

Integrale ketenanalyse duurzame biobrandstoffen

Datum 23 april 2020
Status definitief

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave—2

- 1 Managementsamenvatting—3**
- 2 Inleiding—6**
- 3 Methodologie—7**
- 4 Welke ketens zijn er te identificeren?—8**
 - 4.1 Keten van duurzaamheidscertificering en -borging—8
 - 4.2 Relatie tussen fysieke en administratieve stromen—11
 - 4.3 Fysieke keten van duurzame grondstof tot duurzame biodiesel—13
 - 4.4 Samenvatting ketens—18
- 5 Kwetsbaarheden in de keten en de geconstateerde fraude—19**
 - 5.1 Reeds gesignaleerde kwetsbaarheden—19
 - 5.2 De geconstateerde fraude—19
 - 5.3 Actuele inzichten met betrekking tot kwetsbaarheden—21
 - 5.4 Actuele inzichten met betrekking tot privaat toezicht in de sector.—22
- 6 De mogelijkheden bij de overgang van RED1 naar RED2—23**
 - 6.1 Implementatie RED2 en tijdspad—24
- 7 Mogelijke maatregelen bij de implementatie RED2—25**
 - 7.1 Mogelijke maatregelen—25
 - 7.2 Waar in de ketens grijpen deze maatregelen in?—27
 - 7.3 Dubbeltelling en andere sturingsinstrumenten—28
- 8 Maatregelen in perspectief—29**

1 Managementsamenvatting

In 2019 is een grote fraudezaak met biodiesel aan het licht gekomen, die strafrechtelijk wordt afgehandeld. Fraude tast het vertrouwen aan dat partijen ten aanzien van duurzaamheid in de biobrandstoffenmarkt moeten kunnen hebben. Dit is aanleiding geweest voor deze ketenanalyse, waarin kwetsbaarheden binnen het systeem in kaart gebracht zijn en mogelijkheden voor verbeteringen geïdentificeerd zijn. Er is in de periode 2015-2019 door handhavende instanties veel informatie over de biodieselketen geanalyseerd en gerapporteerd. Deze ketenanalyse maakt gebruik van dit reeds gepubliceerde materiaal. In samenwerking met de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is een actualisatie van de keten gedaan. Hierbij is tevens nagegaan of de nu bekende fraude leidt tot nieuwe inzichten ten aanzien van de keten en de risico's daarin. Verder wordt met betrekking tot de overgang van Europese Richtlijn Hernieuwbare energie (RED) van RED1 naar RED2 nagegaan welke maatregelen getroffen kunnen worden om de risico's te beperken. In het kader van de ketenanalyse zijn tevens bedrijven en brancheorganisaties geconsulteerd die in de biobrandstofsector actief zijn. Ook heeft afstemming plaatsgevonden met andere lidstaten in de Europese Unie.

De analyse is primair gericht op de biodieselketen. Deze keten omvat 70% van het totale volume aan biobrandstoffen in Europa en is ook in Nederland veruit de meest ingezette hernieuwbare brandstof. Daarnaast heeft de geconstateerde fraude zich in deze keten voorgedaan. Biodiesel wordt geproduceerd op basis van oliehoudende grondstoffen (afval/gewassen) en vetten. In Europa worden voor biodiesel naast oliehoudende gewassen zoals rapzaad en palmolie ook de afvalstroom gebruikt frituurvet (Used Cooking Oil: UCO) ingezet. In Nederland zijn de afgelopen jaren enkel afvalstromen ingezet voor biodiesel, waarbij mede vanwege het sturingsinstrument dubbeltelling momenteel met name gebruikt frituurvet dominant is. Biobrandstoffen verschillen in karakteristieken zoals te benutten grondstoffen en productietechnieken, waardoor ook risico's verschillen. Toch zijn mogelijke verbetermaatregelen breed toepasbaar. Ze zijn gericht op verbeteringen binnen de RED waarin naast biodiesel ook andere biobrandstoffen worden ingezet.

De analyse van de biodieselketen laat een zeer complex internationaal speelveld zien van grondstoffen, handelaren, producenten en afnemers. Opschaling in deze markt heeft in de recente jaren vooral plaatsgevonden vanwege de Europese verplichting voor vervoer. Deze Europese systematiek schept belangrijke wettelijke kaders voor duurzaamheid en duurzaamheidsborging voor alle lidstaten en voor alle bedrijven wereldwijd die hernieuwbare brandstoffen leveren aan de Europese markt.

Er zijn drie hoofdoorzaken voor fraudegevoeligheden te onderkennen:

1. De keten voor de handel en productie van biomassa verloopt via ketens van aanbieders en afnemers waarbij sprake is van een mondiale markt. Daarbij wordt op verschillende momenten partijen grondstoffen en (tussen)producten samengevoegd of gesplitst en wordt er gebruik gemaakt van verschillende systemen voor de beoordeling van duurzaamheid van biobrandstoffen. Dit alles zorgt voor vele momenten waarop, al dan niet bewust, fouten kunnen worden gemaakt. We hebben te maken met een complexe keten.
2. Door de massabalans systematiek die binnen de Europese duurzaamheidsborging wordt toegepast zijn de papieren en fysieke werkelijkheid niet per definitie aan elkaar gekoppeld. Er is daarom beperkt zicht op de fysieke stromen.
3. Het toezicht op de keten is beperkt en complex door het internationale karakter en het aantal partijen dat bij deze keten betrokken is. Niet alleen de RED is in dit geval van belang, maar ook afvalstoffenwetgeving en wetgeving op het gebied van dierlijke bijproducten speelt een rol. Deze

wetgeving sluit niet altijd naadloos op elkaar aan. Tot slot is het publieke toezicht van de NEa wettelijk alleen geregeld voor de laatste schakel in de keten en wordt er beperkt toezicht gehouden op de private verificateurs die in de hele keten actief zijn.

Er is naar het oordeel van de ILT en de NEa geen reden om aan te nemen dat de fraudes uniek zijn voor Nederland. De mogelijkheden om te frauderen zijn in andere landen in Europa niet anders omdat de systematiek van door de Europese Commissie erkende duurzaamheidssystemen overal gelijk is. Per land kunnen wel de fraudeprikkel verschillen door stimuleringsbeleid en grondstofinzet.

De introductie van RED2 geeft de kans maatregelen te introduceren om toezicht te intensiveren. Hierbij moet een balans gevonden worden tussen een aantal factoren. Fraude tast de publieke geloofwaardigheid van biobrandstoffen aan en dient mede om die reden stevig aangepakt te worden. Toezichtmaatregelen moeten qua administratieve lasten te absorberen zijn door de sector, om de gewenste groei van hernieuwbare energie en biobrandstoffen niet onnodig te belemmeren. Verder moet de verantwoordelijkheid voor de correcte werking van de keten evenwichtig verdeeld zijn tussen enerzijds de private toezichthouder en sector en anderzijds de overheid. Tenslotte moeten maatregelen zoveel mogelijk afgestemd worden met andere lidstaten, omdat fraude en de bijbehorende keten veelal internationale dimensies heeft.

De volgende maatregelen worden voorgesteld:

1. De introductie van publiek toezicht op alle schakels in de keten in Nederland die inzet plegen voor de (jaar)verplichting. De implementatie van de RED2 geeft lidstaten nu de mogelijkheid een wettelijke basis te creëren voor publiek toezicht. Door het creëren van een wettelijke basis voor toegang tot bedrijfsadministraties op iedere plek binnen de biobrandstoffenketen kan een risico-gebaseerde toezicht gerealiseerd worden. Hierbij kan de NEa als publieke toezichthouder jaarlijks een toezichtprogramma opstellen op basis van de ontwikkeling van de gehele keten en van individuele bedrijven daarbinnen, waarin op basis van geïdentificeerde risico's op specifieke plekken in de keten gericht toezicht plaatsvindt. Dat hiermee niet alle risico's afgedekt zijn is evident, immers een deel van de keten bevindt zich buiten het blikveld van de publieke toezichthouder, elders in Europa of zelfs daarbuiten. Nederland heeft echter een grote rol in de productie en distributie, ook dit maakt dat de versterking van publiektoezicht gewenst.
2. Versterken van de positie van het private toezicht. Het private toezicht heeft niet de rol of mogelijkheid waarheidsvinding te doen, mede waardoor de vastgestelde fraudes ook niet in het private toezicht zijn geconstateerd. Met de RED2 wordt op dit moment een zogeheten *implementing act* uitgewerkt waarin onder andere de bevoegdheden voor en eisen aan het privaat toezicht verbeterd kunnen worden. De verdere ontwikkeling van het private toezicht kan daarnaast geholpen worden door structurele kennisuitwisseling tussen private en publieke toezichthouders. Dit punt kan verder geïntensiveerd worden als publiek toezicht bevoegdheden krijgt ten aanzien van alle schakels in de keten, en op al die plekken het private toezicht gaat *ontmoeten*. Stakeholders hebben ook aangegeven dit als waardevol te zien. Tot slot kan de aanwezigheid van publiek toezicht een stimulans bieden voor ondernemingen om hun privaat toezicht meer te gebruiken om naleving te vergroten.
3. Ondersteunen van initiatieven voor het vergroten van transparantie. In het kader van de RED2 ontwikkelt de Europese Commissie een publieke database, daarnaast zijn er private initiatieven voor databases. Deze ontwikkelingen zijn van belang om binnen de biobrandstoffenketen een betere informatiepositie te ontwikkelen ten aanzien van het correct toepassen van de massabalans. De massabalans is het cruciale instrument om de aansluiting tussen de fysieke stroom en de administratieve stroom te borgen.
4. Versterken van de structurele samenwerking tussen betrokken toezichthouders. Er zijn naast de NEa diverse andere publieke toezichthouders betrokken bij deelaspecten van toezicht op onderscheiden plekken in de biobrandstoffenketen. Gegeven de complexiteit van de keten is het

aan te raden een meer structurele samenwerking tussen deze toezichthouders te organiseren. Dit enerzijds om informatie-uitwisseling te faciliteren, en anderzijds om verschillende toezichtkeuzes te coördineren. Hiermee kan binnen de keten als geheel beter risicogericht toezicht worden gehouden op die plekken waar daar de meeste aanleiding toe bestaat.

5. Versterken van de interactie met de sector in het kader van responsief toezicht, waarbij snel en effectief gereageerd wordt op analyses en signalen over de situatie in de sector. Partijen in de markt hebben aangegeven dat de geconstateerde fraudes als zeer nadelig voor de sector werden ervaren, zowel vanwege schade aan de maatschappelijke acceptatie van biobrandstoffen, als vanwege het verstoren van het *level playing field* tussen marktpartijen die zich aan de regels houden en degenen die frauderen. Het versterken van een structurele relatie tussen publieke toezichthouder, private toezichthouders en marktpartijen kan bijdragen aan het proactief uitwisselen van fraudesignalen. Een "deskundige en zichtbare" publieke toezichthouder met bevoegdheden ten aanzien van alle schakels in de keten zal een afschrikwekkend effect hebben door een geloofwaardige pakkans bij fraude creëren. Hierbij speelt vanzelfsprekend ook, mogelijke uitbreiding van, capaciteit voor strafrechtelijk onderzoek een rol.

2 Inleiding

In 2019 is een omvangrijke fraudezaak met biodiesel aan het licht gekomen. De fraudezaak is middels een signaalrapportage van de Inspectie Leefomgeving en Transport/Inlichtingen- en Opsporingsdienst (ILT) bekendgemaakt, die met de Tweede Kamer is gedeeld¹. Het betreft een grootschalig internationaal onderzoek waarbij ook personen en/of bedrijven in het Verenigd Koninkrijk en in België verdacht worden.

Fraude tast het benodigde vertrouwen aan in de duurzaamheidsclaims in de biobrandstoffenmarkt. De fraudezaak, tezamen met de implementatie van de Europese Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED2: *Renewable Energy Directive*) en de doelen uit het Klimaatakkoord, vormen de aanleiding om het bestaande systeem van duurzaamheidsborging van biobrandstoffen waar mogelijk te versterken.

Om richting te kunnen geven aan deze versterking is aan de Kamer toegezegd² een integrale ketenanalyse uit te voeren. Doel van deze analyse is om de mogelijke kwetsbaarheden in kaart te brengen en verbeteringen binnen het systeem te identificeren, zowel op nationaal, Europees als mondiaal niveau.

In deze ketenanalyse worden de bestaande ketens geïdentificeerd en beschreven, de bekende fraude(s) geanalyseerd op basis van de tot dusverre beschikbare informatie en wordt een analyse gepresenteerd van het type maatregelen die bij de implementatie van RED2 mogelijk zijn om het systeem van duurzaamheidsborging te versterken.

¹ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z10033&did=2019D20643

² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z16136&did=2019D33457>

3 Methodologie

Er is in de afgelopen jaren veel informatie over de biodieselketen verzameld, geanalyseerd en gerapporteerd door betrokken toezichthouders^{3&4}. Deze ketenanalyse maakt gebruik van dit reeds gepubliceerde materiaal. In samenwerking met toezichthoudende instanties, de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en ILT, is een actualisatie van de keten uitgevoerd. Hierbij is tevens nagegaan of de nu bekende fraude leidt tot nieuwe inzichten ten aanzien van de keten en de risico's daarbinnen. Verder wordt met betrekking tot de overgang van RED1 naar RED2 nagegaan welke mogelijkheden voor verbetermaatregelen in deze Europese systematiek mogelijk zijn om de risico's te beperken en waar ruimte voor lidstaten zit voor aanvullend beleid. In het kader van de ketenanalyse zijn ook brancheorganisaties en private instellingen geconsulteerd. Tevens heeft afstemming plaatsgevonden met andere lidstaten in de Europese Unie.

Dit document start met een analyse van de biodieselketen, de keten waarin de geconstateerde fraude zich heeft voorgedaan. Deze keten omvat circa 80%⁵ van het totale volume aan biobrandstoffen dat in Nederland wordt ingezet; ook in Europa als geheel vormt biodiesel veruit de grootste stroom. De wijze waarop duurzaamheid kan worden aangetoond komt aan bod, evenals de complexe relatie tussen de fysieke en administratieve werkelijkheid en het belang van het fenomeen 'massabalans' daarin. Vervolgens worden de kwetsbaarheden op een rijtje gezet en in het licht geplaatst van Europese ontwikkelingen (RED2) en worden mogelijke verbetermaatregelen geïdentificeerd. Deze verbetermaatregelen kennen een brede toepasbaarheid voor alle biobrandstoffen. Ze zijn gericht op verbeteringen binnen de Europese systematiek (RED) waarin naast biodiesel ook andere vormen van biobrandstoffen en hernieuwbare energie worden ingezet.

In deze analyse wordt onder het begrip *toezicht* de totale set aan activiteiten begrepen die publieke en private actoren uitvoeren om naleving in de sector te beoordelen en te beïnvloeden. Onder *handhaving* wordt hier het repressievere deel van het publieke toezicht verstaan.

³ <https://www.emissieautoriteit.nl/documenten/publicatie/2016/09/09/nea-quick-scan-dubbeltelling>

⁴ NEa Signaalnotitie Energie voor Vervoer 2019

⁵ <https://www.emissieautoriteit.nl/documenten/publicatie/2019/07/03/rapportage-energie-voor-vervoer-in-nederland-2018>

4 Welke ketens zijn er te identificeren?

Biobrandstof is een verzamelnaam voor brandstoffen die zijn gemaakt uit biomassa⁶. Het gebruik van biobrandstoffen is niet nieuw. De uitvinder van de dieselmotor Rudolf Diesel was al in staat om motoren te laten draaien op basis van pindaolie, terwijl ook Henry Ford grote kansen zag voor bio-ethanol als brandstof. Toch is de markt voor biobrandstoffen pas de afgelopen jaren écht op gang gekomen, daar waar fossiel -nog steeds- dominant is gebleken als brandstof voor vervoer. De recente opschaling is in Europa voornamelijk te danken aan de verplichting voor de inzet van hernieuwbare energie in vervoer in 2020. Europa verplicht lidstaten vanuit de Europese Richtlijn hernieuwbare energie (RED⁷) uit 2009 om een verplichting op te leggen aan brandstofleveranciers aan wegvervoer om een steeds stijgend percentage hernieuwbare energie, waaronder biobrandstoffen, in te zetten in vervoer. Deze Richtlijn is eind 2018 herzien (RED2⁸), met onder meer een verplichting voor 2030.

Als gevolg van deze Richtlijn wordt ook in Nederland biobrandstof ingezet in vervoer. De RED is in Nederland in regelgeving geïmplementeerd in de Wet milieubeheer⁹ (titel 9.7) en het Besluit¹⁰ en de Regeling¹¹ energie vervoer. Met de omzetting van de Europese Richtlijn in nationale regelgeving zijn bindende jaarlijkse doelen (jaarverplichtingen) voor individuele brandstofleveranciers gesteld voor hernieuwbare energie in vervoer en zijn ook de Europese kaders voor toezicht en handhaving geregeld. Biobrandstoffen die vanwege deze verplichting worden ingezet, moeten altijd aantoonbaar duurzaam zijn. De duurzaamheidscriteria en de borging van duurzaamheid zijn op Europees niveau geregeld, lidstaten mogen hieraan geen nadere wettelijke eisen stellen.

De biobrandstoffensector is zeer complex. De NEa heeft al eerder beschreven dat de verhandeling van (duurzame) biomassa vaak verloopt via diverse aanbieders en afnemers op de wereldwijde markt van grond- en afvalstoffen⁴. Tijdens de handel wordt veelvuldig gebruik gemaakt van vermenging en splitsing van partijen biomassa. Uiteindelijk worden deze grond- en afvalstoffen verwerkt tot een biobrandstof die meestal nog geblend wordt met fossiele brandstof. Door de vele schakels in de keten en de ontkoppeling van fysieke en administratieve werkelijkheid via de massabalans zijn er veel aangrijpingspunten waar mogelijk fouten, misstanden of fraude kunnen ontstaan.

Binnen deze complexiteit zijn er in de Europese systematiek dan ook twee ketens te identificeren: de administratieve keten die de wijze van duurzaamheidsborging organiseert en de fysieke keten van duurzame grondstof tot duurzame biobrandstof. Dit hoofdstuk gaat eerst in op duurzaamheid en de wijze waarop duurzaamheid wordt geborgd. Vervolgens komt de massabalans aan bod, een door de Europese Commissie voorgeschreven mechanisme dat heel belangrijk is om te begrijpen wanneer duurzaamheidsclaims mogen worden gedaan bij leveringen van biobrandstof. Tot slot wordt de fysieke keten van duurzame grondstof tot duurzame biobrandstof, in dit geval biodiesel, beschreven.

4.1 Ketens van duurzaamheidscertificering en -borging

Voor de Europese verplichting mogen enkel aantoonbaar duurzame biobrandstoffen ingezet worden. Het aspect duurzaamheid wordt geborgd middels wettelijk verplichte duurzaamheidscriteria die de RED voorschrijft. De RED kent verschillende duurzaamheidseisen waaraan biobrandstoffen moeten voldoen die worden ingezet voor de verplichtingen van de lidstaten en leveranciers. Deze eisen zijn vastgelegd in artikel 17 van de RED⁸ (duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa). In de RED2⁹ betreft het artikel 29. Het betreft onder meer criteria zoals:

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/milieuvriendelijke-brandstoffen-voor-vervoer/biobrandstoffen>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0028>

⁸ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0082.01.ENG&toc=OJ.L:2018:328:TOC

⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2019-11-14/>

¹⁰ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040922/2018-07-01/>

¹¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041050/2018-07-01/>

- Boeren mogen geen biobrandstofgewassen verbouwen in gebieden met een grote biodiversiteit. Bijvoorbeeld regenwoud of beschermd natuurgebied.
- Boeren mogen geen veengebieden ontwateren om biomassa op te verbouwen.
- Boeren mogen geen biobrandstofgewassen verbouwen in gebieden die veel CO₂ vasthouden. Bijvoorbeeld oerbossen, veengebieden en graslanden.
- Er geldt een minimaal vereiste CO₂-reductie in de keten ten opzichte van fossiele brandstof.

Deze criteria worden geborgd middels een via de RED gereguleerde systematiek van toezicht. In artikel 18 (controle van de naleving van de duurzaamheids-criteria voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa) van de RED¹⁸ zijn de kaders voor certificering en toezicht vastgelegd. In de RED²⁹ betreft dit artikel 30. Kenmerkend is dat het gaat om een certificeringssystematiek die wordt geborgd met privaat toezicht. Private partijen ontwikkelen duurzaamheids-systemen (*vrijwillige schema's*), schema's die de werkwijze beschrijven die schakels in de biobrandstofketen moeten volgen om aan te kunnen tonen dat zij de duurzaamheidscriteria uit de RED kunnen borgen. Kortweg: werk je volgens een van de vrijwillige schema's, dan mag je je output aanmerken als duurzaam. De Europese Commissie is bevoegd om een schema goed te keuren na consultatie bij de lidstaten. Bedrijven die hun werkprocessen inrichten conform een Europees erkend schema kunnen zich laten certificeren. Bedrijven die gecertificeerd zijn mogen hun producten als duurzaam aanmerken, door daarbij een bewijs van duurzaamheid (*Proof of Sustainability: PoS*) af te geven. Private certificeringsorganen (externe auditors), beoordelen jaarlijks of het gecertificeerde bedrijf nog steeds werkt conform het vrijwillige schema. Indien dit het geval is, blijft het bedrijf gecertificeerd en mag het bewijzen van duurzaamheid blijven afgeven bij zijn output. Op deze manier is het huidige systeem van *checks and balances* georganiseerd. Schematisch is dit weergegeven in afbeelding 1.



Afbeelding 1.

Bij certificering spreken bedrijven of organisaties een stelsel af waarin belangen zoals kwaliteit, veiligheid of naleving van regels geborgd wordt via certificaten en controle op de normen die daarvoor gelden. Er zijn drie hoofdvarianten wat betreft certificering te onderscheiden: de zelfregulerings-variant, de toezicht ondersteuningsvariant en de toelatingsvariant¹². Voor de RED betreft het een toelatingsvariant. Certificering is hier wereld noodzakelijk om toegang te krijgen tot de Europese markt of tot bepaalde activiteiten. Enkel biobrandstof die over de gehele keten gecertificeerd is kan meetellen voor de vervoersverplichtingen die lidstaten aan de brandstofleveranciers vanuit de RED opleggen. Productie van biobrandstof waarbij niet aan deze voorwaarde wordt voldaan bestaat ook, maar wordt niet voor de verplichting ingezet, en eindigt daarmee vaak buiten Europa.

Vrijwillige schema's (duurzaamheidssystemen / DZHS)

Op dit moment zijn er 14 vrijwillige schema's goedgekeurd door de Europese Commissie¹³. Van deze schema's is ISCC EU (International Sustainability and Carbon Certification) voor de Europese vervoersverplichting het meest gebruikt, zo ook in Nederland waar meer dan 95% van de brandstofleveranciers door ISCC-gecertificeerd is. Het is voor bedrijven mogelijk om voor verschillende schema's tegelijkertijd gecertificeerd te zijn. Bedrijven kunnen hiervoor kiezen omdat dit hun mogelijkheden om grondstoffen of biobrandstoffen af te zetten op verschillende markten vergroot. Opeenvolgende schakels in de keten kunnen onder verschillende schema's gecertificeerd zijn; de schema's bepalen zelf welke andere schema's zij wederzijds erkennen, dat wil zeggen: vanuit welke schema's zij grondstoffen of biobrandstoffen als duurzaam overnemen.

¹² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-448621.pdf>

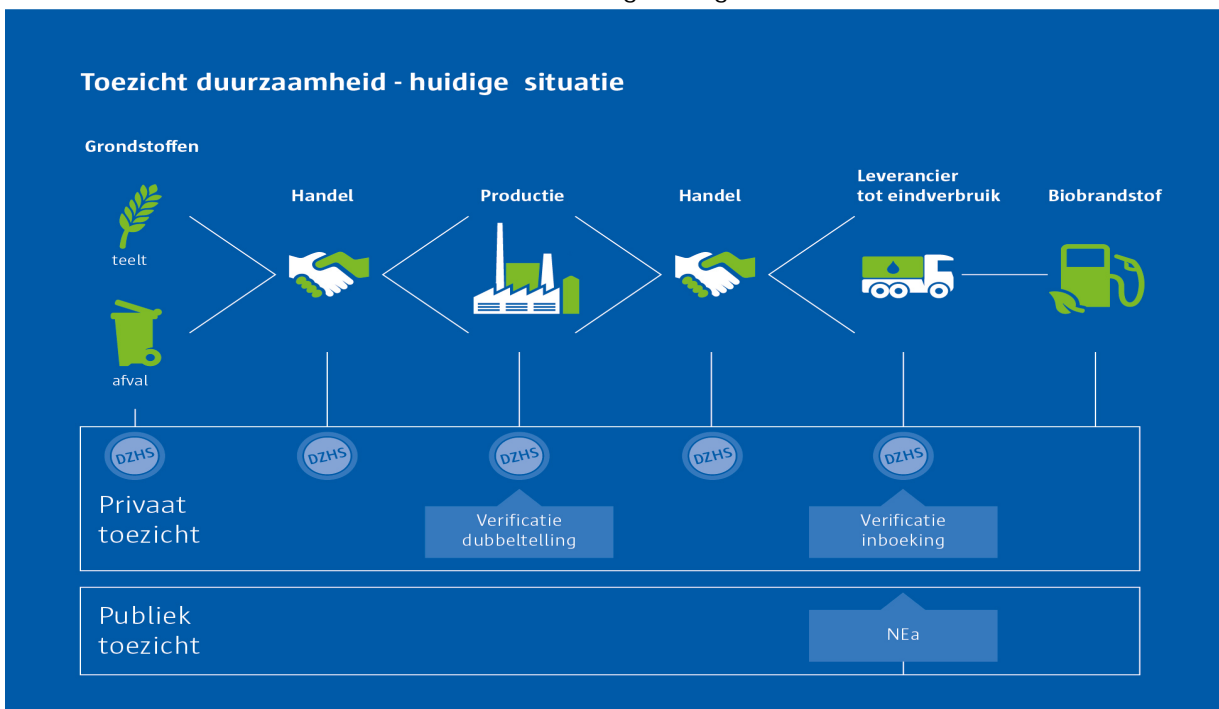
¹³ <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>

Certificeringsorganen (externe auditors)

De certificeringsorganen zijn private organisaties die wereldwijd audits uitvoeren bij bedrijven in allerlei schakels in de keten die zich willen laten certificeren conform één van de Europees erkende vrijwillige schema's. De certificeringsorganen worden door de schemahouder aangewezen om controles uit te voeren en certificaten af te geven. Dit kunnen zij alleen doen als zij geaccrediteerd zijn door een accreditatieinstelling zoals de Raad voor Accreditatie (RvA) of een andere erkende nationale accreditatie-instantie en werkzaamheden uitvoert volgens een door de minister goedgekeurd verificatieprotocol dat voldoet aan de Europese eisen hiervoor. Deze private organisaties controleren of bedrijven hun processen correct hebben ingericht en of zij de bijbehorende administratie kunnen overleggen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de administratie van de massabalans (zie 4.2). De informatie die zij in het kader van hun controles moeten ontvangen moet weliswaar correct zijn, maar de auditor heeft niet de bevoegdheid en veelal ook niet de competentie om vast te stellen of de inhoud van de administratie conform de werkelijkheid is. Het betreft een systeemcontrole waarbij de auditor niet aan waarheidsvinding doet, maar moet vertrouwen op de hem voorgelegde administratie van die actor in de keten.

Wat is de bevoegdheid van de Nederlandse Emissieautoriteit?

De NEa is primair verantwoordelijk voor uitvoering, toezicht en handhaving om goede uitvoering van het systeem voor Energie voor Vervoer te waarborgen. Met de wetwijziging in 2015 is het publieke toezicht in de volledige duurzaamheidsketen in Nederland beperkt tot de laatste schakel in de keten. De aanvoerketen staat daarmee enkel onder privaat toezicht met daardoor een centrale rol voor certificeringsorganen. De plekken in de keten waar privaat en publiek toezicht een rol spelen is weergegeven in afbeelding 2. De NEa beheert daarnaast het register energie voor vervoer waarin leveringen van duurzame biobrandstoffen aan de Nederlandse markt voor vervoer kunnen worden ingeboekt ter verkrijging van Hernieuwbare Brandstofeenheden (HBE's), één HBE staat voor één giga joule (GJ) hernieuwbare energie. Biobrandstoffen die worden ingeboekt moeten vergezeld zijn van een bewijs van duurzaamheid. Biobrandstoffen die worden ingeboekt moeten vergezeld zijn van een bewijs van duurzaamheid en moeten aantoonbaar aan de Nederlandse markt voor vervoer geleverd worden en het niet slechts een administratieve vergroening van fossiele brandstof betreft.



Afbeelding 2.

De NEa heeft verschillende bevoegdheden ten aanzien van bedrijven die onder haar toezicht staan. Het kan inboekingen van biobrandstoffen in haar register ambtshalve vaststellen. Dit betekent dat de inboeking wordt bijgesteld of afgekeurd als niet aan de wettelijke eisen is voldaan, waardoor (een deel van) de hoeveelheid gecreëerde HBE's wordt afgenomen van het inboekende bedrijf. Daar bovenop is de NEa bevoegd boetes op te leggen en zal het bij (vermoeden van) frauduleus handelen aangifte doen bij de ILT of het Openbaar Ministerie. Dit, omdat de betreffende wetgeving onder de beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van IenW valt en de ILT in dat geval de aangewezen (bijzondere) opsporingsdienst is om het strafrechtelijk onderzoek uit te voeren. NEa is op dit moment in haar toezicht zoals gezegd beperkt tot de laatste schakel in de keten. Op het gebied van duurzaamheidsclaims heeft de NEa beperkte bevoegdheden. Zij ziet toe op de aanwezigheid van bewijzen van duurzaamheid, maar kan geen toezicht houden op de juistheid van deze bewijzen en niet zelf optreden tegen onterechte uitgifte hiervan.

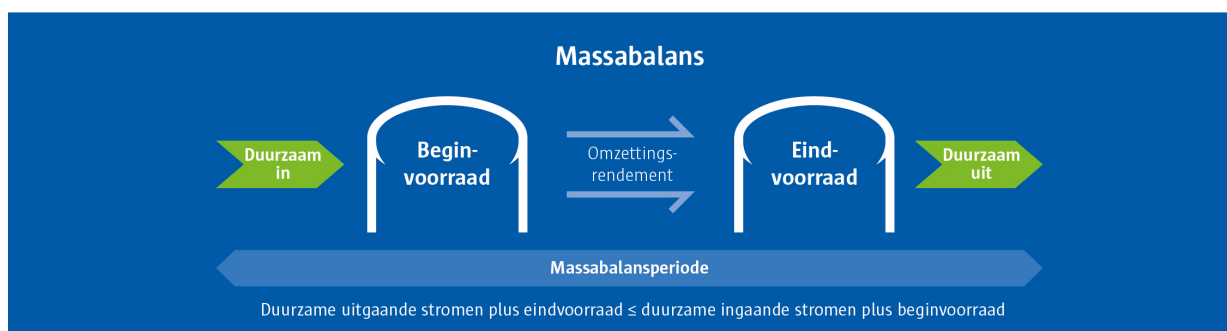
4.2 Relatie tussen fysieke en administratieve stromen

Paragraaf 4.1 beschreef de keten van duurzaamheidcertificering en -borging. Het duurzaamheidsvereiste zorgt voor een scheiding tussen biobrandstoffen (in algemene zin) en duurzame biobrandstoffen. In Europa, en dus ook in Nederland, worden enkel duurzame biobrandstoffen gebruikt voor de Europese verplichting uit de RED om de omvang van de fossiele brandstoffen in vervoer terug te dringen. Om een biobrandstof als duurzaam te mogen aanmerken, hoeft deze specifieke partij biobrandstof echter niet zelf fysiek van duurzame oorsprong te zijn. De Europese duurzaamheidskaders vragen niet om fysieke splitsing van duurzame materialen, oftewel: het is niet vereist dat schakels in de keten hun duurzame stromen fysiek scheiden van hun niet-duurzame stromen biomassa maar er mag gebruik worden gemaakt van de massabalans.

Massabalans

De RED schrijft het gebruik van de massabalans voor, waardoor een ontkoppeling mogelijk is tussen de administratieve en fysieke stroom van materiaal van biologische oorsprong. Dit instrument is cruciaal waarbij elke gecertificeerde schakel in de keten een boekhouding moet bijhouden, die per locatie borgt dat er niet meer duurzaam materiaal de locatie verlaat dan erin is gekomen. Voor biobrandstofproducenten waarborgt de massabalans ook dat de hoeveelheid ingezette grondstoffen in verhouding staat tot de hoeveelheid geproduceerde biobrandstof. De massabalanssystematiek is nader uitgewerkt binnen ieder van de duurzaamheids-systemen. De massabalans is een boekhouding voor duurzame materialen (grondstoffen, biobrandstoffen). De balans tussen duurzame input en output moet periodiek worden opgemaakt, meestal eens per drie maanden.

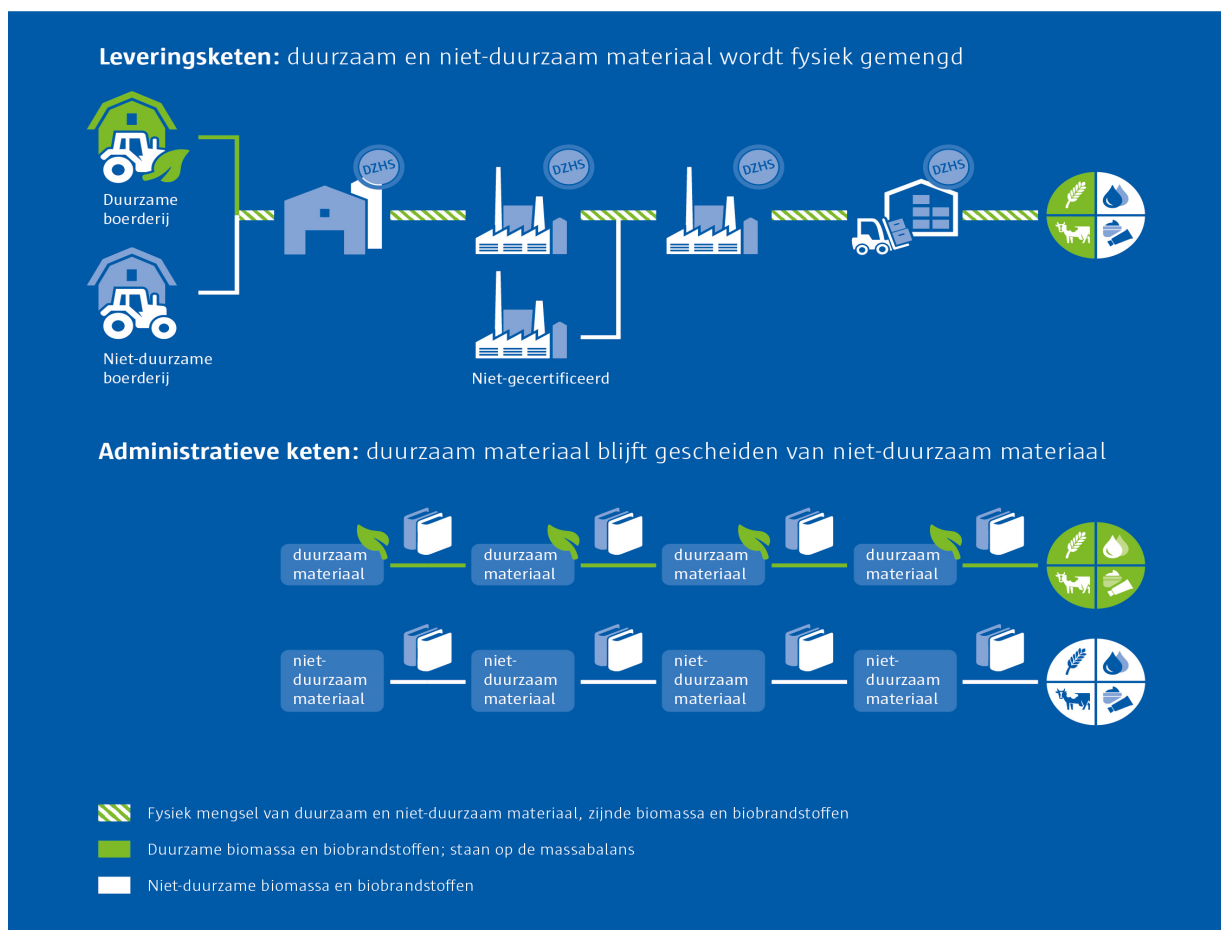
Waar in de fysieke werkelijkheid allerlei duurzame en niet-duurzame materialen vermengd mogen worden, vormt de massabalans de boekhouding waarin de balans van de duurzame materialen wordt bijgehouden. Als een gecertificeerde schakel voldoende 'ruimte' op de massabalans heeft mag het (rekening houdend met de eisen aan de boekhouding) bewijzen van duurzaamheid afgeven voor biobrandstof die het levert, ongeacht of die levering fysiek uit duurzame grondstoffen is geproduceerd. Dit betekent dat 'fysiek duurzaam' materiaal soms zonder bewijs van duurzaamheid zal worden geleverd. De wijze waarop de massabalans functioneert is weergegeven in afbeelding 3.



Afbeelding 3.

Als een gecertificeerd bedrijf bijvoorbeeld 50 ton duurzaam geproduceerde rapzaad inkoop en 50 ton niet duurzame rapzaad, mag hij deze desondanks samenvoegen, bijvoorbeeld als scheepslading voor transport. Het duurzame deel, 50% van de lading, staat op de massabalans. Als de partij in zijn geheel verkocht wordt, komt de helft van de lading voorzien van een nieuw bewijs van duurzaamheid op de massabalans van de gecertificeerde inkoper. De verkoper boekt zijn massabalans met 50 ton af. Een volgende gecertificeerde partij kan de rapzaad wederom splitsen en bijvoorbeeld een deel gebruiken als diervoeder, maar kan er ook biodiesel van maken. De biodiesel wordt te zijner tijd gemengd met diesel die als een blend aan vervoer in Nederland geleverd wordt. De uitgeslagen hoeveelheid biodiesel wordt samen met de duurzaamheidsbewijzen ingeboekt in het register van de NEa in ruil voor HBE's.

Het voorgeschreven gebruik van de massabalans als duurzaamheidsboekhouding betekent uiteindelijk dat de fysieke stromen en de papieren stromen ergens in de keten wel met elkaar overeenkomen, maar dat dit zoals hierboven uiteengezet zeker niet het geval is bij elke schakel in de keten. Hoe verder in de keten, hoe minder beiden met elkaar corresponderen. Cruciaal is dat een fysieke hoeveelheid wordt afgedekt met een bewijs van duurzaamheid voor eenzelfde hoeveelheid duurzame biobrandstof.



Afbeelding 4.

De kernelementen, zie ook afbeelding 4, worden hieronder toegelicht.

1. In de fysieke leveringsketen vindt vermenging plaats van niet-duurzame en duurzame materialen eventueel met verschillende duurzaamheidskenmerken. Dat kunnen grondstoffen en biobrandstoffen zijn;
2. Daaronder staat de administratie waarin duurzame en niet-duurzame materialen gescheiden blijven. De administratieve stroom over de duurzame materialen is de massabalans.

Dubbeltelling en multipliers

Ook andere instrumenten uit de RED ontkoppelen de fysieke hoeveelheid en de administratieve hoeveelheid. Zo is het instrument dubbeltelling geïntroduceerd in de RED. Het is een instrument dat ingezet kan worden ter stimulering van biobrandstoffen op basis van afvalstromen. Bijlage IX van de RED^{8&9} speelt hierin een centrale rol. In bijlage IX staan de grondstoffen waarvan de Europese Commissie heeft vastgesteld dat deze een stimulans verdienen ten opzichte van grondstoffen zoals landbouw- en energiegewassen. De Nederlandse systematiek is hierop ook ingericht. Bedrijven die biobrandstof uit afvalstromen en residuen aan de markt leveren, krijgen door dubbeltelling een dubbele hoeveelheid HBE's bijgeschreven na inboeking; zij hoeven fysiek dus minder biobrandstoffen te leveren om te voldoen aan hun verplichting, dan wanneer zij dezelfde biobrandstof zouden leveren op basis van gewassen. Zij moeten dan wel beschikken over een dubbeltellingsverklaring. Deze verklaring bewijst dat de dubbeltelling is bevestigd door een onafhankelijke auditor en voldoet aan de wettelijke voorwaarden. De auditor moet bevoegd zijn om dubbeltellingverificaties uit te voeren; hij moet hiervoor geaccrediteerd zijn door de Raad voor Accreditatie en beschikken over een door het ministerie van IenW goedgekeurde dubbeltellingsverificatieprotocol op basis van de Europese criteria. De dubbeltellingverklaring (afgegeven door de auditor) en het bewijs van de duurzaamheid (afgegeven door het gecertificeerde bedrijf zelf) moeten betrekking hebben op dezelfde grondstof en biobrandstof.

Naast dubbeltelling kent de RED ook multipliers. Zo is er momenteel de optie voor een multiplier van 5 voor de levering van elektriciteit aan vervoer en met de RED2 wordt er een optie gegeven voor een multiplier van 1,2 voor leveringen van hernieuwbare energie aan luchtvaart en zeevaart geïntroduceerd. Ook de multiplier is een sturingsinstrument. Lidstaten hebben de keuze om hiermee sturing aanbrengen op energiedragers of vervoersmodaliteiten.

4.3 Fysieke keten van duurzame grondstof tot duurzame biodiesel

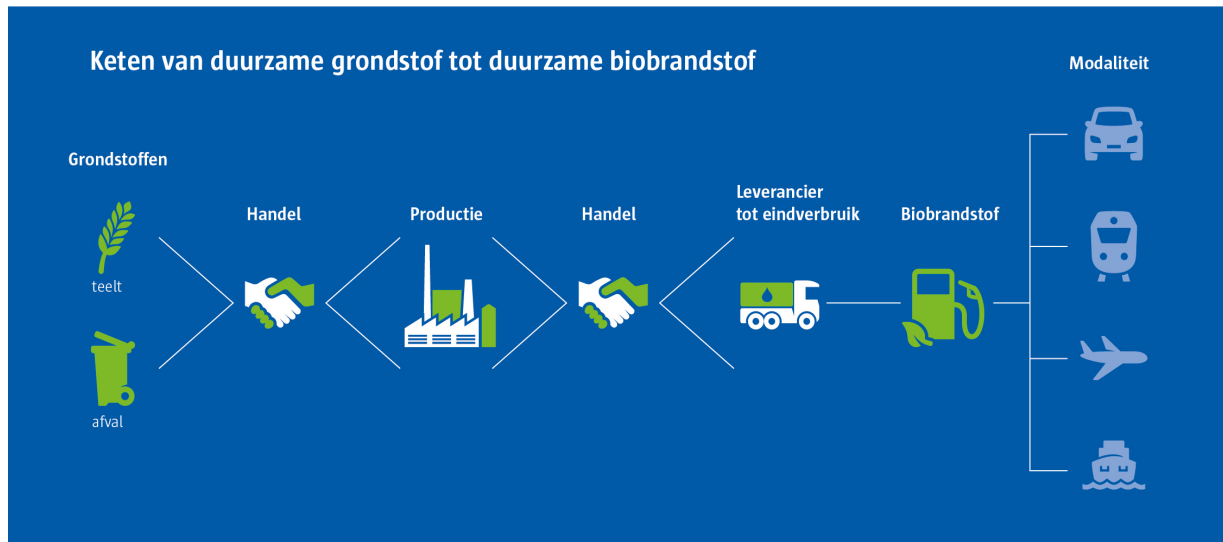
De fysieke keten van duurzame grondstof tot duurzame biobrandstof wordt gekenmerkt door een grote variëteit aan grondstoffen, productietechnieken, brandstoffen en modaliteiten. In de Quick Scan Dubbeltelling³ is deze complexiteit weergegeven (afbeelding 5).



Afbeelding 5.

Voor verschillende biobrandstoffen worden verschillende grondstoffen en productieprocessen gebruikt. Biodiesel wordt geproduceerd op basis van oliehoudende grondstoffen en vetten. De grondstoffen die via fermentatie van suikers omgezet worden in bio-ethanol (alcohol), zoals tarwe en maïs, gaan richting bio-benzine. Hetzelfde geldt ook voor houtachtige materialen, zoals niet-eetbare plantresten en afval van de zetmeelhoudende industrie. Biogas wordt juist geproduceerd op basis van vergisting of vergassing. Hierbij gaat het om grondstoffen zoals dierlijke mest, industriële reststromen, energiegewassen, GFT-reststromen, slib van afvalwater- of riool zuiveringsinstallaties, stortgas en grassen.

Gesimplificeerd valt dit samen te vatten als een generieke keten met een aantal schakels zoals weergegeven in afbeelding 6.



Afbeelding 6.

Onderstaande paragrafen beschrijven de karakteristieken van deze schakels op basis van de meest recente informatie. Hierbij wordt de focus gelegd op de keten van duurzame grondstof naar duurzame biodiesel waarbij ook de parallel met andere biobrandstoffen wordt beschreven. Zoals al gezegd is het een relatief nieuwe en opschalende markt waar in hoog tempo nieuwe duurzame grondstoffen, technieken en brandstoffen (zoals synthetische brandstoffen) worden ontwikkeld.

4.3.1 Grondstoffen

De herkomst van grondstoffen die voor biobrandstoffen worden ingezet is zeer divers. De jaarlijkse rapportage van de NEa geeft over 2018⁶ aan dat er 80 landen van herkomst zijn geregistreerd. Circa 9% van de ingezette grondstoffen was afkomstig uit Nederland. De meeste grondstoffen kwamen uit Europa, maar ook China en de Verenigde Staten hadden een groot aandeel. Op dit moment valt er een onderscheid te maken tussen twee hoofdcategorieën van grondstoffen: uit voedsel- en voedergewassen en uit afvalstromen en residuen.

1. Voedsel- en voedergewassen

De RED^{8&9} omschrijft deze categorie als volgt: *zetmeelrijke gewassen, suikergewassen of oliegewassen die als hoofdgewas op landbouwgrond worden geteeld, met uitzondering van residuen, afvalstoffen of lignocellulosisch materiaal, en tussenteelten, zoals tussengewassen en bodembedekkende gewassen, worden niet aangemerkt als hoofdgewassen mits het gebruik van dergelijke tussenteelten niet leidt tot vraag naar meer land.*"

Voor biodiesel worden oliehoudende gewassen gebruikt. Suiker- en zetmeelhoudende gewassen worden omgezet in bio-ethanol voor benzine. De inzet van voedsel- en voedergewassen

(conventioneel) is vanuit de RED⁸ gelimiteerd. Bij het halen van het doel in 2020 voor vervoer (10%) mag maximaal 7% ingezet worden uit voedsel- en voedergewassen. In Nederland is de limiet zelfs vastgesteld op maximaal 5% voor 2020¹¹. Ook in de RED2⁹ (voor de periode na 2020) wordt de limiet op deze categorie van maximaal 7% gehandhaafd waarbinnen in lidstaten nog enkel 1% groei mag worden gerealiseerd ten opzichte van het fysieke aandeel in 2020. In het Klimaatakkoord¹⁴ is hierover in het hoofdstuk mobiliteit afgesproken dat er in ieder geval niet meer additionele biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in Nederland worden ingezet in wegvervoer dan het niveau van 2020. Er wordt hierdoor geen gebruik gemaakt van de optie om de 1% te benutten.

Ten aanzien van voedsel en voedergewassen heeft de Europese Commissie bij verordening¹⁵ een risico op indirect veranderend landgebruik (ILUC) per grondstof van voedsel- en voedergewassen vastgesteld. ILUC kan optreden wanneer weide- of landbouwgrond die eerder bestemd was voor voedsel- en voedermarkten, in functie wordt verlegd naar de productie van biobrandstoffen¹⁶. Het indirecte effect is dan dat voor vervangende weide- of landbouwgrond natuurgebieden worden ontgonnen. De verordening maakt onderscheid tussen grondstoffen met een hoog ILUC risico en grondstoffen met een laag ILUC risico. Op basis van de formule en drempelwaarde in de verordening kwalificeert op dit moment alleen palmolie als een grondstof met een hoog ILUC risico. In de zomer van 2021 wordt deze lijst geactualiseerd door de Europese Commissie. Lidstaten moeten de inzet van high-ILUC grondstoffen vanaf 2023 uitfaseren naar 0% in 2030.

2. Afvalstromen en residuen

Afvalstromen en residuen worden in de RED^{8&9} omschreven 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.”*

Het gaat om afvalstoffen die ontstaan bij gebruik, bewerking of in een bepaald productieproces en vervolgens door een schakel in de keten worden ingezameld. De keten voorafgaand aan het inzamelpunt (de keten voordat iets afval of residu werd) is hierbij niet direct van belang en nauwelijks traceerbaar. De gedachte hierachter is dat afval of residuen niet met opzet worden geproduceerd. Het hoofdproduct bepaalt de wijze van productie, niet het restproduct. Doordat de duurzaamheidsborging van afvalstromen en residuen start op het punt van inzameling, is het niet relevant of de locatie waar de bewerking of het productieproces plaatsvindt (en waar de afvalstroom of het residu ontstaat) ook alleen maar duurzame input heeft. In het geval van gebruikt frituurvet doet dus niet ter zake wat de ruwe grondstof van het ontstane afvalproduct is en of dit een duurzame of niet-duurzame grondstof betreft. Bij afvalstromen en residuen zijn de duurzaamheids-risico's anders van aard dan bij het gebruik van duurzame grondstoffen uit gewassen. Het gaat niet om de vraag of er sprake is van indirect landgebruik, maar of de afvalstof en residuen niet opzettelijk zijn gecreëerd om het een hogere handelswaarde te geven. De RED schrijft voor dat de duurzaamheidssystemen toetsen op non-modificatie.

De Europese Commissie heeft in bijlage IX, deel A, van de RED¹⁸ en RED2⁹ de grondstoffen opgegeven die te categoriseren zijn als geavanceerd, met daarin ook afvalstromen en residuen; de productie van biobrandstof hieruit is veelal nog in ontwikkeling. Deel B van dezelfde bijlage bevat afvalgrondstoffen die al in een volwassen markt opereren, te weten gebruikt frituurvet en dierlijk vet (categorie 1 en 2). Grondstoffen in zowel deel A als deel B mogen in nationale implementatie als dubbeltellend worden aangemerkt.

Inzet van grondstoffen voor biodiesel in Nederland en Europa

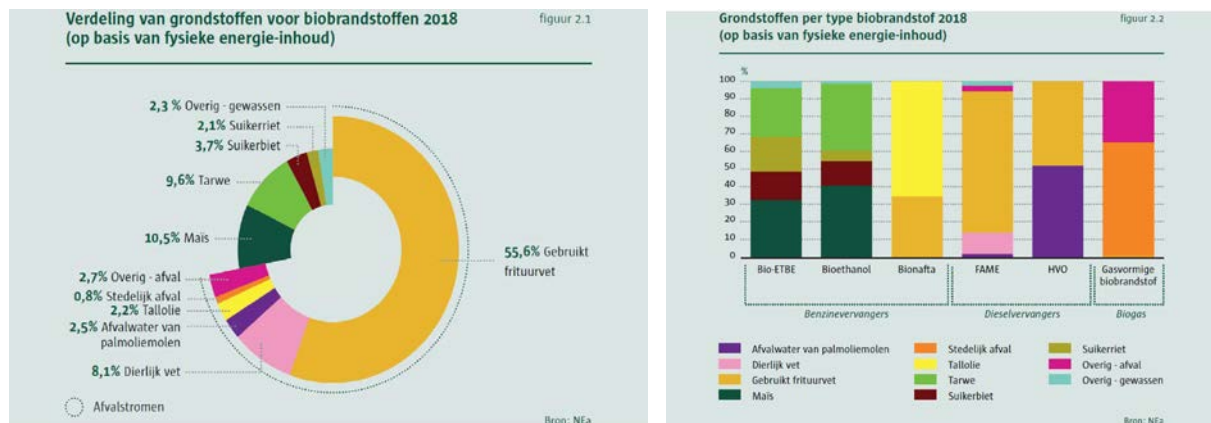
Afbeelding 7 geeft de inzet in Nederland weer zoals gerapporteerd door de NEa over 2018⁶. In Nederland worden geen oliehoudende gewassen ingezet voor biodiesel. De 28% aan ingezette

¹⁴ <https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord/klimaatakkoord.pdf>

¹⁵ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2_en_act_part1_v3.pdf

¹⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_19_1656

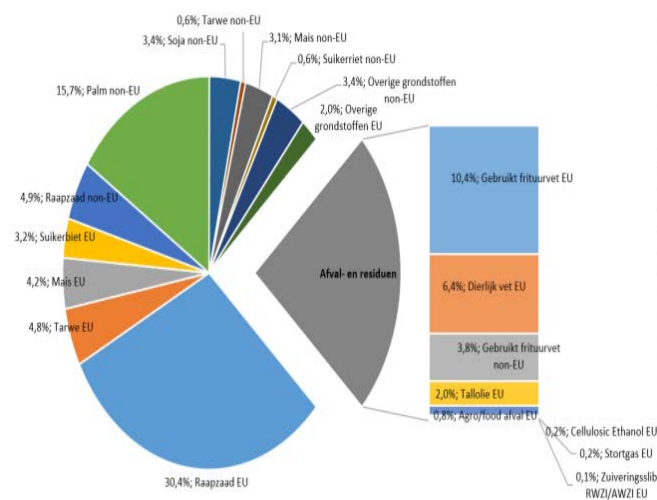
voedsel en voedergewassen bestaat voornamelijk uit maïs en tarwe, met als bestemming bio-ethanol voor benzine. De inzet van voedsel- en voedergewassen in Nederland is stabiel gebleken ten aanzien van het aandeel in 2016 en 2017⁶. De gewassen zijn voornamelijk afkomstig uit Europa.



Afbeelding 7.

Met een groeiende jaarverplichting en een stabiele inzet van voedsel- en voedergewassen heeft Nederland de groeiende inzet de afgelopen jaren behaald met afvalstromen en residuen⁶. Afbeelding 7 laat zien dat de inzet van afvalstromen en residuen in Nederland sterk dominant is voor het behalen van de jaarlijkse verplichting. Dit heeft in sterke mate te maken met dubbelrekening (zie voor uitleg paragraaf 4.2). Nederland is een van de weinige lidstaten, naast o.a. Engeland en sinds kort Spanje, die werken met dubbelrekening. Hier ligt een nationale keuze aan ten grondslag; de Tweede Kamer heeft op basis van twee moties¹⁷ dubbelrekening voortgezet in de herziene systematiek die geldt per 2018. In 2018 werd 72% van de jaarverplichting (8,5%) ingevuld door afvalstromen. Hierin heeft gebruikt frituurvet (UCO, used cooking oil) met 56% een groot aandeel. Deze afvalstromen worden gebruikt voor biodiesel. Wat opvalt is dat relatief weinig verschillende grondstoffen worden ingezet en dat de herkomst van de grondstoffen een sterker internationaal karakter kent dan bij gewassen het geval is.

Doordat veel Europese lidstaten niet werken met dubbelrekening en/of andere opvattingen hebben over de grondstofinzet, laat de Europese markt een hele andere inzet zien ten opzichte van de verplichting hernieuwbare energie in vervoer. De meest recente data uit 2016¹⁸ (afbeelding 8) laten zien dat in de totale Europese markt circa 71%¹⁹ van alle gebruikte grondstoffen voedsel- en voedergewassen zijn. Net als in Nederland wordt het merendeel Europees geproduceerd. In de Europese markt wordt voor biodiesel voornamelijk Europese raapzaad ingezet (circa 30%) gevolgd door palm uit Indonesië (11%) en Maleisië (5%) en soja (3%) uit voornamelijk Brazilië en Amerika. Voor benzine (bioethanol) worden met name maïs, tarwe en suikerbiet ingezet. In 2016 bedroeg de inzet van afvalstromen in Europa circa 23%. Hiervan komt circa 10% van Europees gebruikt frituurvet en 4% uit gebruikt frituurvet met een herkomst buiten Europa. Dit beeld is anders dan in Nederland waar gebruikt frituurvet in grotere mate een herkomst buiten Europa heeft.



Afbeelding 8.

¹⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30196-541.html>

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0225&qid=1559033163855&from=EN>

¹⁹ Een percentage van circa 5% bestaat uit grondstoffen die niet gedefinieerd zijn waardoor in dit percentage geen onderscheid tussen voedsel- en voedergewassen en afvalstromen te maken valt.

4.3.2. Productie

Verscheidende grondstoffen worden gebruikt voor de productie van verscheidende biobrandstoffen. Op dit moment zijn er drie dominante groepen biobrandstoffen te onderkennen. In de volgorde van omvang gaat het hierbij om biodiesel, bio-benzine en biogas. Biokerosine en biostookolie zijn wat betreft grondstoffen en productie in sterke mate verwant aan de biodiesel-varianten.

Biodiesel kan momenteel via twee verscheidende processen geproduceerd worden. De eerste methode verloopt via verestering met methanol, dat de biodiesel FAME (Fatty Acid Methyl Esters) oplevert en waarbij als bijproduct glycerine vrijkomt. De tweede methode verloopt via hydrolyse waarbij vetten direct worden omgezet in biodiesel. Dit wordt HVO (Hydrotreated Vegetable Oils) genoemd. HVO is een drop-in fuel van hoge kwaliteit die daardoor ook in hogere percentages bijgemengd kan worden. De verestering is op dit moment wereldwijd veruit de meest gebruikte methode, omdat deze op dit moment een stuk goedkoper is dan de HVO-methode.

De productie van biodiesel vindt plaats in een relatief gering aantal fabrieken met een grote productiecapaciteit²⁰. Hetzelfde geldt voor de ethanolproductie¹⁹. Het tegenovergestelde geldt voor de productie van biogas waar de productie kleinschalig is²¹ door een groter aantal installaties²². Duitsland en Spanje hebben in Europa veruit de grootste productiecapaciteit voor biodiesel²³. Nederland volgt op gepaste afstand met landen zoals Italië en Frankrijk. In 2017 werd er in Europa in totaal circa 512 PJ biodiesel geproduceerd (HVO + FAME)²¹. In Nederland werd circa 72 PJ²¹ biodiesel geproduceerd in 2017. In tegenstelling tot de wereldwijde trend produceert Nederland meer HVO dan FAME. In Nederland staan in het totaal 8 biodiesel-fabrieken²¹ waarvan 1 fabriek HVO produceert. Gemiddeld wordt circa 80% van de productie geëxporteerd²⁴. Wel blijven veruit de meeste biobrandstoffen die in Europa geproduceerd worden binnen de Europese markt²¹. Alle fabrieken in Nederland zijn gecertificeerd door een erkend duurzaamheidssysteem.

4.3.3. Modaliteiten

In Nederland, en ook in Europa, worden biobrandstoffen op dit moment voornamelijk ingezet in wegvervoer. De rapportage Energie voor Vervoer over 2018⁶ van de NEa geeft aan dat in Nederland 97% van de biobrandstoffen in wegvervoer en mobiele machines is ingezet. Slechts 3% is in 2018 ingezet in binnenvaart en zeevaart. Er zijn geen biobrandstoffen in de luchtvaart ingezet in 2018.

In het wegvervoer in Nederland zijn dieselvangers de dominante biobrandstoffen met een inzet van 79% in 2018⁶. Benzinevangers in wegvervoer hebben een aandeel van 19% en elektriciteit en biogas tezamen 2%⁶. Met de introductie op 1 oktober 2019 van een E10 verplichting voor pomphouders, zal het aandeel bio-ethanol als benzinevanger vanaf 2019 toenemen.

Biobrandstoffen worden de komende jaren naar verwachting steeds relevanter voor modaliteiten waar op korte termijn weinig alternatieven voor verduurzaming voorhanden zijn. Voor binnenvaart zullen met name dieselvangers interessant worden. Ook voor zeevaart zijn dieselvangers en bio-stookolie de komende jaren een optie om te verduurzamen. Voor luchtvaart is bio-kerosine een interessante optie.

²⁰ <https://platformduurzamebiobrandstoffen.nl/wp-content/uploads/2019/12/Navigator-2019-Renewable-fuels-for-Dutch-transport-towards-2030.pdf>

²¹ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82004NED/table?ts=1565862000371>

²² https://www.europeanbiogas.eu/wp-content/uploads/2019/05/EBA-Statistical-Report-2018-AbridgedPublic_web.pdf

²³ <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

²⁴ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71456NED/table?fromstatweb>

4.3.4. Handel

Naast biobrandstofproducenten en brandstofleveranciers, zijn er nog andere spelers in de markt actief: als broker (mediator / bemiddelaar, die wordt zelf geen eigenaar van de grondstof / biobrandstof) of als trader (handelaar), die zelf wel eigenaar wordt. Sommige bedrijven vervullen beide rollen en switchen afhankelijk van de voorkeuren van hun klanten. Er zijn ook schakels in de keten die het handelen 'erbij' doen, terwijl ze ook een andere functie in de keten hebben, bijvoorbeeld als producent. Brokers en traders zijn vaak op meerdere markten actief: grondstoffen, (bio)brandstoffen en HBE's. Deze markten hangen sterk samen. Vaak handelen ze in meerdere landen. De biobrandstofketen is erg internationaal, waarbij de stromen vooral richting Europa gaan vanwege de verplichting uit de RED.

Handelaren moeten net als de andere schakels in de keten gecertificeerd zijn bij een vrijwillig schema. Dat certificaat bevestigt dat het bedrijf duurzame leveringen mag ontvangen en doorverkopen. Het certificaat zegt daarmee niets over de duurzaamheid van de leveringen zelf: daar is een apart bewijs van duurzaamheid voor nodig, die meereist met de partij biobrandstof door de keten. Dat bewijs garandeert dan dat de productie, oorsprong, en broeikasgasemissie-reductie van die partij (administratief) in overeenstemming is met duurzaamheidseisen uit de RED.

Afnemers kunnen ervoor kiezen zelf bij de producenten waarmee ze werken *on site visit* onderzoek uit te laten voeren, naast de reguliere inspecties door externe auditors van certificeringsorganen. Het is voor de reputatie van de handelaar van invloed of hij de kwaliteit van zijn producten kan garanderen. Er is in tegenstelling tot de eis aan handelaren geen 'certificeringseis' voor brokers, aangezien deze actoren niets van doen hebben met de fysieke grondstof of biobrandstof en deze ook niet "bezitten".

Het huidige invoertarief op feedstocks is 2% in de EU, en het tarief op biodiesel is 6,5%. Er is mede om deze reden een sterke incentive voor handelaren om grondstoffen naar Europa te brengen en het verwerken in Europa zelf te doen.

4.4 Samenvatting ketens

Zoals hierboven beschreven zijn twee ketens te identificeren: de administratieve keten van duurzaamheidscertificering en -borging en de fysieke keten van duurzame grondstof tot duurzame biodiesel. De Europees voorgeschreven systematiek van de massabalans is ontwikkeld met de cruciale rol om de relatie tussen een hoeveelheid duurzaam ingezette grondstoffen en geproduceerde biobrandstoffen te borgen en het transport van die duurzame hoeveelheid biobrandstof door de rest van de keten. Alle ingezette biobrandstof voor de Europese verplichting dient uit een volledig gecertificeerde keten afkomstig te zijn. Deze systematiek van certificering is opgezet opdat bedrijven aan kunnen tonen dat zij aan de Europese duurzaamheidscriteria uit de RED voldoen. Gevolg van de certificering is dat zij ontvangen duurzame stromen ook zodanig mogen doorleveren en daarbij opnieuw voorzien van een bewijs van duurzaamheid. Het toezicht hierop is kwetsbaar en beperkt zich in essentie op de controle van de aanwezigheid van het duurzaamheidsbewijs door een private toezichthouder.

In Europa wordt voornamelijk biodiesel ingezet om de hernieuwbare energiedoelen voor vervoer te halen²⁰; in Nederland gaat dit om circa 80%⁶. Biodiesel wordt geproduceerd in een gering aantal fabrieken met een grote productiecapaciteit. In Nederland zijn er momenteel 8 fabrieken²¹ die tezamen een vergelijkbare productiecapaciteit hebben als landen zoals Italië en Frankrijk²⁴. Biodiesel wordt geproduceerd op basis van oliehoudende grondstoffen en vetten. In Europa worden met name oliehoudende gewassen zoals raapzaad en palmolie ingezet²⁰. In Nederland worden mede onder invloed van de keuze voor dubbeltelling juist geen gewassen, maar afvalstromen ingezet voor biodiesel, waarbij gebruikt frituurvet een zeer groot aandeel heeft⁶. De in Europa ingezette grondstoffen zijn voornamelijk afkomstig uit Europa, maar bij de inzet van afvalstromen heeft de markt in toenemende mate een internationaal karakter⁶.

5 Kwetsbaarheden in de keten en de geconstateerde fraude

5.1 Reeds gesignaleerde kwetsbaarheden

Voor de systematiek van de RED zijn in het recente verleden kwetsbaarheden gesignaleerd. Zo zijn de resultaten van een eerste analyse van de NEa voor de wetgeving die in 2015 van kracht is geworden aan de Kamer gerapporteerd²⁵. In deze zogeheten Quick scan dubbeltelling³ zijn drie verschillende fraudegevoeligheden ten aanzien van de systematiek gerapporteerd:

1. De keten voor de handel en productie van biomassa is complex en verloopt via verschillende aanbieders en afnemers, waarbij sprake is van een mondiale markt. Daarbij worden op verschillende momenten partijen vermengd of gesplitst en wordt er gebruik gemaakt van verschillende duurzaamheidssystemen. Dit alles zorgt voor vele momenten waarop al dan niet bewust fouten kunnen worden gemaakt.
2. Door de toepassing van de Europees breed voorgeschreven massabalanssystematiek wordt de administratieve en fysieke werkelijkheid ontkoppeld. Er is daarom beperkt zicht op de fysieke stromen. Dit maakt het onmogelijk om later in de keten nog conclusies te trekken over de duurzame aard van de fysiek geleverde biobrandstoffen.
3. Het toezicht op de keten is beperkt en complex door het internationale karakter en het aantal partijen dat bij deze keten betrokken is. Voor het deel van de keten dat zich buiten de EU bevindt, is de mogelijkheid van toezicht sowieso zeer beperkt. Voor zover de keten zich in Europa bevindt, is zij onderworpen aan verschillende sets van wet- en regelgeving. Niet alleen de RED is in dit geval van belang, maar ook afvalwetgeving en wetgeving op het gebied van dierlijke bijproducten spelen een rol. Deze wetgeving sluit niet naadloos op elkaar aan. Tot slot ontbreekt het publieke toezicht op de schakels eerder in de keten en op private duurzaamheidssystemen en daarvoor opererende certificeringsorganen.

5.2 De geconstateerde fraude

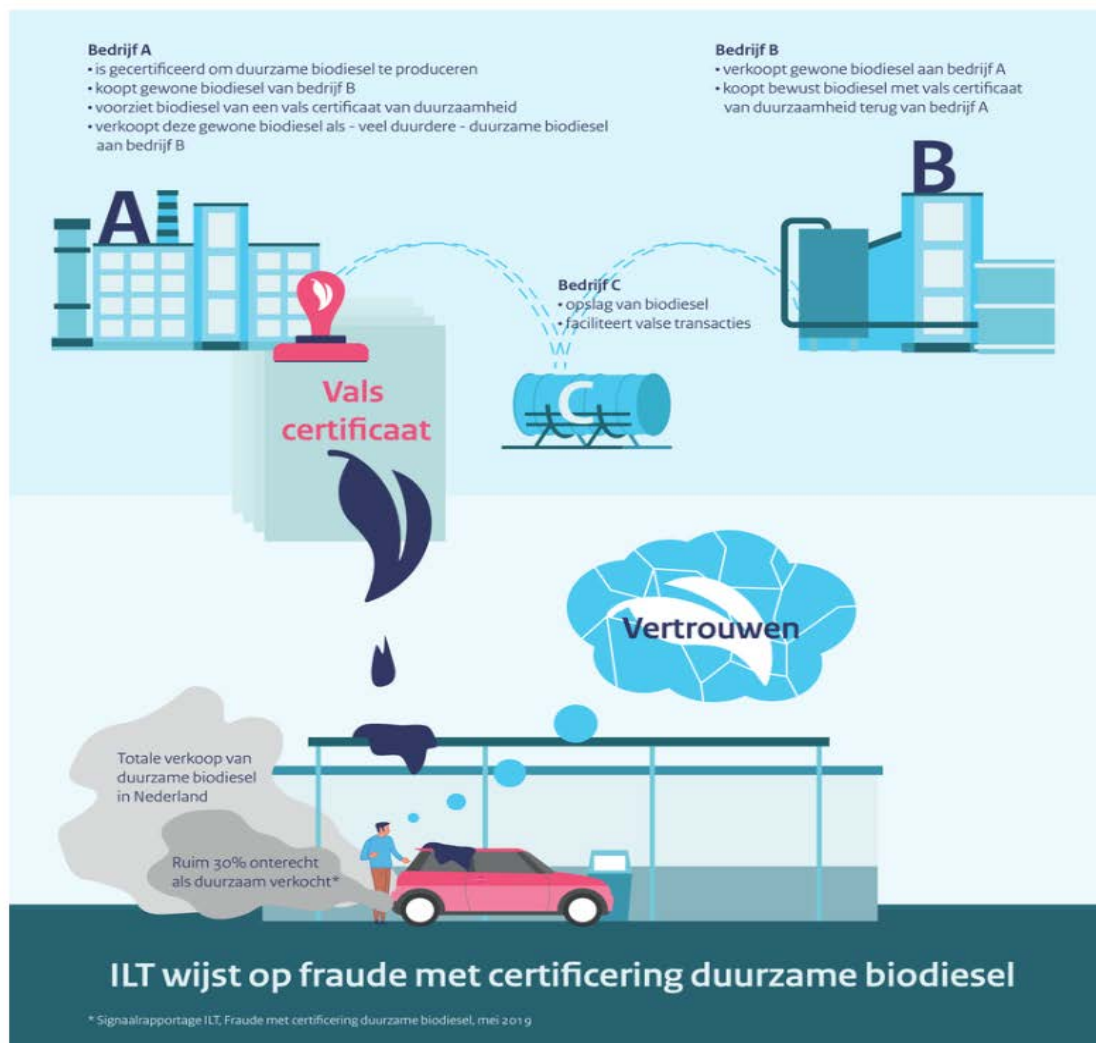
Tot de wetwijziging in 2015, was de reikwijdte van publiek toezicht op de duurzaamheidsketen breder dan nu het geval is. Biobrandstofproducenten in Nederland, waaronder het bedrijf waar fraude is geconstateerd, vielen toentertijd (naast het private toezicht door private auditors) nog onder publiek toezicht van de NEa. Daarna is de controle op duurzaamheidsborging in de aanvoerketen (uitsluitend) uitgevoerd door de private auditors²⁶. De NEa heeft bij een toezichtbezoek bij een biobrandstofproducent in 2015 vastgesteld dat er mogelijk sprake was van strafbare feiten, destijds met biotickets, en heeft hiervan aangifte gedaan bij de ILT waarop een strafrechtelijk onderzoek is gestart. In dat onderzoek hebben vanaf eind 2015 doorzoeken plaatsgevonden bij het bedrijf. Bij de doorzoeking zijn de administratie en andere bescheiden in beslag genomen. Op 22 augustus 2019 is de hoofdverdachte in dit strafrechtelijk onderzoek veroordeeld (ECLI:NL:RBOVE:2019:3019) tot 30 maanden gevangenisstraf waarvan 10 maanden voorwaardelijk. Twee andere verdachten hebben een taakstraf gekregen en één verdachte is vrijgesproken. Het bedrijf heeft een boete opgelegd gekregen van € 400.000,-. Tegen de uitspraken is hoger beroep aangekondigd.

²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/09/08/implementatie-iluc-richtlijn-toezeggingen-aan-de-tweede-kamer-en-jaarrapportage-hernieuwbare-energie-vervoer-2015>

²⁶ Met een wetwijziging in 2015 is o.a. vanwege administratieve lastenverlichting de systematiek vereenvoudigd, met name doordat niet langer de gehele keten hoefde aan te tonen dat de geleverde brandstof voor een zeker percentage hernieuwbaar was, maar alleen nog maar het inboekende bedrijf. Hiermee werd het publieke toezicht in de volledige duurzaamheidsketen in Nederland teruggebracht tot de laatste schakel in de keten.

Informatie uit het desbetreffende onderzoek heeft geleid tot de start van een additioneel onderzoek, onder de naam Fosfor, en omvat inmiddels de periode 2015 tot de doorzoeking in april 2019. Dit onderzoek is inmiddels afgerond. De behandeling van de zaak startte in januari 2020. De hoofdfraude die in het onderzoek Fosfor naar voren is middels de signaalrapportage¹ met de Kamer gedeeld en daar ook behandeld. Over de periode ná 2016 is nog geen informatie vrijgegeven door het OM. De signaalrapportage¹ beschrijft het ten onrechte uitgeven van bewijzen van duurzaamheid om zo dus ook ten onrechte biodiesel als duurzaam te kunnen verkopen. Het opzetten van een dergelijke constructie wordt aangemerkt als valsheid in geschrifte. De daaruit verkregen verdiensten zijn criminele activiteiten waarvan de transacties als witwassen worden aangemerkt. Deze werkwijze is door de ILT weergegeven in afbeelding 9²⁷.

Sjoemelen met duurzaamheid



© Inspectie Leefomgeving en Transport

Afbeelding 9.

²⁷ <https://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2019/06/20/sjoemelen-met-duurzaamheid>

Naast de zaak Fosfor is de Kamer ook ingelicht over een viertal andere zaken²⁸ die nog in volle gang zijn en waar informatie nog beperkt vrijgegeven mag worden. Het gaat in een aantal gevallen om de verkoop van vetten met een dierlijke oorsprong die als plantaardig vet werden geleverd om voor dubbeltelling in aanmerking te komen. Een van de andere zaken toont een vergelijkbare modus operandi aan als die in het onderzoek Fosfor. Door deze fraude werd de grondstof voor biodiesel ten onrechte gelabeld als duurzaam.

Deze vorm van fraude is in het private toezicht niet geconstateerd. Pas ná het signaal van de NEa richting de ILT en het in beslag nemen van de administratie en andere bescheiden is de modus operandi aan het licht gekomen. Dit vindt zijn oorzaak in de bevoegdheden voor zowel het private toezicht als het publieke toezicht in de huidige systematiek. Private organisaties zijn niet bevoegd om waarheidsvinding te doen. Deze organisaties fungeren als externe auditor om te toetsen of gecertificeerde bedrijven werken conform de Europees erkende schema's. Zij controleren of bedrijven hun proces correct hebben ingericht en of zij het bijbehorende papierwerk kunnen overleggen. Het behoort op dit moment niet tot de bevoegdheden van de externe auditor om te controleren of de informatie van de geleverde biobrandstof correct is. Tegelijkertijd is het publieke toezicht enkel gericht op de laatste schakel in de keten, waardoor de NEa als publieke toezichthouder geen controle kan uitoefenen op eerdere schakels, zoals productie.

Daarnaast heeft de eerder beschreven complexiteit van de keten een rol gespeeld. Partijen worden op verschillende momenten samengevoegd of gesplitst. Deze fraudezaak laat zien dat het systeem de benodigde transparantie ontbeert om zonder diepgaand onderzoek, zoals t/m 2015 het geval was, te kunnen achterhalen of de verschillende massabalansen in de keten op elkaar aansluiten. Door deze combinatie van factoren is het ook niet te achterhalen waar de fysiek duurzame en waar de niet-duurzame biodiesel is geëindigd. De signaalrapportage van de ILT¹ gaf de omvang van de verdachte biodiesel weer. Als alle verdachte biodiesel in Nederland ingezet zou zijn, dan behelst dat circa 31,6% in 2015 en circa 22,6% in 2016 van de totaal ingezette hernieuwbare energie voor de jaarverplichting in Nederland. Gezien circa 80% van de biodiesel die geproduceerd wordt in Nederland bestemd is voor export²⁵, is de kans zeer klein dat alle biodiesel die in het strafrechtelijke onderzoek werd onderzocht in Nederland is ingezet.

5.3 Actuele inzichten met betrekking tot kwetsbaarheden

Op basis van de gegevens die nu bekend zijn uit de lopende strafrechtelijke onderzoeken in combinatie met de huidige inrichting van de keten, is er geen reden om uit te sluiten dat zich meer onrechtmatigheden voordoen in de sector. Met de kennis over de modus operandi uit de verschillende strafrechtelijke onderzoeken komt een beeld naar voren dat fraudeurs enerzijds gebruik maken van de complexiteit van de markt en het gebrek aan transparantie van de keten ten aanzien van het juist toepassen van de massabalansen. Anderzijds maken zij gebruik van de beperkingen die het private toezicht kent en van versnippering van het publieke toezicht of het ontbreken daarvan. Certificering is niet vergelijkbaar met publiek toezicht. De gecertificeerde is namelijk gerechtigd zijn eigen bewijzen van duurzaamheid te creëren en de controle hierop wordt slechts eens per jaar met zeer beperkte waarheidsvinding uitgevoerd. Hierdoor wordt er bijvoorbeeld slechts zeer beperkt gekeken of de data in de massabalansen correct is over een langere periode.

Door deze kwetsbaarheden heeft de verdachte handelswijze kunnen plaatsvinden, waarbij inkomende stromen omgekat worden zodat er andere, economisch hoogwaardigere stromen ontstaan. Het onterecht afgeven van een bewijs van duurzaamheid is daarmee wellicht het grootste risico. Het is lastig vast te stellen of bij aanvang de grondstof (bijv. afvalstroom) duurzaam is en voor de koper is er geen belang de duurzaamheid in twijfel te trekken en dit hoeft ook niet. Een eenmaal afgegeven bewijs van duurzaamheid behoudt in de hele keten zijn waarde. Eenmaal duurzaam zal het derhalve in de hele keten als duurzaam worden doorverkocht. Gezien grote delen van de keten zich ook buiten Nederland, of zelfs buiten Europa, bevinden blijft dit een risico.

²⁸ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=59aed2ce-cf6c-4451-acbd-4081a58fb062&title=Lijst%20van%20vragen%20en%20antwoorden%20over%20de%20signaalrapportage%20ILT%20inzake%20onderzoek%20OM%20t.a.v.%20biodiesel.pdf>

Grondstoffen kunnen ook gedurende het wisselen van eigenaar van gedaante veranderen, het kan onterecht aangeduid worden als afvalstof en er kunnen duurzaamheidsbewijzen aan toe worden gevoegd van andere partijen. De fysieke en administratieve werkelijkheid hoeven niet overeen te komen. Uit bovenstaande blijkt dat de fraude die in de verschillende strafrechtelijke onderzoeken naar voren is gekomen past in de frauderisico's zoals eerder door de NEa zijn benoemd³.

In de huidige Europese systematiek van RED1 is naar het oordeel van de ILT en de NEa geen reden om aan te nemen dat de fraudes uniek zijn voor Nederland. De mogelijkheden om te frauderen zijn elders in Europa niet anders. De systematiek van door de Europese Commissie erkende duurzaamheidssystemen is overal gelijk en is er veelal maar beperkt sprake van publiek toezicht. De huidige systematiek blijkt onvoldoende ingericht om (financiële) fraudeprikkel te beheersen. De eerste prikkel ontstaat al bij de Europese verplichting om hernieuwbare energie in transport te bewerkstelligen, waarmee het aantrekkelijk wordt om biobrandstoffen te produceren en als duurzaam te labelen. De financiële prikkel kan vervolgens versterkt worden door gebruik te maken van in de RED geboden sturingsinstrumenten, zoals dubbeltelling, multipliers of het hanteren van bepaalde limieten. Lidstaten kennen hierin grote verschillen door de beleidsvrijheid in de richtlijn, waardoor gewenste harmonisatie in de praktijk lastig blijft. Het gebruik blijven maken van sturingsinstrumenten vraagt om versterking van de systematiek ten aanzien van toezicht (waarheidsvinding) en transparantie. Dit is een belangrijk nieuw inzicht ten aanzien van twee aspecten:

- Dubbeltelling is niet de belangrijkste oorzaak waardoor de verdachte modus operandi heeft kunnen plaatsvinden. Dubbeltelling is een instrument dat er voor gezorgd heeft dat bepaalde in Nederland door de politiek geprefereerde grondstoffen, op basis van afval en residuen, gestimuleerd werden. Dit is zeer succesvol gebleken. De in Nederland ingezette biobrandstoffen bestaan voor meer dan 70% uit dubbeltellende afvalstromen en zorgt ervoor dat er veel minder voedselgewassen worden ingezet⁶. De keerzijde is dat dubbeltelling één van de prikkels biedt die frauderen financieel aantrekkelijker maken.
- De groei in afvalstromen brengt tevens andere risico's met zich mee. De keten is internationaler dan die voor gewassen, waardoor sterke afhankelijkheid ontstaat ten aanzien van privaat toezicht dat in tegenstelling tot publiek toezicht globaal kan opereren. De grens tussen hoofdproduct en restproduct is echter niet altijd even duidelijk. Daarbij kan een druk op afvalstromen en residuen het risico op modificatie (omkatten) versterken, waarbij een prikkel ontstaat om van een grondstof sneller een afvalstof te maken.

Dat de verdachte modus operandi plaats heeft gevonden bij biodiesel heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de combinatie van bovengenoemde financiële prikkels van dubbeltelling, de karakteristieken van de grondstof (internationaal en risico tot modificatie) en het feit dat biodiesel veruit de meest gevraagde en ingezette biobrandstof in Europa is. Deze prikkels voor fraude werden binnen het systeem van de RED onvoldoende gecompenseerd door een adequaat toezichts- en handhavinginstrumentarium. De modus operandi had ook plaats kunnen vinden bij bijvoorbeeld bio-benzine op basis van ethanol. De modus operandi had ook plaats kunnen vinden bij andere grondstoffen dan gebruikt frituurvet.

5.4 Actuele inzichten met betrekking tot privaat toezicht in de sector.

De private toezichthouders hebben inzicht gegeven in de uitdagingen zoals zij die zelf waarnemen rondom hun werkzaamheden. De opzet en werking van het systeem van biobrandstoffen wordt ook door de private toezichthouders gezien als complex. Met de nodige zelfkritiek zijn zij ingegaan op de mogelijkheden, frequentie en diepgang van hun controlerende werkzaamheden. Private toezichthouders ervaren een hoog afbreukrisico. Daarnaast kent de Nederlandse keten voor biobrandstoffen een beperkt aantal producenten, wat ook leidt tot een beperkte markt voor private toezichthouders. Dit geeft zowel op het gebied van levensvatbaarheid als onafhankelijkheid uitdagingen. Vanuit de private toezichthouders worden initiatieven ontwikkeld om tot grotere transparantie te komen. Een versterking van de bevoegdheden van, en samenwerking met, publieke toezichthouders wordt wenselijk geacht.

6 De mogelijkheden bij de overgang van RED1 naar RED2

Met de RED2⁹ zal de verplichte inzet van hernieuwbare energie in vervoer, waaronder biobrandstoffen, verder groeien richting 2030. Daarnaast zijn in het Klimaatakkoord¹⁴ afspraken gemaakt om een ambitieuzere, maar tevens gemaximeerde, inzet van biobrandstoffen in wegvervoer na te streven met de jaarverplichting.

De systematiek van de RED2 voor vervoer blijft in grote lijnen hetzelfde als de RED1. De inzet van gewassen blijft gelimiteerd. Additioneel wordt ook de inzet van grondstoffen uit bijlage IX deel B gelimiteerd (voorlopig bestaande uit gebruikt frituurvet en dierlijk vet categorie 1 en 2). De RED2 zal in toenemende mate, middels een subdoelstelling, geavanceerde (afvalstromen) biobrandstoffen blijven stimuleren. Toch zijn er een aantal nieuwe elementen in de richtlijn die aanknopingspunten biedt ten aanzien van de gesignaleerde verbeterpunten uit hoofdstuk 5. Het gaat om aanknopingspunten voor het verbeteren van duurzaamheidsborging en voor het vergroten van transparantie.

Allereerst introduceert de RED2 grondslag voor publiek toezicht. In artikel 30 lid 9 is opgenomen dat bevoegde instanties van lidstaten toezicht moeten houden op de werking van de certificeringsorganen die namens een vrijwillig schema (duurzaamheidssysteem) externe audits uitvoeren. Dit artikel vereist een minimale inzet voor alle lidstaten om publiek toezicht naast en ter versterking van de huidige wijze van privaat toezicht te organiseren.

Artikel 30-9: opening voor publiek toezicht⁹

De bevoegde instanties van de lidstaten houden toezicht op de werking van de certificerings-organen die in het kader van een vrijwillig systeem onafhankelijke audits uitvoeren. Op verzoek van de bevoegde instanties leggen de certificeringsorganen alle relevante informatie over die noodzakelijk is voor het toezicht op de werking, met inbegrip van de precieze datum, tijdstip en locatie van de audits. Indien de lidstaten problemen in verband met non-conformiteit constateren, brengen zij het vrijwillig systeem daar onverwijld van op de hoogte.

Daarnaast is er een uitvoeringshandeling door de Europese Commissie voorzien in artikel 30 lid 8. In dit artikel wordt de aanzet gegeven voor het inbouwen van passende normen en bevoegdheden ten behoeve van fraudepreventie in de vrijwillige schema's. Bij deze uitvoeringshandeling is ook input van lidstaten voorzien in een proces dat begin 2020 gaat starten en die uiterlijk eind 2021 afgerond dient te zijn. De uitkomsten van dit proces zorgen voor een nieuwe verplichte standaard waar de vrijwillige schema's en de externe auditors aan dienen te voldoen. Deze geharmoniseerde standaard dient wereldwijd van toepassing te zijn bij alle gecertificeerde bedrijven in alle schakels van de keten.

Artikel 30-8: uitvoeringshandelingen⁹

Om ervoor te zorgen dat op een efficiënte en geharmoniseerde manier wordt gecontroleerd of de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria worden nageleefd, evenals de bepalingen inzake biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen met een laag dan wel hoog risico op directe en indirecte veranderingen in landgebruik, en met name ten behoeve van fraudepreventie stelt de Commissie uitvoeringshandelingen vast met nadere uitvoeringsbepalingen, met inbegrip van passende normen voor betrouwbaarheid, transparantie en onafhankelijke audits, en verplicht zij alle vrijwillige systemen ertoe die normen toe te passen. Die uitvoeringshandelingen worden vastgesteld overeenkomstig de in artikel 34, lid 3, bedoelde onderzoeksprocedure.

Naast de wijziging in de keten van toezicht biedt een ander artikel in de RED2 een mogelijkheid om de transparantie in de keten te vergroten. In artikel 28, lid 2, is de ontwikkeling van een Uniedatabank genoemd. Deze databank maakt het mogelijk om vloeibare en gasvormige vervoerbrandstoffen te volgen die in aanmerking komen om mee te tellen bij het behalen van de verplichting. De exacte invulling van de Uniedatabank wordt richting eind 2021 verder uitgewerkt

door de Europese Commissie in samenwerking met de lidstaten. Zowel het Ministerie als de NEa is rechtstreeks betrokken bij de ontwikkeling en geven input om te komen tot een goed werkend systeem dat de betrouwbaarheid en transparantie van het duurzaamheidssysteem moet vergroten.

Artikel 28-2: introductie Uniedatabank vergroot transparantie⁹

De Commissie zorgt ervoor dat een Uniedatabank wordt opgezet die het mogelijk maakt vloeibare en gasvormige vervoerbrandstoffen te volgen die in aanmerking komen om te worden meegeteld bij de berekening van de in artikel 27, lid 1, onder b), bedoelde teller of die worden meegenomen voor de in artikel 29, lid 1, eerste alinea, onder a), b) en c), genoemde doeleinden. De lidstaten eisen dat de betrokken marktdeelnemers informatie in die databank invoeren over de transacties en de duurzaamheidskenmerken van die brandstoffen, met inbegrip van hun broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus, van hun plaats van productie tot aan de brandstofleverancier die de brandstof in de handel brengt. Een lidstaat kan een nationale databank opzetten die aan de Uniedatabank wordt gekoppeld waarbij ervoor wordt gezorgd dat ingevoerde informatie onmiddellijk tussen de databanken wordt doorgegeven. De brandstofleveranciers voeren de informatie in de relevante databank in die nodig is om na te gaan of is voldaan aan de voorschriften van artikel 25, lid 1, 1e en 4e alinea.

6.1 Implementatie RED2 en tijdspad

De implementatie van de RED2 vindt plaats door middel van een wetswijziging van de Wet milieubeheer¹⁰ (titel 9.7) en door aanpassing van het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer.

De Europese deadline voor de omzetting van de RED2 in nationale regelgeving is vastgesteld op 1 juli 2021⁹. De inwerkingtreding van de wet en regelgeving in Nederland staat op 1 januari 2022, vanwege de jaarlijkse strekking van een jaarverplichting.

7 Mogelijke maatregelen bij de implementatie RED2

De ketens van biobrandstoffen zijn zoals eerder beschreven relatief nieuw en kennen een sterke groei, die belangrijk is voor de realisatie van de huidige en toekomstige duurzaamheidsdoelstellingen. Fraude tast de publieke geloofwaardigheid van biobrandstoffen aan en dient mede om die reden stevig aangepakt te worden.

7.1 Mogelijke maatregelen

De afgelopen jaren zijn kwetsbaarheden gesignaleerd in de opzet van het RED-systeem en is er in Nederland strafrechtelijk opgetreden bij signalen van fraude in de keten. Dit was vanwege de opzet van het toezicht binnen de RED⁸ het enige beschikbare handhavingsinstrument. De introductie van RED2⁹ geeft de kans aanvullende maatregelen te introduceren om toezicht op de correcte werking van de keten te intensiveren. Hierbij moet een balans gevonden worden tussen een aantal factoren.

De verantwoordelijkheid voor de correcte werking van de keten moet evenwichtig verdeeld zijn tussen enerzijds bedrijfsleven en private sector en anderzijds de overheid. Tevens moet er, ondanks dat de RED2 veel beleidsvrijheid voor lidstaten kent, gestreefd worden om de maatregelen zoveel mogelijk af te stemmen met andere lidstaten, omdat fraude internationale dimensies heeft en harmonisatie te prefereren valt. Ten slotte moet toezicht qua administratieve lasten te dragen zijn door de sector, om de gewenste groei niet onnodig te belemmeren.

Maatregel 1: introduceer publiek toezicht op alle schakels in de keten

De implementatie van de RED2⁹ geeft een grondslag om een wettelijke basis te creëren voor publiek toezicht in Nederland. De ervaringen uit recent strafrechtelijk onderzoek laten zien dat, ondanks de grote complexiteit van het gehele systeem, deskundigen bij analyse van de totale administratie van een bedrijf een solide beeld kunnen vormen van het handelen van dit bedrijf. De Europese systematiek biedt goede criteria voor duurzaamheid en de administratie daarvan. Deze systematiek blijft dan ook de wettelijke basis waarbinnen ook privaat toezicht haar rol behoudt. Met publiek toezicht wordt deze informatie juist gebruikt om op basis van waarheidsvinding na te gaan of de informatie ook correct is. Waarheidsvinding is een belangrijke bevoegdheid die in het huidige ingerichte private toezicht in grote mate ontbreekt.

Door het creëren van een wettelijke basis voor toegang tot bedrijfsadministraties op iedere schakel binnen de biobrandstoffenketen in Nederland die inzet plegen voor de verplichting, kan risico-gebaseerd toezicht gerealiseerd worden. Hierbij kan de NEa als publieke toezichthouder jaarlijks op basis van de ontwikkeling van de gehele keten en van individuele bedrijven daarbinnen een toezichtprogramma opstellen, waarin op basis van geïdentificeerde risico's op specifieke plekken in de keten toezicht plaatsvindt. Tevens kan op signalen van risico's geacteerd worden. Bij risico's kan gedacht worden aan beleidsprikkel, zoals financiële prikkels, maar ook aan eigenschappen van bepaalde grondstoffen zoals modificatie van afvalstromen.

De analyse van de situatie binnen een geselecteerd bedrijf kan in eerste instantie van beperkte omvang zijn, en leidt daarmee ook tot beperkte administratieve lasten voor de betrokken onderneming. Daar waar uit een eerste analyse de noodzaak tot uitgebreider onderzoek volgt, is dat dan ook proportioneel. Intensiteit en omvang van de totale handhaving kan in de tijd aangepast worden aan de ontwikkelingen binnen de keten en de geconstateerde risico's. De intentie is om bij de inrichting van het toezicht rekening te houden met controles die reeds plaatsvinden door andere publieke toezichthouders (NVWA, ILT, douane etc.) en privaat toezicht.

De geconstateerde kwetsbaarheden in de keten van biobrandstoffen zijn geen nationaal vraagstuk, en in Nederland geconstateerde fraudes hebben ook een internationaal karakter. Grote delen van de

keten bevinden zich buiten Nederland of zelfs buiten Europa. De effectiviteit van de introductie van publiek toezicht op alle schakels in Nederland wordt vergroot als andere lidstaten vergelijkbare maatregelen zouden nemen. Het is daarom aan te bevelen deze invulling van artikel 30-9 uit de RED2⁹ onder de aandacht te brengen bij andere lidstaten ook om harmonisatie na te streven. Gezien de prominente rol van Nederland in productie en levering van biobrandstoffen aan de rest van de EU, zal er sowieso een effect uitgaan van aangescherpt toezicht op schakels in Nederland.

Maatregel 2: versterk ook de positie privaat toezicht

De Europese systematiek van duurzaamheidsborging is gelijk voor alle gecertificeerde bedrijven. Het private toezicht heeft op dit moment niet de bevoegdheid om waarheidsvinding te doen. Mede om die reden zijn de vastgestelde fraudes ook niet in het private toezicht geconstateerd. De aanwezigheid van publiek toezicht biedt ook een stimulans voor ondernemingen om hun privaat toezicht te gebruiken om naleving te vergroten. Daarnaast biedt artikel 30-8 uit de RED2⁹ met een *implementing act* de kans om ook wereldwijd van toepassing zijnde standaarden voor duurzaamheidsborging te herzien. De mogelijkheid tot waarheidsvinding door private externe auditors is een na te streven versterking. Ook kan gedacht worden aan eisen ten aanzien van sancties bij non-conformiteit, als deze geconstateerd worden door het private toezicht. Het verplicht rapporteren van non-conformiteit aan publieke toezichthouders van de lidstaten is een wenselijke ontwikkeling.

De verdere ontwikkeling van het private toezicht wordt geholpen door structurele kennisuitwisseling tussen private en publieke toezichthouders. Dit punt is in de Quick scan³ van de NEa al geadresseerd maar kan verder geïntensiveerd worden als publiek toezicht bevoegdheden krijgt ten aanzien van alle schakels van de keten, en op al die plekken het private toezicht gaat *ontmoeten*. Stakeholders hebben ook aangegeven dit als waardevol te zien.

Maatregel 3: ondersteun initiatieven die transparantie vergroten

Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven is binnen de biobrandstoffenketen sprake van een gedeeltelijke ontkoppeling van de fysieke stroom en de administratieve stroom. De massabalans is het cruciale instrument waarmee de fysieke en administratieve stroom verantwoord ontkoppeld moeten kunnen zijn. In het algemeen is het vergroten van de transparantie van de keten zeer behulpzaam om de correcte werking te kunnen beoordelen en risico's te identificeren bij het toepassen van de massabalanssystematiek door de schakels in de keten. Een toenemende transparantie versterkt daarmee de voorgestelde verbeteringen ten aanzien van publiek en privaat toezicht.

In RED2⁹ is de Uniedatabank aangekondigd als het middel om traceerbaarheid en transparantie van stromen te bevorderen. Marktdeelnemers moeten hierin informatie invoeren over transacties en duurzaamheidskenmerken van biobrandstoffen, van hun plaats van productie tot aan de brandstofleverancier. Er zullen bij de ontwikkeling van de database nadere richtlijnen opgesteld moeten worden waar het voeren van een goede massabalans aan moet voldoen, zodat bedrijven geen interpretatieruimte geboden wordt om hier van af te wijken. De vergrote transparantie vergroot vervolgens de mogelijkheid om te controleren of de verschillende massabalansen op elkaar aansluiten. De kans dat grote hoeveelheden duurzaam materiaal dubbel geclaimd worden, moet daarmee voorkomen worden. Hoewel nog veel uit moet kristalliseren rondom deze databank, zal dit bijdragen aan transparantie en traceerbaarheid in de markt. Het is aan te raden om met de kennis van de NEa sterk in te zetten op het ontwikkelproces van deze Uniedatabank, samen met de Commissie en andere lidstaten.

Ook diverse private partijen ontwikkelen momenteel initiatieven om tot databanken te komen, om vooruitlopend op de Uniedatabank zelf al meer transparantie in de markt te creëren. Hierbij zijn zowel duurzaamheidssystemen als schakels in de brandstofketen zelf betrokken. Het verdient de aanbeveling om actieve ondersteuning te bieden aan zowel private als EU-initiatieven om te komen tot centrale registraties van handelingen binnen de biobrandstoffenketen.

Maatregel 4: bevorder structurele samenwerking tussen betrokken nationale en Europese toezichthouders

Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven zijn er naast de NEa op onderscheiden plekken in de biobrandstoffenketen diverse andere publieke toezichthouders betrokken bij toezicht. Gegeven de complexiteit van de keten is het aan te raden een meer structurele samenwerking tussen deze toezichthouders te organiseren. Enerzijds om informatie-uitwisseling te faciliteren, maar anderzijds om verschillende toezichtkeuzes te coördineren. De NEa kan hierin een regierol nemen voor de biobrandstoffenmarkt. Hiermee kan binnen de keten als geheel beter risicogericht toezicht gehouden worden op die plekken waar daar de meeste aanleiding toe bestaat. Daarnaast is samenwerking tussen Europese toezichthouders van belang. Met stijgende verplichtingen en de Nederlandse inzet op afvalstromen wordt deze samenwerking steeds belangrijker. Nieuwe (geavanceerde) grondstoffen en conversietechnieken zullen naar verwachting de komende jaren worden benut met bijbehorende kansen en risico's. De markt wordt steeds diverser, internationaler en als gevolg ook complexer. Dit vraagt om structurele informatie-uitwisseling en coördinatie van toezichtkeuzes.

Maatregel 5: organiseer structurele interactie met de sector in het kader van responsief toezicht

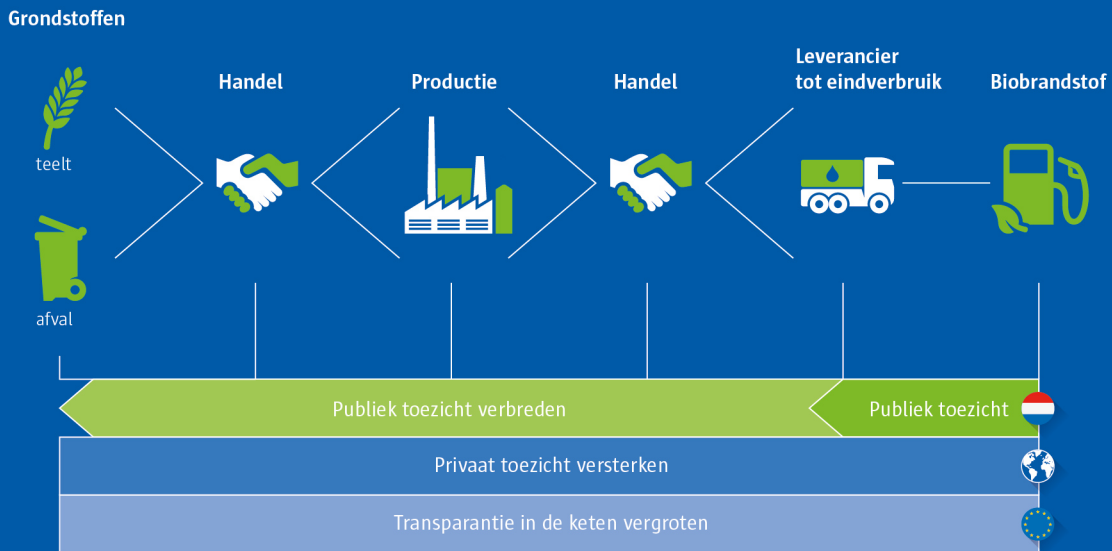
Tijdens de ketenanalyse heeft ook consultatie met partijen in de markt plaatsgevonden. Daarbij werd aangegeven dat de geconstateerde fraudes als nadelig voor de sector werden ervaren. Fraude vormt een aanzienlijk risico met betrekking tot de maatschappelijke acceptatie van biobrandstoffen. Daarnaast verstoort fraude het *level playing field* tussen de marktpartijen die zich aan de regels houden en degenen die frauderen.

Het werken aan een intensieve en structurele relatie tussen publieke toezichthouder, private toezichthouders en marktpartijen kan bijdragen aan het proactief uitwisselen van toezichtsignalen, bijvoorbeeld waar private actoren *opvallende* gebeurtenissen waarnemen. Hierbij kan de publieke toezichthouder aangeven hoe er toezicht wordt uitgeoefend, welke deskundigheid de publieke toezichthouder in kan zetten en welk onderzoeks- en handavingsinstrumentarium er beschikbaar is. Hiervan blijft strafrechtelijk onderzoek vanzelfsprekend zijn plaats behouden. Een "deskundige en zichtbare" publieke toezichthouder met bevoegdheden ten aanzien van alle schakels in de keten heeft zo een afschrikwekkend effect door een geloofwaardige pakkans bij fraude te creëren.

7.2 Waar in de ketens grijpen deze maatregelen in?

Met deze maatregelen zijn verbetermogelijkheden geïdentificeerd in de keten van duurzaamheidscertificering en -borging en in het vergroten van de transparantie in de keten van duurzame grondstof tot duurzame *biobrandstof*. Afbeelding 10 geeft aan waar in deze ketens maatregelen 1, 2 en 3 ingrijpen. Maatregel 4 en 5 hebben een meer algemeen karakter ten aanzien van samenwerking en interactie. De term biobrandstof in plaats van enkel biodiesel is hier gekozen omdat bij de fraude geconstateerd is dat de modus operandi plaats had kunnen vinden met elk type biobrandstof. Daarnaast is de constatering dat ook elk type grondstof, niet enkel gebruikt frituurvet, gebruikt had kunnen worden in deze modus operandi. Bepaalde prikkels kunnen het risico wel versterken voor bepaalde grondstoffen of biobrandstoffen. De maatregelen sturen dan ook op een algehele versterking van duurzaamheids-borging middels het versterken van toezicht en transparantie, zodat de kans op het ongezien optreden van frauduleuze modus operandi significant verkleint.

Toezicht duurzaamheid - na 2020



Afbeelding 10.

7.3 Dubbeltelling en andere sturingsinstrumenten

Dubbeltelling en andere sturingsinstrumenten hebben bij de geconstateerde fraudes een rol gespeeld door het creëren van financiële prikkels. Een versterkt (publiek) toezicht is beter in staat om gebruik van dubbeltelling en multipliers mee te wegen in risicobeoordelingen en gericht toezicht uit te oefenen. Om die reden is het verantwoord om het al dan niet gebruiken van dubbeltelling en multipliers primair beleidsmatig af te wegen en hoeft niet primair vanwege handhavingsrisico's van deze instrumenten af te worden gezien. Dit laatste risico was in 2017 wel aanleiding om te overwegen op dat moment dubbeltelling af te schaffen. De Tweede Kamer heeft door het aannemen van de twee moties¹⁷ niet ingestemd met het afschaffen van deze dubbeltelling.

Met het versterken van het fundament voor toezicht en transparantie zijn dubbeltelling, maar ook de in de RED2 geïntroduceerde multipliers, middelen om sturing aan te brengen. Met dubbeltelling kan er gestuurd worden op gewenste grondstoffen, dit is sturing aan het begin van de keten. In Nederland heeft dit de afgelopen jaren gezorgd voor een toenemende inzet van afvalstromen in plaats van inzet op basis van gewassen. Multipliers kunnen benut worden om op het einde van de keten te sturen, namelijk naar welke modaliteit de biobrandstof gaat.

8 Maatregelen in perspectief

De markt voor biobrandstoffen is jong en ontwikkelt zich snel. De geconstateerde fraudes zijn ernstig, maar tegelijkertijd doen fraudes zich in alle sectoren van de maatschappij voor en vragen overall actie van de overheid. Deze ketenanalyse identificeert op basis van een analyse van de sector, de geconstateerde systeemkwetsbaarheden en de modus operandi van de fraudes maatregelen om het toezicht verder te ontwikkelen en te versterken. Ook in de verdere ontwikkeling van deze sector zal -net zoals in andere sectoren- regelmatig actualisering van de toezichtarrangementen nodig blijven.

De voorstellen voor versterking van het publieke toezicht in de biobrandstoffen sector zijn geen diskwalificatie van het private toezicht. Ook in andere sectoren zien we dat privaat toezicht een waardevol instrument is, dat echter op zichzelf vaak niet voldoende kan zijn om naleving van wet- en regelgeving te garanderen. De karakteristieken van de sector bepalen daarbij de te kiezen combinatie van privaat en publiek toezicht. Zo neemt de Dienst Wegverkeer (de RDW) zelf steekproeven om de APK-keuringen door keuringsstations te valideren, en kent Nederland met de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandse Bank (DNB) publieke toezichthouders in financiële markten waar financiële instellingen zelf al onder andere onafhankelijke accountants inzetten. In deze sectoren werken publiek en privaat toezicht versterkend aan elkaar.

De maatregelen passen daarnaast ook in de lijn van eerdere signaleringen⁷² van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) ten aanzien van de relatie tussen toezicht en certificering. De drie Rijksinspecties stellen dat het essentieel is dat de overheid moet kunnen vertrouwen op de goede werking van het systeem van certificering. Dit veronderstelt goed werkende certificeringstelsels, zoals kwaliteitssystemen, binnen de private sector. De inspectiediensten geven in hun signaal aan dat certificering inderdaad een waardevolle bijdrage kan leveren aan de naleving van wet- en regelgeving. Ze constateren echter dat in de praktijk het bezit van certificaten of keurmerken niet in alle gevallen voldoende zekerheid biedt dat de desbetreffende bedrijven de wet- en regelgeving volledig naleven. De inspectiediensten noemen in het signaal een aantal risico's bij certificering die de mogelijkheden van het benutten van certificaten bij het toezichtregime beperken. Zij stellen onder andere dat certificering niet geschikt is om fraude en andere malafide praktijken aan te pakken en daarmee niet in de plaats van publiek toezicht en handhaving moet komen. Ook geven zij aan dat economische omstandigheden ertoe leiden dat er druk is op de certificeringsorganen om zo goedkoop mogelijk te werken, waardoor de kwaliteit van controles onder druk kan komen te staan.

Ook kunnen certificeringsorganen soms terughoudend zijn in het nemen van maatregelen of sancties wanneer bedrijven de certificeringeisen niet of onvoldoende naleven. Een eerste inschatting van de NEa is dat met een beperkte inzet van middelen, de administratieve lasten en kosten afgezet tegen het publieke belang, goed toezicht mogelijk is. Daarbij wordt aangegeven dat met een uitbreiding van de toezicht capaciteit van de NEa met 5 Fte per jaar richting de implementatie van de RED2 in 2022, deze in staat zal zijn om geloofwaardig publiek toezicht uit te oefenen op alle schakels van de biobrandstofketen in Nederland. De hiermee gerelateerde capaciteit in de strafrechtketen vraagt tevens aandacht.