



Reactie NGO's op consultatie over Besluit energie vervoer kalenderjaren 2022-2030

Milieudefensie, Greenpeace Nederland, Oxfam Novib, IUCN-NL en Both ENDS reageren hierbij op de concept wijziging van het Besluit energie vervoer ter implementatie van de herziene richtlijn hernieuwbare energie (RED II). Omdat de wijzigingen van het Besluit nauw samenhangen met de wijzigingen aan de Wet milieubeheer, verwijzen we in deze reactie ook herhaaldelijk naar die laatste.

Wij vragen de voorstellen te wijzigen om:

- De negatieve milieu- en sociale gevolgen van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen tegen te gaan;
- Het onevenredig grote beslag van Nederland op mondiaal beschikbare grondstoffen te reduceren;
- Kwantitatieve doelstellingen ondergeschikt te maken aan duurzaamheidseisen om zo de ecologische voetafdruk van Nederland via de gewassen en grondstoffen die elders zijn geproduceerd, te verkleinen.

(1) Voedsel- en voedergewassen

Een limiet op het gebruik van voedsel- en voedergewassen

Partijen bij het Klimaatakkoord zijn overeengekomen dat na 2020 in ieder geval niet meer additionele biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in Nederland worden ingezet dan de hoeveelheid gebruikt in 2020.¹ De RED II definieert “voedsel- en voedergewassen” als zetmeelrijke gewassen, suikergewassen of oliegewassen die als hoofdgewas op landbouwgrond worden geteeld.² In de Nederlandse systematiek hernieuwbare energie voor vervoer leidt de inboeking van biobrandstof uit voedsel- en voedergewassen tot bijschrijving van een HBE-conventioneel (HBE-C). Het voorstel van de regering legt het gebruik van HBE-C's voor de naleving van de jaarverplichting in de kalenderjaren 2022 tot en met 2030 vast op het aandeel dat overeenkomt met het fysieke gebruik van biobrandstof uit voedsel- en voedergewassen in 2020. Dat aandeel is voorlopig geschat op 1,2% van de levering tot eindverbruik, maar zal definitief worden vastgesteld wanneer de rapportage voor 2020 bekend is.³

¹ Klimaatakkoord, p. 50.

² Tussenteelten, zoals tussengewassen en bodembedekkende gewassen, worden niet aangemerkt als hoofdgewassen mits het gebruik ervan niet leidt tot vraag naar meer land.

³ Dit is een voorlopig cijfer. Het is de bedoeling dat het aandeel overeenkomt met het fysieke gebruik van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in 2020. De definitieve vaststelling van het cijfer zal volgen wanneer de rapportage over 2020 bekend is.

Stel de limiet op het gebruik van voedsel- en voedergewassen op nul

Het stimuleren van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen is ondoeltreffend, heeft nadelige gevolgen voor mensen en de natuur en remt innovatie af. De RED II geeft de lidstaten expliciet de mogelijkheid om elke en alle steun voor deze kwalijke biobrandstoffen te schrappen.⁴ In zijn recent advies over biograndstoffen stelt ook de Sociaal-Economische Raad, de belangrijkste adviesraad van het land, dat de productie van biobrandstoffen uit voedsel ongewenst is.⁵ In haar reactie op de publieksconsultatie over de wijziging van de Wet milieubeheer ter implementatie van de RED II, stelde Milieudefensie voor om biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen uit te sluiten en de categorie HBE-C af te schaffen.⁶ Dit voorstel is niet overgenomen in het wetsvoorstel dat naar de Tweede Kamer is gestuurd. Indien de Tweede Kamer beslist om de categorie HBE-C te behouden, pleiten wij ervoor om de limiet voor het gebruik van de HBE-C voor de kalenderjaren 2022 tot en met 2030 te verlagen naar 0%.

Leg wettelijk vast: géén palmolie en géén sojaolie

In het Klimaatakkoord is bovendien afgesproken om biobrandstof uit palm- en sojaolie vanwege het ILUC-risico uit te sluiten.⁷ “Met het enkel uitsluiten van biobrandstof uit palmolie wordt slechts deels uitvoering gegeven aan deze afspraak [...] De Afdeling adviseert om dit alsnog te motiveren of, als een dragende motivering in zoverre niet kan worden gegeven, alsnog uitvoering te geven aan de afspraak in het Klimaatakkoord om ook biobrandstof uit sojaolie vanwege ILUC-risico's uit te sluiten van inzet als hernieuwbare energie”, merkt de Afdeling advisering van de Raad van State terecht op in zijn advies over het wetsvoorstel.⁸ Maar het wetsvoorstel dat naar de Tweede Kamer is gestuurd, laat toe dat sojaolie en bijproducten van palmolie en sojaolie, zoals vetzuurdestillaten, worden gebruikt. Wij dringen er met klem op aan de afspraak uit het Klimaatakkoord om geen palm- en sojaolie en hun bijproducten, zoals palmvetzuurdestillaat (PFAD) in te zetten, op wetsniveau vast te leggen.

Géén open-einde regeling

De limiet van 1,2% geldt in het voorstel van de regering niet voor biobrandstoffen uit gewassen “die als tussenteelt op landbouwgrond worden geteeld en die niet leiden tot de vraag naar meer land”. In het voorstel leidt inboeking van dergelijke biobrandstof tot bijschrijving van een HBE-overig (HBE-O). Anders dan voor de HBE-C, geldt er voor het gebruik van de HBE-O geen limiet. Ook voor conventionele biobrandstoffen uit gewassen geteeld op “verlaten en gedegradeerde landbouwgronden”, wil de regering HBE-O's bijschrijven. Deze regeling creëert een open-einde regeling waarin onbeperkt gebruik van conventionele biobrandstoffen mogelijk is, op voorwaarde dat inboekers aantonen dat de gewassen waarvan de brandstof werd gemaakt “tussenteelten” zijn of geteeld werden op “verlaten en gedegradeerde landbouwgronden. Wij herinneren eraan dat het Klimaatakkoord stelt dat de beoogde groei in biobrandstoffengebruik zal worden gerealiseerd met duurzame geavanceerde biobrandstoffen geproduceerd uit afval en reststoffen.⁹ “Tussenteelten” en gewassen geteeld op “verlaten en gedegradeerde landbouwgronden” behoren niet tot die categorie. Mochten dergelijke teelten resulteren in nieuwe biograndstoffenstromen, dan moet het beleid erop gericht zijn deze zo hoogwaardig

⁴ Voor de uitwerking van deze punten, zie onze gezamenlijke brief aan de leden van de Tweede Kamer van 7 december 2020, <https://milieudefensie.nl/actueel/lobbybrief-ngo-coalitie-biobrandstoffen>.

⁵ SER, Biomassa in Balans. Een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biograndstoffen, juli 2020, p. 24.

⁶ Reactie Milieudefensie met betrekking tot de voorgenomen Wijziging Wet milieubeheer i.v.m. implementatie Richtlijn hernieuwbare energie en het Besluit energie vervoer voor het kalenderjaar 2021, 4 februari 2020. Te vinden via https://www.internetconsultatie.nl/wijziging_wet_milieubeheer_implementation_richtlijn_red2

⁷ Klimaatakkoord, p. 50.

⁸ Kamerstuk 35626 nr. 4, p. 2.

⁹ Klimaatakkoord, p. 50.

mogelijk in te zetten, en dus niet in laagwaardige toepassingen zoals biobrandstof voor het wegverkeer.

(2) Bijlage IX deel B grondstoffen: gebruikt frituurvet en dierlijk vetten

Veel te veel gebruikt frituur- en dierlijk vet

Het voorstel van de regering legt het gebruik van biobrandstof uit gebruikt frituurvet en dierlijke vetten voor de kalenderjaren 2022-2030 vast op het niveau gebruikt in 2020. Omdat de energie-inhoud van biobrandstof uit deze grondstoffen vooralsnog dubbel geteld wordt, komt de voorgestelde limiet van 8,4% neer op een fysiek aandeel van 4,2%. De 4,2% is meer dan twee keer zoveel als het aandeel dat Nederland conform de RED II mag meetellen bij het voldoen aan het minimumaandeel hernieuwbare energie in vervoer; dat aandeel is namelijk slechts 1,7%. Bovendien stelt de regering voor de dubbeltelling van biobrandstof uit gebruikt frituurvet en dierlijke vetten vanaf 1 januari 2025 af te bouwen door de multiplier te verlagen. In dat scenario moet ook de limiet verlaagd worden om te voorkomen dat de inzet van gebruikt frituurvet en dierlijk vet kan toenemen. Wij vragen om in de nota van toelichting op te nemen dat de regering bij de afbouw van de dubbeltelling ook de limiet zal verlagen.

Fraudegevoelig en inherent oncontroleerbaar

Omdat in Nederland niet genoeg gebruikte bakolie en dierlijke vetten beschikbaar zijn, halen biobrandstofproducenten deze grondstoffen uit het buitenland. De hoeveelheid gebruikte bakolie die Nederland in 2019 gebruikte, komt overeen met 70% van de totale hoeveelheid die momenteel in de Europese Unie wordt ingezameld.¹⁰ Maar Nederland haalt zijn gebruikte bakolie niet zozeer uit de Europese Unie, maar uit meer dan 80 landen, met China en de Verenigde Staten op kop. Het publiek toezicht op de herkomst van die bakolie schiet ernstig tekort. De kans op frauduleuze stromen (bijvoorbeeld niet-duurzame plantaardige olie die als gebruikt frituurvet wordt verkocht) is reëel.

Onfair beslag op grondstoffen

Het onevenredig grote beslag dat Nederland legt op de wereldwijd beschikbare gebruikt frituurvet en dierlijke vetten is bovendien moeilijk te verzoenen met het fair share beginsel. Dat beginsel houdt in dat iedere wereldburger recht heeft op een eerlijk of gelijk deel van de mondiale grondstoffen. Door de dubbeltelling stimuleert de regering dat gebruikte bakolie en dierlijke vetten van over de hele wereld naar Nederland worden verscheept. Terwijl deze grondstoffen ook in de herkomstlanden zelf gebruikt kunnen worden om hun eigen afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verkleinen. Wij vragen om de limiet voor het gebruik van deze grondstof in de kalenderjaren 2022-2030 vast te leggen op 1,7% en alleen gebruik te maken van Europese afvalstromen. Om eenzelfde uitstootbesparing te realiseren in vervoer, moet dan meer ingezet worden op alternatieven zoals energiebesparing.

(3) Bijlage IX deel A grondstoffen

Biobrandstof uit grondstoffen opgenomen in Bijlage IX deel A van de richtlijn, worden in de RED II "geavanceerde biobrandstoffen" genoemd. Op de lijst in Bijlage IX deel A staan verschillende problematische grondstoffen. In de Nederlandse systematiek leidt inboeking van geavanceerde biobrandstof tot bijschrijving van hernieuwbare brandstofeenheden geavanceerd (HBE-G). Het

¹⁰ In een rapport uit 2016 schat Greenea de daadwerkelijk opgehaalde massa UCO in de EU op 691.000 ton. Volgens de jaarrapportage van de NEa was de enkeltellende energie-inhoud van biobrandstoffen uit UCO in Nederland in 2019 20.253.950 GJ. Gerekend met een conversiefactor van 42 GJ/ton, verbruikte Nederland in 2019 482.000 ton. Greenea, Analysis of the current development of household UCO collection systems in the EU, 2016, p. 53.

voorstel van de regering verplicht brandstofleveranciers bij de naleving van de jaarverplichting een minimaal aandeel HBE-G's te gebruiken. In 2030 is dat minimaal aandeel 7% van de energie-inhoud van de levering tot eindverbruik. Aangezien de energie-inhoud van deze biobrandstoffen dubbel geteld mag worden, komt dit neer op een fysiek aandeel van 3,5%. Daarmee legt Nederland de verplichting tot bijmenging van "geavanceerde biobrandstoffen" dubbel zo hoog als wat de RED II vereist.

Doe eerst een impactanalyse en leg dan pas verplichtingen op

Hoewel het de bedoeling was dat Bijlage IX deel A enkel duurzame afval- en reststromen zou bevatten, staan er verschillende problematische grondstoffen op. Sommige daarvan kunnen leiden tot meer uitstoot door verplaatsingseffecten (bv. talloliepek, een harsproduct uit naaldbomen), andere zijn helemaal geen afval of residu (bv. "lignocellulosisch materiaal", afkomstig van onder meer bossen en houtachtige energiegewassen, en "non-food cellulosemateriaal" afkomstig van bijvoorbeeld tussenteelten in de landbouw). In welke mate elk van de grondstoffen in deze Bijlage daadwerkelijk beschikbaar is voor de vervoersector, is op dit moment onduidelijk. Ook in andere sectoren wordt een grotere vraag naar biograndstoffen verwacht, veelal voor hoogwaardigere toepassingen. Wij pleiten ervoor de ambities voor het aandeel van hernieuwbare energie in vervoer te onderwerpen aan een voorafgaande impact-analyse en zo nodig bij te stellen. Het is van belang dat deze analyse wordt uitgevoerd (1) door volstrekt onafhankelijke instanties zonder inmenging van actoren die commercieel belang bij bepaalde uitkomsten hebben en (2) voordat de definitieve hoogte van de jaarverplichting in het Besluit Energie Vervoer 2022-2030 wordt vastgesteld. Daarnaast moet er werk gemaakt worden van een omvattende, bindende set duurzaamheidscriteria voor alle vormen van biomassaproductie. Kwaliteit moet primeren op kwantiteit. Zoals de SER schrijft: *"Indien blijkt dat bij toepassing van criteria er onvoldoende duurzame biograndstoffen beschikbaar zijn voor de ambities van het kabinet, kan en mag dit volgens de SER niet leiden tot verlaging van de duurzaamheidseisen aan productie van biograndstoffen."*

Wij zijn natuurlijk graag bereid deze punten nader toe te lichten.