

Vergaderjaar 2011–2012

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020

Nr. 21

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2012

Met deze brief geef ik uitvoering aan de toezeggingen op het terrein van de biobrandstoffen die ik tijdens het algemeen overleg Afval en grondstoffen van 7 juni 2012 heb gedaan.

Om mogelijke begripsverwarring te voorkomen zal ik in deze brief niet spreken van eerste en tweede generatie biobrandstoffen maar van enkel- en dubbeltellende biobrandstoffen.¹

Tijdens het algemeen overleg op 7 juni hebben de meeste partijen uitgesproken dat de versnelling van het groeipad gekoppeld moet zijn aan de garantie dat de verhoging van de jaarverplichting uitsluitend wordt ingevuld met dubbeltellende biobrandstoffen. Eerder heb ik zowel schriftelijk als mondeling aangegeven dat ik hiervoor geen (juridische) mogelijkheden zie, omdat hierdoor op nationaal niveau aanvullende duurzaamheidscriteria worden gesteld. Ik heb de landsadvocaat om zijn oordeel op dit punt gevraagd.

De landsadvocaat bevestigt mijn eerdere mededeling aan uw Kamer hierover, namelijk dat een verplichting om de jaarverplichting volledig of gedeeltelijk in te vullen met dubbeltellende biobrandstoffen strijdig is met artikel 17, lid 8 van de Richtlijn hernieuwbare energie. De landsadvocaat concludeert dat ten algemene geldt dat biobrandstoffen die voldoen aan de Europees geharmoniseerde duurzaamheidscriteria in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling of brandstofleveranciers hun jaarverplichting naleven. Dergelijke biobrandstoffen mogen niet worden geweigerd vanwege andere duurzaamheidsredenen.

Het naast me neer leggen van het oordeel van de landsadvocaat kan financiële gevolgen hebben. De Europese Commissie kan op eigen initiatief of naar aanleiding van een klacht van een marktpartij een

¹ Deze begrippen hebben betekenis gekregen door artikel 21, tweede lid, van de Richtlijn hernieuwbare energie en meer in het bijzonder door artikel 16, eerste lid, van de Regeling hernieuwbare energie vervoer. Dubbeltellende biobrandstoffen zijn geproduceerd uit afval, residuen, non-food cellulosemateriaal en lignocellulosisch materiaal waarvoor geen alternatieve toepassing bestaat of waarvan een bedrijf aan de hand van een marktonderzoek aantoonbaar geen afzetmogelijkheden voor zijn. Ze mogen administratief dubbel tellen bij de vaststelling of een bedrijf voldoet aan zijn jaarverplichting.

zogenaamde inbreukprocedure starten. Een dergelijke procedure kan eindigen in een boete van circa 4 miljoen euro en een vergelijkbare dwangsom voor Nederland wegens het niet nakomen van Europeesrechtelijke verplichtingen. Daarnaast kunnen marktpartijen een schadeclaim indienen wegens het opleggen van een onrechtmatige verplichting en de kosten die daaruit voortvloeien. De kans van slagen van een schadeclaim en de hoogte van een eventuele schadevergoeding is op voorhand lastig in te schatten.

Op dit moment loopt de procedure om het beleid te verankeren in de regelgeving. Daarvoor moet het Besluit hernieuwbare energie vervoer worden gewijzigd. Op 7 juni heeft u ermee ingestemd dat het besluit voor advies wordt voorgelegd aan de Raad van State. Op zijn vroegst kan het besluit op 1 oktober 2012 worden gepubliceerd. Mede door de lopende (juridische) discussie over de condities waaronder de versnelde verhoging naar 2016 kan worden ingevuld, bereiken mij meerdere signalen dat de marktpartijen waarvoor de jaarverplichting geldt in grote onzekerheid verkeren. In het besef dat een goed functionerende markt om vaste verandermomenten en tevens vroegtijdige en langlopende duidelijkheid vraagt, heb ik op 7 juni aangegeven dat ik het Besluit hernieuwbare energie vervoer pas op 1 januari 2013 in werking zal laten treden. Dit komt er de facto op neer dat voor het kalenderjaar 2012 de jaarverplichting 4,5% bedraagt.

Daarnaast heeft u tijdens het algemeen overleg van 7 juni om een reactie gevraagd op de brief die ik op 16 maart 2012 van de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (commissie Corbey) heb ontvangen over de «duurzame verhoging van de bijmengverplichting». Kern van deze brief is dat een overgrote meerderheid van de commissie nog steeds geen voorstander is van een versnelling van het groeipad of een terugkeer naar het oude groeipad zoals dat gold tot 2008. Er wordt geadviseerd om de evaluatie van de Richtlijn hernieuwbare energie in 2014 af te wachten.

De Commissie Corbey adviseert mij om deze versnelling in te vullen met dubbeltellende biobrandstoffen. Hiertoe doet zij een aantal handreikingen, zoals convenanten of aanvullend beleid op terrein van aanbestedingen of accijnzen. Er wordt geadviseerd zodanig beleid te voeren dat er voorrang en voorkeur gegeven wordt aan biobrandstoffen met een hogere CO₂-reductie (inclusief ILUC). De commissie heeft aangekondigd op korte termijn hierover een advies te zullen opstellen.

Een ander belangrijk onderwerp dat raakt aan de duurzaamheid van biobrandstoffen is de algehele beschikbaarheid van biomassa. De behoefte aan biomassa wordt steeds groter en om hieraan te voldoen zal er ook biomassa van buiten Nederland en Europa geïmporteerd dienen te worden. Hierbij vind ik het van uitermate groot belang dat er geen verlies van ecosystemen, biodiversiteit en voedselvoorziening optreedt en er aandacht is voor de effecten op landgebruik, broeikasgasemissies en de lokale bevolking.

Zoals in de Hoofdlijnennotitie Biobased Economy (TK 32 637, nr. 32) staat aangegeven «speelt bij het bepalen van de duurzaamheid van biomassa naast een duurzame productie van biomassa ook de verdeling van de biomassa voor de verschillende toepassingen (voedsel, veevoer, chemie, meststof, energie, brandstoffen) een rol.» Er werd tijdens het algemeen overleg van 7 juni 2012 niet stilgestaan bij de vraag of er beschikbaarheid van dubbeltellende biobrandstoffen voldoende is om de Nederlandse markt te verduurzamen. Zoals ik hierboven aangeef is de hoeveelheid biomassa echter niet onbeperkt en wil ik naast de duurzaamheid ook de

verdeling voor de verschillende toepassingen niet uit het oog verliezen. De commissie Corbey heeft in haar eerdergenoemde brief aangegeven ook het beschikbaarheidsvraagstuk in haar advies mee te nemen.

Naast mijn gedane toezeggingen heeft de heer Leegte tijdens het algemeen overleg van 7 juni 2012 nog een aantal aanvullende vragen gesteld die ik hieronder zal beantwoorden.

«Waarom kunnen België, Frankrijk en Duitsland wel additionele eisen opleggen als het gaat om een verhoogd percentage van tweede generatie biobrandstoffen?»

In tegenstelling tot wat de vraag doet vermoeden heeft geen enkel land in de EU een separate doelstelling voor dubbel tellende biobrandstoffen ingevoerd. Sterker nog, op dit ogenblik zijn er slechts 8 lidstaten die de mogelijkheid van dubbel tellende biobrandstoffen überhaupt in hun regelgeving hebben opgenomen, waaronder België, Frankrijk en Duitsland. In de Franse regelgeving omtrent dubbel telling is echter juist een bovengrens voor dubbel tellende biobrandstoffen ingevoerd. Duitsland heeft een accijnsvrijstelling voor bio-ethanol uit lignocellulose, waar amper gebruikt van gemaakt wordt. De Duitse accijnsvoordelen voor pure plantaardige olie en andere biodiesel verdwijnen volgend jaar. Ook België heeft geen additionele eisen voor dubbel tellende biobrandstoffen.

De Richtlijn hernieuwbare energie verplicht lidstaten tot een keuze als het gaat om beleidsinstrumenten voor het behalen van de nationale doelstelling: fiscale stimulering (bijvoorbeeld accijnsvrijstelling) of een verplichting. Verreweg de meeste landen hebben voor het laatstgenoemde gekozen. Daarnaast mogen lidstaten additionele steunmaatregelen nemen om bepaalde biobrandstoffen te bevorderen die een hogere prijs hebben dan enkel tellende biobrandstoffen en daarnaast additionele voordelen bieden. Deze steun mag enkel van tijdelijke aard zijn en lidstaten mogen daarbij niet op grond van additionele duurzaamheidseisen enkel tellende biobrandstoffen weren bij het halen van door hen opgelegde verplichtingen.

«Kan de staatssecretaris onderzoeken, naar analogie van de dubbel telling, of de introductie van een forfaitaire ILUC factor een mogelijkheid biedt voor het vermijden van onwenselijke effecten door conventionele biobrandstoffen?»

De indirecte veranderingen van landgebruik (ILUC), die kunnen optreden als gevolg van extra ingebruikname van land voor de productie van biobrandstoffen, neem ik zeer serieus. Dergelijke veranderingen kunnen leiden tot extra broeikasgasemissies en aantasting van biodiversiteit. Het kabinetsstandpunt hierover is bekend: zowel directe als indirecte emissies moeten in de beoordeling van de broeikasgasprestatie van biobrandstoffen worden meegenomen middels een gewasspecifieke ILUC-factor.

Tijdens het algemeen overleg op 7 juni 2012 opperde de heer Leegte de introductie van een forfaitaire ILUC factor als mogelijkheid om onwenselijke effecten door conventionele biobrandstoffen te vermijden. Ik interpreteer het door de heer Leegte gebruikte begrip conventionele brandstof als enkel tellende biobrandstof. De introductie van zo'n factor staat echter om drie redenen haaks op het kabinetsbeleid. Ten eerste omvat het voorstel het treffen van een aanvullende nationale maatregel om de broeikasgasemissiereductie van biobrandstoffen te berekenen. Aan de regels die in de Richtlijn hernieuwbare energie hieromtrent zijn opgenomen wordt een aanvullende factor toegevoegd. Dit is strijdig met artikel 17, lid 8, van deze richtlijn, aangezien het wordt

gezien als een aanvullend duurzaamheidscriterium. Bovendien is zo'n factor in strijd met het bepaalde in artikel 17, lid 2 juncto artikel 19, lid 1, van de Richtlijn. Een ILUC-factor brengt namelijk in feite een correctie aan op de standaardwaarden voor de berekening van de broeikasgasemissie-reductie.

Ten tweede vind ik het ook belangrijk dat ILUC in Europees verband per gewas wordt geregeld. De verwachting is dat de Europese Commissie dit najaar hierover met een voorstel komt. Ook tussen enkeltellende biobrandstoffen bestaan onderlinge verschillen in broeikasgasemissiere-reductie. De ene biobrandstof heeft een veel hogere reductie dan de andere biobrandstof. Deze verschillende waarden zijn dan ook in de Richtlijn hernieuwbare energie opgenomen. Het opnemen van één factor voor al deze biobrandstoffen is daarom een te eenvoudige benadering van de complexe werkelijkheid en draagt niet bij aan het doel dat ik voor ogen heb: het terugdringen van emissies van broeikasgassen in Europa. Daarbij wil ik alle broeikasgasemissies, direct en indirect, deel uit laten maken van de berekening van de broeikasgasprestatie van deze biobrandstoffen. Ten derde streef ik bij de biobrandstoffenmarkt die sterk Europees georiënteerd is naar Europese harmonisatie. Het adagium is hier vooral Europees regelen wat Europees moet en geen nationale koppen.

«Kan de staatssecretaris toelichten of de overloop van bijmengpercentages tussen de jaren gelijk kan worden aan de overloop zoals die bestaat bij certificaten voor groene stroom?»

Vanuit mijn ministerie is er regelmatig contact met de (bio)brandstoffen-sector. Er zijn bij mijn geen signalen bekend dat de huidige mogelijkheid om van de geleverde biobrandstoffen in het voorgaande kalenderjaar maximaal 25% administratief mee te laten tellen in het volgende kalenderjaar tot problemen leidt. Daarbij is geen begrenzing opgenomen wanneer de biobrandstof is geproduceerd. Wel is als voorwaarde opgenomen dat de biobrandstof moet voldoen aan de duurzaamheidseisen die gelden voor het jaar waarin ze wordt meegeteld voor de jaarverplichting. Daarentegen kan een garantie van oorsprong voor duurzame elektriciteit slechts worden gebruikt binnen twaalf maanden na de einddatum van de productie van die duurzame elektriciteit waarvoor de garantie van oorsprong is geboekt. Ik zie geen op dit moment geen aanleiding om het huidige systeem op dit punt aan te passen.

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