

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2019

Nr. 85

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 28 juni 2019

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 20 mei 2019 inzake de signaalrapportage ILT inzake onderzoek OM t.a.v. biodiesel (Kamerstuk 35 000 XII, nr. 80).

De Staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 27 juni 2019. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Rijkers

Vraag 1

Hoeveel bedrijven zijn er in Nederland die biodiesel produceren? Hoeveel bedrijven zijn er in Nederland die biodiesel verhandelen? Hoeveel van deze bedrijven doen zowel aan productie van als aan handel in biodiesel?

Antwoord 1

Volgens de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) zijn er op dit moment acht bedrijven actief als biodieselproducent in Nederland. Deze producenten verhandelen ook biodiesel. Er zijn geen aantallen bedrijven te noemen die alleen handelen in biodiesel. Hier vallen bijvoorbeeld ook de pompstations onder die (bijgemengde) biodiesel verkopen.

Vraag 2

Hoe komt het dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) achter de fraude is gekomen en niet de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)?

Antwoord 2

Als de NEa een vermoeden heeft van fraude in de aanvoerketen, dan doet zij aangifte bij de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de ILT (de ILT/IOD). Zie ook het antwoord op vraag 4. Het huidige strafrechtelijk onderzoek van de ILT/IOD vloeit voort uit informatie uit een eerder strafrechtelijk onderzoek naar hetzelfde bedrijf dat nu verdacht is.

De NEa is sinds 2011 de uitvoeringsorganisatie en toezichthouder voor de uitvoeringssystematiek voor de wet- en regelgeving Energie voor Vervoer. Sinds 2015 zijn het de brandstofleveranciers die de inzet van duurzame biodiesel verzilveren in de vorm van verhandelbare Hernieuwbare Brandstofeenheden (HBE's) in het Register Energie voor Vervoer (REV) van de NEa. Zij maken hierbij gebruik van documenten uit de aanvoerketen, zoals duurzaamheidsbewijzen van biodieselproducenten. De NEa ziet toe op de aanwezigheid van duurzaamheidsbewijzen bij de brandstofleveranciers en kan daarop bestuursrechtelijk optreden. Het toezien op de juistheid van afgifte van duurzaamheidsbewijzen eerder in de keten behoort niet tot haar wettelijke taken. In de richtlijn hernieuwbare energie (Renewable Energy Directive, RED) is hierop ook geen publiek toezicht voorzien; de duurzaamheidscontrole wordt, conform Europese regels, uitgevoerd door auditors of verificateurs.

Vraag 3

Hoe werken de NEa en de ILT samen bij controles?

Antwoord 3

NEa en ILT voeren geen gezamenlijke controles uit. NEa is bestuursrechtelijk toezichthouder. De ILT is verantwoordelijk voor eventueel strafrechtelijk onderzoek. De NEa doet bij vermoedens van fraude altijd aangifte bij de ILT/IOD. De ILT/IOD kan bij verdenking van ernstige strafbare feiten in samenwerking met het OM een opsporingsonderzoek uitvoeren op het gehele werkterrein van het Ministerie van IenW.

Vraag 4

Hoe is de ILT achter de fraude gekomen?

Antwoord 4

Zie het antwoord op vraag 2. In 2015 heeft de NEa aangifte gedaan bij de ILT/IOD en is een strafrechtelijk onderzoek gestart. De rechtszaak naar aanleiding van dit onderzoek is gepland op 4, 8 en 9 juli 2019. Informatie uit het desbetreffende onderzoek heeft geleid tot de start van een nieuw onderzoek, waarvan de bevindingen tot op dat moment aanleiding waren voor de signaal rapportage. Dit onderzoek is nog in volle gang.

Vraag 5

Wie mogen een «Proof of Sustainability» (PoS) afgeven en hoe wordt daar toezicht op gehouden?

Antwoord 5

De voorwaarden voor de afgifte van een certificaat waaruit de duurzaamheid van biodiesel moet blijken, zijn in de RED opgenomen. Als voldaan wordt aan die vereisten, garandeert dit de herkomst uit duurzame bronnen, zoals afval. De RED bepaalt dat de handelaar of producent is aangesloten bij een door de Europese Commissie erkend certificeringssysteem met audits. Eén van deze systemen is ISCC (International Sustainability and Carbon Certification). Deze wordt in Nederland het meest toegepast.

Bedrijven die gecertificeerd zijn conform zo'n duurzaamheidssysteem mogen een PoS afgeven indien de biodiesel daadwerkelijk voldoet aan de vereisten van de RED. Door de certificering wordt daar in beginsel van uit gegaan. Dit betreffen dan biobrandstof-producenten, maar ook handelaren en leveranciers in de keten. Hun certificering is één jaar geldig, waarna een private auditor vanuit het duurzaamheidssysteem weer langskomt voor een her-certificering.

Vraag 6

Welke certificerende organisaties zijn er en hoe wordt hier toezicht op gehouden? Zijn er ook Nederlandse certificerende organisaties? Zo ja, welke? Maakt het voor het toezicht uit of een certificerende organisatie in Nederland gevestigd is of niet?

Antwoord 6

In totaal zijn 16 duurzaamheidssystemen voor de RED door de EU Commissie erkend. Eén duurzaamheidssysteem (Better Biomass) is in Nederland gevestigd, maar die richt zich specifiek op de markt voor gasvormige biobrandstoffen (i.p.v. biodiesel). De audits worden veelal uitbesteed aan verificatie-instellingen. Deze voeren de audits uit waarbij in de administratie gecontroleerd wordt of de claim van de handelaar of producent dat de biodiesel afkomstig is uit een duurzame bron klopt. Daarnaast wordt geoordeeld of aan de vereisten van de RED wordt voldaan om gecertificeerd te worden en te blijven.

Het maakt voor het toezicht niet uit of de certificerende organisatie in Nederland is gevestigd.

Vraag 7

Wat is er gedaan met de aanbeveling van de NEa uit 2016 om maatregelen te nemen om fraudegevoeligheid te verkleinen en de handhaafbaarheid te vergroten door middel van nationale regelgeving rond dubbeltelling enerzijds en de internationale duurzaamheidssystemen waarop de dubbeltelling geënt is anderzijds?

Antwoord 7

In de quick scan van de NEa uit 2016 zijn 3 aanbevelingen op nationaal niveau en drie aanbevelingen op Europees niveau aangereikt. Hieronder zal ik per aanbeveling aangeven hoe hier opvolging aan is gegeven.

Nationaal

1. Verminder de stimulans voor fraudegevoelige stromen;
Het toenmalige kabinet heeft bij de implementatie van de Europese ILUC-richtlijn voorgesteld om de dubbeltellingsregeling af te schaffen om zo de stimulans voor fraudegevoelige stromen te verminderen. De Tweede Kamer heeft op 23 februari 2017 door het aannemen van de twee moties van het lid Remco Dijkstra (VVD) (Kamerstuk 30 196, nrs.

534 en 535) niet ingestemd met het afschaffen van deze dubbeltellingsregeling. Momenteel wordt naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek door het Ministerie van IenW gezien of de dubbeltelling al dan niet wordt voortgezet. Hierover zal ik uw Kamer voor het einde van jaar informeren.

2. Versterk samenwerking binnen de nationale overheid en tussen overheid en privaat toezicht;
Er vinden regelmatig gesprekken tussen de NEa, ILT en OM plaats. De NEa heeft ook regelmatig contact met de private toezichthouders over toezicht op de biobrandstofketen in Nederland. Op basis daarvan zijn er de afgelopen jaren meerdere maatregelen door het Ministerie genomen en in wetgeving verankerd.
3. Vergroot de verantwoordelijkheid van bedrijven die dubbeltelling claimen bijvoorbeeld door voor deze bedrijven «ketenaansprakelijkheid» te introduceren.
Er is onderzoek gedaan of op nationaal niveau ketenaansprakelijkheid voor bedrijven geïntroduceerd kon worden. Het onderzoek is met een begeleidende brief (Kamerstuk 30 196, nr. 555) naar de Tweede Kamer gestuurd. De conclusie van het rapport was dat invoeren van de ketenaansprakelijkheid in verband met de duurzaamheidseisen niet mogelijk was.

Europees

4. Verbeter de mogelijkheden voor publiekrechtelijk toezicht en handhaving;
In de REDII zijn geen maatregelen opgenomen die mogelijkheden voor publiekrechtelijk toezicht en handhaving verbeteren. Op dit moment ben ik met de NEa in gesprek om verschillende scenario's te bekijken en om afhankelijk van de oorzaak het risico door o.a. publiekrechtelijk toezicht en handhaving te beperken. Zodra het onderzoek het toelaat zal ik uw Kamer informeren over de te nemen maatregelen.
5. Vergroot de traceerbaarheid van de stromen bijvoorbeeld door er (voor gemengde stromen) voor te zorgen dat fysieke controles mogelijk worden;
Zoals eerder aangegeven is een fysieke controle in de keten volgens het rapport dat met een begeleidende brief (Kamerstuk 30 196, nr. 555) naar uw Kamer is gestuurd onmogelijk. Bij de inwerkingtreding van de REDII zal er wel een Europese databank komen waarin marktdeelnemers informatie moeten invoeren over transacties en duurzaamheidskenmerken van biobrandstoffen, van hun plaats van productie tot aan de brandstofleverancier die de brandstof in de handel brengt. Hiermee wordt de markt transparanter en zorgt het systeem ervoor dat biobrandstoffen maar één keer aan de Europese vervoersmarkt geleverd wordt.
6. Zorg voor heldere, in Europa zo veel mogelijk geharmoniseerde, wet- en regelgeving.
De REDII geeft de lidstaten nog veel beleidskeuzes voor de nationale implementatie van deze Richtlijn. Deze beleidskeuzes worden deels door de nationale politiek bepaald. De Nederlandse inzet is om regelmatig met omliggende lidstaten af te stemmen en te harmoniseren waar dit kan.

Vraag 8

Zijn er andere Europese of andere landen waar bedrijven verdacht worden van fraude met biodiesel? Zo ja, om welke landen gaat het en welke omvang heeft die mogelijke fraude?

Antwoord 8

De signaalrapportage komt voort uit een nog lopend gezamenlijk opsporingsonderzoek in een Joint Investigation Team met de Engelse Serious Fraud Office. Ook in Engeland wordt een bedrijf verdacht. In de VS heeft fraude met biodiesel geleid tot een groot aantal strafrechtelijke onderzoeken met hoge gevangenisstraffen en boetes tot gevolg. In 2016 zijn in de pers berichten verschenen over grootschalige en internationale fraude met biodiesel in Polen. Hierbij zouden grote hoeveelheden duurzame biodiesel bijgemengd zijn met niet duurzame biodiesel en als duurzaam zijn verkocht zijn aan andere landen.

Vraag 9

Gaat de fraude om geknoei met de fysieke stromen van biodiesel of met de papieren certificering van de biodiesel? Of gaat het om fraude met de dubbeltelling?

Antwoord 9

Het gaat vermoedelijk om beide modus operandi, waarbij in de eerste plaats is geconstateerd dat grote hoeveelheden niet duurzame biodiesel werden ingekocht door het frauderende Nederlandse bedrijf en vervolgens vrijwel rechtstreeks werden terug geleverd als duurzame biodiesel voorzien van valse duurzaamheidscertificaten. In de tweede plaats zijn er ook aanwijzingen dat de benodigde onderliggende fysieke handelsstroom op bepaalde momenten heeft ontbroken en dat er slechts op papier werd gehandeld.

Uit het onderzoek is tevens naar voren gekomen dat met de valse duurzaamheidscertificaten ook dubbeltellingsverklaringen werden aangevraagd bij de verificatie-instellingen die op de certificering toezien. In ieder geval zijn met een aantal PoS-en dubbeltellingsverklaringen («Declaration for Double Counting») aangevraagd. Er zijn sterke aanwijzingen dat deze zijn geregistreerd in het REV. (zie antwoord op vraag 2).

Vraag 10

Sinds wanneer speelt deze fraudezaak? Is dit een uniek geval of zijn er aanwijzingen dat het een sectorbreed probleem is?

Antwoord 10

Het strafrechtelijk onderzoek is begin 2018 gestart. Tegen hetzelfde bedrijf als bedoeld in de signaalrapportage liep eerder een ander strafrechtelijk onderzoek. Zie ook het antwoord op vraag 4. Van de Minister van Justitie en Veiligheid heb ik verder vernomen dat het OM strafrechtelijk onderzoek doet naar nog vier andere bedrijven die in deze branche werkzaam zijn. De misdrijven waarvan deze bedrijven worden verdacht wijzen mogelijk eveneens op het bestaan van een gebrek aan compliance en integriteit bij de productie van biobrandstof.

Vraag 11

Is het door de ILT gemelde vermoeden van fraude, gebaseerd op het verschil tussen certificering en daadwerkelijk op de markt gebrachte brandstoffen, opgelost of gedekt met de fraudezaak in Kampen? Of mist er nog meer en is de fraude omvangrijker?

Antwoord 11

De fraude zoals die gemeld is in de signaalrapportage is alleen aan het verdachte bedrijf gerelateerd. Uit genoemde informatie van de Minister van Justitie en Veiligheid blijkt dat vier bedrijven die in deze keten werkzaam zijn, ook verdacht worden van fraude. Deze bedrijven zijn niet per definitie producenten.

Vraag 12

Wat is er concreet gedaan met de rapportage van de NEa uit 2016 waar gewaarschuwd is voor de fraudegevoeligheid van de dubbeltelling?

Antwoord 12

Aangezien de strekking van deze vraag in lijn is met vraag 7 verwijs ik u naar het antwoord op vraag 7.

Vraag 13

Is deze nu ontdekte fraudezaak in lijn met de risico's, zoals geschetst door de NEa? Gaat u, naast opsporing, maatregelen nemen in lijn met de waarschuwing van de NEa om dergelijke fraude te voorkomen?

Antwoord 13

De NEa heeft in de quick scan de kwetsbaarheid van certificering en verificatie beschreven. Ik ben met de NEa in gesprek om verschillende scenario's te bekijken en om afhankelijk van de oorzaak het risico te beperken. Zodra het onderzoek het toelaat zal ik uw Kamer informeren over de te nemen maatregelen.

Vraag 14

Hoeveel zuurverdiend belastinggeld is er in deze frauderende biodiesel-verkopers gepompt en daarmee verdamppt?

Antwoord 14

Er wordt geen subsidie gegeven voor de productie of verkoop van biodiesel.

Vraag 15

Zal de ILT de resultaten van haar onderzoek ook actief kenbaar maken aan de afnemers van deze biodiesel, die daardoor direct geconfronteerd zullen worden met de fraude met biodiesel die mogelijk gepleegd is?

Antwoord 15

Rond de zomer zal de NEa een gesprek plannen met de sector. Communicatie vanuit het strafrechtelijk onderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van en gebeurt dus ook door het OM. Waar nodig en mogelijk zal de ILT het gesprek ondersteunen.

Vraag 16

Hoeveel bedrijven frauderen in Nederland met biodiesel?

Antwoord 16

Dat is niet met zekerheid te zeggen. Ik verwijs voor wat betreft het aantal overige lopende strafrechtelijke onderzoeken naar het antwoord op vraag 10 en 11.

Vraag 17

Waarom is het percentage van de totale verkoop van «biodiesel» die in 2016 ten onrechte als zodanig is verkocht niet bekend? Zijn de percentages uit 2017 en 2018 wel bekend?

Antwoord 17

De hoeveelheid biodiesel die in Nederland mogelijk ten onrechte als duurzaam is verkocht door het bedrijf dat wordt verdacht van fraude in deze zaak, is (nog) niet bekend. Daarom is ook het percentage niet bekend. Mogelijk wordt de verkoop in Nederland in het genoemde jaar in een later stadium wel duidelijk als het onderzoek verder is gevorderd.

Vraag 18

Hoeveel bedrijven zijn er die handelen in zowel duurzame als in niet-duurzame biodiesel?

Antwoord 18

Zie de beantwoording van vraag 1.

Vraag 19

Hoeveel biodiesel betreft de genoemde 59% van de totale verkoop van het verdachte bedrijf in 2015?

Antwoord 19

Het bedrijf wordt ervan verdacht in 2015 154 miljoen kg (184 miljoen liter) ten onrechte als duurzaam aangemerkte biodiesel te hebben verkocht.