

Vergaderjaar 2022–2023

35 626

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en ter uitvoering van het Klimaatakkoord

G

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 maart 2023

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving¹ hadden kennisgenomen van de brief van 15 december 2022² waarin de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat inging op een drietal toezeggingen³ die zijn gedaan door haar ambtsvoorganger.⁴ De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** wensten naar aanleiding hiervan gezamenlijk nog een vraag te stellen. De leden van de fractie van de **PvdD** wensten de regering eveneens een aantal vragen voor te leggen. De leden van de fractie van de **SP** sloten zich bij de door voormelde fracties gestelde vragen aan.

Naar aanleiding hiervan is op 7 februari 2023 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

De Staatssecretaris heeft op 2 maart 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Dragstra

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Arbouw (VVD), Bezaan (PVV), Fiers (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Janssen (SP), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Meijer (VVD) (voorzitter), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Prins (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), vacant (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF) en Karakus (PvdA) (ondervoorzitter).

² Kamerstukken I 2022/23, 35 626, F.

³ Toezeggingen T03204, T03205 en T03206.

⁴ Handelingen I 2020/21, nr. 43.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 7 februari 2023

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 15 december 2022⁵ waarin u ingaat op een drietal toezeggingen⁶ die zijn gedaan door uw ambtsvoorganger tijdens het plenaire debat op 29 juni 2021 over de wijziging van de Wet milieubeheer in het kader van de implementatie van de Richtlijn hernieuwbare energie (RED II).⁷ De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** wensen naar aanleiding hiervan gezamenlijk nog een enkele vraag te stellen. De leden van de fractie van de **PvdD** wensen de regering eveneens een aantal vragen voor te leggen. De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich bij de door voormelde fracties gestelde vragen aan.

1. Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA gezamenlijk

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** blijven graag op de hoogte van volgende jaarrapportages van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) over de markt voor hernieuwbare energie voor vervoer en het instrument van de jaarverplichting. Deze leden wijzen erop dat in de toezegging Jaarlijkse evaluatie van concurrentievoordeel lucht- en scheepvaart t.o.v. andere sectoren⁸ is opgenomen dat er aandacht wordt besteed aan de mate waarin de inzet van de inspecteurs is verdeeld over fysieke en administratieve controles. Deze leden constateren dat de regering in de onderhavige brief hier niet expliciet op ingaat. Kan de regering daarom alsnog aangeven welke verdeling hierbij – bij benadering als er geen precieze aantallen zijn – wordt gehanteerd? Kan de regering aangeven of de NEa van mening is dat de taken voldoende geïnstrumenteerd zijn om deze op voldoende niveau te kunnen uitvoeren?

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

De leden van de fractie van de **PvdD** vragen de regering welke conclusie zij verbindt aan het oordeel van de Sociaal-economische Raad (SER) dat er geen eenduidige en algemeen geaccepteerde grondslag is om in beleid vast te leggen wat een eerlijk aandeel is van biograndstoffen. Is de regering bereid tot het instellen van nader onderzoek om te komen tot een objectieve, wetenschappelijk gevalideerde benadering van dit vraagstuk in plaats van het moeilijk meetbare en handhaafbare voornemen om slechts een inspanningsverplichting op zich te nemen? Deelt de regering de mening van deze leden dat een resultaatverplichting aanmerkelijk betere mogelijkheden zou bieden om inspanningen te valideren en meer vatbaar te maken voor parlementaire controle? Zo nee, waarom niet?

⁵ *Kamerstukken I* 2022/23, 35 626, F.

⁶ Toezeggingen T03204, T03205 en T03206.

⁷ *Handelingen I* 2020/21, nr. 43.

⁸ Toezegging T03205.

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien uw reactie met belangstelling tegemoet en zij verzoeken u deze **uiterlijk binnen vier weken** na dagtekening van deze brief te mogen ontvangen.

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
H.J. Meijer

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 maart 2023

Middels deze brief beantwoord ik de vragen⁹ die de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving mij hebben gesteld over mijn brief van 15 december 2022¹⁰ over (1) de jaarlijkse evaluatie van concurrentievoordeel lucht- en scheepvaart t.o.v. andere sectoren in de markt voor hernieuwbare energie voor vervoer, en (2) het oordeel van de Sociaal-economische Raad m.b.t. een grondslag voor het bepalen van een eerlijk aandeel van biograndstoffen.

1a. Kan de regering de verdeling aangeven tussen fysieke en administratieve controles in de jaarrapportage van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) over de markt voor hernieuwbare energie voor vervoer?

In beginsel vindt bij elke inspectie van de Nederlandse Emissieautoriteit voor de systematiek Energie voor Vervoer een fysiek bedrijfsbezoek plaats, waardoor er een gelijke verdeling is tussen fysieke en administratieve controles. Hoewel de inspectie, gezien de aard van de wet- en regelgeving, voornamelijk gericht is op bedrijfsadministratie heeft een bedrijfsbezoek een grote meerwaarde. Bij een bedrijfsbezoek kunnen bijvoorbeeld direct documenten worden ingezien, ook vragen kunnen direct worden verduidelijkt. Verder draagt het bij aan het verhogen van de ervaren inspectiedruk.

Vanuit Nederlandse wet- en regelgeving zijn daarnaast enkele aanvullende eisen gesteld waarbij een bedrijf monsters moet nemen om de biogene component van een brandstof aan te tonen. Het toezicht van de NEa richt zich ook op dit aspect en de NEa neemt daarnaast ook zelf monsters, wanneer dit een meerwaarde heeft.

1b. Kan de regering aangeven of de NEa van mening is dat de taken voldoende geïstrumenteerd zijn om deze op voldoende niveau te kunnen uitvoeren?

De aanvullende bevoegdheid die de NEa sinds 1 januari 2022 heeft gekregen om toe te zien op de keten van gecertificeerde bedrijven in Nederland geeft de NEa mogelijkheden om eerder in de keten inspecties uit te voeren. Ook vanuit Europese wet- en regelgeving is het toezicht verstrekt, bijvoorbeeld door het introduceren van publiek toezicht op certificeerders en de introductie van de zogeheten Uniedatabank waarmee biobrandstoffen en grondstoffen door de keten gevolgd kunnen worden. Deze mogelijkheden zijn (deels) nog in ontwikkeling, maar bieden de NEa de instrumenten op meer plaatsen in de keten toezicht te houden.

2. Welke conclusie verbindt de regering aan het oordeel van de Sociaal-economische Raad (SER) dat er geen eenduidige en algemeen geaccepteerde grondslag is om in beleid vast te leggen wat een eerlijk aandeel is van biograndstoffen? Is de regering bereid tot het instellen van nader onderzoek om te komen tot een objectieve, wetenschappelijk gevalideerde benadering van dit vraagstuk in plaats van het moeilijk meetbare en handhaafbare voornemen om slechts een inspanningsverplichting op zich te nemen? Deelt de regering de mening van deze leden dat een resultaatverplichting aanmerkelijk betere mogelijkheden zou bieden om inspan-

⁹ 169402.01U

¹⁰ Kamerstukken I 2022/23, 35 626, F.

ningen te valideren en meer vatbaar te maken voor parlementaire controle? Zo nee, waarom niet?

Zoals u stelt heeft de SER in haar advies *Biomassa in Balans*¹¹ aangegeven dat er geen eenduidige en algemeen geaccepteerde grondslag beschikbaar is om het principe van een eerlijk aandeel van biograndstoffengebruik te operationaliseren in beleid. Het onderliggende onderzoek van het PBL¹² stelt dat in de discussie met stakeholders werd benoemd dat vooral eerlijke handel nagestreefd dient te worden, waarbij de verhandelde biograndstoffen duurzaam zijn. En hoewel een basale vergelijking van behoefte en beschikbaarheid leert dat er mondiaal en in Europa in beginsel voldoende potentieel is om aan de Nederlandse behoefte aan duurzame biograndstoffen te voldoen, gaf de SER aan van mening te zijn dat Nederland geen onevenredig groot beslag op de beschikbaarheid van duurzame biograndstoffen mag leggen. Deze beperkte beschikbaarheid maakt dat het kabinet keuzes moet maken voor effectieve en efficiënte inzet van waardevolle biograndstoffen.

Met het Duurzaamheidskader Biograndstoffen¹³ is hier invulling aan gegeven. Leidend bij de inzet van biograndstoffen is dat duurzame biograndstoffen alleen ingezet worden wanneer dit past in het eindbeeld van een klimaatneutrale- en circulaire economie of in de transitie daarnaartoe. Daar waar duurzame alternatieven op korte termijn beschikbaar komen, zal dit op termijn leiden tot een afbouw van de subsidie op de inzet van biograndstoffen voor die toepassingen. Om invulling te geven aan duurzame handel wordt op advies van de SER gewerkt aan de implementatie van duurzaamheidscriteria. Met het vastleggen in regelgeving zullen de duurzaamheidscriteria als randvoorwaarde gaan gelden voor alle toepassingen van biograndstoffenstromen die gestimuleerd of gereguleerd worden onder het klimaat- en circulaire economiebeleid. Ook zet het kabinet in op de vergroting van de (nationale) beschikbaarheid van duurzame biograndstoffen, zoals met het stimuleren van de opschaling van toepassing van biobased grondstoffen in de bouw, wat mogelijk gemaakt wordt door boeren (in het bijzonder akkerbouwers), die (gedeeltelijk) overstappen naar de teelt van vezels als grondstof voor bouwmaterialen¹⁴.

Zoals gezegd is het principe van een eerlijk aandeel biograndstoffen lastig te operationaliseren in beleid, het PBL concludeert dan ook dat de discussie hierover op een hoger en integraler niveau gevoerd moet worden. Het kabinet heeft in het Nationaal Programma Circulaire Economie, dat op 3 februari 2023 is aangeboden aan de Tweede Kamer¹⁵, als doel gesteld de milieu-impact van onze grondstoffenvoetafdruk terug te brengen binnen de planetaire grenzen. De planetaire grenzen en de daaruit volgende «veilige operationele ruimte» voor Nederland voor het gebruiken van grondstoffen zijn nog niet exact vastgesteld. Nederland pleit op EU-niveau voor het verder concretiseren hiervan evenals wat dit betekent op nationaal niveau voor de EU-lidstaten, in navolging van de mededeling in het Circular Economy Action Plan en het 8e EU Milieu Actieprogramma (MAP) en de ambities uit de EU Green Deal. Parallel hieraan maken we een kwalitatieve inschatting van wat deze «veilige operationele ruimte» kan betekenen voor het Nederlandse grondstoffengebruik: hoeveel grondstoffen (van welk type) kunnen we

¹¹ SER, *Biomassa in Balans – Een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biograndstoffen*, juli 2020.

¹² PBL, *Beschikbaarheid en toepassingsmogelijkheden van duurzame biomassa*, mei 2020.

¹³ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617

¹⁴ Kamerstukken 32 852 en 32 847, nr. 223

¹⁵ Kamerstukken 32 852, nr. 225

vanuit Nederland gebruiken, wat betekent dit in termen van milieudruk/ impact en welke reductiedoelstelling past daarbij? We richten het beleid dan ook zowel op producenten als consumenten en hebben oog voor de impact die de Nederlandse import van grondstoffen en producten in het buitenland veroorzaakt. Tegelijkertijd houden we rekening met de grondstoffenbehoefte die de opgaven waar Nederland voor staat, zoals de energietransitie en de bouwopgave, met zich meebrengen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen