

Reactie Milieudefensie met betrekking tot de voorgenomen Wijziging Wet milieubeheer i.v.m. implementatie Richtlijn hernieuwbare energie en het Besluit energie vervoer voor het kalenderjaar 2021

Amsterdam, 4 februari 2020

1. Voorafgaande opmerkingen

In de Memorie van toelichting wordt gesteld dat, naast de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer, de omzetting van de Richtlijn hernieuwbare energie ook een wijziging van het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer vraagt.

Milieudefensie is van mening dat het wenselijk zou zijn geweest de voorgestelde wijzigingen van het Besluit en de Regeling gelijktijdig met de voorgestelde wijziging van de Wet ter consultatie voor te leggen. Om de omzetting van de herziene Richtlijn hernieuwbare energie naar Nederlands recht, en de beleidskeuzes die daarbij worden gemaakt, goed te kunnen beoordelen, worden de teksten immers het beste in onderlinge samenhang beschouwd. Belangrijke onderdelen van het beleid hernieuwbare energie in de vervoerssector, zoals de nationale grenswaarden en streefcijfers voor de inzet van verschillende soorten biobrandstoffen in het kader van de jaar- en de reductieverplichting, blijven voorsnog onbepaald.

Daarnaast is in het kader van het klimaatakkoord besloten dat de regering het initiatief neemt voor de ontwikkeling van een integraal duurzaamheidskader voor alle biomassa. Het doel hiervan is om een consistent kader over de verschillende sectoren waar biomassa wordt ingezet, te verzekeren. In het integraal duurzaamheidskader zullen onder meer keuzes gemaakt worden op het gebied van verdeling (fair share), gewenste prioritering van toepassingen en cascadering. De consequenties van het kader moeten worden doorvertaald naar de vervoerssector. Het integraal duurzaamheidskader is nog in ontwikkeling.

Milieudefensie had het logischer gevonden als de bepaling van het integraal duurzaamheidskader aan de consultatie over dit wetsontwerp vooraf ging.

2. Structuur van deze reactie

Hieronder volgen eerst voorstellen tot wijziging van de Memorie van toelichting en de (gewijzigde) wet Milieubeheer en het (gewijzigde) Besluit energie vervoer. Daarna volgt de uitgebreide motivatie ervan, die is toegespitst op de volgende punten:

- #1 Voeder- en voedselbrandstoffen: de remedie is erger dan de kwaal.
- #2 De Kamer wil af van voeder- en voedselbrandstoffen.
- #3 Voeder- en voedselbrandstoffen tellen niet mee voor het halen van het verplichte Europese doel.
- #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe.
- #5 Soja-olie en palmvetzuurdestillaat (PFAD) moeten gelijk behandeld worden als palmolie.
- #6 Dezelfde duurzaamheidseisen en maximumgrenzen moeten gelden voor alle biobrandstoffen.
- #7 Sturing op CO₂-uitstoot moet rekening houden met ILUC-emissies.
- #8 Voorzichtigheid en realisme is geboden inzake "geavanceerde" biobrandstoffen.

3. Wijzigingen voorgesteld door Milieudefensie

3.1. Memorie van toelichting

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Alinea 2 (p. 16)

Voeg toe welke met welke afspraken gemaakt in het kader van het klimaatakkoord in dit wetsvoorstel precies wordt rekening gehouden.

Alinea 5 (p. 16)

Hier wordt gesteld dat het bijzonder bindend streefcijfer voor het aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector in 2030 voor alle lidstaten ten minste 14 % bedraagt. Dat is onjuist. Schrap “14 %” en vervang door “7 %”.

Voeg toe dat volgens de Richtlijn hernieuwbare energie voor het behalen van dit bijzonder bindend streefcijfer uitsluitend kan gebruik gemaakt worden van hernieuwbare elektriciteit, brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof, hernieuwbare vloeibare en gasvormige brandstoffen van niet-biologische oorsprong en geavanceerde biobrandstoffen.

Voeg toe dat volgens de Richtlijn hernieuwbare energie biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen geen bijdrage meer kunnen leveren aan het behalen van dit bijzonder bindend streefcijfer.

Voeg toe dat het enige bindende streefcijfer dat de Richtlijn hernieuwbare energie wat betreft het gebruik van biobrandstoffen oplegt, is dat geavanceerde biobrandstoffen en biogassen in 2030 minstens 3,5 % van het eindverbruik van energie in weg- en spoorvervoer moeten uitmaken.

Zie #3 Voeder- en voedselbrandstoffen tellen niet mee voor het halen van het verplichte doel

3. Richtlijn hernieuwbare energie

Alinea 2 (p. 20)

Hier wordt gesteld dat de Richtlijn hernieuwbare energie de lidstaten een verplichting opdraagt om brandstofleveranciers een minimum bijdrage van 14 % te laten leveren aan het behalen van het bijzonder bindend streefcijfer voor het aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector. Dat is onjuist. Schrap “14 %” en vervang door “7 %”.

Voeg toe dat volgens de Richtlijn hernieuwbare energie voor het behalen van dit bijzonder bindend streefcijfer uitsluitend kan gebruik gemaakt worden van hernieuwbare elektriciteit, brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof, hernieuwbare vloeibare en gasvormige brandstoffen van niet-biologische oorsprong en geavanceerde biobrandstoffen.

Voeg toe dat volgens de Richtlijn hernieuwbare energie biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen geen bijdrage meer kunnen leveren aan het behalen van dit bijzonder bindend streefcijfer.

Voeg toe dat het enige bindende streefcijfer dat de Richtlijn hernieuwbare energie wat betreft het gebruik van biobrandstoffen oplegt, is dat geavanceerde biobrandstoffen en biogassen in 2030 samen minstens 3,5 % van het eindverbruik van energie in weg- en spoorvervoer moeten uitmaken.

Zie #3 Voeder- en voedselbrandstoffen tellen niet mee voor het halen van het verplichte doel

Voeg toe dat de inzet van conventionele biobrandstoffen onder de Richtlijn hernieuwbare energie optioneel en geenszins verplicht is.

Voeg toe dat de Richtlijn hernieuwbare energie Nederland uitdrukkelijk toelaat om een lagere grenswaarde voor het aandeel aan conventionele biobrandstoffen dan de genoemde 6 % vast te stellen en dus om de inzet van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen volledig uit te sluiten.

Voeg toe dat de Richtlijn hernieuwbare energie Nederland ook uitdrukkelijk toelaat om te differentiëren tussen verschillende biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen.

Zie #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe

4. Hoofdpijnen wijziging Wet milieubeheer

4.1 Korte samenvatting hoofdpijnen

Alinea 1 (p. 21)

Maak duidelijk welke van de keuzes die de regering maakt naar aanleiding van de discussies rond het klimaatakkoord gevolgen hebben voor titels 9.7 en 9.8 en wat deze gevolgen zijn.¹

4.2 Wijziging systematiek titel 9.7 van de Wet milieubeheer

4.2.1 Uitbreiding reikwijdte van de jaarverplichting hernieuwbare energie-inhoud

Alinea 4 en 5 (pp. 22-23)

Schrap de verwijzingen naar 14 % (“14%-minimum bijdrage”, “de 14%” en “ten minste 14%”) en maak duidelijk dat het bijzonder bindend streefcijfer voor het aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector 7 % is.

Voeg toe dat volgens de Richtlijn hernieuwbare energie biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen geen bijdrage meer kunnen leveren aan het behalen van dit bijzonder bindend streefcijfer.

¹ In de Memorie van toelichting wordt verwezen naar de invoering van een reductieverplichting voor uitgeslagen diesel aan binnenvaartschepen maar het is niet duidelijk of dit uitputtend is.

Zie #3 Voeder- en voedselbrandstoffen tellen niet mee voor het halen van het verplichte doel

Voeg toe dat de inzet van conventionele biobrandstoffen onder de Richtlijn hernieuwbare energie optioneel en geenszins verplicht is.

Voeg toe dat de Richtlijn hernieuwbare energie Nederland uitdrukkelijk toelaat om een lagere grenswaarde voor het aandeel aan conventionele biobrandstoffen dan de genoemde 6 % vast te stellen en dus om de inzet van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen volledig uit te sluiten.

Voeg toe dat de Richtlijn hernieuwbare energie Nederland ook uitdrukkelijk toelaat om te differentiëren tussen verschillende biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen. Expliciteer en motiveer de beleidskeuzes die op dit punt gemaakt worden.

Zie #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe

4.2.2 Binnenvaart onder de jaar- en reductieverplichting

Alinea 2 (pp. 23-24)

Voeg toe dat indien de regering ervoor kiest de jaarverplichting uit te breiden naar leveranciers van bunkerbrandstoffen de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria uit artikel 29 van de Richtlijn hernieuwbare energie van toepassing zijn.

Zie #6 Dezelfde duurzaamheidseisen en maximumgrenzen moeten gelden voor alle biobrandstoffen

Voeg toe dat biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen ook voor deze categorie van brandstofleveranciers noch in aanmerking komen voor het naleven van de jaarverplichting noch voor het naleven van de reductieverplichting.

Zie #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe

4.2.5 Toevoeging nieuwe soort HBE (p. 25)

Voeg toe dat de categorie HBE-conventioneel wordt geschrapt. Door de uitvoering van de beleidswens om geen biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen in te zetten en aangezien onder de Richtlijn hernieuwbare energie dergelijke biobrandstoffen geen bijdrage meer leveren aan het behalen van het bijzonder bindend streefcijfer voor hernieuwbare energie in de vervoerssector, verliest de HBE-conventioneel zijn bestaansreden.

Zie #2 De Kamer wil af van voeder- en voedselbrandstoffen

#4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe

4.2.6 Grondstoffen met een hoog risico op indirecte veranderingen van landgebruik (ILUC) (pp. 25-26)

Voeg toe dat de inzet van conventionele biobrandstoffen onder de Richtlijn

hernieuwbare energie optioneel en geenszins verplicht is.

Voeg toe dat de Richtlijn hernieuwbare energie Nederland uitdrukkelijk toelaat om een lagere grenswaarde voor het aandeel aan conventionele biobrandstoffen dan de genoemde 6 % vast te stellen en dus om de inzet van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen volledig uit te sluiten.

Voeg toe dat de Richtlijn hernieuwbare energie Nederland ook uitdrukkelijk toelaat om te differentiëren tussen verschillende biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen, rekening houdend met de best beschikbare inzichten over emissies als gevolg van indirecte veranderingen in landgebruik.

Zie #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe

[Indien wordt geopteerd om de categorie HBE-conventioneel niet te schrappen, voeg toe dat naast biobrandstof uit palmolie, ook biobrandstoffen uit andere plantaardige oliën (sojaolie, koolzaadolie, zonnebloemolie) en bijproducten en residuen ervan (zoals palmvetzuurdestillaat) niet in aanmerking komen voor bijschrijving van een HBE-conventioneel.]

De Gedelegeerde verordening inzake grondstoffen met een hoog ILUC-risico en de certificering van biobrandstoffen met een laag ILUC-risico bevat achterdeuren die toelaten dat palmolie in 2030 toch nog in de tank zit. Biobrandstof vervaardigd uit palmolie kan gecertificeerd worden als biobrandstof met een laag ILUC-risico. Door, zoals Milieudefensie voorstelt, biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen niet te laten meetellen voor de jaar- en reductieverplichting, wordt vermeden dat palmolie in de toekomst via de achterdeur toch nog weer in de tank belandt. Indien niet wordt geopteerd om alle biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen uit te sluiten, vraagt Milieudefensie de regering om biobrandstof met een laag ILUC-risico uitdrukkelijk uit te sluiten.

Zie #1 Voeder- en voedselbrandstoffen: de remedie is erger dan de kwaal

4.2.8 Introductie vermenigvuldiging (p. 26)

Schrap “14 %” en vervang door “7 %”.

Zie #3 Voeder- en voedselbrandstoffen tellen niet mee voor het halen van het verplichte doel

4.3. Wijziging systematiek titel 9.8 van de Wet milieubeheer (p. 27)

4.3.1 Sturen op CO2 in de keten, introductie BKE (p. 27)

Licht toe op welke manier de broeikasgasemissiereductie van biobrandstoffen en van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong wordt berekend en geef daarbij aan op welke manier broeikasgasemissies ten gevolge van indirecte veranderingen in landgebruik in rekening zullen worden gebracht.

Zie #7 Sturing op CO2-uitstoot moet rekening houden met ILUC-emissies

4.3.3 Bepaalde biobrandstoffen uitsluiten van inboeken (pp. 27-28)

Bepaal de uitsluiting van bepaalde biobrandstoffen in de wet. Sluit biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen van inboeken in het kader van titel 9.8 van de Wet milieubeheer uit.

Zie #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe

Borg in de wet dat voor het voldoen aan de reductieverplichting dezelfde maximum grenswaarden voor verschillende subcategorieën van biobrandstoffen gelden als voor het voldoen aan de jaarverplichting. De broeikasgasemissiereductiedoelen mogen geen nieuwe stimulans vormen voor de levering van biobrandstoffen en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong door ze te belonen met BKE's.

Zie #6 Dezelfde duurzaamheidseisen en maximumgrenzen moeten gelden voor alle biobrandstoffen

3.2. De wettekst

Titel 9.7. Hernieuwbare energie vervoer

§ 9.7.1. Algemeen

Artikel 9.7.1.1

Bijproduct: voeg toe dat het bijproduct dient voor te komen op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde lijst van bijproducten die voor de toepassing van titels 9.7 en 9.8 in aanmerking komen.

Residu: voeg toe dat het residu dient voor te komen op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde lijst van residuen die voor de toepassing van titels 9.7 en 9.8 in aanmerking komen.

Zie #5 Soja-olie en palmvetzuurdestillaat (PFAD) hebben een hoog ILUC-risico

Definieer "producent van biobrandstoffen" en "schakel" teneinde de juridische actoren voor wie paragraaf 9.7.6 van toepassing is, te verhelderen.

§ 9.7.2. Jaarverplichting hernieuwbare energie

Voeg hier een uitdrukkelijke koppeling toe tussen de jaarverplichting van brandstofleveranciers en de Richtlijn hernieuwbare energie. Alle vormen van hernieuwbare energie voor vervoer die in het kader van de jaarverplichting en de reductieverplichting worden ingeboekt moeten ten minste voldoen aan de duurzaamheidseisen uit Artikel 29 van de Richtlijn. Voeg toe dat bijkomende duurzaamheidseisen kunnen worden opgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Zie #6 Dezelfde duurzaamheidseisen en maximumgrenzen moeten gelden voor alle biobrandstoffen

§ 9.7.3. Hernieuwbare brandstofeenheden

Artikel 9.7.3.1

Schrap "a. een hernieuwbare brandstofeenheid conventioneel" en schrap de referenties hieraan ook in alle andere artikelen van titel 9.7.

Zie #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe

§ 9.7.4. Inboeken hernieuwbare energie

Artikel 9.7.4.2

Voeg toe dat de in te boeken vloeibare biobrandstof voldoet aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria uit artikel 29 van de richtlijn hernieuwbare energie.

Zie #6 Dezelfde duurzaamheidseisen en maximumgrenzen moeten gelden voor alle biobrandstoffen

Voeg toe dat de in te boeken vloeibare biobrandstof niet is geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen zoals gedefinieerd in Artikel 2 onderdeel 40 van de richtlijn hernieuwbare energie, zodat dergelijke biobrandstoffen niet langer voor inboeken in aanmerking komen.

Zie #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe

Voeg toe dat het de intentie is van de wetgever dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bijkomende duurzaamheidseisen worden gesteld, teneinde de consequenties van het integraal duurzaamheidskader te implementeren voor de vervoerssector.

Artikel 9.7.4.4 lid 6

Voeg in de Memorie van toelichting toe welke vermenigvuldigingsfactor de regering van plan is te hanteren voor hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong.

Artikel 9.7.4.5 lid 2

Vervang "vijf jaar" door "tien jaar".

Zie #8 Voorzichtigheid en realisme is geboden met "geavanceerde" biobrandstoffen

Artikel 9.7.4.6 lid 1

Schrap onderdeel a, zodat de categorie "hernieuwbare brandstofeenheid conventioneel" uit de systematiek verdwijnt.

Zie #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe

[Indien wordt geopteerd onderdeel a toch te behouden, schrap punt 1, zodat het bestuur van de emissieautoriteit geen hernieuwbare brandstofeenheid conventioneel bijschrijft voor biobrandstof geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen. Voeg bij punt 2 toe dat

het bijproduct of residu moet voorkomen op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde lijst van bijproducten en residuen die voor de toepassing van titels 9.7 en 9.8 in aanmerking komen. Dit teneinde uitsluiting van PFADs mogelijk te maken.]

Zie #5 Soja-olie en palmvetzuurdestillaat (PFAD) hebben een hoog ILUC-risico

Artikel 9.7.4.6 lid 4

Indien in artikel 9.7.4.2 uitdrukkelijk wordt toegevoegd dat de in te boeken vloeibare biobrandstof niet is geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen zoals gedefinieerd in Artikel 2 onderdeel 40 van de richtlijn hernieuwbare energie, mag de verwijzing naar uit voedsel- en voedergewassen geproduceerde brandstoffen hier geschrapt worden. Het is niet wenselijk dat voor biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen geleverd aan de lucht- en scheepvaart hernieuwbare brandstofeenheden of broeikasgasreductie-eenheden worden bijgeschreven, ook niet als de energie-inhoud enkel telt.

Zie #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe

Artikel 9.7.4.8 lid 4

Artikel 9.7.4.11

Voeg toe dat het bestuur van de emissieautoriteit, indien het het bijschrijven van hernieuwbare brandstofeenheden opschort of weigert omdat het misbruik of fraude vermoedt, onverwijld het Openbaar Ministerie inlicht. Dit teneinde het Openbaar Ministerie de mogelijkheid te bieden een strafrechtelijk onderzoek te openen.

Zie #8 Voorzichtigheid en realisme is geboden met “geavanceerde” biobrandstoffen

Artikel 9.7.4.14

Voeg toe dat transparantie over oorsprong en type grondstof op een eenduidige wijze voor alle soorten hernieuwbare energiedragers voor vervoer moeten gelden, niet alleen vloeibare biobrandstoffen.

Artikel 9.7.5.4

Voeg toe dat het bestuur van de emissieautoriteit, indien het weigert een rekening te openen, een rekening of een faciliteit van een rekening blokkeert of een rekening opheft omdat het reden heeft om aan te nemen dat er sprake is van fraude of misbruik, onverwijld het Openbaar Ministerie inlicht. Dit teneinde het Openbaar Ministerie de mogelijkheid te bieden een strafrechtelijk onderzoek te openen.

Zie #8 Voorzichtigheid en realisme is geboden met “geavanceerde” biobrandstoffen

§ 9.7.6

Verbreed het toepassingsgebied van deze paragraaf naar alle hernieuwbare energiedragers. Duurzaamheidscriteria en transparantie over de naleving ervan zijn van

belang voor alle hernieuwbare energiedragers, niet alleen voor vloeibare biobrandstoffen.

Artikel 9.7.6.2

Voeg toe dat het de intentie is van de wetgever dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bijkomende duurzaamheidseisen worden gesteld, teneinde de consequenties van het integraal duurzaamheidskader te implementeren voor de vervoerssector.

Titel 9.8. Rapportage en reductieverplichting vervoeremissies

§ 9.8.1. Algemeen

Artikel 9.8.1.1

Broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus: voeg toe dat bij de berekening van broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus van biobrandstof rekening wordt gehouden met ILUC-emissies en dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd hoe die berekening gebeurt.

Zie #7 Sturing op CO₂-uitstoot moet rekening houden met ILUC-emissies

Inboeker: de definitie van inboeker in artikel 9.8.1.1 verschilt van die in artikel 9.7.1.1, waar de inboeker wordt gedefinieerd als de "onderneming die ingevolge bij of krachtens artikel 9.7.4.1 bevoegd is om een geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie in het register in te voeren." Gebruik in titel 9.8 dezelfde definitie van inboeker als in titel 9.7, zodat leveringen van "betere fossiele brandstof" en "brandstof op basis van hergebruikte koolstof" niet in aanmerking komen voor het bijschrijven van broeikasgasreductie-eenheden en de leveringen van hernieuwbare energie die in aanmerking komen voor inboeken in het kader van de rapportage- en reductieverplichting aan dezelfde eisen moeten voldoen dan de leveringen die in aanmerking komen in het kader van de jaarverplichting.

Artikel 9.8.1.3 lid 2

Wijzig zodanig dat uitdrukkelijk wordt gesteld dat alle vloeibare en gasvormige biobrandstoffen als bedoeld in artikel 9.8.3a. 1, eerste lid, onderdelen a en b, geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen, van de toepassing van paragraaf 9.8.3a worden uitgesloten. Op die manier wordt vermeden dat de broeikasgasemissiereductiedoelen een nieuwe stimulans vormen voor het gebruik van dergelijke biobrandstoffen die we in het kader van de hernieuwbare energiedoelen geen rol meer toekennen.

Zie #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe
#6 Dezelfde duurzaamheidseisen en maximumgrenzen moeten gelden voor alle biobrandstoffen

Artikel 9.8.1.3 lid 3

Wijzig zodanig dat uitdrukkelijk wordt gesteld dat leveringen aan luchtvaart en scheepvaart van vloeibare en gasvormige biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en

voedergewassen, van de toepassing van paragraaf 9.8.3a worden uitgesloten. Op die manier wordt vermeden dat de broeikasgasemissiereductiedoelen een nieuwe stimulans vormen voor het gebruik van dergelijke biobrandstoffen die we in het kader van de hernieuwbare energiedoelen geen rol meer toekennen.

Zie #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe
#6 Dezelfde duurzaamheidseisen en maximumgrenzen moeten gelden voor alle biobrandstoffen

§ 9.8.3. Broeikasgasreductie-eenheden

Artikel 9.8.3.1 lid 2

Hier wordt verwezen naar een register, bedoeld in artikel 9.8.5.1. Er is echter geen artikel 9.8.5.1. voorzien in de gewijzigde Wet milieubeheer. Het register rapportage- en reductieverplichting vervoersemissies wordt vastgesteld in artikel 9.8.4.1.

§ 9.8.3a. Inboeken broeikasgasreductie

Artikel 9.8.3a 1 lid 1 onderdelen a en b

Voeg uitdrukkelijk toe dat vloeibare en gasvormige biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen, van de toepassing van paragraaf 9.8.3a worden uitgesloten. Voor dergelijke biobrandstoffen horen geen broeikasgasreductie-eenheden te worden bijgeschreven. Op die manier wordt vermeden dat de broeikasgasemissiereductiedoelen een nieuwe stimulans vormen voor het gebruik van dergelijke biobrandstoffen die we in het kader van de hernieuwbare energiedoelen geen rol meer toekennen.

Zie #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe
#6 Dezelfde duurzaamheidseisen en maximumgrenzen moeten gelden voor alle biobrandstoffen

Artikel 9.8.3a.1 lid 1 onderdeel e

Vervang “geleverde elektriciteit” door “geleverde hernieuwbare elektriciteit”, zodat enkel het hernieuwbare gedeelte van leveringen van elektriciteit kan worden ingeboekt.

Artikel 9.8.3a.1 lid 1 onderdelen f en g, lid 3 en lid 4

Schrap de verwijzingen naar "betere fossiele brandstof" en "brandstof op basis van hergebruikte koolstof", zodat deze brandstoffen niet in aanmerking komen voor het bijschrijven van broeikasgasreductie-eenheden. Klimaatbeleid moet erop gericht zijn het gebruik van fossiele brandstoffen te elimineren, niet te stimuleren.

Artikel 9.8.3a.3

Voeg uitdrukkelijk toe dat voor vloeibare en gasvormige biobrandstof geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen, geen broeikasgasreductie-eenheid wordt bijgeschreven. Het is niet de bedoeling dat voor het behalen van uitstootreductiedoelen in de vervoerssector, gebruik wordt gemaakt van dergelijke biobrandstoffen.

Zie #4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe
#6 Dezelfde duurzaamheidseisen en maximumgrenzen moeten gelden voor alle
biobrandstoffen

Artikel 9.8.3a.6

Voeg toe dat het bestuur van de emissieautoriteit, indien het het bijschrijven van broeikasgasreductie-eenheden opschort of weigert omdat het misbruik of fraude vermoedt, onverwijld het Openbaar Ministerie inlicht. Dit teneinde het Openbaar Ministerie de mogelijkheid te bieden een strafrechtelijk onderzoek te openen.

Zie #8 Voorzichtigheid en realisme is geboden met “geavanceerde” biobrandstoffen

Artikel 9.8.4.3 lid 5

Licht in de Memorie van toelichting de rol en werking van de afboekrekening toe en de reden waarom deze in het leven wordt geroepen.

Artikel 9.8.4.4

Voeg toe dat het bestuur van de emissieautoriteit, indien het weigert een rekening te openen, een rekening of een faciliteit van een rekening blokkeert of een rekening opheft omdat het reden heeft om aan te nemen dat er sprake is van fraude of misbruik, onverwijld het Openbaar Ministerie inlicht. Dit teneinde het Openbaar Ministerie de mogelijkheid te bieden een strafrechtelijk onderzoek te openen.

Artikel 9.8.4.6

Licht in de Memorie van toelichting toe wat de regering met deze spaarmogelijkheid beoogt.

Zie #8 Voorzichtigheid en realisme is geboden met “geavanceerde” biobrandstoffen

3.3. Het besluit

Artikel I

Vervang “ten hoogste 5 procent” door “ten hoogste 0 procent”.

Zie #1 Voeder- en voedselbrandstoffen: de remedie is erger dan de kwaal
#4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe

4. Uitgebreide motivatie

#1 Voeder- en voedselbrandstoffen: de remedie is erger dan de kwaal

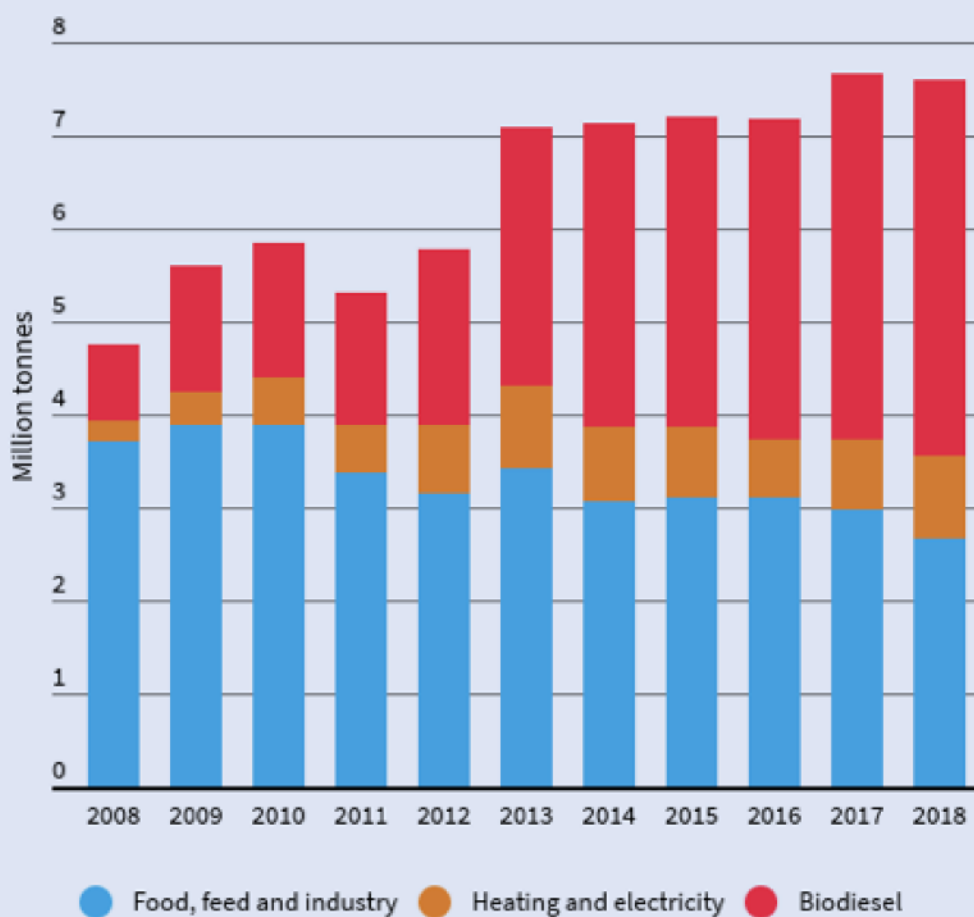
Milieudefensie wijst erop dat biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen zoals palmolie, sojaolie, koolzaadolie, zonnebloemolie, maïs, tarwe, suikerbieten, suikerriet en palmvetzuurdestillaat (PFAD) vanuit het oogpunt van de klimaatdoelstellingen volstrekt contra-productief zijn. We pleiten ervoor het gebruik ervan zo snel mogelijk te stoppen.

Het grootste probleem is dat voor de productie van dergelijke biobrandstoffen gigantische oppervlakten nodig zijn. Het overgrote deel van die oppervlakte wordt buiten Nederland ingezet. In 2018 kwam slechts 12 % van de grondstoffen voor de biobrandstoffen die in Nederland geleverd werden uit eigen land. Voor voedsel- en voedergewassen lag het percentage nog lager.² Op EU niveau verdwijnt momenteel bijna twee derde van de ingevoerde palmolie als grondstof in biobrandstoffen voor transport en verwarming en elektriciteit (zie Afbeelding 1). Hoewel de voorbije jaren geen gebruik van palmolie en soja werd gerapporteerd voor de in Nederland ingezette biobrandstoffen, is het brandstofleveranciers nog steeds niet verboden dergelijke biobrandstoffen te gebruiken om aan hun jaar- en reductieverplichting te voldoen.

De inzet van voeder en voedselbrandstoffen heeft verregaande negatieve gevolgen voor het milieu (biodiversiteit en klimaat) en de voedselveiligheid in het mondiale Zuiden.

² Dutch Emission Authority, Rapportage Energie Voor Vervoer in Nederland 2018. Naleving Verplichtingen Wet- En Regelgeving Energie Voor Vervoer. Versie 1.1 (Dutch Emission Authority, 18 June 2019), p. 27.
<<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/07/04/rapportage-energie-voor-vervoer-in-nederland-2018/rapportage-energie-voor-vervoer-in-nederland-2018.pdf>>

EU palm oil consumption by end use



Source: OILWORLD

Afbeelding 1: palmolieverbruik in de EU per eindgebruik. Meer dan de helft van de ingevoerde palmolie wordt gebruikt als biobrandstof voor vervoer en verwarming en elektriciteit.

#1.1 Veranderingen in landgebruik, ontbossing en mensenrechtenschendingen

De enorme vraag naar voeder- en voedselbrandstoffen leidt tot veranderingen in landgebruik. Die veranderingen kunnen direct zijn, wanneer bijvoorbeeld tropisch regenwoud wordt gekapt speciaal om landbouwgrond te creëren voor de teelt van soja of palmolie voor biobrandstoffen. Maar ze kunnen ook indirect zijn. Als het bestaand gebruik van landbouwgrond voor de voedselproductie verandert naar landgebruik voor de productie van biobrandstoffen, moet nog steeds aan de voedselvraag voldaan worden. Dat kan door intensivering van de productie of door elders niet-landbouwgrond in gebruik te nemen voor voedselproductie. Tal van onderzoeken hebben intussen aangetoond dat die indirecte veranderingen in landgebruik een reëel en ernstig probleem zijn.

Omwille van het risico op indirecte veranderingen in landgebruik, heeft de Europese Commissie in het kader van de Richtlijn hernieuwbare energie beslist dat het gebruik van biobrandstof op basis van palmolie bevroren en tegen 2030 uitgefaseerd moet worden. Maar er blijven verschillende achterdeuren in de regelgeving waarlangs palmolie toch in de tank kan blijven gaan. Dat is zeer ongewenst en Milieudefensie dringt er bij de regering op aan zich in te zetten om deze gaten in de Europese regels zo snel mogelijk te dichten. Bovendien blijven soja en andere plantaardige oliën die ook tot indirecte veranderingen in landgebruik leiden, vooralsnog buiten schot.

De productie van soja gaat net als die van palmolie vaak gepaard met ontbossing, conflicten, mensenrechtenschendingen en andere criminele praktijken. Volgens een studie in opdracht van de Europese Commissie uit 2013, was de invoer van soja in de periode 1990-2008 een van de belangrijkste redenen waarom de EU zoveel bijdraagt aan de wereldwijde ontbossing.³⁴ De expansie van de sojateelt draagt niet alleen bij tot ontbossing in het Amazonewoud, maar ook tot de vernieling van andere waardevolle bosecosystemen in Latijns-Amerika zoals de Cerrado (vooral in Brazilië) en de Gran Chaco (vooral in Argentinië). Onderzoek wijst erop dat het gebruik van sojaolie voor de productie van biobrandstof ook bijdraagt tot ILUC door palmolie-expansie. De hogere vraag naar sojaolie doet de prijs stijgen, wat leidt tot vervanging van sojaolie door palmolie in de voedingsindustrie en dus de vraag naar (goedkopere) palmolie doet toenemen.⁵

Ook het gebruik van koolzaadolie en zonnebloemolie voor de productie van biobrandstof leidt tot indirecte veranderingen in landgebruik. Koolzaadolie, sojaolie, zonnebloemolie en palmolie zijn namelijk onderling inwisselbaar. Als Europees koolzaad van bestaande toepassingen in de voedingsindustrie wordt afgeleid naar biodiesel, moet de voedingsindustrie op zoek naar een alternatief. De kans is groot dat daardoor het gebruik van palmolie in de voedingsindustrie toeneemt. Hoe meer koolzaad er wordt gebruikt voor biodiesel, hoe meer andere plantaardige oliën er nodig zijn in de voedingsindustrie.⁶

#1.2 Voeder- en voedseldiesels verhogen de uitstoot van transportbrandstoffen en de emissiereductie geleverd door voeder- en voedsel ethanol is gering

De NGO Transport & Environment heeft de broeikasgasemissies van biobrandstoffen over hun volledige levenscyclus berekend en ze vergeleken met fossiele brandstoffen. Daarvoor maakte ze gebruik van de laatste en meest complete studie die de Europese commissie over emissies door veranderingen in landgebruik die het gevolg zijn van de bijkomende vraag naar biobrandstoffen in Europa. De broeikasgasemissies over de levenscyclus houden rekening met zowel de directe emissies van teelt, verwerking, transport en distributie, als met de emissies van veranderingen in land gebruik. Biodiesel op basis van gewassen als palmolie, soja-olie, koolzaadolie en zonnebloem-olie stoot meer CO₂ per eenheid energie uit dan fossiele brandstof. Maar ook de bio-ethanol uit

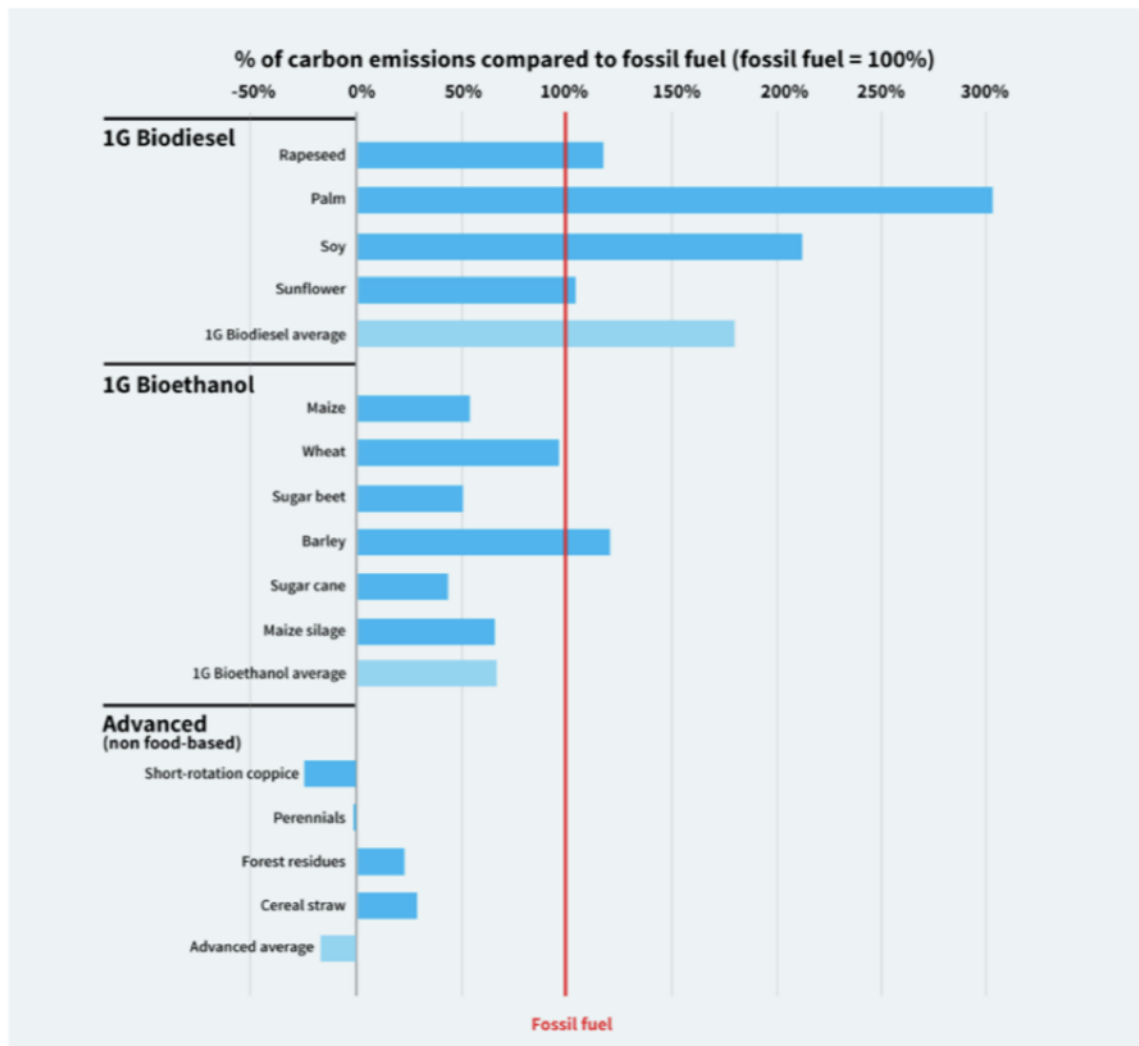
3 'Consumption Impact Study - Forests - Environment - European Commission' <https://ec.europa.eu/environment/forests/impact_deforestation.htm> [accessed 25 January 2020].

4 Dieter Cuypers and others, *The Impact of EU Consumption on Deforestation: Comprehensive Analysis of the Impact of EU Consumption on Deforestation* [Final Report. (Luxembourg: Publications Office, 2013), p. 24 <<http://dx.publications.europa.eu/10.2779/82226>> [accessed 15 January 2020].

5 Stephanie Searle, *How Rapeseed and Soy Biodiesel Drive Oil Palm Expansion* (Beijing/Berlin/Brussels/San Francisco/Washington: ICCT, July 2017) <https://theicct.org/sites/default/files/publications/Oil-palm-expansion_ICCT-Briefing_27072017_vF.pdf> [accessed 21 December 2019].

6 Searle.

mais, tarwe, gerst suikerbiet en suikerriet levert slechts geringe emissiebesparingen op, zeker als ze worden vergeleken met “geavanceerde” biobrandstoffen die geen gebruik maken van voedsel- en voedergewassen (zie Afbeelding 2).⁷ Het gebruik van voeder- en voedselbrandstoffen belonen in het kader van het beleid voor hernieuwbare energie en het klimaatbeleid, valt niet te verantwoorden, te meer daar ze de ontwikkeling en vermarkting van betere oplossingen afremt.



Afbeelding 2: Broeikasgasemissies van biobrandstoffen over hun levenscyclus vergeleken met fossiele brandstof baseline (op basis van gegevens uit Globiom-studie en de Richtlijn hernieuwbare energie). Bron: Transport & Environment.

De hoeveelheid wereldwijd beschikbaar land is beperkt. Om de klimaatcrisis tegen te gaan, moeten we meer koolstof opslaan in bossen en andere ecosystemen. Tegelijk moet de wereld de komende tijd 50 % meer voedsel gaan produceren. Dat is alleen maar mogelijk als we de efficiëntie van ons landgebruik vergroten. De behoefte aan meer efficiëntie betekent dat het zowel het gebruik van een hectare voor de productie van voedsel, als het gebruik ervan voor koolstofopslag, “koolstofvoordeel” oplevert. Het

⁷ Transport & Environment, Globiom: The Basis for Biofuel Policy Post-2020 (Transport & Environment, April 2016)
https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2016_04_TE_Globiom_paper_FINAL_0.pdf

koolstofvoordeel van een hectare waarop meer voedsel geproduceerd wordt, is dat elders minder land nodig is om aan de vraag naar voedsel te voldoen, waardoor meer land beschikbaar blijft voor koolstofopslag. Veel methoden om het “koolstofvoordeel” van specifieke vormen van landgebruik (zoals de productie van grondstoffen voor biobrandstoffen) te berekenen, houden geen rekening met de koolstof-opslag-opportunitetskost van land, de mogelijkheid om het land te gebruiken om koolstof op te slaan als het niet gebruikt wordt voor voedsel of bio-energie. Een team wetenschappers onder leiding van Timothy Searchinger van Princeton University, ontwikkelde een model dat daar wel rekening mee houdt. Ze kwamen tot de conclusie dat de meeste biobrandstoffen leiden tot een verdubbeling of verdrievoudiging van de koolstof-emissies over een tijdschaal van meerdere decennia. In een toelichting bij hun studie schrijven ze: “Using this method, the carbon costs of biodiesel from different possible vegetable oils are all roughly around three-times the carbon dioxide emissions of using diesel. For ethanol from maize and wheat, the costs are more than two-times the carbon dioxide emissions of gasoline.”⁸

#1.3 Voeder- en voedselbrandstoffen zetten de voedselzekerheid onder druk

In Europa verdwijnen enorme hoeveelheden voedsel in de tank. Met haar verbruik van voeder- en voedsel ethanol verbrandde Europa in 2018 14 miljoen ton tarwe en 12 miljoen ton maïs, goed voor het jaarlijks graanverbruik van 170 miljoen mensen. Het Europees verbruik van voeder- en voedsel diesel in 2018 was goed voor het verbranden van 11.5 miljoen ton plantaardige oliën. Dat komt overeen met de consumptie van 460 miljoen mensen.⁹

De Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) van de Verenigde Naties concludeerde dat biobrandstoffen mede verantwoordelijk waren voor de sterke stijging van de voedselprijzen tussen 2002 en 2008 en de voedselcrisis die deze heeft veroorzaakt. Die prijsstijgingen hebben het aantal mensen in hongersnood doen toenemen van 850 tot 950 miljoen mensen. Biobrandstoffen jagen niet alleen de voedselprijzen de hoogte in, ze versterken ook de prijsvolatiliteit doordat ze de link tussen voedsel- en energiemarkten versterken.¹⁰

#2 De Kamer wil af van voeder- en voedselbrandstoffen

Al sinds het begin van de discussie over biobrandstoffen bestaat er brede consensus dat het inzetten van voedsel- en voeder gewassen niet wenselijk is. Het gebruik ervan voor biobrandstoffen is bij het voorontwerp van de eerste Richtlijn hernieuwbare energie uit 2009 gepromoot door onder andere de Franse en Duitse regeringen die daarmee hun zieltoegende akkerbouwers een verborgen subsidie wilden geven.

Maar zowel binnen de Europese Commissie als binnen de Tweede Kamer zijn grote vraagtekens geplaatst bij de duurzaamheid van dergelijke voeder- en voedselbrandstoffen en wil men er zo snel mogelijk vanaf. Al in oktober 2012 drukte de Europese Commissie de wens uit dat in het post-2020 beleidskader voor duurzame

⁸ Searchinger, Timothy, et al. Explaining the Contributions and Findings of “Assessing the Efficiency of Changes in Land Use for Mitigating Climate Change” Nature (2018 in press). Background and Summary (2018).

⁹ CNCD-11.11.11, IEW, 11.11.11, Oxfam-in-België, FIAN, Greenpeace België, and others, *Geen Voedsel in Mijn Tank! Evaluatie van Het Belgische Biobrandstoffenbeleid*. N° 3 - September 2019, p. 13 (Brussels: CNCD-11.11.11/IEW/11.11.11/Oxfam/BIAN/Greenpeace Belgium/BBL/Natuurpunt, September 2019)

¹⁰ Eide, Asbjørn, *The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels (Agrofuels)* (Rome: FAO, 2008) <<http://www.fao.org/3/a-ap550e.pdf>>

energie uitsluitend “geavanceerde” biobrandstoffen zouden worden gebruikt die een laag risico hebben om indirecte verandering in landgebruik te veroorzaken en niet rechtstreeks concurreren met landbouwland voor de voedingsmiddelen- en veevoedermarkten.¹¹

De Tweede Kamer nam in 2013 de Motie Dik-Faber aan waarin ze overwoog dat:

“ [...] uitbreiding van de productiecapaciteit in Nederland onwenselijk is gezien het einddoel van 0% bijmenging van conventionele biobrandstoffen” ; en dat

“ [...] veel biobrandstoffen uit voedselgewassen niet bijdragen aan het bereiken van de klimaatdoelen en netto zelfs meer CO₂ uitstoten dan fossiele diesel.” De motie verzoekt de regering daarom - na overleg met stakeholders - de Tweede Kamer te informeren over de mogelijkheid van het verlagen van het plafond voor het aandeel biobrandstoffen uit voedselgewassen tot het toenmalige niveau van 3%.¹² Agnes Mulder (CDA) verzocht destijds bij motie de regering om “ [...] op nationaal niveau een standstill van de inzet van conventionele biobrandstoffen te realiseren door het aandeel conventionele biobrandstoffen vast te zetten op het huidige [destijds 2,6%] percentage en op Europees niveau in overleg te treden over de afbouw op termijn van dit percentage naar 0%” . Daarbij overwegende “ dat het telen van gewassen die enkel dienen als biobrandstof geen wenselijke bijdrage is en daarom op geen enkele wijze dient te worden gestimuleerd.”¹³

De VVD stemde toen ook in met de motie van Jan Vos (PvdA), die overwoog dat “ het doel van het brandstoffenbeleid is om broeikasgassen te verminderen en het gebruik van voedingsgewassen onwenselijk is;”¹⁴

En onlangs nog, tijdens het AO van I&W op 5 september j.l. deelden GroenLinks, PvdD en de VVD nog hun meningen.

Op een interruptie van mevrouw Kröger van GroenLinks, reageerde de heer Dijkstra (VVD): “ We zijn het er beiden over eens dat we geen voedsel in de tank willen.” De heer Wassenberg (PvdD): “ Ik sloeg heel even aan op wat de heer Dijkstra zei, namelijk dat de VVD geen voedsel in de tank wil. Dat is fijn; daar is de Partij voor de Dieren het helemaal mee eens. [...] Maar een van de stukken waar we het vandaag over hebben, is de Rapportage energie voor vervoer in Nederland 2018. [...] Meer dan een kwart van

11 Overwegende (6) van COM (2012) 595: Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen. “ Er moeten nieuwe stimulansen worden gecreëerd door in het bij Richtlijn 2009/28/EG vastgestelde 10 %-streefcijfer voor biobrandstoffen een groter gewicht te geven aan geavanceerde boven conventionele biobrandstoffen. In deze context mogen in het post-2020 beleidskader voor duurzame energie uitsluitend geavanceerde biobrandstoffen met beperkte geramde indirecte veranderingen in het landgebruik en grote totale broeikasgasemissiereductie worden gebruikt.”

12 Dik-Faber, Carla, Motie van Het Lid Dik-Faber over Het Aandeel Biobrandstoffen Uit Voedselgewassen. Kamerstuk 32 813-34., 2013 <<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2013Z00581&did=2013D01223>>

13 Mulder, Agnes, Motie van Het Lid Agnes Mulder over Een Standstill van de Inzet van Conventionele Biobrandstoffen. Kamerstuk 32 813-38, 2013 <<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2013Z00585&did=2013D01229>>

14 Vos, J.C. (Jan), Motie van Het Lid Jan Vos over Duurzaamheidscriteria Voor Geavanceerde Biobrandstoffen. Kamerstuk 32 813-37, 2013 <<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2013Z00584&did=2013D01228>>

de biobrandstoffen bestaat nu dus uit voedingsstoffen. Hoe kijkt de heer Dijkstra daartegen aan? Vindt hij dat niet ongewenst?" De heer Dijkstra (VVD): "Dat betekent driekwart niet; dat is al winst. Maar je moet dat verder terugschroeven." ¹⁵

#3 Voeder- en voedselbrandstoffen tellen niet mee voor het halen van het verplichte doel

In de Memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt gesteld dat het bijzonder bindend streefcijfer voor het aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector voor alle lidstaten ten minste 14 % bedraagt. Dat is onjuist.

In artikel 25 lid 1 eerste alinea van de Richtlijn hernieuwbare energie staat weliswaar:

Om het gebruik van hernieuwbare energie in de vervoersector te integreren, legt elke lidstaat brandstofleveranciers de verplichting op ervoor te zorgen dat het aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik van energie in de vervoersector in 2030 ten minste 14 % bedraagt (minimumaandeel) in overeenstemming met een indicatieve koers die door de lidstaat wordt vastgesteld en volgens de in dit artikel en in artikelen 26 en 27 bepaalde methode wordt berekend.

Artikel 26 lid 1 vierde alinea luidt:

Indien het aandeel biobrandstoffen en vloeibare biomassa, en het aandeel in het vervoer verbruikte biomassa-brandstoffen die worden geproduceerd uit voedsel- en voedergrassen in een lidstaat beperkt is tot een aandeel van minder dan 7 % of een lidstaat besluit het aandeel nog verder te beperken, kan die lidstaat het in artikel 25, lid 1, eerste alinea, bedoelde minimaandeel dienovereenkomstig met ten hoogste 7 procentpunten beperken.

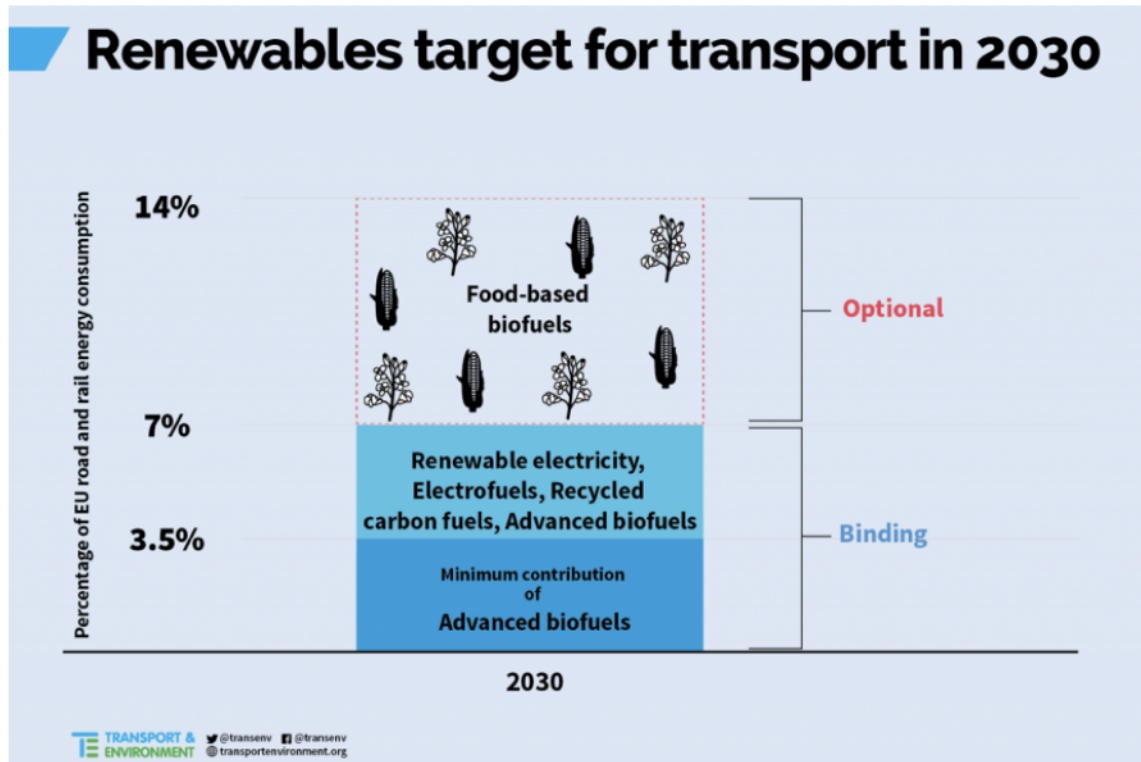
Samenhangende lezing van artikel 25 en 26 leidt tot de vaststelling dat het bijzonder bindend streefcijfer voor het aandeel hernieuwbare energie in de vervoerssector slechts 7 % is. Voeder- en voedselbrandstoffen mogen niet worden meegeteld om dat streefcijfer te behalen. Wel moet minstens de helft van de 7 % worden ingevuld door de inzet van zogenaamde "geavanceerde" biobrandstoffen (geproduceerd uit in bijlage IX, deel A van de Richtlijn vermelde grondstoffen). Dat volgt uit Artikel 25 lid 1 vierde alinea:

Binnen het in de eerste alinea bedoelde minimaandeel dit totale aandeel is bedraagt de bijdrage van geavanceerde biobrandstoffen en biogassen die worden geproduceerd uit in bijlage IX, deel A, vermelde grondstoffen, als een aandeel van het eindverbruik van energie in de vervoerssector ten minste gelijk aan 0,2 % in 2022, ten minste 1 % in 2025 en stijgt ze tot ten minste 3,5 % in 2030.

De andere helft moet worden geleverd door zogenaamde "geavanceerde" biobrandstoffen, hernieuwbare elektriciteit, brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof, hernieuwbare vloeibare en gasvormige brandstoffen van niet-biologische oorsprong of een mix daarvan, maar dus niet door biobrandstoffen uit voedsel- of voedergrassen. De streefcijfers, drempelwaarden en grenswaarden worden grafisch voorgesteld in Afbeelding 3.

¹⁵ Tweede Kamer, 'Verslag van Een Algemeen Overleg, Gehouden Op 5 September 2019, over Duurzaam Vervoer. Kamerstuk 31 305-295' (Tweede Kamer, 2019) <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31305-295>>

Kortom, het enige bindende streefcijfer met betrekking tot biobrandstoffen waaraan Nederland zich moet houden, is dat in 2030 het aandeel van zogenaamde “geavanceerde” biobrandstoffen in het eindverbruik van weg- en spoorvervoer 3,5 % moet zijn.



Afbeelding 3: Doelstelling hernieuwbare energie in vervoer in 2030: bijzonder bindend streefcijfer van 7 %, drempel waarde voor “geavanceerde” biobrandstoffen van 3,5 %. Inzet van biobrandstoffen uit voeder- en voedselgewassen is optioneel en beperkt door een grenswaarde van 7 % van het totale energieverbruik in weg- en spoorvervoer.

#4 Europa laat het uitsluiten van voeder- en voedselbrandstoffen uitdrukkelijk toe

De herziene Richtlijn hernieuwbare energie vertegenwoordigt een fundamentele wijziging in het Europese biobrandstoffenbeleid. Vanaf 1 januari 2021 moeten biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voederplanten zoals koolzaad-, palm- of sojaolie, maïs, tarwe, suikerbiet, rietsuiker, ... niet langer verplicht bijgemengd worden.

Toch wordt de inzet van dergelijke biobrandstoffen in het kader van de Richtlijn hernieuwbare energie niet volledig aan banden gelegd. Ze is echter optioneel en draagt niet bij tot het bijzonder bindend streefcijfer van 7 % hernieuwbare energie in de vervoerssector. Bovendien geldt een maximumgrens voor hun inzet. De grenswaarde verschilt per lidstaat en is maximaal één procentpunt hoger dan het aandeel van dergelijke biobrandstoffen in het eindverbruik van energie in weg- en spoorvervoer in 2020 in de lidstaat.¹⁶ Voor Nederland bedraagt ze 6 % (5 % in 2020 + 1%).

Hoewel voeder- en voedselbrandstoffen niet mee meetellen voor het behalen van het bijzonder bindend streefcijfer voor hernieuwbare energie in de vervoerssector, mogen ze

¹⁶ Artikel 26 lid 1 Richtlijn hernieuwbare energie.

wel worden meegerekend voor het algemeen bindend streefcijfer voor het aandeel hernieuwbare energie in het bruto-eindverbruik van energie. Simpel gesteld wil dit zeggen dat lidstaten die voeder- en voedselbrandstoffen laten bijmengen, minder windmolens en zonnepanelen moeten voorzien. In de ogen van Milieudefensie is dit een valse oplossing die de transitie afremt.

Belangrijk is dat de Richtlijn hernieuwbare energie de lidstaten uitdrukkelijk toelaat om een lagere grenswaarde voor voeder- en voedselbrandstoffen vast te stellen. De lidstaten mogen ook differentiëren tussen verschillende biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen, en de bijdrage van bijvoorbeeld biobrandstoffen geproduceerd uit oliehoudende gewassen zoals zonnebloemolie, koolzaadolie, palmolie en sojaolie beperken.¹⁷

Kortom, de Richtlijn hernieuwbare energie laat Nederland toe om leveringen van voeder- en voedselbrandstoffen niet langer te verplichten en te belonen. Maar de Memorie van toelichting (p. 26) en de voorgestelde wijziging van artikel 9.7.4.6 lid 1 van de Wet milieubeheer suggereren dat de regering brandstofleveranciers nog minstens tot 2030 wil verplichten om voeder- en voedselbrandstoffen bij te mengen of hernieuwbare brandstofeenheden conventioneel aan te kopen van anderen om aan hun jaarverplichting te voldoen, ook al leveren ze geen milieuwinst op, wil de Tweede Kamer ze niet en hoeft het niet meer van Europa. Dat is niet te verantwoorden.

Milieudefensie dringt er daarom op aan dergelijke biobrandstoffen van inboeken in het register hernieuwbare energie vervoer en het register rapportage- en reductieverplichting uit te sluiten en de hernieuwbare brandstofeenheid conventioneel te schrappen uit de systematiek.

#5 Soja-olie en palmvetzuurdestillaat (PFAD) hebben een hoog ILUC-risico

Door de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer worden vanaf 1 januari 2022 geen hernieuwbare brandstofeenheden meer bijgeschreven voor biobrandstoffen uit grondstoffen waarvan de Europese Commissie heeft gemeend dat zij een hoog risico indirecte veranderingen in landgebruik (hoog ILUC-risico) hebben.

Voor het bepalen van de grondstoffen met een hoog ILUC-risico hanteert de Europese Commissie als één van de criteria dat een belangrijke uitbreiding van het productiegebied naar land met grote koolstofvoorraden heeft plaatsgevonden. De Europese Commissie heeft de drempel daarvoor vastgelegd op 10 % van de gemiddelde jaarlijkse uitbreiding van het algehele productiegebied van de grondstoffen sinds 2008. Het resultaat is dat voornamelijk alleen palmolie als grondstof met een hoog ILUC-risico is ingedeeld. Tegen 31 juni 2021 zal de Europese Commissie de data over de expansie van teelten van voedsel- en voedergewassen actualiseren en de gedelegeerde verordening aanpassen.¹⁸ 31 juni 2021 is ook de datum waarop de lidstaten de RED 2 moeten hebben omgezet naar nationaal recht.

Zoals hoger beschreven leidt de conversie van graslanden en regenwoud voor de sojateelt tot grote CO₂-emissies en leidt het gebruik van sojaolie voor biobrandstof ertoe dat voor toepassingen in andere industrieën meer andere plantaardige oliën, zoals goedkope palmolie, worden ingezet.

¹⁷ Artikel 26 lid 1 derde alinea Richtlijn hernieuwbare energie.

¹⁸ Artikel 7 van Gedelegeerde verordening 2019/807 van 13 maart 2019 over grondstoffen met een hoog ILUC-risico en over de certificatie van biobrandstoffen met een laag ILUC-risico

Ook palmvetzuurdestillaat (PFAD), een bijproduct van de raffinage van palmolie, moet worden beschouwd als grondstof met een hoog ILUC-risico. PFAD is een fractie van palmolie die bij de raffinage wordt gescheiden van de geraffineerde palmolie. PFAD wordt onder meer gebruikt door de oleochemische industrie, de zeepproductie, als veevoeder en als brandstof voor lokale energievoorziening. Het gebruik van PFAD als grondstof voor biobrandstof draagt bij tot een hogere vraag naar palmolie voor deze toepassingen en dus tot indirecte veranderingen in landgebruik door palmolie-expansie. Het meest voor de hand liggende alternatief voor PFAD is immers palmolie. Een studie uit 2017 schat dat het gebruik van een ton PFAD voor de productie van biobrandstof leidt tot ongeveer 0,6 ton bijkomende vraag naar palmolie elders.¹⁹ Daarom vindt Milieudefensie dat PFADs in de Wet milieubeheer op dezelfde manier moeten behandeld worden als palmolie.

Door, zoals Milieudefensie voorstelt, de categorie hernieuwbare brandstofeenheid conventioneel uit de Wet milieubeheer te schrappen, worden naast biobrandstoffen geproduceerd uit palmolie, ook alle andere voeder- en voedselbrandstoffen, inclusief die uit soja-olie en PFADs uitgesloten.

#6 Dezelfde duurzaamheidseisen en maximumgrenzen moeten gelden voor alle biobrandstoffen

De Richtlijn hernieuwbare energie duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria aan biobrandstoffen die brandstofleveranciers mogen inzetten om hun verplichte bijdrage aan het halen van de hernieuwbare energiedoelen na te leven. Daarnaast gelden er maximumgrenzen voor de mate waarin specifieke biobrandstoffen mogen ingezet worden voor het naleven van de verplichting. Het gaat om voeder- en voedselbrandstoffen (aandeel 2020 + 1 %), biobrandstoffen geproduceerd uit gebruikte frituurolie en dierlijke vetten (maximum 1,7 %) en biobrandstoffen vervaardigd uit grondstoffen met een hoog ILUC-risico (bevroren op aandeel 2019 + afbouw naar 0 % tussen 2023 en 2030). Zoals hoger (paragraaf 4) al aangegeven, laat de Richtlijn hernieuwbare energie de lidstaten toe om lagere maximumgrenzen te stellen en te differentiëren tussen verschillende soorten voeder- en voedselbrandstoffen.

Milieudefensie vraagt de regering de inzet van voeder- en voedselbrandstoffen in het kader van de jaarverplichting en de reductieverplichting volledig uit te sluiten. Dat kan door de mogelijkheid om dergelijke biobrandstoffen in het register hernieuwbare energie vervoer in te boeken, te schrappen.

In elk geval moet wettelijk geborgd worden dat voor alle biobrandstoffen die de wetgever verplicht of beloont dezelfde duurzaamheidseisen en maximumgrenzen gelden, en dus niet alleen voor biobrandstoffen die worden meegeteld voor het behalen van het bijzonder of algemeen bindend streefcijfer van de Richtlijn hernieuwbare energie. Milieudefensie vindt dat uit de Memorie van toelichting en de voorgestelde wijzigingen aan de wet onvoldoende blijkt dat dit het geval zal zijn.²⁰

19 Chris Malins, Waste Not Want Not - Understanding the Greenhouse Gas Implications of Diverting Waste and Residual Materials to Biofuel Production (Cerulogy, August 2017), pp. 27–32 <http://www.cerulogy.com/wp-content/uploads/2017/09/Cerulogy_Waste-not-want-not_August2017.pdf>.

20 De Memorie van toelichting vermeldt dit slechts als een mogelijkheid op pp. 27-28 en p. 40: " Om te voorkomen dat de brandstofleverancier (rapportageplichtige) de grenzen voor het gebruik van biobrandstof uit voedsel- en voedergewassen, alsmede die uit olie en vetten, die voor hem als leverancier tot eindverbruik bij het voldoen aan zijn jaarverplichting gelden, kan besloten worden om leveringen van dergelijke biobrandstoffen van inboeken uit te

#7 Sturing op CO₂-uitstoot moet rekening houden met ILUC-emissies

De voorgestelde wijziging van artikel 9.8.1.1 Wet milieubeheer impliceert dat de broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus per eenheid energie wordt bepaald overeenkomstig artikel 2, onderdeel 6 en 7 van Richtlijn 98/70/EG. Deze begripsbepaling maakt geen uitdrukkelijke melding van emissies als gevolg van indirecte veranderingen in landgebruik (ILUC).²¹ Het klimaatakkoord vermeldt dat in het nog uit te werken integraal duurzaamheidskader biomassa wordt bepaald op welke wijze de CO₂-emissies veroorzaakt door indirect veranderend landgebruik (ILUC) bij berekeningen in de CO₂-emissies in de biomassaketen meegenomen gaan worden.

#8 Voorzichtigheid en realisme is geboden met “geavanceerde” biobrandstoffen

Zoals reeds gesteld, is het enige bindende streefcijfer met betrekking tot biobrandstoffen waaraan Nederland zich moet houden, dat in 2030 het aandeel van zogenaamde “geavanceerde” biobrandstoffen in het eindverbruik van weg- en spoorvervoer 3,5 % moet zijn. In het kader van het klimaatakkoord is echter sprake van een mogelijke verdrievoudiging van de inzet van hernieuwbare energie in de vervoerssector tegen 2030, hernieuwbare energie die de regering denkt vooral uit geavanceerde biobrandstoffen te kunnen halen. De duurzame beschikbaarheid van grondstoffen voor dergelijke biobrandstoffen is echter beperkt. Gebruikt frituurvet voor de biobrandstoffen die in Nederland geleverd worden, is nu al afkomstig uit 70 landen, het grootste deel uit Azië. De wereldwijde beschikbaarheid van gebruikt frituurvet is beperkt en het is waarschijnlijk dat de vraag en de prijzen zullen toenemen naarmate ook herkomstlanden meer op biobrandstoffen gaan inzetten. Bovendien zal de uitsluiting van palmolie in het kader van de Richtlijn hernieuwbare energie de vraag naar gebruikt frituurvet voor de productie van biobrandstoffen doen toenemen.

Om de inzet van biobrandstoffen uit reststromen te stimuleren, wordt hun energie-inhoud van biobrandstoffen in Nederland dubbel geteld. De economische prikkel van dubbeltelling maakt echter ook frauderen aantrekkelijk. Tussen 2011 en 2014 werd met een derde van alle hernieuwbare biodiesel in Nederland gefraudeerd.²² Omwille van de grote fraudegevoeligheid van gebruikt frituurvet en andere gemengde vetten, pleitte de Nederlandse Emissie-autoriteit er al in 2016 voor om de stimulans voor deze stromen af te schaffen. Het is duidelijk dat de bestaande certificatiesystemen niet in staat zijn gebleken om deze fraude met gebruikt frituurvet te controleren.²³

Milieudefensie vindt dat de ambities voor de inzet van zogenaamd “geavanceerde”

sluiten.”

21 De definitie van broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus in artikel 2 luidt: “alle netto emissies van CO₂, CH₄ en N₂O die aan de brandstof (met inbegrip van alle bijmengsels) of geleverde energie kunnen worden toegeschreven. Hieronder vallen alle relevante stadia van winning of teelt, daaronder begrepen verandering van landgebruik, vervoer en distributie, verwerking en verbranding, ongeacht de plaats waar deze emissies plaatsvinden.”

22 van der Boon, Vasco, ‘Biodieselfraude Was Makkie, Maar Ook “Dom, Dom, Dom”’, FD.NI, 2019 <<https://fd.nl/economie-politiek/1311304/biodieselfraude-was-makkie-maar-ook-dom-dom-dom>> [accessed 4 February 2020]

23 Dutch Emission Authority, Quick Scan Regelgeving Dubbeltelling Biobrandstoffen. Kwetsbaarheden in Het Systeem? (Dutch Emission Authority, 24 August 2016) <https://www.emissieautoriteit.nl/binaries/nederlandse-emissieautoriteit/documenten/publicatie/2016/09/09/nea-quick-scan-dubbeltelling/NEa_20160909_NEa+Quick+scan+dubbeltelling+DEF.pdf>

biobrandstoffen moeten worden geformuleerd op basis van een voorafgaande impact-analyse die rekening houdt met de duurzame beschikbaarheid van grondstoffen. De fraude met dubbel tellende biobrandstoffen tonen ook dat er meer aandacht moet komen voor opsporing en handhaving.

Milieudefensie is graag bereid deze reactie toe te lichten.

U kunt daarvoor contact opnemen met Jonas Hulsens of Ton Sledsens bij Milieudefensie, 020 5507 300