

Land in zicht!

Advies naar aanleiding van het EU wetsvoorstel indirecte veranderingen in landgebruik (COM 2012, 595)

Disclaimer

Dit advies is onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Het is te zien als een eerste bijdrage van CDB aan de discussie over het ILUC-voorstel van de Europese Commissie. Hoewel getracht is zo zorgvuldig mogelijk alle standpunten en inbreng van de leden weer te geven, zijn sommige zaken nog niet volledig uitgekristalliseerd. Dit advies is daarom te zien als een voorlopig standpunt – er kunnen nog aanvullingen en wijzigingen noodzakelijk zijn.

Onlangs heeft de Europese Commissie haar voorstel gepubliceerd om de Richtlijn hernieuwbare energie (RED) en de brandstofkwaliteitsrichtlijn (FQD) te herzien. Bij de vaststelling van de RED en de FQD hadden het Europees Parlement en de Raad al aangekondigd dat mogelijk aanvullend beleid nodig zou zijn om negatieve effecten van Indirect Land Use Change (ILUC) aan te pakken.

De RED beoogt een inzet van hernieuwbare energie van 10% in de transportsector; de FQD beoogt een reductie van 6% van broeikasgasemissies gerelateerd aan brandstoffen in de gehele keten. Beide richtlijnen zijn een stimulans voor de inzet van biomassa in de transportsector. Op basis van de huidige technologie worden vooral landbouwgewassen als grondstof aangewend. Daarnaast zijn reststromen zoals afgewerkte frituurvetten een bron van biodiesel. Op langere termijn (10 à 15 jaar) kan het mogelijk zijn om op commerciële schaal, ook houtige biomassa uit land- en bosbouwgewassen en grondstoffen uit aquacultuur (algen) te gebruiken voor transportbrandstoffen. Toepassing van biomassa voor energiedoeleinden concurreert met andere toepassingen zoals voedsel, diervoeder en materialen.

De richtlijnen bevatten duurzaamheidscriteria om te voorkomen dat de inzet van biobrandstoffen leidt tot nieuwe ontbossing of tot aantasting van biodiversiteit. Het biobrandstoffenbeleid kan naast directe ook indirecte gevolgen voor het landgebruik hebben (ILUC ofwel indirect land use change). Wanneer landgebruik voor de productie van voedsel wordt omgezet naar de productie van energiegewassen wordt – bij gelijkblijvende of stijgende vraag naar voedsel – elders weer nieuwe landbouwgrond in gebruik genomen. En dat kan dan weer tot leiden tot negatieve gevolgen voor biodiversiteit, voedselvoorziening en natuurgebieden. ILUC-effecten kunnen overigens ook positief zijn – bijvoorbeeld wanneer de landbouwefficiëntie sterk toeneemt als gevolg van de teelt van biogewassen. In de richtlijnen RED en FQD is opgenomen dat de Europese Commissie de problematiek rondom ILUC nader bestudeert en zo nodig in 2011 met een aanvullend wetsvoorstel komt. Dat wetsvoorstel ligt nu in oktober 2012 eindelijk op tafel. Er is land in zicht.

De vraag is hoe dit voorstel te beoordelen. Wat zijn de gevolgen voor biodiversiteit en de beschikbaarheid van voedsel? Wat betekent het voorstel voor de haalbaarheid van de oorspronkelijke doelstellingen van de FQD en de RED? En: stimuleert het voorstel betere, meer duurzame, meer innovatieve biobrandstoffen? Hieronder geven wij antwoorden op deze vragen. Vooraf merken we op dat er nog veel onduidelijkheden zijn

in het voorstel, en de percepties van de betekenis van het wetsvoorstel verschillen aanzienlijk. De biobrandstoffensector ervaart het voorstel als een stap terug – een beleidsombuiging die het rendement van gedane investeringen ernstig ondermijnt. Sommige betrokkenen zien het voorstel als een goedbedoelde maar mislukte poging om ILUC te voorkomen. Anderen zien in het voorstel de erkenning dat de RED (en de FQD) een verkeerde weg is. Daarmee is het voorstel dan een eerste stap om het beleid ingrijpend te wijzigen en de oplossing van de voedselproblematiek en een effectiever klimaatbeleid meer prioriteit te geven.

In dit advies hoopt de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (CDB) wat duidelijkheid te scheppen. Tevens doen we een aantal suggesties om de effectiviteit te verbeteren.

Hieronder volgt:

- een korte omschrijving van het voorstel van de Europese Commissie
- een samenvatting van eerdere standpunten van de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa
- een beoordeling van het commissievoorstel: vier vragen
- het advies met
 - o uitgangspunten voor een goed iluc-beleid
 - o enkele suggesties die het voorstel verbeteren en verduidelijken

Kenmerken ILUC voorstel Commissie

De Renewable Energy Directive (RED) verplicht *lidstaten* onder meer om aan te tonen dat in 2020 10% hernieuwbare energie wordt gebruikt in de transportsector.

De Fuel Quality Directive (FQD) is een verplichting voor *brandstofleveranciers* om aan te tonen dat 6 % broeikasgas is bespaard in de gehele keten. In de regel zal dit worden ingevuld met het bijmengen van biofuels. Wanneer biobrandstoffen bijvoorbeeld de helft minder CO₂-uitstoot veroorzaken dan fossiele brandstoffen, dan moet 12% bijgemengd worden. Hoe hogere de CO₂ reductie, hoe minder bijmenging nodig is. De FQD bevordert zo de inzet van betere (dwz meer CO₂-reductie) biobrandstoffen.

Een paar kenmerken van het ILUCwetsvoorstel:

- Met het ILUC-voorstel erkent de Europese Commissie dat ILUC bestaat en een probleem is.
- Kern van het voorstel is een onderscheid tussen voedselgewassen die een hoog risico op ILUC hebben (genoemd in annex VIII: granen, oliegewassen en suikers) en gewassen of feedstocks die dat niet hebben. Het voorstel begrenst binnen de RED de inzet van annex VIII gewassen tot 5%. De andere 5% moet komen van 'advanced biofuels', die gemaakt worden van stro of landbouwresiduen, maar ook bijvoorbeeld van de inzet van elektrisch vervoer. Dit sluit aan bij de motie Leegte (zie verderop).
- De begrenzing van voedselgewassen geldt niet voor de FQD.
- Innovatie wordt binnen de RED gestimuleerd door biobrandstoffen uit reststromen dubbel te tellen en nieuwe technieken te belonen met een vierdubbeltelling.

- Introductie van ILUC-waarden (uit de IFPRI-studie) met de verplichting hierover te rapporteren. Zowel de lidstaten als de brandstofleveranciers zullen op basis van het ILUC-voorstel moeten rapporteren over de totale CO₂-uitstoot veroorzaakt door de ILUC van de ingezette biobrandstoffen.
- Versnelde invoering binnen de RED van een minimum 60% drempel voor broeikasgasbesparing ten opzichte van fossiele brandstoffen; voor nieuwe installaties vanaf 2014.
- De Commissie zal voor 31 December 2017 een rapportage naar het Parlement sturen met de resultaten van een onderzoek naar het effect van deze maatregelen op ILUC. Hierin kunnen ook aanbevelingen voor aanpassingen worden opgenomen.

Eerder advies

1. in eerder advies heeft CDB geconstateerd dat
 - a. ILUC potentieel van groot belang is
 - b. De wetenschap nog ontoereikend is. Er is grote range in schattingen of uitkomsten van modellen
 - c. Niettemin zijn maatregelen noodzakelijk, omdat ILUC de voornaamste beleidsdoelstelling (CO₂-reductie) ondergraaft
2. CDB heeft in eerder advies aanbevolen:
 - a. Voer een hoge ILUC-factor in (de een op een benadering). Dat is uiteraard hoog, maar:
 - b. Geef daarom 'korting' indien:
 - i. Efficiëntie aantoonbaar boven BAU toeneemt;
 - ii. Co-producten geproduceerd worden;
 - iii. Reststromen benut worden;
 - iv. Marginale gronden ingezet worden.

Beoordeling voorstel Commissie: Vier vragen

1. Vermindert het voorstel ILUC?

Twee maatregelen zijn gericht op ILUC. Ten eerste wordt een ILUC-factor geïntroduceerd. Die heeft echter op zich geen gevolgen omdat hij niet meeweegt in de CO₂ berekeningen. Er is alleen een rapportage plicht. De tweede maatregel is de 5% norm in de RED. Dat is een eenvoudige maatregel die de inzet begrenst van gewassen waarvoor een hoog ILUC risico bestaat. In die zin sluit het voorstel aan bij de motie Leegte die een subdoelstelling voor betere biobrandstoffen bepleit. Toepassing van de 5% norm is Europees gezien een vermindering ten opzichte van de het nu bijgemengde aandeel eetbare gewassen (Annex VIII-gewassen). Voor Nederland is er ruimte om te groeien omdat er hier al een groot deel dubbeltellende biobrandstoffen bijgemengd wordt. Wanneer het totale brandstofgebruik stijgt, kan er overigens ook in andere Europese landen nog een groeimogelijk zijn. De 5% norm is echter geen plafond: er mag meer worden bijgemengd maar het surplus boven 5% telt dan niet mee voor de RED-doelstelling. De 5% is niettemin een positieve maatregel die bij kan dragen aan vermindering van ILUC – echter alleen op de voorwaarde dat ook binnen de FQD een grens wordt gesteld aan de inzet van voedselgewassen (Annex VIII

gewassen). Wanneer dat niet gebeurt, is het effect van het voorstel nihil omdat in de praktijk meer dan 5% zal worden bijgemengd, alleen al vanwege de FQD-doelstelling om 6% CO₂-reductie in 2020 te realiseren. Hiervoor is zoals gezegd een aanzienlijk hoger percentage biobrandstoffen nodig (voor zover de doelstelling niet behaald wordt met de verbetering van de raffinaderijen of de inzet van elektriciteit in het wegvervoer).

2. Wat doet het voorstel met biodiversiteit en voedselzekerheid?

Ook hier geldt: indien de 5% norm niet toegepast wordt op de FQD, verandert er weinig aan de bestaande situatie, dus ook niet voor biodiversiteit en voedselzekerheid.

Wanneer de 5% norm wel vertaald wordt, dan bestaan er kansen om de risico's voor aantasting van biodiversiteit te verminderen. De relatie tussen beschikbaarheid van voedsel en productie van biobrandstoffen is zeer gecompliceerd. FAO - en andere studies - wijzen op een verband tussen het biobrandstoffenbeleid en stijgende voedselprijzen. Iets hogere voedselprijzen kunnen gunstig zijn voor boeren en het investeringsklimaat in de landbouw, maar nadelig voor de toegang tot voedsel in grote delen van de wereld. Ook wijzen verschillende studies op de toegenomen grondaankopen in ontwikkelingslanden als gevolg van de vraag naar biobrandstoffen. Ook dit kan de voedselzekerheid bedreigen. Binnenkort adviseert de CDB hierover nader.

3. Zijn er gevolgen voor innovatie?

In de RED bestond al een dubbeltelling voor biobrandstoffen geproduceerd uit reststromen. Dat leidde tot enige innovatie en zeker in Nederland tot een grote hoeveelheid van bijmenging van biobrandstoffen gemaakt van used cooking oils (UCO).

Introductie van vierdubbeltelling voor geavanceerder biobrandstoffen kan werken, maar toepassingen tot 2020 zijn beperkt – het effect dus ook. Om innovatie te bevorderen is stabiel, gericht en lange-termijn beleid nodig. Zonder gericht beleid – en zonder garanties voor de periode na 2020 - zullen technologisch onderzoek en investeringen niet op gang komen en zullen 'geavanceerde' volumes geïmporteerd worden uit derde landen.

In het voorstel zitten meer aanknopingspunten die innovatie bevorderen. In RED worden minimale efficiëntiecriteria genoemd. Die worden voor nieuwe installaties versneld verhoogd naar 60% - dat kan betekenen dat koolzaad niet meer voldoet. De markt kan hierop reageren door koolzaad te verbeteren – of door meer soya en meer palmolie bij te mengen. De eerste keus leidt tot meer innovatie – de tweede tot meer ILUC. Het 'innovatie-effect' is niet eenduidig.

4. Draagt het voorstel bij tot realiseren van de RED- en de FQD doelstellingen?

Het voorstel maakt weinig verschil voor het realiseren van de vastgelegde doelstellingen. In de situatie dat de 5% norm op de FQD wordt toegepast is de FQD doelstelling moeilijk haalbaar. Dit effect treedt nog sterker op indien ook de indirecte effecten worden meegerekend. De werkelijke broeikasgasreductie is inclusief ILUC immers lager, waardoor meer bijgemengd moet worden om de FQD doelstelling te halen. Binnen de FQD is de inzet van geavanceerde biobrandstoffen uiteraard mogelijk, maar een significante bijdrage is voor 2020 niet te verwachten. Dubbeltelling geldt niet (omdat de FQD stuurt op CO₂). Inzet van elektriciteit is wel mogelijk en verrekenbaar.

Kortom:

Het voorstel betreft een beleidswijziging van de RED, met vergaande consequenties voor investeringen die gedaan zijn door de biobrandstoffensector.

Het voorstel benoemt het ILUC-probleem – dat is zonder meer positief. Landgebruik en indirecte veranderingen van landgebruik worden zichtbaar door de rapportageplicht. De vermindering van ILUC blijft echter beperkt omdat de 5% norm alleen voor de RED geldt, en niet voor de FQD. Daardoor is een positief effect op biodiversiteit ook gering. Het innovatie-effect is niet eenduidig, de versnelde invoering van de 60% drempel is positief, maar het voorstel kan averechts werken indien binnen het 5% deel meer soja en palmolie worden bijgemengd. Daarnaast is er geen vooruitzicht geboden op een beleid na 2020 hetgeen beperkend werkt op innovatie.

Voorstel voor Nederlandse inbreng

Een goed ILUC-beleid moet aan de volgende uitgangspunten voldoen:

1. ILUC-wetgeving moet ILUC daadwerkelijk verminderen
2. ILUC-wetgeving moet bij voorkeur een stok en een wortel bevatten. Met de wortel kan de inzet van betere biobrandstoffen beloond en bevorderd worden. Efficiëntie in het landgebruik, in de verwerking of elders in de keten verdient stimulering. Een ILUC-factor ontmoedigt de inzet van biobrandstoffen die niet goed presteren.
3. ILUC-wetgeving moet het realiseren van de doelstellingen van de RED en FQD niet in de weg staan. De CO₂-reductie die de FQD beoogt, heeft hoge prioriteit maar kan ook op andere wijze dan bijmenging van biobrandstoffen gerealiseerd worden. Denk aan de inzet elektriciteit in het wegvervoer.
4. Transparantie van ILUC-modellen is nodig, evenals nader onderzoek en zo nodig bijstelling als resultaten van onderzoek daar aanleiding toe geven.
5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn essentieel – beleid moet doelmatig zijn en onnodig hoge kosten vermijden.
6. Aandacht voor een consequent overheidsbeleid en voor bestaande investeringen is nodig. Dit betreft zowel de transport- als de agrarische sector.
7. Duidelijkheid voor langere termijn, voor de periode na 2020 is het belangrijk om onderzoek en investeringen in innovatie mogelijk te maken.
8. Op termijn (bij evaluatie RED) is overstappen op een CO₂-doelstelling wenselijk, op korte termijn geen maatregelen nemen die sturen op CO₂ moeilijker maken of in de weg staan.
9. Op termijn moeten voor alle sectoren duurzaamheidscriteria (inclusief ILUC-beleid) gelden om zorg te dragen voor een level playing field.

Advies:

1. Steun het beste beleid. De CDB onderstreept dat het noodzakelijk is om ILUC-factoren, zowel positieve als negatieve, te berekenen en toe te passen. Uiteraard is goede wetenschappelijke onderbouwing daarvoor noodzakelijk. De ILUC-factoren zoals gegeven in Annex VIII van het voorstel zijn startpunt om ILUC-beleid vorm te geven¹. Op termijn moeten de ILUC-factoren zowel in de RED als in de FQD meegeteld worden. Daarmee ontstaat een eerlijk en juist beeld van de werkelijke CO₂-reductie en is er een stimulans om betere, ILUC-vrije/-arme biobrandstoffen bij te mengen. Sturen op CO₂ is de beste en meest eenvoudige manier om klimaatdoelstellingen te realiseren.

De CDB erkent dat invoering van een ILUC-factor die meer is dan enkel een rapportageverplichting op dit moment moeilijk zal zijn. Zij wijst er wel op dat overgangsmaatregelen te bedenken zijn die rekening houden met bestaande investeringen. Bijvoorbeeld door ILUC-factoren mee te laten tellen voor een steeds groter deel van de op de markt gebrachte biobrandstoffen.

2. Zet in op het best haalbare beleid. Indien en zolang een ILUC-factor niet haalbaar is, biedt het voorstel van de Commissie om een 5%-norm in te voeren aanknopingspunten. Zoals gezegd sluit de kerngedachte van het voorstel aan bij de motie Leegte die een subdoelstelling bepleit voor dubbeltellende biobrandstoffen. De benadering van Commissie verdient ondersteuning, maar moet dan wel ook toegepast worden op de FQD. De begrenzing van 5% voedselgewassen moet ook in de FQD worden opgenomen. Onderzoek daarom de mogelijkheid om in de FQD een minimum van bijvoorbeeld 1.5% broeikasgasreductie die oliemaatschappijen moeten behalen buiten de inzet van biobrandstoffen om. Denk hierbij aan het reduceren van raffinage-emissies door efficiëntieverhoging of de inzet van CCS, of aan het tegengaan van affakkelen. Dat komt overeen met de begrenzing van de inzet van voedselgewassen zoals in de RED (5%)²

Een tussenschot kan daarnaast zinvol zijn door binnen de begrenzing van 5% voor annex VIII gewassen, een oplopend deel gegarandeerd ILUC vrij te laten zijn; bijvoorbeeld doordat ze geproduceerd zijn op braakliggende/vallende gronden of marginale gronden. Voeg daartoe een nieuwe annex toe, waarin nader gespecificeerd wordt onder welke voorwaarden voedselgewassen beschouwd kunnen worden als ILUC-vrij. Dit omvat onder meer braakvallende gronden. Deze voorwaarden moet opgenomen worden in certificeringssystemen om goede en praktische uitvoering mogelijk te maken. WNF, RSB en Ecofys hebben modules ontwikkeld die hiertoe een aanzet geven.

3. Zet in op maatwerk. Innovatie vraagt om een stabiel en gericht beleid over lange tijd. Per land kan de beschikbaarheid van feedstocks als reststromen verschillen. Kleinere of kortere kringlopen zijn gunstig om reststromen zinvol in te zetten. Daarom moeten

¹ Discussie bestaat over de aannames die ten grondslag liggen aan de ILUC studies. O.a. of recente productiviteitstijgingen voldoende in de studies zijn meegenomen. Daarnaast bestaat discussie over in welke mate biobrandstoffen verantwoordelijk zijn voor ILUC effecten.

² Rekenvoorbeeld: Bij een subdoelstelling van 1.5 % moet nog 4,5% emissiereductie gehaald worden door de inzet van biobrandstoffen. Bij een gemiddelde CO₂-besparing van 60% is 7,5% biobrandstoffen nodig, bijvoorbeeld 5% conventionele biobrandstoffen uit voedselgewassen en 2,5% geavanceerde biobrandstoffen.

landen vrij zijn om de hoogte van tussenschotten en subdoelstellingen zelf te bepalen, zolang ILUC niet toeneemt (of in de loop naar 2020 aantoonbaar daalt). De ILUC-rapportageplicht maakt deze flexibiliteit voor lidstaten geloofwaardig. Flexibiliteit stelt lidstaten in de gelegenheid rekening te houden economische realiteit. Oplopende of aflopende volumes kunnen maatwerk zijn voor industrieën en bedrijven die tijd nodig hebben hun efficiëntie te verbeteren. Het middelen van een bijmengverplichting over verschillende jaren zou hier ook kunnen helpen

4. Overige randvoorwaarden. Van belang is een aantal duidelijke richtsnoeren. Wat zijn precies reststromen, wanneer geldt de vierdubbel telling? Van belang is ook verder onderzoek naar de kwantificering van ILUC en de verzekering dat de ILUC-waarden op basis van gedegen en ge-peer-reviewd onderzoek veranderd kunnen worden. ILUC-onderzoek, ILUC-modellen moeten openbaar en transparant zijn. Verder is ook het level playing field met andere sectoren een aandachtspunt. Deze randvoorwaarden verdienen nadere uitwerking.