

Vergaderjaar 2013–2014

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020

Nr. 92

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2014

Met deze brief informeer ik u over een aantal moties en toezeggingen over het biobrandstoffenbeleid. Ik ga ook in op het advies van de Commissie Corbey¹ over de dubbeltellingregeling voor betere biobrandstoffen. Ik heb naar aanleiding van de motie Bisschop/Agnes Mulder² om dit advies gevraagd. In een aparte brief ontvangt u tevens de antwoorden op de gestelde vragen daaromtrent van de leden Bisschop (SGP) en Jan Vos (PvdA)³ (ingediend 12 maart 2014).

Ik informeer u voorts over het bereikte akkoord inzake de indirecte landgebruikseffecten van biobrandstoffen.

In deze brief sta ik verder stil bij een rapport van ActionAid over de situatie in Sierra Leone⁴ en de notitie van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW)⁵. Dit heb ik u toegezegd tijdens het AO biobrandstoffen van 11 september jl. Daarnaast geef ik antwoord op de vragen van het lid Leegte (VVD) over natte ethanol, die zijn gesteld tijdens het AO Energieraad van 4 december 2013.

Tevens sta ik nog stil bij een toezegging van mijn ambtsvoorganger, dhr. Atsma, tijdens het AO Binnenvaart van januari 2012. U hebt destijds met hem van gedachten gewisseld over de mogelijkheden die er zijn voor biobrandstof in de binnenvaartsector en om rode diesel budgetneutraal te vergroenen.

¹ «Advies over de dubbeltellingregeling voor betere biobrandstoffen», Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (28 februari 2014).

² Kamerstuk 32 813, nr.75.

³ Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2275)

⁴ http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/130904.broken_promises_final.pdf

⁵ Notitie ten behoeve van AO biobrandstoffen van 11 september «Wat de wetenschap zegt over biomassa en biobrandstof»

Algemeen beeld

Zoals u weet, zet ik mij sterk in voor een EU-kader voor biobrandstoffen dat niet alleen bijdraagt aan klimaatmitigatie, maar dat over de gehele linie duurzaam is. De omstandigheden in het Europese speelveld daaromtrent zijn momenteel met het recente Commissievoorstel voor een Klimaat- en Energiepakket 2030 niet rooskleurig. Over de reactie van het Kabinet op dit voorstel bent u op 7 februari⁶ van dit jaar geïnformeerd. Ik wil in deze brief nogmaals benadrukken dat ik teleurgesteld ben dat de Europese Commissie heeft voorgesteld de CO₂-reductiedoelstelling in de brandstofketen voor het wegtransport in de Brandstofkwaliteitsrichtlijn (FQD⁷) niet te continueren. Dit is onwenselijk omdat daarmee de stimulering van de ontwikkeling van ondermeer geavanceerde biobrandstoffen mogelijk verloren gaat. Dit hangt als een donderwolk boven de markt. Investerings in de ontwikkeling van geavanceerde biobrandstoffen komen hierdoor op het spel te staan. Het is voor Nederland in ieder geval van belang dat er in de discussies over het Klimaat- en Energiepakket in de EU aandacht blijft voor de noodzaak te sturen op CO₂-emissies in transportbrandstoffen. Op dit moment gaat alle aandacht uit naar de discussie over de overall 40% doelstelling. Maar weinig lidstaten vragen net als Nederland om het behoud van de doelstelling in de FQD. Ik ga hierover momenteel met andere lidstaten het gesprek aan en ik verken wat de opties zijn om sturing op brandstoffen op andere manieren voort te zetten. Dit gebeurt onder meer in de discussies die ik momenteel voer met partijen over de visie op een Duurzame Brandstofmix in het kader van het Energieakkoord. Biobrandstoffen zijn hier uitdrukkelijk onderwerp van gesprek.

Ondanks het moeilijke Europese speelveld ben ik druk aan de slag om actief de marktintroductie van geavanceerde biobrandstoffen in Nederland te stimuleren. Daarnaast houd ik oog voor conventionele biobrandstoffen die weinig indirecte emissies veroorzaken en respecteer ik reeds gedane investeringen.

Advies Commissie Corbey over dubbeltellingregeling betere biobrandstoffen

Bij een actieve stimulering van betere biobrandstoffen hoort een duwtje in de rug voor innovatieve ontwikkelingen. De dubbeltelling is momenteel het instrument voor een tijdelijke extra stimulans. Conform de eerder genoemde motie Bisschop/Agnes Mulder heb ik de Commissie Corbey gevraagd om mij te adviseren hoe ik in de toekomst geavanceerde biobrandstoffen door middel van dubbeltelling nog doeltreffender kan stimuleren. Met name heb ik de Commissie gevraagd zich te buigen over grondstoffen die in tabel 5 van de Ministeriële Regeling⁸ staan. Dat zijn grondstoffen waarvan niet op voorhand duidelijk is of ze wel of niet voor dubbeltelling in aanmerking komen. Deze grondstoffen kennen bijvoorbeeld een gedeeltelijk alternatieve toepassing of bestaan maar ten dele uit afval, residuen, non-food (feed) cellulose of lignocellulose.

De Kamervragen die door de leden Bisschop en Jan Vos daaromtrent zijn gesteld, heb ik in een aparte brief beantwoord.

⁶ Kamerstuk 33 858, nr. 2.

⁷ Richtlijn 30/2009/EG

⁸ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 2 mei 2011, houdende nadere regels met betrekking tot energie uit hernieuwbare bronnen voor vervoer (Regeling hernieuwbare energie vervoer)

Het advies van de Commissie Corbey ontvangt u met deze brief. De kern van het advies luidt:

- 1) Stop met de gedeeltelijke dubbeltelling voor grondstoffen, die thans in tabel 5 zijn opgenomen;
- 2) Stuur meer op de FQD en CO₂-reductie in de totale brandstofketen;
- 3) Schaf de regeling dubbeltelling af per 2017;
- 4) Waak ervoor dat het uitsluiten van alternatieve toepassingen van de dubbeltelling innovatiebelemmerend kan werken.

Ik deel de voorkeur van de Commissie Corbey voor het op termijn meer sturen op de FQD en op de CO₂-reductie in de hele keten. Voor het behalen van het 10% doel van de Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED)⁹ in de aanloop naar 2020 heeft het inzetten van de FQD als sturingsinstrument voordelen. Het 6% CO₂-reductiedoel voor de fossiele keten kan alleen gerealiseerd worden met minimaal 10% bijmenging van hernieuwbare energie. Bovendien zorgt sturing op het CO₂-reductiedoel in de fossiele keten voor de inzet van biobrandstoffen met een hogere CO₂-reductie. Echter, tot dusver ontbreekt een belangrijk element om de FQD sturend te maken voor de doelstelling uit de RED. We beschikken nog steeds niet over uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de berekening van de CO₂-emissie van diverse fossiele energiedragers. We weten ook nog niet of er per brandstofleverancier, per lidstaat of generiek voor de gehele Europese Unie gerapporteerd moet worden.

Ik kan me dus voorstellen dat er een beter systeem ontwikkeld kan worden dan het huidige. Zolang dit echter niet concreet in beeld is, wil ik niet in overweging nemen om de dubbeltelling af te schaffen, het derde onderdeel van het advies van de Commissie Corbey. Mogelijke afschaffing van de dubbeltelling zou zorgen voor onrust in de markt. Eén van de belangrijkste prikkels voor bedrijven om te investeren in de ontwikkeling van geavanceerde biobrandstoffen is immers juist de dubbeltelling.

De Europese Commissie heeft beloofd uiterlijk in oktober 2014 een voorstel te publiceren. Ik wacht het voorstel en de onderhandelingen af, voordat ik het sturen op de FQD in overweging kan nemen. Het sturen op de FQD laat onverlet dat krachtens de RED in 2020 dubbeltelling van geavanceerde biobrandstoffen verplicht is. Verder is relevant hoe de Europese Commissie na 2020 wil gaan sturen op transportbrandstoffen, het punt dat ik al in mijn algemeen beeld schetste.

ILUC akkoord

Ik ben verheugd u te kunnen melden dat na lange en moeizame onderhandelingen er afgelopen week een politiek akkoord is bereikt over het voorstel van de Europese Commissie om de indirecte landverdringingseffecten van biobrandstoffen te beperken (ILUC). De Raad moet nog instemmen maar de inhoud van het akkoord is identiek aan de informatie die ik op 20 mei tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel over de wijziging van de Wet milieubeheer heb gegeven.

Het akkoord ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- Een 7% limiet voor conventionele biobrandstoffen, gemaakt van voedselgewassen.
- Een subdoelstelling van 0,5% voor zeer geavanceerde biobrandstoffen (zoals bijvoorbeeld bio-ethanol van lignocellulose). Gebruikt frituurvet valt hier niet onder.

⁹ Richtlijn 28/2009/EG

- Lidstaten mogen beargumenteerd en volgens strenge criteria van het subdoel afwijken, als bijvoorbeeld blijkt dat er niet voldoende biobrandstof beschikbaar is.
- Mogelijke invoering van ILUC-factoren na 2020.

Het kabinet zal tijdens de aanstaande Energieraad van 12 juni instemmen, ook al had het voorstel ambitieuzer gemogen. Zonder akkoord blijft de oude Richtlijn van kracht en daarin is helemaal niets geregeld ten aanzien van het duurzaamheidsrisico van indirecte landverdringingseffecten. Gezien het krachtenveld in Europa is dit het hoogst haalbare.

Jaarverplichting 2016 en verder

Het bereikte akkoord over ILUC biedt mogelijk aanknopingspunten om het versnelde groeipad van de jaarverplichting in te voeren en tegelijkertijd te garanderen dat de ophoging enkel met geavanceerde biobrandstoffen wordt bereikt. De markt heeft duidelijkheid nodig. Ik wil die duidelijkheid snel geven voor wat betreft de jaarverplichting voor 2016 en de jaren daarna. Ik zal mijn beleid daaromtrent na de zomer bekend maken.

Rapport «broken promises» van ActionAid

Het rapport geeft een onderzoek weer dat ActionAid heeft gehouden naar een suikerrietplantage van het Zwitserse bedrijf Addax in Sierra Leone, bedoeld voor de export van bio-ethanol naar Europa. De conclusies van ActionAid zijn dat er een gebrek was aan *free, prior and informed consent* (FPIC) bij de lokale bevolking, en dat deze bevolking nauwelijks heeft geprofiteerd van de plantage. ActionAid pleit er dan ook voor dat Addax het lot van de lokale bevolking sterk verbetert.

In de brief aan uw Kamer van 6 september 2013 («Sociale criteria voor biobrandstoffen»¹⁰) gaf ik al aan dat sociale misstanden zoals landroof, uitbuiting of het opdrijven van lokale voedselprijzen in een breed kader moeten worden aangekaart door Nederland. Dergelijke misstanden komen immers vaker voor bij landbouw in ontwikkelingslanden en niet alleen bij de productie van gewassen voor de biobrandstofindustrie, maar ook bij die voor bijvoorbeeld levensmiddelen, cosmetica of kleding.

Het Kabinet tracht dan ook op verschillende niveaus betere *land governance* te bevorderen en landroof te bestrijden. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft dit in haar brief «Nederlandse inzet bij tegengaan landroof» van 16 mei 2013¹¹ uiteengezet. In het geval van de door ActionAid beschreven casuïstiek heeft dit beleid er concreet toe bijgedragen dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken vorig jaar een ronde tafel gesprek heeft georganiseerd met vertegenwoordigers van ActionAid, een NGO uit Sierra Leone (SiLNORF), Cordaid en FMO. Dit heeft er toe bijgedragen dat Cordaid het initiatief heeft genomen om een delegatie naar Sierra Leone te sturen om met Addax en de lokale bevolking afspraken te maken over het oppakken van verbeterpunten. Deze zijn vervolgens besproken met FMO en ActionAid en worden nu in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgepakt.

Rapport van de KNAW

De KNAW geeft in haar notitie «*Wat de wetenschap zegt over biomassa en biobrandstof*» aan dat het gebruik van houtige biomassa voor energie in

¹⁰ Kamerstuk 32 813, nr. 57.

¹¹ Kamerstuk 33 625, nr.5.

elektriciteitscentrales en biobrandstoffen niet leidt tot vermindering van de broeikasgasuitstoot in de EU, omdat bijvoorbeeld het verbranden van hout meer CO₂ zou produceren dan steenkool. Bovendien zou het lang kunnen duren voordat de ontstane koolstofschuld wordt ingelost.

Het Kabinet is zich bewust van de duurzaamheidsrisico's die kunnen optreden bij het bij- en meestoken van houtige biomassa en het gebruik van biobrandstoffen, waaronder die op het gebied van de broeikasgasbalans.

Daarom sta ik achter de afspraken die in het Energieakkoord zijn gemaakt op het gebied van bij- en meestook van vaste biomassa in kolencentrales. Naast de gestelde maximumhoeveelheid van 25 PJ die door de overheid zal worden gestimuleerd, zal de biomassa moeten voldoen aan duurzaamheidscriteria. Zo is in het Energieakkoord afgesproken rekening te houden met koolstofschuld. De afspraken in het akkoord worden op dit moment uitgewerkt door de deelnemende partijen.

Innovatieve brandstof met 15% natte ethanol (hE15)

Tijdens het AO Energieraad van 4 december 2013 zijn vragen gesteld door het lid Leegte (VVD) ten aanzien van hE15. Deze brandstof is in Nederland op de markt gebracht onder de naam Blue One 95. Echter, op dit moment is het volgens de FQD niet toegestaan om benzine met een ethanolgehalte tussen 10% en 30% op de markt te brengen. Wel is toegestaan om de brandstof te leveren aan zogenaamde «captive fleets», zoals bijvoorbeeld de voertuigen van een leasemaatschappij, die aan een niet openbaar toegankelijk vulpunt van brandstof kunnen worden voorzien.

Ik ben er van overtuigd dat deze brandstof een goede bijdrage levert aan het reduceren van CO₂-emissies in het wegtransport. Ik zal mij er dan ook voor inzetten dat in de toekomst de FQD wel de ruimte biedt voor het op de markt brengen van benzine met een ethanolgehalte dat hoger is dan 10%. Voordat Nederland dit in Europa kan bepleiten, is nog onderzoek benodigd waarbij er ook aandacht is voor comptabiliteit met voertuigmotoren. Als onomstotelijk wordt vastgesteld dat deze brandstof geen technische problemen veroorzaakt in het huidige wagenpark, zal ik in EU-verband pleiten voor een verruiming van de Richtlijn.

Biobrandstoffen in de binnenvaartsector

In het verleden hebt u met mijn ambtsvoorganger van gedachten gewisseld over het meenemen van de binnenvaart in de jaarverplichting. In de praktijk gaat het dan om biodiesel of bio-LNG. Daarmee zou de binnenvaart dezelfde verplichting krijgen als het wegtransport. De RED biedt deze mogelijkheid maar verplicht hiertoe niet. De wens om biobrandstof in de binnenvaart in te zetten, kan alleen worden verwezenlijkt als buurlanden hierin meegaan. Zo voorkomen we grenseffecten als gevolg van prijsverschillen. Er is tevergeefs verschillende malen grensoverschrijdend overleg gevoerd. Het speelveld in Europa werkt tot 2020 niet mee om dit te regelen. Ik ben er nog steeds voorstander van om de binnenvaartsector te vergroenen. Dit aspect speelt ook een rol in de visie op de toekomstige brandstofmix die u binnenkort ontvangt. Daarin zijn ideeën voor de langere termijn nader uitgewerkt.

Het vergoeden van rode diesel

Mijn ambtsvoorganger heeft u toegezegd de mogelijkheid te onderzoeken om rode diesel voor mobiele machines en landbouw te vergroenen, door het accijnsvoordeel voor de fossiele delen in de diesel af te schaffen en de vrijgekomen budgettaire ruimte te benutten om de biodieseldelen van

accijns vrij te stellen. Met ingang van 1 januari 2013 is de rode diesel helemaal afgeschaft en is het accijnsvoordeel komen te vervallen. Met het wegvallen van het accijnsverschil tussen rode en blanke diesel kan dit idee niet verder worden uitgewerkt.

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