

Reactie Ketenanalyse duurzame biodiesel

datum
26 februari 2020

Betreft

Reactie op ketenanalyse duurzame biobrandstof

Geachte,

Hierbij ontvangt u onze reactie op de Integrale ketenanalyse duurzame Biodiesel zoals die is opgesteld door Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT/IOD) en de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa).

Aanleiding van uw verzoek is een motie in de Tweede Kamer. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (Het CCV) heeft recentelijk onderzoek uitgevoerd waarin over verschillende (grijze) milieudomeinen heen is gekeken naar knelpunten in de aanpak van Milieucriminaliteit. Deze verkenning “De Markt de Baas” (september 2019) is als referentiekader gehanteerd bij deze reflectie op de Ketenanalyse duurzame biodiesel.

Aan de hand van de bevindingen in de verkenning De Markt de Baas hebben wij uw Ketenanalyse duurzame Biodiesel getoetst op (1) de vergelijkbaarheid met andere milieudomeinen en de daarbij behorende kwetsbaarheden. Daarnaast hebben we gekeken (2) of de voorgestelde maatregelen ook de benoemde risico's voldoende mitigeren. Het betreft maatregelen die zijn voorgesteld ten behoeve van de Renewable Energy Directive (RED), de RED2, die in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd zal worden (1 januari 2022). Voor deze reflectie hebben naast de inhoudelijke vergelijking (deskresearch) twee vraaggesprekken gevoerd met de auteurs van de ketenanalyse .

Hieronder vindt u de algemene conclusies en aanvullend vindt u een meer specifieke toelichting aan de hand van de door u voorgestelde maatregelen.

Algemene conclusies

1. De markt van de duurzame biodiesel kent op veel vlakken vergelijkbare marktkenmerken en kwetsbaarheden als andere milieudomeinen. Omdat binnen de sector van de duurzame biodiesel de fysieke en administratieve stromen (noodzakelijkerwijs) ontkoppeld zijn en de huidige bevoegdheden bij het publieke toezicht beperkt zijn, is het zicht op de sectoractiviteiten op dit moment gering en is de sector kwetsbaar voor fraude.
2. Alle door u voorgestelde maatregelen volgen logisch uit de analyse en voorzien (in potentie) in het beter beheersbaar krijgen van de markt van duurzame biodiesel – met name als het gaat om emissie-fraude. Wij ondersteunen deze maatregelen.

3. Gezien de ervaringen uit andere milieudomeinen is het niet vanzelfsprekend dat alle voorgestelde maatregelen in de praktijk het gewenste effect gaan hebben. Ook zal het beter inregelen van het toezicht op onderdelen er toe kunnen leiden dat fraude zich verplaatst. Dat vraagt om een vinger aan de pols. In de onderstaande toelichting hebben we een aantal kwetsbaarheden nader benoemd en waar mogelijk ook suggesties gegeven voor de implementatie.
4. Alles overwegende adviseren we - naast het overnemen van de voorgestelde maatregelen ten behoeve van de implementatie van de RED2 – om de werking ervan op termijn te evalueren. De implementatie verdient wel enige tijd om tot zijn recht te komen. Wij stellen daarom voor om de werking tenminste twee jaar na invoering te evalueren. Aandachtspunten zijn:
 - De aandacht voor en aanpak van eventuele andere modi operandi van milieucriminaliteit binnen de sector dan de fraude met PoS-certificaten die de aanleiding heeft gevormd tot de ketenanalyse.
 - De werkelijke onafhankelijke/aanvullende werking van privaat toezicht (CI's) en het publiek toezicht daarop.
 - De werking van de informatievoorziening/uitwisseling en de verschuivingen die daarmee samenhangen.
 - De afstemming tussen de relevante handhavingpartners, waarbij ook de rol van de omgevingsdienst en de aansluiting op het strafrecht wordt meegenomen.
 - De balans tussen een focus op handhaafbaarheid en werkbaarheid in de dialoog met de sector.

Algemene bevindingen ten aanzien van de marktkenmerken en kwetsbaarheden

De markt van de duurzame biodiesel kent grotendeels vergelijkbare marktkenmerken en daarmee kwetsbaarheden als de andere milieudomeinen die zijn verkend in "De Markt de Baas" :

- Net als in andere domeinen is de markt gereguleerd. Bedrijven in de keten zijn veelal vergund. De duurzaamheidcriteria uit de RED zijn vertaald naar verschillende door de EU geaccordeerde 'vrijwillige schema's' waarin eisen worden gesteld aan de werkwijze in elke schakel in de keten. Alleen gecertificeerde instellingen kunnen een productcertificaat - die een bewijs van duurzaamheid (Pos) - afgeven. Gecertificeerde instellingen in de sector kunnen ook van schema wisselen. Niet gecertificeerde instellingen zijn minder in beeld. Over de kwaliteit van de schema's is in de ketenanalyse geen expliciete uitspraak gedaan, wel wordt aangegeven dat een bredere opdracht, meer bevoegdheden en meer informatie bij het private toezicht op de keten wenselijk is.
- De keten van biobrandstofproductie is, net als in andere domeinen, belangrijk voor Nederland. De sector wordt, naast belangrijk voor de lokale en nationale economie, vooral aangemerkt als relevant voor de omschakeling naar een meer duurzame samenleving. Er is een spanning tussen het mogelijk houden van activiteiten (in Nederland) en het inperken van misbruik. Als reëel risico wordt aangemerkt dat de sector zich naar andere landen verplaatst waar het buiten het Nederlandse toezicht valt. Het zou politieke en maatschappelijke gevolgen hebben als de aanpak van fraude zou leiden tot het vertrek van de sector uit

Nederland. Dit zou bijvoorbeeld de CO₂ reductie-doelstellingen van Nederland kunnen schaden. De toepassing van multipliers (waaronder dubbeltellingen) op bepaalde vormen van biobrandstof maakt Nederland op dit moment aantrekkelijk als vestigingsplaats en als afzetmarkt. Het verdwijnen van de multipliers zou het businessmodel voor bepaalde vormen van biobrandstof kunnen ondergraven.

- Milieuschade als gevolg van fraude is nagenoeg 'onvoelbaar', fraude zelf is onzichtbaar. Door gebrek aan acute urgentie ligt 'de-prioritering' constant op de loer, terwijl er wel degelijk sprake is van schade. Het risico op lage prioritering door het lokaal bestuur is minder dan in ander domeinen aanwezig aangezien het toezicht - zoals voorgesteld - meer centraal belegd is. Bij de signaal- en informatie-uitwisseling kan aandacht voor het onderwerp wel een rol gaan spelen. Evenwel is er een kans dat bij een toename van zaken binnen de opsporing andere (niet milieu)zaken voorrang krijgen. Milieucriminaliteit (bijvoorbeeld het met opzet bijmengen of omkatten van partijen) komt zonder onderzoek bovendien niet makkelijk aan het licht – ook niet bij reguliere inspecties. Extra bijzonderheid in deze sector is dat er wordt gewerkt met massa-balansen. De fysieke en administratieve stromen zijn ontkoppeld, wat voor het toezicht betekent dat toetsing van administratieve gegevens aan fysieke stromen lastig is. Koppeling lijkt gezien de aard van de industrie ook niet wenselijk. Dit stelt extra eisen aan de kwaliteit en inzet van andere beheerssystemen.
- De sector wordt gekenmerkt door ketens van activiteiten die de regio- en landsgrenzen overstijgen. Het aantal Nederlandse biodieselfabrieken is weliswaar beperkt (8), maar het totale betrokken netwerk van toeleveranciers, afnemers en tussenhandelaren is omvangrijk. Bij fraude in de biobrandstofketen kan er 'besmettingsgevaar' optreden. Zowel besmetting naar leveranciers en dienstverleners die worden meegezogen in het faciliteren van de specifieke fraude, als meer algemeen besmetting naar andere bedrijven in de keten die verleid worden tot fraude om hun marktpositie te beschermen. In de biobrandstofketen kan verdere verticale integratie een rol (gaan) spelen, wat het ontdekken van fraude door administratieve controle van de massabalansen lastiger kan maken.
- Evenals in andere domeinen is het toezicht belegd bij een veelheid aan partijen. Toezicht en handhaving is voor duurzame biodiesel in hoofdzaak belegd bij de NEa en de ILT/IOD. In de hele keten zijn echter vanuit verschillende wetgeving veel meer publieke partijen betrokken (ILT, NEa, Douane, Omgevingsdiensten, NVWa, ISZW, Waterschappen, Politie, FP). In deze specifieke sector leunt het toezicht nog meer dan andere sectoren op privaat toezicht. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn grotendeels voorgeschreven door de EU. Het privaat toezicht is op dit moment niet in de positie om fraude waar te nemen en/of aan te pakken, het publiek toezicht staat op afstand.

Bevindingen per voorgestelde maatregel

In de ketenanalyse zijn vijf maatregelen opgenomen ten behoeve van de implementatie van de RED2. Per aanbeveling is gekeken naar de te verwachte opbrengst bij het mitigeren van fraude en daarmee samenhangende vormen van milieucriminaliteit.

Reactie maatregel 1: Introduceren publiek toezicht op alle schakels in de keten.

De eerste maatregel uit de analyse is om publiek toezicht op alle schakels in de keten te organiseren. Zorgvuldige controle van de massabalans geeft een goede detectiekans van fraude. Het vergt doorgans wel een diepergaand onderzoek, waarbij aanvullend financieel onderzoek en onderzoek bij toeleveranciers nodig is. Met de gevraagde aanpassing van de bevoegdheid van de NEa wordt dit nader onderzoek mogelijk gemaakt.

Opmerking hierbij is dat de aandacht van de NEa en de ketenanalyse zich specifiek richt op fraude in het emissiestelsel. Binnen andere milieubranches spelen naast fraude met certificaten en het groenwassen ook andere vormen van milieucriminaliteit, bijvoorbeeld aan het wegmengen van ongewenste stoffen, of het illegaal lozen, die mogelijk ook in de biobrandstofketen kunnen voorkomen. Ook het duurzaamheidspredicaat omvat een bredere set aan vereisten.

Er is geen beeld van de risico's op deze andere vormen van milieucriminaliteit en de mate waarin die in de biobrandstofketen kunnen voorkomen of samenlopen met fraude met certificaten. Waar die niet emissie-gerelateerd zijn zal de NEa de signalering en coördinatie van de aanpak daarvan niet vanzelfsprekend oppakken. Vooralsnog volstaat deze maatregel – het is op het moment de meest logische keuze - wel bevelen we aan om op termijn te evalueren of deze maatregel ook de gewenste uitwerking heeft.

Aanvullende waarnemingen

- Signalen van externe accountants (onthouden goedkeurende verklaring, wisseling van accountant, onregelmatigheden in de administratie) zouden ook een signalerende rol kunnen spelen.
- Als de waarde van bijvoorbeeld UCO's ten opzichte van ongebruikte dus niet duurzame olie veel hoger komt te liggen, maakt dat het omkatten van stromen aantrekkelijker. De herkomst is tot op zekere hoogte middels analyse vast te stellen. De mate waarin verschilt per grondstof en vergt regelmatige analyses van monsters. Daarbij kan worden aangesloten op de monsters die bedrijven in de keten nu al analyseren om de specificaties van hun product te kunnen beheersen.
- Om het gebruik van biobrandstof te bevorderen is het belangrijk dat er een balans ontstaat tussen de effectiviteit van het toezicht enerzijds, en de administratieve en toezichtslast anderzijds. De toezichtslasten voor de branche zijn niet disproportioneel. Er is geen reden om aan te nemen dat een aanscherping van het toezicht per se zou moeten leiden tot een significante verhoging van de lasten.

Reactie maatregel 2: versterk ook de positie privaat toezicht

De tweede maatregel zet in op het versterken van het private toezicht. In de biobrandstofketen verloopt een belangrijk deel van de borging via privaat toezicht door certificerende instellingen (CI's). Op dit moment komen fraudesignalen niet via deze CI's aan het licht. In de integrale ketenanalyse wordt voorgesteld om de private toezichthouders een bredere opdracht, meer bevoegdheden en meer informatie te geven bij het toezicht op de keten. Zij zouden fraude dan eerder kunnen ontdekken. Deze voorgestelde maatregelen kunnen in potentie goed

bijdragen aan een betere pak- en sanctiekans indien werkzaam. Ernstige afwijkingen moeten dan wel serieuze gevolgen hebben voor de partijen in de keten.

Opmerking hierbij is dat in de verkenning De Markt de Baas juist op dit punt verwachting vaak hoger zijn dan in de praktijk wordt waargemaakt. Toezicht door CI's - die in een andere afhankelijkheid van de markt zitten dan het publieke toezicht - blijkt niet altijd even doortastend. De markt van de biodiesel kent ook (relatief gezien) een klein aantal aanbieders, dat brengt ook afhankelijkheden met zich mee die het optreden door een auditor kunnen beïnvloeden. Bijzondere bijkomstigheid is dat marktpartijen ook van schema kunnen wisselen, en daarmee kunnen sturen op de CI's. Ook ontbreekt het vaak aan de nodige kennis bij de CI's die nodig is om fraude te herkennen. Kennis die, gegeven de omvang van de markt en het specifieke profiel van certificerende auditors, niet makkelijk snel kan worden opgebouwd.

Het is zinvol om in Europees verband de mogelijkheden van een aanpassing van de schema's te onderzoeken. Een kritische toetsing van de massabalansen, gecombineerd met een communicatie- en meldingsplicht bij afwijkingen of ongerijmdheden zou daarin verplicht moeten zijn. Om de werking daarvan te borgen is tevens een stevig publiek toezicht op de private toezichthouders nodig. Ook zou het wisselen van schema aanleiding moeten geven tot extra toetsing. Als aan deze voorwaarden niet kan worden voldaan is de effectiviteit van fraudepreventie en -detectie door het private toezicht niet in voldoende mate gegarandeerd. Wij adviseren daarom in dat geval om voorlopig primair te vertrouwen op het publieke toezicht op deze keten. Bij de private toezichthouders ligt de focus dan op het correct toetsen en certificeren van bedrijven en minder op detectie van fraude. In alle gevallen is het goed om een evaluatiemoment moment in te lassen waarin wordt getoetst of de CI's ook inderdaad in de gewenste taak voorziet.

Aanvullende waarneming:

- Naast private toezichthouders spelen de omgevingsdiensten een rol bij de partijen in de keten voor zover zij activiteiten ontplooiën waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Op dit moment is dat nog een blinde vlek bij het ketentoezicht op biobrandstoffenproductie. Omdat dit voor vrijwel de gehele keten speelt, kan de omgevingsvergunning en daarmee ook het toezicht door de omgevingsdiensten wellicht worden benut om de integriteit van de keten beter te waarborgen. Dit vergt wel een goede afstemming.

Reactie maatregel 3: ondersteun initiatieven die transparantie vergroten

Een derde maatregel betreft de ondersteuning van initiatieven die transparantie vergroten. De ont koppeling van administratieve en fysieke stromen in de biobrandstofketen maakt het lastiger om fraude in beeld te krijgen. De introductie van een Uniedatabank zou zicht moeten geven op de toepassing van de massabalanssystematiek door de schakels in de keten heen. Publiek en privaat toezicht zouden de correcte werking van de markt beter kunnen beoordelen en risico's sneller kunnen identificeren. Deze voorgestelde maatregel draagt in potentie bij aan een betere pak- en sanctiekans en maakt het moeilijker om onopgemerkt te frauderen en is daarmee wenselijk.

Opmerking hierbij is dat verbetering van informatievoorziening binnen de gecertificeerde keten kan leiden tot verschuiving van criminaliteit naar activiteiten vóór het gecertificeerde deel, verder buiten het zicht van het toezicht. Pas bij de inzameling van grondstoffen begint de massabalans. De toeleveranciers leggen een eigen verklaring af met betrekking tot de duurzaamheid en herkomst van de grondstoffen. Er zijn herkomst-checks ter plaatse mogelijk, maar de herkomst van grondstoffen is maar beperkt controleerbaar. Grootschalige afwijking van wat realistisch mag worden geacht zullen wel in het oog lopen. Daarmee is er relatief weinig zicht op de geschiedenis van die partijen, wat de deur kan openen voor onregelmatigheden. Hier blijft het toezicht ook afhankelijk van het toezicht in (en informatie uit) andere landen.

Een andere kwetsbaarheid ontstaat daar waar duurzaamheidsmateriaal in aanraking komt met niet-gecertificeerde (buitenlandse) partijen en uit het zicht verdwijnt. Hier kan het nog wel de moeite lonen om in ieder geval aan niet duurzame partijen die met partijen met een duurzaamheidscertificaat in aanraking komen, aanvullende administratieve eisen te stellen en ze zo navolgbaarder te maken. In beide gevallen is het zinvol om ook nieuwe modi operandi te monitoren en breed te delen en daarnaast de werking van het informatiesysteem te evalueren.

Aanvullende waarnemingen:

- Naast fysieke en administratieve goederenstromen zijn er ook geldstromen die interessant kunnen zijn voor detectie van fraude. Het strafrecht heeft daarbij bevoegdheden die verder gaan dan het bestuursrechtelijk toezicht door de NEa. De NEa kan vanuit de analyse van de massabalansen en de administratie wel inzicht krijgen in de financiële stromen die daaraan zijn gekoppeld. Ook openbare financiële informatie, zoals de relatieve rentabiliteit van een onderneming, kan worden benut om gericht toezicht in te zetten.
- Informatie over veranderende grondstofprijzen kan een interessante indicator zijn voor waar actuele risico's in de sector ontstaan en waar het brede toezicht aandacht aan zou moeten besteden.

Reactie maatregel 4: organiseer structurele samenwerking tussen betrokken toezichthouders

In maatregel vier wordt gepleit voor een meer structurele samenwerking tussen toezichthouders. Naast informatiedeling gaat het hier ook om coördinatie op toezichtskeuzes (prioriteiten). Een aanbeveling die alleen maar toe te juichen is, maar ook staat of valt met de uitwerking in de praktijk.

Opmerkingen hierbij zijn: uit de verkenning De Markt de Baas blijkt dat samenwerking alles behalve vanzelfsprekend tot stand komt zonder regisserende partij. Daarvoor is nodig dat de NEa de kennis en capaciteit ontwikkelt om het aanspreekpunt en de aanjager te zijn naar andere toezichthouders. Wij adviseren in eerste instantie om de NEa in de komende jaren de mogelijkheden te laten verkennen om te komen tot praktische en effectieve samenwerking tussen alle bij het toezicht op de spelers binnen de biobrandstofketen betrokken toezichthouders. Naast voldoende gemeenschappelijke raakvlakken is voldoende gemeenschappelijkheid in de doelstellingen noodzakelijk. Het zal moeten blijken of een afweging op basis van emissie-schade dan een voldoende brede basis biedt om daar verschillende partners op te binden en om alle vormen van

milieucriminaliteit binnen de biodieselketen in beeld te krijgen. Als dat niet zo blijkt kan de scope van opdracht voor de NEa worden verbreed naar meerdere duurzaamheidsthema's óf kan er worden gekozen voor een bredere vertegenwoordiging in bv een regieteam.

Ook blijkt uit De Markt de Baas dat de prioriteiten tussen het bestuursrecht en strafrecht uiteen kunnen lopen. Wanneer vervolgonderzoeken in deze sector van de biomassa nodig zijn, zit de bestuursrechtelijke capaciteit hoofdzakelijk bij de NEa. De NEa heeft daarbij de bevoegdheden om zelfstandig flinke tikken uit te delen aan overtreders. Het strafrecht en de opsporingscapaciteit komt dan met name in beeld als het grote fraudezaken betreft. Op dit moment loopt de afstemming tussen de NEa en de strafrechtketen goed. De vraag is hoe deze werkwijze stand houdt als er meer zaken aan het licht zouden komen. Dit kan alleen proefondervindelijk worden vastgesteld en dient onderdeel te zijn van evaluatie.

Overige waarnemingen:

- De biobrandstofketens zijn internationaal. Op dit moment is de internationale samenwerking in de aanpak van fraude nog niet erg effectief. Verschillen in de cultuur, in de structuur en in de bestuurlijke aansturing van handhaving maken dit gecompliceerd. Bij de publieke toezichthouders is er geen titel om te sturen op de betrouwbaarheid van de herkomst van goederenstromen. Wellicht kunnen activistische aandeelhouders met oog voor duurzaamheid een rol spelen in het bevorderen van de betrouwbaarheid van de inkomende goederenstromen.

Reactie maatregel 5: organiseer structurele interactie met de sector in het kader van responsief toezicht

De sector zelf kan schade ondervinden van fraude. Het kan gaan om imagoschade van de sector en om aantasting van het *level playing field*. Uitgangspunt voor maatregel vijf is dat de sector er zelf een belang bij heeft dat de sector 'schoon' blijft en daarom bereid is ook te melden en mee te denken bij maatregelen. Vanwege dit gezamenlijk belang met het toezicht is het zeker zinvol om de sector als partner te betrekken en de mogelijkheden verder te verkennen.

Opmerking hierbij is dat er in de verkenning De Markt de Baas er juist ook veel kritiek is op vormen van marktbetrokkenheid. De ervaring is dat marktpartijen al snel een té grote en vooral eenzijdige invloed op de opzet en invoering van regulering krijgen, bij gebrek aan voldoende tegenwicht. Het kan weliswaar goed helpen om tot uitvoerbare regelgeving te komen, maar aan de handhaafbaarheid van de regulering wordt in de praktijk vaak te weinig aandacht besteed. Op dit moment loopt de samenwerking tussen de sector en de NEa goed. Als de interactie met de sector wordt geïntensiveerd, is het belangrijk dat de handhavende partijen zoals NEa en FP daarin voldoende invloed houden om de handhaafbaarheid en fraudepreventie scherp in het oog te houden. Zowel de NEa als het FP zouden in een evaluatie moeten worden bevraagd in hoeverre ze deze verhouding ook in de praktijk als evenwichtig beoordelen.