



Commissie
Duurzaamheidsvraagstukken
Biomassa

Inzicht in biomassastromen

Advies over rapportageverplichting biobrandstoffen



De Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (CDB) bestaat uit: Dorette Corbey (voorzitter), Prem Bindraban, Dominic Boot, Ewald Breunesse, Bart-Willem ten Cate, Daan Dijk, André Faaij, Wilfred Hadders, Helma Kip, Willem-Jan Laan, Karen Lagendijk, Karlijn van Lierop, Madelon Meijer, Daniëlle de Nie, Sven Sielhorst, Pier Vellinga, Ron Wit. Ella Lammers en Judith van der Stel (secretariaat).

Bij de voorbereiding van dit advies werd de CDB bijgestaan door: Willem Wiskerke.

Advies

Aanleiding

Een coalitie van marktpartijen en organisaties heeft aan minister Cramer gevraagd om uiterlijk 1 januari 2010 een rapportageverplichting voor biobrandstoffen te voeren. Dit verzoek betreft het publiek toegankelijk maken van informatie over aard en herkomst van biotransportbrandstoffen. Een kamermeerderheid heeft aangegeven een voorstander te zijn van een rapportageverplichting. In antwoord hierop heeft minister Cramer aangegeven hier eveneens positief tegenover te staan en heeft de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (CDB) gevraagd haar hierover te adviseren.

In dit advies zijn twee Europese richtlijnen van belang. De Richtlijn voor Hernieuwbare Energie (Renewable Energy Directive, RED) en de Brandstofkwaliteits Richtlijn (Fuel Quality Directive, FQD) stellen duurzaamheidseisen aan de productie van biotransportbrandstoffen en verplichten bedrijven hierover te rapporteren. De richtlijnen moeten eind 2010 / begin 2011 geïmplementeerd zijn. Deze richtlijnen waarborgen echter niet dat informatie over aard en herkomst publiek toegankelijk wordt gemaakt. De Europese Commissie laat dit over aan de nationale overheden van de lidstaten. Dit advies betreft dus niet alleen een versnelling van een rapportageplicht, maar het zeker stellen dat informatie publiek toegankelijk wordt gemaakt.

Overwegingen

De CDB neemt in haar overwegingen het volgende mee:

- Het maatschappelijk debat vraagt om transparantie in de inzet van biomassa voor biotransportbrandstoffen.
- Voor de overheid is het van belang om de aard en herkomst van ingezette biomassastromen te kennen; op basis daarvan kan verder beleid worden gemaakt en kan – indien daar reden toe bestaat - de bijmengverplichting van biobrandstoffen in de transportsector worden aangepast. Daarnaast zou transparante informatie over duurzaamheid gebruikt kunnen worden bij de vaststelling van accijnzen.
- Bedrijven geven te kennen graag transparant te zijn in hun aanpak.

Conclusies

De CDB adviseert de minister om:

1. Een rapportageverplichting te realiseren over aard en herkomst van biotransportbrandstoffen. De verplichting kan wettelijk vastgelegd worden bij de omzetting van de Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving. De vergunninghouders voor het op de markt brengen van transportbrandstoffen rapporteren, de overheid draagt er zorg voor dat deze informatie door een aan te wijzen instantie publiek toegankelijk wordt gemaakt. Om administratieve lasten te beperken zou bij voorkeur aangesloten moeten worden bij de accijnswetgeving.
2. Voorafgaand aan de wettelijke verplichting een convenant af te sluiten met de belangrijkste brandstofleveranciers, waarbij de laatsten zich verplichten om eens per kwartaal te rapporteren over:
 - Type biomassastroom;
 - Of een duurzaamheidscertificaat geldig is, en zo ja welk;
 - Land van herkomst van de biobrandstoffen of biomassa of regio/provincie van herkomst indien het om niet-gecertificeerd materiaal betreft.
3. De ervaring opgedaan in het convenant te gebruiken in het wetgevingsproces. De intentie zou moeten zijn om de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden. Om de ervaring mee te wegen in het wetgevingstraject is het nodig dat voor 1 januari 2010 duidelijkheid bestaat of de betrokken partijen mee willen werken aan een convenant. De CDB adviseert de Minister om op korte termijn hierover gesprekken te voeren met de betrokken partijen (NOVE en VNPI), waarna de uitwerking van het convenant kan worden gestart. Het convenant zou per 1 april

2010 in werking moeten treden. Bespreek ook in dit verband in welke situaties de bijmengverplichting aangepast zou moeten of kunnen worden.

4. De rapportageverplichting in eerste instantie te laten gelden voor de transportsector; de elektriciteitssector kan zich hierbij later aansluiten. Van belang is om de elektriciteitssector direct te betrekken bij het convenant.

De CDB is er van overtuigd dat deze aanpak het publiek snel maximale transparantie biedt. Voor zowel de overheid als de brandstofleveranciers is de twee-stappen aanpak nuttig omdat de ervaringen opgedaan met het convenant als input kunnen dienen voor het wetgevingsproces. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat zo weinig mogelijk wettelijk wordt vastgelegd, en zoveel mogelijk overgelaten wordt aan marktpartijen. Mocht het niet mogelijk zijn een convenant af te sluiten dan zou de overheid direct een rapportageplicht bij wet (bij de implementering van de Europese richtlijnen) op moeten leggen.

Toelichting

Context

Een coalitie van marktpartijen en andere organisaties¹ heeft aan minister Cramer gevraagd om uiterlijk 1 januari 2010 een rapportageverplichting voor biobrandstoffen te voeren (brief 22 april 2009). Hiervoor worden de volgende redenen aangedragen:

- De RED brengt geen transparantie;
- Een rapportageverplichting stimuleert de inzet van meer duurzame biobrandstoffen;
- Een rapportageverplichting versnelt het opzetten van certificeringssystemen voor biobrandstoffen;
- Een rapportageverplichting biedt koplopers de mogelijkheid zich te profileren;
- Een rapportageverplichting biedt informatie voor overheid om bij te sturen (bijvoorbeeld wanneer prijzen van sommige voedselgewassen sterk stijgen).

Het verzoek van de coalitie van organisaties betreft de instelling van een beperkte rapportage:

- aard en herkomst van de biobrandstoffen (op teeltniveau);
- het publiek toegankelijk maken van deze informatie.

Minister Cramer heeft in de Tweede Kamer op 15 juni 2009 aangegeven dat zij positief staat ten opzichte van een rapportageverplichting en de CDB zal vragen haar hierover te adviseren.

Historie

Enkele jaren geleden is getracht om in Nederland een rapportageverplichting te implementeren. Na het tot stand komen van het Toetsingskader Duurzame Biomassa (de Cramer criteria) hebben de ministeries VROM en EZ gezamenlijk gewerkt aan een rapportageverplichting voor biobrandstoffen en biomassa. Hierbij werd het UK rapportagesysteem gevolgd. Bij de uitwerking van dit rapportagesysteem is nauw contact onderhouden met de verschillende stakeholders.

Implementatie van een rapportageverplichting bleek in Nederland voor biobrandstoffen echter niet meer mogelijk, omdat op dat moment de concept RED werd gepubliceerd. Wel is in de Subsidieregeling Duurzame Energie (SDE) een vereenvoudigde rapportageverplichting opgenomen, waarin wordt gevraagd naar aard en herkomst van de biomassa.

Rapportage in de RED en de FQD

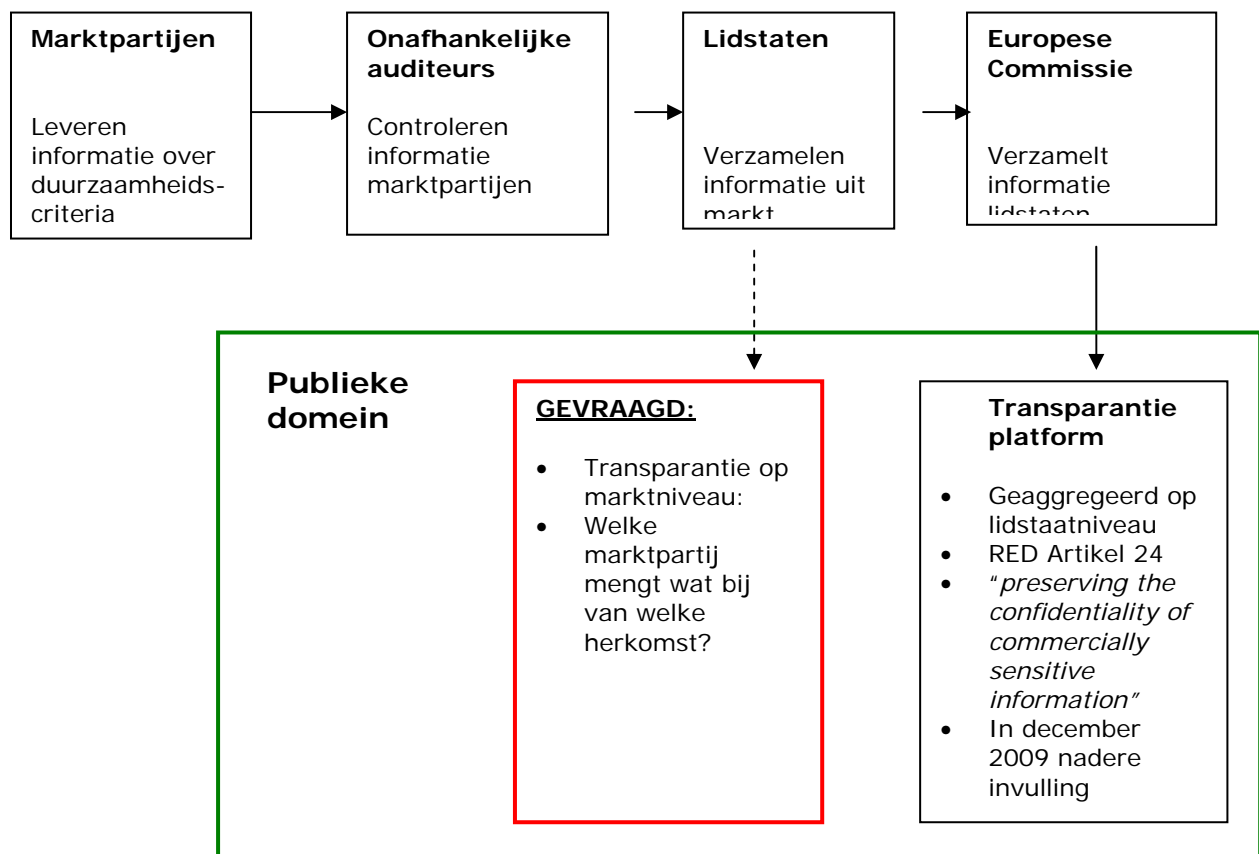
In de RED is opgenomen dat marktpartijen rapporteren over de duurzaamheid van de ingezette biomassastromen. Dit betreft zowel informatie om aan te tonen dat voldaan wordt aan de duurzaamheidseisen, als aanvullende rapportageverplichtingen over bijvoorbeeld milieu- en sociale aspecten. De Europese Commissie is bezig een lijst op te stellen met alle rapportageverplichtingen, en zal hierover in haar mededeling in december 2009 verder berichten.

Vervolgens maakt de Europese Commissie duurzaamheidsinformatie (waar nodig in geaggregeerde vorm, en rekening houdend met vertrouwelijke informatie) in een openbaar transparantieplatform beschikbaar. Dit betreft vooral informatie van nationale verslagen van lidstaten en de verslagen van de Commissie. Het is dus nog onduidelijk in hoeverre de Commissie duurzaamheidsinformatie op bedrijfsniveau of op landenniveau openbaar maakt. De verwachting is dat duurzaamheidsinformatie alleen in geaggregeerde vorm wordt gepubliceerd.

In onderstaande figuur staan de rapportageverplichtingen uit de RED samengevat.

¹ Stichting Natuur en Milieu, de Consumentenbond, VNBI, Nedalco, van der Sluijs Groep, BioMCN, BiofuelGO, OxfamNovib en Solidaridad

Figuur 1: rapportages in de RED



Artikelen 17 – 19 van de RED gaan in op de duurzaamheidscriteria en verificatie. Deze artikelen zijn gebaseerd op artikel 114 (oud artikel 95) van het EG-verdrag. Hierin staat geformuleerd dat lidstaten geen verdergaande eisen mogen stellen. Dit betreft dus ook artikel 18.3 over rapportage van bedrijven aan lidstaten, en van lidstaten aan de Europese Commissie. Lidstaten kunnen dus geen additionele informatie vragen aan bedrijven.

Artikel 21 – 24 van de RED gaan in op rapportage door de lidstaten en de Europese Commissie, waaronder het transparantieplatform. Deze artikelen zijn gebaseerd op artikel 192 (oud artikel 175) van het EG-verdrag. Artikel 192 verwijst naar artikel 193 waarin staat dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen kan handhaven. Artikel 21 van de RED regelt dat lidstaten ervoor zorgen dat het publiek informatie krijgt over de beschikbaarheid en milieuvoordelen van alle hernieuwbare bronnen van energie voor het vervoer. De RED legt dus geen beperkingen op aan lidstaten wat betreft het publiek maken van informatie.

De FQD heeft dezelfde duurzaamheidsbepalingen als de RED. Alle artikelen over duurzaamheid (eisen en rapportage) uit de RED gelden dus ook voor de FQD. Aanvullend is in de FQD een rapportageplicht voor aard, herkomst en CO₂-berekeningen opgenomen. Net als in de RED geldt hiervoor dat bedrijven rapporteren aan de lidstaten. Over transparantie van deze informatie is niets opgenomen in de FQD. De FQD gaat in op 1 januari 2011.

Geconcludeerd kan worden dat de Europese richtlijnen (RED en FQD) niet waarborgen dat informatie van bedrijven over aard en herkomst van biotransportbrandstoffen publiek toegankelijk wordt gemaakt. In de RED en FQD wordt alleen gesproken over rapportages aan lidstaten en aan de Europese Commissie. Het transparantieplatform opgenomen in de RED lijkt alleen in te gaan op geaggregeerde informatie. Lidstaten mogen volgens de RED geen aanvullende informatie opvragen bij bedrijven; maar er zijn geen beperkingen opgelegd aan lidstaten wat betreft het publiek maken van informatie.

Ervaring met rapportageverplichting in de UK

In de UK is een uitgebreid rapportagesysteem voor biobrandstoffen ingericht en sinds 2008 operationeel. Hierbij wordt per maand en per 'batch' (partij biobrandstoffen met dezelfde herkomst en duurzaamheid) duurzaamheidsinformatie opgevraagd. Dit betreft de broeikasgasbalans, en of de biomassa is gecertificeerd en volgens welk systeem. Eens per jaar wordt deze informatie in een openbaar rapport publiek gemaakt. Het eerste jaarrapport van de UK is kortgeleden gepubliceerd. In de UK wordt op basis van het voldoen aan de rapportageplicht een certificaat verstrekt voor accijnsverlaging.

Implementatie van de rapportageverplichting vergt in de UK een groot team (15 fte), maar dit betreft ook de controle van de gegevens. Een dergelijke organisatie is in Nederland straks ook nodig voor de implementatie van de Europese richtlijnen. Het transparant maken van duurzaamheidsinformatie lijkt geen grote additionele taak.

Administratieve lasten

Transparantie over de herkomst van biobrandstoffen gaat vooral over een mentaliteitsverandering in de markt, niet zozeer over hoge administratieve lasten voor accijnsgoederenhouders (AGP's). AGP's zullen na inwerkingtreding van de Europese richtlijnen in de praktijk niet meer alle biomassastromen kunnen inkopen; ze kunnen alleen nog gebruik maken van leveranciers die een verklaring leveren waarin de herkomst van biobrandstoffen is aangegeven. Met een leveranciersverklaring kan de AGP eenvoudig aantonen wat de herkomst van de biobrandstof is. Overigens moet deze verandering toch plaatsvinden zodra de RED eind 2010 geïmplementeerd wordt. Het gaat hier dus niet over extra administratieve lasten, wel over een versnelling voor zover de verplichting eerder gaat gelden dan de implementatiedatum.

Uitgangspunten

De CDB hanteert de volgende uitgangspunten in haar advies over een rapportageverplichting:

1. Openbaarheid van duurzaamheidsinformatie is in principe wenselijk. Dit sluit aan bij een toenemende behoefte aan informatie bij consumenten en bij de algemene trend om dat ook mogelijk te maken.
2. Een rapportageplicht biedt de overheid het inzicht om bijmengverplichting zo nodig naar boven of beneden bij te stellen.
3. Administratieve lasten moeten tot een minimum beperkt blijven – de rapportageverplichting moet daarom zo praktisch mogelijk zijn. Rapportage moet daarom op niveau van totale geleverde brandstof per leverancier en per kwartaal plaatsvinden (en dus niet aan de pomp). Wanneer blijkt dat kwartaalrapportages niet zinvol zijn, kan overgestapt worden op een jaarlijkse rapportage.
4. De regeling moet zoveel mogelijk in de pas lopen met de komende Europese verplichtingen en moet daar in elk geval niet mee in strijd zijn.

Vanuit deze uitgangspunten adviseert de CDB de minister om zo spoedig mogelijk maatregelen te nemen die bewerkstellingen dat consumenten inzicht hebben in de samenstelling en herkomst van bijgemengde biobrandstoffen. Het maatschappelijk debat vraagt om transparantie in de inzet van biomassa voor biotransportbrandstoffen. Voor de overheid is het van belang om de aard en herkomst van ingezette biomassastromen te kennen; op basis daarvan kan verder beleid worden gemaakt en kan de verplichting tot bijmenging van biobrandstoffen zonodig worden herzien. Bedrijven geven te kennen graag open te zijn in hun aanpak. In eerste instantie kan de rapportageverplichting gelden voor de transportsector. Vervolgens kan de rapportageverplichting worden uitgebreid naar de herkomst van biomassa die gebruikt wordt voor het opwekken van elektriciteit. Op termijn is uitbreiding wenselijk naar het totale volume aan brandstoffen en elektriciteit.

De rapportageverplichting richt zich op de vergunninghouders voor het op de markt brengen van transportbrandstoffen, zij worden gevraagd te rapporteren. De overheid draagt er zorg voor dat deze informatie door een aan te wijzen instantie publiek toegankelijk wordt gemaakt. Om administratieve lasten te beperken zou bij voorkeur aangesloten moeten worden bij de

accijnswetgeving. De CDB stelt een rapportage per kwartaal voor, met de intentie om op een later moment over te gaan tot een jaarlijkse rapportage. De rapportageverplichting betreft alleen informatie die bedrijven moeten aanleveren in het kader van de RED en FQD en gaat in ieder geval in op:

- Het type biomassastroom;
- De herkomst van de biomassa. Dit betreft het land van herkomst; indien de biomassa niet gecertificeerd is dient meer gedetailleerde informatie te worden gegeven over de regio van de biomassa;
- Of en welk duurzaamheidscertificaat geldig is.

Het CDB dringt aan op een rapportageplicht, omdat de Europese richtlijnen (RED en FQD) niet zeker stellen dat informatie over aard en herkomst van biotransportbrandstoffen publiek toegankelijk wordt gemaakt. Het advies betreft dus niet alleen een versnelling van een rapportageplicht, maar het zeker stellen dat informatie over aard en herkomst van biotransportbrandstoffen publiek toegankelijk wordt gemaakt.

Implementatie

De CDB adviseert voor de implementatie van een rapportageverplichting een aanpak in twee stappen:

1. Korte termijn: het sluiten van een convenant tussen de Nederlandse overheid en marktpartijen. Voor een snelle uitvoering van een convenant is het nodig dat voor 1 januari 2010 duidelijkheid bestaat of de betrokken partijen mee willen werken aan een convenant. De CDB adviseert de Minister om op korte termijn hierover gesprekken te voeren met de betrokken partijen (NOVE en VNPI), waarna de uitwerking van het convenant en rapportageverplichting kan worden gestart. De rapportageverplichting zou per 1 april 2010 in werking moeten treden.
2. Vastleggen van de rapportageverplichting in wetgeving bij de implementatie van de FQD en de RED. De ervaringen opgedaan met het convenant kunnen als input dienen voor het wetgevingsproces, waarbij uitgangspunt is dat zo min mogelijk wettelijk wordt vastgelegd, en zoveel mogelijk overgelaten wordt aan marktpartijen. Indien het niet mogelijk blijkt stap 1 te realiseren en een convenant uitblijft, kan de overheid eenzijdig een rapportageverplichting opnemen in wetgeving.