

Vergaderjaar 2011–2012

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020

Nr. 18

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 25 april 2012

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu over de brief van 9 maart 2012 over uitvoering van de motie-Leegte c.s. inzake de zogenaamde tweede generatie biobrandstoffen en over uitvoering van de motie-van der Werf c.s. inzake pilotprojecten (Kamerstuk 32 813, nr. 17). De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 24 april 2012. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Snijder-Hazelhoff

De griffier van de commissie,
Sneep

1

In hoeverre hebt u bruikbare instrumenten tot uw beschikking om een goed onderscheid te kunnen maken tussen tweede en derde generatie biobrandstoffen?

Er is geen officiële definitie van tweede en derde generatie biobrandstoffen. In de praktijk verstaat men onder tweede generatie biobrandstoffen hernieuwbare brandstoffen die niet gemaakt zijn van voedselgewassen en waar voor de productie geen landbouwareaal gebruikt wordt. Onder derde generatie wordt over het algemeen verstaan biobrandstoffen, gemaakt van algen of bacteriën. De laatstgenoemde bevinden zich nog in de fase van onderzoek en zijn commercieel niet beschikbaar.

2

Hoe definieert u de term «duurzaamheid» en in hoeverre komt dit overeen met de definitie van de Europese Commissie zoals gehanteerd in richtlijn 2009/28/EG?

Voor wat betreft de beoordeling van biobrandstoffen hanteer ik de duurzaamheidscriteria van de Richtlijn hernieuwbare energie (2009/28/EG).

3

Vallen overwegingen voor bijmenging met tweede generatie biobrandstof in plaats van de eerste generatie biobrandstof niet juist onder internationale armoedebestrijding en zelfredzaamheid van lokale gemeenschappen, en daarmee buiten de reikwijdte van de duurzaamheidscriteria zoals opgesteld in de Europese Richtlijn?

In de Richtlijn hernieuwbare energie staan duurzaamheidscriteria opgenomen die betrekking hebben op de broeikasgasbalans, de koolstofvoorraden en de biodiversiteit. De criteria armoedebestrijding en zelfredzaamheid van lokale gemeenschappen vallen daarbuiten.

4

Acht de regering het onderscheid tussen eerste en tweede generatie biobrandstoffen zoals omschreven in de Europese Richtlijn voldoende bruikbaar en toepasbaar in de praktijk?

Ja, ik acht het onderscheid tussen enkeltellende en dubbeltellende biobrandstoffen voldoende bruikbaar en toepasbaar in de praktijk. Nederland geeft in het «Verificatieprotocol dubbeltelling» aan hoe kan worden aangetoond dat bepaalde biobrandstoffen mogen dubbeltellen. De richtlijn specificereert niet wat een afval en een residu is. Dit is aan lidstaten zelf om te bepalen. Hierdoor ontstaan verschillende interpretaties over biobrandstoffen die dubbel mogen tellen voor de bijmengverplichting. Nederland is groot voorstander van een geharmoniseerde implementatie en is betrokken bij diverse Europese werkgroepen die zich hiervoor inzetten.

5

Hoe wordt er in het beleid rekening mee gehouden dat de verschillende gradaties van duurzaamheid (zogenaamde eerste, tweede en derde generatie brandstof) die worden toegepast op biobrandstoffen ook van toepassing zijn op fossiele brandstoffen?

De indeling naar eerste, tweede en derde generatie, zoals voor biobrandstoffen doorgaans wordt gebruikt, is voor fossiele brandstoffen geen bruikbaar onderscheid. Voor biobrandstoffen verschilt eerste en tweede

generatie vooral op het aspect «concurrentie met voedselvoorziening». Voor fossiele brandstoffen speelt concurrentie met de voedselvoorziening niet.

6

Welke twijfels over juridische haalbaarheid zijn er precies? Is vooraf te toetsen of deze weggenomen kunnen worden? Zo nee, waarom niet?

Bij de voorbereiding van mijn standpunt heb ik de Europese Commissie ambtelijk om een reactie gevraagd. De Europese Commissie stelt zich ambtelijk op het standpunt dat een specifieke verplichting voor een aandeel dubbeltellende biobrandstoffen in principe mogelijk is, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Eén van de voorwaarde is dat zo'n verplichting niet strijdig mag zijn met het achtste lid van artikel 17 van de Richtlijn hernieuwbare energie.

Volgens dit lid mogen lidstaten in hun nationale regelgeving geen biobrandstoffen weigeren die voldoen aan de duurzaamheidscriteria van artikel 17 om mee te laten tellen voor een verplichting voor brandstofleveranciers om biobrandstoffen op de markt te brengen. Artikel 17 van de richtlijn is namelijk gebaseerd op artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dat het stellen van verdergaande eisen niet toestaat.

De beweegredenen van de motie Leegte c.s. voor het opleggen van een separate doelstelling voor dubbeltellende biobrandstoffen is dat de uw Kamer zo snel mogelijk af wil van de zogenaamde eerste generatie biobrandstoffen. Echter ook eerste generatie biobrandstoffen voldoen aan de duurzaamheidscriteria van artikel 17. De richtlijn verplicht mij om die mee te laten tellen voor de eerdergenoemde verplichting. Daarom heb ik geconcludeerd dat het opleggen van een separate doelstelling voor dubbeltellende biobrandstoffen strijdig is met de richtlijn.

Verder verwijst de Commissie daarbij naar een eerder antwoord aan de Deense regering en voegt daaraan toe dat aan het standpunt geen rechten mogen worden ontleend. Het geven van een juridisch bindende interpretatie van de Richtlijn hernieuwbare energie is voorbehouden aan het Europese Hof van Justitie. Gezien de tijdsduur die gemoeid gaat deze adviesaanvraag en het in de motie Leegte c.s. genoemde tijdsbestek is het Europese Hof van Justitie niet om een reactie gevraagd.

7

Hebt u uw conclusie dat het uit juridisch oogpunt te riskant is een specifieke verplichting in te voeren voor een aandeel tweede generatie biobrandstoffen, ter beoordeling voorgelegd aan de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie? Zo ja, welke reactie heeft u gekregen?

Zie het antwoord op vraag 6.

8

Hebt u concrete voorbeelden op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat de extra eis in de motie Leegte c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 4) voor invulling van de groei met tweede generatie biobrandstoffen zal leiden tot een veroordeling door de Europese Commissie?

Nee, er zijn naar mijn weten geen lidstaten die een aanvullende eis voor dubbeltellende biobrandstoffen in hun regelgeving hebben opgenomen of overwogen.

9

Welke argumenten werden door de Commissie genoemd in de brief van de Europese Commissie aan de Deense regering, en waarom is deze argumentatie niet van toepassing op de Nederlandse situatie?

Zie het antwoord op vraag 6.

10

Kunt u een overzicht geven van de huidige volumes eerste en tweede generatie (dubbeltellende) biobrandstoffen in de benzine en diesel bijmenging?

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) verwerkt momenteel de gegevens van het handelsjaar 2011 tot de rapportage «Hernieuwbare Energie Vervoer 2011». In deze rapportage staan de volumes van iedere soort geleverde brandstof of energie, onder vermelding van de aard van de verschillende grondstoffen, de herkomst van de grondstoffen en de gehanteerde duurzaamheidsystemen. Een overzicht van enkeltellende en dubbeltellende biobrandstoffen is onderdeel van deze rapportage. Ik zal uw Kamer deze rapportage voor de zomer toezenden.

11

Welk percentage dubbeltellende (tweede generatie) biobrandstoffen verwacht u dat zal worden bijgemengd op basis van uw brief?

Zoals ik in mijn brief van 9 maart jl. heb aangegeven omarm ik het aanbod van het Rotterdam Climate Initiative om op een verantwoorde manier de transitie van eerste naar tweede generatie biobrandstoffen mogelijk te maken. Ik verwacht dat dit initiatief ook inzicht zal geven in het percentage dubbeltellende brandstoffen.

12

Welke partners van het Rotterdam Climate Initiative worden precies bedoeld?

Partners vanuit het Rotterdam Climate Initiative zijn DCMR Milieudienst Rijnmond, gemeente Rotterdam, Havenbedrijf Rotterdam N.V. en Deltalinqs.

13

Worden ook andere bedrijven geraadpleegd / betrokken bij dit proces? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Bij dit proces worden ondermeer ook de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (CDB) en de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Biobrandstoffen betrokken. Daarnaast heb ik Rotterdam Climate Initiative meegegeven dat het wenselijk is dat hun voorstel kan rekenen op brede steun bij alle belanghebbende partijen en uw Kamer.

14

Aan welke maatregelen op Rijksniveau denkt u als het gaat om het uitwerken van het voorstel van het Rotterdam Climate Initiative om de overgang van eerste naar tweede generatie biobrandstoffen te maken?

Daarvoor dient eerst het voorstel van het Rotterdam Climate Initiative te worden afgewacht. Zij zijn dat momenteel aan het opstellen met betrokken partijen en voornemens om het voorstel binnenkort aan mijn ministerie voor te leggen.

15

Welke toezeggingen zijn er ontvangen van het Rotterdam Climate Initiative?

De brief die ik op 1 februari 2012 heb ontvangen is als bijlage toegevoegd.

16

In hoeverre kan op basis van de toezeggingen worden gesteld dat het voorstel van de Rotterdam Climate Initiative toereikend zal zijn?

Zie het antwoord op vragen 14 en 15.

17

Hoe schat u de financiële risico's in?

Voor de inschatting van de financiële risico's verwijs ik naar de antwoorden bij vragen 14, 27 en 32.

18

Is in de brief het advies van de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (commissie Corbey) van 16 maart meegenomen? Zo nee waarom niet?

Nee, de brief van de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (CDB) van 16 maart 2012 is een reactie op mijn brief van 9 maart 2012 over de uitvoering van de moties Leegte c.s. en Van der Werf c.s. Er zal binnenkort overleg plaatsvinden met de voorzitter van CDB (mevrouw Corbey).

19

Is de door de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (commissie Corbey) genoemde uitsluiting van eerste generatie biodiesel een mogelijkheid? Zo nee waarom niet?

In de brief van de CDB wordt niet gesproken over uitsluiting van eerste generatie biodiesel.

20

Is het mogelijk om eisen op gebied van innovatie te stellen, zodat daarmee de facto duurzame (tweede generatie) biobrandstoffen worden gestimuleerd?

De dubbeltelling is een sterk instrument om innovatie te stimuleren en heeft er al voor gezorgd dat in Nederland veel betere biobrandstoffen op de markt zijn gekomen.

21

In hoeverre wordt de in de Voortgangsrapportage energie uit hernieuwbare bronnen in Nederland 2009–2010 (Kamerstuk 32 357, nr. 34) genoemde stijging van de productie van biobrandstoffen veroorzaakt door toenemende innovatie van tweede generatie biobrandstoffen? En welk aandeel komt voor rekening van toenemend gebruik en import van Used Cooking Oil?

Vanaf 2009 wordt de inzet van betere biobrandstoffen gestimuleerd. Deze biobrandstoffen mogen worden dubbelgeteld voor het behalen van de Nederlandse jaardoelstelling. In de «Voortgangsrapportage energie uit hernieuwbare bronnen in Nederland 2009–2010» is te lezen dat het volume van de in Nederland geproduceerde biodiesel en bio-ethanol is gestegen. Deze stijging wordt grotendeels toegeschreven aan de stimulering van de hierboven genoemde biobrandstoffen. Op basis van de vrijwillige «Rapportage duurzaamheid biobrandstoffen 2010» is het beeld dat ruim de helft van de biodiesel wordt geproduceerd uit Used Cooking Oils (UCO) en mengsels hiervan met tall olie of dierlijk vet.

Vanaf 2011 dienen bedrijven te rapporteren over aard en herkomst van de verschillende grondstoffen en de gehanteerde duurzaamheidssystemen. Dit betekent dat er in de rapportage over het handelsjaar 2011 een beter beeld over het gebruik van UCO gegeven kan worden. Zoals ik in het antwoord op vraag 10 aangaf, zal ik dit rapport voor de zomer toesturen.

22

Wat is de oorzaak van het feit dat in de Voortgangsrapportage energie uit hernieuwbare bronnen in Nederland 2009–2010 (Kamerstuk 32 357, nr. 34) staat vermeld dat het aandeel geïmporteerde biobrandstoffen niet bekend is?

De nationale regelgeving, die bedrijven verplicht om jaarlijks te rapporteren over de aard, herkomst en duurzaamheidskenmerken, is in 2011 in werking getreden. Dit verklaart waarom in de «Voortgangsrapportage energie uit hernieuwbare bronnen in Nederland 2009–2010» deze informatie nog niet is opgenomen.

23

Indien biobrandstoffen die voldoen aan de duurzaamheidseisen zoals genoemd in de Renewable Energy Directive (RED), meetellen voor de nationale transportdoelstelling van 10%, ziet u dan belemmeringen voor een subdoel voor dubbel tellende biobrandstoffen binnen de bijmengverplichting?

Zoals ik in antwoord op vraag 6 heb aangegeven is het opnemen van een subdoel voor dubbel tellende biobrandstoffen omwille van de duurzaamheid in strijd met de Richtlijn hernieuwbare energie.

24

In hoeverre overlappen de doelstellingen uit het «Besluit hernieuwbare energie vervoer» en het «Besluit brandstoffen luchtverontreiniging» elkaar als het gaat om de inzet van biobrandstoffen? In hoeverre draagt de eerstgenoemde bij aan de realisatie van de laatste of kan de realisatie van beide besluiten elkaar tegenwerken? Welke rol speelt de dubbel telling van biobrandstoffen van de tweede generatie daarbij? Hoelang zal de dubbel telling blijven bestaan?

Een belangrijke reden voor de bijmengverplichting van duurzame biobrandstoffen en andere vormen van hernieuwbare energie op grond van de Richtlijn hernieuwbare energie (het vervoersdeel is in Nederland geïmplementeerd in het Besluit hernieuwbare energie vervoer) is de reductie van emissies van broeikasgassen. Die reductie wordt ook nagestreefd vanuit de Richtlijn brandstofkwaliteit (in Nederland geïmplementeerd in het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging). In zoverre overlappen de doelstellingen uit beide richtlijnen elkaar. Bij 10% bijmenging van biobrandstoffen en andere vormen van hernieuwbare energie in 2020 op grond van de Richtlijn hernieuwbare energie wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de 6% reductie van broeikasgasemissie in 2020 op grond van de Richtlijn brandstofkwaliteit. Indien in 2020 een groot deel van de bijmenging wordt ingevuld door dubbel tellende biobrandstoffen, zullen er aanvullende maatregelen getroffen moeten worden om te komen tot 6% reductie van de broeikasgasemissie. De dubbel telling ligt vast in Europese regelgeving. Ik heb geen signalen ontvangen dat dubbel telling zal worden afgeschaft.

25

Op welke wijze wordt elektrisch vervoer meegenomen in de uitvoering van de Richtlijn Brandstofkwaliteit? Wordt ook deze vorm van transport

gezien als hernieuwbaar en mag deze meetellen in de totalen van Nederland?

Voor het behalen van de CO₂-reductiedoelstelling uit de Richtlijn brandstofkwaliteit speelt elektrisch wegverkeer een rol, mits de elektriciteit opgewekt is uit hernieuwbare bronnen. Voor het behalen van de doelstelling onder de Richtlijn hernieuwbare energie telt de inzet van elektrisch wegverkeer met een factor van 2,5 mee. Elektriciteit dat naar het spoor gaat telt niet mee.

26

Kan, in plaats van duurzaamheidseisen, de eis van voedselzekerheid gesteld worden als reden voor het verplichtstellen van de tweede generatie?

Nee. De duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen uit de Richtlijn hernieuwbare energie zijn Europees bindende criteria die niet nationaal door een lidstaat mogen worden aangepast. Dit betekent dan ook dat de eis van voedselzekerheid niet in plaats van de nu geldende duurzaamheidscriteria mag worden opgenomen. Voedselzekerheid is op het terrein van duurzaamheid wel als rapportageverplichting in de richtlijn opgenomen, maar mag niet als wettelijk bindende eis worden opgenomen.

27

Op basis van welke cijfers acht de regering het nodig dat maatregelen langzamer moeten worden ingevoerd zodat de markt de gelegenheid heeft om te wennen aan de versnelling?

Ik wil de markt gelegenheid geven om te kunnen anticiperen en voorbereidingen te kunnen treffen bij wijzigende marktomstandigheden, zoals de verhoging van de bijmengverplichting. Pas op 9 maart 2012 is deze verhoging aangekondigd en die zal pas op zijn vroegst per 1 juli 2012 juridisch kunnen worden voorgeschreven door wijziging van het Besluit hernieuwbare energie vervoer. Daarom zie ik 2012 als een overgangsjaar waarin de versnelling van de verhoging van het bijmengpercentage lager is dan de daaropvolgende jaren.

28

Hoe kijkt u er nu tegen aan dat de onvoldoende beschikbaarheid van tweede generatie biobrandstoffen een probleem is voor het verhogen van de groei van biobrandstoffen? Heeft het stopzetten van de dubbel telling van «categorie III dierlijk vet» gevolgen voor de inzet van (extra) biobrandstoffen?

Producenten van biobrandstoffen hebben aangegeven dat er in potentie voldoende betere biobrandstoffen beschikbaar zijn om het extra aandeel van de hogere bijmengverplichting te kunnen invullen. Ik hoop hier meer inzicht in te krijgen via RCI. Het stopzetten van de dubbel telling van «categorie III dierlijk vet» heeft inderdaad beperkte gevolgen voor het volume aan beschikbare grondstoffen voor geavanceerde biobrandstoffen. Dierlijk vet van de derde categorie is geen afval en derhalve zag ik mij genoodzaakt om vanaf januari 2013 de dubbel telling daarvan niet langer toe te staan. De gevolgen zijn beperkt omdat het om kleine hoeveelheden gaat.

29

Kunt u inzicht geven in de besteding van het budget aan de projecten onder het fonds Duurzame Biomassa Mondiaal en het programma

Duurzame Biomassa Import? Wat is de status van de projecten in deze programma's?

Het budget voor Duurzame Biomassa Import bedraagt € 7,5 miljoen en hiervoor worden 15 projecten uitgevoerd. Het budget voor Duurzame Biomassa Mondiaal bedraagt € 12,5 miljoen en daarvoor worden 26 projecten uitgevoerd. Alle projecten zijn in uitvoering en zullen halverwege 2013 worden afgerond. De resultaten zullen dit jaar en komende jaren beschikbaar komen. Nieuwe aanvragen onder deze programma's zijn niet meer mogelijk.

30

Speelt de Nederlandse overheid, naast de ondersteuning van een efficiënte en duurzame productie van biobrandstoffen, ook een rol bij de «land-use planning» bij onder andere de concessies voor palmolieplantages? Kan de Nederlandse overheid overheden van ontwikkelingslanden stimuleren om daarvoor gedegeneerde graslanden ter beschikking te stellen en gebeurt dat ook?

Nederland stimuleert de efficiëntere en duurzame productie van biobrandstoffen onder andere via subsidieprogramma's Biomassa Mondiaal en Biomassa Import, maar speelt geen rol bij het verlenen van concessies voor palmolieplantages. De Nederlandse overheid speelt geen directe rol bij «land-use planning» of ruimtelijke ordening in andere landen. Binnen de door Nederland ondersteunde programma's gericht op voedselzekerheid staat het duurzaam gebruik en beheer van ecosystemen centraal en is het streven erop gericht dat een verhoogde landbouwproductie op duurzame wijze gebruik maakt van beschikbare natuurlijke hulpbronnen. Nederland ondersteunt concreet in Indonesië kennisinstituten die onderzoek doen naar de rehabilitatie van graslanden en waarvan de uitkomsten onder de aandacht van de bevoegde autoriteiten worden gebracht. Productie van biobrandstoffen op gedegeneerde gronden wordt gestimuleerd, aangezien daarvoor een bonus van 29 gram CO₂-equivalent per MJ kan worden toegekend

31

Wordt in het programma Duurzame Biomassa Import ook gekeken naar de mogelijkheid om de verwerking tot energieproducten in het land van herkomst te laten plaatsvinden (bijvoorbeeld de productie van pellets)? Wat is op dit terrein de trend?

Ja. Binnen het programma Duurzame Biomassa Import richten de meeste projecten zich op de verwerking van de energieproducten in het land van herkomst.

32

Wat voor gevolgen heeft de motie Leegte c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 4) voor de hoogte van de brandstofprijzen aan de benzinepomp?

Eén procent bijmenging van biobrandstof komt ten hoogste neer op 0,3 cent per liter. Dit bedrag hangt af van het prijsverschil tussen fossiele brandstoffen en biobrandstoffen.

33

Is het bekend of de motoren van alle huidige auto's geschikt zijn voor de bijmenging van 10% biobrandstof en voor duurzame biobrandstoffen van de tweede generatie?

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen diesel en benzine. Alle auto's kunnen op diesel rijden waar ten hoogste 7% biodiesel is

bijgemengd. Tot dat percentage is er sprake van «diesel». Een hogere bijmenging kan voor een deel van de dieselveertuigen een probleem vormen. HVO (Hydrotreated Vegetable Oil) kan nagenoeg onbeperkt aan diesel worden toegevoegd.

Alle benzineauto's kunnen op een mengsel van 95% benzine en ten hoogste 5% ethanol rijden. Tot dat percentage is er sprake van «euro 95». Een bijmengpercentage tot maximaal 10% vormt voor meer dan 90% van de benzineauto's die nu zijn toegelaten geen probleem. Voor een beperkte groep voertuigen (met name auto's van voor bouwjaar 2000) is een percentage van 10% ethanol (E10) echter wel een probleem. Het is de verwachting dat in Nederland in 2014 E10 op de markt zal komen. Gezien de ervaringen in Duitsland bij de introductie van deze brandstof is het noodzakelijk de introductie goed voor te bereiden en te begeleiden. Een goede communicatiestrategie is nodig om verwarring van de consument aan de pomp te doen voorkomen. Hiertoe is een werkgroep onder leiding van het ministerie van IenM opgericht waarbij alle belanghebbenden zijn betrokken. Voor de geschiktheid in auto's maakt het overigens niet uit van welke generatie de biobrandstof gemaakt is.