

Vergaderjaar 2021–2022

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 864

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2021

Voor het zomerreces heeft het parlement de wijziging van de titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer aangenomen (Kamerstuk 35 626). Met dit wetsvoorstel zijn robuuste kaders gesteld voor een duurzame voortzetting van de systematiek van jaarverplichting en reductieverplichting waarmee Nederland de omzetting van de herziene Richtlijn hernieuwbare energie (RED II) en artikel 7 van de Richtlijn brandstofkwaliteit (FOD) borgt. Met het aangenomen wetsvoorstel wordt onder andere publiek toezicht versterkt, het toezicht op de schakels in de productie- en leveringsketen van duurzame biobrandstoffen geïntroduceerd en high-ILUC gewassen uitgesloten. De Wet milieubeheer geeft daarmee kaders, de nadere invulling bied ik u met dit ontwerp Besluit energie vervoer aan¹.

Met deze brief neem ik uw Kamer mee in de hoofdlijnen van de wijzigingen van het ontwerp Besluit energie vervoer en informeer ik uw Kamer tevens over de verwerking van de door de Tweede Kamer aangenomen moties bij de wetsbehandeling. Een uitgebreide toelichting treft u in de Nota van Toelichting van het Besluit. Een spoedige bespreking is nodig om een tijdige publicatie van het Besluit te realiseren voor de inwerking-treding per 1 januari 2022.

Het doel van de voorgestelde regels is helder: een tijdige RED II implementatie, met inachtneming van de afspraken uit het Klimaatakkoord² ten aanzien van het verduurzamen van de energie die wordt ingezet in het wegvervoer en de binnenvaart. Hierbij werkt het Kabinet binnen de principes van het Duurzaamheidskader Biogrondstoffen³.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Klimaatakkoord C2.3. Afspraken Duurzame hernieuwbare energiedragers mobiliteit en C2.5 Verduurzaming in logistiek – Binnenvaart

³ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617

Hoofdpijnen Besluit energie vervoer

- *Met de invulling van het Besluit wordt invulling gegeven aan de afspraak vanuit het Klimaatakkoord van 60 PJ (petajoule) hernieuwbare energie in 2030, gelijkstaand aan 4,5 Mton nationaal toerekenbare CO₂-reductie⁴ met wegvervoer.*
- *Brandstofleveranciers aan binnenvaart komen onder de reductieverplichting te vallen, conform de Europese Richtlijn brandstofkwaliteit (FQD). Hiermee wordt jaarlijks 3,5 PJ (0,26 Mton) duurzame energiedragers bovenop de jaarverplichting ingezet, dit is een belangrijke stap naar de 5 PJ (0,4 Mton) uit het Klimaatakkoord.*

Jaarlijks zal de inzet van hernieuwbare energie in vervoer toenemen door de systematiek van de jaarverplichting hernieuwbare energie. Deze systematiek realiseerde circa 36 PJ in 2020 en neemt toe tot 60 PJ voor wegvervoer in 2030. Er is hiervoor een lineair groeipad voorzien. De inzet is in lijn met de afspraak in het Klimaatakkoord: 33 PJ (2,5 Mton) vanuit de RED II op basis van de NEV 2017 met daarbovenop de afgesproken 27 PJ (2 Mton) voor wegvervoer. Zoals afgesproken, mogen hernieuwbare brandstoffen maximaal 27 PJ groeien in wegvervoer. Dit kan minder zijn indien andere duurzame energiedragers, zoals elektriciteit, bijdragen aan de CO₂-reductieopgave.

Binnenvaart maakt al sinds 2013 onderdeel uit van de systematiek hernieuwbare energie. Dat wil zeggen dat brandstofleveranciers aan binnenvaart geen jaarverplichtingen vanwege de Richtlijn hernieuwbare energie (RED) hadden maar dat de sector wel vrijwillig hernieuwbare energie, zoals biobrandstoffen, in kon zetten en daarvoor een credit (HBE) ontving. Die HBE konden zij vervolgens verkopen aan de brandstofleveranciers van wegvervoer die wel een jaarverplichting hadden. Door deze constructie werd er ook al biobrandstof in de sector ingezet: 0,4 PJ in 2020. Vanaf 2022 krijgen ook de brandstofleveranciers aan deze sector een verplichting. Vanuit de Europese Richtlijn brandstofkwaliteit (FQD) is immers de reductieverplichting een vereiste. Het Ministerie van I&W is door de Europese Commissie aangesproken dat ook leveringen van brandstof aan de binnenvaart onder de reductieverplichting vallen; bij de implementatie van de ILUC-richtlijn in 2018 is verzuimd om dit in de Nederlandse wetgeving op te nemen. Dit is inmiddels rechtgezet in de recentelijk aangenomen wetwijziging van de Wet milieubeheer (titel 9.8).

De reductieverplichting gaat om het jaarlijks aantonen dat brandstofleveranciers de CO₂-footprint in de keten van de brandstof met 6% verlagen. Dit tonen zij in Nederland aan door HBE's in te leveren voor de reductieverplichting. Deze HBE's kunnen ze zelf creëren door hernieuwbare energie in de binnenvaart te leveren of door HBE's bij andere sectoren, zoals wegvervoer of luchtvaart (tot 2025) op te kopen. Het is dus geen verplichting tot de inzet van hernieuwbare energie in de sector, maar wel tot het bekostigen van een bijdrage voor verduurzaming van vervoer. In tegenstelling tot de reductieverplichting – die jaarlijks gelijk blijft – stijgt de jaarverplichting jaarlijks tot het doel in 2030. Met de jaarverplichting zou de sector invulling geven aan de ambitieuzere nationale inzet uit het Klimaatakkoord ten opzichte van de huidige Europese minimale vereiste uit de FQD. Met deze jaarlijks gelijkblijvende reductieverplichting gaat binnenvaart bijdragen aan circa 3,5 PJ (0,26 Mton) duurzame energiedragers in vervoer, al dan niet in hun eigen sector. De verplichting is een Europese vereiste en ziet daarmee op het creëren van een Europees gelijk speelveld. Hiermee wordt een belangrijke eerste stap gezet richting de 5

⁴ Het Klimaatakkoord gaat uit van Tank to Wheel emissies, de CO₂-reducties die in deze brief worden genoemd betreffen ook de Tank to Wheel reducties voor wegvervoer en binnenvaart.

PJ (0,4 Mton) uit het Klimaatakkoord. Deze volgende stap, richting de ambitie van minimaal 5 PJ uit het Klimaatakkoord, wordt nagestreefd in het kader van het Fit for 55 voorstel voor de herziening van de RED II, wederom om een Europees gelijk speelveld te borgen.

Motie (Kamerstuk 35 626, nr. 25) over onderzoek naar de risico's van biobrandstoffen voor scheepsmotoren in de binnenvaart en motie (Kamerstuk 35 626, nr. 26) over de bijmengverplichting voor de binnenvaart niet handhaven zolang het niet veilig, geschikt en duurzaam is van de leden Bisschop en Alkaya

Oorspronkelijk was het voornemen om binnenvaart zowel onder de reductie- als onder de jaarverplichting te brengen. Dit was een afspraak uit de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens. Er zijn verschillende gesprekken over gevoerd met stakeholders en TNO heeft onderzoek gedaan naar de effecten. Dat onderzoek wees uit dat er enkele technische risico's waren, maar dat deze beheersbaar zijn. Toch hebben verschillende partijen uit de branche hun zorgen geuit, hetgeen uiteindelijk leidde tot de goedkeuring van bovengenoemde moties.

Er is overlegd over de opzet van het door de Kamer gevraagde onderzoek en uiteindelijk is het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) met dit onderzoek aan de slag gegaan. Het onderzoek is op dit moment nog in volle gang. Vervolgens moeten nog gesprekken plaatsvinden met de sector naar aanleiding van de bevindingen. Omdat implementatie van de RED II voor het wegvervoer hierop niet kan wachten, is besloten vooralsnog af te zien van het voornemen om binnenvaart ook onder de jaarverplichting te brengen, naast de hiervoor reeds aangehaalde reductieverplichting. Dit biedt tijd om het onderzoek in zorgvuldigheid af te ronden. NEN verwerkt momenteel onder meer de meldingen die zijn binnengekomen uit het meldpunt van de branche en valideert haar bevindingen bij de sectorpartijen. Naar verwachting is het onderzoek half oktober gereed, zodat resultaten meegenomen kunnen worden bij de verduurzamingsopgave van de sector. De resultaten zullen in deze periode ook besproken worden met de sector, waarbij eventuele resterende onderzoeksvragen in samenspraak geadresseerd worden. Ik zal uw Kamer eind dit jaar informeren over de bevindingen van het rapport en de gesprekken met de sector.

Zoals hiervoor opgemerkt zal de binnenvaart vooralsnog niet onder de jaarverplichting worden gebracht. De reductieverplichting van 6% op grond van de Europese richtlijn brandstofkwaliteit, zoals eveneens eerder omschreven, wordt echter wel van kracht. Dit is een Europese verplichting die Nederland eerder al had moeten implementeren. Nederland is hierop ook aangesproken door de Europese Commissie. Voldoen aan deze verplichting verloopt via dezelfde systematiek van HBE's. Dat hoeft dus niet per se via daadwerkelijke bijmenging in de binnenvaartsector zelf te gaan. Het gaat erom dat de sector een jaarlijks aandeel HBE bekostigt. Deze kunnen ook gerealiseerd worden in wegvervoer, luchtvaart en zeevaart (tot 1 januari 2025) of via elektrificatie. De reductieverplichting is daarnaast lager dan de jaarverplichting en stijgt ook niet.

Motie (Kamerstuk 35 626, nr. 22) ten aanzien van beschikbaarheid van grondstoffen door leden De Hoop en Bouchallikht

De afgelopen jaren is naar aanleiding van de afspraken in het Klimaatakkoord door de hierbij betrokken partijen ingezet op het inzichtelijk maken van het aanbod aan biogrondstoffen voor de Nederlandse klimaatambities. Via joint-fact-finding en verschillende onderliggende rapporten heeft de SER het advies «biomassa in balans» uitgebracht. Het ministerie

heeft dit rapport integraal overgenomen in het Duurzaamheidskader Biogrondstoffen. Naar aanleiding van de door uw Kamer aangenomen motie van de leden De Hoop en Bouchallikht, heb ik het RVO de opdracht gegeven om een impact assessment uit te voeren naar de verwachte toename in de vraag naar biobrandstoffen door het (voorgenomen) kabinetsbeleid voor 2030 en daarbij indien mogelijk de verwachte herkomst van de biobrandstoffen te betrekken. Dit impact assessment is bijgevoegd bij deze brief. De basis voor de impact assessment zijn:

- de meeste recente jaarrapportage van de NEa over de inzet van biobrandstoffen in Nederland, die ik uw Kamer hierbij aanbied als bijlage;
- het PBL rapport «Beschikbaarheid en toepassingsmogelijkheden van duurzame biomassa»;
- het onderliggende brondocument «bioScope» opgesteld door CE Delft; en
- het recent gepubliceerde «Sustainable biomassa availability in the EU, to 2050» meegenomen van Imperial College Londen Consultants (ECLC).

Het laatste onderzoek is specifiek gericht op de grondstoffen uit RED II bijlage IX deel A en B. Dit zijn precies de grondstoffen die dominant zijn in de huidige Nederlandse inzet (deel B) en groei moeten realiseren in de komende jaren (deel A).

In de impact assessment van RVO is in het bijzonder een inschatting gemaakt van wat deze inzichten betekenen voor de sector mobiliteit. De conclusie van de impact assessment is in lijn met de conclusie van de SER. Het vergelijken van vraag en beschikbaarheid toont dat er mondiaal en in Europa voldoende potentieel is om te voldoen aan de vraag naar duurzame biobrandstoffen. Dit geldt ook voor de beschikbaarheid wanneer specifiek gekeken wordt naar de grondstoffen op RED bijlage IX deel A en B, op basis van de conclusies van ECLC. Bij deze conclusie is ook rekening gehouden met de vraag naar duurzame energie vanuit zeevaart en luchtvaart. Ook de Europese Commissie constateert in haar assessments voor Fit for 55 dat er voldoende duurzame grondstoffen in de EU beschikbaar zijn voor de productie van biobrandstoffen.

Over de herkomst van de duurzame biogrondstoffen in 2030 kunnen nu nog geen uitspraken gedaan worden. De markt is nu Europees en mondiaal, mede afhankelijk van het type grondstof. Dat zal in 2030 naar verwachting ook zo zijn. Gezien de nodige groei van het gebruik van duurzame biobrandstoffen zijn in het Duurzaamheidskader Biogrondstoffen² en de Routekaart Nationale Biogrondstoffen acties voor het vergroten van het duurzaam aanbod geformuleerd. Daarnaast zet ik mij in voor het vergroten van het aanbod van geavanceerde biobrandstoffen in Nederland via de SDE++ regeling. In 2021 wordt deze categorie voor het eerst opengesteld en het voornemen is deze ook in de jaren daarna op te nemen.

- *De groei in de jaarverplichtingen richting 2030 wordt gerealiseerd door geavanceerde biobrandstoffen (zoals brandstoffen uit grondstoffen als stro, zuiveringsslib en in de toekomst mogelijk algen), hernieuwbare (synthetische) brandstoffen, hernieuwbare elektriciteit en hernieuwbare waterstof.*
- *De groei wordt gerealiseerd bovenop de bestaande markt die voornamelijk bestaat uit RED II bijlage IXB-grondstoffen (met name gebruikt frituurvet) en voedsel- en voedergewassen. Deze twee categorieën worden gelimiteerd op het niveau van 2020.*

Alle biobrandstoffen die worden ingezet, dienen aantoonbaar duurzaam te zijn. Daarom moeten ze allereerst voldoen aan de RED II duurzaamheids-

criteria, zoals geen productie op gronden met een hoge biodiversiteit of op gronden die voor 2008 veenland waren. Daarnaast moeten biobrandstoffen voldoen aan de RED II reductiecriteria waarmee geborgd wordt dat de biobrandstof minimaal 50% CO₂-reductie in de keten (van grondstof tot eindgebruik) behaalt ten opzichte van fossiel. Deze minimale CO₂-reductie in de keten loopt op naar 70% naar mate de productie-installaties nieuwer zijn. Nederland haalt momenteel circa 80% ketenreducties door de focus op afvalstoffen en residuen. Door de duurzaamheids- en reductiecriteria uit de RED II is de klimaatwinst helder.

De RED II kent twee limieten: voor voedsel- en voedergewassen en voor de inzet van RED II bijlage IX deel B-grondstoffen (momenteel gebruikt frituurvet en dierlijk vet cat. 1 en 2). Deze grondstoffen, met name gebruik frituurvet, zijn momenteel in Nederland het meest ingezet en daarmee verantwoordelijk voor de meeste CO₂-reductie van de afgelopen jaren in vervoer. Om recht te doen aan gedane investeringen en de rol die deze grondstoffen kunnen spelen in de verdere opschaling van de verduurzamingsopgave voor vervoer is gekozen om de limieten allebei op het niveau van 2020 te zetten. Voor voedsel- en voedergewassen (1,4%) sluit dit ook aan bij de afspraak uit het Klimaatakkoord. Voor bijlage IX deel B-grondstoffen (10,0%), sluit dit aan bij de Nederlandse inzet op afvalstoffen en residuen, ook uit het Klimaatakkoord. Tegelijkertijd zijn de limieten nodig om toe te werken naar een bredere grondstofbasis voor het verduurzamen van vervoer. De categorie geavanceerde biobrandstoffen zal een groot deel van de groeiende jaarverplichting op zich moeten nemen. Dit zijn biobrandstoffen op basis van afvalstoffen en residuen die op de RED II bijlage IX deel A staan en uit geavanceerde technologieën komen. Het gaat bijvoorbeeld om notendoppen, zuiveringsslib en algen. Om dit extra te ondersteunen, heeft de Uniewetgever in de RED II een minimumverplichting voor deze categorie opgenomen. Het Kabinet kiest ervoor om de lat hoger te leggen door minimaal een dubbel zo hoge ambitie voor deze categorie na te streven van 7,0%. Om deze groei aan duurzame geavanceerde energiedragers te realiseren, ondersteunt het kabinet deze categorie vanuit de SDE++ conform de afspraak in het Klimaatakkoord. Hierover is uw Kamer reeds geïnformeerd als onderdeel van de brief van de Staatssecretaris van EZK over de invulling van de SDE++ regeling. Verder ondersteunt de systematiek de groei van hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbare (synthetische) brandstoffen en hernieuwbare waterstof. Ook dek- en vanggewassen, die niet leiden tot extra landgebruik, kunnen een rol spelen.

Motie (Kamerstuk 35 626, nr. 21) (aangehouden) ten aanzien van een afbouwpad voor voedsel- en voedergewassen per 2023 door lid De Hoop.

De RED II geeft voor vervoer een limiet op de inzet van voedsel en voedergewassen. De limiet voor voedsel- en voedergewassen mag 1% stijgen ten opzichte van het niveau in 2020 (7 PJ, op basis van rapportage NEa 2020). Conform het Klimaatakkoord is er voor gekozen om geen gebruik te maken van deze extra procentpunt en daarmee om geen groei toe te staan ten opzichte van het niveau in 2020. Nederland kent hiermee al een van de laagste limieten in Europa voor deze categorie grondstoffen. Om uitvoering te geven aan de motie, is er gekeken of een verdere afbouw naar 0% in 2023 opportuun is. Studio Gear Up heeft, in opdracht van het ministerie, een onderzoek uitgevoerd over voedsel- en voedergewassen naar aanleiding van deze motie. Hieronder deel ik de belangrijkste conclusies:

- De zorgpunten ten aanzien van voedsel- en voedergewassen zoals ontbossingsrisico en landgebruik zijn de afgelopen jaren door beleid geadresseerd. De gewassen komen veelal uit Europa en Noord-Amerika, waar ontbossing volgens de cijfers nauwelijks een risico is.

Ook merkt het rapport op dat de sector werkt op basis van het cascaderingprincipe waardoor de stromen die vrijkomen bij voedselproductie maximaal worden benut: eiwitten uit mais/tarwe voor veevoer worden gescheiden voor suikers voor de ethanol. Correlaties tussen hogere voedselprijzen of voedseltekort en de vraag naar deze grondstoffen voor biobrandstof zijn vaak onderzocht, maar niet gevonden of nihil gebleken.

- Er is geen alternatief op korte termijn om het verlies van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen op te vangen. Een afbouw in 2023 zou daarmee leiden tot een verlaging van de jaarverplichting. Dit levert jaarlijks 0,4 Mton minder CO₂-reductie op doordat er meer fossiele brandstof op de weg ingezet wordt. Daarnaast dient de E10-benzine bijmengverplichting afgeschaft te worden.
- Op langere termijn, vanaf 2027, dienen alternatieven zich aan door de toename van geavanceerde biobrandstoffen. Deze zijn duurder dan voedsel- en voedergewassen. Vanwege dubbelrekening op de geavanceerde categorie zal de jaarverplichting ook hoger uitpakken, hetgeen hogere kosten met zich meebrengt. Het rapport merkt op dat de productiecapaciteit in Nederland voor geavanceerde ethanol daarbij bemoeilijkt wordt door het Duurzaamheidskader Biograndstoffen, waarin is opgenomen dat personenvervoer (ethanol/benzine) juist moet afbouwen. Daarmee wordt het verduurzamen van de benzineplaspas ingewikkeld. Europees en vanuit andere sectoren (luchtvaart) neemt de concurrentie voor geavanceerde grondstoffen daarnaast toe.

Wat het rapport «Inzet van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen» van Studio Gear Up mij laat zien is dat Nederland onmiskenbaar de trend heeft ingezet naar een uitfasering van voedsel- en voedergewassen. Nederland zit bij de groep landen die actief inzet op afvalstromen en residuen en die de inzet van voedsel- en voedergewassen beperkt houden. Nederland heeft daarbij een van de laagste limieten op deze categorie met 5%, terwijl Europees 7% toegestaan is. Vervolgens is in het Klimaatakkoord, zoals eerder gemeld, afgesproken om de inzet te beperken op het fysieke niveau van 2020. Daar waar de markt 5% mocht inzetten, bleek dit 1,7% te zijn over de brandstoffenplaspas in 2020, wat gelijkstaat aan 7 PJ. Kortom, de prikkels om andere alternatieven te bevorderen werken. Deze alternatieven moeten echter wel beschikbaar komen. Het Nederlandse beleid heeft daarbij de afgelopen jaren actief, met uw Kamer, gekeken naar de verdere risico's en hierop ook geacteerd. Denk bijvoorbeeld aan de bepaling dat gewassen over het niet toestaan van gewassen met een hoog-ILUC risico, met inachtneming van het door lid Hagen ingediende amendement over soja bij de wetsbehandeling. Verderop in deze brief zult u lezen dat ook PFAD (Palm Fatty Acid Distillate), als co-product van de oliepalm, onder high-ILUC valt. Dit is onderzocht als invulling van motie (Kamerstuk 35 626, nr. 16) van leden Bouchallikht en De Hoop. Wat overblijft is, zo laat het rapport zien, een duurzame mix van biobrandstoffen op basis van voedsel- en voedergewassen afkomstig uit Europa en Noord-Amerika en waar bij de productie gewerkt wordt volgens de wenselijke cascaderingprincipes. Daarbij heeft de Europese Commissie in het rapport Renewable Energy Progress in 2020 onderzocht dat de totale Europese markt voor voedsel- en voedergewassen geen impact heeft op voedseltekorten of stijgende voedselprijzen. Nederland zit met zijn beleid ver onder de Europese limiet van voedsel- en voedergewassen. Dat is goed nieuws, maar betekent niet dat we niet ook in de toekomst samen scherp blijven om signalen en risico's op dit dossier actief op te pakken.

Tegelijkertijd is voor een verdere afbouw wel een alternatief nodig om te zorgen dat we de afspraken uit het Klimaatakkoord voor CO₂-reductie kunnen blijven borgen. Volgens het rapport zijn alternatieven in 2023

zeker niet voorhanden en ook voor 2027 is dit zeer onzeker. Nederland staat al voor een grote opgave van nieuwe ketens op basis van met name geavanceerde biobrandstoffen en hernieuwbare synthetische brandstoffen (minimaal 7% in 2030). Deze ketens zijn niet van vandaag op morgen opgeschaald. Dit is al uitdagend voor het huidige 2030 doel inclusief voedsel- en voedergewassen voor wegvervoer en binnenvaart. Het verder inperken van voedsel- en voedergewassen zal nog meer van deze nieuwe ketens vragen. Dit brengt serieuze risico's met zich mee zoals dat brandstofleveranciers met een verplichting niet voldoende aanbod van deze geavanceerde stromen kunnen vinden of zelfs risico's op fraude. Tegelijkertijd zie ik dat in het Fit for 55 voorstel van de Europese Commissie ook andere sectoren een beroep zullen doen op deze geavanceerde hernieuwbare brandstoffen. Afbouw van voedsel- en voedergewassen zou daarom, bij een gebrek aan alternatieven, leiden tot een lagere jaarverplichting. Dit betekent meer fossiel en daarmee minder CO₂-reductie. Het tegenovergestelde van wat we willen bereiken.

Gezien deze overwegingen houd ik vast aan de afspraak uit het Klimaatakkoord, waarbij de inzet van voedsel- en voedergewassen niet groeit ten opzichte van het niveau in 2020. Dit wil zeggen dat de inzet maximaal 7 PJ mag bedragen. Op basis van de brandstoffenplanning voor 2022 zoals geprognostiseerd door PBL in de Klimaatennergieverkenning (KEV) staat dit gelijk aan 1,4%. De 1,4% zet ik vast waarbij ik opmerk dat richting 2030 de brandstoffenplanning conform de prognoses afneemt. Dat betekent dat ook de ruimte voor voedsel- en voedergewassen automatisch afneemt. In 2030 staat de 1,4% voor circa 6 PJ ruimte, een daling van 14% aan fysieke inzet. Daarbij blijf ik het dossier uiteraard wel kritisch monitoren met uw Kamer. Laten we met elkaar zorgen dat we vasthouden aan de kwaliteit van grondstoffen en brandstoffen die we momenteel in de markt zien. Indien dit verandert dan zal ik bekijken welke stappen, zoals toch verdere afbouw of nadere kwaliteitseisen, mogelijk zijn. Daarnaast blijf ik actief inzetten op alternatieven, zodat deze snel en betrouwbaar op kunnen schalen naar een niveau waarin ze voedsel- en voedergewassen kunnen vervangen zonder dat het ten koste gaat van de ambitie die we met elkaar in het Klimaatakkoord hebben afgesproken. Dit doe ik via een hogere minimumverplichting op geavanceerde biobrandstoffen, via stimuleringsfactoren en ook via extra ondersteuning vanuit de SDE++. Dit komt uitgebreider aan bod in het vervolg van deze brief. Op deze manier zijn alternatieven altijd een aantrekkelijkere optie. Dit betekent dat zodra de alternatieven voldoende beschikbaar zijn ze voedsel- en voedergewassen zullen vervangen. We hebben gezien dat deze werkwijze effect sorteert daar waar de limiet van 5% nooit door de markt behaald is door de aanwezigheid van alternatieve stromen op basis van afval en residuen. Met deze werkwijze kom ik op een zo duurzaam mogelijke wijze tot de doelen van het Klimaatakkoord.

Motie (Kamerstuk 35 626, nr. 16) over het onderzoeken van negatieve effecten van het bijmengen van restproducten van de productie van palmolie en wanneer dit is aangetoond dit te voorkomen van leden Bouchallikht en De Hoop

Het ministerie heeft RVO de opdracht gegeven om te onderzoeken wat de negatieve effecten zijn van dergelijke grondstoffen. In de factsheet van RVO is met name gekeken naar PFAD (Palm Fatty Acid Distillate) voor biodieselproductie. Dit komt omdat, zo concluderen zij, van andere restproducten van palmolieproductie de status al langer helder is. In de Europese Richtlijn hernieuwbare energie (RED II) zijn «effluenten van palmoliefabrieken en palmtrossen» als geavanceerde grondstoffen benoemd in bijlage IX deel A. Deze grondstoffen zijn al sinds 2015 als geavanceerde grondstoffen in nationale regelgeving opgenomen, omdat

inzet van deze reststoffen emissies van broeikasgassen voorkomt. Ook in het evaluatieproces van grondstoffen ter uitbreiding van bijlage IX⁵) in de RED II staan deze niet ter discussie. Voordat een grondstof op bijlage IX terecht komt wordt deze getoetst op verschillende criteria waarbij het antwoord nee moet zijn. Het gaat om criteria zoals: de circular economy principles, CO₂-reductiepotentieel en risico op de vraag naar extra land.

Voor PFAD geldt dat deze grondstof niet kwalificeert voor bijlage IX. De grondstof wordt al vanaf de invoering van de RED vanwege zijn zelfstandige economische waarde in het Nederlandse beleid onder de categorie voedsel en voedergewassen geschaard, met als gevolg dat het hier niet wordt ingezet voor biobrandstof voor vervoer (zie rapportages NEa vanaf 2015). Producten en co-producten van de oliepalmteelt worden op grond van de RED aangemerkt als grondstof met een hoog ILUC risico, bij teelten waar een hoog risico op indirecte veranderingen in landgebruik met een belangrijke uitbreiding van het productiegebied naar land met grote koolstofvoorraden waar te nemen valt. Bij het volgen van deze uitleg valt PFAD, net als palmolie, ook onder grondstoffen met een hoog-ILUC risico.

Motie (Kamerstuk 35 626, nr. 17) over risico's op ILUC, mensenrechtenschending en landroof bij het importeren van grondstoffen van leden Bouchallikht en Van Raan

In lijn met de strekking van de motie zet het Kabinet, zoals hierboven beschreven, in op energiedragers uit grondstoffen (zoals afval en elektriciteit) die geen landgebruik tot gevolg hebben. Ik hecht veel waarde aan het meewegen van sociale criteria, zoals ook in het Duurzaamheidskader Biograndstoffen is vastgelegd. Hiervoor span ik mij Europees in, bijvoorbeeld bij de Taxonomy en in het kader van de herziening van de RED II voor Fit for 55. Daarnaast werk ik aan een nationaal convenant om deze criteria mee te nemen.

Motie (Kamerstuk 35 626, nr. 23) en amendement (Kamerstuk 35 626, nr. 11) ten aanzien van geaggregeerd inboeken van hernieuwbare elektriciteit door lid Grinwis

Voor hernieuwbare elektriciteit zijn de inboekmogelijkheden verruimd die kleine ondernemingen ten goede komen. In de aangepaste regelgeving komen alternatieven voor de eis van een exclusieve aansluiting en ook komen leveringen van hernieuwbare elektriciteit aan de binnenvaart in aanmerking voor HBE's. Daarnaast ben ik, overeenkomstig de genoemde motie en het amendement, met de sector aan de slag gegaan om te onderzoeken of er een noodzaak is om kleine ondernemingen beter te faciliteren onder de inboekregels en welke mogelijkheden daarvoor zijn. Daartoe is een onderzoek uitgezet, waarbij breder gekeken wordt dan de motie beoogt. In het onderzoek wordt gekeken naar de noodzaak en mogelijkheden om ondernemingen die (nog) beperkte hoeveelheden hernieuwbare elektriciteit aan vervoer leveren beter te faciliteren. Niet alleen geaggregeerd inboeken wordt in kaart gebracht, maar ook andere mogelijkheden voor het beheersbaar maken van administratieve lasten voor het inboeken van hernieuwbare elektriciteit worden verkend.

Thuisladen maakt geen onderdeel uit van het onderzoek. Binnen de aangenomen wet is het inboeken voorbehouden aan ondernemingen. Wel zal de wenselijkheid van het stimuleren van thuisladen onder de inboek-

⁵ Assessment i.o.v. DG ENER (ENER C1 2019–412, Task2) uitgevoerd door E4Tech, ICCT, Cerulogy, WUR, Guidehouse en SCS. 06/2021; Assessment of the potential for new feedstocks for the production of advanced biofuels;

regels met de sector verder verkend worden. Hierbij is het bijvoorbeeld relevant in hoeverre het stimuleren van thuisladen past binnen de uitrolstrategie en de kaders van de systematiek hernieuwbare energie. Ook wordt gekeken in hoeverre bij thuisladen de opbrengst van in te boeken elektriciteit opweegt tegen de gemaakte kosten, ook die van de Nederlandse Emissieautoriteit.

Door het beperken van de scope van het onderzoek naar wat wettelijk mogelijk is, zullen sneller resultaten beschikbaar zijn. Het voornemen is om deze resultaten, indien positief, handhaafbaar en uitvoerbaar, mee te nemen in de Regeling energie vervoer die momenteel al open staat voor internetconsultatie. Indien dit qua tijd niet haalbaar blijkt, dan zal de regeling hier zo snel mogelijk alsnog op herzien worden (2023). Daar waar voorstellen een wijziging van het Besluit energie vervoer vragen, zal ik bezien hoe ook deze op een zo snel mogelijk moment juridisch verankerd kunnen worden.

- *Het gebruik van stimuleringsfactoren wordt voorgezet, het Besluit energie vervoer geeft de richting aan en de definitieve factoren landen in de Regeling energie vervoer.*

Stimuleringsfactoren hebben in de Nederlandse systematiek bewezen een investeringsprikkel te zijn. Daarnaast geeft het de regering de knoppen om bepaalde grondstoffen onderscheidend te maken en te stimuleren. Mede door stimuleringsfactoren kent Nederland een grote inzet – en veel investeringen voor productie in Nederland – van afvalstoffen en residuen, een toenemende inzet van hernieuwbare elektriciteit en een beperkte inzet van voedsel en voedergewassen.

Daarom zet ik de factor 2 voort voor biobrandstoffen op bijlage IX, zowel van deel A als deel B. Ten aanzien van deel B, zal ik na twee kalenderjaren evalueren of een afbouw van de factor mogelijk is, gezien de markt voor deze grondstoffen sterk ontwikkeld is en deze grondstoffen ook in toenemende mate een rol gaan spelen bij bijvoorbeeld de luchtvaart. Voor hernieuwbare elektriciteit, hanteer ik de factor 4, conform motie (Kamerstuk 36 526, nr. 15) van het lid Bouchallikh. Tot slot introduceer ik een factor 2,5 voor vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstoffen. Dit zijn energiedragers op basis van hernieuwbare waterstof. De RED II voorziet niet in een dergelijke factor, maar nationaal wil ik deze ontwikkeling op gang helpen.

De RED II introduceert ook stimuleringsfactoren voor inzet in luchtvaart- en zeevaart (1,2x). In de systematiek hernieuwbare energie vervoer zal deze vermenigvuldiger benut worden om de inzet van hernieuwbare energie in deze sectoren ofwel te bevorderen (vermenigvuldiger groter dan 1), dan wel te beperken (vermenigvuldiger kleiner dan 1). Een bevordering beoogt een handelingsperspectief voor de sector te bieden (voornamelijk luchtvaart), terwijl een beperking aan de orde is wanneer de geleverde hoeveelheden hernieuwbare energie het behalen van de primaire doelen van het instrument (de nationale en Europese verplichtingen) bedreigt (uitsluitend zeevaart). De daadwerkelijke vermenigvuldigingfactoren worden in de Regeling energie vervoer vastgelegd.

- *De systematiek biedt tot 1 januari 2025 een startmotor om op beheersbare schaal, hernieuwbare energie in te zetten in luchtvaart en zeevaart door het voortzetten van de inboekbevoegdheid (opt-in). De Commissie stelt met het Fit for 55 pakket vanaf 1 januari 2025 een sectorspecifieke opschaling voor verduurzaming van brandstoffen in de lucht- en zeevaart voor.*

Voor lucht- en zeevaart ben ik voornemens het handelingsperspectief (de vrijwillige inboekbevoegdheid) in deze systematiek voort te zetten tot

1 januari 2025. Het betreft lastig te verduurzamen sectoren en de mogelijkheden in deze systematiek dragen bij aan het investeringsklimaat van Nederland om juist productie voor duurzame brandstoffen in deze sectoren te realiseren. Vanaf 1 januari 2025 stelt de Europese Commissie voor beide sectoren in het kader van het Fit for 55 pakket sectorspecifiek beleid voor. Nederland steunt de aanpak om in EU of mondiaal verband tot sector specifiek beleid te komen.

Motie (Kamerstuk 35 626, nr. 24) ten aanzien van het onderzoeken van regelmatig rapporteren van de inzet van hernieuwbare energie in de zeevaart door lid De Groot

Conform de motie is gekeken om het inboeken van geleverde hernieuwbare energie minder vrijwillig te maken opdat de NEa hier vaker over kan rapporteren. Het oogmerk is om gedurende het jaar meer inzicht te verkrijgen in de hoeveelheid per bestemming ingeboekte soorten hernieuwbare energie en een situatie zoals met zeevaart in 2020 te voorkomen. NEa heeft de mogelijkheden hiervoor onderzocht en concludeert dat dit wettelijk niet af te dwingen valt. Wel is de NEa met de markt in dialoog om op vrijwillige basis invulling te geven aan deze motie.

Samenvattend

De systematiek hernieuwbare energie vervoer heeft de afgelopen jaren een significante jaarlijkse bijdrage geleverd aan het reduceren van CO₂, in 2020 bijvoorbeeld circa 2,5 Mton (bij 36 PJ) CO₂-reductie. Deze systematiek is wettelijk voortgezet met de gewijzigde Wet milieubeheer (dossier 36 562). Met deze Wet en met de nadere invulling in dit Besluit energie vervoer, ben ik ervan overtuigd dat deze systematiek ook de komende jaren jaarlijks een significante bijdrage blijft leveren aan het verduurzamen van vervoer op een duurzame en verantwoorde wijze. Het pakket biedt investeringsperspectief voor duurzame biobrandstoffen, maar ook voor hernieuwbare waterstof en hernieuwbare elektriciteit. Daarnaast ontlenen verschillende belangrijke verduurzamingsopgaven, zoals voor luchtvaart en zeevaart, een tijdelijk handelingsperspectief om alvast op te starten. Op deze manier wordt binnen de afspraken uit het Klimaatakkoord en de lijnen uit het duurzaamheidskader toegewerkt naar een jaarverplichting die in 2030 4,5 Mton nationaal toerekenbare CO₂-reductie realiseert. En een reductieverplichting voor binnenvaart die daarbovenop 0,26 Mton realiseert voor het Klimaatakkoord. Tezamen is de systematiek energie vervoer daarmee goed voor 4,76 Mton nationaal toerekenbare CO₂-reductie voor het Klimaatakkoord in 2030 door het vervangen van fossiele brandstoffen door duurzame hernieuwbare energiedragers in wegvervoer en binnenvaart.

Daarbij ben ik, gezien de snelle ontwikkelingen in de markt voornemens tijdig te evalueren of het instrument op de juiste koers blijft op weg naar de CO₂-opgave voor 2030 en of stimuleringsprikkelers nog nodig zijn of voldoende werken. Zoals in de Nota van Toelichting bij het ontwerpBesluit is vermeld, volgt de eerste evaluatie twee kalenderjaren na inwerking-treding. Dit sluit aan bij het amendement (Kamerstuk 35 626, nr. 13) van lid Geurts dat verzocht om een evaluatie binnen drie kalenderjaren. Een evaluatie na twee kalenderjaren sluit daarnaast goed aan bij het Fit for 55 pakket en de einddatum van luchtvaart en zeevaart in dit instrument.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S.P.R.A. van Weyenberg