

Notitie | 5 september 2016

Reactie Platform Duurzame Biobrandstoffen op ontwerpwet tot wijziging Wet milieubeheer inzake implementatie ILUC-richtlijn en reductieverplichting richtlijn brandstofkwaliteit, inclusief memorie van toelichting

Het Platform Duurzame Biobrandstoffen (hierna Het Platform) wil er graag op wijzen dat het Europese en Nederlandse beleid substantiële CO₂-reductie in de transportsector nastreeft. Het Platform constateert dat in dit voorstel voor wettelijke aanpassingen voornamelijk de administratieve lasten als uitgangspunt zijn genomen.

In het Energieakkoord voor duurzame groei zijn ambities neergelegd voor het verduurzamen van de energievoorziening. Voor de transportsector is een ambitie voor 2050 gepresenteerd om de emissie van broeikasgassen in de sector met 60% te verminderen ten opzichte van 1990. Onder leiding van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is in 2014 en 2015 een Visie voor een duurzame brandstoffenmix ontwikkeld om dit te berekenen. Deze Brandstofvisie maakt duidelijk dat alle alternatieve brandstofopties zich maximaal moeten ontwikkelen om deze ambities te realiseren. Naar de mening van het Platform dient huidige wet- en regelgeving in dienst te staan voor het bereiken van deze lange termijn doelen. Dat vraagt om een systematiek die stuurt op het maximaal terugdringen van broeikasgasemissies in de Nederlandse transportsector.

In deze wetwijziging wordt het administratieve systeem leidend en er wordt zelfs voorgesteld om de voor 2020 overeengekomen doelstellingen voor beleid hierop aan te passen.

Het Platform ziet graag dat de wetwijziging zo wordt ingevuld dat het bereiken van de 2020-doelstelling instrumenteel is voor het bereiken van de langetermijndoelstellingen voor 2030 en 2050 zoals in het Energieakkoord afgesproken en in de Visie Duurzame Brandstoffenmix verder uitgewerkt.

Handhaaf doelstellingen en verplichtingen

Het Platform adviseert dringend om bij de implementatie van deze wetwijziging de oorspronkelijke Europese doelstelling van 10% hernieuwbare energie in transport in 2020 te handhaven, aangezien alle Europese lidstaten wettelijk verplicht zijn tenminste 10% hernieuwbare energie in transport te realiseren. De onderbouwing (vergelijk *'Nader uit te werken items t.b.v. implementatie ILUC-richtlijn-3.pdf'*) om deze jaarverplichting in 2020 te verlagen naar 8,4% ontbreekt nagenoeg. Een dergelijke verlaging dempt de ambities voor CO₂-reductie zoals neergelegd in de Visie Duurzame Brandstoffenmix. Vasthouden van de 10%-doelstelling kan de introductie stimuleren van hoge mengsels van biobrandstoffen in bijvoorbeeld zwaar wegverkeer of binnenvaart. Het Platform roept op om ambities te bestendigen en voor de periode na 2020 op te schroeven.

Gasvormige biobrandstoffen kunnen ook een belangrijke bijdrage leveren aan het behalen van een groeiend aandeel hernieuwbaar in de brandstofmix. LNG en CNG kunnen immers technisch gezien tot 100% uit bio-LNG cq. bio-CNG bestaan. We bevelen daarom aan om bij het opstellen van toekomstige beleid barrières die een toenemende bijdrage van hernieuwbare gasvormige biobrandstoffen belemmeren en die het gevolg zijn van huidige

regelgeving weg te nemen. Twee voorbeelden hiervan: (i) voor bio-LNG kunnen geen HBE's worden gegenereerd, en (ii) er is geen mogelijkheid om biogas voor bijmenging in CNG te importeren uit andere landen.

Focus op de juiste grondstoffen voor duurzame biobrandstoffen

Het Platform juicht toe dat er meer ondersteuning komt voor geavanceerde biobrandstoffen door het invoeren van een subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen. Gezien de huidige, vroege staat van markt- en technologische ontwikkeling geeft deze subdoelstelling geavanceerde biobrandstoffen de mogelijkheid zich verder te ontwikkelen en schaalgroottes te bereiken. Over de genoemde doelstelling die groeit van 0,3% in 2018 naar 0,5% in 2020 kan het Platform nog geen commentaar geven. De onderbouwing hoe dit uitpakt voor de marktontwikkeling is niet verstrekt. Het Platform ziet graag hoe de Nederlandse overheid het verdere groeipad voor geavanceerde biobrandstoffen na 2020 en naar 2030 er uitziet. Andere landen, zoals Italië, Frankrijk en Finland hebben dergelijke groeipaden al in hun nationale regelgeving opgenomen. Dergelijke groeipaden bieden vertrouwen en zekerheid voor projectontwikkelaars om te investeren in productiefaciliteiten voor dergelijke geavanceerde biobrandstoffen. Het Platform adviseert de overheid om een eenduidige en op lange termijn doelen gerichte definitie te ontwikkelen voor de term geavanceerde biobrandstoffen en is daarbij graag gesprekspartner. De definitie is nu gebaseerd op de grondstoffen die in Annex IX, deel A in de richtlijn voor aanpassingen aan de RED en FQD staan vermeld. Deze opsomming beschouwen wij als voorbeeld van grondstoffen voor geavanceerde biobrandstoffen, maar ook voor deze grondstoffen geldt dat de gehele productieketen optimaal en duurzaam verantwoord moet worden ingericht om maximale reductie van broeikasgassen te bewerkstelligen en ongewenste effecten te vermijden. Een toekomstige definitie zou op deze principes gebaseerd moeten zijn. Dat zou betekenen dat niet de primaire functie of productiewijze van de grondstof bepalend is of deze een geavanceerde biobrandstof oplevert, maar of aan voorwaarden omtrent broeikasgasvermindering en vermindering van ongewenste effecten is voldaan.

Het Platform steunt de ontwikkeling en zoektocht naar grondstoffen en productieprocessen voor zulke duurzame biobrandstoffen. Vanuit dit perspectief meent het Platform dat op termijn op een andere wijze gekeken moet worden naar de verschillende soorten biobrandstoffen. De huidige indeling in 'conventioneel', 'overig' en 'geavanceerd' is het gevolg van een politiek compromis in Europa als gevolg van de discussie van ILUC die de afgelopen jaren gevoerd werd en de vertaling daarvan in de Nederlandse implementatie. De wetenschappelijke inzichten rondom ILUC zijn volop in ontwikkeling. De meest recente studie die de Europese Commissie over ILUC-modellering heeft gepubliceerd¹ toont aan dat er grote verschillen bestaan in toe te rekenen ILUC-factoren voor conventionele en geavanceerde biobrandstoffen, afhankelijk van de grondstoffen en productieprocessen die voor deze biobrandstoffen worden gebruikt. Het Platform stelt daarom graag de ontwikkeling van een systematiek voor waarbij broeikasgasreducties centraal staan, met inachtneming en verrekening van de ILUC-factoren. Dat geeft de mogelijkheid om verschillende categorieën van biobrandstoffen in te stellen en verschillende voorkeur te geven, op een soortgelijke wijze zoals nu in deze wetswijziging wordt voorgesteld.

¹ GLOBIOM-rapport: Decomposing biofuel feedstock crops and estimating their ILUC-effects, Efcys et al, Augustus 2016

Het Platform meent dat de onderliggende overwegingen voor de beperking van het gebruik van conventionele biobrandstoffen niet voldoende rekening houdt met hetgeen hierboven is beschreven. Een beperking voor bepaalde biobrandstoffen zou gebaseerd moeten zijn op de prestatie (om de beoogde doelen te bereiken) van de biobrandstoffen en niet op de aard van de grondstof.

Er zijn bijvoorbeeld biobrandstoffen uit grondstoffen die als gevolg van de criteria binnen de door u aangegeven categorie conventionele biobrandstoffen vallen maar waarbij geen of beperkte indirecte effecten optreden (ook wel low-ILUC genoemd) en die goed presteren in het terugbrengen van broeikasgasemissies over de gehele levenscyclus.

Onze voorgestelde aanpak schept ruimte voor innovatie en stimuleert de sector op zoek te gaan naar grondstoffen en productieprocessen met aantoonbaar weinig tot geen indirecte nadelige gevolgen en maximale broeikasgasreductie.

Stuur op CO₂-reductie en streef hoge broeikasgasreducties na

Het Platform meent dat de wetwijziging het principe moet nastreven om zoveel mogelijk CO₂/broeikasgasreductie in absolute zin te bereiken, gezien de ambities in de Visie Duurzame Brandstoffenmix. In dit voorstel voor wetwijziging ontbreken instrumenten om maximale CO₂-reductie te realiseren.

Drie soorten HBE's – één broeikaswaarde voor de bepaling van de reductieverplichting

De drie verschillende HBE's (conventioneel, geavanceerd, overig) krijgen ongeacht welke categorie één broeikasgaswaarde toegewezen. Geavanceerde biobrandstoffen worden zo niet gewaardeerd op hun bijdrage aan broeikasgasreductie. Ook de 'overige' biobrandstoffen hebben een beduidend hogere broeikasgasreductie dan de conventionele biobrandstoffen. In de Memorie van Toelichting wordt niet duidelijk gemaakt waarom onderscheid maken in het aandeel van behaalde CO₂-reductie zoveel complexer is.

In de huidige systematiek is de broeikasgasprestatie van de verschillende ingezette biobrandstoffen niet meer gekoppeld aan de HBE's. Hierdoor kunnen individuele bedrijven zich niet meer onderscheiden ten opzichte van andere bedrijven met de inzet van biobrandstoffen met hoge broeikasgasreductie. Elke HBE is immers gelijk. Het gevolg hiervan is waarschijnlijk dat 'de markt' tegen zo laag mogelijke kosten zal trachten de wettelijke minimum vereiste van CO₂-reductie te bereiken. Dat belemmert de ontwikkeling en inzet van biobrandstoffen die een zo hoog mogelijke CO₂-reductie realiseren. De betere prestatie op broeikasgasreductie kan immers niet financieel worden verzilverd. Het platform meent dat het noodzakelijk is, gezien de ambities in de Visie Duurzame Brandstoffenmix, om in te zetten op maximale broeikasgasreductie binnen alle categorieën van biobrandstoffen, zowel conventioneel, overig als geavanceerd. Duitsland hanteert sinds 2015 een systeem dat stuurt op maximale CO₂-reductie.

Streef daadwerkelijke broeikasgasreductie in de Nederlandse transportsector na

In het voorstel voor wetwijziging worden voor de reductieverplichting duurzaam gecertificeerde brandstoffen gelijkgeschakeld met inspanningen uit CDM als het gaat om de CO₂-emissiereductie. Een rapportageplichtige krijgt de mogelijkheid om in geval van een resterende reductieverplichting te kiezen tussen het aanschaffen van HBE's of Exploitatie Reductie Eenheden (dat zijn zogenaamde Upstream Emission Reduction - UERs). (zie Memorie van Toelichting, sectie 4.2, p. 23)

Hanteer gelijksoortige bewijssystemen voor het aantonen van emissiereducties

Voor de UERs wordt een ander bewijssysteem gehanteerd. Bij HBE's vindt door de inzet van biobrandstoffen en daadwerkelijke broeikasgasreductie in de Nederlandse markt plaats en dient dit volgens een massabalans-systeem te worden aangetoond. De UERs mogen op basis van (het minder strenge) book-and-claim-systeem worden ingekocht, waarbij de emissiereductie elders in Europa of in de wereld plaatsvindt. Het aanbieden van deze keuzemogelijkheid draagt niet bij aan het daadwerkelijk en structureel verlagen van de emissies in de Nederlandse transportsector. Het voorgestelde systeem is onrechtvaardig, aangezien voor het bereiken van dezelfde doelstelling biobrandstoffen gecertificeerd moeten zijn en aan duurzaamheidseisen moeten voldoen, terwijl dat voor reductierechten uit CDM, of reductierechten verkregen uit CNG, LNG en LPG niet vereist is.

Het risico hierbij is dat door de inzet van UER's biobrandstoffen weggedrukt worden. Het gevolg hiervan is dat het bereiken van de ambities van de Visie Duurzame Brandstoffenmix wordt belemmerd.

Overige opmerkingen

Bovenstaande secties beschrijven de belangrijkste onderwerpen die het Platform onder de aandacht wil brengen. Hieronder gaan we in meer detail in op punten in het voorstel voor wetswijziging die naar de mening van het Platform om verdere verduidelijking vragen

Standaardwaarden voor LNG en CNG?

Memorie van Toelichting – p 22. In de tekst staat het volgende beschreven: *“De broeikasgasintensiteit gedurende de levenscyclus van LPG, LNG en CNG heeft een lagere waarde dan 88,45 g CO₂-equivalent/MJ en dragen dus bij aan het behalen van de reductieverplichting van de rapportageplichtige”* In de Memorie van Toelichting staat aangegevendat het register voor LNG en CNG uitgaat van de standaardwaarden die genoemd worden in de uitvoeringsrichtlijn van de FQD (EU/2015/652). In de tabel van Annex I, Part 2 van deze uitvoeringsrichtlijn worden echter standaardwaarden gegeven voor LNG, CNG op basis van EU-mix aardgas. Voor aardgas afkomstig van andere dan EU-bronnen worden in de uitvoeringsrichtlijn geen standaardwaarden vermeld. Welke waarde gaat gehanteerd worden voor LNG en CNG afkomstig van buiten de EU? In hoeverre moeten leveranciers informatie verstrekken over oorsprong en de well-to-wheel broeikasgasintensiteit van deze brandstoffen. Een studie uitgevoerd voor DG Energy van de EC in 2015 laat zien dat er grote verschillen bestaan in met name de well-to-tank emissies².

Definitie van Hernieuwbare brandstof

In Artikel 1.B.3 (pagina 2 van het voorstel voor wetswijziging) wordt de definitie van een hernieuwbare brandstof gegeven: *“andere brandstof dan biobrandstof, geproduceerd met behulp van energie die afkomstig is van andere hernieuwbare bronnen dan biomassa en die in de vervoersector wordt gebruikt”*. Met deze definitie vallen biobrandstoffen buiten de

² ‘Study on actual GHG data for diesel, petrol, kerosene and natural gas – workshop juli 2015’ <https://ec.europa.eu/energy/en/events/study-actual-ghg-data-diesel-petrol-kerosene-and-natural-gas—workshop>

verzameling hernieuwbare brandstoffen. Dat is niet correct omdat biobrandstoffen eveneens hernieuwbare brandstof zijn.

De hier gehanteerde definitie is niet in overeenstemming met de omschrijving in de richtlijn met aanpassingen op de RED en FQD (2015/1513). Daarin staat de volgende definitie in Artikel 1 (Amendments to Directive 98/70/EC) en Artikel 2 (Amendments to Directive 2009/28/EC): *“renewable liquid and gaseous transport fuels of non-biological origin” means liquid or gaseous fuels other than biofuels whose energy content comes from renewable energy sources other than biomass, and which are used in transport*”. Het Platform adviseert de term ‘hernieuwbare brandstof’ te vervangen door ‘hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong’. Daarmee wordt dit type brandstof complementair aan biobrandstoffen en zijn beide brandstoftypen onderdeel van de verzameling ‘hernieuwbare brandstoffen’.

Door de definitie in Artikel 1.B.3 aan te passen naar ‘hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong’ sluit de definitie weer aan bij de beschrijving in de Europese Richtlijn 2015/1513.

Rapportageverplichting

In de Memorie van Toelichting staat in sectie 3.1, p. 19 laatste aandachtstreepje: *“de rapportageplichtigen moeten verslag uitbrengen over de broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus per eenheid energie met inbegrip van de voorlopige gemiddelde waarden van de geraamde emissies afkomstig van biobrandstoffen ten gevolge van indirecte veranderingen in het landgebruik (artikel 2, tiende lid, onder b, ILUC-richtlijn).”*

Dit is volgens ons geen correcte interpretatie van Richtlijn. De rapportageverplichting ter zake ILUC emissies rust op de Commissie (Artikel 23 Richtlijn 2009/28 zoals gewijzigd door Richtlijn 2015/1513).

We zijn graag bereid dit nader toe te lichten.

Namens het Platform Duurzame Biobrandstoffen,

Eric van den Heuvel

eric.vandenheuvel@studiogearup.com

06-83223098