

Vergaderjaar 2012–2013

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020

Nr. 22

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2012

Bij mijn kennismaking met het beleidsterrein hernieuwbare energie vervoer en in het bijzonder biobrandstoffen, werd mij al snel duidelijk hoe dynamisch dit beleidsveld is. Het doel voor 2020 is helder, namelijk dat 10% van de verkochte brandstoffen voor de vervoersector bestaat uit hernieuwbare energie. Om aan die doelstelling te kunnen voldoen zijn we naast de inzet van elektriciteit, biogas en waterstof vooralsnog vooral afhankelijk van het mengen van biobrandstoffen bij benzine en diesel. Over de richting van het biobrandstoffenbeleid is de afgelopen jaren intensief met uw Kamer gedebatteerd. Het resultaat is dat het beleid tot 2020 redelijk is uitgekristalliseerd, waarbij de groei wordt ingezet naar de meest duurzame biobrandstoffen en investeringen uit het verleden worden gerespecteerd.

In deze brief zal ik uitvoeriger ingaan op drie onderwerpen die in het beleid tot 2020 nog een rol van betekenis spelen. Op de eerste plaats gaat het daarbij over de voorstel van de Europese Commissie tot aanpassing van de EU-richtlijnen hernieuwbare energie vervoer en brandstofkwaliteit. Onlangs heeft u hierover het BNC-fiche «wijziging richtlijn hernieuwbare energie en richtlijn brandstofkwaliteit» ontvangen. Op de tweede plaats gaat het over de wens van Uw Kamer om al in 2016 te voldoen aan het doel van 10% hernieuwbare energie in het vervoer. Op de derde plaats gaat het om de versterking en vereenvoudiging van de uitvoering, waarvoor mijn voorganger de ontwikkeling van een geautomatiseerd biobrandstoffenregister in gang heeft gezet.

Er is een pluriformiteit aan spelers, meningen, opvattingen en belangen ten aanzien van het biobrandstoffenbeleid. Het gaat daarbij om onderwerpen, zoals het gebruik van voedselgewassen voor de productie van biobrandstoffen, de sturing op de vermindering van broeikasgasemissie, het investeringsklimaat en de versterking van innovatie en de inzet van

alternatieve brandstoffen. Om aan alle onderwerpen en daarmee samenhangende belangen recht te doen kom ik, zoals aangegeven tijdens de begrotingbehandeling, medio volgend jaar met een Routekaart Klimaat. In die routekaart gaat het zowel om mijn visie als om de concretisering. Ik streef daarbij naar een consistent, voorspelbaar en bovenal duurzaam beleid.

Tot slot zal ik in deze brief nog ingaan op de toezegging van mijn voorganger aan Kamerlid Leegte om de mogelijkheden tot een grotere flexibiliteit in het administratief verdelen van bijmengpercentages van biobrandstoffen tussen opeenvolgende jaren te onderzoeken.

Verder heb ik in deze brief voor de typering van biobrandstoffen aansluiting gezocht bij de terminologie die de Europese Commissie hanteert. De Commissie maakt onderscheid in conventionele en geavanceerde biobrandstoffen. conventionele biobrandstoffen zijn geproduceerd uit granen en andere zetmeelrijke gewassen, suikers en oliegewassen. Tweede en derde generatie biobrandstoffen, die niet met voedsel en veevoer concurreren, worden aangeduid als geavanceerde biobrandstoffen.

1. Integrale reactie op vragen concept EU-voorstel biobrandstoffenbeleid

Uw Kamer heeft op 26 oktober 2012 verzocht om naast het BNC-fiche over de wijziging van de richtlijn hernieuwbare energie en de richtlijn brandstofkwaliteit, ook een integrale reactie te ontvangen op de op 5 oktober 2012 door de commissie I&M gestelde vragen over het concept EU-voorstel (Kamerstuknummer 21 501-08, nr. 437).

In oktober heeft de Europese Commissie haar voorstel voor wijziging van de beide richtlijnen gepubliceerd. In het voorstel staat te lezen dat «het doel van het huidige voorstel is om een begin te maken met de overgang naar biobrandstoffen die, ook wanneer indirecte veranderingen in het landgebruik worden meegerekend, de broeikasgasuitstoot aanzienlijk terugdringen»¹. De belangrijkste wijzigingen die de Commissie wil doorvoeren zijn:

- Bijdrage van conventionele biobrandstoffen, voor het behalen van de doelstelling van 10% hernieuwbare energie in vervoer in 2020, begrenzen tot 5% (Europees gemiddelde in 2011);
- Stimulering van geavanceerde biobrandstoffen door deze biobrandstoffen een grotere bijdrage te laten leveren aan het behalen van het vervoersdoel uit de richtlijn hernieuwbare energie;
- Drempelwaarde van minimaal 60% voor de reductie van broeikasgasemissies voor nieuwe installaties per 1 juli 2014;
- Rapportage over de broeikasgasemissies ten gevolge van de indirecte veranderingen in landgebruik (ILUC) door de lidstaten en brandstofleveranciers.

Het BNC-fiche heeft u via de gebruikelijke route ontvangen. Daarin kunt u lezen dat het kabinet het voorstel verwelkomt en ziet als een goede eerste stap op weg naar een evenwichtig biobrandstoffenbeleid dat de impact van ILUC door de productie van biobrandstoffen minimaliseert. Het kabinet wil op termijn dat naast directe emissies ook de indirecte emissies worden meegenomen in de beoordeling van de broeikasgasprestatie van biobrandstoffen. Dit is met het huidige voorstel nog niet het geval. Ik zal me blijven inzetten om op termijn gedifferentieerde, gewasspecifieke ILUC-factoren in beide richtlijnen op te nemen. Zoals u ook heeft kunnen lezen maakt het kabinet nog een voorbehoud bij het innemen van zijn

¹ COM(2012)595

positie vanwege onzekerheid over de budgettaire consequenties. Meer inzicht hierin hoop ik u tijdens het AO van 18 december 2012 te kunnen geven.

De vragen die mijn voorganger op 5 oktober 2012 van uw Kamer ontving komen grotendeels in het BNC-fiche aan bod. Ook is er veel informatie te vinden in het voorstel van de Europese Commissie zelf en het bijbehorende impact assessment. Enkele onderwerpen die ik in deze brief aanvullend wil toelichten zijn:

- Begrenzing conventionele biobrandstoffen tot 5%;
- Het komen tot ILUC-factoren;
- Tweevoudige en viervoudige metelling van geavanceerde biobrandstoffen.

Begrenzing conventionele biobrandstoffen tot 5%

De Europese Commissie geeft aan dat ze de hoeveelheid biobrandstoffen uit voedselteelten wil beperken om de overgang naar geavanceerde biobrandstoffen voor te bereiden en effecten van ILUC te minimaliseren in de periode tot 2020.

In het BNC-fiche staat weergegeven dat het kabinet begrip heeft voor de keuze van de Commissie, maar voorstander is van het op termijn meerekenen van ILUC in de broeikasgasbalans van alle biobrandstoffen en vloeibare biomassa.

Het komen tot ILUC-factoren

Het kabinet is voorstander van gedifferentieerde, gewasspecifieke ILUC-factoren. Dit betekent dat er op termijn in beide richtlijnen in de lijst met duurzaamheidscriteria factoren dienen te worden opgenomen. Deze lijst dient te worden gebruikt bij het berekenen van de broeikasgas-emissies van biobrandstoffen. Op deze manier zal er een helder beeld ontstaan van de totale, directe en indirecte emissies, broeikasgasemissies van biobrandstoffen en kan het beleid zich richten op de meest duurzame biobrandstoffen.

De huidig beschikbare informatie over ILUC is nog niet rijp voor besluitvorming. In Brussel zal ik aandringen op nader openbaar en transparant onderzoek naar de kwantificering van ILUC. Daarnaast wil ik dat ook monitoringsdata over de ontwikkelingen in het mondiale landgebruik en de agrarische productie worden benut bij de evaluatie van het ILUC-beleid.

Tweevoudige en viervoudige metelling van geavanceerde biobrandstoffen

Zoals ook in het BNC-fiche staat aangegeven ontbreken er nog een aantal zaken die van belang zijn voor stimulering van geavanceerde biobrandstoffen, zoals die door de Europese Commissie wordt voorgesteld. Een onderdeel hiervan is inzicht in de beschikbaarheid van geavanceerde biobrandstoffen.

Op dit moment hebben reeds 8 landen de huidige dubbeltellingsregeling geïmplementeerd in hun nationale regelgeving. In het nationaal impact assessment dat ik op korte termijn laat uitvoeren, wordt onderzocht wat de consequenties voor de beschikbaarheid van geavanceerde biobrandstoffen zijn als alle lidstaten zowel dubbeltellende als viervoudig meetellende biobrandstoffen gaan stimuleren. Mijn voorganger heeft tijdens het Algemeen Overleg van

7 juni 2012 aangegeven dat de hoeveelheid biomassa niet onbeperkt is en naast de duurzaamheid ook de verdeling voor de verschillende toepassingen niet uit het oog verloren dient te worden. De stimulering van

geavanceerde biobrandstoffen geldt ook voor biobrandstoffen uit de teelt van houtachtige gewassen. Zoals u weet is Nederland voorstander van geharmoniseerde duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa. Het voorstel van de Europese Commissie hierover wordt in januari 2013 verwacht.

2. Samenhang commissievoorstel en versnelde verhoging bijmengverplichting

Afgelopen kabinetsperiode is veelvuldig met mijn voorganger gedebatteerd over versnelling van het groeipad om in 2020 te voldoen aan de Europese verplichting van 10% energie uit hernieuwbare bronnen in alle vormen van vervoer. In uw Kamer is een breed gedeelde opvatting dat de versnelling van dit groeipad gekoppeld moet zijn aan de garantie dat de verhoging van de jaarverplichting volledig wordt ingevuld met geavanceerde biobrandstoffen. Ik deel deze opvatting.

In het meergenoemde commissievoorstel wordt de bijdrage van conventionele biobrandstoffen voor het behalen van de doelstelling in 2020 begrensd tot 5%.

Dit komt hier dicht in de buurt. Immers, de grens aan de inzet van conventionele biobrandstoffen heeft in zijn uitwerking hetzelfde effect als een verplichting van de inzet van geavanceerde biobrandstoffen in de vorm van een subdoelstelling.

Gelet op het commissievoorstel en de wens van uw Kamer stel ik voor de motie Leegte (TK 32 813, nr. 4) invulling te geven bij de implementatie van het commissievoorstel in de Nederlandse wet- en regelgeving. Dit betekent dat hierdoor de versnelling van het groeipad naar verwachting vanaf 1 januari 2015 kan worden ingezet. Het voorgenomen Algemeen Overleg op 18 december a.s. wil ik aangrijpen om nader met de leden van de Commissie Infrastructuur en Milieu van gedachten wisselen, voordat ik een definitief besluit neem.

Ten aanzien van de juridische mogelijkheden tot het opnemen van een subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen wil ik het volgende opmerken. De afgelopen periode heeft mijn voorganger u uitvoerig geïnformeerd over de (on)mogelijkheden en de juridische en financiële risico's. In aanvulling daarop kan ik u melden ambtelijk per mail is vernomen van DG Energie dat er geen problemen zijn met het opnemen van een subdoelstelling, zolang hierdoor de Europese interne markt niet wordt verstoord. In mijn opinie kan verstoring van de interne markt alleen voorkomen worden wanneer dergelijke voorwaarden, zoals het opnemen van een subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen, op Europees niveau worden voorgeschreven.

Tot slot wil ik u wijzen op de samenhang met het Rotterdam Climate Initiative (RCI). In de brief van 9 maart 2012 (TK 32 813, nr. 17) werd aangegeven dat aan de motie Leegte wellicht uitvoering kon worden gegeven door de versnelling van het groeipad te koppelen aan het aanbod van het RCI. Zij boden aan om met een concreet voorstel te komen hoe de transitie van eerste naar tweede generatie biobrandstoffen op een verantwoorde manier te maken is, inclusief een tijdspad en inzicht in het draagvlak bij betrokken bedrijven. Zoals in de brief van 8 oktober 2012 (TK 21 501-08, nr. 437) gemeld werkt RCI momenteel aan een voorstel dat ingaat op de vraag hoe de betere biobrandstoffen kunnen worden gestimuleerd, zodanig dat broeikasgasreductie wordt gemaximaliseerd, indirect landgebruik wordt voorkomen en de luchtkwaliteit bij het gebruik wordt verbeterd. Hierbij is gekozen voor een brede insteek, waarbij ook de verbetering van de landbouw-efficiëntie en de benutting van afvalproducten worden betrokken. Daarnaast zal ook het bedrijfsleven hierin

participeren. Deze aanpak is besproken met de Europese Commissie. Zij heeft hier positief op gereageerd. Over anderhalf jaar kan een uitgewerkt voorstel gereed zijn. Ik blijf ben met de inspanningen van RCI en het betrokken bedrijfsleven.

Deze inspanningen zijn meer op de toekomst gericht en zijn minder gekoppeld aan de garantie dat de versnelde verhoging van de bijmengverplichting volledig wordt ingevuld met geavanceerde biobrandstoffen.

3. Geautomatiseerd biobrandstoffenregister

Om te kunnen controleren of bedrijven voldoen aan de verplichting dat een bepaald percentage (4,5% in 2012) van de verkochte brandstoffen voor de vervoersector bestaat uit hernieuwbare energie hebben deze bedrijven een registratieverplichting. Eind 2011 heeft mijn voorganger aangekondigd om de uitvoering daarvan te vereenvoudigen en te versterken door de introductie van een geautomatiseerd biobrandstoffenregister. De afgelopen periode zijn daarvoor de uitgangspunten in samenwerking met de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en de Belastingdienst uitgewerkt. Tijdens de uitwerking zijn de betrokken marktpartijen verscheidende malen geraadpleegd. Ik streef ernaar dat het geautomatiseerde biobrandstoffenregister ten behoeve van het handelsjaar 2015 gereed is. Deze termijn is nodig om de noodzakelijke aanpassingen in wet- en regelgeving door te voeren en voor de bouw van het register. Tot die tijd wordt het huidige systeem voortgezet, waarbij individuele bedrijven een biobrandstoffenbalans in de vorm van een spreadsheet indienen.

In deze brief ga ik nader in op de beleidsmatige gevolgen van de vereenvoudiging en de automatisering. Bij de uitwerking hiervan zijn de aangekondigde beleidsvoornemens uit de brief van 16 november 2011 (TK 32 357, nr. 32) meegenomen. Dit zijn:

- Het vervallen van een afzonderlijke verplichting voor benzine en diesel, het zogeheten tussenschot, vanaf begin 2015. Nu geldt dat minimaal 3,5% van zowel benzine als diesel, die op de Nederlandse markt gebracht worden, uit biobrandstof dient te bestaan.
- Het vervallen van de tussendoelen zoals voorgesteld in de Richtlijn brandstofkwaliteit. Deze Richtlijn stelt dat in 2020 de broeikasgasemissies van de geleverde motorbrandstoffen met 6% ten opzichte van 2010 gerealiseerd moet worden. Het gaat daarbij om broeikasgasemissie over de levenscyclus van zowel fossiele als niet fossiele brandstoffen. Twee voorgestelde tussendoelen hiervoor zijn 2% in 2014 en 4% in 2017. Deze tussendoelen staan opgenomen in het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging en zullen komen te vervallen. De verwachting is namelijk dat de broeikasgasreductie in belangrijke mate gerealiseerd zal worden door de inzet van biobrandstoffen. Bovendien zou vasthouden aan het tussendoel een behoorlijk verhoging van de uitvoeringskosten door de Nederlandse Emissieautoriteit en toename van de administratieve lasten betekenen. Wel zal ik de vermindering van de broeikasgasemissie over de levenscyclus van geleverde motorbrandstoffen blijven monitoren en jaarlijks aan uw Kamer rapporteren. Mocht daaruit blijken dat de reductieverplichting niet worden gehaald dan zal ik met voorstellen komen voor benodigde actie..

Biobrandstoffen die worden ingezet om aan de bijmengverplichting te voldoen, moeten voldoen aan bepaalde duurzaamheidscriteria. Op dit moment kunnen bedrijven de duurzaamheid van hun biobrandstoffen aantonen door certificering van een duurzaamheidssystemen dat door de Europese Commissie is erkend of door Nederland geaccepteerd.

Inmiddels zijn er voldoende duurzaamheidssystemen door de Europese Commissie erkend, zodat ik met ingang van de komende aanpassing van de wet- en regelgeving ten behoeve van het geautomatiseerde biobrandstoffenregister alleen nog door de Europese Commissie erkende duurzaamheidssystemen toesta.

Ik zie ervan af om bedrijven, naast de certificeringsverplichting, een ketenverantwoordelijkheid te geven. De reden hiervoor is dat de bedrijven te weinig zeggenschap in de aanvoerketen van biobrandstoffen hebben om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen.

In het geautomatiseerde register wordt de administratieve handel in biobrandstoffen gevolgd. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) geeft gestandaardiseerde eenheden uit aan bedrijven die kunnen aantonen dat hun hernieuwbare energie aan de gestelde criteria voldoen. Een belangrijk criterium is dat de duurzaamheid van biobrandstoffen tot en met het moment van registreren gegarandeerd moet worden door een duurzaamheidssysteem. Deze eenheden kunnen alleen worden aangemaakt en overgeboekt in het geautomatiseerde register. De gestandaardiseerde eenheden vertegenwoordigen straks de totale hoeveelheid energie van op de Nederlandse vervoersmarkt gebrachte duurzame biobrandstoffen. Met de introductie van deze eenheden komt de huidige systematiek van administratieve verdeling van de jaarverplichting hernieuwbare energie door middel van biotickets te vervallen. Een groot verschil tussen de gestandaardiseerde eenheden en biotickets is dat deze biotickets door de marktpartijen onderling zelf worden aangemaakt en geen vaste waarde vertegenwoordigen. Doordat alles in het geautomatiseerde register wordt geregistreerd levert het systeem meer betrouwbare en reproduceerbare gegevens op. Ook wordt daardoor het frauderisico beperkt en de marktwerking verbeterd. De voorgenomen systematiek bevat maatregelen voor de borging van het handelssysteem, voortkomend uit de aangekondigde analyse (TK 31 209, nr. 150) die de NEa heeft uitgevoerd in afstemming met de FOID en de NMa. Het nieuwe systeem kent ten opzichte van het huidige systeem een kleinere groep bedrijven die aan een verplichting moeten voldoen. Uit een eerste ruwe inschatting blijkt ook dat het geautomatiseerd register een beperking van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich meebrengt. Door middel van een nog uit te voeren impact assessment worden deze administratieve lasten beter in beeld gebracht.

Het eerder genoemde wijzigingsvoorstel Richtlijn hernieuwbare energie en Richtlijn brandstofkwaliteit van de Europese Commissie (COM(2012) 595) heeft geen invloed op de beschreven systematiek. Alleen zal bij de concrete uitwerking rekening met de gevolgen van het wijzigingsvoorstel gehouden gaan worden.

De investeringskosten van de uitwerking van de systematiek zijn meegenomen in de begroting van 2013. De bouw van het ICT-deel van het register zal in 2014 worden aanbesteed.

De komende twee jaar verwacht ik u wijzigingsvoorstellen in wet- en regelgeving voor te leggen die de uitvoering van de voorgenomen systematiek en register in 2015 mogelijk maken. In de verdere uitwerking van deze systematiek zal ik intensief blijven afstemmen met de betrokken partijen.

4. Toezegging onderzoek carry-over

Tijdens het VAO van 5 juli 2012 heeft mijn voorganger toegezegd om de mogelijkheden te onderzoeken om te komen tot een grotere flexibiliteit in het administratief verdelen van bijmengpercentages van biobrandstoffen tussen de opeenvolgende jaren. Aanleiding voor deze toezegging is de aangehouden motie Leegte (TK 30 872, nr. 121). Daarin werd de verwachting uitgesproken dat een grotere flexibiliteit leidt tot lagere kosten voor de automobilist en een effectiever systeem van het bijmengen van betere biobrandstoffen.

De mogelijkheid tot administratief verdelen tussen opeenvolgende jaren (de zogenaamde carry-over) is in het verleden tot stand gekomen in overleg met de sector. Daarbij is overeengekomen dat maximaal 25% van de eigen verplichting ingevuld mag worden met in het voorgaande jaar op de markt gebrachte biobrandstoffen. De mogelijkheid van de carry-over is van belang voor ongeveer 80 bedrijven. Om inzicht te krijgen in de voor- en nadelen bij verhoging van dit percentage en het draagvlak hiervoor bij deze bedrijven heeft op mijn verzoek Agentschap NL een marktimpactanalyse uit laten voeren door Ecorys. Uit deze analyse blijkt dat dit percentage door de meeste partijen niet als knellend wordt ervaren. Bovendien concluderen de onderzoekers dat een grotere flexibiliteit niet leidt tot lagere prijzen voor de consument aan de pomp. Evenmin blijkt uit het onderzoek dat flexibilisering leidt tot een groter aanbod van biobrandstoffen of biotickets. Daarnaast blijkt uit de interviews die de onderzoekers met marktpartijen hebben gehouden dat er geen breed draagvlak is voor verhoging van de carry-over.

Op basis van de marktimpactanalyse naar de flexibiliteit van de carry-over bij biobrandstoffen concludeer ik dat op dit moment nut, noodzaak en draagvlak ontbreekt om tot vergroting van de flexibiliteit over te gaan.

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