



Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa

De duurzaamheidssteiger Stappen vooruit in het biobrandstoffenbeleid

26 juni 2012

Deze notitie is een aanvulling op eerdere adviezen van de Commissie Corbey en is bedoeld als bijdrage aan de discussie over de verhoging van de bijmengverplichting van biobrandstoffen. De notitie brengt argumenten in kaart, en omschrijft zes treden van een steiger waarmee het doel – een duurzame bio-economie - bereikt zou kunnen worden. Het is nog geen advies aan de regering. Aan de argumenten kan een verschillend gewicht toegekend worden – niet alle leden van de Commissie Corbey onderschrijven alle argumenten of kennen hetzelfde gewicht toe aan ieder argument.

In eerdere adviezen heeft de Commissie Corbey geadviseerd om de evaluatie van de Richtlijn Hernieuwbare Energie in 2014 af te wachten alvorens stappen te ondernemen om het volume van biomassa te verhogen. Ook adviseerde de Commissie Corbey - als toch een versnelling van het groeipad wordt besloten – deze verhoging dan te beperken tot die biobrandstoffen die aantoonbaar geen negatieve ILUC-effecten met zich meebrengen. Op basis van deze adviezen onderschrijft de Commissie Corbey de motie Leegte waarin wordt gekozen om een versnelling van het groeipad volledig in te vullen met biobrandstoffen van de tweede generatie. Deze eerdere adviezen zijn onderschreven door een overgrote meerderheid van de leden van de Commissie Corbey.

In de Tweede Kamer is debat gevoerd over een versnelde verhoging van de bijmengverplichting voor biobrandstoffen. Aanleiding is de motie Leegte en de brief van Staatssecretaris Atsma. De motie Leegte vraagt om een verhoging van de bijmengverplichting en om deze in te vullen met tweede generatie biobrandstoffen. De Staatssecretaris wil een verhoging van de bijmengverplichting en stelt daarbij dat een subdoelstelling voor de tweede generatie niet mogelijk zou zijn. De Commissie Corbey ziet argumenten voor verhoging van de bijmengverplichting en argumenten ertegen.

Argumenten TEGEN verhoging van de bijmengverplichting

1. De garanties voor duurzaamheid zijn nog niet toereikend. Bij de berekening van CO₂ worden indirecte effecten van veranderingen in landgebruik (*indirect land use change* - ILUC) niet meegerekend. Hoewel het kwantificeren van het ILUC-effect nog lastig is, bestaat er brede wetenschappelijke overeenstemming dat negatieve effecten ten gevolge van ILUC inderdaad kunnen optreden. Eén van de studies¹ waarop de Europese Commissie zich baseert, beargumenteert dat met name biodiesel uit voedselgewassen (palmolie, soja) per saldo tot meer CO₂-uitstoot leidt dan fossiele diesel. Andere studies laten een uiteenlopende uitkomsten zien. Een verhoging van de bijmengverplichting op dit moment, zonder het beperken van deze groep biobrandstoffen, kan dan juist tot verhoging van de CO₂-uitstoot leiden. Weliswaar wordt in Nederland in de dieselsector nu zeer weinig palmolie en soja bijgemengd, maar verhoging van de bijmengverplichting kan dat veranderen (zie punt 2).
2. Duurzame biomassa uit reststoffen is vooralsnog relatief schaars. Het is niet zonder meer duidelijk dat er voldoende duurzame biomassa uit reststoffen beschikbaar is om versnelde ophoging in te vullen. Als de beschikbaarheid van UCO (*used cooking oils*) afneemt nu andere landen voor deze stroom ook een dubbeltelling gaan invoeren, neemt de neiging om palmolie en soja bij te mengen wel toe. Dit wordt nog eens versterkt doordat de prijs van UCO nu bijna even hoog of zelfs hoger is als de prijs van ongebruikte (*virgin*) oliën. Dat geeft uiteraard een zeer ongewenste prikkel. Verhoging van de bijmengverplichting kan een extra prikkel zijn om ongebruikte olie als UCO aan te bieden en een hogere prijs te vragen.
3. Er ontbreken vooralsnog wettelijk verplichte sociale criteria in de Europese Richtlijn voor hernieuwbare energie (*Renewable Energy Directive* – RED). Het vergroten van de vraag naar biobrandstoffen kan het aantal conflicten rond landrechten vergroten. Ook kan een te grote vraag naar biomassa door de biobrandstoffensector de voedselvoorziening in gevaar brengen. Natuurlijk kunnen de sociale effecten ook positief zijn (meer banen, meer welvaart) en kan de voedselvoorziening beter worden door toenemende efficiëntie van de landbouw. Deze positieve effecten zijn echter onzeker, en uit voorzorg moeten de negatieve effecten worden voorkomen.
4. Met het beleid van biobrandstoffen leggen wij de kosten van CO₂-reductie in Nederland elders in de wereld neer. De mogelijke negatieve effecten zijn groot en omvatten zaken als ontbossing, verzuring en verarming van de bodem, en gebruik van schaarse watervoorraden. De productie van biobrandstoffen zou een aanjager moeten zijn van de lokale en regionale economie in het producentenland zelf. Dit vraagt om bezinning op de grootscheepse export van biomassa naar Europa.

¹ Assessing the Land Use Change Consequences of European Biofuel Policies, October 2011, ISPRI

5. Op de lange termijn hebben biobrandstoffen geen toekomst, behalve biogas in zwaar transport. De maatschappelijke kosten van nu, elders in de wereld, wegen niet op tegen de beperkte beloften van biobrandstoffen.
6. Het gaat er ook om om schaarse biomassa duurzaam in te zetten. Het rendement van de inzet van biomassa verschilt per sector, en is niet per se het hoogste in de brandstofsector. Andere sectoren, zoals chemie, kunnen biomassa goed inzetten om producten en productieprocessen te verduurzamen. Bij inzet in de chemiesector kan het CO₂ rendement zelfs hoger zijn dan bij biobrandstoffen. Bovendien zijn er voor deze sector geen alternatieven om het gebruik van fossiele grondstoffen te beperken. Er is geen reden om duurzame biomassa nog meer naar de brandstofsector te sturen.
7. De Europese richtlijn stelt nu voor biobrandstoffen een minimale rendementseis van 35%. Biobrandstoffen moeten dus minstens 35% minder CO₂ uitstoten dan fossiele brandstoffen. In 2020 moet dat 60% zijn. De duurzaamheidscriteria 'groeien' dus. Het is aannemelijk dat ruim voor 2020 een Europees ILUC-beleid geïmplementeerd is – ook dat is groei. Als Nederland vooruit wil lopen en in 2016 al de 2020 doelstelling wil bereiken, zou Nederland ook vooruit moeten lopen met een groeiend duurzaamheidskader. Dat is moeilijk in te passen in de bestaande Europese richtlijn en de markt zit niet te wachten op eigen Nederlandse eisen.
8. Biobrandstoffen kunnen duurder zijn dan fossiele brandstoffen (uiteeraard afhankelijk van de prijs van olie en deels veroorzaakt door importheffingen) en leiden tot hogere kosten voor de automobilist. Een onderzoek van Berger² wijst uit dat de totale kosten 40 miljoen euro bedragen per procent van de bijmengverplichting (dus ca. 200 miljoen voor de huidige bijmengverplichting). Ook al is de prijsverhoging per liter zeer klein, een hogere prijs aan de pomp is moeilijk te verdedigen zonder garanties van duurzaamheid. Bovendien wordt het merendeel van de bioethanol en biodiesel geïmporteerd, en is de bijdrage aan de Nederlandse economie daarmee gering. Deze bijdrage betreft alleen de productiefaciliteiten.
9. Al met al kan het verstandiger zijn geen koploper te zijn en de evaluatie in 2014 af te wachten. Dan is duidelijk waar het Europese peloton heenkoerst, dan is duidelijk of de certificeringssystemen werken en een *race tot the bottom* (het makkelijkste systeem) niet optreedt. Wachten tot 2014 creëert ook wat rust en tijd om een goed en evenwichtig beleid uit te zetten.

² Ronald Berger, Strategy Consultants. Eindpresentatie Platform Groene Grondstoffen, februari 2011.

Argumenten VOOR verhoging van de bijmengverplichting

1. De biobrandstoffensectoren en ook de hele bio-economie moeten een learning curve door. Daarbij maken we als samenleving fouten en neemt de overheid wellicht beslissingen die later niet optimaal blijken. De consequentie is dat ook bedrijven verkeerde beslissingen kunnen nemen. Maar daar leren we dan wel van.
2. Biobrandstoffen zijn in veel gevallen ook een *stepping stone* voor de ontwikkeling van de biobased economy. De duurzame ketens die nu ontwikkeld en ontsloten worden zijn van grote waarde voor andere sectoren. Zonder massa, geen ontwikkeling. Waardeketens moeten van onderaf opgebouwd worden. Het is goed voor Nederland om vooruit te lopen, want Nederland heeft vanwege kennis, logistiek, chemie en landbouw een goede uitgangspositie om de biobased economy verder te ontwikkelen. Koplopers bepalen de richting!
3. Ook duurzaamheid is een leerproces. Garanties zijn niet 100%, het systeem is niet perfect, er zijn onbedoelde effecten, valkuilen en beren op de weg. Door verhoging van de bijmengverplichting kan sneller geleerd worden en dit kan ook leiden tot aanscherping van het duurzaamheidsregime.
4. De overheid moet betrouwbaar zijn. Er is in 2008 immers een groeipad uitgezet en daarop zijn investeringen afgestemd. Een terugkeer naar het oude groeipad is daarom gewenst.
5. Het groeipad is indertijd naar beneden bijgesteld vanwege zorgen omtrent duurzaamheid. Inmiddels zijn de contouren van de duurzaamheidssystemen op orde, certificeringssystemen zijn door de Europese Commissie goedgekeurd en werken in de praktijk. Het overgrote deel van de biobrandstoffen die op de Nederlandse markt gebracht worden is voorzien van een erkend duurzaamheidscertificaat. Bovendien is Nederland koploper wat betreft de inzet van betere biobrandstoffen. Een terugkeer naar het oude groeipad is daarom ook eerlijk tegenover iedereen die hierin heeft geïnvesteerd.
6. De relatieve kosten van biobrandstoffen zijn gering, en bedragen ca. 1 cent/liter voor biodiesel voor de huidige bijmengverplichting, en ca. 0,5 cent/liter voor benzine. Deze kosten vallen binnen de normale prijsschommelingen aan de pomp. Hoewel de grondstoffen vooral worden geïmporteerd, heeft Nederland wel biobrandstoffenfabrieken die bijdragen aan de economische ontwikkeling van Nederland.
7. Stimulering van biobrandstoffen is niet alleen nodig voor de reductie van CO₂-emissies, maar ook voor de voorzieningszekerheid van energie.
8. De productie van biomassa voor biobrandstoffen betekent een kans voor ontwikkelingslanden. Naar verwachting kan de EU niet zelf alle grondstoffen leveren; dit betekent een nieuwe markt voor ontwikkelingslanden en mogelijkheden voor duurzame *en* sociale economische ontwikkeling. Sociale duurzaamheidscriteria kunnen hiervoor een waarborg bieden.

9. De vraag naar biomassa vanuit de brandstoffensector kan leiden tot noodzakelijke investeringen in de landbouw, die ook de voedselproductie ten goede komen. Ook kleinschalige producenten kunnen hiervan profiteren.

De duurzaamheidssteiger

De weging van de verschillende argumenten voor en tegen kan voor verschillende partijen of belanghebbenden verschillend uitpakken. Als de Tweede Kamer nu kiest voor verhoging van de bijmengverplichting dan is wel de vraag hoe garanties voor duurzaamheid en kwaliteit ook versneld doorgevoerd kunnen worden. De Commissie Corbey denkt dat dit kan en dat dit ook noodzakelijk is als we negatieve effecten van grootschalige inzet van biobrandstoffen willen voorkomen. Daarbij zijn vijf uitgangspunten of randvoorwaarden van belang:

1. Voorkom onnodige complexiteit: het biobrandstoffenbeleid en de duurzaamheidscriteria zijn al ingewikkeld!
2. Vermijd zwabberbeleid en streef naar voorspelbaarheid en continuïteit zodat marktpartijen hun investeringen kunnen plannen.
3. Het sturen op doelen verdient daarbij de voorkeur boven het opleggen van middelvoorschriften.
4. Duurzaamheid is een groeiproces. Er zijn meerdere niveaus en we kunnen niet meteen op het allerhoogste niveau staan. Elk niveau moet wel werkbaar zijn en zicht bieden op de toekomstige stijging. Ook de richting moet goed zijn!
5. Houd wel rekening met nu al bekende ongewenste effecten van beleid, zoals het ILUC-effect of een ongelijk speelveld tussen sectoren en vermijd ongewenste prikkels.

Stip op de horizon

Een stip op de horizon helpt om beleidskeuzes te maken. Idealiter is de Europese economie voor een groot deel biobased, zijn fossiele brandstoffen vervangen door schonere duurzame brandstoffen, zijn de landbouw en landgebruik efficiënt genoeg om wereldbevolking te voeden, en om de biograndstoffen voor transport, elektriciteit, chemie en andere industrie te leveren. Het gaat om optimale – en dus duurzame - productie van biograndstoffen (zowel voor voedsel als voor transport, energie en industrie) maar ook om optimale inzet van biograndstoffen (minimale of geen verspilling en inzet van biograndstoffen in sectoren met grootste rendement). Zie hiervoor de notitie over het begrip ‘duurzaamheid’ op www.corbey.nl.

Nodig: sturen op CO₂

Om die stip op de horizon te bereiken is het nodig om te sturen op CO₂. Nu wordt in de Europese richtlijn hernieuwbare energie in de eerste plaats gestuurd op middel (zet biobrandstoffen in, zet bovendien vooral tweede generatie biobrandstoffen in want die tellen dubbel). Eerste generatie biobrandstoffen zijn niet per se slechter dan tweede generatie biobrandstoffen. De Commissie Corbey wil slechte, goede en betere biobrandstoffen van elkaar onderscheiden. Dat kan door CO₂-efficiëntie centraal te stellen (biobrandstoffen 35%+, biobrandstoffen 60%+ enz.). Op die manier wordt het beleid toekomstbestendig en kan de markt zelf de beste technieken ontwikkelen en

toepassen. Heldere sturing op CO₂-uitstoot voorkomt ook dat we een lappendeken van beleidsmaatregelen ontwikkelen die door de tijd wordt ingehaald. (Zie de notitie *Sturen op CO₂* op www.corbey.nl).

Zes treden van de duurzaamheidssteiger

De duurzaamheidscriteria zijn “groeiend”. Er zijn verschillende niveaus te onderscheiden. Bij voorkeur wordt het duurzaamheidsbeleid op Europees niveau ingevuld. Op de steiger zijn zes niveaus te onderscheiden:

1. 2012: bespreek met marktpartijen de mogelijkheid om afspraken te maken over een subdoelstelling die inzet van betere biobrandstoffen (betere CO₂-reductie, geen extra beslag op land, efficiënt geproduceerd) bevordert en slecht presterende biobrandstoffen afremt dan wel voorkomt. In de praktijk zijn de betere biobrandstoffen nu vooral de biobrandstoffen uit reststromen die nu dubbeltellen. De inzet van dubbeltellende brandstoffen is nu zo'n 40% (na dubbeltelling, dus de reële inzet is de helft). Een verhoging van dit percentage is goed zolang de prijsontwikkeling geen ongewenste prikkels geeft. Ook biobrandstoffen die niet dubbeltellen kunnen horen tot de categorie betere biobrandstoffen. Een convenant waarin marktpartijen afspreken de verhoging in te vullen door betere biobrandstoffen en de inzet van slecht presterende biobrandstoffen vermijden sluit aan bij de huidige praktijk en kan een goede stap vooruit zijn.
2. 2013: Bevorder een gelijk speelveld zodat de markt de beste oplossingen kan zoeken. Stel ook duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa op. Beloon de chemiesector voor het inzetten van biomassa die aan duurzaamheidscriteria voldoet en neem belemmeringen hiervoor weg. Daarmee wordt het *level playing field* tussen de sectoren (enigszins) hersteld en is het economisch aantrekkelijker om meer biomassa op duurzamere wijze in te zetten in de chemie.
3. 2014: Voer een ILUC-beleid. Voer voor elke biograndstof een standaard ILUC-factor in. Stel producenten wel in staat een eigen ('actual') ILUC-factor te berekenen (of om te zetten in positieve bonus). Producenten moeten de mogelijkheid krijgen om aan te tonen dat er een of meer van de volgende maatregelen genomen zijn om ILUC te voorkomen:
 - a. Afspraken met exporteurs dat aantoonbare en effectieve inspanningen worden gedaan om de efficiëntie van grondgebruik in het gebied van herkomst te verhogen en/of dat marginale gronden in gebruik zijn genomen;
 - b. Afspraken met exporteurs over extra co-producten of extra gebruik van reststromen;
 - c. Ketenafspraken om verspilling van voedsel en grondstoffen te voorkomen en efficiëntie te verbeteren;
 - d. Certificering van ILUC-vrije biobrandstoffen. Er is inmiddels een concept certificeringsmodule ontwikkeld door de Round Table on Sustainable Biomass in samenwerking met het Wereld Natuur Fonds.

A, b en c moeten beslag krijgen in een systeem dat een toevoeging is aan de bestaande certificeringssystemen. De overheid kan helpen door afspraken

met exporterende landen te maken (onder begeleiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking) waarin maatregelen worden opgenomen om landbouwefficiëntie te verhogen en/of marginale gronden benutten zodat ILUC wordt voorkomen. Biograndstoffen uit debetreffende gebieden/regio's/landen kunnen dan beschouwd worden als ILUC-vrij of ILUC-arm).

Dit ILUC-beleid moet bij voorkeur Europees worden afgestemd. Wel kan Nederland hierin voorop lopen, door het beleid te koppelen aan de versnelde ophoging van de bijmengverplichting en er een Europese pilot van te maken.

4. 2014: Neem de leerpunten van de evaluatie in 2014 over in de RED. Verder geeft de herziening van de Europese richtlijn in 2014 de gelegenheid een belangrijke verbetering in te voeren: het koppelen van stimulering van betere biobrandstoffen aan een minimale CO₂-reductie. De huidige rendementseis is een minimale CO₂-reductie van 35% (zoals bepaald in de RED). Biobrandstoffen die 70% CO₂ reduceren zouden voor dubbel telling in aanmerking kunnen komen. Biobrandstoffen die een CO₂-reductie van 50% kennen en dus beter scoren dan het minimum krijgen in deze systematiek een wegingsfactor $50/35 = 1,4$ (afgerond). Op deze wijze wordt op de juiste parameter (CO₂) gestimuleerd en zal de markt hierdoor eerder geneigd zijn om beter presterende biobrandstoffen in te zetten. Als over een aantal jaren de minimale CO₂-reductie stijgt naar 50% zoals vastgelegd in de RED, dan zullen die biobrandstoffen die 70% CO₂ reduceren nog maar een wegingsfactor 1,4 krijgen. Biobrandstoffen die 60% scoren krijgen dan nog maar een factor 1,2.
5. 2013-2015: zoek brede overeenstemming over wenselijke sociale duurzaamheidscriteria. Voeg deze toe aan het duurzaamheidskader en begin hiermee bij de pilot genoemd onder punt 3.
6. 2016: Neem ook de inzet van nutriënten en de nutriëntenkringloop mee in de CO₂-berekening. Ken waarde toe aan de bodem, aan watergebruik en aan andere milieuaspecten. Maak CO₂-credits volledig verhandelbaar zodat de markt optimaal kan functioneren. Zorg daarbij wel voor een objectieve en transparante berekening.

Deze duurzaamheidssteiger geeft inzicht in het lange termijnbeleid en maakt het mogelijk te sturen op juiste parameter (CO₂). De markt heeft de stimulans om betere biobrandstoffen in te zetten. Dit zal leiden tot investeringen en innovatie. Het geeft de mogelijkheid om ILUC (vertaald in korting op CO₂) in het beleid onder te brengen. De treden van 2014 en 2015 vragen een grondige voorbereiding en goede dialoog met de sector. Daarmee kan vandaag begonnen worden.