



Nederlandse Emissieautoriteit
Dutch Emissions Authority

Quick scan regelgeving dubbeltelling biobrandstoffen

Kwetsbaarheden in het systeem?

24 augustus 2016

Contactpersoon: Maaïke Breukels (maaike.breukels@emissieautoriteit.nl)



Nederlandse Emissieautoriteit
Dutch Emissions Authority

Afkortingenlijst

AWZI	Afvalwaterzuiveringsinstallatie
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
HBE's	Hernieuwbare brandstofeenheden
HVO	Hydrogenated Vegetable Oil
ILT	Inspectie voor Leefomgeving en Transport
IOD	Inlichtingen en Opsporingsdienst
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
POME	Palmoliemolen effluent
RED	Renewable Energy Directive = Richtlijn Hernieuwbare Energie
REV	Register Energie voor Vervoer
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
RvA	Raad voor Accreditatie
RWZI	Rioolwaterzuiveringsinstallatie
UCO	Used Cooking Oil = gebruikt frituurvet

Samenvatting

De RED (Renewable Energy Directive = Richtlijn Hernieuwbare Energie) draagt lidstaten op ervoor te zorgen dat het aandeel hernieuwbare energie in de transportsector minstens 10% bedraagt in 2020. De RED beschrijft dat bepaalde biobrandstoffen (op basis van afval, residuen, non-food cellulosemateriaal en lignocellulosemateriaal) dubbel kunnen tellen met het oog op de naleving van de aan het bedrijfsleven opgelegde verplichtingen en voor het behalen van de nationale doelstelling. Nederland heeft de dubbeltelling vormgegeven in de Regeling hernieuwbare energie vervoer.

Dubbeltelling van bepaalde biobrandstoffen heeft als doel om:

- De inzet van voedselgewassen te beperken.
- De CO₂-prestatie van de brandstofmix te verhogen.
- De ontwikkeling van meer geavanceerde biobrandstoffen te stimuleren.

Met dubbeltelling wordt een betere benutting van gebruikte frituurvetten en reststromen beoogd, dat effect is zeker ook zichtbaar. Tegelijkertijd verandert dubbeltelling de economische prikkels in de wereldwijde ketens voor biobrandstoffen. Deze quick scan geeft op basis van bureauonderzoek en een beperkt aantal interviews een schets van deze ketens, de inrichting van het toezicht daarop en de belangrijkste kwetsbaarheden in het systeem dat daarmee tot stand is gebracht. De NEa heeft geen nader onderzoek gedaan naar de bevindingen en signalen die zij uit de gesprekken heeft gekregen. Gelet op de aard van dit onderzoek, een quick scan, wordt slechts een kwalitatief beeld van de belangrijkste kwetsbaarheden geschetst.

De belangrijkste conclusies over het systeem rondom biobrandstoffen en de inrichting van het toezicht geven aan dat er sprake is van fraudegevoeligheid met de volgende oorzaken:

De ketens zijn zeer complex

De verhandeling van een partij biomassa verloopt vaak via verschillende aanbieders en afnemers op de wereldwijde markt voor oliën, vetten en brandstoffen. Tijdens de handel wordt veelvuldig gebruik gemaakt van blending (samenvoeging) en splitsing van partijen biomassa. De handel in biobrandstoffen gaat vaak over meerdere landen. Er kunnen verschillende duurzaamheidssystemen met verschillende eisen betrokken zijn bij de borging van duurzaamheid in de verschillende schakels in de keten. Door deze vele schakels in de keten zijn er veel aangrijpingspunten waar mogelijk fouten, misstanden of fraude kunnen ontstaan.

Het toezicht op deze ketens is beperkt en eveneens complex

Stromen zijn niet altijd in beeld bij een publiekrechtelijke toezichthouder, omdat de productie en handel plaats vindt buiten Nederland en ook buiten Europa. Waar er sprake is van publiekrechtelijk toezicht is er veelal sprake van meerdere toezichthouders die zich baseren op verschillende wetgeving (naast de wetgeving rond hernieuwbare energie onder andere wetgeving rond afval en dierlijke vetten). Deze wetgeving sluit niet altijd goed op elkaar aan. Wetgeving en subsidies vanuit verschillende hoeken geven prikkels aan marktpartijen in het systeem om in een bepaalde richting te handelen. Daarin ontbreekt het inzicht en overzicht. Er ontbreekt Europees toezicht op de private systemen.

Er is geen zicht op de fysieke stromen

De mogelijkheid bestaat om via blending en splitsing de fysieke eigenschappen van (grondstoffen voor) biobrandstoffen te veranderen, onder de voorwaarde dat de massabalans van de verkopende partij blijft kloppen. Dit betekent dat de papieren 'de lading niet hoeven te dekken', hetgeen toegestaan is. Dit maakt dat er geen inzicht bestaat in de daadwerkelijke fysieke stromen.

Het systeem is daarom erg kwetsbaar, zowel voor ongewenste effecten als voor misbruik en fraude. Er zijn financiële prikkels om op een of andere manier niet-duurzame en/of enkeltellende grondstoffen om te katten tot dubbeltellende grondstoffen. Ook de handhaafbaarheid is onvoldoende. Hoewel hiermee niet vastgesteld is dat fraude zich op grote schaal voordoet is de vraag reëel of de beleidsdoelstellingen daadwerkelijk worden behaald. Indien bijvoorbeeld grondstoffen die geschikt zijn voor de voedselmarkt omgekat worden naar afval (en op die manier dubbeltellen), komen ze alsnog in de brandstofketen terecht. De bereikte CO₂-reductie is daarmee discutabel, aangezien bij afval pas vanaf het moment van totstandkoming van het afval naar de CO₂last wordt gekeken. Daarmee bestaat er urgentie om de risico's van fraude zo snel als mogelijk te verminderen en de handhaafbaarheid te vergroten. Tegelijkertijd maakt de analyse duidelijk dat simpele oplossingen voor de gesignaleerde problemen niet bestaan. Bovendien blijven de kwetsbaarheden en risico's op fouten, misstanden en fraude niet beperkt tot de regeling dubbeltelling. De risico's bestaan ook bij de niet dubbeltellende stromen, daarbij geldt echter dat de economische prikkel kleiner is.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen richten zich op mogelijke maatregelen om de fraudegevoeligheid te verkleinen en de handhaafbaarheid te vergroten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de nationale regelgeving rond dubbeltelling en anderzijds de internationale duurzaamheidsystemen waarop de dubbeltelling geënt is. De aanbevelingen rond dubbeltelling vergen nationale afstemming; de aanbevelingen rond duurzaamheidsystemen vergen Europese afstemming.

Ten aanzien van de nationale regelgeving rond dubbeltelling zijn met name de volgende stappen aan te bevelen:

- Verminder de stimulans voor fraudegevoelige stromen. Schaf de regeling rondom dubbeltellende brandstoffen in de huidige vorm af en kies voor een regeling die de meest fraudegevoelige stromen (UCO en gemengde vetten) niet of minder stimuleert.
- Versterk samenwerking binnen de nationale overheid en tussen overheid en privaat toezicht. Zowel beter op elkaar afgestemde wetgeving als nauwere samenwerking tussen de betrokken toezichthouders draagt bij aan de betrouwbaarheid. Hier kan de NEa ook een rol in spelen.
- Vergroot de verantwoordelijkheid van bedrijven die dubbeltelling claimen bijvoorbeeld door voor deze bedrijven binnen de huidige uitvoeringssystematiek 'ketenaansprakelijkheid' te introduceren.

Om de betrouwbaarheid van de duurzaamheidsystemen te verhogen worden de volgende aanbevelingen voor Europese regelgeving voor duurzaamheid gedaan:

- Verbeter de mogelijkheden voor publiekrechtelijk toezicht en handhaving. Introduceer meer elementen van overheidstoezicht in aanvulling op het systeem van privaat toezicht. Dat kan bijvoorbeeld door een combinatie van een Europese toezichthouder op Europese duurzaamheidssystemen en nationale toezichthouders rondom biobrandstoffen.
- Vergroot de traceerbaarheid van de stromen bijvoorbeeld door voor gemengde stromen te vereisen dat de administratieve werkelijkheid aansluit bij de fysieke werkelijkheid.
- Zorg voor heldere, in Europa zo veel mogelijk geharmoniseerde, wet- en regelgeving.

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst	2
Samenvatting	3
1 Inleiding	6
2 Dubbeltelling: regelgeving in Nederland	9
2.1 Doelstelling van de regelgeving rondom dubbeltelling	9
2.2 Vormgeving van dubbeltelling in Nederland op hoofdlijnen	9
2.3 Nadere toelichting op de regelgeving rondom dubbeltelling	11
2.4 Wijzigingen in deze regelgeving in de nabije toekomst	11
2.5 Toezicht op dubbeltelling	12
3 Schets van het systeem	15
3.1 De fysieke werkelijkheid: biobrandstofketens	15
3.2 De relatie tussen verschillende ketens	16
3.3 Toezicht op de biobrandstofketens	18
3.4 Conclusies	21
4 Kwetsbaarheden in het systeem	22
4.1 Risico's voor ongewenste effecten, misbruik en fraude	22
4.2 Kwetsbaarheden in toezicht	26
4.3 Conclusies	28
5 Aanbevelingen	30
5.1 Inleiding	30
5.2 Nationale regelgeving voor dubbeltelling	30
5.3 Europese regelgeving voor duurzaamheid	32

1 Inleiding

De NEa is sinds 2011 de uitvoeringsorganisatie en toezichthouder voor de wet- en regelgeving op het gebied van hernieuwbare energie vervoer. Deze regelgeving verplicht bedrijven die brandstoffen leveren aan de Nederlandse vervoersmarkt te voldoen aan een jaarverplichting voor het leveren van een aandeel hernieuwbare energie in vervoer. Bepaalde biobrandstoffen kunnen, indien ze voldoen aan de voorwaarden die in de Nederlandse regelgeving hernieuwbare energie vervoer zijn vastgelegd, dubbel meetellen voor naleving van de jaarverplichting. Deze quick scan geeft een beeld van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van deze regelgeving rondom dubbel telling en geeft aanbevelingen richting de toekomst. De quick scan is tot stand gekomen op basis van een bureaustudie, aangevuld met een beperkt aantal interviews met verificateurs en toezichthouders. Gelet op de aard van dit onderzoek - een quick scan - wordt slechts een kwalitatief beeld van de belangrijkste kwetsbaarheden geschetst.

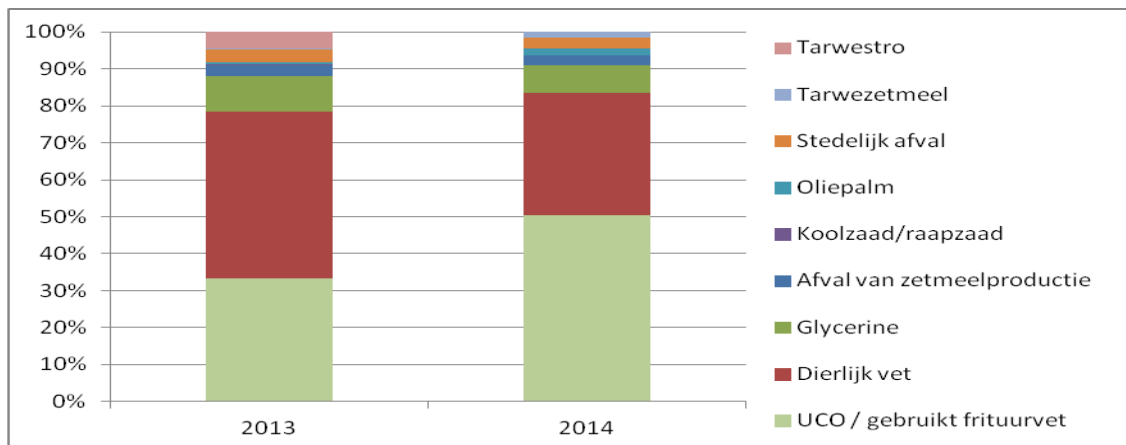
Aanleiding voor de quick scan

De bedrijven met een jaarverplichting voldoen de laatste jaren in toenemende mate aan de verplichtingen door de inzet van dubbel tellende biobrandstoffen. Het aandeel dubbel tellende biobrandstoffen in de totale jaarverplichting op grond van de energie inhoud bedroeg in 2014 reeds 68% (ten opzichte van 40% in 2011). Omdat dubbel tellende biobrandstoffen voor Nederland belangrijk zijn om aan de verplichtingen in het kader van Europese regelgeving te voldoen en er veel geld is gemoeid met de handel in dubbel tellende biobrandstoffen, is er alle aanleiding om de werking van de regeling goed te volgen. Omdat sprake is van een eigen, nationale regelgeving ligt de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het systeem van dubbel telling bij de staatssecretaris van IenM. Het ministerie heeft de NEa gevraagd deze quick scan uit te voeren om meer zicht te krijgen op de eventuele kwetsbaarheden in het systeem en de mogelijke oplossingen om deze kwetsbaarheden te verkleinen. Daarbij is de organisatie van het toezicht op het systeem rondom dubbel telling één van de zaken om in de quick scan tegen het licht te houden.

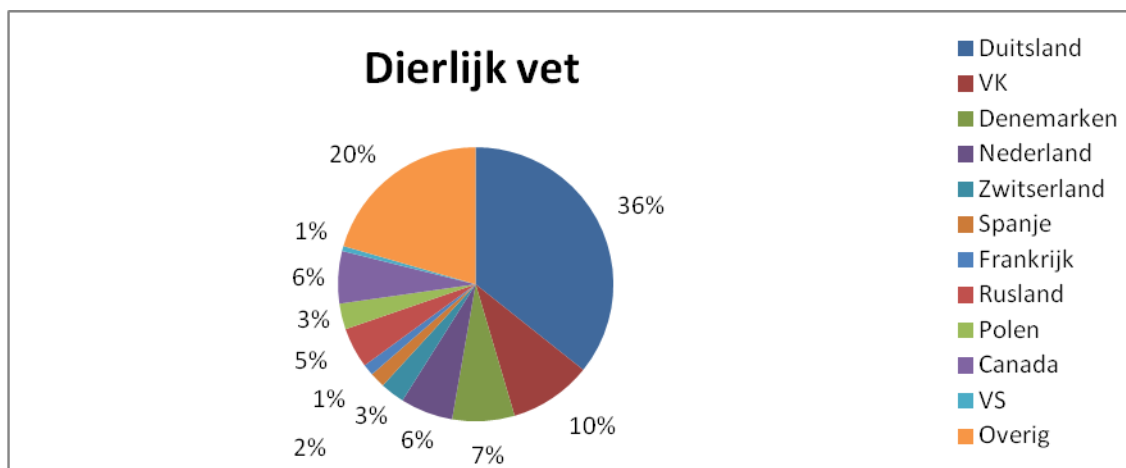
Grondstoffen en herkomst

Dubbel telling van de brandstof hangt samen met het dubbel tellende karakter van de grondstof. Het is dus niet zozeer het type brandstof als wel de grondstof die wordt ingezet die bepalend is en waar bij dubbel telling naar gekeken wordt. Veruit de meest gebruikte dubbel tellende grondstoffen zijn UCO (used cooking oil, gebruikt frituurvet) en dierlijk vet (in 2014 ongeveer 50% respectievelijk ruim 30% van het totale aandeel aan de NEa gerapporteerde dubbel tellende grondstoffen). Daarnaast bestaat dubbel tellend materiaal uit stedelijk afval (voor biogasproductie) en reststromen als tarwestro. De quick scan kijkt naar alle stromen, maar zal zich vooral concentreren op de grote stromen: dierlijk vet en UCO. Daarmee wordt circa 80% van de dubbel tellende biobrandstoffen gedekt. Aangezien de vetten vooral worden ingezet voor biodiesel is ook duidelijk dat dubbel telling vooral bij biodiesel plaatsvindt en in veel mindere mate bij ethanol dat in benzine wordt bijgemengd. De gasproductie uit dubbel tellend materiaal is relatief beperkt van omvang.

Voor dierlijk vet en UCO, is hieronder in twee figuren over 2014 een uitsplitsing gegeven naar het land van herkomst. Voor dierlijk vet geldt dat het grootste deel uit Europa afkomstig is. Voor UCO is het beeld veel meer gedifferentieerd: Azië, Latijns Amerika en overige landen leveren veel UCO voor de Nederlandse markt.

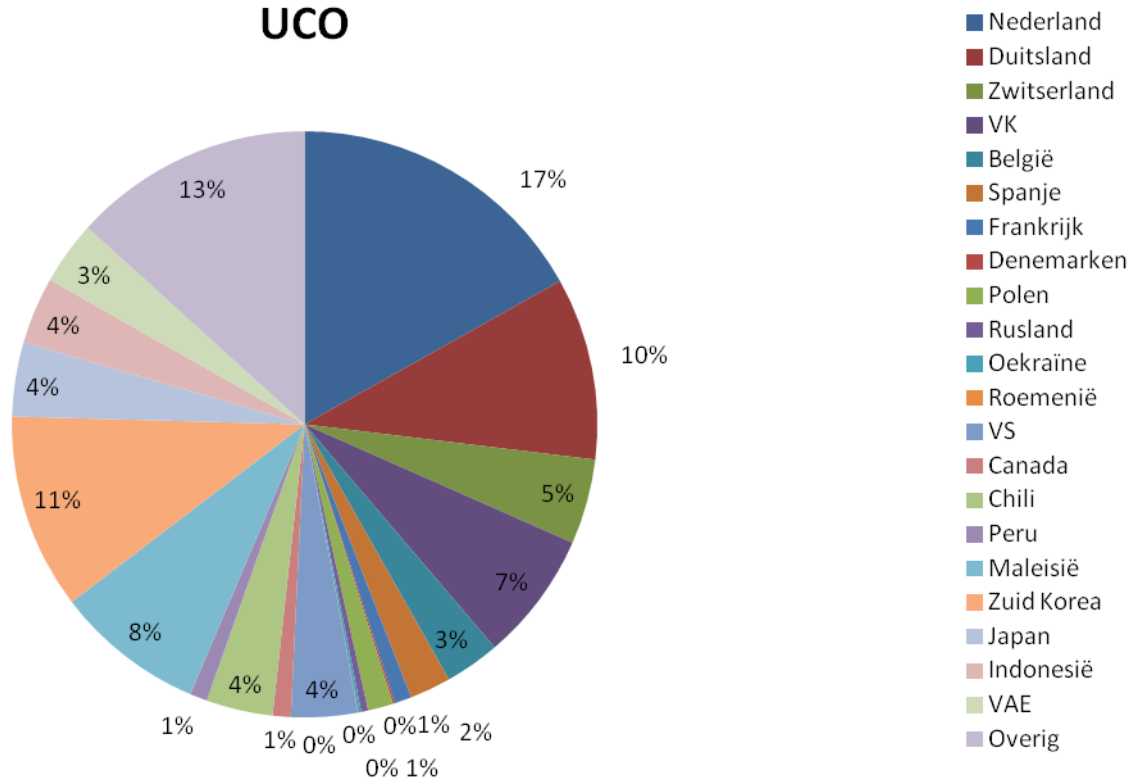


Figuur 1: Gerapporteerde dubbel tellende grondstoffen voor naleving bij de NEa over 2013 en 2014



Figuur 2: Land van herkomst dierlijk vet in 2014

UCO



Figuur 3: Land van herkomst UCO in 2014

Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 3 geeft een nadere toelichting op de vormgeving van de mogelijkheid tot dubbeltelling in Nederland en de bijbehorende regelgeving. Vervolgens werpt hoofdstuk 4 een blik op de fysieke werkelijkheid: hoe zien de biobrandstofketens eruit en hoe vindt het toezicht hierop plaats? Hoofdstuk 5 geeft de kern weer van de quick scan: is het systeem kwetsbaar en zo ja, waaruit bestaan de belangrijkste kwetsbaarheden? Het rapport sluit af met aanbevelingen richting de toekomst.

2 Dubbeltelling: regelgeving in Nederland

2.1 Doelstelling van de regelgeving rondom dubbeltelling

De RED (Renewable Energy Directive = Richtlijn Hernieuwbare Energie) draagt lidstaten op ervoor te zorgen dat het aandeel hernieuwbare energie in de transportsector minstens 10% bedraagt in 2020. De RED beschrijft dat bepaalde biobrandstoffen (op basis van afval, residuen, non-food cellulosemateriaal en lignocellulosemateriaal) dubbel kunnen tellen met het oog op de naleving van de aan het bedrijfsleven opgelegde verplichtingen en voor het behalen van de nationale doelstelling. De invulling van deze dubbeltelling is niet op Europees niveau geregeld, maar op lidstaatniveau¹. Nederland heeft de dubbeltelling vorm gegeven in de Regeling hernieuwbare energie vervoer.

Dubbeltelling van bepaalde biobrandstoffen heeft als doel om:

- De inzet van voedselgewassen te beperken.
- De CO₂-prestatie van de brandstofmix te verhogen.
- De ontwikkeling van meer geavanceerde biobrandstoffen te stimuleren.

2.2 Vormgeving van dubbeltelling in Nederland op hoofdlijnen

Jaarverplichting

Nederlandse bedrijven die brandstoffen uitslaan naar de Nederlandse vervoersmarkt boven een bepaalde drempelwaarde (tot 1 januari 2016 50.000 liter, daarna 500.000 liter) hebben een jaarverplichting voor het leveren van een aandeel hernieuwbare energie in vervoer. Vanaf 1 januari 2016 betreft dit ongeveer 50 bedrijven in Nederland.

Markt voor Hernieuwbare Brandstofeenheden

Bedrijven voldoen aan de jaarverplichting door Hernieuwbare Brandstofeenheden (HBE's) in te leveren. Een HBE vertegenwoordigt 1 GJ aan hernieuwbare energie die wordt geleverd aan het Nederlands vervoer. Op basis van de hoeveelheid brandstof die bedrijven hebben geleverd tot eindverbruik en een verplicht jaarlijks oplopend aandeel hernieuwbare energie, wordt bepaald hoeveel HBE's bedrijven moeten inleveren. De HBE's kunnen zij zelf genereren door hernieuwbare energie, zoals vloeibare en gasvormige biobrandstof², te leveren aan vervoer en de leveringen in te boeken in het Register Energie voor Vervoer (REV). Maar bedrijven kunnen ook HBE's aankopen, bijvoorbeeld van bedrijven die meer biobrandstoffen op de markt brengen dan op grond van hun eigen jaarverplichting nodig zou zijn. De jaarverplichting is dus een administratieve verplichting en verplicht niet elk individueel bedrijf tot het fysiek op de markt brengen van voldoende biobrandstoffen. Er is daarmee sprake van een markt voor HBE's.

De eenheden worden direct bijgeschreven op de rekening van de marktpartij na het inboeken van de geleverde energie. Na het inboeken, kunnen bedrijven de HBE'S overboeken naar andere

¹ In Europa bestaan er grote verschillen. Er zijn landen die niet hebben gekozen voor een bijmengverplichting, of, in het geval van Duitsland, daar later van is afgestapt. De invulling van dubbeltelling in de regelgeving verschilt ook van land tot land. Waar het in Nederland mogelijk is om honderd procent van de bijmengverplichting in te vullen met dubbeltellend materiaal, is dat in andere landen beperkt tot een laag percentage (Frankrijk bijvoorbeeld).

² Ook voor levering aan vervoer van vloeibare hernieuwbare brandstof (niet zijnde biobrandstof) en elektriciteit kunnen HBE's worden verstrekt. Hierbij speelt dubbeltelling echter geen rol.

rekeninghoudende bedrijven. Jaarlijks moeten inboekers een goedkeurende verificatieverklaring – afgegeven door een geaccrediteerde inboekverificateur – over hun inboekingen indienen bij de NEa.

Duurzaamheidseisen

Biobrandstoffen die in het register worden ingeboekt en uiteindelijk door brandstofleveranciers ingezet worden om aan hun jaarverplichting voor Hernieuwbare Energie Vervoer te voldoen, moeten duurzaam zijn. Om aan te tonen dat biobrandstoffen aan de Europese duurzaamheidscriteria³ voldoen, moeten geleverde hoeveelheden biobrandstof van bewijzen van duurzaamheid voorzien zijn. Deze bewijzen van duurzaamheid kunnen door een locatie afgegeven worden die door een duurzaamheidssysteem gecertificeerd zijn. De duurzaamheidssystemen zijn private systemen die door de Europese Commissie zijn beoordeeld en na goedkeuring binnen de gehele EU kunnen worden toegepast. De meeste EU lidstaten hebben naast de Europese duurzaamheidssystemen nog eigen nationale systemen in werking. In Nederland is dit niet het geval.

De duurzaamheidssystemen beslaan de hele keten van teelt, productie en transport van biobrandstoffen tot en met de schakel die uiteindelijk de biobrandstoffen in Nederland inboekt. Binnen deze keten kunnen verschillende duurzaamheidssystemen van toepassing zijn. 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.

Certificeringsinstanties beoordelen hun schakel in de keten (een locatie) aan de hand van de criteria gesteld door het duurzaamheidssysteem en kennen aan deze locatie bij een goede beoordeling een certificaat toe; vanaf dat moment is de locatie volgens het desbetreffende duurzaamheidssysteem gecertificeerd en mag zij bewijzen van duurzaamheid voor partijen geleverde biobrandstof uitgeven. Voor de inboeking (het moment waarop een bedrijf duurzame levering aan de vervoersmarkt claimt in het NEa-register) is alleen het bewijs van duurzaamheid van de laatste schakel relevant. Het bewijs geeft daarbij geen informatie over de duurzaamheidssystemen die een rol hebben gespeeld in eerdere schakels van de keten.

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 worden. De massabalans moet borgen dat het totaal van duurzame biobrandstoffen dat uit de keten komt niet meer is dan de hoeveelheid die de keten in is gegaan. De traceerbaarheid van goederen en informatie door de gehele productieketen heen (chain of custody) moet kunnen worden geborgd. 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, in het kader van systeemaudits voor de certificering van locaties binnen het duurzaamheidssysteem.

Dubbeltelling

Voor het creëren van HBE's in het kader van de uitvoeringssystematiek hernieuwbare energie vervoer, mag de energie-inhoud van specifieke biobrandstoffen worden vermenigvuldigd met 2. Dit betreft brandstoffen geproduceerd uit materialen die zijn aan te merken als afval, residu of (ligno)-cellulosemateriaal die aan bepaalde voorwaarden voldoen. De invulling van dubbeltelling is niet op Europees niveau geregeld, maar op lidstaatniveau. Het ministerie van IenM heeft in de regeling hernieuwbare energie vervoer tabellen opgenomen met materialen die dubbel mogen tellen.

De NEa heeft op grond van de regeling hernieuwbare energie vervoer ook een taak waar het gaat om het (in mandaat) namens de staatssecretaris van IenM nemen van besluiten op

³ Zoals opgenomen in artikel 17 van de Richtlijn hernieuwbare energie (Richtlijn 2009/28/EG, RED).

dubbeltellingverzoeken voor materialen die (nog) niet als dubbeltellend zijn opgenomen in de regeling.

2.3 Nadere toelichting op de regelgeving rondom dubbeltelling

De inboekers is vrij in zijn keuze van het soort biobrandstof dat hij inzet: wet- en regelgeving staat toe dat hij zowel conventionele als geavanceerde biobrandstoffen gebruikt⁴. De Regeling dubbeltelling betere biobrandstof uit 2009 heeft als oogmerk de vrije keuze van de brandstofleverancier omtrent de in te zetten grondstoffen te beïnvloeden in het voordeel van de geavanceerde biobrandstof, te bereiken door de bijdrage aan de jaarverplichting van deze biobrandstoffen dubbel te tellen. Het betrof een systematiek die verificatie verplicht stelde en een Verificatieprotocol dubbeltelling kende.

De systematiek van deze regeling is in 2011 integraal in de Regeling hernieuwbare energie vervoer opgenomen. Deze regeling is in 2013 gewijzigd. Zij werd aangevuld met tabellen van materialen die al dan niet voor dubbeltelling in aanmerking komen, alsmede met het normenkader dat aan het Verificatieprotocol ten grondslag lag (terwijl de juridische verankering van het Verificatieprotocol als normenkader verviel). De systematiek uit de gewijzigde Regeling hernieuwbare energie vervoer is *mutatis mutandis* opgenomen in de geldende wet- en regelgeving die op 1 januari 2015 in werking trad en bestaat uit een gedeelte dat de dubbeltelling regelt, nu in de vorm van de bijschrijving van een dubbele hoeveelheid HBE's⁵, en uit een gedeelte dat de verificatie behandelt⁶.

De tabellen van bijlage 2 van de Regeling hernieuwbare energie vervoer 2015 geven aan welke materialen altijd dubbel tellen (tabel 1, 2 en 3), welke niet dubbel tellen (tabel 4) en welke met instemming van de minister dubbel tellen (tabel 5, van toepassing bij bijzondere locatie- of bedrijfsomstandigheden). De dubbeltellingverificateur bij de productielocatie van de biobrandstof beoordeelt of de biobrandstof is gemaakt uit materialen die in tabel 1, 2 of 3 voorkomen (in geval van een beschikking van de minister: ook tabel 5). Hij maakt hierbij gebruik van de bedrijfsadministratie, waaronder de massabalans van het gehanteerde duurzaamheidssysteem. Afgezien van het vaststellen van de aard van de grondstof (het materiaal) van de biobrandstof, dient de dubbeltellingverificateur ook te beoordelen of een aannemelijke verhouding tussen de hoeveelheid gebruikte grondstof en de hoeveelheid geproduceerde biobrandstof bestaat (controle massabalans duurzaamheidssysteem). De dubbeltellingverificatie steunt derhalve ten aanzien van de aard van de grondstof en de hoeveelheid van de geproduceerde biobrandstof op het gehanteerde duurzaamheidssysteem.

2.4 Wijzigingen in deze regelgeving in de nabije toekomst

In de wijziging van de RED, die in september vorig jaar is gepubliceerd, verandert de regelgeving voor dubbeltelling. Er is een lijst (Annex IX) opgenomen met geavanceerde en zeer geavanceerde grondstoffen die tot dubbeltelling kunnen leiden. Voor de borging van deze stromen kunnen vrijwillige schema's apart erkenning aanvragen bij de Europese commissie volgens een nieuw artikel in de RED. De procedure is gelijk aan de erkenning van de duurzaamheidssystemen. De verwachting is dan ook dat deze erkenning vooral aangevraagd gaat worden door duurzaamheidssystemen die hun borgingssystematiek uitbreiden naar dubbeltelling. Hiermee wordt de link tussen de borging van de duurzaamheidssystemen en dubbeltelling groter en de rol in het certificeren van de juiste grondstof door de duurzaamheidssystemen belangrijker.

⁴ Dit gaat overigens in de toekomst veranderen: zie de volgende paragraaf

⁵ Artikel 9.7.4.8 Wet milieubeheer, in verbinding met artikel 3.6 van het Besluit hernieuwbare energie vervoer 2015 en artikelen 3.8, 3.9 en bijlage 2 van de Regeling hernieuwbare energie vervoer 2015.

⁶ Artikel 9.7.4.8 Wet milieubeheer, in verbinding met artikelen 4.4, 4.5 en 4.6 van het Besluit hernieuwbare energie vervoer 2015 en artikel 4.2 en bijlage 5 van de Regeling hernieuwbare energie vervoer 2015.

2.5 Toezicht op dubbeltelling

In de laatste alinea van paragraaf 3.3 is uitgelegd dat de huidige wet- en regelgeving bestaat uit een gedeelte dat de verificatie van dubbeltelling vaststelt en een gedeelte dat het rechtsgevolg bepaalt. Bij de verificatie hebben de verificatie-instelling, de Raad voor Accreditatie (RvA) en de NEa een rol, terwijl bij het rechtsgevolg de *inboeker* en de NEa een rol hebben.

In de huidige wet- en regelgeving is opgenomen dat de dubbeltellingverificateur (een persoon werkzaam bij een verificatie-instelling) zijn werkzaamheden op een onbevangen en onpartijdige wijze uitvoert en voor het *onderdeel* dubbeltelling van het *werkveld* hernieuwbare energie vervoer geaccrediteerd is door (of aantoonbaar een accreditatieprocedure gestart is bij) de RvA of een soortgelijke nationale accreditatie-instelling elders in de Europese Unie. Dit betekent dat de dubbeltellingverificateur werkzaamheden onder accreditatie uitvoert en bijgevolg onder toezicht van de RvA staat⁷. Terwijl de RvA met name aandacht voor de basisvaardigheden van de verificateur heeft (heeft hij de juiste opleidingen gevolgd, is hij in staat om een goede risico-inschatting te doen, volgt hij de procedure die in zijn verificatieprotocol beschreven staat?), heeft de NEa tot taak om te bewaken dat het product van de verificatie – de dubbeltellingverklaring – in overeenstemming met de regelgeving gebruikt wordt. Hiertoe heeft de NEa het Register Energie voor Vervoer een reeks controlefunctionaliteiten opgenomen om te bewaken dat een dubbeltellingverklaring, al dan niet gesplitst, slechts één keer gebruikt mag worden en dat zij alleen gebruikt kan worden in combinatie met eenzelfde grondstof (niet toestaan dat een dubbeltellingverklaring gebruikt wordt bij een biobrandstof gemaakt uit enkeltellende grondstoffen). Omdat de biobrandstofproducent geen normadressant van titel 9.7 Wm is en daarmee buiten de reikwijdte van het toezicht en de handhaving van de NEa valt, is toezicht op de werkzaamheden van de dubbeltellingverificateur beperkt mogelijk. Immers, de beoordeling of het resultaat van de verificatie juist is, kan niet zonder de bedrijfsadministratie van de biobrandstofproducent te kunnen inzien en daartoe heeft de NEa geen mandaat.

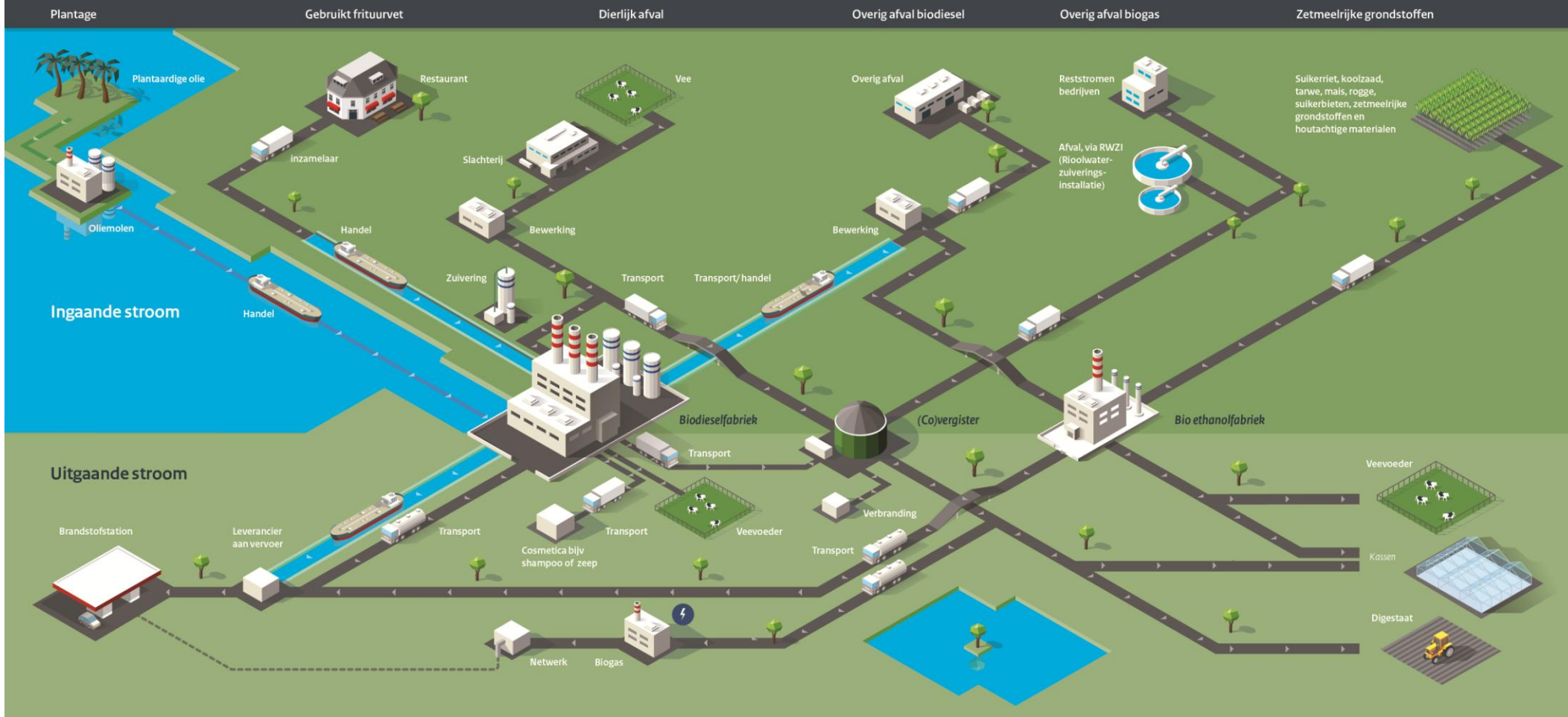
De *inboeker* is een Nederlandse onderneming die een hoeveelheid *hernieuwbare energie vervoer* aan de *Nederlandse markt voor vervoer* geleverd heeft. In de context van dubbeltelling zijn alleen de inboekers van gasvormige- en vloeibare biobrandstoffen van belang. Een inboeker van een gasvormige biobrandstof is een afnemer in de zin van de Gaswet die een hoeveelheid aan vervoer geleverd gas met garanties van oorsprong (gvo's) vergroend heeft. De inboeker van een vloeibare biobrandstof is een houder van een vergunning accijnsgoederenplaats voor minerale oliën, een geregistreerd geadresseerde of een importeur die gecertificeerd is door een Europees erkend duurzaamheidssysteem.

De dubbeltellingsystematiek vraagt om een gecertificeerde keten door een duurzaamheidssysteem (voor een afval/residu begint deze bij de inzameling van het materiaal) en een verificatieverklaring voor dubbeltelling, die wordt afgegeven zodra de biobrandstof ontstaan is. In deze keten heeft de NEa geen toezichts- en handhavingbevoegdheden. De NEa krijgt pas een rol wanneer een onderneming de levering aan de Nederlandse markt voor vervoer wil verzilveren door een inboeking te doen. Bij de inboeking moet de inboeker referenties opvoeren naar de bewijsmiddelen van duurzaamheid en dubbeltelling in het Register Energie voor Vervoer. Het register controleert of er niet meer wordt verzilverd dan volgens de dubbeltellingverklaring mogelijk is. Of de biobrandstof feitelijk duurzaam is,

⁷ De afstemming van het overlappende toezicht van de NEa en de RvA is onderwerp van een bestuursovereenkomst.

valt ook in de laatste schakel van de keten buiten de bevoegdheid van de NEa, omdat de Europese wetgever de keten buiten het publieke toezicht geplaatst heeft: de gecertificeerde keten waarborgt dat er niet meer duurzame biobrandstof de keten uitgaat dan dat er duurzame grondstoffen de keten ingekomen zijn. Een levering biobrandstof is derhalve duurzaam indien zij vergezeld gaat van een bewijs van duurzaamheid, met andere woorden, indien een gecertificeerde schakel in de keten die hoedanigheid aan een levering toekent. Ook bij dubbeltelling zijn de toezichts- en handhavingbevoegdheden van de NEa beperkt: of de verklaring terecht afgegeven is, is deels gebaseerd op de administratie van het gehanteerde duurzaamheidssysteem door de biobrandstofproducent (geen normadressant titel 9.7 Wm). De NEa controleert of een dubbeltellingverklaring met hetzelfde nummer niet meerdere keren in het register gebruikt wordt, of de kenmerken van de duurzaamheidsverklaring overeenkomen met die van de dubbeltellingverklaring en of er niet meer geclaimd wordt als dubbeltellend dan waarvoor dubbeltellingverklaringen zijn afgegeven.

Biobrandstofketens



Figuur 4: Biobrandstofketens

3 Schets van het systeem

3.1 De fysieke werkelijkheid: biobrandstofketens

Zoals in de schets van de ketens is weergegeven, is er sprake van verschillende mogelijke fysieke stromen die als input kunnen dienen voor de productie van biobrandstoffen.

Richting de *biodieselfabriek* gaat het om:

- Plantaardige olie (bijvoorbeeld palmolie, raapzaadolie en koolzaadolie);
- Dierlijk vet;
- UCO (=gebruikt frituurvet);
- Overig afval en/of residuen, bijvoorbeeld palmoliemolen effluent (POME) of resten van de maïsoogst, deze categorie is veelomvattend.

Biodiesel kan momenteel via twee verschillende processen geproduceerd worden. De eerste methode verloopt via verestering met methanol, dat de 'conventionele biodiesel' oplevert en waarbij als bijproduct glycerine vrijkomt. De tweede methode verloopt via hydrolyse (met behulp van waterstof), waarbij vetten direct worden omgezet in biodiesel. Dit laatste wordt HVO (hydrogenated vegetable oils) genoemd. De verestering is op dit moment de meest gebruikte methode.

Voor *biobenzine* worden in de bioethanolfabriek stromen via fermentatie van suikers omgezet in bioethanol. Het gaat daarbij om ethanol geproduceerd uit:

- Suikerriet, koolzaad, tarwe, maïs, rogge, suikerbieten, et cetera;
- Houtachtige materialen, zoals niet eetbare plantresten;
- Afval van de zetmeelhoudende industrie.

Richting de productie van biogas via vergisting of vergassing lopen de volgende materiaalstromen:

- Dierlijke mest;
- Industriële reststromen (waaronder die uit biodieselfabricatie);
- Energiegewassen (speciaal geteeld voor energieproductie. Vaak gaat het om hout, maar ook maïs en andere gewassen kunnen voor dit doel worden geteeld);
- GFT reststromen;
- Slib van AWZI (afvalwaterzuiveringsinstallatie) en RWZI (rioolwaterzuiveringsinstallaties);
- Stortgas van stortplaatsen;
- Grassen.

Biogas wordt overigens niet direct aan vervoer geleverd, maar wordt geleverd aan het net. De inboeker moet aantonen dat ergens in het net een corresponderende hoeveelheid duurzaam groen gas is ingevoerd. Dit toont hij aan middels garanties van oorsprong.

Bij de productie van biobrandstoffen komen reststromen vrij die op verschillende manieren worden benut of afgevoerd. Zo levert de conventionele biodieselfabriek stromen op (bijvoorbeeld glycerines) die na bewerking kunnen worden benut voor het maken van producten zoals shampoo en veevoeder. De overige reststromen vanuit de biodieselfabriek worden vaak benut voor de productie van gas in een covergister. De vergister levert gas en, wanneer het gaat om een mest- of covergister, een reststroom digestaat die als mest wordt uitgereden over het land. Vergisters hebben daarnaast eventueel afvalstromen die niet verder kunnen worden benut en worden verbrand. De bioethanolfabriek levert naast ethanol ook een reststroom op die als veevoeder wordt benut en kan CO₂ leveren richting kassen.

3.2 De relatie tussen verschillende ketens

Alvorens in te gaan op de mogelijke kwetsbaarheden in het systeem is het van belang een nadere blik te werpen op de verschillende ketens richting de productie van biobrandstof, de verschillen en overeenkomsten tussen enkel- en dubbeltellende ketens en de mogelijke onderlinge relaties daartussen.

Relatie biobrandstofketens met andere ketens

Uit de schets van de biobrandstofketens blijkt dat er een directe relatie is tussen biobrandstoffen en overige markten van vetten en oliën. Een handelaar in oliën en vetten heeft, afhankelijk van het type olie of vet, vaak veel verschillende markten waaruit hij kan kiezen om zijn product op aan te bieden. Wanneer een olie of vet niet voldoende opbrengt, of als er onvoldoende afzetmogelijkheden zijn op één bepaalde markt, kan het voordelig zijn om de olie of het vet aan te bieden op een andere markt. Hiervoor bestaan mogelijkheden. Zo kan een spijsolie dienst doen als input voor biobrandstof met wellicht nog een reststroom richting veevoeder. Een gebruikt vet (frituurolie) kan richting de biodieselabriek worden aangeboden, maar ook aan een covergister. Aangezien de markten voor oliën en vetten vaak wereldwijde markten betreft is er ook sprake van wereldwijd transport en van wereldwijde afzet.

Relatie van het vaststellen van de mogelijkheid tot dubbel telling met de ketens van duurzaamheidssystemen

Dubbel telling en duurzaamheid zijn aparte claims die los van elkaar worden vastgesteld. Duurzaamheid is echter, als eerder geschetst, wel een vereiste om te kunnen dubbel tellen. De keten vanaf het inzamelpunt van het afval/residu tot en met de productie van de biobrandstof dient gecertificeerd te zijn op basis van een Europees duurzaamheidssysteem. Voor de manier waarop de duurzame keten moet worden ingericht, is het onderscheid product versus afval/residu even relevant als voor dubbel telling. De achtergrond en implicaties hiervan worden hieronder uitgewerkt.

Achtergrond

Dubbel telling werd geregeld in Artikel 21.2 van de RED (nu vervangen door artikel 3.4 en Annex IX) waarin dubbel telling wordt omschreven als "biobrandstoffen op basis van afval, residuen, non-food cellulosemateriaal en lignocellulosisch materiaal". Biobrandstoffen waarvoor maar een deel van de duurzaamheidscriteria hoeven te worden aangetoond, worden in artikel 17.1 van de RED omschreven als biobrandstoffen die "vervaardigd zijn uit niet van landbouw, aquacultuur, visserij of bosbouw afkomstige afvalstoffen en residuen". Voor deze brandstoffen hoeven de landgebonden criteria niet te worden aangetoond en begint de duurzaamheidsketen pas bij het punt van inzameling van de afvalstof/het residu. Er zitten verschillen in deze definities, bijvoorbeeld voor landbouwafval, maar de meest relevante dubbeltellende grondstoffen, zoals gebruikt frituurvet, valt onder beide definities.

Duurzaamheidsclaim

Biobrandstoffen dienen uit een duurzame keten te komen, of het nu gaat om enkeltellende of dubbeltellende biobrandstoffen. Dit wil voor enkeltellende biobrandstoffen zeggen dat vanaf de productie van de grondstof tot en met de inboeking in het register sprake moet zijn van een gecertificeerde keten. Voor afvalstromen/residuen (dubbeltellend) geldt dat de duurzaamheidsketen begint bij het punt van inzameling. De keten voorafgaand aan het inzamelpunt (de keten voordat iets afval werd) is hierbij niet van belang. De gedachte hierachter is dat afval niet met opzet wordt geproduceerd. Het kan zijn dat bijvoorbeeld gebruikt frituurvet, voordat ermee werd gefrituurd, al afkomstig was uit een duurzame keten, maar dat is geen vereiste. Een materiaal afkomstig uit een van oorsprong onduurzame keten kan dus uiteindelijk duurzaam en dubbeltellend eindigen.

Relatie van de fysieke ketens met de papieren stromen

Partijen oliën en vetten worden bij transport en opslag vaak samengevoegd en/of vermengd en ook weer gesplitst. De Europese regelgeving rondom biobrandstoffen erkent deze praktijk en geeft hier ook de mogelijkheid voor. Dat betekent dat de eisen zijn gebaseerd op een kloppende massabalans en niet op het overeenkomen van een specifieke fysieke stroom met de daarbij behorende papieren. Anders gezegd: wanneer er twee fysieke stromen, voorzien van twee verschillende documenten (zeg één met dubbeltellend materiaal en één met enkeltellend materiaal), worden samengebracht en vervolgens weer gesplitst worden doorverkocht, dan is het mogelijk dat aan de fysieke niet dubbeltellende stroom een duurzaamheidsbewijs van het dubbeltellende materiaal wordt meegegeven met daarbij de bijbehorende dubbeltellingverklaring. Zolang de massabalans per locatie voor duurzame stromen maar klopt, is dat toegestaan. Dit betekent dat de fysieke stromen en de papieren stromen ergens in de keten wel met elkaar overeen komen, maar dat dat zeker niet het geval is bij elke schakel in de keten. Hoe verder in de keten, hoe minder beide met elkaar zullen corresponderen, waardoor het minder nuttig wordt om fysieke controles uit te voeren.

Op de vorige pagina is opnieuw de schets weergegeven van de verschillende biobrandstofketens, maar nu aangevuld met de verschillende toezichthouders in de keten. Er is onderscheid gemaakt tussen stromen die binnen Nederland plaatsvinden en stromen die vanuit het buitenland komen. Op de stromen in het buitenland vallen alle toezichthouders in de figuur die blauw zijn gekleurd weg. Bij binnenkomst in Nederland hebben de in het rood gekleurde toezichthouders een rol. Het overgrote deel van de stromen komt uit het buitenland (zie de figuren uit hoofdstuk 2). Op deze stromen vindt, zo blijkt uit deze figuur, slechts beperkt publiekrechtelijk toezicht plaats (alleen op het deel van de keten binnen Nederland).

Wat direct opvalt in de figuur, is dat er niet één toezichthouder is die het overzicht heeft of de bevoegdheid heeft over het geheel. De complexiteit in het toezicht is vergelijkbaar met de complexiteit van de ketens zelf. Elke toezichthouder kijkt bovendien naar de schakels in de keten vanuit zijn eigen bevoegdheid en prioritering daarbinnen. Zo is bij een inkomende stroom biodiesel van buiten Europa voor de Douane vooral het land van herkomst belangrijk, wegens de antidumpingmaatregelen die gelden voor een aantal grote exportlanden. De aard van het materiaal is daarbij niet relevant. Dat ligt heel anders voor bijvoorbeeld de ILT of de NVWA die zich juist richten op de aard van het materiaal.

Hieronder worden de verschillende toezichthouders op de ketens kort omschreven:

Privaat toezicht:

- Auditors van Europese duurzaamheidssystemen: De ketens waarop de Europese duurzaamheidssystemen toezien zijn weergegeven in het groen.
- Verificateurs: Dubbeltellingverificateurs die bij de productie van biobrandstof bestaande uit dubbeltellend materiaal dubbeltellingverklaringen afgeven en inboekverificateurs die een verklaring afgeven over ingeboekte biobrandstoffen.

Publiekrechtelijk toezicht:

- Belastingdienst/Douane (inclusief FIOD): Ziet toe op alle inkomende stromen van buiten de EU en op een deel van de doorvoer daarvan vanuit het oogpunt van antidumping maatregelen en invoerheffingen. De Belastingdienst valideert op basis van accijnsgegevens de levering tot eindverbruik van bedrijven met een jaarverplichting. Voor de doelgroep van de HEV bedrijven (bedrijven binnen het systeem van hernieuwbare energie voor vervoer) zijn binnen de Belastingdienst het Olie- en Gasteam (Olga-team) en de Douane relevant. Het Olga-team houdt toezicht op de grote olie- en gasbedrijven in Nederland.
- Vertogas: dochteronderneming van de N.V. Nederlandse Gasunie die namens de minister van Economische Zaken de regeling 'Garanties van Oorsprong (GvO) voor hernieuwbaar gas' uitvoert. Bedrijven die gas leveren voor vervoer in Nederland en deze leveringen willen inboeken in het REV, moeten ervoor zorgen dat er garanties van oorsprong worden ingeleverd bij de NEa om de grijs-gaslevering via het net te vergroenen. De garanties van oorsprong mogen door een willekeurige partij in het systeem van Vertogas zijn overgeboekt naar de NEa. In geval van frauduleus handelen, kan Vertogas partijen/certificaten (en dus inboekingen) uit de markt halen. Vertogas kan daartoe bij de handelaar certificaten terugvorderen op basis van de overeenkomst die met de handelaar is afgesloten. Vertogas kan echter geen boetes opleggen omdat zij daartoe niet bevoegd is. Vertogas houdt dan ook geen toezicht, deze bevoegdheid ligt bij de Autoriteit Consument en Markt.
- Inspectie Leefomgeving en Transport (inclusief Inlichtingen en opsporingsdienst, ILT en IOD): Ziet toe op vervoer, inzameling, handel, bemiddeling en grensoverschrijdend transport van afval.

- Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (inclusief Inlichtingen en opsporingsdienst, NVWA en IOD): Ziet toe op vervoer, verwerking en grensoverschrijdend transport van dierlijke bijproducten, op de meststoffenwetgeving en de voedselveiligheid. Vet, botten, huid, wol, slachtafval en ook mest zijn dierlijke bijproducten. Die kunnen op allerlei manieren verwerkt worden tot nuttige producten (bodemverbeteraar, brandstof, leer, gelatine). Alleen als er geen risico is voor de gezondheid van mensen mogen ze terug de voedselketen in. Om dierlijke bijproducten veilig te kunnen verwerken heeft de Europese Unie drie categorieën onderscheiden. Categorie 1-materiaal (hoogste risico) mag alleen worden verbrand en gestort, categorie 3-materiaal (laagste risico) mag onder speciale voorwaarden worden verwerkt tot diervoeder. De NVWA let bij de oorsprongbedrijven (slachterijen, veehouderijen, retail) op het goed kanaliseren van de verschillende categorieën. Verderop in de keten is het vooral belangrijk dat de verschillende categorieën gescheiden worden verwerkt. Net als bij andere industriële verwerking is de traceerbaarheid belangrijk.
- Regionale uitvoeringsdiensten (RUD) en omgevingsdiensten: Regionale uitvoeringsdiensten voeren vergunningverlening en handhaving uit voor provincies en gemeentes. De meest risicovolle bedrijven zijn ondergebracht bij gespecialiseerde omgevingsdiensten. Deze organisaties houden daarmee toezicht, op basis van de verleende vergunning in het kader van de Wet Milieubeheer, op alle schakels in Nederland, met uitzondering van transport.
- Nederlandse Emissieautoriteit (NEa): Ziet toe op de inboek- en dubbeltellingverificatie en neemt (in mandaat) besluiten op dubbeltellingverzoeken voor materialen die niet als dubbeltellend in de regeling zijn opgenomen. Ziet ook toe op de inboeker en kijkt daarbij naar:
 - o Aanwezigheid dubbeltellingverklaring (en eventueel locatiespecifieke beschikking);
 - o Overeenkomen dubbeltellingverklaring met duurzaamheidsverklaring (bijvoorbeeld niet UCO dubbeltellingverklaring gebruiken wanneer er een dierlijk vet duurzaamheidsverklaring bestaat voor de stroom);
 - o Niet méér inboeken als dubbeltellend materiaal dan op grond van de dubbeltellingverklaring mogelijk is;
 - o Niet dubbel gebruik van dubbeltellingverklaringen door verschillende bedrijven binnen Nederland.

Toezicht op de ketens nader bezien

Enkeltellende biobrandstoffen

Op een plantage worden oliehoudende gewassen verbouwd, waaruit vervolgens olie wordt gewonnen. Deze stroom is voor het overgrote deel afkomstig van buiten de EU. Toezicht op alle schakels in deze keten vindt plaats vanuit de door de EU erkende duurzaamheidssystemen.

Op het moment dat gemeld wordt dat de lading de EU binnenkomt, komt de Douane in beeld. Deze controleert aan de hand van de papieren wat de oorsprong van de lading is.

Gebruikt frituurvet

Gebruikt frituurvet wordt bij restaurants ingezameld door diverse vetinzamelaars.

Controle op de ingezamelde stroom in Nederland vindt plaats op grond van de afvalwetgeving en/of op grond van de dierlijke bijproductenregeling door de NVWA, die ook toezicht houdt op handel en bewerking.

Zowel bij de bewerkers als bij de biobrandstoffabrieken liggen mogelijkheden om vanuit de vergunningverlening door het bevoegd gezag (RUD) eisen te stellen aan de binnenkomende stromen. Dit gebeurt nog weinig, maar zou wel de mogelijkheid bieden om meer inzicht te verkrijgen in fysieke stromen.

Dierlijk vet

Slachtafval dat wordt benut voor het produceren van biobrandstof staat bij Nederlandse herkomst onder controle van de NVWA. Bij invoer vanuit andere landen als dierlijk bijproduct is de NVWA bevoegd vanaf het moment van invoer (die aan verschillende, bijvoorbeeld veterinaire, eisen moet voldoen).

Overig afval

De ILT houdt in Nederland toezicht op het overige afval.

Reststromen uit de biobrandstofproductie

Waar het gaat om zaken die via covergisting uiteindelijk over het land kunnen worden uitgereden, of om stromen die worden benut als veevoeder, is de NVWA de toezichthoudende instantie in Nederland. Voor overig afval is de ILT bevoegd. De RUD kan op locatie eisen stellen via vergunningverlening en daarop toezien.

3.4 Conclusies

Op basis van de bespreking in dit hoofdstuk van de biobrandstofketens en het toezicht daarop vallen de volgende conclusies te trekken:

- Het gaat om een zeer complex geheel van wereldwijde ketens die onderling met elkaar samenhangen
- Een deel van de ketens eindigt via mest of veevoeder uiteindelijk in de voedselketen, wat vanuit gezondheids- en milieuoogpunt, het belang van zicht op de ketens en hun onderlinge verwevenheid sterk vergroot.
- Er is niet één toezichthouder die het overzicht of de bevoegdheid heeft over het geheel. De complexiteit in het toezicht is vergelijkbaar met de complexiteit van de wereldwijde ketens zelf.
- De papieren werkelijkheid rondom stromen hoeft vanuit de gehanteerde massabalanssystematiek niet overeen te komen met de fysieke werkelijkheid.
- Dubbeltelling valt niet los te zien van de systematiek rondom duurzaamheidssystemen.
- Er is geen publiekrechtelijke toezichthouder op de duurzaamheidssystemen (niet Europees en niet nationaal).

4 Kwetsbaarheden in het systeem

4.1 Risico's voor ongewenste effecten, misbruik en fraude

De mogelijkheid van dubbeltelling leidt ertoe dat er een economische prikkel bestaat om dubbeltellend materiaal te produceren, te importeren en te benutten voor de productie van biobrandstof. Deze prikkel heeft een positief doel, maar kan leiden tot effecten die niet passen bij de doelstellingen van de regelgever/beleidsmaker. De grens tussen wat nog is toegestaan en wat niet is overigens niet altijd heel scherp te trekken. Om kwetsbaarheden in het systeem te kunnen identificeren, heeft de NEa samen met andere toezichthouders in een bureauonderzoek en een beperkt aantal interviews kwetsbaarheden en risico's op fouten, misstanden en fraude geïnventariseerd. De uitkomst is onderstaand beschreven. Er is geen inschatting gemaakt of en in welke mate hier daadwerkelijk sprake van is.

'Omkatten' van stromen

De schets van de verschillende ketens geeft aan dat het voordelig kan zijn om een stroom uit de ene keten te 'laten verschieten van kleur' en te laten landen in een andere keten. Redenen om dat te doen kunnen zijn:

Meer verdienen door:

- de afzetmarkt voor oliën en vetten te verbreden: hoe meer keuzes er zijn, des te meer winstmogelijkheden er in beeld blijven;
- olie of vet op papier het etiket mee te geven dat het meeste geld oplevert (ongebruikte olie als UCO bestempelen bijvoorbeeld);
- te kiezen voor een benaming van materiaal die toestaat dat het materiaal wordt benut voor de productie van biodiesel én voor bijmenging in een (co)vergister.

Kosten besparen door:

- op papier het land van herkomst zo gunstig mogelijk te kiezen, zodat een eventuele antidumpingheffing niet hoeft te worden betaald. Zo zijn er antidumpingmaatregelen op biodiesel afkomstig uit Canada, de Verenigde Staten, Indonesië en Argentinië;
- een stroom dierlijk vet te laten doorgaan voor plantaardig vet en daardoor veterinaire controles niet te hoeven bekostigen en mogelijk de afzetmogelijkheden te vergroten (bijvoorbeeld door 'wegmengen');
- een naam aan het materiaal te geven die zo min mogelijk afdracht van invoerheffingen met zich mee brengt.

Zoals uit deze opsomming blijkt, gaat het om een combinatie van economische prikkels die voortkomt uit regelgeving, subsidies, belastingmaatregelen, antidumpingmaatregelen en invoerheffingen. De regelgeving rondom dubbeltelling is daarin één van de prikkels die een rol speelt.

Aangezien de duurzaamheidssystemen de bedrijfsinformatie volgen, is het voor een dubbeltellingverificateur/auditor van een duurzaamheidssysteem erg lastig (zo niet onmogelijk) om zicht te houden op werkelijke stromen. Aangezien fysieke stromen en papieren stromen bovendien niet overeen hoeven te komen, is fysiek toetsen niet mogelijk. Bovendien is er geen enkele toezichthouder die vanuit de verantwoordelijkheid voor de totale biobrandstofketens naar de fysieke stromen kijkt.

Hoe stromen om te katten

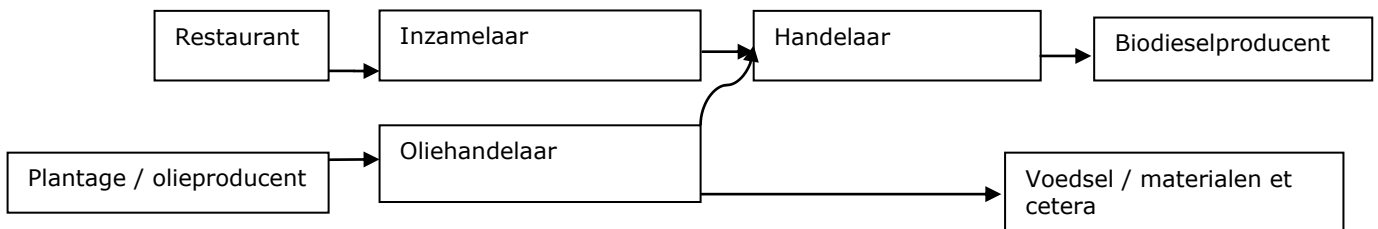
Hieronder worden drie manieren beschreven waarop stromen kunnen worden omgekat, namelijk:

- het materiaal aan te merken als dubbeltellend, terwijl het materiaal in de aard niet 100% dubbeltellend is (gebruikt frituurvet);
- dierlijk vet een andere categorie mee te geven;
- nieuw materiaal aan te merken als dubbeltellend, terwijl het niet om afval of residuen gaat

Ad. a) het materiaal aanmerken als dubbeltellend, terwijl het materiaal in de aard niet 100% dubbeltellend is (gebruikt frituurvet)

Doelstelling van de regelgeving rondom dubbeltelling is het stimuleren van het gebruik van afvalproducten en residuen voor de productie van biobrandstof. Dit om te voorkomen dat teveel landbouwgrond wordt ingezet voor productie van biobrandstof in plaats van voor voedselproductie. Hoewel de bedoeling van de regelgever helder is, laat de omschrijving in de tabellen van wat dubbeltellend materiaal is, ruimte voor ongewenst gedrag. Zo is er geen heldere definitie opgenomen van wat 'gebruikt frituurvet' is. Daarmee wordt het mogelijk om een stroom als 'gebruikt' te betitelen, terwijl die stroom slechts in beperkte mate daadwerkelijk is gebruikt. *Gebruikte frituurolie* ontstaat volgens de omschrijving in tabel 1 van de Regeling 'bij het frituren van plantaardige of dierlijke producten in plantaardige olie of dierlijke vetten'. Maar wanneer is een olie voldoende gebruikt om de hoedanigheid 'gebruikt frituurvet' te krijgen? Is het al voldoende dat de olie niet ongebruikt is? Is de olie al gebruikt indien een ongebruikte olie deels met een gebruikte olie aangelengd wordt?

In onderstaande figuur staan twee ketens beschreven: die van de dubbeltellende stroom gebruikt frituurvet en die van een andere stroom niet gebruikte oliën.



Figuur 6: Twee verschillende ketens

Het effect van dubbeltelling is dat gebruikte frituurvetten een hogere prijs hebben dan zonder de dubbeltellingregeling het geval zou zijn. De prijzen in de bovenste keten kunnen daarmee interessant worden voor het vergroten van hun afzetmarkt voor handelaren in gewone olie, zoals in de onderste keten. Er zijn overigens, naast de economische prikkel vanuit dubbeltelling, meer voordelen verbonden aan het aanbieden van (bijna) niet gebruikt materiaal als afval/restmateriaal, te weten:

- het materiaal kan dubbeltellen en levert daarmee op de brandstoffenmarkt geld op;
- aangezien het materiaal (bijna) niet gebruikt is, voldoet het gemakkelijk aan de kwaliteitseisen die biobrandstoffenfabrikanten stellen (wat veel minder geldt voor echt gebruikt materiaal, daar is eerst een opwerking of menging nodig en dat brengt kosten met zich mee);
- de productieketen hoeft niet gecertificeerd te zijn;
- de berekening van broeikasgasemissies in de keten begint pas bij de inzamelaar. Door de groeiende nadruk op emissiereductie in het Europese beleid is dit een punt dat zeker in de toekomst interessant wordt;
- wanneer het materiaal uit het buitenland komt, kunnen er ook nog voordelen bestaan door verschil in invoerrechten of het ontlopen van antidumpingmaatregelen.

Gezien de onhelderheid in de definities, is het voorstelbaar dat partijen in de markt nauwelijks gebruikte olie of gemengde stromen aanmerken als gebruikt frituurvet. Waarborgen om deze ongewenste ontwikkeling tegen te gaan, zijn slechts in beperkte mate aanwezig. Het verwerken van gewone oliën als afvalolie is vanuit het beschermen van mens en milieu geredeneerd geen probleem, waardoor toezichhouders zich hier niet automatisch op zullen richten.

Ad. b) dierlijk vet een andere categorie meegeven

Ook dit is een vorm van 'omkatten'. In Nederland wordt bij dierlijke vetten onderscheid gemaakt tussen categorieën 1, 2 en 3 op basis van risico's voor gezondheid en milieu. Daarbij is categorie 1 de categorie met het hoogste risico. Per categorie is bepaald op welke manier het dierlijke bijproduct verwerkt moet worden en welke bestemming het mag hebben. Zo kan een dierlijk bijproduct bijvoorbeeld worden vernietigd, omgezet tot brandstof of verwerkt tot diervoeder. Dierlijke vetten in categorie 3 zijn geschikt voor alternatieve toepassingen, zoals diervoeder of als grondstof voor de oleochemie. Deze vormen daarmee geen grondstof voor dubbeltellende biobrandstof. Voor categorie 1 en 2 kan dat wel het geval zijn. Categorie 2 materiaal mag (deels en soms pas na verwerking) worden uitgereden op het land. Dat mag niet bij categorie 1 materiaal.

In niet-Europese landen, van waaruit dierlijke vetten naar Europa worden geëxporteerd, wordt dit onderscheid in categorieën echter niet (altijd) gemaakt. De claim, die bij import van dierlijke vetten wordt gemaakt, dat het materiaal "niet categorie 3" dierlijke vetten betreft, kan daarom niet worden onderbouwd en kan onterecht zijn. Indien deze claim niet wordt onderbouwd met als doel de vraag te omzeilen of deze niet-Europese dierlijke vetten een alternatieve toepassing kunnen hebben, is er sprake van fraude en kan dit leiden tot onterechte volumes dubbeltellende biobrandstof. Daarnaast bestaat er risico voor het niet zorgvuldig behandelen van met name categorie 1 materiaal (zie ook onder het volgende kopje) met eventueel gevolgen voor milieu en gezondheid van mens en dier.

Ad. c) nieuw materiaal aanmerken als dubbeltellend, terwijl het niet om afval of residuen gaat

Zoals beschreven in hoofdstuk 3, is het mogelijk om een verzoek in te dienen bij de NEa om een residu/afvalstroom, die niet is genoemd in de tabellen van dubbeltellend materiaal, wel aan te laten merken als dubbeltellend. Aangezien deze verzoeken vanuit de hele wereld kunnen worden gedaan en de toetsing of iets een afval/residu is dient te gebeuren op basis van de lokale afvalstoffenwetgeving, bestaat het risico dat er materialen op de lijst verschijnen die in Nederland of de EU niet zouden zijn betiteld als afval of residu (aangezien ze nog een andere bestemming kunnen krijgen).

Dubbel claimen in meerdere landen

In Nederland dient voor het ontvangen van een dubbele hoeveelheid HBE's bij inboeking een verklaring van een dubbeltellingverificateur te worden overlegd, waaruit blijkt dat het om het inboeken van een dubbeltellende biobrandstof gaat. Er is echter geen centraal systeem waarin de dubbeltellingverificateur kan zien of de partij waarover hij zijn verklaring afgeeft al eerder door een andere verificateur van een verklaring is voorzien. Dat maakt het mogelijk om dezelfde partij biobrandstof van meerdere verklaringen te laten voorzien. Het aanbieden van die twee verklaringen in Nederland zelf zou waarschijnlijk opvallen, maar wanneer deze twee verklaringen in verschillende landen worden benut, is het de vraag of dergelijke gebreken aan het licht zouden komen, omdat tussen lidstaten en tussen verificateurs onderling en tussen duurzaamheidssystemen nauwelijks informatie-uitwisseling plaatsvindt.

Ongewenste stoffen in het milieu

Zoals uit de schets van de biobrandstofketens blijkt, zijn er meerdere stromen die via de covergister uiteindelijk deels terecht komen (via het uitrijden van digestaat) op het land. Covergisting wordt gestimuleerd via dubbeltelling en door subsidies voor gebruik van mest voor energieproductie

(wanneer er sprake is van subsidie mag overigens niet dubbel worden geteld). Daardoor is de markt voor het bijmengen in covergisters sterk gegroeid.

De ILT en de NVWA hebben over UCO en over gemengde stromen van dierlijke en plantaardige vetten gezamenlijk signalen⁸ afgegeven die concluderen dat op dit moment niet helder is wie voor deze stromen het bevoegde gezag is. Dat levert een aantal (milieu- en gezondheids)risico's op:

- Het digestaat dat als meststof wordt verhandeld kan ongewenste stoffen bevatten, denk aan zware metalen en pathogeen risicovol dierlijk materiaal.
- Onbekende mengsels kunnen leiden tot ongewenste drukopbouw binnen de installaties, wat tot ongecontroleerd gas-(ontploffingsgevaar) en schuimuitstroom leidt.
- Er kunnen ongewenste gassen worden gevormd met gevolgen voor de luchtkwaliteit door emissies.
- Mengstromen kunnen als afval de EU worden binnengebracht, zodat veterinaire keuringen aan de buitengrenzen van de EU niet vereist zijn, waardoor pathogeen risicovol dierlijk materiaal ongezien de EU binnen kan komen.
- Mengstromen kunnen binnen de EU als dierlijk bijproduct worden getransporteerd zodat de EVOA-verplichtingen worden omzeild, waardoor afval mogelijk niet op milieuhygiënische wijze wordt verwerkt.
- Mengstromen kunnen binnen de EU als afval worden getransporteerd zodat de intracommunautaire verplichtingen rondom dierlijke bijproducten (onder andere traces, toestemmingen, et cetera) niet van toepassing zijn, waardoor mogelijk risicovolle dierlijke bijproducten naar andere landen worden overgebracht.
- Mengstromen en UCO's worden als afval afgevoerd naar afvalinrichtingen die daarvoor niet vergund zijn; Dat kan ertoe leiden dat pathogene stoffen ongemerkt weer in de voedselketen of het milieu terecht kunnen komen.
- Mengstromen worden als dierlijk bijproduct afgevoerd naar inrichtingen die dergelijk materiaal niet kunnen of mogen ontvangen gezien het risico van het materiaal.

Belangrijke stromen van UCO en residuen vanuit de bewerking van UCO gaan richting biodieselfabrieken en covergisters. UCO kan ook nog belanden bij afvalverwerkers. Handelaren in gebruikt frituurvet hebben de keuze in wat ze met het materiaal doen. Een logische handelswijze is het zuiveren van het vet, zodat het gezuiverde deel voldoet aan de kwaliteitseisen van de biobrandstoffabrieken. Wat er overblijft aan niet meer verder te zuiveren olie kan vervolgens (deels) richting de covergisting worden afgevoerd en daarmee alsnog een waarde krijgen voor de handelaar. Het gaat hier dus om het meest verontreinigde deel van het gebruikte frituurvet dat uiteindelijk na vergisting als digestaat wordt uitgereden over het land. Ook kan het gebruikte frituurvet worden afgevoerd naar een afvalverwerker. Als aan het frituurvet dierlijk materiaal is toegevoegd, dan kan het gebeuren dat pathogene stoffen ongezien in de voedselkringloop/het milieu terecht komen. Een andere mogelijke handelswijze is het vermengen van gebruikt frituurvet met meer zuivere olie, om aan de kwaliteitseisen van de biodieselfabrieken te voldoen. Op beide manieren komt ook een deel van het gebruikte frituurvet uiteindelijk in het digestaat van een covergister terecht. Covergisting is vooral gegroeid door SDE subsidies, waarmee dubbeltelling van het gas is uitgesloten. Het kan dus voordelig worden om gebruikt frituurvet deels te verwerken tot dubbeltellende biobrandstof en deels te benutten in de covergisting. Gezien de door de toezichthouders gesignaleerde risico's is het de vraag of dit een gewenste uitkomst is.

Verduurzaming van niet duurzaam materiaal

Voor een afvalstof geldt dat er sprake is van een duurzame keten wanneer er sprake is van een keten

⁸ Toezichtssignaal UCO en Toezichtssignaal mengsels afval en dierlijke bijproducten (11/11/2014)

onder een Europees duurzaamheidssysteem vanaf het inzamelpunt tot aan de levering aan vervoer. De grondstof van de afvalstof hoeft niet duurzaam geproduceerd te zijn. Bij de totstandkoming van de duurzaamheidscriteria voor de RED is hiervoor betrekkelijk weinig aandacht geweest, omdat de discussie zich toespitste op de eisen aan duurzame productie. Het betekent dat het mogelijk en zelfs waarschijnlijk is dat een groot deel van het gebruikte frituurvet oorspronkelijk afkomstig is uit een niet gecertificeerde keten. Dit is toegestaan.

Link met handel in HBE's

Naast de beschreven risico's in de fysieke markt bestaat er een relatie met de markt in HBE's. Hogere prijzen in die markt zullen het gebruik van dubbeltellende brandstoffen stimuleren. De markt voor HBE's kent dit jaar naar verwachting een omvang van rond de 170 miljoen euro (uitgaande van een gemiddelde prijs van rond de 6 euro per HBE). De NEa voert de komende maanden een eerste onderzoek uit naar het functioneren van de HBE-markt.

4.2 Kwetsbaarheden in toezicht

In de voorgaande paragraaf is beschreven hoe het Europese systeem rondom het stimuleren van biobrandstoffen en het nationale systeem rondom dubbeltelling kunnen zorgen voor ongewenste prikkels in de markt en daarmee voor mogelijk ongewenste effecten of mogelijk zelfs fraude. De vraag die dan rijst, is in hoeverre het toezicht op deze kwetsbaarheden is georganiseerd. Biedt dat voldoende tegenwicht om de kwetsbaarheden te verminderen?

Een groot deel van de ketens is buiten beeld van het publiekrechtelijke toezicht in Nederland

Veel van de grondstoffen voor biobrandstoffen en veel van de biobrandstoffen zelf komen van buiten Nederland en zelfs van buiten de EU. Daarmee is het grootste deel van de ketens niet in beeld.

Geen enkele toezichthouder overziet het gehele veld

Zoals blijkt uit de schets van de biobrandstofketens en het toezicht daarop, is er geen enkele toezichthouder die alle ketens of de verschillende schakels in ketens overziet. Aangezien de kwetsbaarheden vooral gaan over het 'verschieten van kleur' van een bepaalde materiaalstroom door de ketens heen, is dit een grote kwetsbaarheid in het toezicht zelf.

Het scheiden van de papieren van de fysieke werkelijkheid, maakt het bijna onmogelijk om toezicht te houden op stromen

Gezien de geschetste risico's zou het nuttig zijn dat toezichthouders door middel van monsternamen kunnen bepalen of de aangeboden materiaalstroom bijvoorbeeld echt gebruikt frituurvet bevat. Echter, de Europese regelgeving staat toe dat stromen worden gemengd en vervolgens weer worden gesplitst, waarbij de papieren bij de gesplitste stromen niet meer overeen hoeven te komen met de werkelijke fysieke samenstelling van de stroom. Zolang de massabalans maar klopt. Deze scheiding van de papieren van de fysieke werkelijkheid maakt het moeilijk om goed toezicht te houden. Een monsternamen op een inkomende stroom is niet voldoende, die monsternamen zouden door de gehele keten moeten worden gedaan en steeds naast de massabalans moeten worden gelegd. Aangezien het hier om wereldwijde stromen gaat, is dat praktisch onmogelijk.

Er is sprake van onduidelijkheid in het toezicht: wie ziet waar op toe?

Op twee belangrijke onduidelijkheden zijn eerder in gezamenlijkheid door de ILT en de NVWA signalen afgegeven aan de beleidsdepartementen IenM en EZ: over UCO en over gemengd materiaal (afvalstoffen en dierlijke bijproducten). In paragraaf 5.1 zijn daarvan de belangrijkste milieu- en gezondheidsrisico's geschetst. Deze risico's zijn extra groot, aangezien op dit moment niet helder is welke toezichthouder welke stromen mag controleren.

Rondom UCO bepaalt de regelgeving wanneer het gaat om dierlijke bijproducten⁹ en wanneer om afval¹⁰. De inspecties geven aan dat:

- er een overlap bestaat tussen de afvalstatus en de dierlijke bijproductenstatus indien dierlijke (= niet 100% plantaardige) UCO's¹¹ bestemd zijn voor omzetting in biogas (vergisting) of voor compostering; in dergelijke gevallen is het dus de vraag welke regelgeving van toepassing is en welke autoriteit het bevoegde gezag;
- dierlijke (= niet 100% plantaardige) UCO's die afkomstig zijn van internationaal opererende partijen, of die bestemd zijn voor diervoeder of voor bepaalde soorten verwerking zoals sterilisatie en biodieselproductie, vallen onder de dierlijke bijproductenregelgeving¹² en dat daarvoor de NVWA het bevoegde gezag is.
- de Europese Commissie als standpunt uitdraagt dat bedrijven zelf mogen kiezen of ze hun dierlijke UCO's als afval of als dierlijk bijproducten willen aanmerken in het begin van de keten. De gekozen kwalificatie blijft vervolgens de gehele keten op het materiaal van toepassing. Dit geldt ook voor:
 - o het bezinsel (tankbodem) van UCO's dat ontstaat bij (verwarmde) opslag van UCO's en in de praktijk wordt afgevoerd voor de omzetting in biogas;
 - o residuen zoals glycerol, vrije vetzuren en kaliumsulfaat;
 - o resterende materialen die ontstaan bij de verwerking van UCO's tot biodiesel.
- dit standpunt van de Europese Commissie is niet handhaafbaar: als bedrijven vrijelijk kunnen kiezen welk label ze op UCO plakken heeft dat tot gevolg dat twee qua herkomst, samenstelling en verwerking identieke partijen, twee verschillende kwalificaties kunnen hebben.

Deze onduidelijkheid zorgt ervoor dat toezichthouders niet effectief kunnen toezien en niet kunnen handhaven bij transport van UCO. Dat maakt deze stroom en de inzet daarvan in verschillende ketens extra kwetsbaar.

Voor mengsels van afvalstoffen en dierlijke bijproducten is het signaal dat de regelgeving uitgaat van zuivere stromen (uitsluitend afval of dierlijke bijproducten) en niet voorziet in mengstromen. Daardoor is niet duidelijk welke regelgeving van toepassing is en wie er op toeziet. Dit maakt dat de toezichthouders op deze mengsels niet effectief kunnen toezien en handhaven.

Bij fraude schieten duurzaamheidssystemen en verificatie tekort

Het systeem van duurzaamheidssystemen en verificatie geeft evenmin een sluitende waarborg. Het gaat immers om een combinatie van het gebruik van een certificeringssysteem, waarin de schakel van de gecertificeerde duurzaamheidsketen, tevens belanghebbende, zelf bepaalt wat de aard van de grondstof was, en een verificatiesysteem, waarin de verificateur zich achteraf, op basis van de gegevens van het gehanteerde duurzaamheidssysteem, een oordeel moet vormen over de aard van de grondstof en de verhouding van de gebruikte grondstof en de geproduceerde biobrandstof. De inzamelaar is onderdeel van een duurzame keten en is bevoegd bewijzen van duurzaamheid af te geven aan een biobrandstofproducent, die deze bewijzen voor waar mag aannemen. De controle

⁹ Zie artikel 2 lid 2 sub g) Verordening (EG) 1069/2009

¹⁰ Zie artikel 2 lid 2 sub b) Richtlijn 2008/98/EU en artikel 10.1a lid 1 sub h) onder 1° Wet milieubeheer

¹¹ Dierlijke UCO's zijn niet 100% plantaardig UCO's: frituurvetten of oliën, waarin producten van dierlijk oorsprong zijn gefrituurd, gebakken of gebraden.

Plantaardige UCO's zijn 100% plantaardige UCO's: frituurvetten of oliën, waarin uitsluitend plantaardige producten zijn gefrituurd of gebakken. Vooral afkomstig uit industriële productie van voorgebakken producten zoals patat.

¹² Zie artikel 2 lid 2 sub g) Verordening (EG) 1069/2009; biodieselproductie valt volgens NVWA onder de scope van artikel 15 lid 1 eerste alinea onder b) van die verordening.

hierop verloopt via de duurzaamheidssystemen die op grond van audits de massabalans beoordelen. Deze audits zijn gebaseerd op de administratie die door de gecertificeerde partijen zelf wordt overlegd. Een dubbele boekhouding is via een dergelijke audit niet goed boven tafel te krijgen. De verificateur baseert zich vervolgens op deze gegevens bij de uitvoering van zijn werkzaamheden.

Dubbeltellingverificatie is kwetsbaar

De dubbeltellingverificatie beziet de massabalans en het productieproces bij het bedrijf die de dubbeltellingverificatie aanvraagt. Voor het goed uitvoeren van een dubbeltellingverificatie is zowel gedegen technische kennis vereist (om te kunnen beoordelen of het productieproces inderdaad de uitkomsten oplevert zoals het bedrijf die in de boekhouding verantwoordt), als gedegen kennis van de accountancy (om de papieren stroom goed te kunnen beoordelen en het beoordelen van de materialiteitsgrens goed te kunnen uitvoeren).

Er zijn in Nederland drie instanties die dubbeltellingverificatie aanbieden, met gezamenlijk vier verificateurs. Het verenigen in één persoon van zowel voldoende technische kennis als voldoende accountancy kennis is een grote opgave. Het inzetten van meerdere mensen brengt hoge kosten met zich mee (gezien de beperkte markt voor dubbeltellingverificatie zijn de kosten relatief hoog). Gesprekken met verificateurs en met de Raad voor Accreditatie wijzen er op dat met name de kennis rondom zaken als assurance (onder welke voorwaarden er kan worden gesproken van voldoende mate van zekerheid) aandacht behoeft. Daarmee is ook de objectiviteit van onderzoeken lastiger te waarborgen. Doordat er weinig verificatie-instellingen zijn, komt de verificateur vaak bij producent én handelaar in verschillende rollen (auditor voor een duurzaamheidssysteem, dubbeltellingverificateur, inboekverificateur). Voor ketencertificatie en verificatie zouden eigenlijk aparte partijen moeten worden ingeschakeld, maar dit zou hogere kosten met zich meebrengen.

Een reëel probleem dat verificateurs ook zelf ervaren, is dat ze niet van elkaar kunnen zien door welke producenten ze worden ingehuurd. Daarmee bestaat het risico dat een bedrijf meerdere verificateurs inhuurt, die verklaringen afgeven voor dezelfde stroom. Een nationaal register dubbeltellingverklaring beperkt dit risico, hoewel een dergelijk register vragen rondom concurrentieverhoudingen oproept.

Een ander reëel probleem dat verificateurs benoemen, is de wereldwijde markt voor oliën en vetten en het transport via scheepvaart, waarbij ladingen worden gemengd, gelost, juist weer aan boord genomen, et cetera. Daardoor is het zeer ondoorzichtig wat het land van herkomst is van een lading. Op verklaringen staan regelmatig hele lijsten met landen. Dat maakt het afgeven van verklaringen met een redelijke mate van zekerheid moeilijk. Daarnaast zijn contracten vaak opgesteld in verschillende talen, wat het moeilijk maakt om ze inhoudelijk goed te kunnen checken.

4.3 Conclusies

Dubbeltelling is in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat er een verschuiving plaats kan vinden van eerste generatie biobrandstoffen naar nieuwe generaties (geavanceerde) biobrandstoffen die afval en residuen benutten.

Gezien de kwetsbaarheden die in dit hoofdstuk staan beschreven en de reële kans dat deze kwetsbaarheden ook tot ongewenste effecten of zelfs tot fraude leiden, is het verstandig de vraag op te werpen in hoeverre de regelgeving en het toezicht daarop daadwerkelijk leiden tot deze beoogde verschuiving.

Er is sprake van een combinatie van financiële prikkels en van risico's op fouten, misstanden en fraude zonder grote 'pakkans'.

De kwetsbaarheden nog eens op hoofdlijnen geschetst:

Complexiteit van de ketens

De verhandeling van een partij biomassa verloopt vaak via verschillende aanbieders en afnemers op de brandstoffenmarkt. Tijdens de handel wordt veelvuldig gebruik gemaakt van blanding (samenvoeging) en splitsing van partijen biomassa. De massabalans die aanbieders van biobrandstof bijhouden moet garanderen dat er evenveel biobrandstof in de keten gaat als er uit komt. De handel in biobrandstoffen verloopt vaak via meerdere landen. Er kunnen verschillende duurzaamheidssystemen betrokken zijn bij de borging van duurzaamheid in de verschillende schakels in de keten. Verschillende duurzaamheidssystemen kunnen verschillende eisen stellen. Door deze vele schakels in de keten zijn er veel aangrijpingspunten waardoor ongewenste effecten als fouten, misstanden of zelfs fraude kunnen ontstaan. Ook kan het voorkomen dat de eisen die in verschillende schakels in de keten worden gesteld niet op elkaar aansluiten, waardoor ongewenste situaties ontstaan.

Complexe wetgeving en verantwoordelijkheidsverdeling, veel verschillende toezichthouders

Het grootste deel van de ketens is niet in zicht bij een publiekrechtelijke toezichthouder, omdat die buiten Nederland en vaak zelfs buiten de EU ligt. Er is sprake van meerdere publieke toezichthouders en meerdere private partijen. Daarbij is niet altijd scherp welke wetgeving leidend is. Wetgeving en subsidies vanuit verschillende hoeken geven prikkels aan het systeem die tot ongewenste effecten kunnen leiden. Daarin ontbreekt het inzicht en overzicht. Doordat de prioriteiten vanuit de verschillende regelgeving fundamenteel verschillen (afvalwetgeving voorkomt vooral dat afval niet buiten de juiste kaders wordt verwerkt, dubbeltelling is een prikkel om stromen juist binnen de afvalwetgeving te krijgen) is publiekrechtelijk toezicht op dit moment niet voldoende om de ketens goed te overzien. Om adequaat toezicht op de naleving te kunnen uitoefenen, zijn duidelijke regels nodig. Die ontbreken nu op onderdelen. De flexibiliteit en vrijheid binnen het privaatrechtelijke systeem kan conflicteren met de behoefte aan houvast bij bestrijding van ongewenste effecten (waaronder ook mogelijke fraude) vanuit de publiekrechtelijke taak. Er ontbreekt Europees toezicht op de private systemen. Door het ontbreken van ketenverantwoordelijkheid kunnen ongewenste effecten in één van de schakels doorwerken in de gehele keten en zodoende groot effect sorteren.

Geen zicht op de fysieke stromen

Als geschetst bestaat de mogelijkheid om via blanding en splitsing de fysieke eigenschappen van (grondstoffen voor) biobrandstoffen te veranderen, onder de voorwaarde dat de massabalans van de verkopende partij blijft kloppen. Dit maakt een fysieke check onmogelijk.

5 Aanbevelingen

5.1 Inleiding

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat het systeem erg kwetsbaar is, zowel voor ongewenste effecten en zelfs voor misbruik en fraude. Ook de handhaafbaarheid is onvoldoende. De optelsom daarvan betekent dat het de vraag is of de beleidsdoelstellingen daadwerkelijk worden behaald. In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan om de risico's voor misbruik en fraude te verminderen en de handhaafbaarheid te vergroten.

Uit de analyse in hoofdstuk 5 blijkt dat eenvoudige oplossingen voor de gesignaleerde risico's niet bestaan. Omdat de dubbeltellingregeling nationaal beleid is kan de Nederlandse overheid hier zelf verbeteringen in aanbrengen. Deze stappen worden in 6.2 beschreven. Echter, de dubbeltellingregeling is geënt op de duurzaamheidssystematiek. Het verbeteren van de betrouwbaarheid hiervan vergt Europese afstemming en betekent in meer of mindere mate fundamentele aanpassingen van het huidige systeem van duurzaamheidsketens en biobrandstoffen. Deze aanbevelingen worden in paragraaf 6.3 besproken. De in dit hoofdstuk genoemde maatregelen zijn geïnventariseerd vanuit het perspectief van het verminderen van de fraudegevoeligheid rond dubbeltelling en het verbeteren van de handhaafbaarheid, waarbij kort de mogelijke consequenties (bijvoorbeeld in termen van kosten) worden aangestipt. De vraag welke aanbevelingen worden geïmplementeerd vergt uiteraard een beleidsmatige afweging, waarin ook andere aspecten moeten worden meegenomen.

5.2 Nationale regelgeving voor dubbeltelling

Voor het ministerie van IenM zijn op korte termijn met name de volgende stappen aan te bevelen om de kans op ongewenste effecten en eventueel misbruik en fraude met dubbeltelling te beperken:

Verminder stimulans voor fraudegevoelige stromen.

Het bijmengen van brandstof uit afval en residuen wordt momenteel via nationale regelgeving gestimuleerd. De stimulans is in Nederland groter dan in de meeste andere Europese landen. Naast het feit dat sommige lidstaten helemaal geen dubbeltellingsregeling voor bedrijven kennen, zijn er ook landen die de hoeveelheid dubbel te tellen brandstof hebben gemaximeerd. Dat is in Nederland niet het geval, waardoor er met name veel UCO naar Nederland komt. Deze prikkel kan worden verminderd door de regeling rondom dubbeltellende brandstoffen in de huidige vorm af te schaffen en te kiezen voor een regeling die de meest fraudegevoelige stromen (met name UCO) niet of veel minder stimuleert. Dit kan door de gehele dubbeltellingregeling af te schaffen (dus bedrijven krijgen voor geen enkele grondstof meer recht op dubbeltelling) of door alleen de meest risicovolle materialen (met name UCO) uit te sluiten van de mogelijkheid tot dubbeltelling. Ook kan overwogen worden af te zien van de mogelijkheid voor bedrijven om op aanvraag dubbeltellende materialen toe te voegen, gelet op de uitvoeringstechnische problemen die de beoordeling hiervan met zich meebrengt, zoals benodigde kennis van lokale afvalwetgeving en marktinformatie. Dit heeft slechts zeer beperkt negatieve gevolgen voor bedrijven omdat de omvang van laatstgenoemde stromen minimaal is.

Voorkom daarbij dat via een alternatief systeem alsnog gevoelige stromen te veel gestimuleerd worden. Uiterlijk 2020 moet de Richtlijn indirect landgebruik (ILUC-richtlijn) worden geïmplementeerd waarbij een maximum van 7% of lager aan conventionele biobrandstoffen en een (indicatieve) subdoelstelling voor meest geavanceerde biobrandstoffen moet worden ingesteld (waarbij de politieke wens bovendien is dit eerder dan 2020 te doen). Ook de Richtlijn brandstofkwaliteit (FQD) stimuleert

in 2020 geavanceerde biobrandstoffen middels sturing op CO₂. Houdt in de beleidsmatige keuze rond de vaststelling van het maximum percentage voor conventionele biobrandstoffen rekening met de stimulerende werking die uit zal gaan van een laag percentage. Met een erg ambitieuze doelstelling op het beperken van conventionele brandstoffen wordt via de achterdeur een grote prikkel voor de fraudegevoelige stromen geïntroduceerd. Maak in de vaststelling van de maximale bijdrage van conventionele biobrandstoffen een realistische afweging tussen het te bereiken beleidsdoel rond hernieuwbare energie enerzijds en het voorkomen van te grote prikkels voor het gebruik van UCO anderzijds.

Versterk samenwerking binnen de nationale overheid en tussen overheid en privaat toezicht

Goede samenwerking en afstemming tussen de verschillende betrokken overheidspartijen is essentieel om de geconstateerde problemen aan te pakken. Een optimale afstemming tussen de beleidsdoelen en de daarop toegespitste wetgeving is daarbij essentieel. Draag een interdepartementale werkgroep op om de aanbevelingen op dit vlak uit te werken en te implementeren; betrek (kennis van) de toezichthouders hierbij. Het inrichten van een vergelijkbare werkgroep op Europees niveau (actiehouders is de Europese Commissie) is eveneens aanbevelenswaardig.

Parallel aan het nader uitwerken van de mogelijke verbeteringen van het systeem kan de naleving binnen het huidige systeem worden vergroot door nauwere samenwerking en afstemming tussen de verschillende toezichthouders en opsporingsdiensten. Hierin kan de NEa zelf ook een rol spelen. Dit kan 'low profile' starten met informatie-uitwisseling en zich later verder doorontwikkelen bijvoorbeeld in de vorm van gerichte, gezamenlijke controles. Dit vergt gezamenlijke prioriteitstelling van de toezichthouders in opdracht van de betrokken departementen.

Betrekt daarbij ook de (dubbeltelling)verificateurs. De NEa kan, eventueel samen met de RvA, nauwer contact onderhouden met dubbeltellingverificateurs en auditors van duurzaamheidssystemen, waarbij eventuele nieuwe signalen vanuit de markt besproken kunnen worden en risico's gezamenlijk inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Onderzoek de mogelijkheden om tot betere informatie-uitwisseling te komen, bijvoorbeeld door signalen dat er bij een schakel in de keten dingen mis gaan onder strikte voorwaarden te delen met verificateurs en auditors, zodat zij hun audits kunnen aanscherpen en verbeteren. Hier zal echter goed gezien moeten worden of en onder welke voorwaarden dit kan gelet op de rolverdeling en de gevoeligheid van het delen van bedrijfsinformatie.

Vergroot de verantwoordelijkheid van bedrijven die dubbeltelling claimen

Binnen het Nederlandse systeem, waarbij gebruik gemaakt wordt van het HBE register, kan overwogen worden ketenaansprakelijkheid voor de inboeker te introduceren voor het claimen van dubbeltelling. Op dit moment is zowel voor het aantonen van duurzaamheid als van dubbeltelling een inboeker met bijbehorende certificaten gevrijwaard van eventuele fouten/fraude die eerder in de keten zijn opgetreden. Aangezien de systematiek voor het aantonen van dubbeltelling – in tegenstelling tot het aantonen van duurzaamheid – nationaal geregeld is, zou daarvoor een ketenverantwoordelijkheid geïntroduceerd kunnen worden. Op andere terreinen (bijvoorbeeld bij de belastingwetgeving, waarbij de accijnsplichtige ook verantwoordelijk wordt gehouden voor eventuele fouten in de keten daarvoor) is in een dergelijke ketenaansprakelijkheid al voorzien. Hoewel de handhaving van een dergelijke maatregel complex is, kan er een zekere mate van afschrikkende werking vanuit gaan.

5.3 Europese regelgeving voor duurzaamheid

Bovenstaande aanbevelingen beperken zich tot het verminderen van de stimulans of prikkel om te frauderen en het verbeteren van de naleving binnen het huidige systeem van (Europese) regelgeving en mondiale duurzaamheidssystemen. Om de risico's op fraude verder terug te dringen zijn meer fundamentele maatregelen nodig, die gericht zijn op het aantonen van duurzaamheid. Dit vraagt versterking van Europese regelgeving rond duurzaamheidssystemen. Nederland is hier veelal afhankelijk van Europees draagvlak om de maatregelen te realiseren. Tegelijkertijd zijn de aanbevelingen des te meer van belang nu Europa middels de verplichtingen uit de ILUC-richtlijn de inzet van niet conventionele biobrandstoffen blijvend zal stimuleren.

Verbeter mogelijkheden voor publiekrechtelijk toezicht en handhaving

Dit werkveld lijkt onvoldoende geschikt om alleen voort te bouwen op privaatrechtelijk toezicht. In een markt waar vooral compliance de drijfveer is om te certificeren is het het overwegen meer dan waard om tot meer overheidstoezicht over te gaan. Dat kan bijvoorbeeld door een combinatie van een Europese toezichthouder op Europese duurzaamheidssystemen en nationale toezichthouders rondom biobrandstoffen. Op deze manier is elke schakel in de keten in beeld bij een toezichthouder en kunnen deze schakels ook daadwerkelijk worden gecheckt bij eventuele vermoedens van fraude.

Knelpunt hierbij is dat duurzaamheidssystemen veelal mondiaal opereren wat publiekrechtelijk toezicht praktisch gezien onmogelijk maakt. Vanuit dat oogpunt volgt de overweging om de aanvoerketens voor geavanceerde biobrandstoffen of niet conventionele biobrandstoffen te beperken tot binnen de EU. Daarmee zijn op Europees niveau de ketens van begin tot eind in beeld en kan het toezicht daarop worden ingericht. Of en op welke manier dit mogelijk is binnen de kaders van de WTO en hoe zich dit verhoudt tot de omvang van het potentiële Europese aanbod dient hierbij te worden uitgezocht. Binnen deze quick scan ontbrak de tijd om dit uit te diepen. Een minder vergaand alternatief is het beperken van de vereiste dat een keten volledig binnen Europa plaatsvindt tot de meest fraudegevoelige stromen, zoals UCO.

Publiek toezicht kan ook worden versterkt door nadere regels te stellen omtrent de huidige duurzaamheidssystemen, zodat meer zicht op het gebruik hiervan ontstaat. Denk daarbij aan regels omtrent transparantie of te verbieden dat binnen een keten met meerdere duurzaamheidssystemen wordt gewerkt. Wanneer een keten binnen de één duurzaamheidssysteem valt, beperkt dat de mogelijkheden voor (ongezien) 'omkatten' van stromen.

Vergroot de traceerbaarheid

Start certificering bij de bron

Duurzaamheidssystemen starten de certificering van UCO bij het inzamelpunt en dus niet bij de gebruiker van het frituurvet zelf. Duitsland vereist aanvullend zelfdeclaraties van de gebruikers waarin wordt aangegeven dat sprake is van gebruikt frituurvet om de kans te verkleinen dat ongebruikt frituurvet ingezet wordt of dat frituurvet alleen wordt gebruikt/vervuild, met als doel het te kunnen inzetten als biobrandstof. Analooq hieraan kan in de Europese regels voor duurzaamheidssystemen vastgelegd worden dat de certificering van UCO moet starten bij de bron (restaurants) of dat bewijsmiddelen van het gebruik van frituurvet door het inzamelpunt aan de auditor moeten kunnen worden overlegd. Nederland kan er ook voor kiezen dit (net als Duitsland) te introduceren voor de nationale regelgeving rond dubbelstelling.

Koppel administratieve controle weer aan fysieke werkelijkheid

De duurzaamheidssystemen leunen volledig op administratieve controle. Het is complex om terug te kijken naar wat er in de verschillende schakels in de keten is gebeurd. Wanneer er stromen worden gemengd en gesplitst staat het massabalansprincipe immers toe dat er een papier met een stroom meegaat dat niet overeen komt met de fysieke samenstelling van die stroom. Dit maakt fysiek toezicht onmogelijk. Binnen Europa zou een verplichting kunnen worden ingevoerd om alle uitgevoerde mengingen en splitsingen altijd in elke schakel van de keten traceerbaar te maken door de massabalans af te schaffen. Papieren dienen in die zin weer letterlijk 'de lading te dekken'. Dit maakt ook fysieke monsternamen bij betrokken schakels in de keten mogelijk. Het afschaffen van de massabalans vergroot de betrouwbaarheid maar heeft tegelijkertijd als nadeel dat het de kosten (voor uitvoering) voor de markt vergroot, waardoor het bedrijfsleven mogelijk afziet van de inzet van UCO in Nederland. Het mogelijke effect van deze beperking op de markt zal moeten worden afgewogen tegen de voordelen van het afschaffen van de massabalans in termen van betrouwbaarheid. Op dit moment kan Nederland overwegen om fysieke traceerbaarheid van dubbel tellende brandstoffen af te dwingen. Echter, binnen het toekomstige systeem volgend uit de ILUC-richtlijn (zie hierboven) kan iets soortgelijks alleen Europees worden georganiseerd. De Europese Commissie voert momenteel een consultatie uit rondom de vormgeving van de RED vanaf 2020. Dit is dan ook het uitgelezen moment om voorstellen als hierboven uitgewerkt in Europees verband in te brengen om het systeem daadwerkelijk beter uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig te maken.

Voorkom mogelijkheden voor dubbel claimen door oprichten Europees register

Op dit moment is het niet mogelijk voor certificerende instanties om na te gaan of er al eerder door andere certificerende instanties naar bepaalde stromen is gekeken. Daarmee is het mogelijk dat dezelfde partij meerdere keren wordt aangeboden aan verschillende instellingen, wat opties biedt voor dubbel claimen van dezelfde stroom. Het zou goed zijn te bezien of het mogelijk is om het inzicht in wat er in de keten al is bekeken en vastgesteld te vergroten, bijvoorbeeld door het inrichten van een register op Europees niveau in combinatie met de verplichting aan certificerende instanties in dit register te registreren voor welke partijen verklaringen afgegeven zijn. Mede gelet op een geharmoniseerde inbedding in nationale regelgeving wordt een dergelijk register bij voorkeur beheerd door de Europese Commissie. Op dit moment is daarvoor binnen Europa nog onvoldoende draagvlak. Wel zijn er initiatieven uit de markt die gesteund kunnen worden.

Zorg voor heldere wet- en regelgeving

Een deel van de risico's komt voort uit onduidelijkheid in regelgeving. Ook hier geldt dat een belangrijk deel op Europees niveau moet worden opgelost. Uit oogpunt van beheersen van de fraude risico's lijkt het niet verstandig om nogmaals te kiezen voor teveel ruimte voor eigen nationale invulling van Europese regelgeving (zoals nu met dubbeltelling is gebeurd).

Aanscherpen van definities

Het niet goed meetbaar definiëren van wat 'gebruikt' is, maakt het eenvoudig om veel twijfelachtig materiaal op de markt te brengen. Aanbeveling is dan ook om zo scherp mogelijk te definiëren welke eigenschappen het materiaal moet bezitten om te voldoen aan de hoedanigheid 'gebruikt'. Gebruik hiervoor de kennis van toezichthouders die hierop zouden kunnen testen, want het is erg moeilijk om oliën en vetten, gebruikt of niet, en mengsels daarvan goed van elkaar te kunnen onderscheiden. Op dit moment wordt hard gewerkt aan de opbouw van een nieuwe database bij het RIKILT in Wageningen die daarbij, ook op Europees niveau, zou kunnen helpen.

Los onduidelijkheden op die nu bestaan rondom de behandeling van afval en dierlijke bijproducten bij UCO

De Europese Commissie draagt als standpunt uit dat bedrijven zelf mogen kiezen of ze hun dierlijke UCO's als afval of als dierlijk bijproduct willen aanmerken. Dit leidt tot problemen zoals die eerder in toezichtsignalen van de ILT en de NVWA bij EZ en IenM zijn beschreven. De aanbeveling is deze problematiek als EZ en IenM gezamenlijk van een standpunt te voorzien en dat richting de EU te signaleren. Op nationaal niveau is het aanbevelingswaardig betrokken toezichthouders helderheid te verschaffen omtrent UCO en mengsels van oliën en vetten.

Aanvullend onderzoek

Deze quick scan baseert zich op bureaustudie in combinatie met een beperkt aantal interviews. In voorgaande aanbevelingen zijn al een aantal aanvullende onderzoeksvragen benoemd. Daarnaast zou in elk geval een verdieping aanbevelenswaardig zijn op de financieel-economische prikkels op de verschillende schakels in de keten.

Een vergelijking met het toezicht op de ketens in andere landen kan wellicht nuttig zijn voor de verdere vormgeving van het toezicht in Nederland, met name de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende toezichthouders.