

Reactie consultatie RED III

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft een wijziging van het Besluit energie vervoer voorgesteld om (een deel van) de Europese richtlijn Hernieuwbare Energie (ook wel RED-III) in de Nederlandse regelgeving te implementeren. Brandstofleveranciers krijgen een verplichting om CO₂ te reduceren. Dat kan middels de inzet van verschillende hernieuwbare brandstoffen en energiedragers. Inzet van biobrandstoffen kan als tijdelijke overbruggingsmaatregel een rol spelen om de CO₂-uitstoot van mobiliteit te verminderen, maar een te grote en ondoordachte inzet daarvan kan de noodzakelijke mobiliteitstransitie naar nul-emissie vervoer en de grondstoffentransitie in de weg staan. Natuur & Milieu pleit daarom voor een evenwichtige aanpak. Op basis van het huidige voorstel zien wij de volgende aandachtspunten:

Slim omgaan met beperkt beschikbare duurzame biograndstoffen

- **Hoogte jaarverplichting:** Wij wijzen erop dat de hoogte van de jaarverplichting en de daarmee samenhangende inzet van biobrandstoffen afwijkt van de afspraken daarover in het Klimaatakkoord. De verhoging van de inzet van biobrandstoffen voor het wegverkeer is in tegenspraak met het Duurzaamheidskader biograndstoffen¹ en het SER advies daarover.

Tegelijkertijd is de in het Klimaatakkoord vastgelegde ambitie van 100% nieuwverkoop van elektrische voertuigen nog niet in beeld. Inzet van biobrandstoffen mag geen excuus zijn om de transitie naar een zero-emissie wagenpark uit te stellen. Voor de lange termijn ontwikkeling naar klimaatneutrale mobiliteit is tijdige uitfasering van de brandstofmotor bovendien van groot belang, mede gelet op de levensduur van auto's en de beperkte beschikbaarheid van biograndstoffen voor de binnenlandse mobiliteit.² Wij wijzen erop dat volgens de scenario's uit het PBL-rapport 'Klimaatneutrale mobiliteit 2050' een forse opschaling voor de inzet van biobrandstoffen in de lucht- en scheepsvaart al vanaf 2030 gerealiseerd moet worden (fig. 3.3-3.6 uit rapport Klimaatneutrale mobiliteit 2050) om dat doel te realiseren.⁵ In 2040 zal het aandeel biobrandstoffen voor wegmobiliteit volgens deze scenario's nog maar zo'n 5 -15% van de benodigde biobrandstof zijn voor alle transportmodaliteiten inclusief de lucht- en zeevaart. Tijdige uitfasering van de brandstofmotor in het wegverkeer is dus cruciaal.

Dit is nog los van de benodigde opschaling van de inzet van biograndstoffen in de bouw en in de chemie die ook snel van de grond moet komen. Een te hoge inzet van biobrandstoffen hindert de overgang naar een *biobased* economie.³ De grote inzet van biobrandstoffen zorgt de komende jaren voor een hoge marktvraag naar biograndstoffen voor laagwaardige energie-toepassingen. Tegelijkertijd zijn er in het kader van de grondstoffentransitie in toenemende mate biograndstoffen nodig voor de opbouw van hoogwaardige toepassingen zoals voor *biobased* bouwen en biobased

¹ [Duurzaamheidskader biograndstoffen](#), 16 oktober 2020.

² CE Delft, Kennisbasis biograndstoffen, https://cedelft.eu/wp-content/uploads/sites/2/2024/03/CE_Delft_230336_Kennisbasis_biograndstoffen_DEF2-1.pdf

³ CE Delft, Kennisbasis biograndstoffen, https://cedelft.eu/wp-content/uploads/sites/2/2024/03/CE_Delft_230336_Kennisbasis_biograndstoffen_DEF2-1.pdf

chemie. Conform het Duurzaamheidskader biograndstoffen dienen hoogwaardige toepassingen juist voorrang te krijgen. Het beleid voor de totstandkoming van de circulaire economie is echter nog in ontwikkeling. Door de verplichtingen voor biobrandstof toepassingen zullen de transportsectoren bereid zijn een hogere prijs voor biograndstoffen te betalen dan de bouw en chemie waar deze verplichtingen nog niet bestaan. Dit zal de opbouw van biobased toepassingen in deze sectoren vertragen. Daarom bepleiten wij, in lijn met het recente advies van de SER⁴, voor evenwichtige sturing op de grondstoffentransitie en de energietransitie.

Wij pleiten er voor om bij de besluitvorming over de inzet van biograndstoffen zoals vaststelling van de hoogte van de jaarverplichtingen in de transportsector altijd te onderzoeken wat de effecten zijn van de verwachte inzet van biobrandstoffen in relatie tot de opbouw van hoogwaardige toepassingen, in termen van type grondstoffen, volumes, trekkracht, prijs- en substitutie-effecten. Dergelijk onderzoek ontbreekt nu en was ook geen onderdeel van de impact-assessment.

- **Limiet voedsel- en voedergewassen:** Natuur & Milieu hecht grote waarde aan de afspraak uit het Klimaatakkoord dat voor het behalen van de doelstelling hernieuwbare energie in vervoer het aandeel van conventionele biobrandstoffen in het totale eindgebruik niet groter is dan dat in 2020. Dit is een belangrijk middel om voedselzekerheid te waarborgen.⁵
- **Limiet grondstoffen Annex IX B:** Natuur & Milieu wijst op het belang van de limiet tot gebruik van biobrandstof uit bijlage IX-deel B. De Europese sublimiteiten zijn er om te voorkomen dat er te veel wordt ingezet op grondstoffen die minder wenselijk of beperkt beschikbaar zijn. Gebruikte frituurvet en dierlijke vetten uit slachtafval zijn beperkt beschikbaar: de absolute beschikbaarheid is niet schaalbaar aan de hand van vraag. Door het in de praktijk mogelijk maken van een hogere inzet van met name gebruikte frituurvet dan de limiet, draagt Nederland bij aan een marktvraag die het aanbod mogelijk overstijgt en waardoor grondstofprijzen stijgen. De druk die hiermee op de keten ontstaat, is potentieel schadelijk gezien het risico op fraude en niet-duurzame praktijken. Juist met deze grondstofsoort hebben zich eerder fraudezaken voorgedaan⁶ en zijn er indicatoren die wijzen op fraude⁷. De prijs van gebruikte frituurvet is bovendien al meermaals hoger geweest dan die van virgin olie,⁸ hetgeen fraude aantrekkelijk en lucratief maakt. Het controleren van de lange aanvoerketens op fraude is moeilijk.

De verruiming van Annex IX B met biobrandstoffen uit gewassen op ernstig aangetaste grond en tussengewassen biedt in deze weinig soelaas. Er zijn nog veel onduidelijkheden en duurzaamheidsrisico's rondom de inzet van dit type biograndstof. Voor biobrandstoffen uit gewassen op ernstig aangetaste grond en tussengewassen geldt dat de Europese Commissie nog werkt aan implementatieregels. De certificeringsinstanties van het vrijwillige certificeringssysteem kunnen pas na publicatie daarvan hun certificeringmethodologie vastleggen. De ontwikkeling van de bijbehorende toeleverketen moet bovendien nog plaats vinden, waardoor deze nieuwe stromen biograndstoffen slechts in beperkte mate een duurzaam alternatief bieden in 2030.

⁴ SER, [Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart](#), september 2022.

⁵ Dr Chris Malins, [How does biofuel demand affect food markets?](#) July 2023, https://www.cerulogy.com/wp-content/uploads/2024/09/Cerulogy_Biofuels-and-food-markets_July2023.pdf

⁶ <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/belgium-eppo-arrests-two-suspects-eu31-million-biodiesel-fraud-investigation> en <https://www.iscc-system.org/news/press-release-27-july-2023/>

Zie ook <https://www.transportenvironment.org/articles/uco-unknown-cooking-oil-high-hopes-on-limited-and-suspicious-materials>

⁷ Stratas, 'UCO Imports: Unfair Competition with EU UCO Industry?' (2024),

https://www.transportenvironment.org/uploads/files/TE_UCO-Study_Stratas_11062024_2024-06-17-103904_bjrt.pdf

⁸ https://cedelft.eu/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/CE_Delft_200247_UCO_as_biofuel_feedstock_in_EU_FINAL-v5.pdf

- **Categorie 3 vet:** Wij wijzen op klimaat- en duurzaamheidsrisico's met het oog op een te verwachten toename van categorie 3 dierlijk vet. Natuur & Milieu steunt daarom het voornemen om categorie 3 dierlijk vet te ontmoedigen door een lagere vermenigvuldigingsfactor in de Regeling Energie Vervoer. Door het wegvallen van de dubbeltelling en het feit dat vetten die onder Annex IX B van de RED III vallen gelimiteerd zijn, bestaat de kans dat er een toenemende vraag ontstaat naar categorie 3 vet. Dit is ongewenst met het oog op mogelijke substitutie-effecten in andere sectoren. Zo'n ongewenst neveneffect kan zijn dat vanwege de ERE⁹-opbrengsten categorie 3 dierlijk vet wordt ingezet als brandstof in plaats van hoogwaardigere inzet, bijvoorbeeld in de vorm van diervoeding. Met name als dierlijk vet categorie 3 bijvoorbeeld in de diervoedingsindustrie wordt vervangen door palmolie is dit schadelijk voor klimaat en natuur. Een eerder verschenen rapport van Cerology beschrijft deze ongewenste effecten en de toenemende druk op deze grondstofsoort.¹⁰
- **Inzet van RFNBO's en elektriciteit:** Natuur & Milieu steunt de sub-doelstelling voor RFNBO's. Als gevolg van deze beleidskeuze, zal in de systematiek hernieuwbare energie vervoer voor elke sector een subdoelstelling voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong gelden. Op deze wijze wordt de inzet van deze brandstoffen in alle sectoren gestimuleerd. Dit is belangrijk voor de lange termijn ontwikkeling naar klimaatneutrale mobiliteit en transport met name van de zee- en luchtvaart.¹¹

Natuur & Milieu steunt het voorstel om het gebruik van op hernieuwbare waterstof gebaseerde brandstoffen in raffinageprocessen mogelijk te maken maar de inzet daarvan te beperken en evenwichtig te laten concurreren met directe inzet middels een correctiefactor. Het voorstel doet recht aan de verschillende belangen voor de verduurzaming van de verschillende sub-modaliteiten alsmede het belang van opschaling van duurzame waterstofproductie.

Natuur & Milieu steunt het voorstel voor toestaan van het gebruik van een inboekdienstverlener voor geleverde elektriciteit. Door het verlagen van de drempels voor kleine ondernemingen en huishoudens kunnen zij ook geleverde elektriciteit inboeken en zal een investering in een elektrisch voertuig eerder voor hen renderen.

- **Kernenergie:** In een van de voetnoten van het concept Besluit staat dat nucleaire energie meetelt voor RFNBO's. Volgens Natuur & Milieu kan kernenergie binnen de RED niet meetellen als RFNBO. Nucleaire electriciteit gebruiken in een electrolyser levert low-carbon waterstof op, niet hernieuwbare energie in de vorm van een RFNBO's. Als er een mix wordt gebruikt van nucleaire en hernieuwbare electriciteit, dan wordt de productie proportioneel verdeeld op basis van de geleverde elektriciteit.

Eerlijke bijdrage van de luchtvaart

Natuur & Milieu steunt de door I&W geformuleerde ontwerpprincipes, maar pleit voor een andere toepassing daarvan. Natuur & Milieu hecht grote waarde aan de ontwerpprincipes 'de vervuiler betaalt' en 'elke sector verduurzaamt'. Dit zijn ons inziens belangrijke uitgangspunten om te komen tot rechtvaardig en effectief klimaatbeleid.

⁹ Emissie-Reductie Eenheden.

¹⁰ Dr Chris Malins, The fat of the land: The impact of biofuel demand on the European market for rendered animal fats, May 2023.

¹¹ Zie Planbureau voor de Leefomgeving, 'Klimaatneutrale mobiliteit in 2050: Verkenning van beelden en paden daar naartoe' (2024), fig. 3.3-3.6.

De luchtvaartsector wordt in het huidige voorstel ons inziens ten onrechte ontzien. Het voorstel is om een lagere CO₂-reductieverplichting voor de luchtvaartsector te hanteren dan voor de andere sectoren. Dit leidt tot verhoging van de CO₂-reductieverplichting voor het wegvervoer en zo tot stijging van brandstofprijzen aan de pomp. Natuur & Milieu is van mening dat iedere sector zo veel mogelijk op gelijke wijze moet bijdragen aan verduurzaming en dat gebruikers binnen die sector de kosten van die verduurzaming moeten dragen. Dat is wel zo rechtvaardig. De overheid en sector hebben zich bovendien in het Duurzame luchtvaartakkoord gecommitteerd aan 14% bijmenging van hernieuwbare brandstoffen in 2030. De overheid geeft zo het meest effectieve instrument uit handen om de luchtvaart te bewegen tot verduurzaming. De luchtvaartsector moet dus ons inziens een hogere nationale CO₂-reductieverplichting krijgen.

Wij zijn van mening dat onderzochte alternatieven¹² waarbij de luchtvaartsector wel een hogere nationale CO₂-reductieverplichting krijgt, juridisch houdbaar zijn. ReFuelAviation harmoniseert de Europese markt voor hernieuwbare luchtvaartbrandstoffen (SAF) en verbiedt lidstaten een hogere nationale SAF-bijmengverplichting dan de Europese verplichting op te leggen. Brandstofleveranciers kunnen gebruik maken van een zogenaamd flexibiliteitsmechanisme in ReFuelAviation. Dit houdt in dat zij zelf kunnen bepalen in welke lidstaat zij SAF afzetten zolang zij maar de doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie halen over het totaal van de door hun afgezette kerosine in de EU. Als Nederland echter een CO₂-emissiereductieverplichting van 14,5% invoert voor de luchtvaart waarbij middels een zogenaamde "vrije ruimte" met verhandelbare rechten de verplichting ook in een andere sector kan worden gerealiseerd, is ons inziens geen sprake van een doorkruising van Europese regels van ReFuelAviation. De 14% bijmengdoelstelling van het Duurzame Luchtvaart Akkoord zal zo eerder gerealiseerd worden waarbij de gebruiker voor de extra inzet betaalt.

Om deze redenen vinden wij een hogere CO₂-reductieverplichting voor de luchtvaartsector een rechtvaardigere manier van verduurzaming van de Nederlandse transportsector.

¹² Zie beslisnota., <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024D17696&did=2024D17696>