

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/176245

Datum 5 oktober 2020
Betreft Beantwoording SO Besluit energie vervoer 2021

Geachte voorzitter,

Middels deze Kamerbrief ga ik in op de vragen die door de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat zijn gesteld¹ over het Besluit energie vervoer voor het kalenderjaar 2021 op 1 september jl. Dit Besluit is uw Kamer op 29 juni 2020 aangeboden tezamen met de integrale ketenanalyse duurzame biodiesel². De wijziging van het Besluit energie vervoer 2021 betreft een verlenging van één jaar binnen de huidige Wet milieubeheer, gebaseerd op de RED I. Het Besluit energie vervoer 2021 dient uiterlijk 13 november 2020 vastgesteld te zijn om de noodzakelijke inwerkingtreding op 1 januari 2021 mogelijk te maken. De Wet milieubeheer wordt momenteel omgezet aan de hand van de RED II en het Klimaatakkoord. Deze Wet komt uw kamer dit najaar toe. Op basis van de gewijzigde wetgeving wordt het Besluit energie vervoer voor de periode 2022-2030 opgesteld.

Aanpassing Regeling energie vervoer 2021 om realisatie klimaat en energie doelen te borgen bij groeiende inzet van biobrandstoffen in de zeevaart.

Het primaire doel van het instrument jaarverplichting is om, middels het verduurzamen van voornamelijk wegvervoer, Europese verplichtingen te behalen en nationaal toerekenbare CO₂-reductie te realiseren. Het gaat om de Europese verplichtingen uit de RED, zowel voor vervoer als de bijdrage aan de landsverplichting, als de verplichting uit de Richtlijn brandstofkwaliteit (FQD). Nationaal gaat het om het Klimaatakkoord. Recent heeft de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) mij gewezen op een ontwikkeling in de markt die een sterk verstoring effect heeft op het behalen van de primaire doelstelling van dit instrument. Het gaat om de sterke toename van leveringen van biobrandstoffen aan de zeevaart met het doel om deze in te boeken.

Nationaal heeft Nederland, als enige lidstaat, in 2018 ervoor gekozen om zeevaart onderdeel te maken van de verduurzamingssystematiek waarmee lidstaten de RED en FQD beogen te realiseren. Deze mogelijkheid was voorzien om ervaring op te doen met het bijmengen in de zeevaart, vanuit de gedachte om op beperkte schaal biobrandstof in te zetten met het oog op toekomstige afspraken in

¹ Kamerstuk 34717, nr. 27

² Kamerstuk 32813, nr. 553

internationaal verband. De grote volumes aan leveringen die in de zeevaart worden ingeboekt, tellen echter niet mee voor onze nationale klimaatafspraken en Europese verplichtingen voor hernieuwbare energie en CO₂-reductie. De eerste prognoses laten een factor 6 groei zien ten opzichte van het vorige jaar. In totaal gaat het nu om een aandeel van 19% van zeevaart onder de jaarverplichting in 2020 (raming NEa september 2020). Ondanks dat ook zeevaart dient te verduurzamen is met dit instrument niet beoogd een dusdanige opschaling te faciliteren. Om een disproportioneel beslag te voorkomen in 2021 en verder, ben ik voornemens, mede op advies van de NEa, om de inzet in zeevaart die opereert buiten de Nederlandse wateren al per 2021 op een beheerste wijze te beperken onder de randvoorwaarde dat de eerdergenoemde wettelijk vastgestelde nationale en internationale doelen gehaald kunnen worden en waarbij het handelingsperspectief voor de sector zoveel mogelijk behouden blijft. Met de NEa werk ik dit voornemen uit. De uitwerking zal neerslaan in een wijziging van de Regeling energie vervoer voor 2021. Ook de sector zal hierin op korte termijn geconsulteerd worden.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/176245

Beantwoording vragen SO Besluit energie vervoer 2021

Onderstaand antwoord ik de vragen die zijn gesteld door de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat. Ik heb deze vragen geclusterd naar thema en ga per thema in op de beantwoording van de diverse vragen.

Hoogte van de verplichting

De leden van de VVD-fractie lezen dat de jaarverplichting voor 2021 stijgt van 16,4% naar 17,5%. Deze leden vragen de staatssecretaris in overweging te nemen dit percentage te verhogen. Dit heeft namelijk een positief effect op de markt. Is de staatssecretaris van plan, rekening houdend met de coronacrisis en de enorme dip die deze sector heeft gehad, het percentage verder te verhogen? Zo nee, wat is de reden om dit niet te doen? Het verhogen van het percentage heeft namelijk ook een positief effect op het behalen van klimaatdoelen.

De leden van de CDA-fractie vragen de staatssecretaris wat het effect van de coronacrisis is geweest op het verbruik van benzine, diesel en biobrandstoffen. In hoeverre is hier sprake van een trendbreuk met voorgaande jaren? Wat is het effect van de coronacrisis op de voorgestelde jaarverplichting in het ontwerpbesluit energie vervoer 2021?

De leden van de CDA-fractie lezen dat in het ontwerpbesluit een jaarverplichting van 17,5% wordt voorgesteld. Wat is de reactie van de staatssecretaris op de veronderstelling dat het verbruik van hernieuwbare bronnen lager uitvalt dan voorzien doordat de jaarverplichting relatief is, waardoor het verbruik in absolute aantallen daalt? Is de staatssecretaris bereid hier iets aan te doen?

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat het huidige certificerings-, controle- en handavingsinstrumentarium nog onvoldoende is ontwikkeld om fraude in Nederland of het buitenland en andere misstanden met afdoende zekerheid te voorkomen. Deze leden zijn dan ook van mening dat een afdoende stevig stelsel voor certificering, fraudeopsporing en handhaving een voorwaarde is alvorens we (meer) biobrandstoffen kunnen bijmengen. De door de

staatssecretaris uitgesproken ambities om het toezicht te verscherpen en zich ook Europees in te zetten zijn bemoedigend. Deze leden zijn blij dat de staatssecretaris hiermee erkent dat toezicht nu tekort schiet. Deze leden zijn tevens van mening dat een degelijke volgordelijkheid van beleid nodig is, waarbij het toezichtstelsel niet achteraf kan worden toegevoegd als nu al duidelijk is dat het tekortschiet. De ernstige fraudegevallen in het recente verleden bewijzen dat. Deze leden vragen de staatssecretaris dan ook om een stijging van de bijmengpercentages minimaal te bevriezen tot het toezichtinstrumentarium op orde is.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/176245

De leden van de GroenLinks-fractie twijfelen ook aan de mogelijkheid om met particuliere certificeringsinstituten vanuit de sector voldoende garanties voor de geleverde brandstoffen te verkrijgen. Het in het Klimaatakkoord afgesproken integrale duurzaamheidskader, dat de criteria moet vaststellen die vervolgens moeten worden gecertificeerd, is nog niet eens af. Ook dit is, wat deze leden betreft, een belangrijke voorwaarde. Deze leden vinden ook hier de volgordelijkheid verkeerd en zij vinden een verhoging van de bijmenging daarom nog niet aan de orde.

De leden van de SP-fractie - Kan de staatssecretaris reageren op de spagaat tussen het verhogen van de bijmengverplichting en het garanderen van een duurzame herkomst? Het kan immers niet zo zijn dat er elders op de wereld bossen worden gekapt, lokale bevolking wordt verjaagd of onder druk wordt gezet en landbouwgrond voor lokale voedselproductie wordt aangetast om plaats te maken voor het verbouwen van onze biobrandstoffen. Hoe beoordeelt de staatssecretaris de zorgen en de kritiek die door verschillende adviesorganen zijn geuit dat het toezicht nu niet voldoende gegarandeerd kan worden en fraude in de internationale keten op de loer ligt? Hoe gaat de staatssecretaris goed toezicht en voldoende controle garanderen? Hoe kijkt de staatssecretaris aan tegen het advies van onder andere de milieubeweging om de jaarverplichting 2021 niet te laten stijgen tot deze zaken afdoende zijn geregeld? Hoe kan de staatssecretaris garanderen dat de echte duurzame stromen voldoende zullen zijn om aan de stijgende verplichting te kunnen voldoen?

De jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer verplicht een percentage hernieuwbare energie ten opzichte van het totale brandstofgebruik in voornamelijk wegvervoer in een kalenderjaar. Ondanks dat de exacte gevolgen van de coronacrisis nog niet volledig in beeld kunnen zijn, geven de cijfers van CBS³ over de periode januari tot en met juni een afname van 17% in benzinegebruik en 12% in dieselgebruik. Door deze afname van het brandstofgebruik in 2020 wordt er per saldo minder CO₂ uitgestoten, maar is er tegelijkertijd ook een beperkter volume hernieuwbare energie gerealiseerd met de jaarverplichting in 2020. Volgens de gegevens van de Nationale Databank Wegverkeersgegevens (NDW), trekken de vervoersbewegingen nu weer aan, waardoor het brandstofgebruik ook weer zal toenemen.

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) monitort deze situatie mede op basis van de CBS-cijfers en gesprekken met de markt. De definitieve cijfers over het kalenderjaar 2020 zijn medio maart 2021 bij de NEa bekend. Vooruitkijkend naar 2021 valt het moeilijk te voorspellen hoe de markt zich zal ontwikkelen door de

³ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83406NED/table?dl=402F0>

coronacrisis. Met de kennis van nu beoog ik met een stijgend percentage ten opzichte van 2020 perspectief te geven voor de sector. Tegelijkertijd wil ik het percentage ook niet te snel laten stijgen in deze onzekere markt. Mocht het brandstofgebruik zich herstellen dan betekent dit namelijk een snelle toename van het volume aan biobrandstoffen. Ik wil de groei zoveel mogelijk uit geavanceerde stromen halen en die zijn in 2021 nog onvoldoende beschikbaar om deze toename te faciliteren. Vanuit dit perspectief zie ik geen aanleiding de jaarverplichting voor 2021 verder te verhogen dan de voorgestelde 17,5%.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/176245

Anderzijds ben ik ook niet voornemens de jaarverplichting te bevriezen op het niveau van 2020 (16,4%) vanuit de redenatie dat handhaving en toezicht niet voldoende op orde zijn om duurzaamheid te borgen. Dat de juridische waarborgen pas vanaf 2022 in werking treden, betekent namelijk niet dat er nu geen stappen worden gezet om het toezicht te versterken en de transparantie te vergroten. De in de ketenanalyse voorgestelde maatregelen worden opgepakt en zijn in gang gezet. Zo wordt al actief met verschillende Europese collega's informatie uitgewisseld. Ook bereid de NEa zich proactief voor op de uitbreiding van haar toezichtrol vanaf 2022. Gezien de in gang gezette acties ten aanzien van toezicht en transparantie is er geen aanleiding de jaarverplichting te bevriezen op het niveau van 2020. Tegelijkertijd laat ik de jaarverplichting minder sterk stijgen dan wat de voorgaande jaren het geval is geweest. Een groeiende verplichting zal altijd parallel moeten gaan met het evalueren en waar mogelijk het versterken van toezicht en het vergroten van transparantie om de duurzaamheid te borgen. Het verdere groeipad wordt gezien met de start van de RED II in 2022 en de daarbij geïntroduceerde extra waarborgen, zoals de Uniedatabank die de RED II voorschrijft.

Hoogte van de limiet op voedsel- en voedergewassen (conventioneel)

De leden van de VVD-fractie lezen dat het gebruik van conventionele brandstoffen momenteel een limiet van 5% kent en dat dit ook voor 2021 wordt voorgesteld. Deze leden zijn van mening dat dit een juiste keuze is gelet op het behouden van stabiliteit in de markt. Het verder verlagen van dit percentage heeft een negatief effect. Deze leden raden het dan ook af om op dit moment het percentage te verlagen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat er een limiet wordt voorgesteld op conventionele biobrandstoffen van 5% in 2021. Kan de staatssecretaris dit nader toelichten? Waarom is de limiet die de Europese Unie (EU) voorschrijft 7% en wordt in Nederland een limiet van 5% voorgesteld? Is er een verschil in de groep grondstoffen waarvoor een limiet geldt zoals deze is geregeld in het Klimaatakkoord en de limiet van 5%, zoals voorgesteld in onderhavig ontwerpbesluit? Zo ja, wat zijn deze verschillen?

De leden van de D66-fractie vragen hoe de staatsecretaris kijkt naar de toekomstige inzet van conventionele biobrandstoffen bij Nederlandse tankstations.

De leden van de GroenLinks-fractie pleiten voor een duurzaamheidskader dat voedselgewassen zoveel mogelijk uitsluit. Daarmee hoeft het maximale bijmengpercentage van conventionele biobrandstoffen wat deze leden betreft, niet te groeien. Is de staatssecretaris bereid het

ontwerpbesluit op dit punt aan te passen en in lijn te brengen met de wensen van deze leden?

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/176245

De leden van de SP-fractie menen dat er fors ingezet moet worden op de verduurzaming van vervoer en daarmee ook van brandstoffen. Deze leden zijn echter ook van mening dat er geen voedselgewassen ingezet mogen worden om als biobrandstof te dienen, zoals door een meerderheid van de Tweede Kamer en de SER gesteld. Waaruit bestaat het aandeel voedselgewassen in 2020? Waarom wordt dit percentage uitgangspunt voor de komende jaren, in plaats van een verbod op dit verbruik? Deze leden uiten hun zorgen over de beschikbaarheid van duurzame bronnen, zoals echte afvalstromen. Is de staatssecretaris bereid de maximale limiet voor conventionele biobrandstoffen vast te leggen op 0%, wat in lijn zou zijn met het recente SER-advies? Kan de staatssecretaris dit toelichten?

Ik zet vanuit het transitieperspectief zoveel mogelijk in op beschikbare alternatieven, zoals elektrisch vervoer en geavanceerde biobrandstoffen op basis van afvalstromen en residuen. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat voor het realiseren van de hernieuwbare energiedoelstelling voor transport in ieder geval niet meer additionele biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in Nederland worden ingezet dan het niveau van 2020⁴. Een verbod doet geen recht aan deze afspraak uit het Klimaatakkoord. Deze voedsel- en voedergewassen moeten, net als andere biobrandstoffen voldoen aan de duurzaamheidscriteria en emissiecriteria uit de RED.

De exacte inzet van voedsel- en voedergewassen in Nederland over 2020 is nu nog niet bekend. Medio maart 2021 heeft de NEa deze gegevens beschikbaar. De limiet voor 2020 is vastgesteld op 5% en komt voort uit de motie Van Veldhoven en Van Tongeren⁵. De verwachting op basis van de trends uit de voorgaande jaren is dat deze inzet lager uitvalt dan 5%. Binnen de huidige nationale kaders mogen partijen echter tot 5% aan voedsel- en voedergewassen inzetten in 2020.

De RED II kent een wat ruimere limiet. De Richtlijn schrijft voor dat de limiet op biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen maximaal één procentpunt hoger mag uitvallen dan het aandeel van deze categorie in 2020 in de lidstaat. De EU stelt hierbij een maximum van 7%. Conform de afspraak uit het Klimaatakkoord kiest Nederland er echter voor om bij de inwerkingtreding van de RED II in 2022, via het Besluit energie vervoer voor 2022-2030 de limiet voor biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen gelijk te stellen aan de inzet in 2020. Nederland is daarmee strenger in het toestaan van conventionele biobrandstoffen dan de EU.

De rol van hernieuwbare elektriciteit onder de jaarverplichting

Ook vragen deze leden (D66) wat de verwachte kosten zijn per gereduceerde ton CO₂ van biobrandstoffen en elektrisch rijden? Welke rol speelt elektrisch rijden in het besluit hernieuwbare energie vervoer?

De kosten per gereduceerde ton CO₂ van de verschillende energiedragers zijn recent in beeld gebracht door PBL⁶. Daaruit blijkt dat elektrisch rijden steeds

⁴ Klimaatakkoord afspraak d, pagina 49

⁵ Kamerstuk 32813, nr. 97

⁶ <https://www.pbl.nl/publicaties/kansrijk-mobiliteitsbeleid-2020>

kosten effectiever wordt. De kosten van biobrandstoffen variëren per grondstof, technologie en toepassing. Voor vervoer worden onomkeerbare stappen gezet naar elektrificatie. Echter, biobrandstoffen blijven voor zwaardere toepassingen nodig als overbrugginstoepassing.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/176245

Nederland is met de wijze waarop hernieuwbare elektriciteit meetelt voor het halen van de jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer en daarmee de vervoersdoelstelling van de RED een voorloper in Europa. Recent onderzoek van Ecorys toont daarbij ook aan dat het een positief effect heeft op onder andere de businesscase van laadinfrastructuur. De jaarlijks rapportage energie vervoer van de NEa over 2019 toont aan dat elektriciteit net als in eerdere jaren stijgend is, al is het totale aandeel nog steeds beperkt .

Het beperken van de inzet van gebruikt frituurvet (UCO)

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de grote fraude met biobrandstoffen gebruikt frituurvet (UCO) als basis had. Deze leden zijn er niet van overtuigd dat deze reststroom in zulke grote hoeveelheden beschikbaar gemaakt kan worden dat dit leidt tot een significante stroom zonder klimaatschade. Deze oliën hadden ook voordat de vraag naar bijmengbrandstoffen door wetgeving werd gecreëerd, een zinvolle bestemming voor bijvoorbeeld cosmetica. De kunstmatige vraag door de wettelijke bijmengverplichting leidt ertoe dat deze reststromen meer waard worden dan de oliën voor voedsel. De fraudedruk neemt daarmee immens toe. Bovendien moeten de sectoren die eerst de afgewerkte frituurvetten gebruikten, overschakelen op niet-gecertificeerde oliën uit de landbouw, palmolie of andere oliën die we juist niet wilden bevorderen. Alle nadelen en risico's van deze brandstoffen ontstaan dan alsnog, vermeerderd met het grote frauderisico. Deze leden pleiten ervoor om het maximaal verplichte bijmengpercentage zo laag mogelijk vast te stellen.

Dit Besluit energie vervoer 2021 betreft een voortzetting binnen de kaders van de huidige wetgeving die gebaseerd is op de RED I. In de RED I is er geen limiet op de inzet van gebruikt frituurvet. In de nationale wetgeving is hiervoor ook nog geen grondslag.

Luchtkwaliteit

De leden van de D66-fractie vragen de staatssecretaris wat de impact is van biobrandstoffen op de luchtkwaliteit in vergelijking met fossiele brandstoffen. Wordt hier nog nader onderzoek naar gedaan? Wordt rekening gehouden met de lokale en regionale effecten bij het onderzoeken naar de impact op de luchtkwaliteit van zowel biobrandstoffen als fossiele brandstoffen?

Net als bij fossiele brandstoffen is de impact van biobrandstoffen op de luchtkwaliteit afhankelijk van de motoren waarin het wordt verbrand. Aan deze motoren worden Europees gezien steeds strengere eisen gesteld.

Ondanks dat de impact voornamelijk door de motor wordt bepaald is kennisopbouw op dit thema belangrijk. Het RIVM doet daarom in een Europese coalitie onderzoek naar de relatie van hogere blends op de luchtkwaliteit en daarmee de effecten op de volksgezondheid. Dit onderzoek wordt mede door het ministerie van IenW gefinancierd.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/176245

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - van der Meer