

## Zienswijze Wet milieubeheer RED-III

De implementatie van de Renewable Energy Directive III (RED III) biedt voor de verduurzaming van de Nederlandse mobiliteit zowel kansen als risico's. Er zijn belangrijke kansen voor de vervanging van fossiele energiebronnen door hernieuwbare energiedragers en dus voor CO<sub>2</sub>-reductie die klimaatverandering helpt tegengaan. Maar de inzet van grote hoeveelheden biomassa kent ook klimaat- en duurzaamheidsrisico's en kan de benodigde mobiliteits- en grondstoffentransitie juist afremmen. Natuur & Milieu pleit daarom voor een evenwichtige aanpak.

Op basis van het voorliggende concept wetswijziging voor de aanpassing van de Wet milieubeheer in het kader van de RED III implementatie voor transport hebben wij de volgende opmerkingen en aandachtspunten:

- **Het belang van een impact-assessment:**

Natuur & Milieu merkt op dat er voor de omzetting van RED III naar de Wet Milieubeheer en het Besluit Energie Vervoer en de bijbehorende Regelingen meerdere implementatiemogelijkheden zijn die mogelijk tot verschillende effecten zullen leiden. Wij hechten eraan dat besluitvorming plaats vindt op basis van feitelijke informatie en inzichten. Om die reden dringen wij bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat erop aan om voorafgaand aan de besluitvorming over de omzetting RED III in nationale wet- en regelgeving een impact-assessment uit te voeren naar mogelijke effecten van de verschillende implementatiekeuzen. Wij denken in het bijzonder aan duurzaamheids- en frauderisico's, effecten op prijzen van verhandelbare eenheden en grondstoffen, de daaruit voortvloeiende verdringings- en substitutie-effecten o.a. in andere sectoren en de gevolgen voor waar de kosten van verduurzaming terecht komen.

Voor de verdere implementatie van de RED III is het belangrijk te onderzoeken wat de effecten zijn van de voorgestelde jaarverplichting voor de inzet van schaarse grondstoffen voor hoogwaardige toepassingen (ofwel ongewenste verdringing). Een besluit over de hoogte van de jaarverplichting (per sector) dient genomen te worden in relatie tot het bredere biograndstoffenbeleid voor de totstandkoming van een klimaatneutrale en circulaire economie. De implementatie van de RED III en de voorgenomen verhoging van de jaarverplichting zorgt voor een hogere marktverraag naar biograndstoffen en voor een laagwaardige toepassing van deze grondstoffen als brandstof. Tegelijkertijd zijn juist steeds meer biograndstoffen nodig voor de opbouw van hoogwaardige toepassingen zoals voor de biobased bouw en groene chemie. Conform het Duurzaamheidskader biograndstoffen dienen hoogwaardige toepassingen van biograndstoffen voorrang te krijgen. Hoge bijmengverplichtingen voor laagwaardige inzet als brandstof staan daarmee op gespannen voet. Daarom pleiten wij, in lijn met het advies van de SER,<sup>1</sup> voor een veel evenwichtigere sturing op de grondstoffentransitie en de energietransitie.

- **De keuze voor sectorsturing:**

Natuur & Milieu is voorstander van sectorspecifieke verplichtingen om verduurzaming in alle vervoerssectoren te stimuleren. Sectorsturing sluit bovendien goed aan bij het principe 'de vervuiler

---

<sup>1</sup> SER, 'Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart,' september 2022, <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/evenwichtige-sturing>

betaalt'. Dit in tegenstelling tot het huidige op vrijwilligheid (opt-in) gebaseerde systeem voor lucht- en scheepvaart, waarbij het in feite de automobilist is die een hogere prijs aan de pomp betaalt voor de verduurzaming van de scheep- en luchtvaart. Naarmate de volumes toenemen raakt dit direct aan rechtvaardigheid van klimaatbeleid. Zeker gezien lagere inkomensklassen niet of nauwelijks vliegen. Een sectorspecifieke jaarverplichting maakt de opgave per sector duidelijk, stimuleert innovatie per sector en legt de kosten voor verduurzaming bij de sector.

De relatief grote bunkeromvang van Nederland ten opzichte van andere EU-landen rechtvaardigt ook sectorale sturing. Voor luchtvaart en zeevaart komen er Europese mandaten via de Europese ReFuel Aviation en FuelEU Maritime verordeningen maar deze mandaten liggen substantieel lager dan de overkoepelende 14,5% CO<sub>2</sub>-reductiedoelstelling 2030 voor de gehele transportsector in RED III. Gelet op de juridische beperkingen die uitgaan van ReFuel Aviation, kan Natuur & Milieu zich vinden in de in de concept Wetswijziging voorgestelde werkwijze van sectorspecifieke verplichtingen in combinatie met de mogelijkheid om in beperkte mate en onder voorwaarden aan die verplichting te voldoen met emissiereductie-eenheden uit een andere sector. Wij wijzen daarbij op het belang om bij de implementatie te borgen dat ook de op de langere termijn benodigde productie- en grondstofroutes voor de productie van hernieuwbare luchtvaartbrandstoffen voldoende tot ontwikkeling komen.

### • De keuze voor CO<sub>2</sub>-sturing:

Natuur & Milieu is voorstander van CO<sub>2</sub>-gebaseerde sturing omdat hiermee de best presterende hernieuwbare energiedragers beloond en dus ingezet zullen worden. Het is een prikkel om met zo min mogelijk schaarse grondstoffen een zo hoog mogelijke CO<sub>2</sub>-reductie te behalen. Ook vindt er directe sturing op de uiteindelijke opgave, namelijk emissiereductie, plaats. Wij wijzen wel op het belang om energiebesparing nadrukkelijk onderdeel te maken van het brandstoffen- en mobiliteitsbeleid omdat de prikkel tot energiebesparing met CO<sub>2</sub>-sturing verdwijnt. Dit is ook belangrijk omdat het behalen van de energiebesparingsdoelen uit de Europese energie-efficiëntierichtlijn nog niet is verzekerd.<sup>2</sup>

Ook benadrukt Natuur & Milieu dat de keuze voor dit nieuwe systeem tevens moet betekenen dat toezicht en handhaving door de Nederlandse Emissie Autoriteit (NEA) wordt aangepast en versterkt. Om (nieuwe) frauderisco's te beperken zijn goede toezichtmechanismen en voldoende capaciteit (mensen en inhoudelijke expertise) nodig. Het voorkomen van frauderisco's is zowel van belang voor het klimaat (met het oog op onterechte geclaimde reducties) als voor eerlijke concurrentie in de sector zelf. Natuur & Milieu is in dit kader blij dat de productie- en leveringsketen van duurzame biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen die zich in Nederland bevindt onder publiek toezicht komt te vallen. Wij wijzen in het bijzonder op het tegengaan van risico's met betrekking tot:

- te sterke afhankelijkheid van privaat toezicht;
- de mogelijkheid om emissiereducties op papier te rapporteren, die in praktijk niet bestaan omdat alleen administratieve controles mogelijk zijn en inhoudelijke controle complex is;
- een systeem dat alleen gebaseerd is op CO<sub>2</sub>-sturing, kan niet garanderen dat de limieten en subdoelstellingen voor grondstofcategorieën worden gehaald.

---

<sup>2</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, 'Klimaat- en Energieverkenning 2023', 26 oktober 2023, <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2023-klimaat-en-energieverkenning-2023-5243.pdf>

Bovendien wijzen wij op klimaat- en duurzaamheidsrisico's met het oog op een te verwachten toename van categorie 3 dierlijk vet. Natuur & Milieu steunt het voornemen om categorie 3 dierlijk vet te ontmoedigen door een lagere vermenigvuldigingsfactor in Besluit Energie Vervoer. Door het wegvallen van de dubbeltelling en het feit dat vetten die onder Annex IX B van de RED 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 ERE-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 dit jaar verschenen rapport van Cerulogy beschrijft deze ongewenste effecten en de toenemende druk op deze grondstofsoort.<sup>3</sup>

- **Mogelijk gebruik van de raffinageroute:**

Natuur & Milieu staat positief tegenover de verplichting voor raffinaderijen om bij het produceren van fossiele brandstoffen in plaats van grijze waterstof hernieuwbare waterstof te gebruiken, maar is kritisch op de mogelijkheid om het verhandelen van daarmee verkregen reductie-eenheden met vervoerssectoren toe te staan. Voorkomen moet worden dat dit een negatieve impact heeft op de verduurzaming van de vervoerssectoren, zoals de inzet van RFNBO's in de lucht- en scheepvaart of de ontwikkeling van Annex IX A brandstoffen onder een gecombineerd submandaat.

---

<sup>3</sup> Dr Chris Malins, The fat of the land: The impact of biofuel demand on the European market for rendered animal fats, May 2023.