

KETENAANSPRAKELIJKHEID HERNIEUWBARE ENERGIE VERVOER?

Door: Myrna van den Kommer
Datum: 31 januari 2017
In opdracht van RVO
Projectnummer: 59023084

Inhoudsopgave

1. Inleiding	p. 3
2. De Richtlijn hernieuwbare energie (RED)	p. 4
3. Wet milieubeheer	p. 6
4. Toezicht	p. 7
5. Biedt de Europese regelgeving ruimte om als lidstaat eisen te stellen aan de keten voorafgaand aan de inboeker?	p. 8
6. Hoe ziet een systeem van gedeelde verantwoordelijkheid van duurzaamheidssystemen en lidstaten door de keten eruit?	p. 9
7. Conclusie	p. 11

1. Inleiding

Voor de borging van de duurzaamheid van biobrandstoffen wordt in de Nederlandse wet- en regelgeving gebruikgemaakt van borging door vrijwillige systemen die hiervoor door de Europese Commissie (hierna: EC) zijn erkend. Deze worden door bedrijven gebruikt voor de borging van de in die wet- en regelgeving geëiste duurzaamheid van vloeibare biobrandstoffen die op de markt worden gebracht. Meer concreet is dit geregeld in artikel 9.2.2.6a en paragraaf 9.7 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm), het Besluit hernieuwbare energie vervoer 2015 en de Regeling hernieuwbare energie vervoer 2015. Op dit moment worden alleen eisen gesteld aan het bedrijf dat vloeibare biobrandstoffen inboekt in het Register Energie Vervoer (hierna: REV), dat door de Nederlandse emissieautoriteit (hierna: NEa) wordt beheerd. De NEa houdt eveneens toezicht op naleving van bovengenoemde regelgeving. Dit toezicht richt zich nu alleen op de inboekende partij. Deze is niet verantwoordelijk voor fouten of misbruik in de voorafgaande keten.

De vraag is of er mogelijkheden op grond van de Europese regelgeving zijn om partijen ook verantwoordelijk te maken voor de aanvoerketen (ketenverantwoordelijkheid). Dit zou ook betekenen dat het toezicht zich niet alleen op de inboekende partijen, maar ook op de hieraan voorafgaande keten zou moeten richten.

Uit een recente publicatie van de NEa over borging van dubbeltelling¹ blijkt dat het ontbreken van ketenverantwoordelijkheid de borging van de eisen aan biobrandstoffen aanzienlijk bemoeilijkt. In de begeleidende kamerbrief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 8 september 2016 is toegezegd dat hiernaar onderzoek zal worden gedaan en dat de Tweede Kamer hierover nog zal worden geïnformeerd.² Deze notitie geeft hieraan nader invulling. Hierin staan twee vragen centraal:

- a. Biedt de Europese regelgeving ruimte om als lidstaat eisen te stellen aan de keten en daarop toe te zien?
- b. Hoe ziet een systeem van gedeelde verantwoordelijkheid van duurzaamheidssystemen en lidstaten door de keten eruit?

Aan deze notitie hebben een bureaustudie en meerdere gesprekken met RVO, opdrachtgever van deze studie, en de NEa ten grondslag gelegen.

In Hoofdstuk 2 van deze notitie wordt beschreven aan welke duurzaamheidseisen biobrandstoffen volgens de Richtlijn hernieuwbare energie (RED) moeten voldoen en op welke wijze dit wordt aangetoond. Hoofdstuk 3 beschrijft hoe de RED in de Nederlandse regelgeving is geïmplementeerd en op welke wijze deze wordt uitgevoerd wordt. In Hoofdstuk 4 wordt aandacht geschonken aan de reikwijdte van het toezicht op biobrandstofketens binnen de Nederlandse regelgeving. Hoofdstuk 5 gaat in op de vraag of de Europese regelgeving aan lidstaten ruimte biedt om eisen te stellen aan de schakels in de keten voorafgaand aan de inboeker. Hoofdstuk 6 gaat in op een systeem van gedeelde verantwoordelijkheid van duurzaamheidssystemen en lidstaten door de keten en tenslotte bevat hoofdstuk 7 de conclusie.

¹ Quick scan regelgeving dubbeltelling biobrandstoffen d.d. 24 augustus 2016 van de NEa, bijlage bij Kamerstukken II 2015-2016, 30 196, nr. 472.

² Kamerstukken II 2015-2016, 30 196, nr. 472.

2. De Richtlijn hernieuwbare energie (RED)

De Richtlijn hernieuwbare energie (hierna: RED)³ ⁴ ligt ten grondslag aan artikel 9.2.2.6a en titel 9.7 van de Wm. De RED verplicht de EU-lidstaten er voor zorg te dragen dat in 2020 jaarlijks minimaal 10% van de energie die wordt gebruikt in de vervoerssector uit energie uit hernieuwbare bronnen bestaat. Om deze doelstelling te kunnen halen is de inzet van biobrandstoffen in de vervoerssector van groot belang.

Energie uit hernieuwbare bronnen is energie uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen. Onder biobrandstoffen worden vloeibare en gasvormige brandstoffen verstaan die zijn geproduceerd uit biomassa. Ook elektriciteit die is opgewekt uit hernieuwbare bronnen kan worden ingezet om de nationale doelstelling te realiseren.

De Europese regelgeving is zowel van toepassing op vloeibare als gasvormige biobrandstoffen (biogas). Deze notitie beperkt zich echter tot vloeibare biobrandstoffen, omdat deze veruit de grootste bijdrage leveren aan het behalen van de 10%-doelstelling van de RED. De grondstoffen voor de biobrandstoffen, die in Nederland op de markt worden gebracht, komen voor de helft van binnen en voor de helft van buiten de EU⁵ en de duurzaamheidssystemen spelen hierbij een belangrijke rol.⁶

Aan vloeibare biobrandstoffen zijn in artikel 17, tweede tot en met zesde lid, van de RED duurzaamheidseisen gesteld. Alleen vloeibare biobrandstoffen die aantoonbaar duurzaam zijn mogen meetellen voor het behalen van de 10%-doelstelling. De duurzaamheid wordt aangetoond door middel van certificering van de aanvoerketen. Deze certificaten worden uitgegeven door private certificeringsinstellingen, die werken onder zogeheten vrijwillige duurzaamheidssystemen. Deze systemen omvatten zowel duurzaamheidseisen als eisen op welke wijze een bedrijf aan deze eisen moet voldoen. Vrijwillige duurzaamheidssystemen worden beheerd door één of meerdere private partijen (systeemeigenaren). Alleen door de EC erkende vrijwillige systemen mogen door bedrijven worden toegepast om aan te tonen dat aan de duurzaamheidseisen van RED wordt voldaan. Deze duurzaamheidseisen hebben betrekking op de broeikasgasemissies van vloeibare biobrandstoffen en verbieden het gebruik van grondstoffen die zijn verkregen van een land met een hoge biodiversiteit, koolstofvoorraad of bestaand veengebied.

Voor vloeibare biobrandstoffen geproduceerd uit niet-agrarisch afval geldt op grond van artikel 17, eerste lid, laatste volzin, van de RED alleen de eis van artikel 17, tweede lid, van die richtlijn. Dat wil

³ RED staat voor Renewable Energy Directive.

⁴ Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2011/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L 140) zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG betreffend de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2015, L 239).

⁵ Zie ook Rapportage Energie voor Vervoer in Nederland 2015 van 15 juli 2016, bijlage bij Kamerstukken II 2015-2016, 30 196, nr. 472

⁶ Gasvormige biobrandstoffen (biogas) worden voornamelijk geproduceerd uit afvalstoffen. Vooralsnog is in Nederland alleen in het openbare gasnet ingevoerd biogas beschikbaar voor bedrijven in het kader van de RED. Hierbij wordt voortgebouwd op het borgingssysteem van de garanties van oorsprong. Dit systeem verschilt dus sterk van het systeem voor vloeibare (bio)brandstoffen die worden verhandeld tussen brandstofleveranciers voordat ze worden geleverd aan het wegverkeer. Voor elektriciteit gelden geen duurzaamheidseisen.

zeggen dat bij afvalstromen alleen eisen aan de broeikasgasemissies van die vloeibare biobrandstoffen gesteld zijn, geen andere duurzaamheidseisen.

De duurzaamheidssystemen beslaan de hele productieketen van vloeibare biobrandstoffen. Binnen een productieketen kunnen verschillende duurzaamheidssystemen door verschillende schakels in de keten worden toegepast. Dit kan alleen als duurzaamheidssystemen verderop in de keten eerder in de keten gebruikte duurzaamheidssystemen erkennen. Deze onderlinge erkenning vindt vrij veel plaats tussen de systemen, zeker als sprake is van internationale handelsketens. Elke locatie in de keten dient gecertificeerd te zijn. Per gecertificeerde locatie moeten bedrijven een massabalans bijhouden.

Certificeringsinstanties beoordelen een schakel in de keten (een locatie) aan de hand van de criteria gesteld door het duurzaamheidssysteem en kennen aan de locatie bij een goede beoordeling een certificaat toe; vanaf dat moment is de locatie volgens het betreffende duurzaamheidssysteem gecertificeerd en mag zij bewijzen van duurzaamheid uitgeven.

Wanneer vloeibare biobrandstoffen in aanmerking worden genomen voor het behalen van de 10%-doelstelling dient niet alleen aan de duurzaamheidseisen van de RED te worden voldaan, maar zijn de marktpartijen ook verplicht een massabalanssysteem te hanteren (artikel 18, eerste lid).

Alle bedrijven in de productieketen voor biobrandstoffen moeten voor hun locatie(s) de systematiek van de massabalans toepassen in hun administratie, zodat de kenmerken en hoeveelheid biobrandstoffen op een goede manier bijgehouden worden⁷. De massabalans moet borgen dat het totaal van duurzame biobrandstoffen dat uit de keten komt niet meer is dan de hoeveelheid dat de keten in is gegaan. De massabalans omvat alleen de biobrandstoffen, dat wil zeggen zowel de duurzame als de niet-duurzame biobrandstoffen. De massabalans bevat niet de fossiele brandstoffen waarmee ze gemengd worden. De massabalanssystematiek staat toe dat biobrandstoffen met verschillende duurzaamheidskenmerken (en dus ook niet-duurzame biobrandstoffen) fysiek worden gemengd (bijvoorbeeld in een brandstofdepot). Als na menging de totale hoeveelheid biobrandstof geheel of in gedeelten wordt doorverkocht, moet de som van de duurzaamheidskenmerken van deze levering(en) gelijk zijn aan de som van de duurzaamheidskenmerken van de ingaande biobrandstofstromen voordat menging plaatsvond. Dit houdt in dat de duurzaamheidskenmerken die administratief worden toegewezen aan de levering(en) na menging niet meer overeen hoeven te stemmen met de fysieke eigenschappen van het mengsel.

Volgens artikel 18, zevende lid, van de RED mag een lidstaat de leverancier van biobrandstoffen niet verplichten om verder aan te tonen dat hij voldoet aan de duurzaamheidscriteria als hij bewijsmiddelen of gegevens indient die zijn verkregen via door de EC erkende vrijwillige systemen.

⁷ De massabalanssystematiek is niet alleen van toepassing op het deel van de keten waarin biobrandstoffen worden geproduceerd, gemengd en verhandeld, maar ook op het deel van de keten waarin de biomassa nog niet is omgezet in biobrandstoffen.

3. Wet milieubeheer

Artikel 9.2.2.6a en titel 9.7 van de Wm strekken ter uitvoering van de RED. Een groot deel van de 10%-doelstelling uit de RED wordt gerealiseerd door het bijmengen van vloeibare biobrandstoffen in fossiele benzine of diesel. De prestatie van de sector wordt door de NEa geregistreerd en gevolgd. De NEa beheert het elektronisch register, het REV. De bedrijven die een hoeveelheid aan de Nederlandse markt voor vervoer geleverde hernieuwbare energie willen inboeken in het REV kunnen dit onder bepaalde voorwaarden doen. Voor elke gigajoule geleverde hernieuwbare energie voor vervoer krijgt de inboeker een verhandelbare brandstofeenheid, een zogenoemde Hernieuwbare Brandstof Eenheid (hierna: HBE), op zijn rekening in het REV.

Inboekers van vloeibare biobrandstoffen kunnen zijn houders van een vergunning voor een accijnsgoederenplaats voor minerale oliën, geregistreerd geadresseerden voor minerale oliën en importeurs, die vloeibare biobrandstof aan de Nederlandse markt voor vervoer leveren.

De inboeker van vloeibare biobrandstof geeft de hoeveelheid en de kenmerken van de hernieuwbare energie aan en voert referentienummers in van de relevante bewijsstukken. Bij de inboeking vermeldt de inboeker onder meer de volgende gegevens in het REV:

- a. het duurzaamheidssysteem waaronder de levering aan de Nederlandse markt plaatsvond;
- b. indien beschikbaar: het nummer van het bewijs van duurzaamheid;
- c. de naam van de grondstof of de grondstoffen volgens het duurzaamheidssysteem waaronder de levering plaatsvond;
- d. het land van herkomst van de grondstof of grondstoffen.

Inboekers dienen ten behoeve van de NEa op het moment van inboeken een bewijs van duurzaamheid op te stellen die zij in hun eigen administratie houden. Voor de inboeking (het moment waarop een bedrijf duurzame levering aan de vervoersmarkt claimt in het REV) is alleen het bewijs van duurzaamheid van de laatste schakel relevant. Conform de bepalingen van de RED bevat het bewijs geen informatie over de duurzaamheidssystemen die een rol hebben gespeeld in eerdere schakels van de keten.

In het systeem vindt de controle op de bewijzen van duurzaamheid van biobrandstoffen en levering aan de Nederlandse markt voor vervoer achteraf bij de inboeker plaats door middel van een inboekverificatie. Hierbij wordt gelet op de juistheid van de in het REV ingevoerde gegevens en de aanwezigheid van de benodigde verklaringen. Voor 1 april moet het bedrijf de juistheid van de ingeboekte gegevens laten controleren door een inboekverificateur. De inboekverificateur moet hiervoor geaccrediteerd zijn.

Er vindt geen complete verificatie van stromen op de massabalans plaats, maar er vinden wel steekproefsgewijze controles in de keten plaats van de massabalans door auditors. Dit gebeurt in het kader van systeemaudits voor de certificering van locaties binnen het duurzaamheidssysteem. Het zicht dat de auditors op de administratie van de massabalans hebben is dus beperkt en behelst dus niet een overall controle of datgene dat op de massabalans staat ook overeenkomt met fysieke leveringen. Het certificaat dat afgegeven wordt, zegt dus vooral dat het systeem als geheel correct wordt toegepast. De NEa verkrijgt via de inboekverificatie, waarbij wel een verklaring over de geleverde stromen wordt geleverd, beter inzicht in de massabalans van de partijen die biobrandstoffen inboeken.

4. Toezicht

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven wordt door middel van een inboekverificatie de juistheid van de ingeboekte gegevens gecontroleerd. De NEa voert periodieke controles uit op de inboekingen. Als sprake is van een onterechte inboeking, dan kan de NEa deze tot 5 jaar na het kalenderjaar waarop de inboeking betrekking heeft ambtshalve vaststellen. Het bestuur van de NEa is belast met de bestuursrechtelijke handhaving (artikel 18.2f) en kan bij overtreding van de voorschriften een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen (artikelen 18.6b en 18.16s van de Wet milieubeheer).

Veel van de grondstoffen voor biobrandstoffen en veel van de biobrandstoffen zelf komen van buiten Nederland en zelfs van buiten de EU. Daarom is het grootste deel van de ketens niet in beeld. De schakels voorafgaand aan de inboeker zijn geen normadressanten van titel 9.7 van de Wm en vallen daarmee buiten de reikwijdte van de handhaving en het toezicht van de NEa. Met andere woorden: de NEa heeft geen toegang tot de bedrijfsadministratie van deze marktpartijen.

NB: De NEa heeft wel toegang tot de bedrijfsadministratie van een marktpartij die zich in de keten bevindt vóór de inboeker indien dit een producent van dubbeltellende biobrandstoffen betreft. Dit komt doordat de verificatie van dubbeltelling en het toezicht daarop niet door Europese regelgeving is bepaald, maar in Nederlandse regelgeving is vastgelegd. In dat geval kan de NEa dus wel toezicht houden.

5. Biedt de Europese regelgeving ruimte om als lidstaat eisen te stellen aan de keten voorafgaand aan de inboeker?

Laat de RED ruimte om als lidstaat eisen te stellen aan de keten voorafgaand aan de inboeker?

Of anders: verbiedt artikel 18, zevende lid, van de RED, om eisen te stellen aan de keten voorafgaand aan de inboeker? Deze bepaling luidt als volgt:

7. Als een marktpartij bewijsmiddelen of gegevens indient die zijn verkregen overeenkomstig een overeenkomst of systeem waarvoor een in lid 4 bedoeld besluit is genomen, mag een lidstaat de leverancier, voor zover dat besluit van toepassing is, niet verplichten om verder aan te tonen dat hij voldoet aan de duurzaamheidscriteria van artikel 17, leden 2 tot en met 5, noch dat hij de in lid 3, tweede alinea, van dit artikel bedoelde gegevens over maatregelen verstrekt.

Dit lid regelt dat lidstaten bedrijven niet mogen verplichten met aanvullende bewijsstukken te komen, dat zij aan de duurzaamheidscriteria van artikel 17, tweede tot en met vijfde lid, voldoen.

Deze bepaling verbiedt niet om als toezichthouder bij een schakel in de keten te controleren op de juistheid van de verstrekte informatie over de duurzaamheid. Ook verhindert de bepaling niet nadere informatie over het bedrijf bij een andere toezichthouder op te vragen.

Ook vormt dit lid geen belemmering om aanvullende bewijsstukken in verband met de controle van de massabalans op te vragen, zolang dit geen betrekking heeft op de duurzaamheidscriteria van artikel 17, tweede tot en met vijfde lid, van de RED

Geconcludeerd wordt dat de RED ruimte biedt om als lidstaat eisen aan de keten voorafgaand aan de inboeker te stellen. Dit leidt tot de volgende vervolgvraag: welke aanvullende eisen zijn mogelijk en zinvol om te stellen om de borging van de duurzaamheid van biobrandstoffen te verbeteren? En hoe ziet een systeem van gedeelde verantwoordelijkheid van duurzaamheidssystemen en lidstaten er dan uit? Een mogelijkheid is het introduceren van ketenaansprakelijkheid in het bestaande systeem. Dit wordt besproken in het volgende hoofdstuk.

6. Hoe ziet een systeem van gedeelde verantwoordelijkheid van duurzaamheidssystemen en lidstaten door de keten eruit?

Een manier voor een lidstaat om aanvullende eisen te stellen aan schakels in de keten voor de inboeker en zo de borging van de duurzaamheid van biobrandstoffen te verbeteren is het introduceren van ketenaansprakelijkheid in het bestaande systeem. Een regeling van ketenaansprakelijkheid is een maatregel tegen mogelijk misbruik door schakels in de keten ten aanzien van de duurzaamheid. De producent van vloeibare biobrandstoffen, de inboeker en alle tussenliggende schakels⁸ zouden hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gehouden voor het feit dat de geleverde vloeibare biobrandstoffen voldoen aan de duurzaamheidseisen, genoemd in artikel 17, tweede tot en met zesde lid, van de RED en dat de massabalans, bedoeld in artikel 18, eerste lid, van die richtlijn juist is.

Net als bij andere systemen waar ketenaansprakelijkheid wordt gehanteerd⁹ zijn twee voorwaarden voor de invoering ervan cruciaal:

- het is *fysiek* mogelijk vanaf de eerste schakel in de keten te controleren, en
- het is *fysiek* vast te stellen of wordt voldaan aan de eisen, i.c. of de grondstoffen en/of biobrandstoffen voldoen aan de duurzaamheidseisen.

De vraag die voorligt is of aan deze voorwaarden in het systeem van hernieuwbare energie vervoer kan worden voldaan.

Is het *fysiek* mogelijk vanaf de eerste schakel in de keten te controleren?

Het antwoord op de vraag luidt dus nee.

Ongeveer de helft van de grondstoffen voor de biobrandstoffen, die op de Nederlandse markt worden gebracht, komt uit de EU. Ten aanzien van deze grondstoffen worden lage duurzaamheidsrisico's ervaren. De andere helft van de grondstoffen komt van buiten de EU. Hierbij worden de duurzaamheidsrisico's hoger ingeschat, maar fysieke controles door een Nederlandse toezichthouder zijn hierbij uitgesloten.

Is het *fysiek* vast te stellen of grondstoffen en biobrandstoffen voldoen aan de duurzaamheidseisen?

Nee, het is onmogelijk fysiek vast te stellen of aan de duurzaamheidseisen wordt voldaan. Dit is een direct gevolg van het gebruik van de massabalans waardoor partijen grondstoffen en biobrandstoffen kunnen mengen. In de praktijk gebeurt dit standaard. Hierdoor stemmen de papieren en fysieke werkelijkheid niet met elkaar overeen. Dit houdt in dat de duurzaamheidskenmerken in de papieren die betrekking hebben op een specifieke levering biomassa of biobrandstoffen niet overeen hoeven te komen met de duurzaamheidskenmerken van de fysieke levering. Dit maakt fysieke controle in de keten onmogelijk. Uiteraard is het wel zo dat voor de massabalans van een locatie als geheel geldt dat het totaal van in- en uitgaande stromen met bijbehorende duurzaamheidskenmerken aan elkaar gelijk moeten zijn. Dit maakt dat alleen een administratieve controle van de massabalans van een locatie mogelijk is.

⁸ Opslagbedrijven, handelsbedrijven, bedrijven met een mengfaciliteit en importeurs.

⁹ Bijvoorbeeld om niet betaalde loonbelasting of premies te verhalen door een keten van aannemers en onderaannemers.

Zowel de NEa als RVO schatten in dat eventuele fraude zich met name voordoen rond afvalstromen. Hierbij is de eerste schakel in de keten niet de producent van de biomassa, maar de inzamelaar van de afvalstromen. Voor het invoeren van een instrument als ketenaansprakelijkheid is het, zoals hierboven beschreven, cruciaal dat de aansprakelijkheid de hele keten omvat, dus vanaf de productie van de grondstoffen tot en met de distributie. De producent van de biomassa en de ketens voor de inzamelaar blijven echter buiten beeld, terwijl daar juist het grootste risico van misbruik aanwezig is. Denk aan het onterecht aanmerken van een stroom als afvalstroom of het bewust creëren van een stroom die als afvalstroom wordt aangemerkt, maar feitelijk geen afvalstroom is.

Kortom, het invoeren van ketenaansprakelijkheid heeft amper meerwaarde. Ketenaansprakelijkheid is niet het instrument om misbruik in de schakels in de aanvoerketen op het vlak van duurzaamheid tegen te gaan. Gelet op deze conclusie wordt niet meer toegekomen aan beantwoording van de vraag hoe een systeem van gedeelde verantwoordelijkheid van duurzaamheidssystemen en lidstaten door de keten eruit ziet.

7. Conclusie

Hoewel de Europese regelgeving ruimte biedt om als lidstaat eisen te stellen aan de keten heeft het invoeren van ketenaansprakelijkheid in verband met de duurzaamheidseisen amper toegevoegde waarde. Het ligt dan ook niet voor de hand dit instrument in te voeren om misbruik in de keten tegen te gaan.