

Inbreng voor de consultatie over de wijziging van de Wet milieubeheer t.b.v. de ILUC-richtlijn en art. 7a uit de Richtlijn brandstofkwaliteit

5 september 2016

Als gevolg van de ILUC-richtlijn en de invulling van de uitvoeringssystematiek voor de reductieverplichting uit art. 7a van de Richtlijn brandstofkwaliteit (FQD) is het Europees beleid voor verduurzaming van de transportsector gewijzigd. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM) heeft een voorstel voorbereid voor de implementatie van deze richtlijnen in de Wet milieubeheer. In dit document geeft de Nederlandse Vereniging van Duurzame Biobrandstoffen (NVDB) haar reactie op de consultatie en de daarmee samenhangende beleidskeuzes.

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 transitie naar het gebruik van meer duurzame biobrandstoffen, waarbij het zwaartepunt steeds meer komt te liggen op duurzame biobrandstoffen die worden geproduceerd uit afval en residuen en andere beter presterende biobrandstoffen in termen van CO₂ reductie. Deze transitie vergt een goed investeringsklimaat waarin bestaande investeringen in biobrandstoffen worden beschermd en investeringen in beter presterende biobrandstoffen worden gestimuleerd.
- 1.2 De NVDB kan zich in belangrijke mate vinden in de voorstellen van IenM voor de nieuwe systematiek in de jaren 2018, 2019 en 2020 die moet passen binnen de kaders die door de Europese regelgeving worden gesteld. 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 *De inzet van biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen moet worden gemaximaliseerd, maar de dubbeltellingsregeling is daarvoor niet het juiste mechanisme*

De dubbeltellingsregeling voor biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen is een mechanisme waarbij de inzet van biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen dubbel meetelt voor het behalen van de jaarverplichting. Het gevolg hiervan is dat de inzet van deze dubbeltellende biobrandstoffen wordt gemaximaliseerd. Echter, de inzet van dubbeltellende biobrandstoffen leidt ertoe dat de inspanning van brandstofleveranciers wordt verminderd. Hierdoor wordt meer ruimte gecreëerd voor het gebruik van fossiele brandstoffen. De behaalde CO₂ reductie wordt daarmee deels teniet gedaan, omdat de inzet van dubbeltellende biobrandstoffen ten koste gaat van andere hernieuwbare brandstoffen die niet dubbel tellen. De NVDB omarmt het uitgangspunt dat de inzet van biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen moet worden gemaximaliseerd, maar is van mening dat de dubbeltellingsregeling daarvoor niet het meest geschikte mechanisme is. De NVDB kan zich dan ook vinden in het voorstel van IenM om de dubbeltellingsregeling af te schaffen.

2.2 *De meervoudige telling van hernieuwbare elektriciteit moet worden afgeschaft*

IenM stelt voor om het hernieuwbare gedeelte elektriciteit dat aan wegvoertuigen wordt geleverd meervoudig mee te (blijven) tellen. De NVDB is van mening dat wanneer de dubbeltelling van biobrandstoffen wordt afgeschaft ook de meervoudige telling van hernieuwbare elektriciteit in wegvoertuigen moet worden afgeschaft. De meervoudige telling leidt in Nederland niet tot een maximale of verhoogde inzet van hernieuwbare elektriciteit in wegvoertuigen, zoals dat wel het geval is bij de dubbeltelling van biobrandstoffen. Nederland heeft ervoor gekozen om elektrisch rijden voornamelijk met fiscale voordelen te belonen. Dit fiscale beleid is leidend in Nederland. De meervoudige telling van hernieuwbare elektriciteit in wegvoertuigen voor het behalen van de jaarverplichting is dan ook een administratieve handeling, die het tegenovergestelde bereikt: de

inzet van minder hernieuwbare transportbrandstoffen en meer fossiele brandstoffen. Bovendien kan de bijdrage van hernieuwbare elektriciteit niet meervoudig worden meegerekend voor het behalen de algemene 14% doelstelling voor hernieuwbare energie waar Nederland in 2020 aan moet voldoen en heeft de meervoudige telling een dempend effect op het behalen van de reductieverplichting. Kortom, de NVDB is van mening dat de meervoudige telling van alle hernieuwbare brandstoffen, inclusief hernieuwbare elektriciteit in wegvoertuigen, moet worden afgeschaft.

2.3 *Houd bij het bepalen van de jaarverplichting vast aan het uitgangspunt dat de inzet van biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen moet worden gemaximaliseerd*

In het voorstel licht IenM toe dat het belang van de dubbeltellingsregeling afneemt vanwege de invoering van een cap op conventionele biobrandstoffen en een subdoel voor geavanceerde biobrandstoffen. De NVDB ziet in dat het gevolg hiervan inderdaad is dat een bepaald aandeel biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen in de Nederlandse transportsector wordt ingezet en dat dit aandeel voorspelbaar is. Daarmee wordt echter voorbij gegaan aan het kenmerk van de dubbeltellingsregeling dat de inzet van biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen wordt gemaximaliseerd. Voor brandstofleveranciers met een jaarverplichting is het immers interessanter om dubbeltellende biobrandstoffen bij te mengen dan enkeltellende biobrandstoffen (mits deze in voldoende mate beschikbaar zijn). De NVDB is van mening dat het uitgangspunt in stand moet blijven dat de inzet van biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen wordt gemaximaliseerd. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat een verhoogde inzet van deze biobrandstoffen niet ten koste moet gaan van andere hernieuwbare transportbrandstoffen (zoals het geval is bij de dubbeltellingsregeling), maar van het aandeel fossiele brandstoffen. Nederland kan hierin voorzien door een inschatting te maken van de maximaal haalbare inzet van biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen en door vervolgens bij de het bepalen van de hoogte van de jaarverplichting en de cap op conventionele biobrandstoffen met dit aandeel rekening te houden. Hoewel de hoogte van de jaarverplichting geen onderdeel uitmaakt van de consultatie kan dit niet worden losgezien van de consultatie. Derhalve geeft de NVDB hierna reeds een reactie op de hoogte van de jaarverplichting.

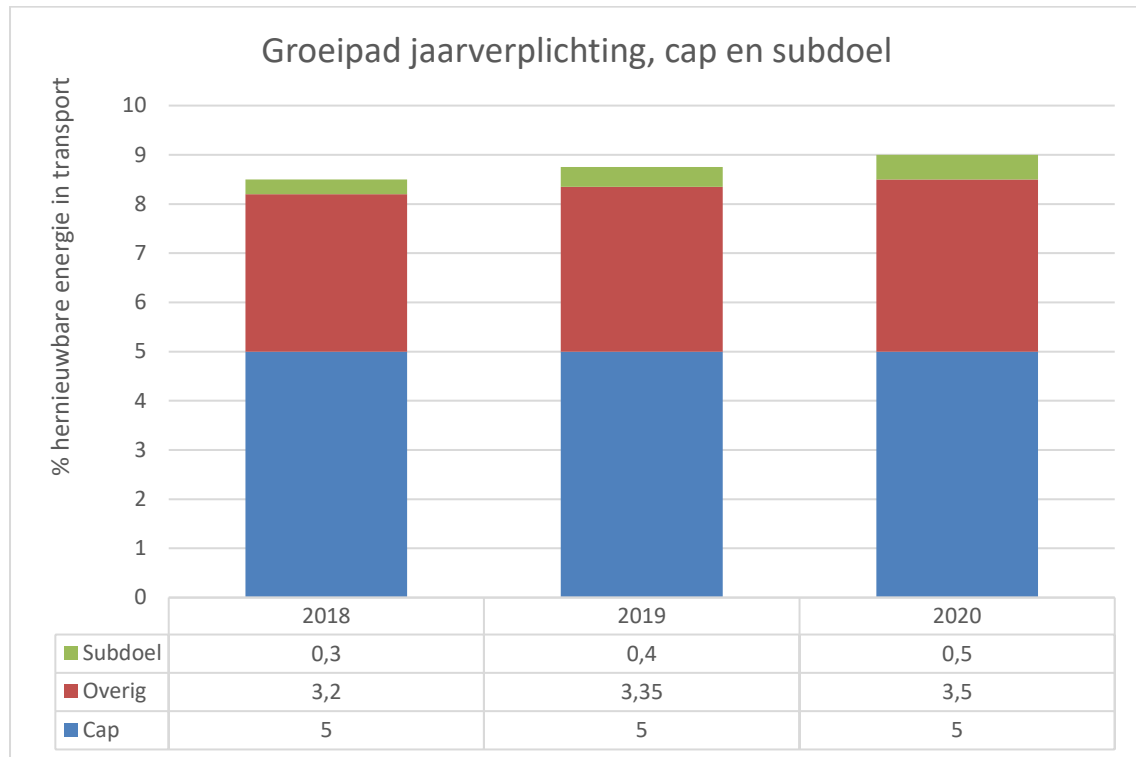
Uit de bij de consultatie gepubliceerde documenten volgt dat aan de Tweede Kamer zal worden voorgesteld om de jaarverplichting te verlagen (van 10% naar 8,4% in 2020) vanwege het voorstel om de dubbeltellingsregeling af te schaffen. Uitgaande van een 5% cap op conventionele biobrandstoffen zal een jaarverplichting van 8,4% tot gevolg hebben dat het aandeel biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen in 2020 uitkomt op ongeveer 14 PJ.¹ De NVDB verwacht dat het bestaande beleid resulteert in een vraag naar dubbeltellende biobrandstoffen van ruim 17 PJ in 2020. Daarbij wordt uitgegaan van een aandeel van ongeveer 80% dubbeltellende biobrandstoffen in de jaren 2018, 2019 en 2020 (na dubbeltelling). Dat betekent dat het voorstel van I&M in 2020 zou resulteren in een verlaging van de vraag naar biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen van ongeveer 3 PJ. Dit acht de NVDB onwenselijk.

Om dit ongewenste effect te compenseren stelt de NVDB voor om het groeipad voor de jaarverplichting als volgt vast te stellen: 8,5% in 2018, 8,75% in 2019 en 9% in 2020. Een dergelijk groeipad resulteert in een geleidelijke toename van het aandeel biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen en voorkomt onwenselijke schommelingen in de markt voor deze biobrandstoffen (ook in de overgang van het bestaande naar het nieuwe beleid). Dit resulteert bovendien in een grotere bijdrage van de transportsector aan de algemene doelstelling van 14% voor het gebruik van hernieuwbare energie en de doelstelling van 16% voor emissiereductie te

¹ Hierbij wordt uitgegaan van hernieuwbare (bio)brandstoffen die niet onder de cap vallen. Dit getal omvat niet de inzet van 1 PJ hernieuwbare elektriciteit aan wegvoertuigen (fysieke levering).

behalen in sectoren die niet onder het Europees emissiehandelssysteem vallen (EU ETS).

Het voorstel van de NVDB wordt in onderstaande figuur schematisch weergegeven:



Mocht het aandeel biobrandstoffen geproduceerd uit afval en residuen dan wel het subdoel voor geavanceerde biobrandstoffen onverhoopt onhaalbaar blijken omdat onvoldoende hernieuwbare brandstoffen van de betreffende categorie beschikbaar zijn, dan zou dit nooit een reden moeten zijn om de jaarverplichting naar beneden bij te stellen. Er zullen in een dergelijke situatie naar verwachting voldoende hernieuwbare brandstoffen van een andere categorie beschikbaar zijn waarmee dit tekort kan worden aangevuld. Een dergelijke benadering doet recht aan bescherming van de gedane investeringen in de productie van hernieuwbare brandstoffen.

2.4 Het spaarsysteem voor de jaarverplichting moet worden aangepast

De bedrijven met een jaarverplichting die HBE's moeten verwerven om aan te tonen dat zij aan de jaarverplichting voldoen, kunnen deze HBE's ook inzetten in een volgend jaar tot een zekere grens (de 'spaarlimiet'). IenM stelt voor om deze systematiek voort te zetten. Als wordt vastgehouden aan de huidige spaarlimiet, dan heeft dit tot gevolg dat de fysieke inzet van biobrandstoffen in een jaar in theorie met maximaal 25% lager kan liggen dan het equivalent aan HBE's dat hetzelfde jaar is ingezet om aan de jaarverplichting te voldoen.² Het is nog onduidelijk wat de hoogte van de spaarlimiet zal zijn in de jaren 2018, 2019 en 2020 en of er na 2020 nog een jaarverplichting zal bestaan waarvoor kan worden gespaard. Het sparen van HBE's kan tot grote schommelingen in de markt voor biobrandstoffen leiden en bovendien doet de systematiek afbreuk aan de voorspelbaarheid van de bijdrage hernieuwbare energie in transport die aan de Europese Commissie moet worden gerapporteerd. De NVDB roept dan ook op om de spaarlimiet in de jaren 2018, 2019 en 2020 geleidelijk af te bouwen naar 0%.

² Een bedrijf met een jaarverplichting mag 25% van zijn jaarverplichting aan HBE's sparen, met een minimum van 2.000 HBE's.

3. De reductieverplichting

3.1 *Nederlandse producenten van biobrandstoffen zetten zich maximaal in om de best presterende biobrandstoffen te produceren*

De producenten van duurzame biobrandstoffen die in Nederland zijn gevestigd produceren biobrandstoffen die in verschillende landen worden ingezet. De Nederlandse producenten richten zich daarbij op de productie van biobrandstoffen die de grootst mogelijke CO₂ reductie behalen. De biobrandstoffen die NVDB-leden produceren, leiden dan ook tot substantieel minder CO₂ uitstoot dan wordt verlangd op basis van de (minimale) Europese duurzaamheidseisen.³ Er bestaat in Nederland echter geen stimulans voor brandstofleveranciers om deze beter presterende biobrandstoffen in te zetten ten opzichte van biobrandstoffen die relatief minder CO₂ uitstoot reduceren en uit vergelijkbare materialen worden geproduceerd. Dat betekent dat Nederland een kans laat liggen om een grotere emissiereductie in de transportsector te behalen en om innovatie en economische groei van de Nederlandse biobrandstofsector te stimuleren. De NVDB vindt dit, mede gelet op het behalen van de emissiedoelstelling voor non-ETS sectoren en de Urgenda-uitspraak, onwenselijk en is dan ook van mening dat in Nederland meer moet worden gestimuleerd dat de beter presterende biobrandstoffen worden ingezet.

3.2 *Nederland moet sturen op reductie van CO₂ uitstoot in de transportsector*

IenM stelt voor om in de Nederlandse transportsector te blijven sturen op het gebruik van hernieuwbare energie in vervoer door middel van een jaarverplichting. Het invoeren van een cap op conventionele biobrandstoffen en een subdoel voor geavanceerde biobrandstoffen heeft weliswaar tot gevolg dat er minder conventionele en meer geavanceerde biobrandstoffen worden ingezet, maar binnen iedere afzonderlijke categorie is er geen stimulans voor het gebruik van de beter presterende biobrandstoffen. Omdat brandstofleveranciers niet worden beloond voor de inzet van beter presterende biobrandstoffen, wordt ook niet gestimuleerd dat producenten van biobrandstoffen de daadwerkelijke broeikasgasintensiteit van biobrandstoffen (laten) berekenen en certificeren. In plaats daarvan houden de producenten vast aan de conservatieve standaardwaarden voor een biobrandstof die generiek op Europees niveau zijn vastgesteld. Dat betekent dat een deel van de in Nederland behaalde emissiereductie met biobrandstoffen niet inzichtelijk is. IenM motiveert de keuze voor het voortzetten van een systeem waarin de jaarverplichting leidend is met een eenvoudige, handhaafbare, kosteneffectieve implementatie van de richtlijnen en neemt daarbij in overweging dat het Europees beleid voor de periode na 2020 nog onvoldoende duidelijk is. De NVDB is van mening dat deze argumenten niet opwegen tegen de voordelen van een systeem dat wél stuurt op reductie van CO₂ uitstoot in de transportsector. Een dergelijk systeem zou immers een prikkel zijn voor innovatie en economische groei in de Nederlandse biobrandstoffensector. Bovendien heeft de Nederlandse regering al aangegeven op de lange termijn voorstander te zijn van een dergelijk systeem en de wens om in de transportsector te sturen op CO₂ uitstoot ligt ook besloten in de 'Duurzame brandstofvisie met LEF' die is opgesteld in het kader van het SER Energieakkoord.⁴ Derhalve roept de NVDB op om te kiezen voor een systeem dat stuurt op vermindering van de CO₂ uitstoot in de transportsector.

3.3 *Bij het vasthouden aan sturing op de jaarverplichting moet worden ingezet op een additionele prikkel voor beter presterende biobrandstoffen*

Indien toch wordt vastgehouden aan sturing op een jaarverplichting, dan zal Nederland additionele prikkels moeten inbouwen die de inzet van beter presterende biobrandstoffen stimuleren. De

³ Op basis van Europese duurzaamheidscriteria moet de inzet van biobrandstoffen leiden tot tenminste 35% broeikasgasemissies. Dit percentage stijgt naar 50% in 2018 en naar 60% voor biobrandstoffen geproduceerd in nieuwe productiefaciliteiten.

⁴ Deelrapport Tafel Vloeibare Brandstoffen bij de Duurzame brandstofvisie met LEF, Sociaal-Economische Raad, juni 2014.

NVDB stelt zich voor dat het behalen van additionele emissiereductie met transportbrandstoffen kan worden beloond met lagere accijnzen dan wel dat wordt gekozen voor invoering van een groeipad voor de reductieverplichting. In het laatste geval is het wel van belang dat op het niveau van individuele bedrijven een gemiddelde broeikasgasintensiteit voor de ingeboekte HBE's wordt berekend, zodat een bedrijf op meer directe wijze wordt gestimuleerd de best presterende biobrandstoffen in te zetten. Daarnaast zal de reductieverplichting een additionele inspanning moeten vergen bovenop de jaarverplichting en deze additionele inspanning zou niet moeten kunnen worden ingevuld via het voorgestelde omwisselmechanisme (zie ook het volgende punt).

- 3.4 *Het omwisselmechanisme leidt slechts op papier tot het behalen van de reductiedoelstelling*
Op basis van art. 7a FQD moeten brandstofleveranciers in 2020 de broeikasgasintensiteit van brandstoffen met 6% hebben verlaagd ten opzichte van 2010. Daarvoor komen verschillende opties in aanmerking: een bedrijf met een reductieverplichting kan ervoor kiezen om beter presterende fossiele brandstoffen, duurzame biobrandstoffen of andere hernieuwbare transportbrandstoffen op de markt te brengen of ervoor kiezen om 'upstream' maatregelen te treffen. Er wordt verwacht dat bedrijven die aan de jaarverplichting hebben voldaan, nog een relatief kleine inspanning moeten doen om ook aan de reductieverplichting te voldoen.

IenM stelt voor om exploitatiereductie-eenheden (UERs) te introduceren voor het behalen van de reductieverplichting met upstream maatregelen. Brandstofleveranciers met een reductieverplichting zouden via het voorgestelde omwisselmechanisme UERs kunnen verkrijgen door omwisseling van Certified Emission Reductions (CERs). CERs worden uitgegeven voor projecten die onder het Clean Development Mechanism van het Kyotoprotocol vallen. Dit zijn projecten in ontwikkelingslanden die leiden tot vermindering van CO₂ uitstoot. Alleen de CERs die zijn toegekend voor bepaalde projecten zullen in Nederland in aanmerking komen voor omwisseling in UERs. De projecten zullen met name worden beperkt tot projecten op het gebied van ventileren en affakkelen, maar de beoogde criteria en verdere invulling van het omwisselmechanisme zijn nog onbekend. Momenteel kunnen bedrijven bepaalde CERs ook al omwisselen in emissierechten om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het EU ETS. De waarde van de CERs die in aanmerking komen voor omwisseling in UERs zal naar verwachting vele malen lager liggen dan de kosten om een vergelijkbare reductie te behalen met het bijmengen van (niet-conventionele) biobrandstoffen.

Het voorgestelde omwisselmechanisme zou ertoe leiden dat brandstofleveranciers met geringe kosten de reductieverplichting op papier kunnen behalen door CERs om te wisselen in UERs. Dat betekent dat projecten die reeds in gang zijn gezet, worden meegeteld voor de Nederlandse reductiedoelstelling. Het daadwerkelijke effect van het omwisselmechanisme kan ook worden vergeleken met de huidige werking van het EU ETS, waarbij een overschot aan (goedkope) emissierechten niet de beoogde stimulerende werking heeft voor het nemen van additionele maatregelen. De benadering van het omwisselmechanisme doet afbreuk aan de doelstelling in de FQD die juist beoogt dat de reductiedoelstelling tot additionele inspanningen leidt van brandstofleveranciers om de broeikasgasintensiteit van brandstoffen te verlagen.⁵ Dit is onwenselijk en doet afbreuk aan een goed innovatieklimaat op het gebied van kosteneffectieve CO₂ reductie maatregelen. Daarom roept de NVDB op om af te zien van het omwisselmechanisme. Daarnaast is het van belang dat alle details van het omwisselmechanisme bekend zijn, voordat een juridische basis wordt gecreëerd voor het omwisselmechanisme. Zo is het bijvoorbeeld van belang dat maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de behaalde emissies dubbel worden meegeteld in andere landen.

⁵ Options for reduction of upstream emissions from oil production: significance, implementation and consequences, Exergia, maart 2016.