

Inbreng voor de consultatie over het concept Besluit energie vervoer

22 november 2016

De Europese Richtlijn 2015/1513 (de ‘ILUC-richtlijn’) wijzigt de Richtlijn hernieuwbare energie (RED)¹ en de Richtlijn brandstofkwaliteit (FQD)². De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (‘IenM’) heeft een aantal beleidsvoorstellen voor de implementatie van de ILUC-richtlijn voorgelegd aan de Tweede Kamer.³ Daarnaast heeft een consultatie plaatsgevonden over de concept wijzigingen voor de Wet milieubeheer en is een consultatie gestart voor een nieuw Besluit energie vervoer (‘Bev’). Het Bev vervangt het huidige Besluit hernieuwbare energie vervoer 2015 en een aantal artikelen uit het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging. In dit document geeft de Nederlandse Vereniging van Duurzame Biobrandstoffen (NVDB) haar standpunt weer ten aanzien van het concept Bev. Deze reactie dient in samenhang te worden gelezen met de eerdere [inbreng](#) van de NVDB voor de consultatie over de aanpassing van de Wet milieubeheer.

1. Algemeen

- 1.1 De NVDB is voorstander van een ambitieus biobrandstoffenbeleid, waarbij Nederland zich inzet voor de productie en het gebruik van duurzame biobrandstoffen die het best presteren in termen van CO₂ reductie. Dat betekent dat de NVDB voorstander is van een geleidelijke toename van het volume duurzame biobrandstoffen in de Nederland transportsector, waarbij het zwaartepunt steeds meer komt te liggen op de inzet van biobrandstoffen die worden geproduceerd uit afval en residuen en biobrandstoffen die de grootst mogelijke CO₂ reductie behalen. Deze transitie vergt een goed investeringsklimaat waarin bestaande investeringen in conventionele en geavanceerde biobrandstoffen worden beschermd en nieuwe investeringen worden gestimuleerd. Het Europees en nationaal beleid voor biobrandstoffen moet de transitie naar het gebruik van meer biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen dan ook ondersteunen.
- 1.2 Staatssecretaris Dijksma geeft in de Kamerbrief over de implementatie van de ILUC-richtlijn aan dat voor de jaren 2018 t/m 2020 wordt gekozen voor een ‘eenvoudig, handhaafbaar en kosteneffectief systeem’. De NVDB vindt dit teleurstellend. Een kernstandpunt van de NVDB is dat in Nederland een systematiek moet worden ingevoerd waarbij brandstofleveranciers worden verplicht tot het reduceren van de CO₂-emissies over de gehele levenscyclus van de brandstof. Een dergelijk systeem dat stuur op CO₂-reductie kan in Nederland rekenen op een breed draagvlak en wordt onder meer omarmd in de Duurzame Brandstofvisie⁴ en door de Commissie Corbey⁵. In Duitsland is ervoor gekozen om met ingang van 1 januari 2015 op basis van de FQD wél op CO₂-reductie in de transportsector te gaan sturen. In de sector is positief gereageerd op dit nieuwe systeem, dat zich momenteel verder ontwikkelt. In 2015 was 25% van de biobrandstoffen die waren geproduceerd uit afval- en residuen afkomstig uit Nederland.⁶ Deze biobrandstoffen met een zeer lage broeikasgasintensiteit hadden ook kunnen bijdragen aan de Nederlandse doelstellingen voor emissiereductie. De Staatssecretaris geeft weliswaar aan voorstander te zijn van een dergelijke systematiek, maar wenst eerst de voorstellen voor het Europees biobrandstoffenbeleid na 2020 af te wachten. **De NVDB is van mening dat in Nederland op de kortst mogelijke termijn moet worden overgestapt op een nieuwe systematiek waarbij wordt gestuurd op CO₂-reductie in de Nederlandse transportsector. Op deze wijze wordt gestimuleerd dat in Nederland de biobrandstoffen worden ingezet die de grootste CO₂-reductie bewerkstelligen.**

¹ Richtlijn 2009/28/EG

² Richtlijn 98/70/EG

³ Kamerbrief over implementatie ILUC-richtlijn, toezeggingen aan de Tweede Kamer en jaarrapportage hernieuwbare energie vervoer 2015, Kamerstukken II 2015/16, 30 196 nr. 472.

⁴ Een duurzame brandstofvisie met LEF, SER, juni 2014.

⁵ Advies over de versnelde invoering geavanceerde biobrandstoffen, Commissie Corbey, oktober 2013.

⁶ Evaluations- und Erfahrungsbericht für das Jahr 2015, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, september 2016.

1.3 Mocht voor de periode 2018-2020 worden vastgehouden aan een (leidende) jaarverplichting, dan kan de NVDB zich in belangrijke mate vinden in de voorstellen voor het Bev. In dit document wordt ingegaan op de punten in het voorstel die volgens de NVDB verbetering behoeven.

2. De jaarverplichting voor hernieuwbare energie in vervoer

2.1 Het voorgestelde groeipad voor de jaarverplichting leidt tot een afname van het gebruik van duurzame biobrandstoffen die worden geproduceerd uit afval en residuen

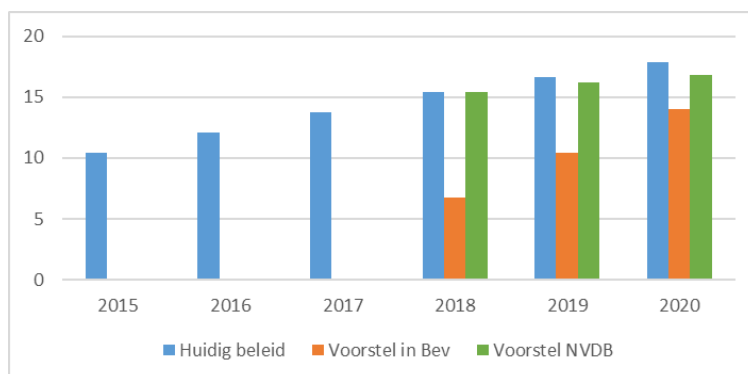
In de reactie op de consultatie over de Wet milieubeheer heeft de NVDB gemotiveerd dat de inzet van biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen moet worden gemaximaliseerd. Wanneer wordt aangenomen dat in de jaren 2018, 2019 en 2020 wordt vastgehouden aan een 5% cap, dan is het door het Ministerie van IenM voorgestelde groeipad voor de jaarverplichting onvoldoende om het aandeel biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen geleidelijk te laten toenemen. **De voorstellen van het Ministerie van IenM leiden tot een substantiële afname van het fysieke volume duurzame biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen in 2018 ten opzichte van het voorgaande kalenderjaar.⁷ Bovendien zal het fysieke volume van deze soort biobrandstoffen in 2020 vermoedelijk niet boven het fysieke volume uitstijgen dat naar verwachting op basis van het huidige beleid al in 2017 zal worden bereikt.**

2.2 Bepaal de jaarverplichting op 8,5% in 2018, 8,75% in 2019 en 9% in 2020

Teneinde het aandeel duurzame biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen geleidelijk te laten toenemen dient het groeipad voor de jaarverplichting als volgt te worden vastgesteld: 8,5% in 2018, 8,75% in 2019 en 9% in 2020. Deze beperkte verhoging van de jaarverplichting zal ertoe leiden dat Nederland in de rapportage aan de Europese Commissie het aandeel van 10% hernieuwbare energie in transport (verder) zal overschrijden. Echter, de NVDB acht dit gerechtvaardigd gelet op de bijdrage die duurzame biobrandstoffen leveren aan:

- de doelstelling om 25% CO₂-reductie te behalen t.o.v. 1990 (Urgenda-zaak)
- de 16% doelstelling voor CO₂-reductie in non-ETS sectoren t.o.v. 1990 (Effort Sharing Decision)
- de 14% doelstelling voor hernieuwbare energie in 2020 (RED)
- de 16% doelstelling voor hernieuwbare energie in 2023 (Energie akkoord)

Het fysieke volume biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen dat naar verwachting wordt bereikt met het continueren van het bestaande beleid (met dubbeltellingsregeling), het voorstel in het Bev en met het door de NVDB voorgestelde scenario is in onderstaande figuur weergegeven:



Figuur 1.
Inschatting van het aan de Nederlandse transportmarkt fysieke afgeleverde volume biobrandstoffen dat is geproduceerd uit afval en residuen (Uitgedrukt per scenario, in PJ en zonder toepassing van dubbel telling)

⁷ Dit is door de NVDB berekend o.b.v. de geschatte energie-inhoud van deze biobrandstoffen en zonder toepassing van de dubbeltellingsregeling voor biobrandstoffen.

2.3 Voorwaardelijke steun voor een 5% cap op conventionele biobrandstoffen

Bij de inwerkingtreding van de RED werd de sector een 10% doelstelling voor hernieuwbare energie in transport in het vooruitzicht gesteld. Op basis daarvan konden alle duurzame biobrandstoffen ongelimiteerd meetellen voor het behalen van deze doelstelling, met dien verstande dat Lidstaten een dubbeltellingsregeling voor biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen konden invoeren. Met het oog op het behalen van deze doelstelling heeft de biobrandstoffensector in Nederland meer dan € 1,5 miljard geïnvesteerd in productiecapaciteit voor duurzame biobrandstoffen, waarvan een belangrijk deel in conventionele biobrandstoffen. De (discussie over) tussentijdse aanpassingen van het Europees biobrandstoffenbeleid, waaronder de inperking van het aandeel conventionele biobrandstoffen, heeft grote nadelige consequenties gehad voor de investeringszekerheid in de biobrandstoffensector. Wij constateren bijvoorbeeld dat in de afgelopen jaren in Nederland vier productiefaciliteiten zijn stilgelegd en dat niet of nauwelijks wordt geïnvesteerd in nieuwe productiecapaciteit. Op basis van de ILUC-richtlijn worden Lidstaten verplicht het aandeel conventionele biobrandstoffen te beperken tot maximaal 7%. De Staatssecretaris heeft voorgesteld om uitvoering te geven aan de motie Van Veldhoven / Van Tongeren (32 813, nr. 97) op grond waarvan in Nederland maximaal 5% van de jaarverplichting kan worden ingevuld met conventionele biobrandstoffen. In art. 3, lid 2, Bev is bovendien bepaald dat dit plafond van toepassing is voor iedere individuele leverancier tot eindverbruik (en dus niet geldt voor het totale volume dat op de markt wordt gebracht). **Met het voorstel van een 5% cap op het niveau van individuele leveranciers tot eindverbruik gaat Nederland verder dan waartoe het op basis van Europees beleid verplicht is. Desalniettemin staat de NVDB positief tegenover de invoering van een cap van 5% op conventionele biobrandstoffen zoals voorgesteld in art. 3, lid 2, Bev, omdat hiermee voor een deel recht wordt gedaan aan de gedane investeringen en meer zekerheid ontstaat over de toekomstige inzet van conventionele en geavanceerde biobrandstoffen. Deze zekerheid is noodzakelijk voor het plannen van nieuwe investeringen in innovatieve biobrandstoffen. De NVDB kan alleen akkoord gaan met de invoering van een 5% cap op conventionele biobrandstoffen onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de jaarverplichting wordt verhoogd zoals aangegeven onder punt 2.2 en geen dubbel en meervoudige tellingen plaatsvinden van biobrandstoffen en hernieuwbare elektriciteit in wegvoertuigen.**

2.4 Het spaarsysteem voor de jaarverplichting moet worden aangepast

De leveranciers tot eindverbruik die HBE's moeten verwerven om aan de jaarverplichting te voldoen, kunnen deze HBE's ook sparen voor de inzet in een volgend jaar. Sparen van HBE's is beperkt tot de spaarlimiet, die in art. 22 Bev wordt vastgesteld op minimaal 2.000 HBE's en maximaal 25% van het aantal HBE's dat de leverancier tot eindverbruik verschuldigd is om aan de jaarverplichting te voldoen. Het sparen van HBE's kan leiden tot grote schommelingen in de fysieke markt voor biobrandstoffen. De fysieke inzet van biobrandstoffen in één jaar kan immers in theorie maximaal 25% lager liggen dan het equivalent aan HBE's dat hetzelfde jaar is ingezet om aan de jaarverplichting te voldoen. Bovendien doet de systematiek afbreuk aan de voorspelbaarheid van de bijdrage hernieuwbare energie (in transport) die in 2020 aan de Europese Commissie moet worden gerapporteerd op basis van de fysieke inzet van hernieuwbare energiebronnen. **De NVDB heeft in de consultatie over de wijziging van de Wet milieubeheer reeds kenbaar gemaakt dat het vasthouden aan de huidige spaarlimiet van 25% voor leveranciers tot eindverbruik onwenselijk is. De NVDB is dan ook teleurgesteld dat het concept Bev vasthoudt aan de spaarlimiet van 25% en dringt erop aan dat de spaarlimiet voor leveranciers tot eindverbruik geleidelijk wordt afgebouwd naar 0% in 2020.**

2.5 Gelijke behandeling van alle hernieuwbare brandstoffen die meetellen voor de jaarverplichting

De productie van duurzame biobrandstoffen is sterk afhankelijk van overheidsbeleid dat

voorschrijft dat in de transportsector de CO₂-emissies moeten worden gereduceerd en dat hernieuwbare energie moet worden ingezet. Op basis van dit overheidsbeleid heeft de biobrandstoffensector zich de afgelopen decennia kunnen ontwikkelen tot een industrie die kan bestaan zonder betaling van aanvullende exploitatie-subsidies. In art. 7, lid 5 jo. art. 8, lid 6, jo. art. 9 lid 2 Bev wordt dan ook bepaald dat vloeibare biobrandstoffen, gasvormige biobrandstoffen en vloeibare hernieuwbare brandstoffen alleen meetellen voor de jaarverplichting indien hiervoor geen subsidie is betaald. De Nota van Toelichting verheldert dat het gaat om exploitatie-subsidie (waaronder SDE+) ongeacht of deze subsidie in het binnen- of buitenland is betaald. De NVDB staat achter deze voorwaarde. Echter, de NVDB constateert ook dat dit vereiste niet geldt voor de inzet van (hernieuwbare) elektriciteit aan wegvoertuigen in Nederland. De NVDB is van mening dat dit onderscheid niet kan worden gerechtvaardigd, omdat het hernieuwbare aandeel in de elektriciteit conform art. 9.7.4.6 Wet milieubeheer in samenhang met de ministeriële regeling wordt bepaald op basis van het Europees gemiddelde voor hernieuwbare energie in elektriciteit. Dit gemiddeld aandeel hernieuwbare elektriciteit is voor een belangrijk deel behaald door de uitkering van exploitatie-subsidie, zoals met SDE+-subsidie in Nederland. De NVDB kan niet inzien waarom de voorwaarde dat geen exploitatie-subsidie mag zijn betaald niet geldt voor alle brandstoffen die meetellen voor de jaarverplichting. **De NVDB is van mening dat alle brandstoffen op een gelijkwaardige wijze moeten meetellen voor de jaarverplichting. Dat betekent voor elektriciteit dat: (1) geen exploitatie-subsidie mag zijn betaald, (2) dat men uitgaat van het nationaal gemiddelde hernieuwbare elektriciteit in energie en (3) dat geen meervoudige telling plaatsvindt van het aandeel hernieuwbare elektriciteit dat wordt geleverd aan wegvoertuigen in Nederland.** Dit laat dan nog buiten beschouwing dat ook forse aankoopsubsidies worden betaald voor elektrische voertuigen.

2.6 Handhaving subdoel en jaarverplichting

Het kan voorkomen dat leveranciers tot eindverbruik niet aan het subdoel en/of de jaarverplichting voldoen, omdat zij niet tijdig voldoende HBE's van iedere soort hebben verworven. Gelet op de mate van onzekerheid over de beschikbaarheid van HBE's geavanceerd, speelt dit in het bijzonder voor het behalen van de subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen. Om te borgen dat leveranciers tot eindverbruik alsnog op een later moment aan de jaarverplichting c.q. het subdoel voldoen, wordt in art. 5 jo. art. 6 Bev bepaald dat sprake kan zijn van een negatief saldo en dat een negatief saldo moet worden aangevuld. Art. 9.7.3.4 Wet milieubeheer bepaalt bovendien dat een leverancier tot eindverbruik bij een negatief saldo geen van de soorten HBE's naar een andere rekening kan overboeken. De NVDB is van mening dat hiermee afdoende wordt geborgd dat leveranciers tot eindverbruik die niet tijdig aan de jaarverplichting hebben voldaan op enig moment alsnog aan het subdoel en de jaarverplichting moeten voldoen. **In aanvulling hierop dringt de NVDB erop aan dat overtreding van art. 9.7.2.5 Wet milieubeheer jo. art. 3 Bev ook zodanig wordt gesanctioneerd dat hiervan een afschrikkende werking uitgaat en dat wordt gestimuleerd dat leveranciers tot eindverbruik tijdig aan de jaarverplichting en het subdoel voldoen.**

3. De reductieverplichting

In de consultatie over de Wet milieubeheer heeft de NVDB reeds haar standpunt kenbaar gemaakt over de voorgenomen systematiek voor de reductieverplichting. Deze opmerkingen kunnen hier als ingelast worden beschouwd. In aanvulling hierop is de NVDB de volgende mening toegedaan.

Voer geen cap op conventionele biobrandstoffen in voor het behalen van de reductieverplichting

De reductieverplichting is ontleend aan de FQD en beoogt dat brandstofleveranciers op een kosteneffectieve wijze de CO₂-emissies over de gehele brandstofketen verminderen. Hiertoe kunnen brandstofleveranciers kiezen uit verschillende mogelijkheden, zoals de inzet van schonere

fossiele brandstoffen, het nemen van zogenaamde ‘upstream emission reduction’ maatregelen of door duurzame biobrandstoffen in te zetten. Alleen biobrandstoffen die aantoonbaar duurzaam zijn geproduceerd kunnen voor de reductieverplichting worden ingezet. De broeikasgasintensiteit van een biobrandstoffen kan sterk variëren en dit is mede afhankelijk van de gebruikte grondstof. Zo leidt het gebruik van afval of residuen als grondstof doorgaans tot een lagere broeikasgasintensiteit en tot een hogere bijdrage aan de reductieverplichting. De reductieverplichting stimuleert dan ook dat de biobrandstoffen worden ingezet met de laagste broeikasgasintensiteit. Dat de voorstellen voor de invoering van de reductieverplichting hier onvoldoende recht aan doen, is reeds door de NVDB beargumenteerd in de consultatie over de Wet milieubeheer. In aanvulling daarop constateert de NVDB nu dat in art. 30 Bev wordt bepaald dat voor het behalen van de reductieverplichting niet meer conventionele biobrandstoffen kunnen worden ingezet dan is bepaald in art. 3, lid 2, Bev. Als gevolg hiervan is de cap op conventionele biobrandstoffen ook van toepassing voor het behalen van de reductieverplichting. Op grond van de Richtlijn brandstofkwaliteit is Nederland hiertoe niet verplicht. **De NVDB is van mening dat het niet kan worden gerechtvaardigd dat de inzet van conventionele biobrandstoffen voor het behalen van de reductieverplichting wordt ingeperkt. Enerzijds omdat dit afbreuk doet aan het uitgangspunt dat de brandstofleveranciers de vrijheid moeten hebben om de meest kosteneffectieve maatregelen te kiezen voor het voldoen aan de reductieverplichting, anderzijds omdat de opties voor de inzet van schonere fossiele brandstoffen of ‘upstream emission reduction’ maatregelen niet worden ingeperkt terwijl deze opties het gebruik van fossiele brandstoffen juist in stand houden.**

Onduidelijkheid over het omwisselmechanisme voor UER's

De NVDB heeft reeds in de reactie op de consultatie over de Wet milieubeheer haar bezwaren geuit over de introductie van het omwisselmechanisme en deze kunnen hier als ingelast worden beschouwd. De Wet milieubeheer en het Bev geven op hoofdlijnen de systematiek weer voor de omwisseling van CER's in UER's. Echter, er blijft nog veel onduidelijk over de verdere details van het omwisselmechanisme, zoals welke specifieke projecten hiervoor in aanmerking zullen komen. Deze details zullen nog nader moeten worden uitgewerkt in een ministeriële regeling, waar de NVDB nog geen kennis van heeft kunnen nemen. **De NVDB hecht eraan dat de sector in de gelegenheid wordt gesteld om te reageren op alle onderdelen van het concept van de ministeriële regeling, alvorens deze door de Staatssecretaris wordt vastgesteld.**