

Vergaderjaar 2012–2013

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020

Nr. 48

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2013

Ik heb u het afgelopen jaar in diverse debatten en brieven gemeld dat ik mij inzet voor het gebruik van duurzame biobrandstoffen voor een duurzaam energiebeleid. Mijn biobrandstoffenbeleid rust op drie pijlers:

1. Inzet op een EU-kader voor biobrandstoffen, dat niet alleen bijdraagt aan klimaatmitigatie, maar die in de breedte duurzaam zijn;
2. stimuleren dat in Nederland zo snel mogelijk geavanceerde biobrandstoffen op de markt komen, met respect voor reeds gedane investeringen;
3. implementatie van de uitvoering en handhaving.

In deze brief schets ik u de voortgang op deze drie pijlers en meld ik u hoe ik invulling heb gegeven aan een aantal moties en toezeggingen, zoals de toezegging u voor het meireces te zullen informeren over de potentie van geavanceerde biobrandstoffen.

Pijler 1: inzet op een EU kader voor biobrandstoffen die niet alleen bijdragen aan klimaatmitigatie, maar die in den breedte duurzaam zijn.

Het ILUC (Indirecte Landgebruik Effecten)voorstel Europese Commissie

De Europese onderhandelingen over het wijzigingsvoorstel van de Richtlijn hernieuwbare energie en de Richtlijn brandstofkwaliteit zijn in volle gang. Zoals tijdens het AO Milieuraad door de leden Dik-Faber en Van Veldhoven gevraagd, schets ik hieronder de ontwikkelingen in het onderhandelingstraject.

Plafond voor conventionele biobrandstoffen

Vooralsnog lukt het de commissie helaas niet om een meerderheid te vinden voor het 5% plafond voor conventionele biobrandstoffen. Een aantal lidstaten wil zelfs een hoger plafond en heeft hierover een voorstel ingebracht in de Raadswerkgroep.

Nederland heeft aangegeven dat verhoging van het plafond niet acceptabel is.

Ik word daarin bevestigd door de impactanalyse die ik heb laten doen naar voorstel voor het 5%-plafond van de Commissie. De studie, die u bijgesloten bij deze brief kunt vinden, laat zien dat het 5%-plafond een goed evenwicht biedt tussen mitigatie van ILUC-risico's en recht doen aan reeds gedane investeringen vanuit de biobrandstoffensector.

Zoals ik in mijn brief van 14 januari jongstleden (Kamerstuk 32 813, nr. 23) reeds aangaf is het in Nederland kunnen invoeren van 5%-plafond voor conventionele biobrandstoffen afhankelijk van snelheid en uitkomsten van het besluitvormingsproces op Europees niveau. Ik zal dan ook de komende maanden onverminderd blijven inzetten op een plafond van 5% en op snelle besluitvorming. Mocht blijken dat hiervoor binnen Europa geen meerderheid te vinden is, dan zal ik u over de consequenties hiervan nader informeren en mijn route naar een duurzamer biobrandstoffenbeleid opnieuw uitstippelen.

Gewasspecifieke ILUC factoren

De inzet van Nederland in het onderhandelingstraject was in eerste instantie de invoering van gewasspecifieke ILUC-factoren per 1 januari 2014, omdat dit de discussies over een plafond voor de inzet van conventionele biobrandstoffen overbodig zou maken. Op deze manier wordt immers bij de beoordeling van biobrandstoffen naast directe emissies ook rekening gehouden met indirecte broeikasgasemissies. Ik voelde mij hierin ook gesteund door de motie van mevrouw van Tongeren¹.

In de Milieuraad van 21 maart 2013 bleek, gezien de zeer uiteenlopende reacties van lidstaten op voorstellen in deze richting, de kans op acceptatie van gewasspecifieke ILUC-factoren op korte termijn minimaal. Ik zal mij hard blijven maken voor afspraken over de implementatie van ILUC-factoren op langere termijn.

Bijdrage algemene doelstelling hernieuwbare energie

De doelstelling hernieuwbare energie in vervoer is een onderdeel van de overall doelstelling hernieuwbare energie van 16% in 2020. Het voorstel van de Commissie heeft negatieve consequenties voor het behalen van de overall doelstelling hernieuwbare energie. Dit komt doordat voor deze doelstelling alleen het volume biobrandstoffen telt. Het voorstel leidt tot een lager volume aan biobrandstoffen in 2020 omdat er meer meervoudig tellende biobrandstoffen voor de jaarverplichting ingezet gaat worden. Deze verminderde bijdrage zal voor 2020 door andere vormen van hernieuwbare energie ingevuld moeten worden en dat kan extra kosten met zich meebrengen. Volgens eerste berekeningen zijn deze extra kosten significant en bedragen enkele tientallen miljoenen euro per jaar.

Dit negatieve effect van het voorstel kan worden gemitigeerd door meervoudig tellende biobrandstoffen ook meervoudig te laten meetellen voor de overall doelstelling hernieuwbare energie. Dit wordt momenteel ook besproken in het onderhandelingstraject.

¹ Motie van Tongeren – Kamerstuk 32 813, nr. 29

Sociale impact Europees biobrandstoffenbeleid

Woensdag 27 maart 2013 heeft de Europese Commissie haar «Renewable Energy Progress Report» gepubliceerd. In dit rapport wordt de sociale impact van het biobrandstoffenbeleid belicht. Zoals ik heb toegezegd ontvangt u zo spoedig mogelijk een reactie van het kabinet op dit rapport. Bij deze reactie wil ik ook het advies van de Commissie Corbey over de sociale impact van het Europese biobrandstoffenbeleid betrekken, dat ik zeer recent heb ontvangen. Ik verwacht dat ik u na het meireces hierover per brief nader kan informeren.

Pijler 2: stimuleren dat in Nederland zo snel mogelijk geavanceerde biobrandstoffen op de markt komen, met respect voor reeds gedane investeringen.

Ik heb tijdens de recente debatten gemeld dat ik me actief zal inzetten om de marktintroductie van geavanceerde biobrandstoffen te stimuleren, maar ik wil ook oog houden voor conventionele biobrandstoffen die weinig indirecte emissies veroorzaken. De eerder genoemde Impact Assessment studie laat zien dat er rekening gehouden moet worden met tal van tegenstrijdige effecten en dat bijvoorbeeld een schijnbaar eenvoudige limiet op de inzet van conventionele biobrandstoffen ook onbedoelde gevolgen kan hebben. Zo worden bijvoorbeeld conventionele biobrandstoffen met een lage broeikasgas-emissie ook uitgesloten.

Na consultatie van NGO's en marktpartijen over stimulering van geavanceerde biobrandstoffen, zoals ook in de motie Dik-Faber werd gevraagd², heb ik besloten om een adviesaanvraag bij de Commissie Corbey in te dienen om mij te ondersteunen mijn ambitie in te vullen. In deze commissie werken marktpartijen, NGO's en de wetenschap gezamenlijk aan adviezen over het biobrandstoffen- en biomassabeleid. Het advies zal mij concrete handvatten moeten geven om met de Europese ontwikkelingen op de achtergrond, nationaal, op weg naar 2020, zoveel mogelijk het gebruik van de duurzaamste biobrandstoffen te realiseren.

Het Impact Assessment heeft ook een eerste verkenning gedaan naar de potentie van geavanceerde biobrandstoffen. Dit mede naar aanleiding van vragen van de heer Vos. De resultaten van deze verkenning zijn dat er in potentie voldoende geavanceerde biobrandstoffen beschikbaar zijn. In de adviesaanvraag aan de Commissie Corbey wordt dit onderwerp meegenomen.

ILUC mitigatie

Tijdens het AO Milieuraad heeft mevrouw Mulder gevraagd om de voor- en nadelen van conventionele biobrandstoffen in kaart te brengen. Dit is een belangrijke vraag want we moeten voorkomen dat de discussie over conventionele en geavanceerde biobrandstoffen wordt gevoerd met onvoldoende oog voor de nuances.

Ik wil hier wijzen op een tweetal studies die mede op mijn initiatief zijn gestart. Dat zijn de ILUC preventie studie van het Copernicus Instituut en de studie naar een biobrandstofproductie met laag ILUC risico uit een drietal afval en residuen in Europa door Ecofys.³

² Motie Dik-Faber – Kamerstuk 32 813, nr. 34

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het Copernicus Instituut richt zich met haar studie zowel op het ontwikkelen van een wetenschappelijke methodologie als ook op de vraag hoe dit uiteindelijk in beleid gereguleerd kan worden. Ik financier samen met de Commissie Corbey en het Rotterdam Climate Initiative deze studie. Het Ecofys onderzoek bouwt voort op de methodologie voor Low Indirect Impacts Biofuels (LIIB) die Ecofys, Wereld Natuur Fonds (WNF) en Round Table on Sustainable Biofuels (RSB) hebben ontwikkeld, en bekijkt hoeveel biobrandstoffen uit bepaalde afval en residuen, die tijdens hun productieproces geen tot weinig ILUC veroorzaken, in Europa geproduceerd kunnen worden. Dit onderzoek financier ik samen met de Duitse overheid en ik verwacht op korte termijn de eerste resultaten. Als deze studies zijn afgerond zal ik de resultaten daarvan en mijn conclusies ten aanzien van de mogelijkheden voor implementatie met u delen.

Pijler 3: implementatie van de uitvoering en handhaving.

Ministeriële Regeling Criteria Geavanceerde Biobrandstoffen

Eerder dit jaar heeft de heer Vos inzicht gevraagd in de duurzaamheidscriteria die gehanteerd worden voor geavanceerde biobrandstoffen⁴. Deze motie heb ik ondersteund en ik heb toen aangegeven in de Regeling hernieuwbare energie vervoer een lijst met materialen voor de productie van biobrandstoffen te zullen opnemen die voor dubbel telling in aanmerking komen. Deze lijst bevat afvalproducten en residuen waarmee het technisch mogelijk is om biobrandstof te produceren die niet concurreert met voedselproductie. Indien er een alternatieve toepassing bestaat, is er sprake van een co-product. Er kunnen verdringingseffecten optreden en deze biobrandstoffen mogen dus niet dubbel tellen. Bedrijven kunnen mij verzoeken om een bepaalde grondstof in de lijst op te nemen. Jaarlijks zal worden bezien of een aanpassing van de lijst nodig is. Ik streef ernaar de wijziging van de Regeling hernieuwbare energie vervoer aan het eind van de zomer te publiceren.

Register biobrandstoffen

Zoals ik een eerdere brief aan uw Kamer heb gemeld heeft de Nederlandse Emissie Autoriteit (NEa) opdracht gekregen een geautomatiseerd register in te richten voor de registratie van biobrandstoffen. Dit register voorziet in een belangrijke vereenvoudiging van de registratie van de inzet van hernieuwbare energiedragers voor vervoer. Tevens zal het een bijdrage leveren aan het verminderen van de fraudegevoeligheid. De vereenvoudiging wordt vooral gerealiseerd door de fysieke stroom van de biobrandstoffen en de administratieve stroom los te koppelen. Bedrijven die hernieuwbare energie ten behoeve van vervoer op de Nederlandse markt brengen kunnen de duurzaamheid bij de NEa registreren. Vergelijkbaar met het emissiehandelssysteem krijgen zij een rekening met daarop een tegoed dat overeenkomt met de hoeveelheid hernieuwbare energie die zij op de markt hebben gebracht. Het tegoed kan rechtstreeks of via een handelaar worden verkocht aan bedrijven die brandstoffen leveren ten behoeve van gebruik. De NEa schrijft de door koper en verkoper overeengekomen hoeveelheid van de rekening van de verkoper af en voegt dit toe aan het saldo van de koper.

De vereenvoudiging, met het oog op kostenreductie en het verminderen van de kans op fraude, resulteert in een systeem waarbij goed gemonitord kan worden welke soort biobrandstoffen op de Nederlandse markt worden gebracht en het aandeel hernieuwbare energie per leverancier

⁴ Motie Jan Vos – Kamerstuk 32 813, nr. 37

aan de vervoersmarkt wordt geleverd. Het voorziet niet in de mogelijkheid om per leverancier het aandeel conventionele en geavanceerde biobrandstoffen te rapporteren.

Ik heb het voornemen om nog voor de zomer van dit jaar een wetswijziging van de wet Milieubeheer welke ingebruikname van het register vanaf 2015 mogelijk maakt, voor advies naar de Raad van State te zenden. Na ontvangst van het advies zal ik u het voorstel voor de wetswijziging zo snel mogelijk sturen. Teneinde het beoogde moment van ingebruikname te kunnen realiseren streef ik ernaar de wetswijziging nog dit jaar aan de Kamer voor te leggen.

Certificeringssystemen

De duurzaamheid van biobrandstoffen wordt aangetoond door middel van certificeringssystemen, die door de Commissie zijn goedgekeurd. Meerdere lidstaten, waaronder Nederland, maken zich zorgen over het toezicht op de werkwijze deze systemen. Dit gebeurt nu alleen op papier. Over dit zorgpunt zal ik zowel richting de Commissie als richting de Raad actie ondernemen. Ik zal u hiervan op de hoogte houden.

Gebruikte frituurvetten

Ik wil u tenslotte informeren over ongewenste markteffecten die kunnen optreden bij de productie van dubbeltellende biodiesel, gemaakt van gebruikte frituurvetten. Op basis van de signalen over deze praktijken heeft onder mijn leiding een onderzoek op Europees niveau plaatsgevonden. Het Joint Research Centre van de Commissie heeft daarbij naar de marktsituatie van gebruikte frituurvetten en de chemische samenstelling van gebruikte frituurolie gekeken.

De conclusies van dit eerste onderzoek zijn helaas niet voldoende onderbouwd om beleidsconclusies uit te trekken. Ik zal mij actief inzetten voor het starten van vervolgonderzoek om in Europees verband een beter zicht op de situatie te krijgen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld