

Vergaderjaar 2011–2012

32 357

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet op de economische delicten en de Elektriciteitswet 1998 ter implementatie van richtlijn nr. 2009/28/EG, richtlijn nr. 2009/30/EG en richtlijn nr. 2009/33/EG (implementatie van de EG-richtlijn energie uit hernieuwbare bronnen, de EG-richtlijn brandstofkwaliteit en de EG-richtlijn schone en energiezuinige wegvoertuigen)

Nr. 31

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2011

Met deze brief kom ik tegemoet aan het verzoek, gedaan in de motie Leegte c.s., om uw Kamer op de hoogte te stellen over mijn overleg met de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa en de biobrandstof-producerende sector over een geleidelijke opschaling van het bijmengpercentage voor biobrandstoffen .

Zoals ik in mijn brief van 13 september 2011 (kamerstuk 32 357, nr. 30) aangaf, zal ik u daarbij op verzoek van uw Kamer ook informeren over de stand van zaken betreffende de uitvoering van de motie Van Veldhoven c.s. Dit betreft de bevordering van het gebruik van vormen van hernieuwbare energie in het vervoer zoals elektrisch rijden, groen gas, biobrandstoffen op basis van reststromen en beter presterende biobrandstoffen van de eerste generatie .

Allereerst meld ik uw Kamer graag dat ik het mandaat van de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (hierna: CDB) met twee jaar verlengd heb. Zoals ook in overleg met uw Kamer meer dan eens naar voren is gekomen, doen zich nog meerdere vragen voor waar de CDB nuttige adviezen over uit kan brengen. Daarbij heb ik het mandaat verbreed, zodat meer nog dan tevoren adviezen zich integraal kunnen richten op duurzame biomassa, ongeacht de toepassing daarvan: biobrandstof voor vervoer, andere vormen van bio-energie of als grondstof in de «biobased economy». Het garanderen van duurzaamheid van biomassa voor biobrandstoffen is een essentiële eerste stap, het verduurzamen van biomassastromen ook voor andere toepassingen een logische volgende.

Het kabinet zet zich, in samenwerking met het bedrijfsleven, wetenschap en andere maatschappelijke actoren, er daarom voor in dat zowel geïmporteerde als lokale biomassa duurzaam worden geproduceerd, met

aandacht voor de effecten op landgebruik en daarmee op natuur, biodiversiteit, broeikasgasemissies, voedselvoorziening en voedselzekerheid, en op de lokale bevolking. Dat is een complex vraagstuk, met een sterk mondiale dimensie. In het vinden van oplossingen en strategieën hoop en verwacht ik dat de CDB het kabinet van waardevolle adviezen kan voorzien.

De twee moties waar ik nu op in zal gaan zijn ingediend bij het overleg over de implementatie van de Europese richtlijnen hernieuwbare energie en brandstofkwaliteit. In die implementatie is verankerd dat mijn beleid gericht is op het realiseren van de Europese verplichting van 10% hernieuwbare energie in de vervoersector in het jaar 2020, en dat ik dat wil bereiken door de verplichting geleidelijk, eerst met kleinere stappen en in de tweede helft van dit decennium met iets grotere stappen, naar die 10% te laten toegroeien. Ik geef u nogmaals het groeipad: 4% in 2010 (hetgeen gerealiseerd is), 4,25% in 2011, 4,5% in 2012, 5% in 2013 en 5,5% in 2014. De tussenstappen voor de periode 2015 – 2020 bepaal ik later, als marktontwikkelingen en vorderingen met betrekking tot de duurzaamheid meer uitgekristalliseerd zijn. Zou daarbij gekozen worden voor een geleidelijk en lineair pad, dan zou dat resulteren in een ophoging van 0,75% per jaar over de resterende periode.

De moties Leegte en Van Veldhoven haken hier allebei op aan, maar met een ander accent. De motie Leegte benadrukt de productiecapaciteit in Nederland van geavanceerde biobrandstoffen / tweede generatie biobrandstoffen en verzoekt mogelijkheden te verkennen om het percentage in de eerdere jaren sneller te verhogen. De motie Van Veldhoven benadrukt het belang van duurzaamheid van biobrandstoffen en verzoekt ernaar te streven dat in 2020 minimaal de helft van de 10% wordt ingevuld met «beter presterende» biobrandstoffen, elektriciteit en groen gas.

Conform de motie Leegte heb ik overleg gevoerd met de Nederlandse biobrandstofproducerende sector en heb ik de CDB verzocht over dit vraagstuk advies uit te brengen. Deze sector heeft zijn visie vastgelegd in een brief die hij ook aan uw Vaste Commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft toegestuurd. Met vertegenwoordigers van de sector heb ik overleg gevoerd. Daarbij heb ik aangegeven dat ik blij ben dat deze sector zich verenigt in een samenwerkingsverband en ik heb de sector aangegeven dat ik deze nieuwe branchevereniging graag vertegenwoordigd zie in de CDB.

Het gevraagde advies van de CDB is op 7 september 2011 uitgebracht. Kort samengevat geeft de biobrandstofproducerende sector aan in staat te zijn meer biobrandstoffen, die voldoen aan de duurzaamheidseisen van de richtlijn, te produceren dan nu en in de komende jaren vereist. Gezien de markt, waarin biobrandstoffen vooralsnog een hogere prijs kennen dan fossiele brandstoffen, bepleit de sector een hogere doelstelling (verplichting). De CDB echter adviseert om dat niet te doen. In lijn met het eerdere advies van de CDB, waar het door mij bepaalde groeipad mede op gebaseerd is, geeft de CDB aan dat het waarborgen van de duurzaamheid gebiedt juist in de eerste helft van dit decennium kleine stappen te zetten. De CDB doet suggesties voor andere mogelijkheden om de overcapaciteit van de sector te verlichten zonder het bijmengpercentage te verhogen en zonder afbreuk te doen aan het waarborgen van de duurzaamheid.

Bij het tot stand komen van het advies van de CDB, zo blijkt daaruit, is de visie van de biobrandstofproducerende sector nadrukkelijk betrokken. Dat heeft evenwel niet tot onderlinge overeenstemming geleid, zodat de visie van de sector en het advies van de CDB, uitgezonderd deze sector, naast elkaar liggen.

Het advies van de CDB sterkt mij, ook na het overleg dat ik met de sector voerde, in mijn conclusie dat het groeipad dat ik in de regelgeving heb vastgelegd de juiste keuze is. Ik voer de motie dan ook uit op een manier waarbij het groeipad tot 2014 geen wijziging ondervindt. Ik doe dat overigens met erkenning van het feit dat in Nederland door biobrandstofproducenten hard is en wordt gewerkt aan het voldoen aan de huidige duurzaamheidscriteria en aan het ontwikkelen van innovatieve, nog duurzamere brandstoffen. Dat is waardevol, en moet ook behouden blijven. Daarom hecht ik eraan mijn overwegingen bij mijn conclusie hieronder toe te lichten.

In de eerste plaats ben ik er van overtuigd dat het verhogen van het percentage de sector niet zal helpen. De verplichting om het percentage te realiseren is opgelegd aan die bedrijven die brandstoffen voor vervoer op de Nederlandse markt brengen. Dat zijn grotendeels niet de biobrandstofproducenten. De Europese wetgeving schrijft daarbij een aantal duurzaamheidscriteria voor. Daar mogen nationaal geen dwingende criteria aan worden toegevoegd. Met andere woorden: ik mag een ophoging van het percentage niet clausuleren. Als ik het percentage ongeclausuleerd verhoog mogen de bedrijven op wie de verplichting rust zelf bepalen welke (aan de eisen van de richtlijn beantwoordende) biobrandstoffen zij daarvoor inzetten. Het ligt voor de hand dat de kosten daarbij bepalend zullen zijn, zodat het onwaarschijnlijk is dat het extra volume met (duurdere) extra duurzame brandstoffen zal worden ingevuld. Ik kan bovendien om handelstechnische redenen niet afdwingen dat daarvoor in Nederland geproduceerde biobrandstoffen worden ingezet. Hier komt overigens ook het raakvlak met de motie Van Veldhoven scherp in beeld: het verhogen van het percentage zal leiden tot een toename van eerste generatie biobrandstoffen, terwijl die motie oproept het tegendeel te bereiken.

Een tweede punt dat zwaar voor mij weegt is dat ik helderheid en continuïteit aan het bedrijfsleven heb toegezegd. Er zijn meerdere sectoren van het bedrijfsleven bij dit beleidsveld betrokken. Een in het verleden veelgehoorde klacht over dit dossier was die van bewegend beleid dat geen investeringszekerheid bood. Ik heb, in navolging van mijn ambtsvoorganger, een groeipad voor vier jaren neergezet dat is vastgelegd in een besluit waarover het bedrijfsleven intensief geconsulteerd is. Aan die investeringszekerheid wil ik geen afbreuk doen.

Daarnaast sluit ik aan bij de overwegingen die de CDB in haar advies geeft. Belangrijkste daarvan is dat in de Europese duurzaamheidscriteria het effect van indirecte verschuivingen in landgebruik («indirect land use change», hierna: ILUC) nog niet verdisconteerd is. Dat betekent dat zelfs bij het voldoen aan de duurzaamheidscriteria van de Europese richtlijnen er nog risico bestaat op schade aan het milieu, inclusief een (in gevallen zelfs: veel) hogere uitstoot van broeikasgassen dan beoogd. Het kabinetsstandpunt hierover is bekend, en om niet in herhaling te vervallen beperk ik mij ertoe hier aan te geven dat ik het van belang acht dat ILUC op Europese schaal meegenomen wordt in de duurzaamheidsbeoordeling. De Europese Commissie heeft voor het eind van dit jaar daar een voorstel voor aangekondigd. Dat zou kunnen leiden tot een aanpassing van de richtlijn die over enkele jaren in werking treedt, waarmee genoemd risico wordt ondervangen. Het, vooruitlopend daarop, ophogen van het percentage zou biobrandstoffen stimuleren waar ILUC niet is meegewogen. Als het Commissievoorstel wordt ingediend, kunt u daarvan van mij een appreciatie in de vorm van een BNC-fiche tegemoet zien.

De CDB noemt nog enkele overwegingen waarvoor ik naar het advies zelf verwijs: technologieontwikkeling voor «betere» hernieuwbare energie die nog niet uitgekristalliseerd is, mogelijke prijsontwikkelingen en de verwachte groei van de vraag naar (duurzame) biomassa ook vanuit andere sectoren.

Ophoging van het percentage is echter niet het enig denkbare antwoord. De motie Leegte geeft enkele overwegingen waar ik graag bij aansluit. Dat betreft om te beginnen de afwijzing in de motie van een abrupte opschaling aan het eind van de termijn, tegen het jaar 2020. Daar is met het huidige groeipad gelukkig geen sprake van, en ik zal mij dit uitgangspunt ter harte nemen bij het te zijner tijd bepalen van de percentages over de jaren 2015 tot 2020. Ik merk daarbij op dat de facto niet alleen de Europese Richtlijn hernieuwbare energie dwingt tot het inzetten van een aandeel biobrandstoffen, maar ook de Richtlijn brandstofkwaliteit. De wisselwerking tussen beide richtlijnen wil ik optimaal benutten. De rapportages die de komende jaren worden ingeleverd op basis van de Richtlijn brandstofkwaliteit zullen daarbij waardevolle informatie leveren.

Vervolgens heb ik de aanbeveling uit de motie om de werking te verbreden naar de binnenvaart en de luchtvaart opgepakt. Eerder gaf ik uw Kamer al aan dat ik het noodzakelijk acht de verplichting voor brandstoffen voor de binnenvaart samen met België in te voeren. Ik heb daarover met mijn Belgische ambtgenoot contact opgenomen, dit overleg loopt nog. Wat de luchtvaart betreft hoop ik u zeer binnenkort het ontwerp voor een wijziging van het Besluit hernieuwbare energie vervoer toe te kunnen zenden, waarmee ik aan uw motie tegemoet kom.

Het is verheugend te zien dat de CDB meerdere suggesties doet om te bezien of en hoe de huidige capaciteit van de sector beter benut kan worden binnen het vastgestelde percentage. Als dat kan worden ingevuld door een verhoging van het aandeel «beter presterende biobrandstoffen» (dat wil zeggen: biobrandstoffen die behalve aan de Europese duurzaamheidseisen voldoen ook een aantoonbaar laag ILUC-risico hebben), wordt m.i. optimaal aan zowel de motie Leegte als de motie Van Veldhoven tegemoet gekomen.

De suggesties van de CDB zijn niet uitgewerkt, dat kon gezien het tijdpad ook niet gevraagd worden. Ik ga in verder overleg met de sector en de CDB bezien welk van deze suggesties kansrijk genoeg zijn om op te pakken.

Tenslotte vraagt de motie Van Veldhoven een jaarlijkse tussenrapportage. Uw Kamer kan de eerste tussenrapportage volgend jaar tegemoet zien over het kalenderjaar 2011, immers het eerste jaar dat duurzaamheidsgegevens systematisch worden ingediend. De laatste vrijwillige rapportage die ik uw Kamer toezond geeft aan dat meer dan de helft van de gerapporteerde FAME (biodiesel) wordt gemaakt van afval en residuen, met name gebruikte oliën en vetten. Of deze trend zich voortzet nu de dubbeltelling van deze grondstoffen (en andere, zoals glycerine) Europees is ingevoerd zal duidelijk worden bij de rapportages over de eerstkomende jaren.

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