

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en ter uitvoering van het Klimaatakkoord

Nota naar aanleiding van het verslag

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van de Eerste Kamer op 18 juni 2021 over het wetsvoorstel van de gewijzigde Wet milieubeheer heeft uitgebracht. Ik dank de onderscheidene fracties voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben besteed.

Bij de beantwoording van de gestelde vragen en mijn reactie op de gemaakte opmerkingen, afkomstig van de verschillende fracties, houd ik zoveel mogelijk de indeling van het verslag aan.

2. Richtlijn hernieuwbare energie

*De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** wijzen erop dat in de (herziene) Richtlijn hernieuwbare energie¹ staat dat palmolie en soja uiterlijk in 2030 uitgefaseerd moeten worden als brandstof voor voertuigen. Kan de regering aangeven hoe zij, en daarnaast de Europese Commissie, in beeld brengt wat de schade van het gebruik van deze gewassen tot 2030 is? Kan de regering aangeven hoe daarbij de schade buiten de Europese Unie, zoals de aantasting van duurzaam landgebruik (conform de richtlijn; ILUC²), door haar en de Europese Commissie in beeld wordt gebracht? Welke instanties zijn daarbij betrokken en hoe vaak wordt daarover gerapporteerd? Hoe beoordeelt de Europese Commissie of de schade 'onevenredig' groot is en vervroegde stopzetting, dan wel versnelde afbouw, aan de orde is? Welke criteria worden daarvoor gehanteerd en welke mechanismen kent de Richtlijn hernieuwbare energie om in te grijpen wanneer het gebruik van deze grondstoffen voor biobrandstoffen te veel negatieve effecten blijkt te hebben?*

Met deze leden deel ik de aandacht voor de risico's van biobrandstoffen met negatieve effecten, bijvoorbeeld voor ontbossing. In Nederland is al jaren de bestaande praktijk dat er geen palm en soja wordt ingezet voor biobrandstoffen. Deze praktijk is bestendigd via een afspraak in het Klimaatakkoord. Voorts heeft Nederland in dit wetsvoorstel ingezet op een ambitieuze invulling door vanaf 2022 al geen brandstoffen uit gewassen met een hoog ILUC risico toe te staan,

¹ 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 (herschikking).

² Indirecte veranderingen in landgebruik.

conform de motie Schonis.³ Mede door Nederlandse inzet is in de richtlijn verwoord dat lidstaten gemotiveerd de inzet van oliehoudende gewassen met hoge ILUC risico's kunnen beperken. Europees is dit overeenkomstig de huidige Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/807⁴ voor niet duurzame palmolie het geval in alle EU lidstaten. Echter, conform het amendement (35626-28) van TK-lid Hagen tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt soja in Nederland met dit wetsvoorstel ook als high-ILUC behandeld. Het voorliggende wetsvoorstel biedt daarmee dus ook een extra waarborg tegen de inzet van dergelijke biobrandstoffen in Nederland. De Europese Commissie heeft in de RED II opgenomen dat biobrandstoffen uit grondstoffen met een hoge ILUC risico vanaf 2023 uitgefaseerd worden naar nul in 2030. Ten opzichte van het niveau 2019 is er Europees geen groei toegestaan in de lidstaten met high-ILUC gewassen. Ook andere lidstaten, zoals België, Duitsland, Denemarken en Frankrijk kijken naar een sneller afbouwpad.

Met Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/807 bepaalt en actualiseert de Europese Commissie op basis van de best beschikbare wetenschappelijke data welke gewassen met een high ILUC risico gekenmerkt worden. Het gaat daarbij om te bepalen welke gewassen een risico op landexpansie geven dat groter is dan de drempelwaarde van 10%. Nederland ondersteunt, conform de eerdergenoemde verzoeken van de Tweede Kamer, actief de onderzoeken die de Europese Commissie daarnaar laat doen. Dit, om te zorgen dat actuele data en de laatste inzichten daarbij worden gehanteerd zodat in Europa een helder en gelijk speelveld ontstaat, conform een motie van de leden Kröger en Laçin (Kamerstukken II, 2018/19, 30196, 645). In lijn met de motie van het lid Van Eijs zet de regering zich er richting de Europese Commissie ook voor in dat biobrandstoffen van grondstoffen anders dan palmolie met een hoog ontbossingsrisico als biobrandstoffen met een hoog ILUC-risico worden aangemerkt.

³ Kamerstukken II, 2019/20, 31305, nr. 300:

(...)

overwegende dat biobrandstoffen een bijdrage kunnen leveren aan de verduurzaming van transport, mits deze niet leiden tot (in)direct veranderend landgebruik;
overwegende dat de inzet van palm- en sojaolie een hoog risico heeft tot indirect landgebruik (ILUC);
verzoekt de regering, bij de implementatie van de Europese ILUC-verordening, conform de afspraak in het Klimaatakkoord, te borgen dat in Nederland geen hoog-ILUC-biobrandstoffen mogen worden toegelaten als hernieuwbare energie;
verzoekt de regering, bovendien in het kader van de actualisatie van de Europese ILUC, zich in te spannen om palm- en sojaolie in Europees verband als hoog-ILUC risico aan te merken, en de Kamer hierover te informeren,
(...)

⁴ Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/807 van de Commissie van 13 maart 2019 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het bepalen van de grondstoffen met een hoog risico van indirecte veranderingen in landgebruik waarbij een belangrijke uitbreiding van het productiegebied naar land met grote koolstofvoorraden waar te nemen valt, en de certificering van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen met een laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik (PbEU 2019, L 133).

Daarnaast moeten alle duurzame grondstoffen die worden ingezet in Europa binnen de (herziene) Richtlijn hernieuwbare energie aantoonbaar voldoen aan de duurzaamheidscriteria van de RED II, zoals geen productie in oerbos of veengronden. Alle schakels in de keten dienen gecertificeerd te zijn en deze schakels worden gecontroleerd door onafhankelijke auditors.

*De memorie van toelichting geeft een schets van de afspraken die op Europees niveau zijn gemaakt en de betekenis daarvan voor Nederland. De memorie van toelichting richt zich met name op de implementatie van de Richtlijn hernieuwbare energie. De fractieleden van de **ChristenUnie** vragen de regering om een schets te geven van haar visie op duurzaam vervoer. Welke stappen is de regering voornemens om de komende jaren te zetten? Wat zijn in haar visie de belangrijkste duurzame bronnen voor de verre toekomst? Wat betekent dat voor de hernieuwbare bronnen die in het wetsvoorstel worden genoemd? Spelen die alleen een rol op de korte of middellange termijn? Of ook op de lange termijn?*

Het einddoel voor vervoer is zero-emissie. Om tot dit doel te komen is een transitieperiode nodig waarin hernieuwbare brandstoffen bij kunnen dragen aan het verduurzamen van vervoer. Hiermee verminderen we de uitstoot in de overgangperiode waarin er nog sprake is van een groot bestaand wagenpark. De transitieperiode verschilt per vervoersector, zo zullen luchtvaart en zeevaart dergelijke brandstoffen naar verwachting langer nodig hebben dan het personenvervoer. De rapportages van de NEa laten zien dat momenteel met name dieselvangers (circa 80%) ingezet worden. Dieselvangers worden met name in zwaardere toepassingen gebruikt. Daarnaast staat het wetsvoorstel de inzet van hernieuwbare elektriciteit toe, waarmee het systeem een positieve impact heeft op de elektrificatie van met name personenvervoer. De uitvoering van de door de Tweede Kamer aangenomen motie (35626-23) van het lid Grinwis ten aanzien van geaggregeerd inboeken en van lid Bouchallikh (35626-15) ten aanzien van een vermenigvuldigingsfactor 4 voor de verkrijging van hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's) met hernieuwbare elektriciteit, zullen ervoor zorgen dat met de implementatie van het voorliggende wetsvoorstel dit versterkt wordt ten opzichte van de voorbije jaren. Zo draagt de wijziging ook bij aan de transitie naar volledig emissieloos personenvervoer.

Ten aanzien van de hernieuwbare brandstoffen blijft het kabinetsbeleid gericht op het verbeteren van de duurzaamheid door middel van het stimuleren van brandstoffen geproduceerd uit afvalstoffen en residuen. Biobrandstoffen die geproduceerd worden uit deze grondstoffen worden gekenmerkt door hoge reducties in de keten. Ook leggen ze geen beslag op landgebruik. Daarnaast biedt het wetsvoorstel nieuwe grondslagen om nieuwe hernieuwbare energiedragers te stimuleren. De geavanceerde afvalstoffen en residuen worden daarnaast vanuit het Klimaatakkoord nog extra ondersteund met 200 miljoen via de SDE++. Verder wordt de inzet van hernieuwbare elektriciteit in de binnenvaart mogelijk, conform de inzet van de Greendeal Binnenvaart, Zeevaart en Havens. Tevens zijn de kaders gesteld om met dit nieuwe wetsvoorstel ook hernieuwbare waterstof in vervoer in te gaan zetten, ook als synthetische brandstof.

Op deze wijze biedt de wetswijziging van de Wet milieubeheer de kaders om duurzame hernieuwbare energiedragers, inclusief biobrandstoffen, in te zetten die voor de ombouwfase van vervoer een rol spelen in de verduurzamingsopgave. Voor personenvervoer is een afbouw voorzien, waar dit wetsvoorstel ook al rekening mee houdt doordat de inzet van hernieuwbare elektriciteit waar mogelijk wordt vereenvoudigd.

Uit het debat over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer blijkt dat er veel mitsen en maren zijn over de hernieuwbare bronnen en grondstoffen voor hernieuwbare bronnen zoals genoemd in het wetsvoorstel. Ten eerste blijkt dat dit soort bronnen voor Nederland voor het grootste deel geïmporteerd moeten worden, hetgeen leidt tot een gewenste of ongewenste afhankelijkheid van het buitenland. De leden van deze fractie vragen de regering hoe de inspectie dan wel handhaving plaats zal vinden over de gehele keten van het land van herkomst tot aan Nederland. Anders gesteld vragen deze leden de regering wat de meest fraudegevoelige stappen uit de keten zijn en hoe deze worden gecontroleerd.

De keten voor de handel en productie van biobrandstoffen verloopt via verschillende aanbieders en afnemers, waarbij sprake is van een mondiale markt. Het toezicht op deze keten is dan ook internationaal georganiseerd met een mix van privaat en publiek toezicht. De duurzaamheid moet echter geborgd zijn in de keten vanaf de bron tot aan het eindgebruik. Er kan alleen duurzaam geleverd worden indien de gehele keten gecertificeerd is door een door de Europese Commissie goedgekeurd duurzaamheidssysteem. Daarnaast vereist de huidige Nederlandse wetgeving dat indien sprake is van levering van een dubbeltellende biobrandstof, bijvoorbeeld biodiesel gemaakt uit gebruikt frituurvet, er nog een tweede verificatie door een onafhankelijke private verificateur moet plaatsvinden bij de productielocatie van het dubbeltellend product. Het grootste risico zit erin dat leveringen onterecht duurzaam worden geclaimd of dat een grondstof als een waardevollere afvalstof wordt bestempeld. Onderstaande maatregelen moeten dit risico sterk reduceren.

Publiek toezicht vindt momenteel alleen plaats bij de leverancier (eindschakel) van biobrandstoffen aan de Nederlandse markt. Met dit wetsvoorstel wordt het publieke toezicht in Nederland uitgebreid op alle schakels in de keten binnen Nederland en de bevoegdheden daartoe juridisch verankerd. De NEa zal alle biobrandstofproducenten hiermee onder haar toezicht brengen. Structurele kennisuitwisseling tussen private en publieke toezichthouders wordt geïntensiveerd ten aanzien van alle schakels van de keten, en op al die plekken het private toezicht gaat ontmoeten. Daarnaast wordt de samenwerking met andere publieke toezichthouders versterkt zowel nationaal als internationaal. Enerzijds om informatie-uitwisseling te faciliteren, maar anderzijds om

verschillende toezichtkeuzes te coördineren. Hiermee kan binnen de keten als geheel beter risicogericht toezicht gehouden worden op die plekken waar daar de meeste aanleiding toe bestaat.

Zo wordt bijvoorbeeld samenwerking met de douane geïntensiveerd om meer zicht te krijgen op de oorsprong van grondstoffen en bij het opstellen van risicoprofielen.

Met stijgende jaarverplichtingen en de Nederlandse inzet op afvalstromen wordt deze samenwerking steeds belangrijker. De NEa is nauw betrokken bij de Europese ontwikkeling van een Uniedatabank. De 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. Deze databank is van belang om transparantie in de biobrandstofketen te vergroten, grondstoffen en claims van duurzaamheid te volgen en geeft handvatten om fraude te signaleren.

Voor het deel van de keten dat zich buiten de EU bevindt, ligt er een grotere taak van elke lidstaat om toe te zien op private duurzaamheidssystemen en daarvoor opererende certificeringsorganen. 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 audits. Indien de lidstaten problemen in verband met non-conformiteit constateren, brengen zij het duurzaamheidssysteem daar onverwijld van op de hoogte.

De NEa verkent daarnaast de mogelijkheden om door monsterneming te achterhalen of geproduceerde biobrandstoffen werkelijk een biobrandstof zijn. Daarnaast wordt per 1 oktober 2021 de verplichting ingevoerd dat leveranciers van biobrandstoffen die chemisch niet te onderscheiden zijn van hun fossiele evenknie een test moeten overhandigen die dit bewijs wel levert.

Ten tweede zijn de milieueffecten van deze bronnen niet onomstreden. Wat is de visie van de regering hierop? Op welke wijze en op welke termijn is de regering van plan dit soort bronnen uit te faseren?

De Richtlijn hernieuwbare energie stelt duidelijke eisen aan de minimale ketenreducties die hernieuwbare energie moet halen ten opzichte van fossiele energie. Hernieuwbare brandstoffen moeten minimaal 50% CO₂ in de keten realiseren ten opzichte van fossiele brandstoffen. Bij nieuwere productie-installaties loopt de minimaal vereiste reductie jaarlijks steeds verder op naar minimaal 70%. Schakels over de hele keten dienen gecertificeerd te zijn en aan te tonen dat zij voldoen aan de duurzaamheidscriteria en de reductiecriteria. Op deze manier is de klimaatwinst beter geborgd door middel van de regels die in alle EU landen gelden door de implementatie van de Richtlijn, in Nederland via

het voorliggende wetsvoorstel. Zoals aan de leden van de SGP-fractie aangegeven zet ik mij daarnaast met een coalitie van lidstaten in om toezicht en transparantie steeds verder te versterken om duurzaamheid te blijven borgen bij een opschalende markt. Samen met Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg heb ik de Europese Commissie opgeroepen tot het nemen van noodzakelijke stappen voor transparantie en toezicht, via een joint statement⁵. Tijdens de laatste Milieuraad heeft dit statement op brede steun kunnen rekenen.

Voor de termijn van uitfaseren verwijs ik de leden van de CU-fractie naar het antwoord op bovenstaande vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA. Conform het door het kabinet omarmde duurzaamheidskader uit het SER-advies, is het in de ombouwperiode voor vervoer noodzakelijk om hernieuwbare brandstoffen in te zetten, zoals biobrandstoffen.⁶ De transitieperiode zal per sector verschillen.

*De leden van de fractie van **FVD** wijzen erop dat volgens het wetsvoorstel in 2030 14 procent van de brandstof in de vervoerssector moet bestaan uit biobrandstoffen. Blijkens de beantwoording van de staatssecretaris op vragen van de commissie Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer moet deze biobrandstof met name voortkomen uit afval- en reststromen, zo constateren de leden van de fractie van FVD. Deze leden vragen hoeveel biobrandstof is er nodig is om te voldoen aan de 14 procent norm uitgesplitst per vervoerstak en hoeveel materiaal uit afval- en reststromen hiervoor nodig is. Moet iedere vervoerstak op zichzelf voldoen aan de 14 procent norm? Is de benodigde hoeveelheid afval- en reststromen beschikbaar of zal deze aanvullend aan de bestaande afval- en reststromen moeten worden geproduceerd of worden geïmporteerd uit andere landen in het geval dat de benodigde hoeveelheid het beschikbare aanbod overstijgt?*

De NEV 2017⁷ heeft becijferd dat de Europese verplichting voor hernieuwbare energie in vervoer in 2030 33 PJ aan hernieuwbare energie zou vergen. In 2020 bereikte Nederland met de jaarverplichting al 36 PJ fysiek aan hernieuwbare energie.⁸ Van de inzet in 2020 bestond circa 80% uit afvalstoffen en residuen, de overige 20% betrof met name voedsel- en voedergewassen en een klein maar toenemend aandeel hernieuwbare elektriciteit. Veel grondstoffen worden geïmporteerd, met name uit Europa, de Verenigde Staten en China.

De Europese Commissie laat met de Richtlijn hernieuwbare energie veel keuzes aan de lidstaat ten aanzien van het realiseren van de - minimum - verplichting van 14%. Ik zal hierna kort ingaan op de Nederlandse systematiek.

Conform de Richtlijn hernieuwbare energie legt Nederland in de systematiek van de jaarverplichting een verplichting op aan brandstofleveranciers van wegvervoer en (definitieve keuze in het Besluit energie vervoer) binnenvaart om

⁵ Joint Statement on improving supervision for the use of renewable energy in the Renewable Energy Directive | Publication | The Netherlands at International Organisations (permanentrepresentations.nl)

⁶ Kamerstukken II, 2020/21, 32813, nr. 617.

⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2017/42/nationale-energieverkenning-2017>

⁸ Eerste resultaten hernieuwbare energie voor vervoer 2020 | Nieuwsbericht | Nederlandse Emissieautoriteit

een vooraf vastgesteld aandeel hernieuwbare energie te realiseren, ten opzichte van de energie-inhoud van hun totale brandstofleveringen op jaarbasis. De brandstofleveranciers moeten aan hun jaarverplichting voldoen door jaarlijks een verplicht aandeel hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's) op de rekening van de Nederlandse Emissieautoriteit te overleggen. Een HBE vertegenwoordigt een bijdrage aan de jaarverplichting van één gigajoule hernieuwbare energie. Deze HBE's kunnen de leveranciers zelf realiseren of opkopen van andere leveranciers van hernieuwbare energie aan vervoer in Nederland. De HBE vertegenwoordigt de gemiddelde waarde op de markt tussen fossiel en hernieuwbaar en betreft aldus een handelssystematiek. Dit wetsvoorstel zet deze bewezen systematiek van hernieuwbare energie in vervoer voort. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de wettelijke systematiek hernieuwbare energie geen bijmengverplichting kent. Leveranciers met een jaarverplichting zijn verplicht om een aandeel hernieuwbare energie aan te tonen middels het hebben van voldoende HBE's op hun rekening bij de Nederlandse Emissieautoriteit. Deze HBE's worden gecreëerd door inboekers die daadwerkelijk hernieuwbare energie op de Nederlandse markt voor vervoer brengen. De partijen met een verplichting kunnen zélf een hoeveelheid hernieuwbare energie inboeken en hiervoor een HBE ontvangen of de HBE opkopen van andere inboekers.

Dit wetsvoorstel bevat daarnaast delegatiegrondslagen om te sturen op verschillende soorten hernieuwbare energiedragers, via subdoelen, limieten en stimuleringsfactoren. Ook voorziet dit wetsvoorstel met de 'opt-in' voor luchtvaart en zeevaart in een delegatiegrondslag om leveringen van hernieuwbare energie in luchtvaart en zeevaart al dan niet te kunnen inzetten ten behoeve van het voldoen aan de jaarverplichting. Leveranciers van brandstoffen aan deze sectoren hebben zelf geen jaarverplichting, maar kunnen hun inzet verkopen aan de brandstofleveranciers met een jaarverplichting. Vanuit Europa wordt, vanuit het fit for 55 pakket, gekeken naar eigen sectorbeleid en instrumenten voor het verduurzamen van luchtvaart en zeevaart.

De nadere invulling van bovenstaande kaders vindt plaats in het Besluit energie vervoer. Veel afspraken uit het Klimaatakkoord worden hierin verwerkt. Zo mag het aandeel voedsel- en voedergewassen niet toenemen ten opzichte van 2020. Met de aangehouden motie De Hoop (35626-21) wordt gevraagd om verder te onderzoeken of een afbouw naar 0% in 2023 van deze grondstoffen mogelijk is. Groei van de jaarverplichting moet dus zoals door deze leden wordt opmerkt, conform de bepalingen van het wetsvoorstel en conform de afspraken van het Klimaatakkoord, komen uit geavanceerde duurzame afvalstoffen en residuen. Ook hernieuwbare elektriciteit zal in toenemende mate een rol spelen, terwijl ook de inzet van hernieuwbare waterstof en synthetische brandstoffen met dit wetsvoorstel inzetbaar worden in aanvulling op de bestaande mogelijkheden.

Wat wordt er precies verstaan onder afval- en reststromen? Uit welk materiaal bestaan deze stromen en voor welke soorten biobrandstoffen en vervoerstakken zijn deze geschikt? Moet dit materiaal nog worden bewerkt om het geschikt te maken als biobrandstof en zo ja, hoeveel additionele energie is daarvoor nodig? Komen er bij het geschikt maken van deze materialen voor biobrandstof restproducten vrij? Zo ja welke?

In bijlage IX van de Richtlijn hernieuwbare energie is een lijst vastgesteld met grondstoffen voor de productie van biobrandstoffen, bestaande uit afvalstoffen en residuen. Deze grondstoffen worden gekenmerkt door hoge ketenreducties van CO₂-uitstoot ten opzichte van fossiele grondstoffen, vaak wel hoger dan 80%. Daarmee is de klimaatwinst helder. Er is dus geen additionele energievraag nodig ten opzichte van fossiele productie. Bovendien leggen ze geen druk op landbouwgrond voor de productie. Daarom worden deze momenteel in Nederland zwaarder meegeteld (dubbeltelling). Dit wetsvoorstel biedt de rechtsgrondslag om dubbeltelling voort te zetten. De keuze hiertoe landt in lagere regelgeving.

Op deel A van bijlage IX van de EU Richtlijn staan grondstoffen, zoals notendoppen, zuiveringsslib en zelfs algen, die met een geavanceerde productietechnologie omgezet kunnen worden tot biobrandstof. Deze worden extra gestimuleerd middels een Europese verplicht doel voor minimale inzet van deze grondstoffen. Op deel B van bijlage IX van de EU Richtlijn staan grondstoffen die marktrijp zijn, zoals gebruikt frituurvet. De inzet van deze grondstoffen worden ingevolge de Richtlijn gelimiteerd voor het behalen van de 14% verplichting voor vervoer in de lidstaten.

Het verschilt per grondstof en per conversietechnologie of de uiteindelijke duurzame brandstof geschikt is voor een bepaalde sector. Zo is tallolie, een reststof uit de papierindustrie, zeer geschikt om te raffineren tot de hoogwaardige dieselvervanger HVO (hydrated vegetable oil) en is lignine uit houtige reststromen via pyrolyse van houtige reststromen onder andere geschikt voor stookolie in de scheepvaart. Overigens komen er soms ook restproducten uit de productie van deze biobrandstoffen. Een mooi voorbeeld is dat bij de productie van FAME biodiesel op basis van gebruikt frituurvet er een bodemdestillaat achterblijft die met een kleine aanpassing een goede vervanger blijkt voor brandstoffen in de zeevaart. In algemene zin is de Nederlandse inzet, zoals reeds omschreven, om de nadruk te leggen op dergelijke reststromen bij het realiseren van de Europese verplichtingen en de Klimaatakkoord afspraken.

Zijn afval- en reststromen de enige grondstoffen voor biobrandstof? Zo nee, om welke andere biobrandstoffen gaat het hier en hoe verhouden de verschillende biobrandstoffen zich in volume percentueel tot elkaar?

De Richtlijn hernieuwbare brandstof bestaat betreft biobrandstoffen uit vier categorieën. Allereerst zijn er de voedsel- en voedergewassen (conventioneel), zoals tarwe, mais en raapzaad. Deze worden in Nederland relatief weinig ingezet vergeleken met elders in Europa. De RED II staat 1% groei toe ten opzichte van het niveau in 2020 voor deze grondstoffen. In het Klimaatakkoord is afgesproken geen gebruik te maken van deze groeimogelijkheid. Daarnaast verzoekt de aangenomen motie van lid De Hoop om de mogelijkheden tot afbouw te bezien in 2023. Ten tweede zijn er de zogeheten bijlage IXb-grondstoffen. Dit zijn op dit moment enkel gebruikt frituurvet en dierlijke vetten (cat 1 en 2). Deze categorie is nieuw en de RED II introduceert een limiet (1,75% fysiek) voor deze grondstoffen voor de bijdrage aan vervoersverplichting, al mag de lidstaat hier onderbouwd van afwijken. De limiet geldt niet voor de bijdrage aan de landsverplichting. Dan zijn er ten derde inderdaad de geavanceerde biograndstoffen zoals notendoppen, zuiveringsslib en zelfs algen. De RED II verplicht voor deze grondstoffen een minimale bijdrage

van 1,70% fysiek. Tot slot zijn er de overige biograndstoffen. Dit zijn zogeheten tussengewassen (oa. vang- en dekgewassen) die bijdragen aan regeneratieve landbouw zonder dat zij een toename in landgebruik veroorzaken als grondstof voor biobrandstoffen. Tot slot geeft de Richtlijn hernieuwbare energie en de nationale systematiek van de jaarverplichting ook ruimte voor de inzet van hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbare waterstof en synthetische brandstoffen onder de categorie overig. Conform de motie van Bouchallikh (35626-15) wordt hernieuwbare elektriciteit straks extra gestimuleerd via het gebruiken van een stimuleringsfactor. Dit wordt vastgesteld in de Regeling energie vervoer.

Hoe de volumes zich tot elkaar zullen verhouden is sterk afhankelijk van de nadere invulling van limieten en subdoelen in het Besluit energie vervoer en het al dan niet gebruiken van stimuleringsfactoren. Daarbij is de nationale norm, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord, dat met name geavanceerde afvalstoffen en residuen (RED II bijlage IX lijst A) de groei voor hun rekening zullen nemen. Zoals eerder gemeld worden deze ook extra ondersteund via de SDE ++ conform het Klimaatakkoord. Biobrandstoffen zijn namelijk direct inzetbaar in de fossiele infrastructuur. Dit geldt ook voor synthetische brandstoffen, maar deze zijn nog duur en zijn afhankelijk van additionele hernieuwbare elektriciteit. Daarnaast is het aandeel van hernieuwbare elektriciteit afhankelijk van het landsaandeel hernieuwbare elektriciteit en van de afzetmarkt (voertuigen en laadinfrastructuur). Vergelijkbare factoren gelden ook voor waterstof. Deze energiedragers gaan zeker een toenemende bijdrage leveren, maar kennen dus meer kosten en afhankelijkheden dan biobrandstoffen.

Wat is de concrete daadwerkelijke netto CO₂-winst en wat is de overige milieuwinst van het bijmengen van 14 procent biobrandstof aan reguliere brandstoffen? Hoeveel minder CO₂ en hoeveel minder overige stoffen komen er vrij bij verbranding van dit 14 procent mengsel? Of is er sprake van een toename van emissie van enige stof? Zo ja, om hoeveel en om welke stoffen gaat dit?

Zoals eerder gesteld gaat het niet om bijmenging van 14%, het gaat om een aandeel hernieuwbare energie die in Nederland via een handelssystematiek behaald wordt. De NEV 2017 becijferde dat de 14% in Nederland gelijk zou staan aan 33 PJ hernieuwbare energie, wat gelijk staat aan 2,5 Mton CO₂-reductie die meetelt voor de Nederlandse klimaatopgave. Het Klimaatakkoord kijkt naar de zogenaamde 'tank-to-wheel' emissies. Echter, ook als we kijken naar de ketenemissies ten opzichte van fossiel is de klimaatwinst helder. Nu al haalt Nederland met de inzet op afvalstoffen en residuen een reductie in de gehele productieketen 'well-to-wheel' van wel 80% ten opzichte van fossiel, zoals blijkt uit de jaarlijkse rapportage van de NEa. Nieuwe productie (productie vanaf 2021) van biobrandstoffen moet conform de Richtlijn hernieuwbare energie en het voorliggende wetsvoorstel minimaal 65% CO₂ reduceren om binnen de systematiek van de jaarverplichting te worden geaccepteerd. Er is dus sprake van een aanzienlijke CO₂-reductie ten opzichte van benzine of diesel.

Voor zowel CO₂ als andere emissies als stikstof en fijnstof geldt dat de uitstoot vooral afhankelijk is van de motorconfiguratie en niet van de brandstof. Moderne (Euro 6) motoren stoten deze stoffen nauwelijks uit. In oudere motoren kunnen moderne brandstoffen als HVO wel reducties in de uitstoot van NO_x (tot 9%) en

fijnstof (20-33%) realiseren. Biobrandstoffen bevatten van nature geen zwaveloxiden en zijn daarom bij uitstek geschikt voor inzet in de scheepvaart.

Voor de productie van blauwe waterstof is energie nodig, zo constateren de leden van de FVD-fractie. Om hoeveel energie gaat dit en welk percentage aan blauwe waterstof wordt meegenomen in de totale hoeveelheid benodigde biobrandstoffen? Hoeveel energie is er nodig om deze hoeveelheid blauwe waterstof te produceren en wat is dan per saldo de totaal benodigde productie-energie? Hoe verhoudt deze hoeveelheid productie-energie om dit te maken zich tot de energie die blauwe waterstof oplevert?

Blauwe waterstof is niet hernieuwbaar en derhalve geen onderwerp van de systematiek hernieuwbare energie. Conform het Klimaatakkoord wordt er via dit instrument alleen ingezet op hernieuwbare energie en hernieuwbare brandstof. Hernieuwbare – groene – waterstof wordt wel gestimuleerd onder de jaarverplichting. Daarbij verplicht de Richtlijn hernieuwbare energie dat ook deze hernieuwbare energiedragers een minimale ketenreductie behalen ten opzichte van fossiel. In dit geval van 70%. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de omzetting van hernieuwbare elektriciteit naar hernieuwbare waterstof. De efficiency hiervan ligt op ongeveer twee derde van het rechtstreeks inzetten van hernieuwbare elektriciteit, in bijvoorbeeld personenvervoer.

Voorts vragen de leden van de fractie van FVD de regering wat hernieuwbare brandstofeenheden (hierna: HBE's) zijn. Deze leden ontvangen graag een uitleg in concrete bewoordingen en een uitgebreide toelichting, inclusief praktijkvoorbeelden. Hoe wordt met behulp van een HBE concreet CO2-reductie gerealiseerd? Ook hierop ontvangen deze leden graag een toelichting voorzien van heldere voorbeelden. Waarom wordt de HBE gebruikt als een handelssystematiek en niet als bijmengverplichting als het doel van het wetsvoorstel is om 14 procent bijmenging te realiseren? Zorgt de HBE-systematiek er concreet voor dat er een 14 procent bijmenging wordt gerealiseerd? Zo ja, waarom is deze systematiek dan nodig en zo nee, hoe wordt het concrete doel van de 14 procent bijmenging dan gerealiseerd? Als er geen 14 procent bijmenging kan worden gerealiseerd, op welke wijze voldoet Nederland dan niet aan het wetsvoorstel en wat zijn daarvan de consequenties?

Om de verschillende vragen van de leden van de fractie van FVD zo goed mogelijk te kunnen toelichten, heb ik geprobeerd deze te beantwoorden van 'groot' naar 'klein', waarbij ik eerst inga op de doelstelling, om vervolgens steeds meer in te zoomen op delen van de systematiek hernieuwbare energie.

De jaarverplichting is de systematiek om hernieuwbare energie in vervoer ten koste van fossiele brandstoffen te stimuleren. Deze systematiek heeft bewezen de vervoersverplichtingen uit de Richtlijn hernieuwbare energie te kunnen borgen. In 2020 is met de jaarverplichtingsystematiek voldaan aan de vervoersverplichting uit de huidige Richtlijn hernieuwbare energie (RED I). De systematiek wordt door het ministerie en door de markt als goed werkbaar gezien en wordt daarom met dit wetsvoorstel ter implementatie van de RED II voortgezet. Dit is ook conform een afspraak uit het Klimaatakkoord.

Allereerst wil ik nogmaals benadrukken, zoals ook in andere vragen naar voren gekomen is, dat de 14% uit de Richtlijn hernieuwbare energie geen bijmengverplichting betreft. De 14% betekent dus niet dat er 14% hernieuwbare brandstof moet zijn bijgemengd in elke liter brandstof. De 14% richt zich op het aandeel hernieuwbare energie in vervoer, uitgedrukt in energiewaarde, ten opzichte van de energiewaarde van het totale jaarvolume aan geleverde brandstoffen. Dit kan bereikt worden met de levering van biobrandstof (waarbij wordt gesproken van bijmenging van een biodeel aan fossiele brandstoffen), maar dus ook met de levering van hernieuwbare elektriciteit of hernieuwbare waterstof. Bovendien geldt, dat de RED een systematiek kent van stimuleringsfactoren. Dat betekent dat bij bepaalde energiedragers de energie-inhoud administratief mag worden vermenigvuldigd om de 14% te realiseren. Zo mag bijvoorbeeld de energie-inhoud van brandstoffen uit afvalstoffen en residuen (Richtlijn bijlage IX, lijst A als B) dubbel worden meegeteld. Elke fysieke gigajoule hernieuwbare energie op basis van afval, zoals zuiverings-slib, mag dus dubbel geteld worden richting de 14% verplichting. Indien in een lidstaat dus 7% hernieuwbare energie fysiek op basis van afval op de vervoersmarkt is geleverd, dan is de 14% vervoersverplichting reeds gehaald. Immers, de energie-inhoud van de fysieke leveringen van 7% op basis van afval mag administratief tweemaal tellen. Deze factoren zijn in de Richtlijn hernieuwbare energie geïntroduceerd om gewenste ontwikkelingen extra te stimuleren. Het inzetten van afvalstoffen en residuen wordt als zo'n gewenste ontwikkeling gezien. De Richtlijn hernieuwbare energie biedt de lidstaten bij de implementatie de ruimte om deze factoren al dan niet te gebruiken en om een dubbele beloning te willen doorvoeren in hun nationale (wettelijke) systematiek. Elke lidstaat heeft daarin dus een eigen keuze. In het Nederlandse implementatietraject landt deze keuze over de hoogte van de jaarverplichting en het gebruik van stimuleringsfactoren in het Besluit energie vervoer.

Dan de Nederlandse context. Een HBE staat voor een hernieuwbare brandstofeenheid. Deze vertegenwoordigt één gigajoule (GJ) op de Nederlandse markt voor vervoer gebrachte hoeveelheid hernieuwbare energie. 1 miljoen gigajoule is 1 petajoule (PJ). 1 PJ hernieuwbare energie vervangt ongeveer 30 miljoen liter fossiele benzine en diesel en zorgt daarmee voor circa 0,07 Mton CO₂-reductie voor het Klimaatakkoord. De systematiek energie voor vervoer die in de Wet milieubeheer wordt beschreven vereist van brandstofleveranciers dat ze een percentage van hun benzine-, diesel- en stookolie-leveringen vervangen door hernieuwbare energie, deze verplichting wordt uitgedrukt in HBE's. Ter illustratie: wanneer een brandstofleverancier biodiesel aan de Nederlandse markt levert, krijgt hij per GJ van de hernieuwbare energie-inhoud (ongeveer 30 liter) een HBE, of twee in het geval van dubbeltelling. Deze kan de leverancier inzetten indien hij een jaarverplichting heeft of – indien zelf geen jaarverplichting – via het handelssysteem verkopen aan een partij met een jaarverplichting. Deze invulling met een handelssysteem van HBE's zorgt ervoor dat op de meest kosteneffectieve manier voldaan wordt aan de jaarverplichting, doordat bedrijven die goedkoper hernieuwbare energie leveren, deze HBE's kunnen verkopen aan leveranciers waarvoor het bijvoorbeeld zelf bijmengen lastiger of duurder is. Ook zijn er meer alternatieve hernieuwbare energiedragers in de systematiek inzetbaar dan bestaande uit (bijgemengde) biobrandstoffen, zoals hernieuwbare waterstof en hernieuwbare elektriciteit, wat de kostenefficiëntie vergroot.

Waarom is er sprake van 2Mton reductie bovenop de EU-verplichting met wegvervoer en waarom is er een 0,4 Mton reductie bovenop de EU-verplichting met binnenvaart? Ten aanzien van beide reducties ontvangen deze leden graag

een kwantitatieve toelichting, met inbegrip van duidelijke voorbeelden.

Deze megatonnen CO₂-reductie, waarnaar de leden van de FVD-fractie verwijzen, zijn opgenomen in het Klimaatakkoord. Het PBL heeft in de NEV 2017 berekend dat de Europese verplichting uit de Richtlijn hernieuwbare energie een inzet van 33 PJ hernieuwbare energie in vervoer zou opleveren, wat gelijk staat aan circa 2,5 Mton. Gezien voor het Klimaatakkoord verdere CO₂-reductie noodzakelijk is, ook voor vervoer, zijn er afspraken gemaakt om wegvervoer en binnenvaart in deze systematiek van de jaarverplichting met de RED II implementatie verder te verduurzamen. Daarvoor zijn hogere doelen afgesproken. De Richtlijn hernieuwbare energie stelt ook een minimumverplichting (de 14%), waardoor het lidstaten vrij staat hogere verplichtingen te formuleren. Voor wegvervoer 2 Mton (27 PJ). Deze 27 PJ betreft tevens de maximale groei die met hernieuwbare brandstoffen in wegvervoer gerealiseerd mag worden. Daarnaast is voor binnenvaart minimaal 5 PJ biobrandstof afgesproken, wat gelijk staat aan 0,4 Mton CO₂-reductie. De nadere uitwerking van deze doelen wordt verwerkt in het Besluit energie vervoer.

*De leden van de **SGP**-fractie constateren dat er grote spanning zit tussen de toenemende vraag naar biobrandstoffen als gevolg van de (Europese) bijmengverplichting en het beschikbare aanbod. Ruim de helft van de (grondstoffen voor) biobrandstoffen komt nu al uit China en andere niet-Europese landen. Daarbij komt dat het kabinet niet alleen bijmengambities heeft voor het wegverkeer, maar ook voor schepen en luchtvaart. Deze leden hebben in dit verband enkele vragen.*

Hoe waardeert de regering de grote afhankelijkheid van import uit niet-Europese landen, met bijbehorende fraude- en duurzaamheidsrisico's?

Graag verwijs ik de leden van de SGP-fractie naar mijn reactie op een vraag met gelijke strekking van de CU-fractie hierboven. Hieronder ga ik daarom kort in op de vraag van de SGP-fractie.

Zoals in de Integrale Ketenanalyse duurzame Biobrandstoffen is aangegeven, is de markt voor biobrandstoffen bij uitstek internationaal.⁹ Daarom zet ik, naast het versterken van het publieke toezicht binnen onze eigen landsgrenzen, sterk in op het versterken van privaat toezicht en transparantie in de keten. Samen met Frankrijk, Duitsland, België maak ik mij hier hard voor. Met deze lidstaten heb ik de Europese Commissie ook opgeroepen te blijven werken aan het versterken van toezicht en het vergroten van transparantie. Deze oproep werd ook breed gesteund tijdens de Europese Milieuraad van juni. De Richtlijn hernieuwbare energie maakt hier ook al benodigde stappen in mogelijk, zo komt er een Uniedatabank om de data over stromen van grondstoffen en brandstoffen door de hele keten te monitoren. Dit voorliggende wetsvoorstel zet deze stappen en het gebruik van de Uniedatabank om.

Daarnaast werkt het Kabinet op basis van het duurzaamheidskader aan het breder beschikbaar krijgen van biograndstoffen in Nederland en in Europa. Het SER-rapport biomassa in balans concludeert dat er in beginsel mondiaal en in

⁹ Zie bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 32813, nr. 553.

Europa voldoende biograndstoffen beschikbaar zijn om aan de Nederlandse behoefte (inclusief export) te voldoen.' Ook is er een Routekaart Nationale Biograndstoffen ontwikkeld waarin duidelijk wordt dat er in Nederland meer grondstoffen beschikbaar gemaakt kunnen worden.¹⁰

Waarom wil de regering aansturen op een bijmengpercentage van 27 procent in 2030, terwijl de Europese Commissie niet verder gaat dan minimaal 7 tot 14 procent? Is de veronderstelling juist dat de Europese Commissie bij vaststelling van deze percentages rekening heeft gehouden met het duurzaam beschikbare aanbod?

De hoogte van de verplichting die Nederland oplegt aan de brandstofleveranciers van benzine, diesel en zware stookolie wordt nader ingevuld in het Besluit energie vervoer. Daarbij wordt rekening gehouden met het Duurzaamheidskader en de afspraken uit het Klimaatakkoord. Daarnaast is afgesproken in het Klimaatakkoord dat groei moet komen uit geavanceerde duurzame biograndstoffen, waar het kabinet ter stimulering 200 miljoen euro voor heeft gereserveerd in de SDE ++ als afspraak in het Klimaatakkoord. De huidige Wet milieubeheer en het wetsvoorstel geven hiervoor de benodigde wettelijke kaders. De nadere invulling landt in het Besluit energie vervoer.

De jaarverplichting, en ook de Richtlijn hernieuwbare energie, verplicht niet tot een bijmengpercentage. Het is een administratieve verplichting voor een aandeel hernieuwbare energie in vervoer die op vele manieren gehaald kan worden, ook door hernieuwbare elektriciteit of waterstof in te zetten. De administratieve 14% uit de Richtlijn hernieuwbare energie kan fysiek lager uitpakken. Bij alleen het gebruik van dubbel meetellende grondstoffen op basis van afval en residuen is de fysieke inzet 7%. De 27% waar de leden van de SGP-fractie naar verwijst is een invulling van het Besluit energie vervoer met doelen op basis van het Klimaatakkoord voor wegvervoer en binnenvaart inclusief het gebruik van stimuleringsfactoren. Dit doel ligt zoals afgesproken in het Klimaatakkoord hoger dan de verplichting uit de Richtlijn hernieuwbare energie.

Ook de Europese Unie sluit overigens hogere doelstellingen voor de Unie niet uit in de toekomst, maar kijkt daarbij met name naar het beschikbaar maken van geavanceerde brandstoffen en hernieuwbare brandstoffen net als in het Nederlandse Klimaatakkoord. Daarnaast is in het voorliggende wetsvoorstel ook expliciet ingezet op het mogelijk maken van de stimulering van hernieuwbare elektriciteit en hernieuwbare waterstof in mobiliteit om aan de jaarverplichting te voldoen. Sinds er over de vaststelling van de Richtlijn hernieuwbare energie onderhandeld werd, zijn ook met name in deze categorieën nieuwe ontwikkelingen zichtbaar.

Hoe zorgt de regering ervoor dat Nederland niet een te grote claim legt op de in Europa en internationaal beschikbare biobrandstoffen? Is de regering bereid de Nederlandse Emissieautoriteit te vragen jaarlijks ook te rapporteren over de ontwikkeling van het duurzaam beschikbare aanbod van biobrandstoffen in relatie tot de ontwikkeling van de vraag en een eerlijk aandeel voor Nederland.

¹⁰ [Routekaart Nationale Biograndstoffen | Publicatie | Klimaatakkoord](#)

Het SER-rapport biomassa in balans (zie ook noot 5) geeft duidelijk aan dat er tot 2030 geen knelpunten verwacht worden ten aanzien van de Nederlandse vraag en het internationale aanbod van biograndstoffen. Ten aanzien van Fair Share heeft het Kabinet het volgende afgesproken in het duurzaamheidskader biograndstoffen:

“Het advies van de SER is terughoudend over de inzet van biograndstoffen, ook om geen onevenredig groot beslag op de beschikbaarheid te leggen. Volgens de SER is er tegelijkertijd geen eenduidig en algemeen geaccepteerde grondslag om in beleid vast te leggen wat een eerlijk aandeel aan biograndstoffen is voor Nederland (fair share). Het kabinet onderschrijft deze analyse en dit advies en zet daarom in op vergroting van de (nationale) beschikbaarheid van duurzame biograndstoffen en op een duurzame handel in biograndstoffen”.

De monitoring van de (inter)nationale beschikbaarheid van biograndstoffen is geen competentie die bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) hoort te liggen. De NEa richt zich op de daadwerkelijke ingezette hernieuwbare energie onder de jaarverplichting. Binnen die inzet geeft de NEa inzicht in de grondstoffen, de landen van herkomst, de ketenreducties ten aanzien van CO₂-reductie en andere waardevolle informatie. De monitoring van de (inter)nationale beschikbaarheid van biograndstoffen loopt via PBL.

3. Hoofdpijnen wijziging Wet milieubeheer

*Binnenvaartschippers kunnen ernstige motorproblemen krijgen wanneer biobrandstoffen worden gemengd met fossiele gasolie, zo constateren de leden van de **PVV**-fractie. Vanaf 2022 is dat, in het kader van de Europese Green Deal, verplicht. De fractieleden van de PVV wijzen erop dat de Algemeene Schippers Vereeniging (ASV), de Nederlandse Organisatie Voor de Energiebranche (NOVE), de brancheorganisatie van brandstofleveranciers, en Slurink Bunkerstations zich om uiteenlopende redenen zorgen maken over deze kwestie.¹¹ Op welke wijze is voor de binnenvaartschippers duidelijk en eenvoudig te achterhalen welke stoffen worden bijgemengd? Op welke wijze wordt rekening gehouden met technische problemen (bijvoorbeeld verstopte filters, kapotte injectors enzovoorts) die kunnen ontstaan door het gebruik van bijgemengde biobrandstoffen? De leden van de PVV-fractie ontvangen graag een gemotiveerd antwoord.*

Door middel van Europees vastgestelde specificaties waar brandstof aan moet voldoen, wordt ervoor gezorgd dat de veiligheid net als nu gewaarborgd wordt in het transport bij het gebruik van brandstoffen. Dieselbrandstof moet voldoen aan de EN590 specificatie, wat voor de binnenvaart betekent dat er maximaal 7% FAME en 30% HVO mag worden bijgemengd. De brandstofleverancier is verplicht om in ieder geval de consument te informeren of de diesel meer of minder dan 7% methylvetzuur (FAME) bevat en de consument te informeren over de risico's bij gebruik van de diverse dieselmengsels.

¹¹ <https://www.schuttevaer.nl/nieuws/actueel/2021/02/17/onderzoek-schipper-heeft-geen-euro-extra-over-voor-biobrandstof/> en <https://www.schuttevaer.nl/nieuws/actueel/2021/01/14/asv-en-bunkerbranche-zien-bijmenging-biodiesel-niet-zitten/>.

Het ministerie heeft verschillende signalen ontvangen dat er behoefte is aan een vervolgonderzoek omtrent de gevolgen van het gebruik van biobrandstoffen. Daarnaast zijn er tijdens de plenaire behandeling van wetsvoorstel in de Tweede Kamer twee moties (Bisschop en Alkaya) ingediend, waarbij de regering wordt verzocht een vervolgonderzoek te doen naar het gebruik van biobrandstof in de binnenvaart en in gesprek te gaan met de sector over de precieze invulling ervan.

Het ministerie is inmiddels aan de slag gegaan met de uitvoering van de moties in samenwerking met de verschillende sectorpartijen, waaronder CBRB, BLN, ASV, NOVE, IVR en EOC. Samen zullen we aanvullende onderzoeksvragen formuleren om hiermee inzicht te krijgen in de toepassing van biobrandstof in de binnenvaart. Hierover zal ik de Tweede Kamer voor de behandeling van het ontwerp tot wijziging van het Besluit energie vervoer informeren. Uiteraard ben ik ook bereid de Eerste Kamer over ontwikkelingen op dit aspect te informeren. In het vervolgonderzoek zal samen met de sector gekeken worden hoe informatie wordt verstrekt door de partijen over de samenstelling van de brandstof.

Desalniettemin merk ik op dat het de brandstofleverancier nu (zonder de jaarverplichting) ook al vrij staat om biobrandstof bij te mengen, hetgeen ook al wordt gedaan. Schippers moeten dus ook nu al rekening houden met biobrandstoffen in de tank en daarnaar handelen. In het door TNO uitgevoerde onderzoek¹² worden ook suggesties gedaan voor 'good housekeeping' van het brandstofopslag- en toevoersysteem. Dit houdt vooral in het regelmatig inspecteren en reinigen van het brandstofopslag- en toevoersysteem naar de motor en het regelmatig vervangen van brandstoffilters.

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben nog een vraag over de zogenaamde BKE¹³-systematiek. Uit alles blijkt dat dit een heel belangrijk instrument is. Tevens hebben zowel de Raad van State als de Emissieautoriteit vragen gesteld bij het nut, de noodzaak en de uitvoerbaarheid van dit instrument, met als gevolg dat de invoering daarvan wordt uitgesteld. Kan de regering aangeven wat dit betekent voor het wetsvoorstel als geheel en de implementatie daarvan?*

De BKE-systematiek biedt de mogelijkheid om nog betere ketenprestaties na te streven middels een handelssystematiek (vergelijkbaar met de HBE). Dit zou in principe in de toekomst nog betere ketenprestaties kunnen belonen dan de gemiddeld hoge reductie waarvan al sprake is vanwege de Nederlandse systematiek. Echter, zoals de fractie van de ChristenUnie al aangeeft, dienen daarvoor wel de randvoorwaarden betreffende robuustheid eerst aantoonbaar versterkt worden alvorens een dergelijke financiële prikkel geïntroduceerd wordt. Daarbij hecht ik belang aan een zorgvuldige invoering van het voorliggende wetsvoorstel en een scherpe toets op de uitvoerbaarheid alvorens deze extra wijziging in werking te stellen. Ik ben voornemens om een beslissing over de BKE-systematiek mee te nemen tijdens de evaluatie van de wettelijke

¹² TNO 2020 R11455 - Impact assessment biobrandstoffen voor de binnenvaart

¹³ De broeikasgasreductie-eenheid.

systematiek, twee kalenderjaren na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, zoals aangegeven bij het aanbieden van de Integrale Ketenganalyse duurzame Biobrandstoffen (zie noot 6) en zoals opgenomen in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. Dit past ook goed binnen het amendement van lid Geurts (35626-13) om binnen 3 kalenderjaren een evaluatie uit te voeren gezien de snelle ontwikkelingen in de markt. Naar verwachting sluit de keuze voor twee kalenderjaren ook goed aan op de verwachte herziening van de Richtlijn hernieuwbare energie in het kader van het 'fit for 55 pakket'. Tot het moment van de evaluatie, zullen de onderdelen uit het wetsvoorstel met betrekking tot de BKE-systematiek dus in ieder geval nog niet in werking treden. In artikel II van de artikelsgewijze toelichting van de Memorie van Toelichting is dit ook nader toegelicht. Overeenkomstig amendement 35626-13 lid Grinwis zal ik een wijziging van het Besluit energie vervoer, waarbij nadere uitvoeringsregels worden vastgesteld met betrekking tot de BKE-systematiek, ook vooraf voorhangen bij beide Kamers, alvorens dit nieuwe instrument in werking te laten treden.

*De leden van de fractie van **FVD** vragen de regering wat stimuleringsfactoren zijn en hoe die concreet worden gebruikt om te voldoen aan de norm van minimaal 14 procent hernieuwbare energie ten opzichte van alle fossiele brandstoffen. Waarom worden de vermenigvuldigingsfactoren 2 en 4 gebruikt en hoe vertaalt zich dat naar concrete reductie? Deze leden ontvangen graag een toelichting hierop met duidelijke voorbeelden. Waarom wordt er gesproken over eventueel gewenst gebruik van stimuleringsfactoren en waarom zou dat eventueel ongewenst zijn? Deze leden ontvangen hierop graag een heldere toelichting, voorzien van concrete voorbeelden.*

Zoals aangegeven in mijn eerdere antwoorden betreft de 14% een administratieve verplichting. Om aan de 14% uit de Richtlijn te voldoen mogen afvalstoffen en residuen (Richtlijn bijlage IX, lijst A en B) twee keer meetellen wanneer deze worden ingezet. Dan is de verplichting met minder grondstoffen te realiseren. Zoals eerder genoemd wanneer er 1% geavanceerde grondstoffen worden ingezet, zoals zuiveringsslib, dan telt dit mee als 2% voor de verplichting. Voor hernieuwbare elektriciteit geldt een factor 4. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om stimuleringsfactoren ook in hun beloningssystematiek door te laten werken. Momenteel doet Nederland dit. Op deze wijze kan je als lidstaat sturen op gewenste ontwikkelingen, zoals inzet van afval en residuen en zoals elektrificatie. Mede door deze stimuleringsfactoren heeft Nederland een sterke markt voor afvalstoffen en residuen ontwikkeld. Circa 80% van de inzet onder de jaarverplichting komt uit deze grondstoffen. Daarnaast heeft de vermenigvuldigingsfactor voor elektriciteit in Nederland (Nederland is de eerste lidstaat die elektriciteit via een handelssystematiek mogelijk maakte) bijgedragen aan de versnelde uitrol van laadinfrastructuur. Indien een lidstaat een bepaalde ontwikkeling niet extra wil stimuleren, dan hoeft zij de factoren die de Richtlijn biedt niet over te nemen. Dit wetsvoorstel biedt de grondslagen om het gebruik van stimuleringsfactoren voort te zetten, maar de nadere invulling landt in lagere regelgeving.

*De leden van de **SGP**-fractie constateren dat de bijmengverplichting ook van toepassing wordt voor de binnenvaart. In deze sector leven zorgen over de prijsrisico's die de stap van nul naar zestien procent bijmenging met zich mee*

kan brengen en over de gevolgen van het bijmengen voor het functioneren van de scheepsmotoren. Deze leden horen graag wat de mogelijkheden zijn voor een langzamere opbouw van de bijmengverplichting voor de binnenvaart in het ontwerpbesluit Energie vervoer en of de regering in overleg met de binnenvaartsector hier zo nodig voor wil kiezen.

De definitieve keuze voor de jaarverplichting voor binnenvaart landt in het Besluit energie vervoer. Met deze leden ben ik van mening dat het van belang is om in overleg met de sector goed te kijken naar de zorgen die er leven en hoe deze ondervangen kunnen worden alvorens het besluit in werking treedt. Anderzijds merk ik op dat een reductieverplichting op geleverde brandstoffen aan de binnenvaart Europees is opgelegd. Het ministerie is er door de Europese Commissie op aangesproken dat dit met deze wetswijziging rechtgezet dient te worden. Dit wordt daarom alsnog vastgesteld in titel 9.8 en geeft een gelijk speelveld. Bovendien is met de sector afgesproken om in te zetten op een transitie via de green deal binnenvaart. Mijn inzet is daarom om de zorgen te adresseren, zonder dat dit ten koste gaat van deze afspraken.

Zoals eerder toegelicht betreft het geen bijmengverplichting. Het is een administratieve verplichting om een aandeel hernieuwbare energie te bekostigen. Daardoor ligt de keuze grotendeels bij de sector hoe en waar zij de verplichting invullen. Het pad van de jaarverplichting geldt echter wel voor alle brandstofleveranciers. Daar wordt met dit wetsvoorstel en de jaarverplichtingssystematiek geen onderscheid in gemaakt. Een ander ingroeipad zou een systeemwijziging vragen met meerdere HBE's per onderscheidende vervoerssector, hetgeen leidt tot een vergaande segmentatie van de wettelijke en uitvoeringstechnische systematiek. Dat kost heel veel tijd en past niet bij de voortgang die we in de binnenvaart in de komende tijd moeten maken. Een dergelijk traject is ook niet inpasbaar in de implementatietermijn van de Richtlijn. Daarom is al bij het maatregelenpakket voor Urgenda afgesproken om juist aan te sluiten bij de bestaande jaarverplichtingsystematiek en het implementatietraject van de Richtlijn hernieuwbare energie voor vervoer.

4. Verhouding tot bestaande regelgeving

De leden van de fractie van FVD vragen naar het verband tussen de Wet milieubeheer, waarin wordt gesproken van de veertienprocentnorm voor bijmenging, en het Besluit energie vervoer waarin de kwantiteit van de verplichting zou worden bepaald. Is de veertienprocentnorm al niet te vertalen naar een kwantitatief minimum? De leden van de fractie van FVD ontvangen graag een uitgebreide toelichting en bij voorkeur met een duidelijk voorbeeld.

Reeds in de huidige Wet milieubeheer is de delegatiegrondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur de hoogte van de jaarverplichting en de bijbehorende sublimieten vast te stellen. Het wetsvoorstel wijzigt dit niet. De daadwerkelijke hoogte van de jaarverplichting en de sublimieten tot en met kalenderjaar 2030 worden daarom vastgesteld in het Besluit energie vervoer. De 14%-norm, zoals opgenomen in de Richtlijn hernieuwbare energie, wordt vertaald in de hoogte van de jaarverplichting. Hoe deze 14% is opgebouwd heb eerder toegelicht in mijn reactie op de vragen van de FVD-fractie. Daarbij heb

35626

ook aangegeven dat de 14%-norm een minimale verplichting betreft. De NEV 2017 heeft berekend dat het om 33 PJ hernieuwbare energie zou gaan in de Nederlandse context. Het staat lidstaten vrij om hogere percentages vast te stellen, hetgeen zich in de Nederlandse wettelijke systematiek hernieuwbare energie vertaalt in een hogere jaarverplichting. Hiervoor zijn in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt, zowel over de kwantiteit van de hoogte van de verplichting als kwaliteit over de mix aan hernieuwbare energiedragers.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer