

Vergaderjaar 2011–2012

32 357

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)

Nr. 32

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2011

In deze brief ga ik in op een tweetal verzoeken van de Commissie Infrastructuur en Milieu; het verzoek om een kabinetsvisie inzake de optimale benutting van biomassa, dat gesteld is naar aanleiding van mijn brief van 13 september 2011¹ (1) en het verzoek om geïnformeerd te worden over de stand van zaken van de uitwerking van de Europese Richtlijn brandstofkwaliteit (2).

Met betrekking tot uw eerste verzoek zal ik me in deze brief beperken tot het onderwerp hernieuwbare energie voor vervoer. Daarop heeft immers de hiervoor genoemde brief van 13 september betrekking. Tezamen met de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zal ik u in een aparte brief over de hier bedoelde visie informeren.

Allereerst constateer ik dat mijn brief van 3 oktober², die inhoudelijk reageert op de motie Leegte c.s. betreffende de opschaling van het bijmengpercentage biobrandstoffen en de motie Van Veldhoven c.s. inzake vergroting van het aandeel tweedegeneratiebiobrandstoffen³, uw verzoek heeft gekruist. De conclusie van die brief is dat het gekozen groeipad voor de bijmengverplichting van biobrandstoffen de juiste is. Korthedshalve verwijs ik naar de onderbouwing in die brief die erop neerkomt dat ik in dezen de adviezen van de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (CDB) volg. Met betrekking tot de motie Van Veldhoven heb ik, zoals de motie suggereert, advies gevraagd aan de CDB. Ik heb u al aangeven dat er nog geen nadere uitwerking van de suggesties van de CDB is, maar dat ik momenteel in overleg ben met de brandstofsector en de CDB om te bezien welke suggesties kansrijk genoeg zijn om op te pakken.

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 32 357, nr. 30.

² Kamerstukken II, 2011/12, 32 357 nr. 31.

³ Kamerstukken II, 2010/11, 32 357, nrs. 22 resp. 23

Op basis van de ervaringen die dit jaar zijn opgedaan, overleg met het bedrijfsleven en een interne herbezinning is gebleken dat de aanpak met betrekking tot de brandstoffen kan worden geoptimaliseerd, verhelderd en vereenvoudigd. Mijn benadering daarbij is dat de bedrijven zo eenvoudig mogelijk aan de verplichtingen moeten kunnen voldoen. Dit echter zonder de onderliggende Europese regelgeving uit het oog te willen verliezen. Deels kunnen de verbeteringen al op korte termijn worden doorgevoerd. Voor andere verbeteringen is een langere doorlooptijd vereist. Ik zal in deze brief op beide categorieën, aanpak 2012 en aanpak na 2012, ingaan.

Duurzaamheid

Afgelopen jaar heb ik, in mijn brief van 25 november 2010¹, aan uw Kamer aangegeven dat er begin 2011 nog nauwelijks certificeringssystemen in Europa beschikbaar zouden zijn die de duurzaamheid van de biobrandstoffen borgen. Tegen deze achtergrond heb ik u toen de inrichting van het Nederlandse systeem van duurzaamheidstoetsing van 2011 uiteengezet.

Dit jaar is ervaring opgedaan met de toetsing van de duurzaamheid, waarbij bedrijfsleven en overheid, inclusief de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) als uitvoeringsorganisatie, op elkaar ingespeeld zijn geraakt. Er is nog steeds veelvuldig overleg gaande tussen overheid en bedrijfsleven, waarbij «learning-by-doing» concreet wordt toegepast. Ik hecht aan dat overleg en ik ben blij dat de betrokken bedrijven actief deelnemen.

Aanpak 2012

Inmiddels zijn in Europa zeven certificeringssystemen goedgekeurd, waarbij op grond van Europese regelgeving, de EU-lidstaten verplicht zijn deze systemen te accepteren. Ik vind dit een te beperkt aantal. Dit temeer daar bijvoorbeeld het Nederlandse systeem NTA8080/8081 nog niet is goedgekeurd. Om die reden zal ik de tijdelijke Nederlandse goedkeuring van certificeringssystemen die voor het jaar 2011 is verleend, waaronder NTA8080/8081, met een half jaar verlengen. Ik heb de ambitie om daarna slechts biobrandstoffen te accepteren, voor het mogen meetellen in de biobrandstofverplichting, waarvan de duurzaamheid aangetoond kan worden door middel van Europees of nationaal goedgekeurde certificeringssystemen voor de duurzaamheid.

Van belang in dit verband is hoe omgegaan wordt met biobrandstoffen die al gedurende 2011 in Nederland op de markt gebracht zijn. Daarbij gaat het om de zogeheten carry-over, i.c. het mogen meenemen van prestaties die in 2011 geleverd zijn en die gebruikt kunnen worden om een verplichting in 2012 in te vullen. Graag wil ik vasthouden aan het in nationale regelgeving vastgelegde uitgangspunt dat maximaal 25% van de verplichting in 2012 ingevuld mag worden met prestaties uit 2011. Tot op heden werd ervan uitgegaan dat de duurzaamheidseisen voor 2012 ook voor de overgedragen prestaties zouden moeten gelden, maar in de praktijk blijkt het achteraf aantonen van deze eisen bezwaarlijk. Ik accepteer dan ook dat voor deze naar 2012 overgedragen prestaties de duurzaamheidseisen uit 2011 mogen gelden. Hiermee wordt aan het bedrijfsleven maximale flexibiliteit geboden en wordt toch verzekerd dat ook in 2012 een aanzienlijk aandeel van de alsdan geproduceerde biobrandstoffen op de markt gebracht wordt. Zowel voor de betrokken bedrijven als vanuit de toezichts- en handhavingspraktijk is een dergelijke pragmatische benadering het meest doelmatig.

Een ander punt waar ik meen dat optimalisatie en beperking van administratieve lasten mogelijk is, betreft de periodieke rapportage door

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 31 209, nr. 144.

bedrijven. Thans wordt van de betrokken bedrijven gevraagd om elk half jaar een rapportage in te dienen met betrekking tot de biobrandstoffen. Dit was vooral in het jaar 2011 van belang omdat dit het eerste jaar is dat bedrijven met de duurzaamheidseisen te maken kregen. Voor de komende jaren zal ik een jaarlijkse rapportage vragen. Dat sluit aan bij thans al geldende zogeheten jaarverplichting voor bedrijven, waarbij op jaarbasis bezien wordt of brandstofleveranciers aan hun verplicht aandeel biobrandstoffen voldoen.

Ik zal voorts in de regelgeving verhelderen dat niet alle biobrandstroomstromen behoeven te worden geregistreerd in een biobrandstoffenbalans. Uiteindelijk is alleen informatie relevant van biobrandstoffen waarvan in redelijke mate vaststaat dat deze voor de Nederlandse markt bedoeld zijn met het oogmerk te mogen meetellen in het halen van de biobrandstofverplichting. Accijnsgoederenplaatsen (AGP's) die biobrandstoffen opslaan die direct uit het buitenland afkomstig zijn en waarvan zij in het algemeen geen eigenaar zijn, zijn hiermee niet altijd verplicht deze stromen te registeren en de (duurzaamheids)informatie hierover te verstrekken. Daarbij speelt een rol dat de betreffende AGP-houders, in de rol van opslaghouder en niet als eigenaar, niet verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de correcte opgave van de duurzaamheidsgegevens van brandstoffen die zij niet zelf verworven hebben. Waar biobrandstoffen worden opgeslagen die wel bedoeld zijn voor de Nederlandse markt, kunnen opslagbedrijven de werkelijke eigenaren mandateren om de duurzaamheidsinformatie aan de Nederlandse overheid te verstrekken. Daarbij moet die eigenaar wel beschikken over een eigen vergunning AGP, waarmee wordt zeker gesteld dat bij gebleken onjuistheid van de gegevens deze eigenaar wel in Nederland te achterhalen is.

De rapportage die ik, met het oog op uitvoering van de Richtlijn brandstofkwaliteit, zal vragen van bedrijven die brandstoffen op de markt brengen wil ik, binnen de ruimte die Europa biedt, zo slank mogelijk houden. Gegevens die al in de biobrandstofbalans zijn vermeld hoeven niet te worden verstrekt. Verder blijkt een deel van de informatie niet beschikbaar te zijn voor individuele brandstofleveranciers. Deze informatie zal dan ook niet van de leveranciers worden gevraagd, maar op eenvoudige wijze op landelijk niveau uit bestaande gegevens worden samengesteld. Het betreft informatie over de plaats van aankoop en herkomst van de motorbrandstof.

Ik zal deze vereenvoudiging van de rapportageverplichting, die leidt tot een forse vermindering van de administratieve lasten voor de brandstofleveranciers, nog laten gelden voor de rapportage over 2011, die uiterlijk eind februari 2012 moet worden ingediend.

Aanpak na 2012

In mijn eerdergenoemde brief van november 2010 heb ik aangegeven dat ik aan de NEa opdracht heb gegeven een register in te richten voor de registratie van de biobrandstoffen. Dit om het huidige systeem, waarbij individuele bedrijven een zogeheten biobrandstoffenbalans indienen, verder te kunnen optimaliseren. De eerder genoemde interne herbe-zinning heeft uitgewezen dat ook rond het register een forse vereenvou-diging mogelijk is. De komende maanden zal meer in detail blijken op welke wijze de informatiestroom het beste gekanaliseerd kan worden en welk tijdspad daarbij geldt. Dit overigens zonder het oorspronkelijk oogmerk te verliezen: de invulling van jaarverplichtingen van bedrijven die brandstoffen op markt brengen door aantoonbaar duurzame biobrandstoffen of andere vormen van hernieuwbare energie. Ik ga er van uit dat er een slanker en efficiënter systeem gerealiseerd kan worden dan ik eerder voor ogen had, dat ook makkelijker bruikbaar zal zijn voor bedrijven. Bij

een uiteindelijke beslissing daarover wil ik in ieder geval het bedrijfsleven betrekken. Ik zal u daarover medio 2012 nader informeren en daarbij tevens een definitief tijdpad presenteren.

De vereenvoudigingen, die ik voornemens ben door te voeren, hebben betrekking op de volgende elementen:

- Het, vanaf begin 2015, niet langer hanteren van een afzonderlijke verplichting voor benzine en diesel. Bij dit zogeheten tussenschot geldt dat voor op de markt gebrachte benzine minimaal 3,5 procent duurzame biobenzine op de markt gebracht moet worden en dat voor diesel minimaal 3,5 procent biodiesel op de markt gebracht moet worden. Dit als onderdeel van de generieke jaarverplichting (4,25% in 2011, opklimmend naar 5,5% in 2014). Omdat de generieke jaarverplichting stijgt maar het tussenschot constant blijft, beperkt dit de betekenis van het tussenschot naarmate de tijd vordert. Ik overweeg om het tussenschot te laten vervallen. Een belangrijk punt bij mijn overweging is dat het laten vervallen van het tussenschot de administratieve lasten en uitvoeringskosten beperkt.
- Op de brandstofleveranciers aan het vervoer rust, naast de verplichting uit de Europese Richtlijn hernieuwbare energie, ook een verplichting voortkomend uit de Richtlijn brandstofkwaliteit. Daarbij gaat het om het verminderen van de broeikasgasemissie over de levenscyclus van geleverde motorbrandstoffen. Dit voor het totaal van brandstoffen van zowel fossiele als van niet-fossiele oorsprong. De Richtlijn brandstofkwaliteit stelt dat een vermindering van 6% dient te zijn gerealiseerd in 2020 en dat er zo geleidelijk mogelijk naar dat 2020-doel toegewerkt moet worden. Voorts worden in die Richtlijn tussendoelen van 2% in 2014 en 4% in 2017 gesuggereerd. Ik heb die suggestie overgenomen in het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging¹.

Verwacht kan worden dat de reductie vooral ingevuld zal worden met de inzet van biobrandstoffen op basis van de Richtlijn hernieuwbare energie. Die jaarverplichting leidt tot een hogere inzet van biobrandstoffen dan de reductieverplichting die volgt uit het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging. Met de oplopende jaarverplichting wordt ook voldaan aan de eis uit de Richtlijn brandstofkwaliteit dat zo geleidelijk mogelijk naar het 2020-doel wordt toegewerkt. Het tussendoel van 2% in 2014 heeft daarom geen toegevoegde waarde, maar leidt in de praktijk wel tot extra administratieve lasten. Tevens zou het tussendoel van 2% in 2014 een forse inspanning vragen van de brandstofleveranciers aan de binnenvaart, terwijl bij het Besluit hernieuwbare energie vervoer besloten is om aan die bedrijven geen verplichting op te leggen, zolang België dit ook niet doet. Dit om een ongelijk speelveld te vermijden. Ik ben daarom voornemens de dubbeling in de regelgeving weg te nemen en met een wijziging van het besluit Brandstoffen luchtverontreiniging het tussendoel van 2% in 2014 te laten vervallen. Bij een latere gelegenheid zal ik bekijken of – op grond van dezelfde overwegingen – ook het tussendoel voor 2017 kan vervallen. Dit laat onverlet dat ik in overleg ben met België om de brandstoflevering aan de binnenvaart onder de verplichtingen te brengen. Mijn streven zal erop gericht zijn om met betrekking tot de motorbrandstoffen met één verplichting invulling te geven aan zowel de Richtlijn hernieuwbare energie als aan de Richtlijn brandstofkwaliteit.

Stand van zaken EU Richtlijn brandstofkwaliteit

De EU streeft ernaar de broeikasgasintensiteit van motorbrandstof over de hele keten van productie tot gebruik te reduceren. Dat is in 2009 vastgelegd in de Richtlijn brandstofkwaliteit (2009/30/EG). Aan deze Richtlijn moeten nog uitvoeringsbepalingen worden toegevoegd.

¹ Besluit brandstoffen luchtverontreiniging, Staatsblad 2011, nr. 192.

Stand van zaken vaststelling van een broeikasgaswaarde voor teerzandolie

Recent heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor dergelijke uitvoeringsbepalingen. In het voorstel wordt, conform de bedoeling van de Richtlijn brandstofkwaliteit, onderscheid gemaakt tussen brandstof uit traditioneel gewonnen ruwe olie en brandstof met een hogere broeikasgasintensiteit. Brandstof uit teerzandolie behoort tot deze laatste categorie en wordt zodoende minder aantrekkelijk voor verkoop op de Europese markt. Teerzandolie wordt vooral gewonnen in Canada met vrijwel uitsluitend bestemming Amerikaanse markt.

Inmiddels heeft een eerste bespreking van het commissievoorstel plaatsgevonden, zonder dat dat tot overeenstemming heeft geleid. In de discussie werd vooral ingegaan op de uitvoerbaarheid, de administratieve lasten en de gevolgen voor de Europese economie en de raffinaderijen in het bijzonder.

Er wordt nu gezocht naar alternatieven. De Europese Commissie streeft naar stemming over de uitvoeringsbepalingen in januari 2012.

Hoe verhoudt het commissievoorstel zich tot de Nederlandse regelgeving?

Ik heb de richtlijn Brandstofkwaliteit al in april 2011 in nationale regelgeving omgezet, vooruitlopend op de publicatie van uitvoeringsbepalingen door de Europese Commissie. De Nederlandse regelgeving kent eenzelfde categorisering naar broeikasgasintensiteit als het commissievoorstel.

De ervaring tot dusver in Nederland leert dat de uitvoerbaarheid in de huidige vorm lastig is en tot hoge administratieve lasten leidt. Dit is voor mij, zoals eerder aangegeven, aanleiding om de rapportage in het kader van de uitvoering van de Richtlijn brandstofkwaliteit sterk te vereenvoudigen.

Nederlandse inzet

Nederland heeft in 2009 ingestemd met de Richtlijn brandstofkwaliteit en hecht belang aan de doelstelling dat de broeikasgasintensiteit van motorbrandstof tot 2020 met 6% afneemt. Dit moet in de uitwerking van de Richtlijn centraal staan. Nederland denkt nu constructief mee om te komen tot goede uitvoeringsbepalingen.

De vereenvoudigingen die ik in de Nederlandse regelgeving zal doorvoeren, zouden ook tot sterke vermindering van de administratieve lasten ten gevolge van de uitvoeringsbepalingen van de Richtlijn brandstofkwaliteit leiden. Nederland heeft dit voorstel dan ook aan de Europese Commissie kenbaar gemaakt.

Ik ben van mening dat dit voorstel veel bezwaren kan wegnemen. Brandstoffen met een hogere broeikasgasintensiteit blijven – op nationaal niveau – zichtbaar, maar zonder negatieve consequenties voor de energiezekerheid of de relatie met Canada. De administratieve lasten nemen af, zonder buiten de ruimte van de Richtlijn brandstofkwaliteit te komen. En het belangrijkste element, de reductiedoelstelling voor de broeikasgasintensiteit van motorbrandstoffen, blijft intact.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma