



## **Betreft: Reactie Natuur & Milieu met betrekking tot de voorgenomen wijziging Wet milieubeheer i.v.m. implementatie richtlijn RED2 en het Besluit energie vervoer voor het kalenderjaar 2021**

*3 februari 2020, Utrecht*

Natuur & Milieu acht het van groot belang dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot veroorzaakt door verkeer en vervoer in Nederland de komende jaren snel daalt. Hiertoe zijn op Europees niveau en in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt. Een van de maatregelen is de groei van het aandeel van hernieuwbare energiedragers in verkeer en vervoer, waarop de Europese Richtlijn hernieuwbare energie onder andere toeziet. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de inzet van elektriciteit, biobrandstoffen en waterstof. Voor Natuur & Milieu is duurzaamheid een randvoorwaarde daarbij. In dit kader gaat het in ieder geval om twee aspecten. Ten eerste gaat om de daadwerkelijke bereikte CO<sub>2</sub>-besparing in de keten van de hernieuwbare brandstof of andere hernieuwbare energievorm (Well-to-wheel). Ten tweede dient Nederland geen groter aandeel grondstoffen te gebruiken dan het op grond van het inwonertal recht op heeft (fair share).

Natuur & Milieu vraagt dringend om duurzaamheid beter te verankeren in het huidige Wetsvoorstel tot de voorgenomen wijziging Wet milieubeheer i.v.m. implementatie richtlijn RED2 (hierna: Wetsvoorstel of Wet). De Europese Richtlijn hernieuwbare energie bevat nationale bindende streefcijfers voor het aandeel hernieuwbare energiedragers voor de vervoerssector, inclusief grens- en drempelwaarden voor verschillende type energiedragers. Tevens biedt de Richtlijn een kader voor duurzaamheidseisen die op deze energiedragers van toepassing zijn. Minister Van Veldhoven heeft eerder ook aangegeven dat bij de uitvoering van de afspraken uit het Klimaatakkoord deze waarden en duurzaamheidseisen als uitgangspunt gelden. In het Klimaatakkoord is daarnaast overeengekomen dat het nog te ontwikkelen nationale duurzaamheidskader (aanvullende) duurzaamheidseisen zal bevatten, die gelden voor hernieuwbare energiedragers die bovenop de Europese bindende streefcijfers worden ingezet. In het huidige Wetsvoorstel zijn eerste stappen gezet deze duurzaamheidseisen te verankeren, maar Natuur & Milieu is van mening dat de Wet duurzaamheidsaspecten beter kan en moet borgen.

Het ontbreekt bovendien in het huidige Wetsvoorstel aan een heldere visie op CO<sub>2</sub>-besparing in verkeer en vervoer en de (samenhangende) maatregelen die daarvoor volgens het kabinet nodig zijn. Natuur & Milieu vindt het zorgelijk dat in het huidige Wetsvoorstel noch de toelichting een duidelijk beeld wordt gegeven van de relatie tussen de implementatie richtlijn RED2 en het Klimaatakkoord, noch de afspraken die

daarin rondom duurzaamheidseisen zijn gemaakt. Natuur & Milieu ziet de Wet als een belangrijk middel om sturing te geven aan de groei van het aandeel hernieuwbare energiedragers voor de vervoerssector. De implementatie van de Europese Richtlijn hernieuwbare energie zou de transitie naar duurzame hernieuwbare vormen van energie voor vervoer maximaal moeten ondersteunen. Daarom achten wij het tevens zeer onwenselijk dat de Wet de inzet van niet-hernieuwbare of fossiele brandstoffen stimuleert via de nieuw in te voeren Broeikasgasreductie-eenheid (BKE).

Hieronder hebben wij onze opmerkingen en voorstellen tot wijziging van het Wetsvoorstel puntsgewijs nader uitgewerkt.

## **Wet milieubeheer i.v.m. implementatie richtlijn RED2:**

- Memorie van toelichting:
  - In de Memorie van toelichting wordt gesteld dat op grond van de Richtlijn hernieuwbare Energie 2018/2001 (hierna: Richtlijn) lidstaten brandstofleveranciers een verplichting tot het leveren van een aandeel van minimaal 14% hernieuwbare energie in de vervoerssector moeten opleggen. Dit is onjuist. Op basis van de Richtlijn is in principe 7% ook voldoende indien een lager percentage voedsel- en voedergewassen wordt ingezet. De toelichting geeft hiermee een verkeerde indruk van de Richtlijn. Wij verzoeken de toelichting aan te passen.
  - In de Toelichting wordt daarnaast slechts zeer summier verwezen naar het Klimaatakkoord. Wij verzoeken hierover een paragraaf toe te voegen die aangeeft wat er in het Klimaatakkoord is afgesproken en op welke wijze de Wet daar invulling aan geeft. Nu blijft onduidelijk of de (hoogte van de) jaarverplichting zich primair richt op de implementatie van de Richtlijn, of tevens ook is bedoeld om uitvoering te geven aan de afspraken uit het Klimaatakkoord.
- Definities:

Natuur & Milieu verzoekt de definities op de volgende wijze aan te passen:

  - Een algemene definitie op te nemen in het Wetsvoorstel waar alle vormen van hernieuwbare energie voor verkeer en vervoer onder vallen, bijvoorbeeld de definitie ‘energie uit hernieuwbare bronnen voor vervoer’ of ‘hernieuwbare energie voor vervoer’ met verwijzing naar relevante soorten brandstoffen en energiedragers uit Richtlijn op te nemen of de huidige definitie van ‘hernieuwbare brandstof’ te verbreden en daarin ook biobrandstoffen op te nemen.
  - Een definitie op te nemen voor gasvormige brandstoffen uit biomassa, bijvoorbeeld conform Artikel 2 lid 28 van de Richtlijn of deze toe te voegen aan de definitie van ‘biobrandstof’.

- Een definitie van ‘binnenvaart’ dan wel ‘binnenvaartschepen’, of de levering aan dit type scheepvaart op te nemen. Een dergelijke definitie ontbreekt, terwijl in de Greendeal binnenvaart, zeevaart en havens is overeengekomen dat de leveringen van (benzine en) diesel aan binnenvaartschepen onder de jaarverplichting komen te vallen en het Wetsvoorstel dit mogelijk maakt.
  - Onder hoofdstuk 9.7 en hoofdstuk 9.8 wordt beide gesproken over ‘geleverde elektriciteit’. Het blijft onduidelijk of hernieuwbare elektriciteit wordt bedoeld. Wij wijzen er op de Richtlijn toeziet op het verhogen van het aandeel hernieuwbare energiedragers. Ten behoeve van de helderheid, verzoeken wij een definitie voor ‘hernieuwbare elektriciteit’ op te nemen en te verwijzen naar relevante eisen en voorwaarden uit de Richtlijn.
  - Tot slot bevat Artikel 9.8.1.1 twee verschillende definities van ‘biobrandstof’. Verzoek is één definitie te gebruiken.
- Artikel 9.7.2.1:

Natuur & Milieu merkt op dat in het Wetsvoorstel geen expliciete koppeling wordt gemaakt tussen de jaarverplichting van brandstofleveranciers en de Richtlijn. Wij verzoeken in de Wet op te nemen dat alle vormen van ‘hernieuwbare energie voor vervoer’ die brandstofleveranciers in het kader van de jaarverplichting inboeken ten minste moeten voldoen aan de duurzaamheidseisen uit Artikel 29 van de Richtlijn 2018/2001, dat de specifieke regels en berekeningsvoorschriften zoals genoemd in Artikel 26 en 27 van de Richtlijn 2018/2001 en de gedelegeerde Verordening 2019/807 leidend zijn, en dat in de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aanvullende (duurzaamheids-)eisen worden opgesteld. Dit laatste is met name van belang in relatie tot de publicatie van het Duurzaamheidskader medio 2020, dat conform afspraak Klimaatakkoord richting geeft aan de eisen in de Algemene Maatregel van Bestuur.

Wij stellen voor deze tekst toe te voegen aan Artikel 9.7.2.1. Op deze wijze wordt concrete invulling gegeven aan de afspraak in het Klimaatakkoord dat bij de inzet van hernieuwbare brandstoffen duurzaamheid zowel kwalitatief als kwantitatief een randvoorwaarde is. Ook indien in een later stadium in Nederland wordt gekozen voor een hogere jaarverplichting dan minimaal vereist door de Richtlijn, dient namelijk de toepassing van genoemde eisen, regels en berekeningsvoorschriften als minimale randvoorwaarde gewaarborgd te zijn.

- Artikel 9.7.4.6:

Natuur & Milieu wijst er op dat sommige biobrandstoffen of andere hernieuwbare energiedragers zich kenmerken door hoge CO<sub>2</sub>-emissies. In tegenstelling tot wat de Wet beoogt, leveren zij geen of een zeer beperkte bijdrage aan de CO<sub>2</sub>-reductie. Om die reden zouden dergelijke brandstoffen of energiedragers uitgesloten moeten worden van de jaarverplichting.

In Artikel 9.7.4.6 lid 1 a 1 is hiertoe een eerste stap gezet omdat wordt vastgelegd dat alleen voedsel- en voedergewassen, met een laag risico of gecertificeerd laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik, zoals bedoeld in verordening (EU) 2019/807, in aanmerking komen voor hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's) conventioneel. Wij wijzen er echter op dat ook andere op palmolie gebaseerde bijproducten (zoals PFAD's) en op soja gebaseerde biobrandstoffen indirecte landgebruik veranderingen veroorzaken en derhalve een relatief hoge CO<sub>2</sub>-emissie hebben. Daarnaast stimuleren zij het gebruik van palm- en sojaolie in algemene zin. Wij verzoeken voor het inzet van alle biobrandstoffen uit palm en sojagewassen geen HBE's conventioneel uit te geven.

- Artikel 9.7.4.14:

Om duurzaamheid te borgen acht Natuur & Milieu transparantie van groot belang. Correcte implementatie van met name Artikel 30 lid 3 van de Richtlijn is in dat kader van groot belang. Transparantie over oorsprong en type grondstof zou op een eenduidige wijze voor alle type hernieuwbare energiedragers voor vervoer moeten gelden. Wij verzoeken daarom Artikel 9.7.4.14 niet enkel toe te passen voor vloeibare brandstoffen maar ook voor alle andere type hernieuwbare energiedragers.

- Paragraaf 9.7.6:

Natuur & Milieu is van mening dat keten duurzaamheidseisen in principe voor alle hernieuwbare energiedragers van belang zijn. Wij verzoeken om die reden dat de in Paragraaf 9.7.6 genoemde keten duurzaamheidseisen op alle hernieuwbare energiedragers van toepassing worden, in plaats van alleen op vloeibare brandstoffen.

- Titel 9.8:

Wij verzoeken de reductieverplichting en de introductie van Broeikasgasreductie-eenheid (BKE) in de huidige vorm te heroverwegen of de effectiviteit en doelmatigheid van dit instrument goed te onderzoeken alvorens deze in te voeren.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat bij de implementatie van RED II 'ook bepalingen opgenomen worden over de wijze waarop in de keten op CO<sub>2</sub>-emissies gestuurd gaat worden.' In het voorliggende wetsvoorstel wordt hiervoor de BKE geïntroduceerd. 'Deze eenheid staat voor een kilogram broeikasgasemissiereductie ten gevolge van een *geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie*,' aldus de begeleidende tekst. Het doel om sturing te geven op de best presterende vormen van duurzame energie voor vervoer in termen van CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt volledig teniet gedaan door de wijze waarop de BKE in het huidige wetsvoorstel is vormgegeven.

Omdat in het huidige voorstel BKE's niet alleen voor vormen van hernieuwbare energie BKE's worden verkregen maar ook niet-hernieuwbare energiedragers zoals 'beter fossiele brandstoffen' of 'hergebruikt koolstof' in aanmerking komen draagt de BKE niet bij aan de beoogde aanvullende CO<sub>2</sub>-reductie. De toepassing van BKE's voor niet-hernieuwbare energiedragers bevordert de inzet van fossiele brandstoffen. Inboekers die BKE's ontvangen voor fossiele brandstoffen (die zij vaak toch al leverden

aan de markt) kunnen bij de invulling van hun jaarverplichting kiezen voor ‘minder goed in de keten presterende hernieuwbare energiedragers’ om aan hun reductieverplichting te voldoen. Dit is een ongewenst effect. Wij roepen daarom op om op via een maatregel of instrument invulling geven aan rapportageverplichting uit de Richtlijn brandstofkwaliteit.

Anno 2020 dient de overheid fossiele brandstoffen of andere niet-hernieuwbare energiebronnen niet (langer) te stimuleren met zijn (stimulerings)beleid. Wij verzoeken daarom ‘hergebruikt koolstof’ en ‘beter fossiele brandstoffen’ niet in aanmerking te nemen voor de reductieverplichting en de toepassing van BKE’s. Omdat het in het eerste geval gaat om een niet-hernieuwbare grondstof en er tevens op dit moment onvoldoende zekerheid is of dan wel op welke wijze kan worden geborgd dat het gebruikte materiaal daadwerkelijk niet recyclebaar is, dient de Wet het gebruik van hergebruikte koolstoffen ten behoeve van de reductieverplichting uit te sluiten. Met andere woorden, wij verzoeken de toepassing van BKE’s voor niet-hernieuwbare energie uit de Wet te schrappen.

- Artikel 9.8.2.1:

Voorts wijzen wij er op dat in het Klimaatakkoord tevens staat vermeld ‘*In het integraal duurzaamheidskader biomassa wordt bepaald op welke wijze de CO<sub>2</sub>-emissies veroorzaakt door indirect veranderend landgebruik (ILUC) bij berekeningen in de CO<sub>2</sub>-emissies in de biomassaketen meegenomen gaan worden.*’ De huidige wettekst verwijst naar Richtlijn 98/70/EG voor de berekeningswijze van broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus. Omdat indirect veranderend landgebruik hier niet expliciet onderdeel van uit maakt, verzoeken wij aan Artikel 9.8.2.1 toe te voegen dat per Algemene Maatregelen van Bestuur aanvullende eisen opgenomen worden over de wijze waarop de CO<sub>2</sub>-emissies veroorzaakt door indirect veranderend landgebruik (ILUC) bij berekeningen van broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus meegenomen gaan worden.

### **Besluit energie vervoer voor het kalenderjaar 2021:**

- Op basis van gedelegeerde Verordening 2019/807 en de motie 31305-300 van het lid Schonis (D66) over niet toelaten van hoog ILUC-biobrandstoffen, verzoeken wij dat aan Artikel 3 lid 2 wordt toegevoegd dat alleen voedsel- en voedergewassen, met een laag risico of gecertificeerd laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik in aanmerking worden genomen.