

Indirect Land Use Change Impacts of Biofuels - Consultation

Reactie door Nederland – oktober 2010

De productie van biobrandstoffen en vloeibare biomassa¹ kan leiden tot indirecte veranderingen van landgebruik (ILUC), resulterend in additionele broeikasgasemissies en aantasting van biodiversiteit. Nederland verwelkomt het openstellen door de Commissie van een consultatie over dit complexe onderwerp.

Nederland wenst te benadrukken dat ILUC niet slechts gerelateerd is aan biobrandstofproductie. Alle ingebruikname van nieuw land voor de productie van landbouwgewassen, veeteelt, urbanisatie en in mindere mate zelfs fossiele brandstofproductie kunnen leiden tot veranderingen van landgebruik. En alle *indirecte* veranderingen van landgebruik door biobrandstofproductie houden verband met *directe* veranderingen van andere vormen van landgebruik, zoals voedsel- of veevoederproductie.

De reden om specifiek aandacht te hebben voor ILUC door biobrandstofproductie ligt in het feit dat biomassateelt voor biobrandstofproductie, in tegenstelling tot andere vormen van landgebruik, een door overheden gecreëerde markt is die in het geval van de EU tot op heden van overheidsbeleid afhankelijk is. Een hoofddoelstelling van het EU biobrandstofbeleid is het reduceren van broeikasgasemissies in de transportsector. Om zeker te stellen dat dit beleidsdoel gerealiseerd wordt hecht Nederland er zeer aan dat zowel directe als indirecte emissies worden meegenomen in de beoordeling van de broeikasgasprestatie van biobrandstoffen. Het is dan ook van groot belang dat ILUC geminimaliseerd wordt en dat de omvang ervan op per gewas in kaart gebracht wordt.

Beleidsinspanningen moeten gericht zijn op het vergroten van de inzet van biobrandstoffen met laag c.q. zonder ILUC risico² boven biobrandstoffen met een hoger ILUC risico. Omdat de biobrandstoffenmarkt substantieel in volume toeneemt is het noodzakelijk om op korte termijn maatregelen te nemen. Het adresseren van ILUC die optreedt door biobrandstofproductie biedt tevens aanknopingspunten voor verduurzaming en efficiëntieverbeteringen in de gehele landbouwsector.

- vraag 1 -

Nederland waardeert de inspanningen van de Commissie om ILUC te laten onderzoeken, wat geresulteerd heeft in vier onderzoeksrapporten. De kern van de vier rapporten is het kwantificeren van het aantal hectares additioneel landgebruik en daarmee samenhangende additionele broeikasgasemissies die indirect worden veroorzaakt door een toenemend gebruik van biobrandstoffen. Naast additionele broeikasgasemissies heeft ILUC ook andere gevolgen, bijvoorbeeld op biodiversiteit en voedselprijzen. Nederland zou graag zien dat hier nader onderzoek naar wordt verricht.

Uit de studies die voorliggen kunnen twee hoofdconclusies worden getrokken. Ten eerste is het duidelijk dat alle modelstudies uitwijzen dat ILUC plaatsvindt en van significante omvang is. Ten tweede wordt duidelijk dat verscheidene modelstudies erg verschillende uitkomsten geven, zowel in hoogte van effect als waar dat effect optreedt. Het is daarom momenteel niet mogelijk om ILUC-gerelateerde emissies met grote zekerheid en precisie te kwantificeren. Uitkomsten van modelstudies zijn afhankelijk van diverse aannamen. De JRC-IE studie laat zien dat ook daar waar in verschillende modellen vergelijkbare scenario's worden gebruikt, de uitkomsten toch verschillen

¹ Waar in de rest van dit document wordt gesproken over "biobrandstoffen" wordt zowel "biobrandstoffen" als "vloeibare biomassa" bedoeld, zoals gedefinieerd in RED artikel 2, letters (h) en (i).

² Waar in de rest van dit document gesproken wordt over "laag ILUC risico" wordt bedoeld "laag c.q. zonder ILUC risico".

als gevolg van verschillende inzichten in hoe de wereldeconomie functioneert. Het is dan ook belangrijk dat het modelwerk verder verfijnd wordt mede op basis van zorgvuldige monitoring door de Commissie. De effectiviteit van het EU-beleid om met de inzet van biobrandstoffen de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan, kan immers alleen worden aangetoond indien alle broeikasgasemissies veroorzaakt door biobrandstofproductie zo goed mogelijk in kaart worden gebracht.

Nederland is daarom van mening dat in opdracht van de Commissie een onderzoeksgroep geleid door het JRC moet werken aan het verbeteren van de bestaande agro-economische modellen. Het is van belang dat realistische gestandaardiseerde aannames worden gehanteerd en dat voor het bepalen van het uitgangsscenario wordt geput uit betrouwbare statistische gegevens. Deze dienen gepubliceerd te worden en beschikbaar te zijn voor gebruik door alle belanghebbenden zowel binnen als buiten de EU. De aannames zouden regelmatig geëvalueerd moeten worden. Ook dienen de modellen die door het JRC gebruikt worden op realistische wijze rekening te houden met emissies door foregone sequestration en conversie van wetlands en veengebieden, iets dat tot op heden nog onvoldoende gebeurt. De modellen dienen alle in significante hoeveelheden voorkomende grondstofstromen voor in de EU ingezette biobrandstoffen realistisch te modelleren. Verder is meer werk nodig om tot accurate inschattingen te komen voor het totale landgebruik, voor koolstofvoorraden en van de rol van expansie van landbouwareaal in ontbossing. Het JRC zou regelmatig bijeenkomsten moeten organiseren waarop de voortgang van het modelwerk met alle belanghebbenden besproken worden. Uiteindelijk zou het doel moeten zijn om één van de bestaande internationaal gehanteerde agro-economisch evenwichtsmodellen te gebruiken voor beleidsdoeleinden in de EU op gebied van ILUC.

- vraag 2 -

Nederland acht aanvullende EU actie noodzakelijk en roept de Commissie op om, zoals ook reeds in de richtlijnen hernieuwbare energie en brandstofkwaliteit staat opgenomen, hiertoe een wetgevend voorstel te doen. De aanpassing van de richtlijnen moet voorkomen dat nu vormen van biobrandstofproductie worden gehandhaafd en gestimuleerd die over enkele jaren als onduurzaam worden gezien en dan een obstakel vormen voor verdere verduurzaming, zogenaamde lock-in effecten.

Uit de voorliggende kwantificeringsstudies wordt duidelijk dat de productie van gewasgebaseerde biobrandstoffen leidt tot ILUC en daarmee gepaard gaande substantiële additionele broeikasgasemissies. Omdat het terugdringen van broeikasgasemissies het belangrijkste beleidsdoel van het EU biobrandstofbeleid is, dienen naast de directe emissies ook ILUC-gerelateerde emissies meegewogen te worden in de beoordeling van de broeikasgasemissies van biobrandstoffen. Uitgaande van de voorliggende studieresultaten is het vanzelfsprekend hiertoe op korte termijn actie te ondernemen, waarbij het beleid op termijn verder verfijnd kan worden als verbeterd modelwerk beschikbaar is.

- vraag 3 -

Het is goed mogelijk om een onderscheid te maken tussen biobrandstoffen met een laag ILUC risico en overige biobrandstoffen met een hoger ILUC risico. Op basis van de nu voorliggende modelstudies is het echter niet mogelijk om definitieve conclusies te trekken over de verschillen in ILUC-gerelateerde emissies tussen verschillende gewassen. Het onderscheid tussen laag en hoog ILUC risico dient dan ook vooralsnog gemaakt te worden op basis van de vraag of al dan niet landbouwgewassen worden ingezet als grondstoffen. Zo geldt gebruik van afvalstromen als laag ILUC risico. Indien landbouwgewassen worden ingezet als grondstoffen is de vraag relevant of de teelt al dan niet leidt tot ingebruikname van extra landbouwgrond. Gewasteelt zonder ingebruikname van extra grond, bijvoorbeeld door additionele opbrengstverhogingen per hectare op duurzame wijze, leidt niet tot ILUC. Onder vraag 4 worden biobrandstoffen met laag ILUC risico

nader gedefinieerd. Nederland wil dat maatregelen tegen ILUC bijdragen aan een grootschalige inzet van biobrandstoffen met een laag ILUC risico.

- vraag 4 -

A. Nederland acht dit geen acceptabele optie omdat om de onder vraag 2 genoemde redenen op korte termijn corrigerende actie ondernomen dient te worden om ILUC te minimaliseren. Wel is het noodzakelijk om ILUC intensief te blijven monitoren om het beleid verder te kunnen verfijnen.

B. Zie onder deelvraag C.

C. ILUC-factoren

Nederland acht het van belang dat alle door biobrandstofproductie veroorzaakte broeikasgasemissies deel uitmaken van de berekening van de broeikasgasprestatie van biobrandstoffen. Dit om te voorkomen dat het voornaamste beleidsdoel van het EU-biobrandstofbeleid, het reduceren van broeikasgasemissies, wellicht niet kan worden gerealiseerd. Een mogelijkheid hiertoe is het opnemen van ILUC-factoren in de broeikasgasberekening.

Nederland is voorstander van het op korte termijn invoeren van gedifferentieerde, gewasspecifieke ILUC-factoren. Op basis van de voorliggende kwantificeringsstudies is het echter nu nog niet mogelijk om goed onderbouwde gewasspecifieke of anderszins gedifferentieerde ILUC-factoren vast te stellen.

Nederland dringt er op aan dat het werk ter verbetering van het monitoring- en modelleerwerk door de bovengenoemde onderzoeksgroep onder leiding van het JRC met spoed ter hand wordt genomen, zodat uiterlijk december 2014 op basis daarvan de hoogte van de gewasspecifieke ILUC-factoren vastgesteld kunnen worden. De hoogte van de gewasspecifieke factoren dient iedere twee jaar geëvalueerd te worden.

Op dit moment is het al wel mogelijk om vanuit een risicobenadering een initiële, uniforme ILUC-factor vast te stellen. De meeste modelstudies - die ILUC modelleren ten gevolge van marginale extra hoeveelheid gewasproductie ten gevolge van biobrandstofproductie - wijzen uit dat LUC leidt tot emissies in de bandbreedte van 15 tot 220 gram CO₂,eq/MJ (GTAP en FAPRI, JRC-IE fig. 23 p.100). Tegelijkertijd vallen de uitkomsten van de IFPRI studie in opdracht van de Commissie binnen een bandbreedte van (16-79 g CO₂,eq/MJ, tabel 12 p. 65). De EPA komt binnen de context in de VS voor een enkele biobrandstofstroom tot een waarde van 8 gram maar de meeste waarden zitten hier ver boven.

Naar het oordeel van Nederland zou een initiële, uniforme ILUC-factor aan de lage kant van de bandbreedte moeten liggen, bijvoorbeeld 16 gram CO₂,eq/MJ. Deze factor en later de gewasspecifieke factoren, gelden voor alle biobrandstofproductie met uitzondering van in ieder geval onderstaande categorieën van biobrandstoffen met laag ILUC risico, waarvoor een factor van nul geldt:

1. biobrandstoffen afkomstig uit grondstoffen met laag ILUC-risico. Hieronder wordt verstaan grondstoffen waarvan het verkrijgen geen landgebruik vergt, zoals onder meer afval, residuen, non-food lignocellulose materiaal, lignocellulosisch materiaal uit afval- rest- of bijproductstromen en mogelijk algen³;
2. Biobrandstoffen uit additioneel geproduceerde grondstoffen. Additionele productie, die niet leidt tot inname van land met een bestaande

³ indien niet geproduceerd op grond die ook geschikt zou zijn voor landbouw. Algenproductie op open water of op marginale gronden zou gelden als laag ILUC risico, waardoor een factor van nul zou gelden.

functie, dient te worden aangetoond en geverifieerd. Onder deze categorie wordt verstaan:

- a) Biomassateelt op ongebruikte gronden zoals op hersteld aangetast land⁴, en teelt die, met behoud van de bestaande ecosysteemdiensten, plaatsvindt op marginale en op braakliggende gronden⁵;
- b) biomassateelt afkomstig uit opbrengstverhoging boven het *Business as Usual* scenario⁵;
- c) biomassateelt afkomstig uit integratie van bestaande landbouwproductie met teelt van biomassa voor biobrandstoffen, waarbij de bestaande productie volledig intact blijft zonder uitbreiding van het landbouwareaal.⁵

Het bevorderen van bovengenoemde categorieën biobrandstoffen sluit goed aan bij het principe van cascadering binnen het denken over een biobased economy.

Naast bovengenoemde categorieën wordt ILUC ook gereduceerd door het nuttig inzetten van bijproducten die ontstaan bij biomassateelt. Zo kunnen bijproducten worden ingezet als veevoeder en is daardoor minder land nodig voor productie van veevoeder. Dit effect is echter in de voorliggende kwantificeringsstudies al verwerkt en met het kiezen van een initiële, lage ILUC-factor van bijvoorbeeld 16 gram mag ervan uitgegaan worden dat dit effect in voldoende mate verdisconteerd is.

Subdoelstelling voor energiedragers met laag ILUC risico

Nederland geeft in overweging dat in combinatie met het vaststellen van een initiële, uniforme ILUC-factor van 16 gram een subdoelstelling voor energiedragers met laag ILUC risico wordt geïntroduceerd, waarbij de Commissie de voor- en nadelen van deze maatregel zou moeten onderzoeken. De doelstelling van minimaal 10% energie uit hernieuwbare bronnen in het vervoer in 20206 zou voor een nader te bepalen deel ingevuld kunnen worden met hernieuwbare energie met een laag ILUC risico. Hieronder vallen biobrandstoffen uit de bovengenoemde twee categorieën van biobrandstoffen met laag ILUC risico⁷ en andere energiedragers dan biobrandstoffen, zoals hernieuwbare elektriciteit en waterstof. Deze subdoelstelling zorgt ervoor dat inspanningen van individuele producenten om biobrandstoffen met laag ILUC risico te produceren extra gestimuleerd worden.

D. Nederland is van mening dat de overgangsbepaling zoals nu opgenomen in RED artikel 19(6) een goede bescherming biedt voor reeds gedane investeringen.⁸ Echter, gedurende het jaar 2017 leidt het percentage van 45 procent waarmee de overgangsbepaling in werking treedt tot een verwarrende situatie omdat in dat jaar ook de minimaal vereiste broeikasgasreductie van 50 procent in werking treedt.⁹ Er gelden dan parallel aan elkaar twee broeikasgaseisen. Om dit onbedoelde en ongewenste effect te corrigeren stelt Nederland voor om vast te leggen dat artikel 17(2) 2e lid voorrang heeft boven artikel 19(6).

⁴ Volgens richtlijn 2009/28/EG, bijlage V, deel C, paragraaf 8

⁵ Voorbeelden zijn onder andere te vinden in: "Mitigating indirect effects of biofuel production. Case studies and methodology" (Ecofys, 2009).

⁶ Zoals vastgelegd in 2009/28/EG, artikel 3, paragraaf 4.

⁷ Waaronder biobrandstoffen die dubbel tellen volgens RED artikel 21, paragraaf 2.

⁸ Zoals vastgelegd in richtlijn 2009/28/EG, artikel 19, paragraaf 6, tweede lid.

⁹ volgens artikel 17(2) van richtlijn 2009/28/EG.