

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Programmadirectie Duurzame Mobiliteit

Onderwerp

Verkenning impact CO₂-sturing
onder RED3

Datum

13-01-2023

Kenmerk

NEA-2023/645

Bijlage(n)

Uw brief

Uw kenmerk

Afschrift

Beste,

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is voornemens om voor het behalen van de vervoersdoelstellingen uit te RED3 vanaf 2025 over te stappen op een systeem dat op CO₂-emissiereductie stuurt. Op verzoek van IenW heeft de NEa onderzocht wat de impact is van deze wijziging op de robuustheid van de systematiek, inclusief een aantal aanbevelingen om deze te verbeteren. Daarnaast is verkend hoe de limieten en subdoelstellingen op energiebasis kunnen worden behaald binnen een dergelijke systematiek. Hieronder is een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste resultaten van deze analyse.

Conclusie

De NEa begrijpt de beleidsmatige keuze voor een systeem op basis van CO₂-sturing en kan hier uitvoering aan geven. De NEa vindt het logisch om een wettelijke systematiek op te zetten die direct stuurt op de uiteindelijke opgave: emissiereductie. Energiesturing, zoals we dat nu nog hebben, biedt indirecte sturing op dit doel. Energiesturing houdt minder rekening met de verschillen in klimaatprestaties tussen en binnen diverse soorten hernieuwbare energie. CO₂-sturing biedt prikkels voor de markt om op zoek te gaan naar en te investeren in de op emissiereductie best presterende opties.

Wel vindt de NEa het van belang om enkele aandachtspunten en risicofactoren te delen die relevant zijn bij de keuze voor CO₂-sturing:

1. Het is voor private en publieke toezichthouders ingewikkeld om de juistheid van geclaimde emissiecijfers vast te stellen en de mogelijkheden voor controle en ingrijpen via publiek toezicht zijn beperkt;
2. De keuze voor CO₂-sturing laat onverlet dat er ook Europese limieten en subdoelstellingen gevolgd moeten worden voor het beperken of juist stimuleren van het aandeel van bepaalde soorten hernieuwbare energie. Er zijn verschillende manieren om hiermee om te gaan bij de nationale implementatie. Uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van een steeds complexere nationale wettelijke systematiek moet bij de uitwerking hiervan veel aandacht krijgen. De NEa heeft er gezien de goede samenwerking in het implementatietraject voor RED3vertrouwen in dat deze aandacht er zal zijn.

De NEa geeft ook enkele aanbevelingen mee op bovenstaande aandachtspunten.

Introductie en aanleiding

De basis van de huidige HBE-systematiek zijn de doelstellingen voor vervoer uit artikel 25 van de RED2, aangevuld met de reductieverplichting uit de FQD en afspraken in het Klimaatakkoord. De doelstellingen in de RED2 zijn geformuleerd in termen van een aandeel hernieuwbare energie dat jaarlijks geleidelijk verhoogd moet worden. Hierdoor is er momenteel sprake van een systeem dat op energie stuurt (energiesturing). En bij het behalen van dit aandeel hernieuwbare energie wordt ook nog eens onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten energie. De zogenaamde conventionele biobrandstoffen mogen bijvoorbeeld tot een maximumniveau worden ingezet. En voor de geavanceerde (bio)brandstoffen geldt juist weer dat een bepaald minimumniveau geleverd moet worden aan vervoer. In de concept-RED3 staat er voor het eerst een doelstelling in artikel 25 op basis van te behalen (CO₂-)emissiereductie in de keten van energiedragers voor vervoer. Aan dit doel kan voldaan worden door biobrandstoffen en hernieuwbare energie in vervoer in te zetten met zo laag mogelijke CO₂-emissies in de keten. Het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie is dan niet meer het hoofddoel.

De brandstofkwaliteitsrichtlijn (FQD) bevatte al een emissiereductiedoel, maar in de Nederlandse uitwerking is dit ondergeschikt aan het energiedoel¹. Sturen op CO₂ werd eerder ook vastgelegd in het Klimaatakkoord en IenW heeft geconstateerd tijdens stakeholdergesprekken dat er breed draagvlak is voor een overstap naar een systeem op basis van CO₂-sturing. Voor de RED2-implementatie zijn al eerder stappen gezet in deze richting, met de introductie op wetsniveau van de BKE (broeikasgasemissiereductie-eenheid). Deze is echter nooit in werking getreden.

Alles in ogenschouw nemend is het voor het Ministerie van IenW een logische stap om de Nederlandse systematiek te wijzigen in een systeem dat op CO₂-emissiereductie gaat sturen (CO₂-sturing). De NEa zou deze keuze begrijpen en kan hier uitvoering aan geven. CO₂-sturing biedt het passende mechanisme om fijnmaziger de inzet te stimuleren van de qua broeikasgasemissie best presterende vormen van hernieuwbare energie. Het biedt prikkels voor marktpartijen om specifiek in te zetten op de qua emissiereductie best presterende biobrandstoffen en overige vormen van hernieuwbare energie.

Het is belangrijk dat IenW, de Tweede Kamer en andere belanghebbenden, zich wel bewust zijn van de effecten van deze keuze op de robuustheid van de systematiek en de risico's die hiermee verband houden. De NEa heeft hier op verzoek van IenW een eerste verkenning op uitgevoerd, waarvan de resultaten hieronder zijn uitgewerkt. Dit kan een startpunt vormen voor verdere verkenning van kansen en risico's die CO₂-sturing met zich meebrengen.

In deze notitie werkt de NEa een tweetal aspecten uit met betrekking tot CO₂-sturing:

- Robuustheid van CO₂-sturing: Hoe robuust zijn de broeikasgasberekeningen, welke toezicht- en handhavingsmogelijkheden zijn er en welke mogelijkheden bestaan er om beide te versterken?
- Bewaken van limieten en subdoelen: Kunnen de limieten (conventioneel, Bijlage IXb) en subdoelstellingen (Bijlage IXa, RFNBO) uit de RED3 worden gehandhaafd in een systeem op basis van CO₂-sturing, aangezien deze limieten en subdoelstellingen op energiebasis uitgedrukt worden?

¹ De verplichting die in RED3 opgenomen is, komt overeen met de verplichting uit artikel 7a van de brandstofkwaliteitsrichtlijn (FQD) die vanaf 2020 6% ketenemissiereductie in vergelijking met 2010 vraagt. Met het aannemen van RED3 komt artikel 7a van de FQD te vervallen.

Om deze vragen te beantwoorden hebben o.a. gesprekken plaatsgevonden met lidstaten die al de overstap gemaakt hebben naar een systeem op basis van CO₂-sturing, en gesprekken met auditors die betrokken zijn bij het controleren van de CO₂-emissiecijfers.

Bevindingen

De NEa wijst op de volgende bevindingen bij de keuze voor CO₂-sturing in plaats van energiesturing. Het is goed hier bewust van te zijn omdat ze risico's met zich meebrengen en het verdient aanbeveling deze bij de verdere van de nieuwe wet- en regelgeving te betrekken.

Robuustheid:

- **Beperkte mogelijkheden van publiek toezicht.** Een CO₂-gestuurd systeem zal nog meer leunen op privaat toezicht dan een systeem dat op energie stuurt. Bedrijven in de keten kunnen weinig meer dan aannemen wat de vorige schakel in de leveringsketen aan emissies heeft gerapporteerd en door een private auditor is gecontroleerd. Er zijn alleen administratieve controles mogelijk, want de mate waarin een bepaalde brandstof CO₂-reductie in de keten heeft behaald is niet met fysieke metingen en controles vast te stellen. Noch door bedrijven in de keten, noch door toezichthouders. De controle op emissiecijfers vergt bovendien veel specifieke deskundigheid van de auditbureaus die wereldwijd actief zijn om de emissiecijfers te kunnen controleren. Aangezien de meeste emissies vrijkomen bij de productie van de brandstoffen, ligt daar het grootste risico op onderrapportage van de emissies. Een groot deel van de productie van de in Nederland gebruikte (bio)brandstoffen vindt plaats buiten Nederland, waarmee deze buiten het Nederlandse publieke toezicht valt. Doordat alle EU-lidstaten toezicht moeten gaan houden op de auditors, en door de komst van de Uniedatabank voor hernieuwbare brandstoffen, krijgen lidstaten mogelijk wel meer inzicht in de wereldwijd geadmistreerde emissiecijfers. Op dit moment valt nog niet te zeggen in welke mate dit de betrouwbaarheid van de emissiecijfers vergroot.
- **Gevoelig voor fraude of misbruik, maar met beperktere 'winst'.** Emissieberekeningen zijn complex en inhoudelijke controle hierop is lastig. Dit vergroot het risico dat bedrijven in de keten emissies administratief verlagen zonder dat dit opvalt. Daarmee neemt de kans op fraude en misbruik toe. Het feit dat de mogelijkheden van publiek toezicht beperkt zijn om onjuistheden in de emissiecijfers vast te stellen, betekent een geringere pakkans. Als er onjuistheden worden vastgesteld, kan de publiek toezichthouder niet bij voorbaat optreden. Het afgeven van signalen aan auditors en duurzaamheidssystemen zal bij onjuiste emissiecijfers uit de aanvoerketen het maximaal haalbare zijn. Tegenover deze risicoverhogende factoren staat ook iets anders. De grote fraudezaken met biobrandstoffen in Nederland, draaiden om het profiteren van dubbeltelling door het omkatten van niet-dubbeltellend materiaal (bijvoorbeeld conventionele biobrandstof) naar dubbeltellend materiaal (met *label* biobrandstof uit afval). Hierdoor verdubbelde in één klap de "beloning" voor deze vorm van fraude. De emissiereductie van een brandstof verdubbelen is niet waarschijnlijk, waarmee het effect van fraude beperkter zal zijn.
- **Minder zekerheid van de gerealiseerde milieuprestatie.** De energie-inhoud van een biobrandstof is meetbaar; de CO₂-prestatie is een administratief kenmerk dat niet te meten is aan de brandstof zelf. Berekeningen van ketenemissies zullen altijd (groten)deels gebaseerd zijn op bepaalde veronderstellingen en aannames. Binnen de regels kunnen de gerapporteerde emissies omlaag worden gebracht door de ruimte te benutten die er is in de omgang met aannames en databronnen. Zonder dat er sprake is van lagere emissies in de praktijk, kan daardoor op papier een emissiereductie worden gerealiseerd.

Bewaken van het behalen van limieten en doelstellingen:

- **Eenvoud én absolute zekerheid gaan niet samen.** Het heeft de voorkeur om een wettelijke systematiek op te zetten die zo eenvoudig mogelijk is om uit te voeren en na te leven. Sturen op CO₂ is een uitgangspunt dat op zichzelf overzichtelijk is. Echter, de RED bevat ook een limiet op de inzet van conventionele grondstoffen (uit gewassen) en grondstoffen uit gebruikte oliën en vetten (uit bijlage IXb van de RED). Daarnaast bevat de

richtlijn een subdoelstelling voor de inzet van geavanceerde grondstoffen en in de toekomst voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biogene oorsprong (m.n. waterstof). De limieten en de subdoelstellingen, zijn uitgedrukt in een percentage van de totale energie-inhoud van geleverde energie. Dit vertaalt zich niet één-op-één naar een systeem gebaseerd op emissiereductie. Een systeem dat alleen gebaseerd is op CO₂-sturing, kan niet garanderen dat de limieten en subdoelstellingen worden gehaald. Als via de nationale wettelijke systematiek ook limieten en subdoelstellingen gegarandeerd moeten worden, betekent dat een complexer systeem waarin nog steeds een vorm van energiesturing moet blijven bestaan.

- **Dekkend wettelijk systeem zeer uitdagend en complex.** Het huidige HBE-systeem is al zeer complex, wat veel vergt van bedrijven en toezicht. De complexiteit zal door sectorspecifieke doelstellingen vanaf 2025 verder toenemen. Kleinere spelers hebben in de praktijk vaak moeite met de regels voor het genereren van HBE's of het voldoen aan hun verplichting. De introductie van CO₂-sturing in combinatie met limieten en subdoelstellingen maakt het nog complexer. Dit vergt kennis en capaciteit van bedrijven om de juiste strategische keuzes te maken en investeringen te doen. Dit zal zeker voor de vele kleinere bedrijven in de markt een uitdaging zijn en kan ontmoedigend werken. Van de NEa zal dit ook veel vragen bij haar taak van nalevingsondersteuning en toezicht (en handhaving).

Aanbevelingen

Robuustheid:

- **Wees realistisch en open over de kwetsbaarheden en risico's die CO₂-sturing met zich meebrengt.** De hierboven benoemde aandachtspunten vergen aandacht in de verdere beleidskeuzes en uitwerking van de wettelijke systematiek. Kwetsbaarheden in de robuustheid van de systematiek kunnen niet allemaal worden weggenomen.
- **Pleit voor goede toegang tot emissiecijfers in de aanvoerketen.** Om de toezichtstaak goed uit te voeren is het cruciaal dat de NEa inzicht kan krijgen in de opbouw van de emissiecijfers door de gehele keten en van de in Nederland ingezette hernieuwbare energie. De nieuwe Uniedatabank kan hierin een belangrijke rol vervullen. Lidstaten moeten daarom toegang krijgen in de Uniedatabank tot de onderliggende gegevens van de brandstoffen/energiedragers die op hun markt komen. De NEa pleit hiervoor via haar contacten bij de Europese Commissie en trekt hierbij samen op met IenW. Met het inzicht in de broeikasgasberekening bij iedere stap in de keten kan de NEa als toezichthouder een beeld te krijgen van waar de emissies het meest afwijken van de verwachting en auditors opdragen daar extra aandacht aan te besteden.
- **Investeer in kennisopbouw bij de toezichthouder.** Voldoende capaciteit en kennisopbouw bij de NEa is nodig om het toezicht goed uit te kunnen voeren. De NEa heeft nu nog te weinig kennis van de CO₂-berekeningen om deze kritisch te kunnen controleren en mogelijke onjuistheden te kunnen vaststellen. Toezicht richt zich momenteel op het aantonen van fysieke volumes en niet op de broeikasgasberekeningen, omdat nu alleen het halen van een minimale drempelwaarde voor emissiereductie van belang is. Het feit dat de NEa in sterke mate is aangewezen op internationale samenwerking met andere lidstaten en private toezichthouders, zal ook aandacht moeten krijgen in de capaciteitsinzet op de relatie met deze stakeholders. Daarbij zullen we ook waar mogelijk gebruik maken van de ervaringen die een deel van hen al heeft met controles van emissiecijfers.

Handhaven van de limieten en doelstellingen:

- **Houdt de uitvoerbaarheid goed in de gaten bij het maken van een keuze voor een toekomstig systeem om limieten en doelstellingen te handhaven.** Er zijn verschillende opties om de limieten en doelstellingen te integreren in een systematiek op basis van CO₂-sturing, met elk eigen voor- en nadelen. IenW wordt geadviseerd hier samen met de NEa en andere stakeholders in de eerste maanden van 2023 goed over na moeten denken, voordat een keuze wordt gemaakt over de omgang met de limieten en subdoelstellingen in het toekomstige systeem. Hierbij moet de



Nederlandse Emissieautoriteit
Dutch Emissions Authority

uitvoerbaarheid/begrijpelijkheid van het systeem een zeer prominente plek innemen in de afweging. De NEa heeft verschillende opties hiervoor inmiddels gedeeld met IenW en heeft er, gezien de goede samenwerking in het implementatietraject, vertrouwen in dat dit punt aandacht zal krijgen.