

Richtlijn hernieuwbare energie (de RED): een overzicht van de stimulering van het gebruik van (betere) biobrandstoffen

mr. ing. J.M.T. Feld*

1. Inleiding

Op 6 april 2009 heeft de Raad van de Europese Unie de Richtlijn hernieuwbare energie (2009/28/EG) aangenomen (hierna de RED) voor de stimulering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.¹ De RED maakt onderdeel uit van het Europese klimaatpakket dat de Europese doelstelling 20-20-20 vastlegt.² Dat wil zeggen 20% vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, 20% minder energieverbruik en 20% van het totale energiegebruik moet afkomstig zijn uit hernieuwbare energie. Tevens moet in 2020 10% van de totale behoefte aan brandstoffen in de vervoerssector worden gedekt door biobrandstoffen.³ De RED vervangt de bestaande richtlijnen betreffende duurzaam opgewekte elektriciteit (2001/77/EG) en duurzame brandstoffen (2003/30/EG).⁴ Op grond van de nieuwe richtlijn dienen lidstaten onder meer het gebruik van 'betere' biobrandstoffen ofwel hernieuwbare brandstoffen te stimuleren. Dit zijn biobrandstoffen die worden geproduceerd uit restmaterialen en afvalstoffen, ook wel tweede generatie of geavanceerde biobrandstoffen genoemd. De deadline voor implementatie van de richtlijn in de gehele Europese Unie was 5 december 2010. In Nederland is de implementatiewetgeving met terugwerkende kracht op 1 januari 2011 in werking getreden. Dit artikel geeft een overzicht van de in de RED opgenomen regeling voor de stimulering van biobrandstoffen. Eerst wordt een algemene beschrijving gegeven van wat onder hernieuwbare bronnen moet worden verstaan en hoe de communautaire doelstelling ten aanzien van deze hernieuwbare bronnen in elkaar steekt. Vervolgens wordt ingezoomd op de onderdelen van de RED die specifiek zien op de stimulering van biobrandstoffen en de Nederlandse implementatie van deze onderdelen.

* Mr. ing. Jacqueline M.T. Feld is advocaat bij CMS Derks Star Busmann te Amsterdam. Dit artikel is gebaseerd op een paper geschreven in het kader van de VU-Leergang Energierecht in 2011.

1. Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn

2003/30/EG (*PbEU* 2009, L140); ofwel de *Renewable Energy Directive (RED)*.

2. Het klimaatpakket is gepubliceerd op 5 juni 2009 en bestaat uit: (i) de RED, (ii) de Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (iii) de Richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 93/12/EEG, (iv) de Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad, (v) Beschikking nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen (vi) Verordening (EG) nr. 443/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's, in het kader van de communautaire geïntegreerde benadering om de CO₂-emissies van lichte voertuigen te beperken (*PbEU* 2009, L140).
3. Deze doelstellingen waren in 2007 al overeengekomen in de 'Routekaart voor hernieuwbare energie'. Het doel van de afspraken is de gemiddelde, wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot minder dan 2°C naar aanleiding van het Kyoto-protocol dat in 2012 afloopt. Op de VN-klimaatconferentie van 2010 in Cancún (Mexico), hebben alle landen bevestigd dat de gemiddelde wereldwijde temperatuurstijging niet hoger mag zijn dan 2°C. Er is echter nog geen overeenstemming over verlenging van het Kyoto-protocol.
4. Richtlijn 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer (*PbEU* 2003, L123).



2. Communautaire doelstelling voor energie uit hernieuwbare bronnen

2.1 Van communautaire doelstelling naar individuele nationale doelstellingen

De RED bepaalt dat 20% van het totale communautaire bruto-eindverbruik van energie in 2020 moet bestaan uit energie uit hernieuwbare bronnen.⁵ Het communautaire streefcijfer van 20% is vertaald naar een individuele doelstelling voor elke lidstaat, berekend op basis van een weging gebaseerd op het Bruto Nationaal Product waarin rekening is gehouden met in voorgaande jaren reeds door de lidstaten verrichte inspanningen.⁶ De bindende streefcijfers voor elke lidstaat zijn opgenomen in een tabel in een bijlage van de RED. Voor Nederland geldt een bindend streefcijfer van 14%.⁷ Het kabinet Balkenende IV streefde naar een percentage hernieuwbare energie van 20% in 2020 als onderdeel van het werkprogramma Schoon en Zuinig. Het in oktober 2010 aangetreden Rutte I had deze ambitieuzere doelstelling losgelaten en hanteerde alleen nog de Europese doelstelling van 14%.⁸ In het regeerakkoord van het op 10 oktober 2012 aangetreden kabinet Rutte II is een doelstelling van 16% opgenomen voor 2020 en voor 2050 is de doelstelling zelfs 100%.⁹ Let wel, de in de vorige paragraaf genoemde 4,3% van 2011 moet dus volgens het nieuwe kabinet voor 2020 naar 16%.

2.2 Indicatieve keten

De RED voorziet in een indicatieve keten per lidstaat voor het behalen van de individuele doelstelling.¹⁰ De indicatieve keten bestaat uit indicatieve streefcijfers uitgedrukt in een percentage voor tweejaarlijkse periodes tot en met het jaar 2018. De percentages worden berekend aan de hand van formules waarin als uitgangspunt het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen van 2005 van het betreffende land wordt genomen. Voor Nederland was het aandeel in 2005 2,4%, waardoor de indicatieve keten als volgt kan worden vastgesteld: 4,72% voor de periode 2011 tot en met 2012, 5,88% voor 2013 tot en met 2014, 7,62 voor 2015 tot en met 2016 en 9,94% voor 2017 tot en met 2018. De RED verplicht de lidstaten maatregelen te nemen om er voor te zorgen dat de percentages voorgeschreven in de indicatieve keten worden behaald. Let wel, het nationale algemene streefcijfer is bindend (voor Nederland 14%), maar de streefcijfers op basis van de indicatieve keten niet.

2.3 Bindende streefcijfers

Het gaat hier om 'bindende nationale algemene streefcijfers'. De term *streefcijfers* lijkt tegenstrijdig te zijn aan het bindende karakter, maar dat is mogelijk een gevolg van de gekozen Nederlandse vertaling. In de Engelse, Franse en Duitse tekst van art. 3 lid 1 van de RED wordt wel duidelijk gerefereerd aan bindende doelstellingen, respectievelijk wordt gesproken van *mandatory national overall targets*, *objectifs contraignants nationaux globaux* en *verbindlichen nationalen Gesamtziele*. Het belangrijkste doel van het bindend zijn van de streefcijfers is het bieden van zekerheid aan investeerders en het bevorderen van de voortdurende ontwikkeling van technologieën om energie op te wekken uit alle soorten hernieuwbare bronnen.¹¹ In tegenstelling tot voorgaande doelstellingen geldt er nu één streefcijfer voor alle soorten energie. De lidstaten kunnen vervolgens zelf sectorale doelstellingen vaststellen, denk aan specifieke doelstellingen ten aanzien van hernieuwbaar opgewekte

elektriciteit, het gebruik van hernieuwbare energie in de sector vervoer en hernieuwbare warmte en koude. Iedere lidstaat dient er voor te zorgen dat zijn aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het nationale bruto-eindverbruik van energie in 2020 gelijk of groter is dan zijn individuele doelstelling. Indien een lidstaat van mening is zijn 2020-streefcijfer niet te kunnen halen vanwege overmacht, dient de lidstaat de Commissie hiervan op de hoogte te stellen. Volgens besluit de Commissie of overmacht is aangetoond en of het streefcijfer moet worden aangepast.¹² Het is natuurlijk maar de vraag, wanneer het er op aankomt, wat voor mogelijkheden de Commissie heeft om een onwillige lidstaat tot de orde te roepen.

2.4 Energie uit hernieuwbare bronnen

De RED stimuleert het gebruik van energie uit zogenoemde hernieuwbare bronnen. Deze zijn gedefinieerd als: wind, zon, aerothermische (warmte in omgevingslucht), geothermische (warmte onder de grond), hydrothermische energie (warmte in het oppervlaktewater) en energie uit de oceanen, waterkracht, biomassa, stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties en biogassen.¹³ Biobrandstoffen worden gemaakt van biomassa¹⁴, en zijn dus hernieuwbare brandstoffen. In dit artikel zal steeds worden gesproken van biobrandstoffen. Biobrandstoffen zijn een alternatief voor fossiele brandstoffen als benzine, diesel en kerosine, waarvan de voorraad eindig en dus niet hernieuwbaar is. Daarnaast helpen biobrandstoffen om broeikasgasemissies te reduceren. De verschillende herkomst van de grondstoffen voor biobrandstoffen wordt vaak aangeduid met de termen eerste en tweede generatie biobrandstoffen. Echte definities van tweede en derde generatie biobrandstoffen zijn er echter niet. Meestal wordt echter onder biobrandstoffen van de eerste generatie verstaan, biobrandstoffen gemaakt van plantaardig materiaal, zoals bioethanol gemaakt uit suikerriet, suikerbieten en maïs en biodiesel gemaakt uit koolzaadolie of zonnebloemolie. Omdat de grondstof voor deze biobrandstoffen uit voedselgewassen wordt verkregen, kan deze concurreren

5. Overweging 13 en 15 en art. 3 van de RED.

6. Art. 3 lid 1 en overweging 15 van de RED.

7. Bijlage I, deel A van de RED.

8. Nieuwe energie voor het klimaat Werkprogramma Schoon en Zuinig, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 209, nr. 1; Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010. Het aandeel hernieuwbare energie voor de 20% doelstelling voorgesteld in het Werkprogramma Schoon en Zuinig werd overigens anders berekend dat de 20% doelstelling van de RED, hierdoor is het verschil minder groot dan het lijkt.

9. Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012.

10. Art. 3 lid 2 en Bijlage I, deel B van de RED. Zie tevens de overwegingen 19-21 van de RED.

11. Overweging 14 van de RED.

12. Art. 5 lid 2 van de RED.

13. Art. 2(a) van de RED.

14. Biomassa is in art. 2(e) van de RED gedefinieerd als 'de biologisch afbreekbare fractie van producten, afvalstoffen en residuen van biologische oorsprong uit de landbouw (met inbegrip van plantaardige en dierlijke stoffen), de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken, met inbegrip van de visserij en de aquacultuur, alsmede de biologisch afbreekbare fractie van industrieel en huishoudelijk afval'.

met de voedselproductie. Ook zou de broeikasgasemissiereductie van deze generatie biobrandstoffen beperkt zijn. Biobrandstoffen van de tweede generatie zijn de biobrandstoffen gemaakt van restmaterialen of afvalstoffen, zoals dierlijk vet (*animal fat*), frituurvet (*used cooking oils (UCO)*) en ruwe glycerine, een reststof dat vrijkomt bij de productie van biodiesel waarvan de biobrandstof biomethanol kan worden gemaakt. Deze concurreren niet met voedselgewassen en zouden een hogere broeikasgasemissiereductie kunnen bereiken. Ook wordt wel gesproken van een derde generatie biobrandstoffen ten aanzien van biobrandstoffen gebaseerd op algen. In de RED wordt nog de term eerste generatie en tweede generatie biobrandstoffen gebezigd, in het wijzigingsvoorstel van de RED spreekt de Commissie echter van conventionele brandstoffen (veelal de eerste generatie biobrandstoffen) en geavanceerde biobrandstoffen (de tweede generatie).¹⁵

Biomassa is de belangrijkste bron van hernieuwbare energie in ons land, in 2011 was bijna drie kwart van het hernieuwbare eindverbruik van 4,3% gebaseerd op biomassa. Het gaat hierbij om het verbruik van biobrandstoffen in het wegverkeer (14% van het totale percentage hernieuwbaar), de verbranding van biomassa in afvalverbrandingsinstallaties, het meestoken van biomassa in elektriciteitscentrales en het verbruik van biomassa in houtkachels bij huishoudens.¹⁶ Biomassa en dus biobrandstoffen zijn hernieuwbare bronnen van energie, maar of ze ook duurzaam zijn in de zin van de RED moet worden beantwoord aan de hand van de duurzaamheidscriteria welke worden besproken in paragraaf 4 van dit artikel.

2.5 Eindverbruik in plaats van primaire energie consumptie

Nieuw is dat de doelstelling is gebaseerd op het eindverbruik van energie. De Europese doelstelling voor 2010 van 12% was nog gericht op primaire energie consumptie, wat ten nadele van energie uit hernieuwbare bronnen kon uitpakken. Immers voor het opwekken van één aandeel elektriciteit zijn wellicht drie aandelen kolen nodig en gaan dus twee eenheden verloren. Terwijl voor de opwekking van elektriciteit uit bijvoorbeeld wind geen eenheden verloren gaan. De primaire energie consumptie voor kolen bestaat in het voorbeeld dan uit drie aandelen en voor wind slechts uit één aandeel, terwijl de aandelen wel gelijk zijn wanneer naar het eindverbruik wordt gekeken.¹⁷ De doelstellingen ten aanzien van duurzame brandstoffen en ten aanzien van duurzaam opgewekte elektriciteit werden echter al gemeten in eindverbruik.

2.6 Berekening van het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen

Het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen moet worden berekend aan de hand van de artt. 5 tot en met 11 van de RED. Het aandeel wordt berekend als het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen gedeeld door het bruto-eindverbruik van energie uit alle energiebronnen uitgedrukt in een percentage.¹⁸ Het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen wordt per lidstaat berekend door optelling van (a) het bruto-eindverbruik van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, (b) het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor verwarming en koeling en (c) het eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het vervoer.¹⁹ Voor de methoden en definities dient gebruik te worden gemaakt van de EG-veror-

dening betreffende energiestatistieken.²⁰ Onder hernieuwbare bronnen in het vervoer worden zowel biobrandstoffen als elektriciteit voor het vervoer verstaan. Dit is nieuw ten opzichte van de Biobrandstoffenrichtlijn 2003/30/EG. Elektriciteit mag echter niet dubbel worden meegenomen, dus niet én onder (a) én onder (c).²¹ Met andere woorden, elektriciteit opgewekt met windenergie kan worden meegeteld onder (a), maar dan vervolgens niet ook nog eens onder (c) voor elektriciteit verbruikt in het vervoer.

2.7 Statistische overdracht en gezamenlijke projecten tussen lidstaten

De RED introduceert een aantal samenwerkingsvormen die afspraken tussen lidstaten toestaan om zo de nationale doelstelling te bereiken. Lidstaten kunnen er voor kiezen om goedkopere energie uit hernieuwbare bronnen in andere lidstaten te ondersteunen in plaats van duurdere vormen binnen de eigen grenzen te ontwikkelen. De RED onderscheidt de statistische overdracht tussen lidstaten op grond van art. 6 van de RED, de gezamenlijke projecten tussen lidstaten onderling op grond van art. 7 en 8 en gezamenlijke projecten tussen lidstaten en derde landen op grond van art. 9 en 10. Hiermee introduceert de RED een aantal handelsinstrumenten die vergelijkbaar zijn met het *Clean Development Mechanism (CDM)* en de *Joint Implementation (JI)* op grond van het Kyoto-protocol.²²

3. Specifieke doelstelling voor de sector vervoer

3.1 Biobrandstoffenrichtlijn 2003/30/EG

De stimulering van biobrandstoffen is niet nieuw. Op grond van de Biobrandstoffenrichtlijn 2003/30/EG werd het gebruik van biobrandstoffen al gestimuleerd. De doelstellingen van 2% in 2005 en 5,75% in 2010 zijn echter niet gehaald. Volgens de voortgangsrapportage van de Commissie in 2009 heeft er sinds 2005 wel een snellere ontwikkeling van biobrandstoffen plaatsgevonden. Dit zou te danken zijn aan de verschillende steunregelingen (veelal accijnsvrijstellingen) en verplichte bijmenging evenals het toepassen van een quotamechanisme en openbare inschrijvingen. In Ne-

15. Toepassingen van biobrandstoffen zijn bijvoorbeeld bioethanol bijgemengd met benzine of als E85 (85% ethanol), of bio-ETBE voor 50% bestaande uit bioethanol wat kan worden bijgemengd in benzine in bestaande motoren, Biodiesel (FAME) wat kan worden bijgemengd in diesel, bio-MTBE en biomethanol als vervanger voor benzine.
16. Zie het rapport *Hernieuwbare energie in Nederland 2011*, Centraal Bureau voor de Statistiek, augustus 2012.
17. Tom Howes, 'The EU's New Renewable Energy Directive (2009/28/EC)', in Sebastian Oberthür, Marc Pallemmaerts (eds.), *The New Climate Policies of the European Union*, Brussels: VUBPRESS Brussels University Press 2010, p. 127 e.v.
18. Art. 5 lid 6 van de RED.
19. Art. 5 lid 1 van de RED.
20. Verordening (EG) Nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken (*PbEU* 2008, L304).
21. De tweede alinea van art. 5 lid 1 van de RED.
22. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on climate change, 1998.



derland is op basis van de Biobrandstoffenrichtlijn 2003/30/EG een bijmengverplichting en een dubbeltellingsregeling ingevoerd (zoals hierna besproken in paragraaf 7.3). Om nog wat cijfers te noemen. Volgens de voortgangrapportage van de Commissie van 31 januari 2011 was in 2008 het aandeel biobrandstoffen 3,5% van het totale Europese brandstofverbruik. Daarvan bestond 81% uit biodiesel (8,2 Mtoe), 18% uit bio-ethanol (1,8 Mtoe) en 1% uit ander biobrandstoffen als biogas. In 2010 zou op grond van prognoses een percentage van 5% moeten kunnen worden gehaald, hiermee zou de doelstelling van 5,75 net niet zijn gehaald.²³ De Biobrandstoffenrichtlijn 2003/30/EG is met de inwerkingtreding van de RED ingetrokken. Met de RED is de doelstelling voor het gebruik van biobrandstoffen aangescherpt, maar zijn daaraan wel duurzaamheidscriteria verbonden om te voorkomen dat bij de productie van biobrandstoffen schade wordt veroorzaakt aan bijvoorbeeld gronden met een grote biodiversiteit of waarin veel koolstof is vastgelegd.

3.2 Streefcijfer van 10% voor vervoer onder de RED

Als subdoelstelling van de 20%-doelstelling introduceert de RED een bindend streefcijfer voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen voor de sector vervoer. Dat aandeel moet in 2020 tenminste 10% zijn van het totale eindverbruik van energie in het vervoer van iedere lidstaat.²⁴ De 10%-doelstelling is voor iedere lidstaat gelijk. De RED gaat er vanuit dat transportbrandstoffen gemakkelijk kunnen worden verhandeld en dat lidstaten biobrandstoffen van elders kunnen invoeren indien een lidstaat zelf niet over voldoende hulpbronnen beschikt. Voor het behalen van het streefcijfer kan dus, naast eigen productie, gebruik worden gemaakt van import. De Commissie moet volgens de RED toezicht houden op de markt voor biobrandstoffen en zodoende maatregelen voorstellen om het gewenste evenwicht tussen eigen productie en import te bereiken.²⁵ In de overwegingen van de RED staat dat de lidstaten de energie-efficiënte in alle sectoren aanzienlijk moeten verbeteren om de streefcijfers te halen. Vooral voor de sector vervoer geldt dat energie-efficiënte een dringende noodzaak is omdat wanneer de totale vraag naar vervoersenergie blijft stijgen, het steeds moeilijker wordt om bindende streefcijfers vast te stellen en te halen. Verder wordt in de overwegingen bepaald dat biobrandstoffen en elektriciteitsverbruik in vervoer belangrijke alternatieven zijn voor de afhankelijkheid van ingevoerde fossiele brandstoffen.²⁶ Daarbij, zo stelt de Commissie, is de diversificatie van brandstof het kleinste van alle sectoren en het minst flexibel ten aanzien van het bereiken van broeikasgasemissiereducties en daarom kan in de vervoerssector nog een grote groei worden verwacht. Het aandeel biobrandstoffen in de vervoerssector is momenteel nog steeds klein.

3.3 Berekening van het aandeel biobrandstoffen

Voor de berekening van het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het eindverbruik binnen de sector vervoer worden alle soorten energie uit hernieuwbare bronnen in alle vormen van vervoer meegenomen. Ten aanzien van het totale eindverbruik wordt echter alleen gekeken naar het verbruik van benzine, diesel, biobrandstoffen verbruikt in weg- en spoorvervoer, en het verbruik van elektriciteit.²⁷ Elektrisch vervoer over het spoor telt niet mee voor de 10%-vervoersdoelstelling, maar wel voor de individuele Nederlandse doelstelling voor hernieuwbare energie van 14%.

De bijdrage van biobrandstoffen wordt berekend op basis van haar energie-inhoud en dus niet op basis van de volumes aan verbruikte transportbrandstof. De RED geeft hier toe in bijlage III voor een 14-tal transportbrandstoffen een default waarde voor de energie-inhoud.²⁸ De default waarde geeft aan welk percentage van de brandstof als hernieuwbaar wordt beschouwd met het oog op de te behalen streefcijfers. Voor transportbrandstoffen die niet op de lijst staan en gedeeltelijk uit niet-hernieuwbare bronnen zijn geproduceerd geldt dat 'de bijdrage van elke energiebron wordt berekend op basis van haar energie-inhoud'.²⁹ Uit een effectbeoordeling van de Commissie ten aanzien van art. 3 lid 4 van de RED volgt dat de Commissie geen aanvullende berekeningsmethoden voor elektriciteit en waterstof zal voorstellen hoewel de RED de Commissie daartoe nadrukkelijk de mogelijkheid geeft.³⁰ Hoe de Nederlandse overheid de bijdragen van de verschillende vormen van hernieuwbare energie berekent en rapporteert is beschreven in het Protocol monitoring hernieuwbare energie Update 2010.³¹ Biobrandstoffen op basis van afval, residuen, non-food cellulosemateriaal en lignocellulosisch materiaal (dit zijn bepaalde houtachtige componenten van bomen planten), de tweede generatie biobrandstoffen, mogen op grond van art. 21 lid 2 van de RED worden dubbel geteld voor het behalen van de 10%-doelstelling. Wanneer bijvoorbeeld biomethanol wordt geproduceerd uit residuen dan mag deze dubbel tellen. De energie-inhoud voor biomethanol is 20 GJ/ton op grond van bijlage III van de RED, door de dubbeltelling wordt dit 40 GJ/ton. Deze dubbeltellingbonus komt voort uit het feit dat deze biobrandstoffen over het algemeen hogere broeikasgasemissiereducties genereren en minder concurreren met landbouwgrond en voedselgewassen. Vreemd genoeg betekent dubbeltelling ook dat dan dus eigenlijk minder biobrandstoffen op de markt komen dan wanneer biobrandstoffen mogen worden gebruikt die niet dubbel tellen, al zijn ze wel 'beter'.

23. COM(2011) 31 definitief, SEC(2011) 129 definitief, SEC(2011) 130 definitief, SEC(2011) 131 definitief, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Energie uit hernieuwbare bronnen - Voortgang naar de 2020-doelstelling, 31 januari 2011. Zie ook noot 54.
24. Art. 4 van de RED.
25. Overweging 16 van de RED.
26. Overweging 2 en 18 van de RED.
27. Art. 3 lid 4 sub a en sub b van de RED, alsmede overweging 18 van de RED.
28. Ook wel calorische waarde, uitgedrukt in MJ/kg en MJ/l en verwijst naar de energie die kan worden gewonnen uit de brandstof; zie art. 5 lid 5 van de RED in combinatie met Bijlage III van de RED.
29. Mededeling van de Commissie over de praktische tenuitvoerlegging van de duurzaamheidsregeling van de EU voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa en over boekingsregels voor biobrandstoffen, *PbEUC* 160, 19 juni 2010.
30. C(2012)6287 final, Communication to the Commission on communicating outcome of the Impact Assessment related to requirements of Article 3(4) of Directive 2009/28/EC, 14 september 2012.
31. Protocol monitoring hernieuwbare energie Update 2010 Methodiek voor het berekenen en registreren van de bijdrage van hernieuwbare energiebronnen, Agentschap NL, mei 2010.

Bij de totstandkoming van de richtlijn is voorgesteld om de doelstelling van 10% te verdelen over eerste en tweede generatie biobrandstoffen. Omdat het Europese parlement wil de voorkomen eerste generatie biobrandstoffen te stimuleren, is gekozen voor de generieke doelstelling van 10% met een dubbeltellingsbonus voor tweede generatie biobrandstoffen. Daarnaast krijgt ook elektriciteit verbruikt door elektrische voertuigen een bonus en mag 2,5 keer worden meegeteld voor de 10%-doelstelling.³² Hiermee is de discussie ten aanzien van de mogelijke stimulering van eerste generatie biobrandstoffen nog niet afgedaan. Dit blijkt ook uit het wijzigingsvoorstel voor de RED van de Commissie van 17 oktober 2012 (zie ook paragraaf 4.4 van dit artikel). De Commissie heeft tegen de verwachting in de duurzaamheidscriteria van de RED niet aangevuld met een factor waarbij de *indirect land use change (ILUC)* effecten worden meegenomen, dit zijn de nadelige neveneffecten van biobrandstoffen door het wijzigen van landgebruik. Zie over ILUC verder paragraaf 4.3. Zo'n ILUC-factor zou immers per definitie nadelig zijn voor eerste generatie biobrandstoffen. Wel stelt de Commissie een cap voor ten aanzien biobrandstoffen gebaseerd op voedselgewassen (dus eerste generatie) en een vierdubbeltelling – in plaats van dubbeltelling – van bepaalde 'betere' biobrandstoffen (de tweede generatie).

4. Duurzaamheidsregeling en – criteria

Een belangrijk element van de RED betreft de introductie van de duurzaamheidsregeling in de artt. 17, 18 en 19.³³ Energie uit biobrandstoffen en vloeibare biomassa die meetellen voor het behalen van de streefcijfers moeten voldoen aan de duurzaamheidscriteria van de leden 2 tot en met 6 van art. 17 van de RED, welke in de volgende paragrafen kort worden besproken. De duurzaamheidscriteria waarborgen de duurzaamheid van biobrandstoffen. De duurzaamheidscriteria hebben betrekking op zowel biobrandstoffen als vloeibare biomassa en dus niet op *vaste* biomassa. De duurzaamheidscriteria hebben overigens wel indirect betrekking op vaste biomassa wanneer dit als grondstof voor biobrandstof wordt gebruikt, maar niet ten aanzien van de bijstook in elektriciteitscentrales. In het vervolg van dit artikel wordt steeds alleen aan biobrandstoffen gerefereerd. De bindende duurzaamheidsregeling geldt zowel voor in de EU geproduceerde biobrandstoffen als voor ingevoerde biobrandstoffen.³⁴ Tweede generatie biobrandstoffen hoeven alleen aan het criterium ten aanzien van de broeikasgasemissiereductie van lid 2 van art. 17 te voldoen om te kunnen worden meegeteld voor de doelstellingen van de RED. Echter, biobrandstoffen die niet ook aan de overige duurzaamheidscriteria voldoen worden niet meegenomen in de berekening van het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen.³⁵ Lidstaten mogen geen aanvullende duurzaamheidseisen stellen voor biobrandstoffen in het vervoer (zie paragraaf 4.4).³⁶ De Commissie heeft door middel van een niet bindende mededeling nader uiteengezet hoe lidstaten en marktpartijen de duurzaamheidscriteria en de boekingsregels voor biobrandstoffen in de praktijk kunnen toepassen.³⁷

4.1 Broeikasgasemissiereductie (lid 2 van art. 17)

Voor alle biobrandstoffen geldt dat zij voor de eerste jaren een minimale broeikasgasemissiereductie moeten bereiken van 35%, op grond van lid 2 van art. 17. Het vereiste percentage loopt op naar 50% in 2017. Voor nieuwe installa-

ties waarvan de productie op of na 1 januari 2017 is gestart loopt dit op naar een minimale broeikasgasemissiereductie van 60% in het jaar 2018. Voor oude installaties (reeds operationeel op 23 januari 2008) wordt dit criterium uitgesteld tot 1 april 2013.

De berekening van de broeikasgasemissiereductie vindt plaats volgens de in lid 1 van art. 19 van de RED voorgescreven methode in samenhang met bijlage V van de RED. Kortweg komt het er op neer dat de broeikasgasemissiereductie vastgesteld kan worden op basis van in de RED opgenomen standaardwaarden, of door een berekening van de werkelijke waarde aan de hand van de in de RED voorgescreven berekeningsmethode³⁸ of van een reductiewaarde via gedesaggregeerde standaardwaarden. Standaardwaarden voor de broeikasgasemissiereductie zijn slechts vastgesteld voor bepaalde productieketens.³⁹ De Commissie kan standaardwaarden toevoegen voor nieuwe productiemethoden van biobrandstoffen en de bestaande waarden actualiseren.⁴⁰ De Commissie heeft bij besluit van 10 juni 2010 bindende richtsnoeren gegeven voor de berekening van koolstofvoorraden in de grond ter aanvulling van de regels in bijlage V van de RED.⁴¹

Op de markt worden computerprogramma's aangeboden die de berekening van broeikasgasemissiereducties kunnen uitvoeren en die – zoveel mogelijk – de berekening van de RED volgen. De Nederlandse overheid is een van de initiatiefnemers voor de ontwikkeling van de BioGrace broeikasgasemissie berekeningstool, waarmee de broeikasgasemissiereductie van productieketens kan worden berekend.⁴²

32. Art. 3 lid 4 onder c RED.

33. Voor biobrandstoffen zijn overeenkomstige criteria vastgesteld in de richtlijn inzake brandstofkwaliteit: Richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te vermindere, tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 93/12/EEG.

34. De duurzaamheidscriteria zijn ook van toepassing ten aanzien van de doelstelling van de richtlijn inzake brandstofkwaliteit, de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming (*PbEU* 2008, C 82/14) en de verordening inzake CO₂-emissies van personenauto's (Verordening (EG) nr. 443/2009).

35. Het betreft hier de berekening op grond van art. 5 van de RED. Zie tweede alinea van art. 17 lid 1 en derde alinea van art. 5 lid 1.

36. Zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32357, nr. 6.

37. Mededeling van de Commissie over de praktische tenuitvoerlegging van de duurzaamheidsregeling van de EU voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa en over boekingsregels voor biobrandstoffen (*PbEU* 2010, C 160).

38. Opgenomen in deel C, bijlage V van de RED.

39. Opgenomen in deel A en B, bijlage V van de RED.

40. Zie noot 56.

41. Besluit van de Commissie van 10 juni 2010 betreffende richtsnoeren voor de berekening van de terrestrische koolstofvoorraden voor de doeleinden van bijlage V van Richtlijn 2009/28/EG (*PbEU* 2010, L 151).

42. Zie de website van het BioGrace project: <http://biograce.net/>.



Er zijn overigens verschillende berekeningstools in ontwikkeling die echter niet altijd op hetzelfde reductiepercentage uitkomen. De verschillen in reductiepercentages kunnen zelfs oplopen tot 15% voor één en dezelfde productieketen. Dit komt omdat de berekeningstools weliswaar gebruik maken van de rekenregels en standaardwaarden opgenomen in de RED, maar deze zijn niet altijd duidelijk. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wat de emissiewaarde is van een bepaalde hoeveelheid aardgas of elektriciteit die wordt aangewend bij de productie van een biobrandstof, in de verschillende tools zou hier dan een verschillende emissiewaarde voor kunnen worden genomen. De projectorganisatie van Bio-Grace streeft naar harmonisatie van de berekening en uniforme standaardwaarden voor alle lidstaten om juist deze verschillen te voorkomen.

4.2 Bescherming gebieden met grote biodiversiteit, hoge koolstofvoorraden en veengebied

De duurzaamheidscriteria hebben als doel te voorkomen dat gebieden met grote koolstofvoorraden en een grote biodiversiteit worden omgeschakeld ten behoeve van de productie van grondstoffen voor biobrandstoffen. Voor wat betreft de biodiversiteit gaat het om land dat in of na januari 2008 de status had van oerbos, natuurbeschermingsgebied of grasland met een grote biodiversiteit.⁴³ Voor wat betreft het land met hoge koolstofvoorraden gaat het om land dat in januari 2008 de status had (maar niet meer heeft) van waterrijk gebied, permanent beboste gebied of gebied van meer dan een hectare bomen.⁴⁴ Daarnaast mogen biobrandstoffen niet geproduceerd zijn uit grondstoffen verkregen van land dat in januari 2008 veengebied was.⁴⁵ In een van de lidstaten geteelde en gebruikte landbouwstoffen voor de productie van biobrandstoffen moeten voldoen aan de vereisten van de verordening voor steunregelingen in de landbouw.⁴⁶

4.3 Indirect land use change (ILUC)

De duurzaamheidsregeling van de RED ziet niet op het tegengaan van *indirect land use change* (hierna: ILUC). ILUC refereert aan het ongewenste neveneffect dat broeikasgasemissies toenemen door verandering van het landgebruik over de hele wereld door uitbreiding van landbouwgronden voor de productie van ethanol en biodiesel om te voldoen aan de toegenomen vraag naar biobrandstoffen. Dit betekent dus dat biobrandstoffen kunnen worden meegeteld voor het behalen van de bindende streefcijfers voor broeikasgasemissiereductie terwijl de broeikasgasemissies met de productie van deze biobrandstoffen juist toenemen in plaats van afnemen. Denk aan het kappen van bossen, of de ontginning van graslanden voor de teelt van biobrandstoffen waardoor uiteindelijk meer uitstoot van broeikasgassen ontstaat. De Commissie heeft op 22 december 2010 verslag uitgebracht over het onderwerp, maar tegen de verwachting in heeft de Commissie op dat moment geen ILUC-criteria vastgesteld.⁴⁷ Ook het wijzigingsvoorstel van de Commissie van 17 oktober 2012 voegt geen ILUC-factor toe aan de duurzaamheidscriteria van de RED. De RED waarborgt overigens dat lopende en reeds gedane investeringen in (eerste generatie) biobrandstoffen niet in gevaar komen door te bepalen dat biobrandstoffen afkomstig uit installaties die vóór eind 2013 biobrandstoffen produceerden, tot eind 2017 niet als onduurzaam kunnen worden aangemerkt als gevolg van ILUC-maatregelen, mits een broeikasgasbesparing van 45% wordt bereikt.⁴⁸ Dit betekent dat deze brandstoffen tot 2017 mogen meetellen voor het behalen van de doelstellingen.

4.4 Wijzigingsvoorstel van de Commissie

Op 17 oktober 2012 heeft de Commissie een wijzigingsvoorstel gepubliceerd voor de wijziging van de RED en de Richtlijn brandstofkwaliteit (hierna: de FQD).⁴⁹ Het voorstel bevat onder meer een plafond van 5% voor de bijdrage van conventionele biobrandstoffen voor de berekening van het aandeel biobrandstoffen, zodat de stimulering van deze biobrandstoffen ten opzichte van de geavanceerde biobrandstoffen wordt beperkt. Het voorstel voorziet verder in een vierdubbeltelling van bepaalde geavanceerde biobrandstoffen, zoals biobrandstoffen geproduceerd van gemeentelijk en industrieel afval en ruwe glycerine. Dit betekent dus dat de energie-inhoud van deze biobrandstoffen vier keer meetelt voor het behalen van de doelstelling. De minimale broeikasgasemissiereductie wordt opgeschroefd van 35% naar 60%. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen installaties van voor en na 1 juli 2014. Installaties die vóór 1 juli 2014 in productie zijn genomen moeten tot eind 2017 voldoen aan een minimale reductie van 35% en daarna 60%. Ten aanzien van de ILUC-problematiek wordt in het voorstel van de Commissie alleen ten aanzien van de FQD een ILUC-factor ingevoerd en niet ten aanzien van de RED. Hiermee houdt de Commissie de mogelijkheid om de gevolgen van ILUC mee te wegen bij stimulering van biobrandstoffen tegen. Lidstaten kunnen immers niet zelfstandig een ILUC-factor invoeren omdat het op grond van de RED niet is toegestaan om in aanvulling van de duurzaamheidscriteria van art. 17 van de RED aanvullende duurzaamheidscriteria te stellen. De RED is een richtlijn die is gebaseerd op het zogenoemde *dual legal base*, dit betekent dat de richtlijn zowel maximumharmonisatie bevat ten aanzien van de onderdelen gebaseerd op interstatelijk handelsverkeer als minimumharmonisatie ten aanzien van de onderdelen die gebaseerd zijn op de milieuwetgeving.⁵⁰ De RED maakt het lidstaten in principe wel mogelijk om bovenop de normen

43. Art. 17 lid 3 sub a t/m c van de RED.

44. Art. 17 lid 4 sub a t/m c van de RED.

45. Art. 17 lid 3 en 5 van de RED.

46. Art. 17 lid 3 lid 6 van de RED.

47. Op grond van art. 19 lid 6 van de RED; COM(2010) 811 definitief, Verslag van de Commissie inzake indirecte veranderingen in landgebruik in verband met biobrandstoffen en vloeibare biomassa, 22 december 2010; alsmede op grond van art. 19 lid 4 van de RED; COM(2010) 427 definitief, Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad ver de haalbaarheid van het opstellen van lijsten van gebieden in derde landen met lage teelt gebonden broeikasgasemissies, 10 augustus 2010.

48. 2e alinea art. 19 lid 6 van de RED.

49. COM(2012) 595 final, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources.

50. COM(2008) 19 final Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources; zie art. 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ten aanzien van de interne markt, dit was oorspronkelijk opgenomen in art. 95 van het EG-Verdrag en zie art. 192 VWEU ten aanzien van milieu, dit was oorspronkelijk opgenomen in art. 175 EG-Verdrag.

die in de RED worden gesteld additionele maatregelen te nemen, maar ten aanzien van bepaalde onderdelen zoals de duurzaamheidsregeling is dat niet mogelijk. In het kader van de ILUC-discussie had het ministerie van Infrastructuur en Milieu in een brief aan de Tweede Kamer al aangegeven het van belang te achten dat een ILUC-factor wordt ingevoerd en het voorstel van de Commissie hiertoe af te wachten.⁵¹ In reactie op het nu voorliggende Commissievoorstel stelt de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu dat zij zich zal blijven inzetten om ILUC-factoren in de RED op te nemen.⁵²

5. Controle op de naleving

5.1 Massabalanssysteem

De productieketen van biobrandstoffen zal meestal uit vele schakels bestaan, beginnende bij de productie van de grondstoffen tot en met de verspreiding van het eindproduct. De naleving van de eisen van de RED moet worden aangetoond ten aanzien van het eindproduct. Daarvoor moeten gegevens en verklaringen ten aanzien van de keten worden verzameld, de zogenoemde *chain of custody*. In de RED is gekozen voor de massabalansmethode als *chain of custody*, maar er zijn ook andere methoden om de *chain of custody* vast te leggen, zoals de *book and claim* methode, welke de voorkeur van de markt lijkt te hebben. Om aan te tonen dat aan de duurzaamheidscriteria is voldaan, dienen marktpartijen gebruik te maken van een massabalanssysteem.⁵³ Een massabalanssysteem is een administratie van stoffen waarbij periodiek een beginvoorraad en een eindvoorraad wordt geregistreerd.

Een massabalanssysteem kenmerkt zich doordat grondstoffen en biobrandstoffen met verschillende duurzaamheidskenmerken kunnen worden gemengd. De duurzaamheidskenmerken en de omvang van de verschillende leveringen in het mengsel blijven aan het mengsel toegewezen. Worden bijvoorbeeld 15 eenheden suikerriet gemengd met 5 eenheden stro, dan zal het mengsel van 20 eenheden administratief bestaan uit 15 eenheden met de duurzaamheidskenmerken van suikerriet (willekeurig welke eenheden) en uit 5 eenheden met de duurzaamheidskenmerken van stro. De fysieke stroom wordt als het ware gescheiden van de administratieve stroom. Op 31 januari 2011 heeft de Commissie nogmaals bevestigd dat voor het doel van de RED volgens de Commissie het massabalanssysteem het meest effectieve systeem is.⁵⁴

5.2 Certificering

Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om er op toe te zien dat marktpartijen de duurzaamheidscriteria naleven wanneer biobrandstoffen meetellen voor de streefcijfers van de RED. De lidstaten moeten maatregelen nemen om te zorgen dat marktpartijen betrouwbare informatie indienen. De Commissie verzamelt informatie van alle lidstaten en zorgt voor een samengevatte presentatie van alle voortgangsrapportages op het Transparantieplatform.⁵⁵ De marktpartijen dienen zelf een 'passende norm' te ontwikkelen voor de onafhankelijke audits ten aanzien van deze informatie. Een voorbeeld van zo'n passende norm is de Nederlandse op de Cramer-criteria gebaseerde duurzaamheidsregeling NTA 8080.

Voor de administratie (certificering) van de duurzaamheidscriteria kunnen marktpartijen gebruik maken van: vrijwillige regelingen die door de markt zijn opgezet, nationale

regelingen of door de Europese Unie gesloten bilaterale en multilaterale overeenkomsten met derde landen. De Commissie kan deze regelingen erkennen als ze voldoen aan de criteria van de RED. Erkenning door de Commissie heeft als gevolg dat biobrandstoffen die voldoen aan een erkende regeling (dus biobrandstoffen met een certificaat op grond van een erkend certificeringssysteem) op grond van art. 18 lid 7 van de RED niet door een lidstaat mogen worden onderworpen aan een strengere bewijsplicht. Als de Commissie een verzoek tot erkenning van een regeling ontvangt, gaat zij na of de regeling aan de relevante eisen beantwoordt. De Commissie volgt hiervoor een beoordelings- en erkenningsprocedure waarbij zij onder meer de regeling toetst aan de duurzaamheidscriteria van de richtlijn en nagaat of de regeling vereist dat marktpartijen een audit moeten ondergaan alvorens zij aan de regeling kunnen deelnemen.⁵⁶ De Commissie heeft inmiddels al verschillende systemen erkend, waaronder het Duitse *International Sustainability and Carbon Certification* (ISSC) en sinds 31 juli 2012 ook het Nederlandse NTA 8080.⁵⁷ Lidstaten kunnen overigens ook individueel certificeringssystemen erkennen. De systemen die de Nederlandse overheid heeft erkend, staan op de website van de NEA.⁵⁸

6. Nationale hernieuwbare energie actieplannen

Alle lidstaten dienen een nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen vast te stellen.⁵⁹ De nationale actieplannen zijn een belangrijk instrument voor de uitvoering van de RED. De deadline voor de lidstaten voor het indienen van hun nationaal actieplan was 30 juni 2010. Alle lidstaten hebben hier gevolg aan gegeven, al is de deadline

51. Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, *Kamerstukken II* 2011/12, 32813, nr. 21.
52. Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 3 december 2012.
53. Art. 18 lid 1 van de RED.
54. Op grond van art. 18 lid 2 van de RED; COM(2011) 31 final, SEC(2011) 129 final, Commission Staff Working Document, Report on the operation of the mass balance verification method for the biofuels and bioliquids sustainability scheme in accordance with Article 18(2) of Directive 2009/28/EC, Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Renewable Energy: Progressing towards the 2020 target, 31 januari 2011.
55. http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/transparency_platform_en.htm.
56. Mededeling van de Commissie over vrijwillige regelingen en standaardwaarden in de EU-regeling betreffende de duurzaamheid van biobrandstoffen en vloeibare biomassa (2010/C 160/01), *PbEU* C160, 19 juni 2010.
57. Op de website van de Commissie staat een overzicht van de geaccepteerde systemen: http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/sustainability_schemes_en.htm.
58. <https://www.emissieautoriteit.nl/biobrandstoffen/duurzaamheid-1/acceptatie>.
59. Op grond van art. 4 van de RED; de National Renewable Energy Action Plans (NREAP).
60. Zie voor een overzicht van de plannen van alle lidstaten de website van de Commissie: http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/action_plan_en.htm.



veelal niet gehaald.⁶⁰ De nationale actieplannen zijn volgens een door de Commissie vastgesteld *template* vormgegeven en geven in ieder geval een beschrijving van de nationale sectorale doelstellingen met bijbehorende stapsgewijze trajecten, de maatregelen om de nationale doelstelling te behalen en de middelen om statistische overdracht en gezamenlijke projecten aan te gaan. Ook de aanvullende rapportages per lidstaat ten aanzien van de nationale actieplannen staan op de website van de Commissie.⁶¹ Het Nederlandse nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen dateert van juni 2010 en is door het kabinet Balkenende IV vastgesteld. In het voorwoord bij het plan is dan ook het voorbehoud opgenomen dat het plan om die reden een tentatief karakter heeft.⁶²

7. Nederlandse implementatie

7.1 De Wet milieubeheer, het Besluit en de Regeling hernieuwbare energie vervoer

In Nederland zijn de vervoersonderdelen van de RED geïmplementeerd in de Wet Milieubeheer en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. De nieuwe regeling opgenomen in de Wet Milieubeheer creëert de mogelijkheid tot het stellen van duurzaamheidseisen aan brandstoffen en in de bijbehorende lagere regelgeving is de feitelijke implementatie gerealiseerd.⁶³ De wetwijziging is in maart 2011 gepubliceerd en met terugwerkende kracht per 1 januari 2011 in werking getreden.⁶⁴ De lagere regelgeving bestaat uit het Besluit hernieuwbare energie vervoer (hierna: het Besluit) en de Regeling hernieuwbare energie vervoer (hierna: de Regeling) welke beide ook met terugwerkende kracht op 1 januari 2011 in werking zijn getreden.⁶⁵ Tegelijkertijd is het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 ingetrokken, evenals de daaraan verbonden regelingen, zoals de Regeling administratie biobrandstoffen wegverkeer en de Regeling dubbel-telling betere brandstoffen. De overheid heeft aangegeven ten aanzien van vaste biomassa (voor bijstook in centrales) de duurzaamheidscriteria niet in aparte wetgeving op te nemen, maar te koppelen aan bestaande subsidie-instrumenten. Dit omdat een markt zonder subsidie op dit moment niet reëel lijkt. Eind 2012 is een wijziging van het Besluit gepubliceerd welke wijziging op 1 januari 2013 in werking zal treden.⁶⁶

7.2 Bijmengverplichting

Het Besluit legt net als zijn voorganger een bijmengverplichting op aan bedrijven die brandstoffen op de Nederlandse markt brengen. Dit betekent dat een bepaald percentage van de gehele afzet aan brandstoffen van deze bedrijven op de Nederlandse markt moet bestaan uit biobrandstoffen. Biobrandstoffen worden veelal bijgemengd bij gewone fossiele brandstoffen als benzine en diesel, maar de verplichting zou ook kunnen worden vervuld met pure biobrandstoffen die niet zijn vermengd met fossiele brandstoffen. Niet alleen biobrandstoffen (inclusief biogas) voor het wegtransport tellen mee, maar ook elektriciteit en waterstof toegepast in transport (exclusief elektriciteit voor spoor) en biobrandstoffen toegepast in mobiele machines als binnenvaartschepen. Vanaf 1 januari 2013 wordt de werking van het Besluit verder verbreed naar biokerosine voor de luchtvaart en hernieuwbare brandstoffen voor de binnenvaart door middel van vrijwillige registratie (de *opt-in*). Voor belastingvrije rode diesel voor de binnenvaart kan vanaf 1 januari 2013 ook gebruik worden gemaakt van de *opt-in*. Het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu verwacht dat de doelstellingen de eerste jaren voornamelijk zullen worden gehaald met biobrandstoffen. Op de langere termijn zullen ook elektriciteit en waterstof meespelen. In het gewijzigde Besluit wordt ook brandstof geproduceerd uit geothermische energie en CO₂ afkomstig uit vulkanen als hernieuwbare brandstoffen toegevoegd. Deze artikelen zullen pas op een nog nader bekend te maken tijdstip pas in werking treden. De jaarlijkse bijmengverplichting – ook wel genoemd de jaarverplichting – is in het Besluit vastgesteld op 4,25% voor 2011, 4,5% voor 2012, 5% voor 2013 en 5,5% voor 2014. Voor 2011 moest dus 4,25% van de uitgeslagen (het gaat hierbij om de ‘uitslag tot verbruik’, ‘uitslag’ is het moment waarop goederen het douane-entrepot verlaten of uit de voorraadadministratie worden uitgeschreven) brandstoffen op de Nederlandse markt uit biobrandstoffen bestaan. Binnen deze algemene doelstelling, bestaan er separate doelstellingen voor diesel en benzine van 3,5%. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is voornemens deze afzonderlijke verplichting voor benzine en diesel begin 2015 te laten vervallen bij invoering van het geautomatiseerde biobrandstoffenregister.⁶⁷

De bijmengverplichting op grond van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 was in 2010 4% en op grond van het nieuwe Besluit in 2011 4,25%. Over 2011 hebben 81 bedrijven een biobrandstoffenbalans ingediend en is een percentage van 4,33% bijgemengd, daarmee is de jaarverplichting van 4,25% gehaald. 40% bestond uit dubbel tellende biobrandstoffen.⁶⁸ De eerste rapportage duurzaamheidsaspecten biobrandstoffen van de NEA over 2011 bevat een overzicht van de aard, de herkomst en het gebruikte certifi-

61. http://ec.europa.eu/energy/renewables/action_plan_en.htm.

62. Nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen Richtlijn 2009/28/EG, juni 2010.

63. Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet op de economische delicten en de Elektriciteitswet 1998 ter implementatie van richtlijn nr. 2009/28/EG, richtlijn nr. 2009/30/EG en richtlijn nr. 2009/33/EG (implementatie van de EG-richtlijn energie uit hernieuwbare bronnen, de EG-richtlijn brandstofkwaliteit en de EG-richtlijn schone en energiezuinige wegvoertuigen); zie het nieuwe art. 9.2.2.6a Wet Milieubeheer.

64. *Stb.* 2011, 163.

65. Brief van 26 mei 2010, *Kamerstukken II* 2009/10, 30196, nr. 104; Brief van 18 juni 2010; *Kamerstukken II* 2009/10, 32357, nr. 3 (MvT); Brief van de Staatssecretaris IenM van 22 november 2010, *Kamerstukken II* 2010/11, 32357, nr. 9; *Stb.* 2011, 197 en *Stcrt.* 2011, 8235.

66. Besluit van 26 november 2012 tot wijziging van het Besluit hernieuwbare energie vervoer en het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging (uitzondering voor kleine en tussenhandelaren, vrijwillige registratie biokerosine en voorkomen dubbel voordeel biogas), *Stb.* 2012, 608.

67. Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 3 december 2012.

68. Zie: NEA, *Naleving jaarverplichting 2011 hernieuwbare energie vervoer en verplichting brandstoffen luchtverontreiniging*, 6 juni 2012.

69. Zie: NEA, *Aard, herkomst en duurzaamheidsaspecten van biobrandstoffen bestemd voor vervoer, rapportage 2011*, 28 september 2012.

ceringssysteem van bijgemengde biobrandstoffen voor 12 geregistreerden die biobrandstoffen hebben bijgemengd.⁶⁹ Onder het nieuwe regime van het Besluit is de jaarverplichting van toepassing op de zogenoemde 'registratieplichtigen', hieronder vallen alle vergunninghouders van accijns-goederenplaatsen en geregistreerde geadresseerden die benzine, diesel en biobrandstoffen opslaan en 'uitslaan' voor consumptie ('uitslaan' is het op de markt brengen van goederen). Producenten van biogas en elektriciteit voor transport kunnen vrijwillig meedoen (*opt-in*) om te profiteren van de handel in biotickets. Hiermee is de groep van bedrijven waarvoor de bijmengverplichting geldt uitgebreid ten opzichte van voorgaande jaren, toen het alleen nog van toepassing was op vergunninghouders van een accijnsgoederenplaats.

Per 1 januari 2013 wanneer het gewijzigde Besluit in werking treedt zal biogas waarvoor reeds subsidie is ontvangen op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie (SDE) niet meer mogen worden meegeteld. Dit om dubbel voordeel voor producenten van biogas te voorkomen. Tevens worden bij de inwerkingtreding van het gewijzigde Besluit kleine en tussenhandelaren uitgezonderd van de jaarverplichting. Aan de jaarverplichting wordt een minimum hoeveelheid uitgeslagen brandstoffen verbonden zodat bedrijven die slechts kleine hoeveelheden op de markt brengen niet langer verplicht zijn om ook een aandeel biobrandstoffen op de markt te brengen. Tussenhandelaren kunnen een verzoek indienen om te worden uitgezonderd van de jaarverplichting, de zogenoemde *opt-out*. Het gaat dan om tussenhandelaren die fossiele brandstoffen al dan niet vermengd met biobrandstoffen opslaan maar niet uitslaan op de Nederlandse markt en voor zover het gaat om brandstoffen waaraan geen biobrandstofmerken meer zijn verbonden. Het moet dus gaan om brandstoffen die als gewone fossiele brandstoffen op de markt zouden kunnen worden gebracht en daardoor niet meetellen voor de bijmengverplichting.

7.3 Stimulans voor tweede generatie biobrandstoffen

De dubbeltelling van tweede generatie biobrandstoffen op grond van art. 21 van de RED is opgenomen in art. 3 lid 5 van het nieuwe Besluit in combinatie met art. 16 en 17 van de Regeling. Zoals gezegd, dubbeltelling was al ingevoerd in de Nederlandse wetgeving in het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007, de Regeling dubbeltelling betere brandstoffen en het Verificatieprotocol dubbeltelling betere biobrandstoffen op grond van de Biobrandstoffenrichtlijn 2003/30/EG. Van deze regelingen is alleen het Verificatieprotocol overgebleven, de overige regelingen zijn ingetrokken. Het Verificatieprotocol is wel aangepast naar aanleiding van de nieuwe wetgeving.⁷⁰

Eerder had het Ministerie van Infrastructuur en Milieu al aangegeven graag een extra stimulans voor dubbeltelling van biobrandstoffen, de tweede generatie biobrandstoffen, te willen invoeren maar dit stuit af op het verbod van art. 17 lid 8 van de RED dat bepaalt dat lidstaten geen aanvullende duurzaamheidseisen mogen stellen.⁷¹ Biobrandstoffen die voldoen aan de duurzaamheidscriteria van de RED mogen immers niet worden geweigerd voor het voldoen aan de jaarverplichting. De staatssecretaris heeft nu aangegeven de roep vanuit de Tweede Kamer om een versnelde verhoging van de bijmengverplichting voor tweede generatie biobrandstoffen⁷² te koppelen aan de inwerkingtreding van het wijzigingsvoorstel van de Commissie (zie hiervoor paragraaf 4.4). Wanneer het wijzigingsvoorstel in werking

treedt wordt de stimulering van eerste generatie biobrandstoffen beperkt (want een plafond van 5%) en is het niet nodig een subdoelstelling op te nemen voor tweede generatie biobrandstoffen. De staatssecretaris had eerder al aangegeven geen juridische mogelijkheden te zien voor het opnemen van een subdoelstelling. In haar brief van 3 december 2012 geeft de staatssecretaris aan dat zij door het Directoraat-Generaal Energie van de Commissie is geïnformeerd dat het lidstaten vrijstaat om subdoelstellingen voor geavanceerde biobrandstoffen (tweede en derde generatie biobrandstoffen) op te nemen zolang de Europese markt niet wordt verstoord. Dit is volgens de staatssecretaris echter alleen mogelijk wanneer subdoelstellingen op Europees niveau worden voorgeschreven.

7.4 Centraal registratiesysteem NEA

Om de stroom van biobrandstoffen te monitoren en het aandeel hernieuwbare energie in vervoer te administreren voorziet het Besluit in de oprichting van een centraal register onder verantwoordelijkheid van de Nederlandse Emissie Autoriteit (hierna: NEA). De nieuwe art. 12.31, 12.32 en 12.33 van de Wet Milieubeheer regelen de registratie door de NEA. Elke verplichte partij (en elke vrijwillige partij die voor een *opt-in* heeft gekozen) dient een rekening te openen bij het register om de biobrandstoffentransacties te registreren, inclusief de karakteristieken van de betreffende biobrandstoffen. In het register zal ook de herverkoop van biobrandstoffen worden bijgehouden, evenals de handel in biotickets en andere vormen van hernieuwbare energie voor vervoer zoals elektriciteit. Het geautomatiseerde registratiesysteem van de NEA is nog in ontwikkeling en zal naar verwachting niet eerder dan ten behoeve van het handelsjaar 2015 in werking zijn.⁷³ Tot die tijd zullen marktpartijen de biobrandstoffenbalans in de vorm van spreadsheets in te dienen.

Registratieplichtigen dienen ieder jaar voor 1 maart⁷⁴ een biobrandstoffenbalans bij de NEA in te dienen. De biobrandstoffenbalans moet in ieder geval de informatie bevatten ten aanzien van de volumes aan het begin en aan het einde van een periode, het type biobrandstof, het toegepaste duurzaamheidssysteem, de broeikasgasemissiereductie en het land van herkomst. De registratieplichtige die de biobrandstoffen in Nederland binnenbrengt, is verplicht de relevante duurzaamheidsinformatie aan te leveren en dit door te geven

70. Zie: Verificatieprotocol dubbeltelling betere biobrandstoffen Versie 4.0, juli 2012, Rapport GAVE-12-01. Op 4 december 2012 is op de website van GAVE een nieuwe versie 4.1 van het verificatieprotocol dubbeltelling biobrandstoffen aangekondigd welke begin 2013 van kracht zal worden. Volgens de website zal ten opzichte van versie 4.0 doorgevoerde wijzigingen klein zijn.

71. *Kamerstukken II* 2011/12, 32 813, nr. 21; zie ook de brief van 25 juli 2012 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de Stichting Groen Gas, www.groengas.nl.

72. Motie Leegte c.s., *Kamerstukken II* 2011/12, 32 813, nr. 4.

73. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 357, nr. 7 (NvW); Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 3 december 2012.

74. In eerste instantie bepaalde de Regeling dat de biobrandstoffenbalans halfjaarlijks diende te worden ingediend, met een eerste deadline van 1 september 2011, dit is gewijzigd op 1 juli 2012 bij *Stcrt.* 2012, 12412.



in de verdere keten. De biobrandstoffenbalans is gebaseerd op een massabalanssysteem. De NEA verifieert de aangeleverde informatie en zal specifiek checken of de duurzaamheid van de biobrandstoffen voldoende is bewezen.

De NEA is tevens aangewezen als handhaver van de hier besproken biobrandstoffenregulering. De NEA kan een overtreder een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom opleggen. Tevens dienen tekortkomingen in de bijmengverplichtingen in een daaropvolgend jaar te worden gecompenseerd.⁷⁵ Door opname in de Wet op de economische delicten (WED) kan in bepaalde gevallen ook strafrechtelijk worden opgetreden. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft een Handhavingskader hernieuwbare energie in de vervoersector gepubliceerd waarin is aangegeven waarin de focus van de handhaving is opgenomen voor de komende jaren.⁷⁶

7.5 Compliance met de duurzaamheidscriteria

Omdat hernieuwbare energie alleen mag meetellen voor de realisering van de doelstellingen wanneer ze aan de duurzaamheidscriteria van de RED voldoen, geven het Besluit en de Regeling een aantal instrumenten om de duurzaamheid en de dubbel telling te bewijzen. Het voldoen aan de duurzaamheidscriteria kan worden bewezen door het overleggen van een 'verificatieverklaring' van een geaccrediteerde verificateur. Een verificateur verricht op verzoek van een registratieplichtige daarvoor een audit gebaseerd op een duurzaamheidssysteem of certificeringssysteem (art. 11 van de Regeling). De Regeling bevat het format voor de verificatieverklaring. Het toegepaste duurzaamheidssysteem dient een door de Europese Commissie of de Nederlandse overheid geaccepteerd systeem te zijn.⁷⁷ De NEA heeft een leidraad samengesteld voor het opstellen van de vereiste verklaringen.⁷⁸ Alle biobrandstoffen (al dan niet bijgemengd) die binnen Nederland aan andere registratieplichtigen worden geleverd of die naar het buitenland worden overgebracht, dienen vergezeld te worden van een 'duurzaamheidsverklaring' (art. 14 van de Regeling). De verklaring bevat in ieder geval informatie ten aanzien van de duurzaamheidscriteria van de betreffende biobrandstoffen volgens het model zoals bijgevoegd bij de Regeling. Indien een registratieplichtige een beroep wil doen op dubbel telling, dient in aanvulling op de biobrandstoffenbalans een 'dubbel tellingsverklaring' bij de eerste inslag van de betreffende biobrandstof te worden overgelegd in overeenstemming met het model in de Regeling, samen met een verklaring gebaseerd op het Nederlandse Verificatie protocol voor de dubbel telling van biobrandstoffen (art. 17 van de Regeling).

7.6 Biotickets

Registratieplichtigen kunnen ook aan hun bijmengverplichting voldoen door het aankopen van biotickets. Vergelijkbaar met garanties van oorsprong, zijn biotickets in feite contracten tussen marktpartijen ten aanzien van de koop en verkoop van rechten op biobrandstoffen, en zijn niet gebonden aan een fysieke stroom van biobrandstoffen. De Regeling bevat een model voor biotickets voor biobrandstoffen en een apart model voor biotickets ten aanzien van elektriciteit. Partijen die kiezen voor een vrijwillige *opt-in*, zoals leveranciers van biogas of hernieuwbare elektriciteit voor vervoer kunnen vrijwillig een rekening openen bij de NEA om mee te profiteren van de bioticket markt. Let wel, voor vrijwillig geregistreerden gelden dezelfde verplichtingen als voor registratieplichtigen. Het ministerie van Infrastructuur

en Milieu voorziet voor de toekomst dat in het geautomatiseerde systeem van de NEA zogenoemde 'gestandaardiseerde eenheden' zullen worden uitgegeven aan bedrijven die kunnen aantonen dat hun hernieuwbare energie wordt gegarandeerd door een duurzaamheidssysteem (zoals beschreven in paragraaf 7.5). Die 'gestandaardiseerde eenheden' kunnen dan worden verhandeld in het geautomatiseerde systeem van de NEA. Het systeem van biotickets zal dan komen te vervallen.

8. Tot slot

Bij de totstandkoming van de RED heeft de Commissie geconcludeerd dat de biobrandstoffenmarkt de afgelopen jaren in een stroomversnelling is gekomen welke volgens de Commissie is te danken aan het Europese biobrandstoffenbeleid. Voor marktpartijen die biobrandstoffen produceren en verhandelen biedt de RED interessante maatregelen voor een verdere uitbreiding van de markt, mits goed geïmplementeerd door de verschillende lidstaten. Een rondje langs de lidstaten leert wel dat er verschillende lidstaten zijn die de RED niet tijdig of niet volledig hebben geïmplementeerd. De implementatiedatum van 5 december 2010 is door de meeste lidstaten overschreden. Hiertoe behoren onder andere Frankrijk, Italië, Polen, Spanje, Zweden en Finland. Frankrijk neemt een bijzondere positie in net als Finland. Beide landen kennen een systeem dat niet gebaseerd is op accijnswetgeving zoals in de meeste landen, maar op belastingwetgeving. Dit betekent dat de export van biobrandstoffen naar deze landen extra gecompliceerd is. Inmiddels is de Europese Commissie tegen een aantal lidstaten een inbreukprocedure gestart vanwege niet tijdige dan wel onvolledige implementatie van de RED, deze procedures zijn echter niet openbaar en het is daarom niet duidelijk of deze inbreukprocedures zien op de vervoersonderdelen van de RED of op andere onderdelen. De zekerheid voor nieuwe investeringen welke volgens de overwegingen bij de RED een belangrijke motivatie vormde voor het vastleggen van bindende streefcijfers, kan in een aantal gevallen dus nog niet worden geboden. Het zal voor marktpartijen niet altijd duidelijk zijn wat het vigerende beleid is in de verschillende lidstaten en waar zij hun *business case* op kunnen bouwen. Marktpartijen hebben niet alleen te maken met een Commissie die al binnen twee jaar na inwerkingtreding van de richtlijn met een ingrijpend wijzigingsvoorstel komt (i.e. 17 oktober 2012),

75. Respectievelijk art. 18.16s, art. 18.6b en art. 18.16t van de Wet Milieubeheer.

76. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 31 209, nr. 150.

77. Alle biobrandstoffen die op de Nederlandse markt worden gebracht dienen in 2011 reeds te voldoen aan de duurzaamheidscriteria voor zover deze biobrandstoffen zullen worden ingezet voor het behalen van de doelstellingen. Echter, de verplichting om een verificatieverklaring te overleggen is alleen van toepassing op biobrandstoffen die na 1 juli 2011 zijn geproduceerd dan wel zijn ingeslagen na deze datum. De reden hierachter is het gebrek aan geaccepteerde duurzaamheidssystemen voor de eerste helft van 2011. Het ministerie voor Infrastructuur en Milieu lijkt daarmee impliciet te accepteren dat voor de periode tot 1 juli 2011 geen bewijs van voldoening aan de duurzaamheidscriteria mogelijk is.

78. Zie: Leidraad bevestigingsverklaring biobrandstoffen, 2012 versie 1, NEA, juli 2012.



maar ook met de verschillende implementatieregelingen in de verschillende lidstaten waar ook weer wijzigingen op komen, zoals de recente wijziging van het Besluit. De RED is ook een richtlijn die zich niet gemakkelijk laat lezen en begrijpen en de uitleg van bepaalde artikelen leidt tot onduidelijkheid bij zowel marktpartijen als overheden. Dit brengt onzekerheid met zich mee voor investeerders, wat de Commissie juist wil voorkomen. Het berekenen van de broeikasgasemissiereductie, toch in essentie het doel van de RED, is niet zo eenvoudig als het lijkt. Het blijkt dat de verschillende broeikasgasemissiereductie *tools* niet inwisselbaar zijn en het loont om na te gaan welke *tool* voor een bepaalde productieketen de meest gunstige uitkomst heeft. Dat zal de *tool* zijn die het hoogste percentage reductie aangeeft. Verder brengt de RED extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich ten aanzien van certificering. Wanneer deze kosten bij de producent van grondstoffen komen te liggen, zullen de producenten een afweging maken hoe de grondstoffen het voordeligst kunnen worden ingezet. Wanneer certificatiekosten hoog zijn, zou dit nadelig kunnen uitpakken voor de doelstellingen van de RED, omdat dan de reguliere afzet mogelijk aantrekkelijker is. Daarnaast komt er, zoals het er nu naar uitziet, een variatie aan certificeringssystemen op de markt. Dit zou de markt niet mogen hinderen maar is wel iets om rekening mee te houden. De komende jaren zal de toepassing van de duurzaamheidscriteria en de certificeringssystemen zich nog moeten verder gaan ontwikkelen. Een discussiepunt dat tot op heden onbeslist is gebleven betreft het effect van ILUC door stimulering van biobrandstoffen. De mogelijke extra uitstoot van broeikasgassen door ILUC-effecten wordt nu niet de berekening van de broeikasgasemissiereductie meegenomen. De Commissie schuift tot op heden iedere beslissing voor zich uit. Ook het wijzigingsvoorstel van de Commissie van 17 oktober 2012 brengt hierin geen verandering. De komende tijd zal het in ieder geval interessant zijn om de ontwikkelingen op dit gebied te volgen.