



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 2 december 2016
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2016/0382 (COD)**

**15120/16
ADD 9**

**ENER 417
CLIMA 168
CONSOM 298
TRANS 479
AGRI 650
IND 261
ENV 757
IA 130
CODEC 1802**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	1 december 2016
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	SWD(2016) 419 final - PART 2/2
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE - SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING Duurzaamheid van bio-energie bij Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van 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 (herschikking)

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2016) 419 final - PART 2/2.

Bijlage: SWD(2016) 419 final - PART 2/2

Brussel, 30.11.2016
SWD(2016) 419 final

PART 2/2

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Duurzaamheid van bio-energie

bij

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van 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 (herschikking)

{COM(2016) 767 final}
{SWD(2016) 416 final}
{SWD(2016) 417 final}
{SWD(2016) 418 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling betreffende de duurzaamheid van bio-energie
A. Behoeftte aan actie
Waarom? Wat is het probleem?
<p>De toegenomen productie van bio-energie speelt weliswaar een doorslaggevende rol bij het bereiken van de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU, maar het toegenomen gebruik ervan in de warmte- en elektriciteitssector gaat gepaard met een aantal problemen en potentiële risico's. Ook uit de openbare raadpleging is gebleken dat de publieke opinie over de voordelen en risico's van bio-energie uiteenloopt, hetgeen ondermijnend kan werken ten aanzien van investeringen in deze sector, met name bij afwezigheid van een robuust kader inzake overheidsbeleid.</p> <p>Op basis van de input van belanghebbenden, studies en ander wetenschappelijk bewijsmateriaal hebben de diensten van de Commissie vastgesteld dat er hoofdzakelijk drie problemen of potentiële risico's zijn die verband houden met het gebruik van vaste biomassa voor warmte en elektriciteit: i) De klimaatprestatie van bio-energie. ii) Milieueffecten op de biodiversiteit en de kwaliteit van de bodem en de lucht. iii) Toenemende verbranding van grote hoeveelheden biomassa in laagefficiënte installaties.</p> <p>Deze effectbeoordeling biedt een aanvullende analyse op de effectbeoordeling ter ondersteuning van de voorgestelde herziening van de richtlijn hernieuwbare energie, waarin specifieke kwesties in verband met het gebruik van biobrandstoffen in het vervoer worden onderzocht, met name met betrekking tot emissies uit indirecte veranderingen in landgebruik en de ontwikkeling van geavanceerde biobrandstoffen.</p>
Wat moet met dit initiatief worden bereikt?
<p>Het belangrijkste doel van dit initiatief is het waarborgen van de duurzaamheid van de productie van bio-energie en het gebruik ervan voor warmte en elektriciteit. Daartoe is het van essentieel belang dat de bovengenoemde problemen en risico's worden aangepakt door middel van een duidelijk beleidskader, waarbij alle nieuwe acties een efficiënte aanvulling vormen op reeds bestaand beleid en maatregelen, zowel op EU- als op nationaal niveau.</p> <p>Het initiatief moet voordelen opleveren wat betreft klimaatactie, milieubescherming, het efficiënt gebruik van hulpbronnen en de werking van de interne markt, waarbij de maatregelen evenredig blijven aan de omvang van de problemen en risico's. Het initiatief is ook gericht op de overkoepelende doelstellingen van de Commissie, met name door de bevordering van i) groei, banen en investeringen en ii) het leiderschap van de EU op het gebied van hernieuwbare energie.</p>
Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?
<p>De streefcijfers inzake beperking van de klimaatverandering en hernieuwbare energie worden op EU-niveau vastgesteld, en met name het streefcijfer inzake hernieuwbare energie heeft de afgelopen tien jaar in de EU geleid tot een toename van het verbruik van biomassa voor energie. Daarom moet op EU-niveau worden gewaarborgd dat het gebruik van bio-energie met het oog op het bereiken van streefcijfers voor hernieuwbare energie eveneens bijdraagt tot de algehele klimaatdoelstelling. Sommige van de duurzaamheidsrisico's in verband met de ontwikkeling van bio-energie hebben een grensoverschrijdende dimensie en kunnen daarom efficiënter op EU-niveau worden aangepakt. Dat geldt met name voor milieueffecten zoals klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en luchtverontreiniging. Door de markt tot stand gebrachte effecten kunnen zich ook over grenzen heen voordoen, bijvoorbeeld ten aanzien van mededingingsproblemen op het gebied van grondstoffen voor biomassa.</p>

B. Oplossingen
Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?
<p>Naar aanleiding van het raadplegingsproces en de bestudering van het bewijsmateriaal deed zich het volgende dilemma voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Enerzijds zijn veel belanghebbenden van mening dat de toekomstige ontwikkeling van bio-energie, die belangrijk is voor de vervanging van fossiele brandstoffen, wordt belemmerd door twijfels bij het publiek omtrent de milieuvoordelen van bepaalde soorten gebruik van biomassa voor energie; – Anderzijds komt uit het wetenschappelijk bewijsmateriaal duidelijk naar voren dat de algehele gevolgen van het gebruik van biomassa voor energie op broeikasgasemissies en de biodiversiteit van een groot aantal variabelen afhankelijk zijn en dat deze niet op algemene wijze kunnen worden beoordeeld of gewaarborgd, maar voor elk geval en elke locatie afzonderlijk moeten worden beoordeeld.

Het is daarom niet mogelijk om op EU-niveau op betrouwbare wijze een onderscheid te maken tussen "duurzame" en "niet-duurzame" bronnen van bio-energie voor de sectoren warmte en elektriciteit; dit onderscheid kan derhalve evenmin in wetgeving worden vastgelegd. In plaats daarvan wordt er door middel van één niet-regelgevende en vier regelgevende opties naar gestreefd de oorzaken van de hierboven genoemde problemen en risico's aan te pakken. De basisoptie (optie 1) is gebaseerd op het mainstreamen van de oplossingen in andere elementen van het klimaat- en energiekader 2030 en in ander bestaand beleid. Gezien de aanzienlijke effecten van dat beleid zonder aanvullende specifieke regelgeving zou deze optie de meest efficiënte benadering bieden wat betreft de balans tussen resultaten en administratieve lasten, maar er wordt niet voorzien in wetgeving waarborgen indien praktijken waardoor de problemen ernstiger worden, zich vaker voordoen dan is verwacht bij de toepassing van modellen. Dit is van belang met het oog op de mate van onzekerheid wat betreft de toekomstige ontwikkeling betreffende biomassa, inclusief handelspatronen en de keuzen van grondstoffen. De andere vier beleidsopties bieden een reeks waarborgen tegen de geconstateerde risico's, hoewel in het bijzonder de specifieke kwestie betreffende klimaatgevolgen ("biogene koolstof") moeilijk aan te pakken is. Tegen deze achtergrond konden de diensten van de Commissie niet voorzien in een beleidsoptie die duidelijk de voorkeur ten opzichte van de andere opties verdient.

Wie steunt welke optie?

In de raadpleging van de belanghebbenden was 35 % van de respondenten van mening dat het huidige EU- en nationale beleid afdoende is om de onderhavige kwesties aan te pakken, terwijl 59 % een nieuw beleidsinstrument op EU-niveau nodig acht. Optie 2, waardoor de duurzaamheidseisen worden geformaliseerd die momenteel de status van een aanbeveling van de Commissie hebben, kon niet op duidelijke, brede steun rekenen. Optie 3 kreeg steun van een aantal producenten en gebruikers van bio-energie en van verschillende lidstaten. Een aantal niet aan energie gerelateerde houtverwerkende branches en maatschappelijke organisaties gaf de voorkeur aan het aanpakken van het omzettingsrendement (optie 4). Het merendeel van de laatstgenoemde groep staat ook achter een algehele limiet betreffende bio-energie.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?

Uit de analyse blijkt dat de vastgestelde beleidsopties onder de door middel van de modellen geprojecteerde omstandigheden slechts beperkte, hoewel positieve, effecten op de geconstateerde problemen zouden hebben. Deze zouden eerder als "waarborgen" fungeren indien praktijken waardoor de problemen ernstiger worden zich vaker voordoen dan blijkt uit de prognoses van de modellen.

Bio-energie is weliswaar cruciaal voor het bereiken van de doelstelling van 27 % hernieuwbare energie in de energiemix van de EU tegen 2030, maar een marginaal groter aandeel van bio-energie ten opzichte van andere hernieuwbare bronnen leidt tot een marginaal lagere stimulans voor opkomende technologieën. De opties die beperkingen voor het gebruik van bio-energie omvatten (opties 1, 3, 4 en 5) zullen daarom indirect stimuleren dat de energiesector zich op andere hernieuwbare energiebronnen richt, hetgeen leidt tot aanvullende investeringen en banen in de sector hernieuwbare energie. Aangezien alle opties een betrekkelijk beperkt gekwantificeerd effect op toekomstige hoeveelheden bio-energie hebben, zijn de effecten op de groei en werkgelegenheid eveneens gering.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?

Aanvullende administratieve kosten zouden zich voordoen voor producenten van agrarische biomassa, boseigenaren en de houtgerelateerde waardeketen alsmede voor bio-energie-installaties als gevolg van nieuwe wettelijke vereisten in het kader van de opties 2 tot en met 5. Volgens de ramingen zouden deze variëren van 63 tot 150 miljoen EUR aan eenmalige kosten en van 31 tot 51 miljoen EUR aan terugkerende jaarlijkse kosten (cumulatief voor alle marktdeelnemers). Deze extra kosten worden waarschijnlijk doorgegeven aan de uiteindelijke gebruiker (indien er geen overheidssubsidie is) of aan de samenleving in bredere zin (indien subsidies worden toegepast), of aan een combinatie van beiden. Zoals reeds genoemd zouden de opties in totaal een gering economisch voordeel opleveren in verband met de marginale verschuiving naar andere hernieuwbare energiebronnen.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?

Kleine, middelgrote en micro-ondernemingen zijn ruim vertegenwoordigd in de productie- en verbruiksketen van bio-energie door, met name, kleine boseigenaren en kleine bio-energie-installaties. De laatstgenoemde groep zou echter alleen gevolgen ondervinden naargelang van de minimale grootte van de installaties waarop de

duurzaamheidsvereiste toepassing is (1-5MW, 5-10MW, 10-20MW of meer dan 20MW). Kleine boseigenaren kunnen gevolgen van de in overweging genomen opties ondervinden, maar in mindere mate in het geval van een risicogebaseerde benadering (optie 3).

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Er ontstaan slechts beperkte administratieve kosten voor de nationale overheden in verband met de tenuitvoerlegging van de wetgeving en de desbetreffende taken betreffende verslaglegging, toezicht en verificatie. Deze kosten omvatten eenmalige kosten van ongeveer 60 000 tot 200 000 EUR alsmede terugkerende jaarlijkse kosten van tussen de 400 000 en 1 miljoen EUR.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Nee.

D. Follow-up

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

Het beleid zal regelmatig worden geëvalueerd in de context van het governancekader voor de energie-unie, waarbij in het bijzonder het toezicht op de totale hoeveelheden voor energie gebruikte biomassa alsmede het soort biomassa, het soort grondstof, de geografische oorsprong en het uiteindelijke gebruik ervan belangrijk zullen zijn voor de beoordeling van de ontwikkeling met betrekking tot de in de effectbeoordeling geconstateerde problemen en risico's. Er is geen specifieke herzieningsclausule voorzien.