

Vergaderjaar 2008–2009

31 209

Schoon en zuinig

Nr. 56

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 17 november 2008

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de brief van 1 juli 2008 inzake aanbidding ontwerpbesluit wijziging Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 (Kamerstuk 31 209, nr. 36).

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 14 november 2008. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), onder-voorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spiess (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Vietsch (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppéus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouweland (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU).

Plv. leden: Vendrik (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), Kamp (VVD), Timmer (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerken (SP), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (CU).

1 en 5

In artikel 2 en 5 wordt gesproken over het vaststellen van een wegingsfactor. Artikel 18 van de voorgestelde Europese richtlijn bevat een bepaling die leidt tot de mogelijkheid van dubbeltelling. Waarom kiest u in het ontwerpbesluit niet voor dubbeltelling zoals de richtlijn doet? Welke mogelijke wegingsfactor, anders dan tweede generatie biobrandstoffen tweemaal mee te tellen, overweegt u om mee te nemen in de ministeriële regeling?

De optie van andere wegingsfactoren is in het ontwerpbesluit opengelaten – evenals alle andere aspecten die een inhoudelijke beoordeling vergden – zodat het ontwerpbesluit snel in procedure gebracht kon worden. Hoewel de discussies nog niet zijn afgerond, gaan de gedachten op dit moment toch richting één wegingsfactor, te weten twee, dus gewoon een dubbeltelling.

2

Is het mogelijk dat biodiesel op basis van frituurvet, die nu vanwege onvoldoende binnenlandse vraag vooral geëxporteerd wordt, vooruitlopend op de ministeriële regeling officieel als tweede generatie biobrandstof wordt aangeduid?

Een dergelijke «officiële aanduiding» acht ik weinig zinvol, aangezien er daarmee nog geen consequenties aan verbonden zijn. Ik acht deze bovendien ongewenst om zonder enig onderzoek dergelijke kwalificaties te geven. Stel bijvoorbeeld dat een bedrijf gebruikt frituurvet vanuit Zuid-Oost-Azië naar Nederland verscheept, of dat er frituurvet wordt toegepast dat niet of nauwelijks is gebruikt. Controle daarop is niet of nauwelijks mogelijk.

In verband daarmee wil ik het volgende opmerken. De export van frituurvet uit Nederland is onderdeel van een internationale, commerciële markt. Grondstoffen voor biobrandstof productie worden uit het buitenland betrokken en op dit moment of in de toekomst in Nederland verwerkt tot biobrandstoffen. Na deze verwerking worden de producten al dan niet geëxporteerd naar ons omringende landen. Tegelijkertijd vindt ook import van biobrandstoffen plaats, bijvoorbeeld van ethanol uit Braziliaanse suikerriet. Op dit moment zijn vele productieplants in aanbouw, met name in Rotterdam en omgeving. Op termijn van enkele jaren zal de hoeveelheid te exporteren biobrandstof hierdoor sterk stijgen. Tegen deze achtergrond heb ik niet het voornemen om de herkomst of bestemming van biobrandstofstromen te beïnvloeden. Dat is een zaak voor de betrokken bedrijven, die, evenals andere sectoren, een commerciële afweging maken ten aanzien van de inkoop en afzet van hun producten.

In de ministeriële regeling wordt straks wel vastgelegd welke betere biobrandstoffen voor dubbeltelling in aanmerking gaan komen. In dat verband staat het voor mij nog niet vast of gebruikt frituurvet voor de dubbeltelling in aanmerking komt, op basis van de volgende argumenten.

1. Ook thans vindt gebruikt frituurvet zijn weg naar de markt, zowel in binnen- als buitenland. Ook in het buitenland wordt namelijk op grote schaal biodiesel uit gebruikt frituurvet geproduceerd. Deze grondstof kan dus nu al concurreren met bijvoorbeeld biodiesel uit koolzaad en behoeft geen extra stimulering in de vorm van dubbeltelling. Dat zou dan neerkomen op overstimulering.
2. De dubbeltelling zou de prikkel kunnen wegnemen om biodiesel uit grondstoffen als stro of hout te produceren omdat de verplichting voor Nederland al in belangrijke mate of zelfs geheel ingevuld zou kunnen

worden met de biodiesel uit frituurvet. Nederland zou daarmee de afzetmarkt worden voor alle in Europa geproduceerde biodiesel uit gebruikt frituurvet. De hoeveelheid daarvan is in Europa namelijk groot genoeg om de Nederlandse biobrandstoffenverplichting, althans het *biodieselgedeelte*, in te vullen. Ik zou het instrument van de dubbel telling willen richten op het stimuleren van juist de nieuwe ontwikkelingen bij de betere biobrandstoffen. Zodra voor de dubbel telling Europese regelgeving door de lidstaten is geïmplementeerd, ligt deze kwestie overigens anders, omdat dan in alle lidstaten een vraag naar deze grondstof zou ontstaan. Alsdan zou Nederland zijn regelgeving kunnen aanpassen. Daarbij moet ik wel opmerken dat de Europese regelgeving nog niet definitief is, zodat het ook nog niet zeker is of de dubbel telling wel op Europees niveau tot stand komt. Belangrijk daarbij is tevens dat veel lidstaten het verplichtend karakter willen loslaten van de dubbel telling. Daarmee is het uiterst onzeker dat de dubbel telling Europabreed tot stand komt.

3. In algemene zin dient bovendien opgemerkt te worden dat een substantiële invulling van de biobrandstoffendoelstelling door dubbel telling betekent dat weliswaar de bedrijven elk hun doelstelling halen via de dubbel telling, maar dat de biobrandstoffendoelstelling voor Nederland niet gehaald wordt. Om het gat op te vullen dat dan valt zou op nationaal niveau de biobrandstoffendoelstelling opgehoogd moeten worden, willen we de nationale hernieuwbaarheidsdoelstelling voor verkeer niet in gevaar brengen.

Ik merk verder op dat bij de berekening van de CO₂-prestatie van frituurvet in de Europese regelgeving (concept Richtlijn hernieuwbare energie) een standaardwaarde opgenomen is van 83% verbetering ten opzichte van fossiele diesel. Bij conventionele biograndstoffen (eerste generatie) grondstoffen hangt het sterk af van de soort bio-olie die toegepast wordt. In de concept Europese regelgeving wordt bijvoorbeeld aan koolzaad-biodiesel een standaard CO₂-prestatie van 38% toegekend, aan soja-biodiesel 31% en aan zonnebloem-biodiesel 51%. Ik merk verder op dat frituurvet uit dezelfde grondstoffen gemaakt kan zijn als de conventionele eerste-generatie biobrandstoffen, maar dat in het geval van frituurvet de CO₂-emissies worden toegewezen aan het eerste gebruik van dit vet, dus aan het frituren en niet aan de productie van biodiesel.

3

Indien zich – waar het nu op lijkt – in Brussel een akkoord over duurzaamheidcriteria aftekent, hoeveel weken zal het dan vergen om dit bij ministeriële regeling in Nederland te implementeren?

Een ministeriële regeling kan binnen enkele weken tot stand komen, zeker als duidelijk is wat er in moet komen te staan, zoals bij implementatie van een Europese richtlijn. De implementatiedatum van de richtlijn is volgens de huidige planning maart 2010.

Hoewel de discussies over het richtlijnvoorstel nog in volle gang zijn, verwacht ik dat de richtlijn niet op basis van een bestaande wet geïmplementeerd zal kunnen worden; ik zie op dit moment dan ook de mogelijkheid van het opnemen van een «kapstokartikel» in (hoofdstuk 9 van) de Wet milieubeheer. Dit geeft in de toekomst meer flexibiliteit indien de relevante Europese richtlijn de komende jaren wordt veranderd, bijvoorbeeld naar aanleiding van evaluaties. De vaak zeer korte implementatietermijnen vergen een dergelijke flexibiliteit.

Mocht voor de implementatie van de richtlijn toch gebruik gemaakt kunnen worden van de bestaande regelgeving (het Besluit biobrand-

stoffen wegverkeer en de daarop gebaseerde ministeriële regelingen), dan zal rekening gehouden moeten worden met de bepaling die is opgenomen in artikel 4, vierde lid, van dat besluit, dat een regeling met minimumeisen van duurzaamheid in de Staatscourant gepubliceerd moet worden vóór 1 juli en dan in werking treedt op de daaropvolgende datum van 1 januari.

4

Wanneer legt u de ministeriële regeling voor aan de Tweede Kamer?

Ik verwacht de regelgeving voor het einde van het jaar in conceptvorm aan de Tweede Kamer te kunnen voorleggen.

Daarvóór moeten de criteria nader worden uitgewerkt. Daartoe ligt het voor de hand biobrandstoffen die concurreren met voedsel en slechts een marginale CO₂-reductie realiseren in elk geval niet dubbel te laten tellen. Zoals al eerder aangegeven in het antwoord op vraag 2, zijn er echter ook andere afwegingen die ik zal meenemen. Bijvoorbeeld de afweging dat er meerdere toepassingen zijn voor een en dezelfde grondstof, waarbij sommige duidelijk hoogwaardiger zijn dan verwerking tot of toepassing als biobrandstof. In het geval er een hoogwaardiger toepassing is, ligt dubbeltelling niet voor de hand. In essentie gaat het er in de Ministeriële regeling om eenduidig aan te geven welke grondstoffen aan de criteria voldoen.

5

Deze vraag is samen met vraag 1 behandeld. Zie bij vraag 1.

6

Wat verstaat u onder «bepaalde gevallen»?

Mijn streven is – onder meer ter beperking van de administratieve lasten – om voor de meest gangbare stromen van betere biobrandstoffen een regelmatig te actualiseren positieve lijst te bepalen: als een grondstof voor een biobrandstof op die lijst staat, hoeft niet verder te worden aangetoond dat de biobrandstof duurzaam is. Uiteraard moet degene die de betreffende partij biobrandstoffen wil dubbeltellen aantonen dat het om dezelfde grondstof gaat.

Overigens ben ik voornemens ook een negatieve lijst te maken; als eerder is gebleken dat een duurzaamheidsclaim voor een grondstof voor een biobrandstof onterecht is, zal ik die grondstof op die lijst zetten om duidelijkheid te scheppen en onnodig onderzoek door de vergunninghouders te voorkomen.

Omdat het om biobrandstoffen van zowel binnen- als buitenland kan gaan en er geen discriminatie mag plaatsvinden naar herkomst van gelijksoortige producten, ga ik thans uit van een systeem zoals dat in het richtlijnvoorstel hernieuwbare energie is opgenomen. Daarbij moeten bedrijven via een onafhankelijke audit aantonen dat aan vereisten voor dubbeltellen in het kader van hun biobrandstoffenverplichting is voldaan.

7

Op welke wijze worden de administratieve lasten variërend naar voorwaarden en mate van differentiatie afgewogen tegen de potentiële voordelen die volgen uit een weging?

De administratieve lasten worden zo laag mogelijk gehouden. Indien een bedrijf ervoor kiest gebruik te maken van de zwaardere weging moet het, zoals aangegeven in het antwoord op vraag 6, uiteraard wel aantonen dat

het inderdaad gaat om de betere biobrandstoffen. Alleen in dat geval brengt dit administratieve lasten met zich. Bedrijven zullen dus zelf de afweging moeten maken of de «winst» door dubbeltelling vergeleken bij de prijs van betere biobrandstoffen en fossiele brandstoffen het de moeite waard maakt om een onafhankelijke audit naar de duurzaamheid te laten uitvoeren. Voor de differentiatie naar verschillende soorten is mijn benadering dat de stromen helder aangeduid moeten worden. Een differentiatie in de weging heb ik thans niet in gedachte: ik ga voornamelijk uit van een dubbeltelling (zie mijn antwoord op de vragen 1 en 5).

8

Welke structuur beoogt u voor het wegen van biobrandstoffen? Hoeveel categorieën, volgens welke criteria en waarop wordt de wegingsfactor gebaseerd?

In mijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 29 april 2008 (Kamerstukken II, 2007/08, 31 209, nr. 28) heb ik al aangegeven dat een hoge CO₂-score én het ontbreken van concurrentie met voedsel voor mij bepalende factoren zijn. In brede zin wil ik voorkomen dat grondstoffen die thans een hoogwaardiger toepassing vinden of een potentieel hogere toepassing hebben dan de inzet als biobrandstof, door de dubbeltelling aan die hogere toepassing worden onttrokken. Daarnaast vind ik, zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2, een criterium dat juist nieuwe ontwikkelingen moeten worden gestimuleerd. Dit betekent dat ik bestaande toepassingen waarvoor al in voldoende mate een marktprikkel bestaat, niet nog eens extra wil stimuleren.

9

Is het mogelijk om in de ministeriële regeling een tijdelijke (totdat het Europese certificeringssysteem in werking treedt) vergoeding op te nemen om bedrijven tegemoet te komen, die vanwege de te zware lasten besluiten geen biobrandstoffen te gebruiken?

Het staat bedrijven niet vrij om te besluiten geen biobrandstoffen te leveren. Op basis van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 zijn brandstofleveranciers die brandstof uitslaan ten behoeve van het wegverkeer verplicht een bepaald percentage daarvan als biobrandstof uit te slaan. Overtreding van de bepalingen van dit besluit is een economisch delict. Een vergoeding past niet bij een dergelijke aanpak.

10

Is er een schatting te maken van de hoeveelheid fossiele brandstoffen, en daarmee de toename CO₂-uitstoot, op het moment dat het zwaardere wegen van tweede generatie biobrandstoffen leidt tot een kleinere percentage bijmenging?

In welke mate bedrijven gebruik kunnen maken van de zwaardere weging hangt sterk af van de criteria die in de Ministeriële regeling worden neergelegd. Daar durf ik nu nog geen inschatting van te maken. Ik maak onderscheid tussen de situatie in Nederland en de mondiale effecten.

Als er sprake is van een dubbeltelling kunnen bedrijven volstaan met het op de markt brengen van een kleinere hoeveelheid biobrandstoffen dan zonder die dubbeltelling het geval zou zijn. Hierdoor wordt dus in Nederland meer fossiele brandstof ingezet met een netto toename van de CO₂-emissie in de verkeerssector. Dit zou gecompenseerd kunnen worden door weer de biobrandstoffendoelstelling te verhogen. Dit is voor mij de reden dat ik niet te ruimhartig met de zwaardere weging om wil gaan. Tegen die achtergrond ga ik ervan uit dat de CO₂-emissietoename beperkt zal zijn, in de orde van grootte van 0,1 tot 0,2 Mton/jr binnen enkele jaren.

Bij een dergelijke emissietoename acht ik compensatie door verhoging van de biobrandstoffendoelstelling niet nodig. In welke mate de regeling mondiaal tot extra emissies leidt hangt af van het over de keten bepaalde CO₂-rendement door inzet van de betere biobrandstoffen, versus de CO₂-emissies die veroorzaakt worden door de extra inzet van fossiele brandstoffen. Ik merk daarbij op dat de inzet van de betere biobrandstoffen niet alleen gedreven wordt door een betere CO₂-prestatie. Ook het beperken van concurrentie met voedsel en met andere hoogwaardiger toepassingen speelt hierbij een rol.

Indien blijkt dat de zwaardere wegging leidt tot een substantiële inzet van de betere biobrandstoffen, moet, om toch op nationaal niveau aan de biobrandstoffendoelstellingen te kunnen voldoen, de doelstelling voor bedrijven opgehoogd worden. Daarbij ga ik ervan uit dat voor het voldoen aan de nationale doelstellingen hernieuwbare energie geen dubbelstelling geldt. Daartoe is immers geen voorziening in het richtlijnvoorstel hernieuwbare energie opgenomen.

11

Wordt per restproduct vooraf bepaald wat de milieulast is van de oorspronkelijke toepassing ten opzichte van toepassing als biobrandstof?

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 4 en 8, wordt, naast een CO₂-eis, bij de inventarisatie van de stromen die in aanmerking komen voor de zwaardere wegging gezien of de betreffende grondstoffen niet in een hoogwaardiger toepassing gebruikt (kunnen) worden. Het streven is dus gericht op de bevordering van een zo hoogwaardig mogelijke toepassing. Daarbij neem ik impliciet aan dat dit milieuvoordeel oplevert.

12

Worden bij doorvoer van biobrandstoffen via Nederland als draaischijf voor Noord-West Europa die zwaardere lasten ook berekend over de verhandelde biobrandstoffen?

Nee. De Nederlandse regelgeving met betrekking tot biobrandstoffen gaat om biobrandstoffen die op de Nederlandse markt gebracht worden.

13

Is het op basis van de Levens Cyclus Analyse ook mogelijk om nadere differentiatie naar bijmengpercentages in diesel en benzine door te voeren waarbij de bruto hoeveelheid biobrandstof en het percentage bijmenging voldoet aan de richtlijnen?

Ik begrijp deze vraag zo dat gevraagd wordt naar een sturing in de vervanging van diesel, respectievelijk benzine. Dit al naar gelang een van beide vervangers beter scoort in de Levens Cyclus Analyse.

In beginsel is thans een differentiatie mogelijk. Die is ook doorgevoerd in het huidige Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007. Daarin is namelijk opgenomen dat een bepaald aandeel van de benzine, respectievelijk diesel uit biobrandstoffen moet bestaan. In hoeverre een dergelijke differentiatie in de toekomst ook mogelijk is wil ik afhankelijk stellen van de Europese ontwikkelingen. Het huidige richtlijnvoorstel hernieuwbare energie van de Europese Commissie stelt dat biobrandstoffen die aan minimumduurzaamheidseisen voldoen ook als duurzaam aangemerkt moeten worden. Mijns inziens past daarin niet een nadere differentiatie op basis van de Levens Cyclus Analyses voor vervanging van diesel, respectievelijk benzine.