

VNPI commentaar op ontwerp Wet Milieubeheer 2016

Artikel 9.7.6.1

Indien na toepassing van artikel 9.7.5.6 zoals deze luidde direct voor inwerkingtreding van onderhavig artikel een aantal hernieuwbare brandstofeenheden is gespaard, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit deze hernieuwbare brandstofeenheden bij op de rekening van de leverancier tot eindverbruik als hernieuwbare brandstofeenheden conventioneel als bedoeld in artikel 9.7.4.6, eerste lid, onderdeel a.

Toelichting: Dit artikel bepaalt dat bij de overgang naar de nieuwe systematiek van titel 9.7 van de Wet milieubeheer, waarin drie verschillende HBE's bestaan, het register een eventueel te sparen hoeveelheid HBE's omzet in HBE's conventioneel.

VNPI: Het is niet duidelijk of dit een eenmalige simplificatie is bij de omzetting van in 2017 gespaarde HBE's naar 2018 HBE's of dat dit ook na 2018 het geval is. Na 2018 zou zeker een onnodige en onacceptabele vereenvoudiging zijn. Maar ook bij de overgang van 2017 naar 2018 is dit te voorkomen aangezien de grondstof bij inboeking is vermeld. Zonodig kan dit middels een handmatige correctie worden verwerkt. Het afwaarderen van categorie advanced- en categorie overig HBE's naar categorie conventioneel dient te worden voorkomen. In 2015 was meer dan de helft van de biobrandstoffen niet-conventioneel.

Onderdeel K (artikel 9.7.3.4)

Het tweede lid verduidelijkt dat ook bij een negatief saldo van HBE's een overboeking niet toegestaan is. Voor de toepassing voor zowel het eerste als het tweede lid geldt dat een negatief saldo op de rekening van een soort HBE leidt tot een verbod op overdracht van alle soorten HBE's, ongeacht of de rekeninghouder een positief saldo heeft voor die andere soorten.

VNPI: Hiermee wordt het onmogelijk voor een leverancier met deels positief, deels negatief saldo om te handelen met een andere leverancier met complementaire negatieve/positieve saldi. Lijkt een onnodige beperking.

MEMORIE VAN TOELICHTING

4. Hoofdpijnen wijzigingen Wet milieubeheer

4.1. Wijziging systematiek titel 9.7 van de Wet milieubeheer

Omdat artikel 21 van de Richtlijn hernieuwbare energie vervalt, hoeven lidstaten de dubbel telling niet meer door te vertalen naar de brandstofleveranciers. Dubbel telling is vooral bedoeld ter stimulering van de biobrandstoffen die zijn gemaakt van grondstoffen van bijlage IX. Door de introductie van de subdoelstelling voor biobrandstoffen die gemaakt zijn van grondstoffen van lijst A van bijlage IX is in principe geen extra stimulans in de vorm van dubbel telling nodig.

VNPI: Dubbeltelling blijft ook na het instellen van een subdoelstelling voor grondstoffen van lijst A gewenst om inzet te stimuleren van andere biobrandstoffen die zijn vervaardigd uit afval en residuale stromen, met lage BKG intensiteit. Daarmee is het voor brandstofleveranciers mogelijk om de bijmengverplichting kosteneffectief in te vullen. Zonder dubbeltelling zal het eerder nodig zijn om duurdere (maar qua BKG prestatie niet betere) drop-in biobrandstoffen in te zetten.

Bovendien bewerkstelligt de instandhouding van dubbel telling voor brandstofleveranciers dat vervoer zeer waarschijnlijk onvoldoende bijdraagt aan de 14% algemene hernieuwbare energie doelstelling: dubbel telling betekent immers een halvering van de inspanning in 2020.

VNPI: Deze paragraaf gaat voorbij aan het effect van de FQD 6% BKG reductie verplichting. Onze berekeningen voor de NL markt in 2020 laten zien dat de 6% verplichting leidt tot een bijdrage door de vervoerssector die in alle gevallen ruim boven de 36 PJ ligt als deze wordt behaald met uitsluitend biobrandstoffen. Het alleen voldoen aan de 10% bijmengdoelstelling in 2020 volgens de huidige RED regelgeving (inclusief dubbeltelling) resulteert in een BKG reductie van slechts circa 5% en een bijdrage door vervoer die zowel boven als onder de 36 PJ kan liggen. Het laatste hangt af van

aannamen m.b.t. de samenstelling van de biobrandstofmix, de vervanging van E5 door E10 (veel E10 is gunstig) en de limiet op conventionele biobrandstoffen (7% is gunstiger dan 5%).

Dubbeltelling betekent geen halvering van de inspanning want in 2020 is de FQD bepalend. De voornaamste onzekerheid t.a.v. het halen van de 36 PJ bijdrage wordt niet veroorzaakt door de dubbeltelling maar door de onbekendheid van het aantal UER's dat beschikbaar is om het gat tussen 5% (bij 10% bijmenging volgens RED) en 6% BKG reductie te dichten; wij schatten die beschikbaarheid in als onvoldoende, zodat meer bijgemengd zal moeten worden dan 10%.

Omdat dezelfde brandstofleverancier zowel een jaarverplichting als een reductieverplichting heeft, zou de instandhouding van dubbeltelling bij het behalen van zijn jaarverplichting tot een verdubbeling van de inspanning bij het behalen van zijn reductieverplichting leiden. Voor de reductieverplichting geldt namelijk geen dubbel telling.

VNPI: Het is niet juist dat behoud van de dubbeltelling voor de RED zou leiden tot een verdubbelde inspanning voor de FQD BKG reductieverplichting. Zoals hierboven vermeld is de FQD in 2020 limiterend. Brandstofleveranciers zouden vrij moeten worden gelaten in hun keuze hoe zij het best aan beide doelstellingen kunnen voldoen.

Verder bestaan signalen dat dubbel telling een frauderisico met zich mee brengt. Vanwege de bovenstaande argumenten is besloten om de doorvertaling van dubbel telling aan de brandstofleveranciers bij het verhalen van hun jaarverplichting te schrappen.

VNPI: Hoewel in de jaren voor 2013 vrijwel zeker fraude voorkwam, lijkt ons fraude met dubbeltelling ondertussen sterk gereduceerd. De biodieselsector is zelf actief bij het tegengaan van potentiële fraude met afvalolie en ook brandstofleveranciers letten hier scherp op bij inkoop.

Het is nog niet duidelijk wat het voorstel is t.a.v. de bijmengdoelstelling in 2018 en 2019. Het is lastig om een eventueel bijmengdoelstellingstraject voor 2018 en 2019 op basis van enkeltelling te formuleren dat equivalent is aan de nu vastgestelde doelstellingen op basis van dubbeltelling. De waarden voor 2018 en 2019 zullen in ieder geval aanzienlijk lager moeten zijn dan 8,4% om een verzwaring voor de sector te voorkomen. Het enkeltellend equivalent van 10% bijmenging met dubbeltelling ligt namelijk al beduidend lager dan 8,4%.

Het wegvallen van de dubbeltelling zal ook kunnen betekenen dat na 2017 minder biobrandstoffen uit afval (categorie overig, die qua BKG reductie beter scoren dan b.v. cellulose-ethanol uit de categorie geavanceerd) hun weg zullen vinden naar de NL markt omdat de waarde ervan hier vermindert t.o.v. het buitenland.

4.2. Systematiek titel 9.8 van de Wet milieubeheer

De systematiek van titel 9.8 van de Wet milieubeheer bouwt voort op die van titel 9.7 van de Wet milieubeheer. Zij beoogt te bewerkstelligen dat de rapportageplichtige op een kosteneffectieve manier aan zijn reductieverplichting kan voldoen. Dit door het mogelijk te maken dat de rapportageplichtige, die in zijn hoedanigheid van leverancier tot eindverbruik aan zijn jaarverplichting voldoet, tevens geheel of grotendeels aan zijn reductieverplichting voldoet. Dit kan door aan de HBE een broeikasgasreductiewaarde toe te kennen, die onder andere is gebaseerd op de gemiddelde broeikasgasprestatie van de in het voorgaande kalenderjaar ingeboekte hernieuwbare energie vervoer.

De reden dat voor deze aanpak gekozen is, houdt verband met het eenmalige karakter van de verplichting: anders dan de jaarverplichting voor hernieuwbare energie vervoer, die sinds 2011 bestaat, zal de reductieverplichting alleen voor de leveringen van benzine en diesel in het kalenderjaar 2020 gelden.

.....

Dit betekent ook dat aan de drie verschillende HBE's die het systeem vanaf 2018 kent, een enkele broeikasgasreductiewaarde toegekend wordt. Een onderscheidenlijke waarde zou het systeem te

complex maken, omdat daarmee drie HBE's met een specifieke broeikasgasreductiewaarde ontstaan. Het gevolg zou zijn dat voor het behalen van de jaarverplichting waarschijnlijk een andere combinatie van de drie HBE's nodig zou zijn dan voor het halen van de reductieverplichting. De complexiteit van de systematiek en daarmee ook de complexiteit voor het bedrijfsleven neemt enorm toe, terwijl het verschil in het halen van de jaarverplichting en de reductieverplichting gering is.

VNPI: Het is gewenst om onderscheid te maken tussen wat nodig is in 2018/2019 en in 2020; in 2018/2019 geldt alleen een bijmengverplichting en wordt de BKG besparing slechts gerapporteerd (zoals nu). In 2020 is de BKG reductieverplichting limiterend. Iedere leverancier zal zijn operaties in 2020 zodanig plannen dat aan de FQD wordt voldaan, wetend dat dan (met inachtneming van de subdoelstellingen) ook is voldaan aan de RED doelstelling. De BKG prestatie van de in te zetten biobrandstoffen, per categorie en per batch, is daarbij essentieel. Het toekennen van één BKG waarde uit 2019 aan alle HBE's is een zeer grove benadering van de werkelijkheid, leidt tot onnauwkeurige rapportage en is geen juiste prikkel voor de markt om goed presterende biobrandstoffen in te zetten. De enorme toename van de complexiteit voor de sector onderschrijven wij niet.

Het is aan de markt om te zorgen voor een zo laag mogelijke broeikasgasprestatie per GJ hernieuwbare energie (dat betekent veel biobrandstoffen met een lage broeikasgasprestatie), zodat met het behalen van de hernieuwbare energie doelstelling ook aan de reductieverplichting wordt voldaan.

Nader uit te werken items t.b.v. implementatie ILUC-richtlijn

Deze notitie informeert over items die verband houden met de wijziging van de Wet milieubeheer als gevolg van de implementatie van de ILUC-richtlijn, maar nader zullen worden uitgewerkt in het Besluit en Regeling energie vervoer. Deze items worden als achtergrondinformatie bij de beoordeling van stukken die ter consultatie voorliggen toegevoegd. De voorgenomen besluiten op deze items zijn onderwerp van politieke besluitvorming en zullen door de Staatssecretaris van IenM per brief aan de Tweede Kamer worden voorgelegd en vormen derhalve geen onderdeel van deze consultatie. *VNPI: Toch kort commentaar toegevoegd.*

De voorgenomen besluiten op de onderstaande items kunnen niet los van elkaar worden gezien. Zij proberen zoveel mogelijk recht te doen aan de verschillende belangen.

A. Limiet conventionele biobrandstoffen

De ILUC-richtlijn limiteert de bijmenging van conventionele biobrandstoffen. Deze biobrandstoffen voldoen aan de duurzaamheidseisen van de richtlijn hernieuwbare energie. Het aandeel van energie uit biobrandstoffen geproduceerd uit zetmeel-, suiker- en oliehoudende gewassen mag in 2020 niet meer dan 7% bedragen van het eindverbruik van energie in de vervoersector. Lidstaten kunnen besluiten om een limiet lager dan 7% vast te stellen.

Een bijmengpercentage van 5% voor conventionele biobrandstoffen beperkt de mogelijk negatieve effecten van bijmenging van conventionele biobrandstoffen. Met het instellen van deze limiet wordt voldaan aan de motie Van Veldhoven- Van Tongeren (KST 32 813, nr. 97).

VNPI: wij pleiten voor het overnemen van de door de EC voorgestelde limiet van 7%. Redenen hiervoor zijn:

- ethanol is nodig om aan de doelstelling te voldoen maar wordt grotendeels uit conventionele grondstoffen gemaakt;*
- HVO is nodig na maximale inzet van FAME (7%) maar kan slechts beperkt uit afval worden gemaakt;*
- de inzet van afval als grondstof voor biodieselproductie wordt in de winter beperkt door de ongunstiger koude-eigenschappen van de daaruit vervaardigde FAME;*
- er is meer vraag dan aanbod van grondstoffen van Annex IX deel A en B.*

B. Sub-target meest geavanceerde biobrandstoffen

In de ILUC-richtlijn is een limitatieve lijst opgenomen (Annex IX, deel A) van grondstoffen die gezien worden als basis voor meest geavanceerde biobrandstoffen. Lidstaten stellen een streefcijfer vast voor het aandeel aan biobrandstoffen in de RED verplichting dat uit deze grondstoffen is geproduceerd. Een referentiewaarde van 0,5 procentpunt in energie-inhoud is voor dit streefcijfer voorgesteld. Lidstaten mogen hier gemotiveerd van afwijken.

Nederland wil het gebruik van dit type biobrandstoffen stimuleren. Op grond van een advies van Ecofys en de cijfers van de NEa jaarrapportage hernieuwbare energie vervoer 2015 wordt een percentage van 0,3% in 2018, 0,4% in 2019 en 0,5% in 2020 haalbaar geacht.

VNPI: er is grote onzekerheid over de beschikbaarheid van voldoende grondstoffen van Annex IX deel A om een 0,5% aandeel te halen; de analyse van Ecofys lijkt optimistisch en 0,3% is realistischer.

C. Dubbeltelling

Door de ILUC richtlijn is de dubbeltelling van geavanceerde biobrandstoffen verwijderd uit artikel 21.2 van de RED en toegevoegd onder artikel 3.4 lid d. Daardoor kan een lidstaat die de ILUC richtlijn implementeert in principe beslissen om de dubbeltelling van biobrandstoffen uit grondstoffen genoemd in bijlage IX (zowel de delen A en B) wel te gebruiken in de nationale rapportage aan Brussel, maar dit niet toe te staan aan de bedrijven die in 2020 een marktaandeel van 10% hernieuwbare energie in transport moeten halen.

In de wijzigingsvoorstellen voor de Wm is aangegeven dat wordt beoogd dubbeltelling op geavanceerde biobrandstoffen af te schaffen, omdat de subdoelstelling voor biobrandstoffen die gemaakt zijn van grondstoffen van lijst A van bijlage IX en het beperken van het aandeel conventioneel al een extra stimulans vormen. Bovendien beperkt het afschaffen van de dubbeltelling de onzekerheid over de bijdrage van transport aan 14% algemene hernieuwbare energie doelstelling in 2020, en beperkt het de inspanning die brandstofleveranciers moeten leveren om aan de 6% reductieverplichting van de FQD te voldoen. *VNPI: Zie commentaar op voorgaande blz.*