systeem. Voor meer specifieke punten wordt artikelsgewijs een toelichting gegeven in bijlage 1.

### Continuering subdoelstelling en dubbeltelling

Het is wenselijk dat de toenemende inzet van biobrandstoffen voornamelijk bestaat uit biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen en overige geavanceerde biobrandstoffen. Dit ligt ook in het verlengde van de afspraken uit het Klimaatakkoord. Dit vraagt om stabiel beleid met competitieve criteria voor de inzet van deze groep biobrandstoffen. De criteria moeten borgen dat het voldoende aantrekkelijk is voor brandstofleveranciers om deze biobrandstoffen in Nederland in te zetten. Competitieve criteria stimuleren bovendien aan de aanbodkant dat wordt geïnvesteerd in de mobilisatie van de grondstoffen en conversietechnologieën. De huidige Nederlandse marktcondities hebben een bewezen positief effect op de productie en verwerking van deze groep biobrandstoffen in Nederland. Naast de directe en indirecte werkgelegenheid en economische groei die dit Nederland oplevert, is de productie en verwerking van deze biobrandstoffen in Nederland ook een aanjager voor de ontwikkeling van de biobased economy en circulaire economie. Het is van belang dat de reeds gedane investeringen worden beschermd.

Het aantrekkelijke investeringsklimaat in Nederland voor biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen en overige geavanceerde biobrandstoffen is het directe gevolg van de

dubbeltellingsregeling voor bepaalde biobrandstoffen (geproduceerd uit materialen vermeld op Annex IX, deel A en deel B, van de RED2) en de subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen (geproduceerd uit materialen vermeld op Annex IX, deel A, van de RED2). Deze extra prikkels zijn doelmatig en effectief. Voortzetting van deze instrumenten is van groot belang en draagt bij aan marktstabiliteit. De subdoelstelling en dubbeltelling creëren een extra waarde voor deze groep biobrandstoffen binnen een zeer competitieve en internationale markt. De economische prikkels vragen ook om een goed geborgde naleving van de eisen en om traceerbaarheid van de brandstoffen in de keten. Ongewenste effecten in de keten moeten effectief worden voorkomen. Er wordt momenteel door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) een integrale ketenanalyse uitgevoerd met het doel de naleving en traceerbaarheid verder te kunnen vergroten en waarbij bijzondere aandacht is voor deze groep biobrandstoffen. Dit proces moet betrekken het vertrouwen geven om de dubbeltellingsregeling en de subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen te continueren.

- *De biobrandstoffenketen verwelkomt de juridische basis in wetsontwerp voor continuering van de dubbeltellingsregeling en de subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen en roept op om hier in de AMvB ook concreet uitvoering aan te geven. De hoogte van de subdoelstelling moet worden gezien in samenhang met de impactanalyse die door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) wordt uitgevoerd, maar zal tenminste in overeenstemming moeten zijn met het minimumniveau uit de RED2.*

#### Bijdrage van biobrandstoffen geproduceerd uit materialen vermeld op Annex IX, deel B, van de RED2

De RED2 bepaalt dat voor de realisatie van de 14% transportdoelstelling de inzet van biobrandstoffen uit materialen vermeld op Annex IX, deel B, van de RED2 in 2030 niet hoger mag zijn dan 1,7% van het bruto-energieverbruik waarover het transportdoel wordt berekend (enkelvoudig). Het gaat specifiek om de grondstoffen gebruikt frituurvet en dierlijke vetten (cat. I en cat. II). De limiet geldt uitsluitend voor het realiseren van de transportdoelstelling in 2030, maar niet voor de realisatie van het algemene streefdoel uit de RED2, de doelstelling uit de Effort Sharing Regulation en de centrale CO<sub>2</sub>-doelstelling van het Klimaatakkoord. Ook bepaalt de RED2 niets over de toepassing van de limiet in de jaren voorafgaand aan 2030. In het wetsontwerp wordt een juridische basis gecreëerd om de inzet van deze groep biobrandstoffen vanaf 2022 te kunnen limiteren. Of deze groep biobrandstoffen daadwerkelijk wordt gelimiteerd en – zo ja – in welke jaren en op welk niveau zijn onderdeel van de AMvB.

Hoewel dit niet in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp wordt benoemd, kunnen lidstaten op basis van de RED2 gemotiveerd van de limiet afwijken op grond van de beschikbaarheid van grondstoffen. Dit geeft aan dat zorgen over de beperkte beschikbaarheid van deze groep grondstoffen – en het optreden van ongewenste effecten als gevolg daarvan – de reden zijn voor opname van de limiet in de RED2. Dat deze groep biobrandstoffen bijzondere aandacht verdient, blijkt ook uit het internationaal strafrechtelijk onderzoek naar een aantal partijen uit deze biobrandstofketen. Daarbij moet worden aangetekend dat het simpelweg limiteren van deze groep biobrandstoffen weliswaar de totale vraag beperkt, maar hiermee het risico op het optreden van ongewenste effecten niet wordt geadresseerd. Tegelijkertijd heeft een limiet een zeer nadelige invloed op de business case van bedrijven die in deze waardeketen actief zijn. Het gaat om veel bedrijven die in Nederland zijn gevestigd. Als eerder aangegeven, hebben lidstaten een zekere ruimte om een hoger aandeel van deze groep biobrandstoffen na te streven (zowel in 2030 als de jaren ervoor). Een richtlijnconforme interpretatie vraagt er echter



wel om dat de zorgen over beperkte beschikbaarheid en ongewenste effecten adequaat worden geadresseerd.

Met het oog op de korte termijn is het relevant dat de inzet van deze biobrandstoffen in veel lidstaten nog onder het niveau van 1,7% ligt. In het geval van Nederland en een aantal andere landen ligt dit anders. Het aandeel van deze groep biobrandstoffen in Nederland was in 2018 reeds 3,3% (enkelvoud).<sup>10</sup> De verwachting is dat als de huidige trend zich voortzet, dit aandeel toeneemt tot ruim 6% (enkelvoud) in 2020. De beschikbaarheid van grondstoffen vormt momenteel in de Nederlandse markt geen beperkende factor. De afspraken uit het Klimaatakkoord zetten ook in op een toenemende inzet van o.a. deze biobrandstoffen. Toepassing van een limiet op korte termijn die de trendmatige groei van de fysieke inzet van deze biobrandstoffen doorbreekt, zou direct tot een grote marktverstoring leiden. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat investeringen in deze groep in belangrijke mate zijn gebaseerd op de verwachting dat de fysieke inzet van deze biobrandstoffen in Nederland de komende jaren geleidelijk toeneemt. Ervan uitgaande dat op korte termijn de aanbevelingen uit de integrale ketenanalyse van het ministerie van I&W ter hand worden genomen, moet in de jaren vanaf 2022 tenminste enige ruimte worden geboden voor enige fysieke toename van deze biobrandstoffen. Dit getuigt van consequent overheidsbeleid dat de investeringen in deze waardeketen beschermt.

Met het oog op de lange termijn moet ook de aandacht uitgaan naar monitoring van de beschikbaarheid van grondstoffen. Dit is in breder verband reeds van belang bij de ontwikkeling van een duurzaamheidskader voor biomassa op basis van de afspraken in het Klimaatakkoord. Een gegeven is dat door de toenemende vraag naar deze biobrandstoffen de ketens ook beter worden georganiseerd en de inzameling van afvalvetten worden geoptimaliseerd. Als het benutten van de economische kansen wordt gestimuleerd, neemt daarmee ook de beschikbaarheid van de grondstoffen verder toe. Op basis van monitoring in combinatie met een goed geborgde naleving van de eisen en traceerbaarheid van de biobrandstoffen in de keten, moet worden geëvalueerd of een limiet op de lange termijn wenselijk en noodzakelijk is en – zo ja – welk niveau recht doet aan de ambities die Nederland zichzelf heeft gesteld. Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat de bovengrens van 1,7% uit de RED2 uitsluitend is gekoppeld aan een minimale transportdoelstelling van 14%. Mits aan de voornoemde randvoorwaarden wordt voldaan, rechtvaardigt het nastreven van een hoger aandeel ook de inzet van meer biobrandstoffen geproduceerd uit materialen vermeld op Annex IX, deel B, van de RED2.

Tot slot dient in dit verband ook rekening te worden gehouden met het voorstel om de opt-in regeling voor de luchtvaart en (zee)scheepvaart te continueren. Wanneer biobrandstoffen geproduceerd uit Annex IX, deel B, van de RED2 succesvol worden ingezet in deze internationale sectoren en de limiet hierop van toepassing is, dan neemt hiermee de ruimte af voor de fysieke inzet van deze biobrandstoffen in het wegvervoer en de binnenvaart. Toepassing van de limiet op de biobrandstoffen die worden ingezet in deze internationale sectoren is dan ook niet gerechtvaardigd.

- *De biobrandstoffenketen acht de invoering van een limiet op biobrandstoffen geproduceerd uit materialen vermeld op Annex IX, deel B, van de RED2 ongewenst. Goed geborgde naleving van de eisen aan deze groep biobrandstoffen, traceerbaarheid in de keten en monitoring van de beschikbaarheid moeten tenminste ruimte bieden voor een zekere fysieke toename na*

---

<sup>10</sup> Nederlandse Emissieautoriteit, 2019, [Rapportage Energie voor Vervoer in Nederland 2018](#)

2021. Bovendien moeten deze maatregelen de ruimte bieden voor Nederland om een niveau na te streven dat in 2030 ruim boven het huidige consumptieniveau ligt. Te allen tijde moet worden voorkomen dat de limiet in een jaar wordt vastgesteld op een niveau dat ligt onder het niveau dat reeds is bereikt in de jaren vóór invoering. De inzet van deze biobrandstoffen in de internationale luchtvaart en (zee)scheepvaart moeten worden uitgesloten van deze limiet.

Behoud ruimte voor inzet biobrandstoffen met een (gecertificeerd) laag ILUC-risico

In art. 6.7.4.6, lid 1, Wm (nieuw) wordt de keuze gemaakt om biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen met een hoog ILUC-risico niet op te nemen in één van de HBE-categorieën. Hiermee is bedoeld dat deze groep biobrandstoffen bij inboeking niet voor een HBE in aanmerking komen. Dit is een aanzienlijke aanscherping ten opzichte van de ruimte die de RED2 voor deze biobrandstoffen biedt. Met deze ingrijpende beleidskeuze worden (kennelijk) zorgen over het intreden van een ILUC-risico geadresseerd. Deze ingrijpende beslissing betekent de facto dat deze aantoonbaar duurzame biobrandstoffen – binnen de werking van het HBE-systeem – geen toegang meer wordt verschaft tot de Nederlandse markt. Dit valt slechts te rechtvaardigen wanneer de inzet van duurzame biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen met een laag ILUC-risico of gecertificeerd laag ILUC-risico, tenminste mogelijk blijft tot het huidige niveau van 5%. De verwachting is dat een inzet van 5% of meer niet volledig kan worden gerapporteerd voor naleving van de verplichtingen uit de RED2. Echter, de inzet telt wel volledig mee voor andere klimaatdoelstellingen. Een vraag die nog opkomt is hoe een limiet van 5% past binnen een richtlijnconforme uitleg van de RED2 en de afspraken uit het Klimaatakkoord. Wanneer je centraal stelt dat de aanleiding voor de limiet bestaat uit zorgen over het intreden van het ILUC-risico en de verhoogde ambities van Nederland vragen om een kosteneffectieve inzet van duurzame biobrandstoffen, dan kan enige groeiruimte voor de inzet van duurzame biobrandstoffen met een laag ILUC-risico of een gecertificeerd laag ILUC-risico worden gerechtvaardigd. Een limiet van tenminste 5% doet bovendien recht aan de investeringen die o.a. door de biobrandstoffenketen zijn gedaan en biedt ook economische kansen voor de internationale agrarische sector om de opbrengsten van de huidige beschikbare landbouwgrond te verhogen. Toepassing van nieuwe technieken (zoals blockchain) en aanvullende certificeringen (zoals low ILUC-risk certificering) moeten worden gestimuleerd om de zorgen in de maatschappij over het intreden van het ILUC-risico weg te nemen. Succesvolle uitrol hiervan kan kansen bieden om bestaande waardeketens beter te benutten en om nieuwe duurzame agroketens te ontwikkelen.

- *De biobrandstoffenketen roept op om de inzet van duurzame biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen met een laag ILUC-risico of gecertificeerd laag ILUC-risico tenminste mogelijk te maken tot een niveau van 5%. Hier dient in de AMvB invulling aan te worden geven.*

Biobrandstoffen uit residuen moeten buiten de HBE conventioneel worden geplaatst

In de AMvB zal de inzet van de HBE conventioneel om aan de jaarverplichting te voldoen naar verwachting worden gelimiteerd. Onder de HBE conventioneel zijn o.a. biobrandstoffen opgenomen die zijn geproduceerd uit 'residuen' van de productie of verwerking van voedsel- en voedergewassen. Alleen de residuen vermeld op Annex IX, deel A, van de RED2 zijn hiervan uitgezonderd. Op basis van art. 26(1) jo. 2(40) van de RED2 worden 'residuen' expliciet uitgezonderd van de limiet op biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen. Art. 2(43) van de RED2 definieert 'residu' als: 'een stof die niet het rechtstreekse doel van een productieproces zijnde eindproduct is; het vormt geen hoofddoel van het productieproces en het proces is niet opzettelijk gewijzigd voor het produceren ervan'. Een stof kan dus een residu zijn zonder dat de

stof is opgenomen in Annex IX van de RED2. Het wetsontwerp geeft hiermee een niet-richtlijnconforme uitleg aan de definities in de RED2. Op basis van de definities in de RED2 behoren biobrandstoffen geproduceerd uit residuen te worden ingedeeld in de HBE overig, dan wel in de HBE geavanceerd wanneer het materiaal is of wordt opgenomen in Annex IX, deel A, van de RED2, dan wel in de toekomst in de HBE vet en olie wanneer het materiaal wordt opgenomen in Annex IX, deel B, van de RED2.

Overweging 117 van de RED2 verduidelijkt verder dat residuen moeten worden onderscheiden van bijproducten (de Engelstalige versie spreekt van 'co-producten'). Bijproducten zijn (mede) een hoofddoel van de teelt van een gewas en residuen niet. Gevolg hiervan is dat bij residuen ook geen sprake is van een ILUC-risico, waardoor ook geen aanleiding bestaat om biobrandstoffen geproduceerd uit 'residuen' onder de HBE conventioneel te plaatsen en te limiteren. Dit wordt bevestigd door de wijze waarop in de RED2 CO<sub>2</sub>-emissies worden toegerekend aan de componenten van een gewas. In tegenstelling tot bijproducten worden aan residuen geen teelt gerelateerde CO<sub>2</sub>-emissies toegerekend. Dit strookt met de wijze waarop limiet in de RED2 wordt toegepast (niet op residuen), maar hier wijkt het wetsontwerp zonder nadere motivatie in de Memorie van Toelichting van af.

Bij de laatste wijziging van titel 9.7 van de Wm in 2017 heeft een ruime Kamermeerderheid nog een amendement aangenomen op grond waarvan o.a. residuen van landbouwgewassen zijn uitgezonderd van de huidige HBE conventioneel.<sup>11</sup> Hiermee is toen alsnog een richtlijnconforme uitleg gegeven aan de RED (oud)<sup>12</sup>. Dat residuen van de limiet zijn uitgezonderd maar bijproducten van landbouwgewassen niet, is in 2019 nog bevestigd door de (toenmalig) Staatssecretaris in antwoord op schriftelijke vragen van de VVD.<sup>13</sup> Dit geeft aan dat ook geen politiek draagvlak bestaat om alsnog biobrandstoffen uit residuen in de HBE conventioneel op te nemen.

Residuen afkomstig uit de agrarische sector bieden veel potentie voor de productie van nieuwe innovatieve biobrandstoffen en andere toepassingen. Door limitering van deze groep residuen is de Nederlandse markt voor deze biobrandstoffen niet competitief. Hierdoor zullen de biobrandstoffen niet in Nederland worden ingezet en wordt innovatie in de sector geremd. Dit staat haaks op de noodzaak om de duurzame grondstoffenbasis voor biobrandstoffen en andere biobased toepassingen te verbreden.

- *De biobrandstoffenketen doet dringend een oproep om het wetsontwerp zodanig aan te passen dat biobrandstoffen geproduceerd uit 'residuen' nooit in de HBE conventioneel worden ingedeeld. Dit kan worden bewerkstelligd door 'of residu' te schrappen uit art. 9.7.4.6, lid 1, sub a, onder 2, Wm (nieuw). Ter verduidelijking kan worden overwogen om in art. 9.7.4.6, lid 1, sub d, Wm (nieuw) een categorie toe te voegen: "indien de geleverde biobrandstof is geproduceerd uit een residu van de productie of verwerking van voedsel- of voedergewassen, niet zijnde de grondstoffen, genoemd in bijlage IX, deel A of deel B, van de richtlijn hernieuwbare energie".*

Nationale lijst 'industrieel afval' (Annex IX, deel A, sub d, van de RED2)

Op grond van art. 28(6) van de RED2 is de Europese Commissie bevoegd om aan de delen A en B van Annex IX van de RED2 grondstoffen toe te voegen, maar niet te schrappen. De Europese

---

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 34717, nr. 22, 4 december 2017, [Amendement van de leden Ziengs en Von Martels over het niet limiteren van niet-conventionele biobrandstoffen die aan de duurzaamheidseisen voldoen](#)

<sup>12</sup> Zoals aangepast door de [Richtlijn \(EU\) 2015/1513](#)

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 21501-08-780, 25 juni 2019, [Beantwoording schriftelijk overleg Milieuraad 26 juni 2019](#)

Commissie is niet bevoegd om grondstoffen te schrappen, omdat dit afbreuk doet aan rechtszekerheid en investeringszekerheid. Ten aanzien van de categorie 'industriële afval' (Annex IX, deel, A, sub d, van de RED2) wordt in art. 9.7.4.6, lid 1, sub b, onder 2, Wm (nieuw) als aanvullende eis gesteld dat het materiaal op een bij Ministeriele Regeling vast te stellen lijst van materialen moet voorkomen. Dit is een voortzetting van de huidige situatie. Het is van belang dat dezelfde rechtszekerheid en investeringszekerheid wordt geboden ten aanzien van biobrandstoffen geproduceerd uit materialen die op deze nationale lijst voorkomen. Dat betekent dat het onwenselijk is dat materialen die eenmaal op deze lijst zijn opgenomen op een later moment worden verwijderd.

- *De biobrandstoffenketen roept daarom op in art. 9.7.4.6, lid 1, sub b, onder 2 Wm (nieuw), dan wel in de toelichting daarop, te verduidelijken dat in overeenstemming met de bedoeling van de RED2, de Minister uitsluitend materialen aan deze nationale lijst zal toevoegen en niet zal schrappen.*

#### De luchtvaart en zeescheepvaart vragen om een apart systeem met een eigen verplichting

Het wetsontwerp behoudt de mogelijkheid om biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen geleverd aan de luchtvaart en scheepvaart (binnen- en zeevaart) te kunnen inboeken (de zogenaamde 'opt-in regeling'). Tegelijkertijd is bepaald dat deze brandstoffen categoriaal of per specifieke brandstofsoort kunnen worden uitgesloten van inboeking. Ook wordt een juridische basis gecreëerd voor toepassing van een meervoudige telling voor deze brandstoffen (m.u.v. brandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen). Omdat de jaarverplichting niet geldt voor leveringen luchtvaart en zeevaart maar de geleverde hernieuwbare brandstoffen wel kunnen worden ingeboekt in ruil voor HBE's, wordt de prijs voor de HBE's verlegd naar het wegvervoer en de binnenvaart. Bovendien neemt als gevolg van deze opt-in regeling de voorspelbaarheid van de bijdrage van hernieuwbare transportbrandstoffen aan diverse doelstellingen af, omdat de inzet van hernieuwbare brandstoffen in deze internationale sectoren niet wordt toegeschreven naar nationale klimaat- en energiedoelen. Toepassing van een meervoudige telling versterkt dit effect.

- *De biobrandstoffenketen stelt zich op het standpunt dat een principiële keuze moet worden gemaakt om voor de zeevaart en luchtvaart een apart systeem met eigen verplichting voor de inzet van hernieuwbare energiebronnen (incl. biobrandstoffen) in te voeren en dat deze aparte systemen op de kortst mogelijke termijn moeten worden ingevoerd.*

#### Elektriciteit geleverd aan vervoer

In het wetsontwerp blijft ook de mogelijkheid bestaan om bepaalde vormen van hernieuwbare energie te kunnen inboeken in ruil voor HBE's zonder dat de partij die de energie op de markt brengt aan een jaarverplichting hoeft te voldoen. Dit roept vragen op in het geval van elektriciteit geleverd aan vervoer, met name wanneer het hernieuwbare aandeel wordt bepaald op basis van het landelijk gemiddelde in het elektriciteitsnet. De inboeking van elektriciteit levert de leveranciers inkomsten op (uit de HBE's die zij kunnen verhandelen). De prijs wordt betaald door bedrijven met een jaarverplichting en wordt, waar mogelijk, doorbelast via brandstofprijzen. Simpel gezegd betalen de benzine- en dieselrijders dus mee voor de elektriciteit geleverd aan vervoer. Wanneer je uitgaat van het nationaal gemiddelde hernieuwbare energie in het elektriciteitsnet om het hernieuwbare aandeel vast te stellen, dan geeft het HBE-systeem ook geen prikkel om de elektriciteit te verduurzamen. Bovendien wordt de opwekking van het hernieuwbare deel van de elektriciteit reeds gesubsidieerd via de SDE+-regeling. Er vindt dus een stapeling plaats van twee beleidsinstrumenten voor de stimulering van hernieuwbare energie. Op basis van het huidige Bev kan vloeibare, gasvormige of hernieuwbare brandstof slechts

worden ingeboekt wanneer hiervoor geen exploitatiesubsidie (i.e. SDE+-subsidie) voor is betaald. Het valt niet in te zien waarom deze lijn niet ook wordt gehanteerd voor het inboeken van elektriciteit.

Elektriciteit geleverd aan vervoer telt weliswaar mee voor het 14% transportdoel uit de RED2, maar wanneer wordt uitgegaan van het landelijk gemiddelde in het elektriciteitsnet, dan levert de inzet van elektriciteit in vervoer geen extra bijdrage aan het algemene streefdoel. De bijdrage telt immers al mee binnen de elektriciteitssector en kan niet dubbel worden meegeteld voor hetzelfde doel. Voor het realiseren van de CO<sub>2</sub>-reductie doelstellingen valt hernieuwbare elektriciteit bovendien onder het EU ETS en de bijdrage aan de mobiliteitssector van het hernieuwbare deel van de elektriciteit kan dus ook niet worden meegeteld voor de verplichting op grond van Effort Sharing Regulation. De inboeking van elektriciteit kan slechts bijdragen aan deze doelen wanneer wordt geborgd dat het hernieuwbare deel van de ingeboekte elektriciteit additioneel is opgewekt en niet ook elders wordt geclaimd. Vooralsnog ontbreken de instrumenten om dit aan te tonen.

In het wetsontwerp is er reeds voor gekozen om 'elektriciteit geleverd aan spoorvoertuigen', maar ook om 'brandstof op basis van hergebruikt koolstof' niet voor inboeking in aanmerking te laten komen. Dit geeft aan dat er zekere mate van beoordelingsvrijheid bestaat om bepaalde vormen van energie voor vervoer niet voor inboeking in aanmerking te laten komen, met name wanneer inboeking geen directe prikkel geeft voor extra inzet van hernieuwbare energie.

- *De biobrandstoffenketen is van mening dat de mogelijkheid uit het wetsontwerp moet worden geschrapt om elektriciteit geleverd aan vervoer in te boeken. Dit geldt in het bijzonder voor de situatie dat het HBE-systeem geen directe prikkel geeft om de elektriciteit te verduurzamen en/of reeds exploitatiesubsidie is betaald.*

#### Uitbreiding jaarverplichting naar binnenvaart

Door de uitbreiding van de jaarverplichting naar de binnenvaart gaan de afnemers van de (benzine en) diesel in de binnenvaart via de brandstofprijzen bijdragen aan de verduurzaming van de sector. Hiermee verdwijnt het vrijwillige karakter van de huidige opt-in regeling op basis van hernieuwbare energie geleverd aan de scheepvaart kan worden ingeboekt.

- *De biobrandstoffenketen steunt de juridische basis voor uitbreiding van de jaarverplichting naar de binnenvaart en roept op hier in de AMvB concreet invulling aan te geven.*

#### Impact van uitbreiding reikwijdte jaarverplichting buiten vervoer

De voorgestelde uitbreiding van de HBE-systematiek heeft zowel betrekking op de berekening van het bruto-eindverbruik van benzine en diesel waarover de jaarverplichting wordt berekend als op de mogelijkheden voor het inboeken van hernieuwbare energie. Met name waar het bestemmingen buiten de transportsector betreffen (aan de verwarming- en koelingsector), is de impact van deze beleidskeuze niet inzichtelijk gemaakt. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat het bruto-eindverbruik van benzine en diesel buiten de mobiliteitssector verwaarloosbaar is. Om de effecten goed te kunnen inschatten is het van belang om precies te weten wat de gevolgen zijn van deze beleidskeuze en moet ook inzicht worden gegeven in de additionele ruimte die wordt gecreëerd voor inboeking van hernieuwbare energie buiten vervoer. Dit draagt bij aan de voorspelbaarheid van het beleid.

- *In beginsel staat de biobrandstoffenketen positief tegenover uitbreiding van de jaarverplichting voor wat betreft de leveringen van benzine en diesel buiten de mobiliteitssector. Om de impact tijdig te kunnen overzien, in het bijzonder van de*

*mogelijkheden om hernieuwbare energie (incl. biobrandstoffen) geleverd buiten vervoer, is het gewenst dat eerst een impactanalyse wordt uitgevoerd.*

#### HBE geavanceerd betreft uitsluitend biobrandstoffen en biogas

Het wetsontwerp verwijst bij de indeling onder de HBE geavanceerd naar alle 'brandstof' die is geproduceerd uit materialen vermeld op Annex IX, deel A, van de RED2. Zie ook art. 9.7.4.6, lid 1, sub b, Wm (nieuw). Echter, de aanhef van Annex IX, deel A, van de RED2 verduidelijkt dat de lijst slechts betrekking heeft op grondstoffen voor 'geavanceerde biobrandstoffen' en 'biogas'. Het wetsontwerp lijkt dus ruimte te laten om gasvormige en vloeibare hernieuwbare brandstoffen (van niet-biologische oorsprong) die uit materialen vermeld op Annex IX, deel A, van de RED2 zijn geproduceerd onder de reikwijdte van de HBE geavanceerd te brengen. De RED2 biedt hiervoor geen grondslag. Oprekking van de HBE geavanceerd naar deze groep brandstoffen heeft tot gevolg dat deze brandstoffen ook kunnen bijdragen aan realisatie van de subdoelstelling en in aanmerking komen voor een meervoudige telling. Dit leidt tot een marktverstoring en negatieve beïnvloeding van het investeringsklimaat voor geavanceerde biobrandstoffen. Dat is niet wenselijk en betreft bovendien een onjuiste implementatie van de RED2.

- *De biobrandstoffenketen stelt voor om de terminologie 'brandstof' in art. 9.7.4.6, lid 1, sub b, Wm (nieuw) te wijzigen in 'vloeibare en gasvormige biobrandstof'.*

### **3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (paragraaf 9.7.6 Wm)**

#### Uitbreiding publiek toezicht

Naleving van de verplichtingen, zoals het voldoen aan de duurzaamheidseisen, is in het belang van alle betrokken partijen en een vereiste voor een breed draagvlak voor de stimulering van de inzet van duurzame biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen. Daarom is het van belang dat de NEa bevoegd is te kunnen toezien op alle betrokken ketenpartijen en de beschikking heeft over voldoende gegevens om onregelmatigheden op te sporen. In het wetsontwerp wordt voorgesteld de bevoegdheid van de NEa uit te breiden naar toezicht op alle schakels in de keten van duurzaamheid in Nederland en in het bijzonder de biobrandstofproducent in Nederland. Daarnaast worden in de paragraaf 9.7.6 Wm (nieuw) aanvullende voorschriften gesteld, waarvan de uitwerking in de AMvB en Ministeriële Regeling nog moet plaatsvinden. Het gaat om specifieke eisen voor biobrandstofproducenten ten aanzien van administratie van de verhouding tussen gebruikte grondstoffen en vervaardigde biobrandstoffen. Daarnaast wordt een juridische basis gecreëerd voor aanvullende eisen met betrekking tot de massabalans over biobrandstoffen en die worden opgelegd aan iedere gecertificeerde schakel. Gevolg van uitbreiding van deze bevoegdheden en de aanvullende strengere (technische) voorschriften in Nederland, is dat een ongelijk speelveld in Europa dreigt te ontstaan. De Memorie van Toelichting vermeldt dat de uitbreiding van de bevoegdheid verder reikt dan de RED2, maar recht doet aan hetgeen de Uniewetgever heeft beoogd. Niet wordt duidelijk gemaakt waarom deze bevoegdheid niet op Europees niveau kan worden geregeld. Ook is er geen reden aan te nemen dat het risico op onregelmatigheden bij de productie van biobrandstoffen buiten Nederland minder groot is. Een vergelijkbare opmerking kan worden gemaakt over het beperken van deze eisen tot (de producenten van) biobrandstoffen en niet ook betrekking hebben op hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong. De partijen in de biobrandstoffenketen zijn daarnaast ook onderworpen aan het toezicht van andere handhavende instanties vanuit diverse product specifieke regelgeving (zoals voor dierlijke bijproducten, afvalstoffen, etc.) en accijnsregelgeving. De inspectiedruk in de sector is hiermee al buitengewoon hoog en het toezicht vanuit de verschillende wetgevingskaders is slecht op elkaar

afgestemd. Deze stapeling van toezicht en de voorgestelde aanvullende eisen werken kostenverhogend en beperken de competitiviteit van Nederlandse bedrijven.

- *Teneinde ongewenste effecten in de keten te adresseren ondersteunt de biobrandstoffenketen uitbreiding van de toezichtsbevoegdheden naar alle schakels in de keten, mits deze bevoegdheden proportioneel en risico-gebaseerd worden ingezet. Om een gelijk speelveld te bewaken moet dit op EU-niveau worden georganiseerd en moeten samenwerkingsafspraken worden gemaakt tussen de publieke toezichthouders in de EU.*
- *De biobrandstoffenketen wenst nader met het ministerie van I&W en de NEa in gesprek te gaan over de voorgenomen aanvullende eisen opgenomen in paragraaf 9.7.6 Wm (nieuw). Nationaal aanvullende eisen kunnen een inbreuk vormen op het vrij verkeer van goederen en afbreuk doen aan de competitiviteit van de Nederlandse biobrandstoffenketen. Het uitgangspunt moet zijn dat binnen de Europese Economische Ruimte voor alle ketenpartijen dezelfde voorschriften gelden.*
- *Daarnaast doet de biobrandstoffenketen een oproep om tot een integrale handhavingsstrategie te komen namens alle relevante toezichthouders in Nederland, met het doel deze instanties op één lijn te brengen, tegenstrijdige standpunten te voorkomen en de toezichtbevoegdheden proportioneel en risico-gebaseerd in te zetten.*

#### Steun voor aansluiting bij Uniedatabank

De ontwikkeling van een Uniedatabank maakt het in de toekomst mogelijk om vloeibare en gasvormige transportbrandstoffen in de keten te traceren. Dit is van belang om risico's op ongewenste effecten te voorkomen. De voorgestelde wijziging van art. 9.7.1.3 Wm (nieuw) creëert een wettelijke basis om inboekers en andere marktdeelnemers regels op te leggen over invoering van informatie in voornoemde Uniedatabank.

- *De biobrandstoffenketen verwelkomt de aansluiting van wetsontwerp bij de invoering van de Uniedatabank en roept het ministerie van I&W op om bij de Europese Commissie aan te dringen op een zo spoedig mogelijke invoering daarvan in alle lidstaten.*

#### Sancties

Niet-naleving van de aangewezen artikelen in de titels 9.7 en 9.8 van de Wm wordt gesanctioneerd met een last onder dwangsom en/of bestuurlijke boete. Als aangegeven roept de nieuwe paragraaf 9.7.6 vragen op en is het vooralsnog onduidelijk wat er precies van de partijen in de keten wordt verwacht. Daarnaast is het van belang dat bij niet-naleving van de jaarverplichting en/of de reductieverplichting in alle gevallen alsnog naleving wordt afgedwongen en dat de mogelijkheid van een buy-out (waarbij de naleving niet nadien wordt afgedwongen) niet wordt geboden. Ten overvloede wordt opgemerkt dat het wetsontwerp in art. 18.6b Wm (nieuw) en art. 18.16s Wm (nieuw) een grondslag creëert voor een last onder dwangsom resp. bestuurlijke boete bij overtreding van de artikelen 9.8.4.7 en 9.8.4.8. Deze artikelen komen in de Wm (oud) en Wm (nieuw) niet voor.

- *De biobrandstoffenketen staat in beginsel achter de voortzetting en uitbreiding van de sanctionering van niet-naleving (zonder mogelijkheid van een buy-out), mits de bepalingen waar uitvoering aan moet worden gegeven voldoende helder en uitvoerbaar zijn. In het bijzonder de bepalingen in paragraaf 9.7.6 behoeven verduidelijking.*

#### **4. BKE-systeem (titel 9.8 Wm)**

De biobrandstoffenketen heeft reeds onder punt 2 bedenkingen geuit over de voorgenomen wijzigingen aan het BKE-systeem en aangegeven dat eerst ervaring moet worden opgedaan met de wijze waarop het huidige BKE-systeem functioneert. Desalniettemin moeten in ieder geval de onderstaande punten worden geadresseerd wanneer onverhoopt tóch uitvoering wordt gegeven aan de in het wetsontwerp opgenomen systematiek in combinatie met een ambitieuze reductieverplichting met (aanvullende) prikkels in de markt tot gevolg.

#### Mogelijkheid om bepaalde soorten biobrandstoffen van inboeking uit te sluiten

Het wetsontwerp creëert een juridische basis om onder het BKE-systeem bepaalde soorten biobrandstoffen van inboeking uit te sluiten. De bedoeling van de opstellers van het wetsontwerp is om hiermee te kunnen voorkomen dat als gevolg van de reductieverplichting bepaalde soorten biobrandstoffen worden ingezet boven de limieten die gelden in het HBE-systeem. Het gaat dan specifiek om de limieten op biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen en biobrandstoffen geproduceerd uit materialen opgenomen in Annex IX, deel B, van de RED2. In de huidige vorm biedt de Richtlijn brandstofkwaliteit geen juridische basis voor de toepassing van de limieten zoals deze momenteel zijn geformuleerd in de RED2. Dit geldt in het bijzonder voor de limiet op biobrandstoffen uit materialen opgenomen in Annex IX, deel B, van de RED2. De mogelijkheid om een soort biobrandstof uit te sluiten van inboeking resulteert in grote marktonzekerheid en moeilijk voorspelbare effecten. Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp volgt niet de intentie dan (ook) bepaalde fossiele energiebronnen uit te sluiten van inboeking in ruil voor BKE's. Dat leidt ertoe dat dit instrument een zekere voorkeur geeft aan fossiele energiebronnen. Dit kan niet de bedoeling zijn. Introductie van een juridische basis voor dit instrument creëert rechtsonzekerheid, investeringsonzekerheid en rechtsongelijkheid.

- *De biobrandstoffenketen stelt dan ook voor om de juridische basis te schrappen om bepaalde soorten biobrandstoffen van inboeking uit te sluiten.*

#### Stimulering van fossiele energiebronnen

Ten opzichte van de mogelijkheden in de richtlijn en de huidige BKE-systematiek is het voornemen om exploitatiereductie-eenheden (UER's) niet aan de reductieverplichting te laten bijdragen. Eén van de argumenten hiervoor is dat UER's geen waarde hebben voor het voldoen aan de verplichtingen in de RED2. Het feit dat een brandstof niet bijdraagt aan de verplichtingen uit de RED2 is kennelijk reden om de brandstof uit te sluiten van een bijdrage aan de reductieverplichting in het BKE-systeem en de technologie neutrale benadering van de richtlijn te doorbreken. Dit roept dan de vervolgvraag op waarom – naast de uitsluiting van UER's – niet ook de bijdrage van fossiele transportbrandstoffen is uitgesloten van een bijdrage aan deze reductieverplichting. De RED2 en de afspraken uit het Klimaatakkoord over hernieuwbare transportbrandstoffen beogen immers de inzet van *hernieuwbare* energiebronnen te stimuleren.

- *De biobrandstoffenketen steunt het voornemen om UER's niet in aanmerking te laten komen voor inboeking onder het BKE-systeem en roept in verlengde hiervan op om alle vormen van fossiele energiebronnen uit te sluiten van inboeking.*



## **Bijlage I - artikelsgewijs commentaar titel 9.7 Wm (HBE-systeem)**

**Art. 9.7.1.1 Wm (nieuw):** De begripsomschrijving ‘bijproduct’ wijkt af van de begripsomschrijving in de RED2. In de Engelstalige versie van de RED2 worden bijproducten overigens aangeduid als ‘co-products’. In overweging 117 van de RED2 wordt verhelderd dat bijproducten (of ‘co-products’) verschillen van residuen en landbouwresiduen aangezien zij een “hoofddoel van het productieproces vormen”. De definitie ‘bijproduct’ in het wetsontwerp geeft echter aan dat het product een “nevendoel vormt van het productieproces”. Hiermee wordt de invulling van het begrip bijproduct verruimd, waardoor een mogelijke overlap ontstaat met de definitie van ‘residu’. Deze onduidelijkheid dient te worden weggenomen door “nevendoel” te vervangen door “hoofddoel”.

**Art. 9.7.1.1 Wm (nieuw):** In art. 2, onderdeel 36, van de RED2 wordt het begrip ‘hernieuwbare vloeibare en gasvormige vervoersbrandstoffen van niet-biologische oorsprong’ gehanteerd voor andere in de mobiliteitssector gebruikte vloeibare of gasvormige brandstoffen dan biobrandstoffen of biogas, waarvan de energie-inhoud afkomstig is van andere hernieuwbare bronnen dan biomassa. Deze brandstoffen worden ook wel aangeduid als ‘RFNBO’s’. In het wetsontwerp wordt voor deze omschrijving het begrip ‘hernieuwbare brandstof’ gehanteerd. Dit is verwarrend omdat biobrandstoffen een vorm van een hernieuwbare brandstof zijn. Om onduidelijkheid te voorkomen wordt voorgesteld om in het wetsontwerp structureel hetzelfde begrip als in de RED2 door te voeren, te weten: ‘hernieuwbare vloeibare en gasvormige vervoersbrandstoffen van niet-biologische oorsprong’. Het structureel in het wetsontwerp benoemen dat RFNBO’s uitsluitend vervoersbrandstoffen betreffen draagt ook bij aan meer duidelijkheid in het licht van de uitbreiding van het HBE-systeem buiten vervoer.

**Art. 9.7.1.2 Wm (nieuw):** Het is onvoldoende duidelijk wat met “soorten” biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen wordt bedoeld. De Memorie van Toelichting geeft dat het bijv. om biostookolie (voor de zeescheepvaart) kan gaan. Elders in het voorstel wordt “soorten” gekoppeld aan de vier verschillende HBE-categorieën. Het moet mogelijk zijn om specifieke biobrandstoffen of specifieke RFNBO’s uit te sluiten zonder de volledige HBE-categorie uit te sluiten. De memorie van toelichting impliceert dit ook, maar dit behoeft een expliciete bevestiging.

**Art. 9.7.3.1 Wm (nieuw):** De naamgeving die is gekozen voor de hernieuwbare brandstofeenheid ‘vet en olie’ is ongelukkig en doet geen recht aan het karakter van de biobrandstoffen die hieronder vallen. Bovendien leidt de naamkeuze tot verwarring omdat in de andere hernieuwbare brandstofeenheid categorieën ook biobrandstoffen kunnen voorkomen die geproduceerd zijn uit ‘vet’ of ‘olie’. Omdat conform de RED2 grondstoffen van verschillende aard aan deze lijst kunnen worden toegevoegd, is het bovendien onwenselijk om de naamgeving te beperken tot ‘vet en olie’. Daarom wordt de volgende geobjectiveerde indeling voorgesteld:

hernieuwbare brandstofeenheid geavanceerd → hernieuwbare brandstofeenheid A

hernieuwbare brandstofeenheid vet en olie → hernieuwbare brandstofeenheid B

hernieuwbare brandstofeenheid conventioneel → hernieuwbare brandstofeenheid C

hernieuwbare brandstofeenheid overig → hernieuwbare brandstofeenheid D

**Art. 9.7.4.1, lid 1, Wm (nieuw):** In dit artikel worden de energiebronnen opgesomd die door een brandstofleverancier kunnen ingeboekt. De energiebronnen in sub a t/m d betreffen uitsluitend vormen van hernieuwbare energie. In sub e is aan vervoer geleverde elektriciteit opgenomen, maar zonder de vermelding dat de inboeking uitsluitend betrekking heeft op het hernieuwbare aandeel elektriciteit. Als eerder aangegeven is de biobrandstoffenketen van mening dat deze categorie moet

worden geschrapt. Mocht deze mogelijkheid onverhoopt blijven bestaan, dan moet op het niveau van de wet worden bepaald dat slechts het hernieuwbare aandeel van de elektriciteit kan worden ingeboekt en alleen HBE's worden bijgeschreven voor het equivalent van het hernieuwbare aandeel elektriciteit.

**Art. 9.7.4.4, lid 6, Wm (nieuw):** In dit artikellid wordt een juridische basis in het leven geroepen voor invoering van een vermenigvuldigingsfactor voor RFNBO's, die bij Ministeriële Regeling kan worden vastgesteld. De RED2 biedt voor een vermenigvuldigingsfactor van RFNBO's geen grondslag. De Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp bevat geen nadere motivatie van de een vermenigvuldigingsfactor voor RFNBO's, waarom dit wenselijk is en hoe dit kan worden gerechtvaardigd in het licht van een correcte omzetting van de RED2. De biobrandstoffenketen stelt zich dan ook op het standpunt dat de RED2 hiervoor geen grondslag bevat en dat het artikellid moet worden geschrapt.

**Art. 9.7.4.6, lid 1, sub a, onder 2 Wm (nieuw):** In aanvulling op de eerdere reactie op dit artikel met betrekking tot residuen, is ook het volgende van belang. Voor de uitsluiting van bijproducten en residuen van de HBE conventioneel verwijst het artikellid slechts naar Annex IX, deel A, van de RED2. De Europese Commissie kan op grond van de procedure opgenomen RED2 grondstoffen aan Annex IX, deel B, van de RED2 toevoegen. Indien dit een bijproduct of residu van de productie of verwerking van voedsel- of voedergewassen betreft, dan moet het automatische gevolg zijn dat biobrandstoffen die hieruit worden geproduceerd (alleen) onder de 'HBE vet en olie' vallen en niet (ook) onder de 'HBE conventioneel'.

**Art. 9.7.4.6, lid 1, sub d, onder 4 Wm (nieuw):** In de huidige Wm is voor de indeling van biobrandstoffen in een bepaalde HBE-categorie het relevant of de inboeker beschikt over een bewijs dat geen materialen doelbewust zijn gewijzigd of verwijderd opdat de levering of een deel ervan onder Annex IX van de RED komt te vallen. De vraag komt op waarom dit niet terugkeert in het wetsontwerp en wat het rechtsgevolg is van het ontbreken van voornoemde 'non-modificatie verklaring'.

**Art. 9.7.4.6, lid 3 Wm (nieuw):** In het verlengde van de argumenten waarom elektriciteit geleverd aan vervoer van inboeking moet worden uitgesloten, geldt ook dat een meervoudige telling van elektriciteit binnen het HBE-systeem eveneens onwenselijk en niet gerechtvaardigd is. Voorgesteld wordt om de juridische basis hiervoor uit het wetsontwerp te schrappen.

**Art. 9.7.4.11 Wm (nieuw):** In dit artikel is bepaald dat de NEa bij een vermoeden van misbruik of fraude de bijschrijving van HBE's kan opschorten. In het tweede lid wordt bepaald dat hierover nadere regels *kunnen* worden gesteld bij of krachtens een AMvB. Het is wenselijk dat deze regels daadwerkelijk *worden* gesteld, zodat het voor marktdeelnemers duidelijk is hoe de NEa met de bevoegdheid uit het eerste lid moet omgaan. Daarom wordt voorgesteld in het tweede lid een dwingende formulering te hanteren ('*worden*' i.p.v. '*kunnen worden*'). Hiermee wordt de formulering ook in lijn gebracht met art. 9.7.5.4, lid 3, Wm (nieuw). Dit commentaar geldt ook voor art. 9.8.3a.6 Wm (nieuw).