

Vergaderjaar 2012–2013

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020

Nr. 57

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2013

Op 25 april jongstleden heb ik uw Kamer per brief (Kamerstuk 32 813, nr. 48) geïnformeerd over de voortgang op de drie pijlers van mijn biobrandstoffenbeleid. Met het oog op het Algemeen Overleg duurzaamheid op 11 september breng ik u met deze brief op de hoogte van de laatste ontwikkelingen.

De eerste pijler betreft de stimulering van geavanceerde biobrandstoffen in Nederland. De tweede pijler betreft mijn inzet voor een EU-kader voor biobrandstoffen, die niet alleen bijdragen aan klimaatmitigatie, maar die op de gehele linie duurzaam zijn. De derde pijler is de implementatie van de uitvoering en handhaving.

Concreet ga ik in deze brief in op het advies van de Commissie Corbey over het stimuleren van geavanceerde biobrandstoffen in Nederland en de uitvoerbaarheid van de door de Kamer gewenste versnelling van de bijmengverplichting¹ (pijler 1). Het Europese ILUC (Indirect Landgebruik Effecten) voorstel houdt hier nauw verband mee². Ik deel met u de voortgang in de onderhandelingen daaromtrent (pijler 2). Tenslotte ga ik in op de implementatie van de uitvoering en handhaving in Nederland (pijler 3).

1. Stimulering geavanceerde biobrandstoffen in Nederland

Mijn biobrandstoffenbeleid is erop gericht dat ik actief de marktintroductie van geavanceerde biobrandstoffen in Nederland wil stimuleren. Tegelijkertijd wil ik oog houden voor conventionele biobrandstoffen die weinig indirecte emissies veroorzaken en reeds gedane investeringen respecteren. In het recente verleden zijn met dit beleid successen geboekt. Met

¹ Motie Leegte, Kamerstuk 32 813, nr. 4

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

deze brief stuur ik u de jaarrapportage 2012 van de Emissieautoriteit. Deze rapportage toont aan dat afgelopen jaar ruim de helft (51%) van alle biobrandstoffen in Nederland voor dubbelrekening in aanmerking kwam en dus onder de definitie van geavanceerde biobrandstoffen valt. Het gaat dan voornamelijk om biodiesel, vervaardigd uit afval, zoals afgedankt frituurvet. Nederland scoort hiermee uitzonderlijk hoog in vergelijking met andere EU-landen.

Onlangs heb ik per Ministeriële Regeling³ het beleid rondom dubbelrekening aangepast door onder andere een lijst met materialen samen te stellen die dubbel tellen. Dat geeft de markt helderheid welke materialen in aanmerking komen en welke niet. Ik vind dit belangrijk omdat ik zo veel mogelijk wil voorkomen dat in Nederland biobrandstoffen op de markt komen die een hoogwaardiger toepassing hebben, zoals voedsel of diervoeders. Bij de beoordeling of biobrandstoffen dubbel mogen tellen is dit onder andere een uitgangspunt.

Advies Corbey stimulering geavanceerde biobrandstoffen

In de brief van 25 april jongstleden heb ik u geïnformeerd dat ik de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (Commissie Corbey) heb gevraagd om advies uit te brengen over het vraagstuk hoe wij in Nederland in de toekomst zo veel mogelijk geavanceerde biobrandstoffen op de markt kunnen brengen. Dit omdat de besluitvorming over het ILUC-vraagstuk langer op zich laat wachten dan gehoopt. De Commissie Corbey heeft kortgeleden haar advies hierover uitgebracht. Het advies is bij deze brief gevoegd⁴.

Geavanceerde biobrandstoffen

In het advies geeft de Commissie Corbey aan dat in de periode tot 2020 de inzet van geavanceerde biobrandstoffen beperkt is. Volgens de resultaten van de bij deze brief gevoegde Ecofys studie naar biobrandstofproductie met laag ILUC risico uit drie soorten afval en residuen in Europa, zijn er in potentie voldoende grondstoffen aanwezig. Zowel deze studie als de Commissie Corbey geeft echter aan dat er momenteel een beperkte productiecapaciteit voor geavanceerde biobrandstoffen is.

Er zijn wereldwijd wel veel initiatieven voor verdere technologie- en marktontwikkeling. Om deze geavanceerde biobrandstoffen op grote schaal beschikbaar te krijgen is een duidelijk langetermijnperspectief nodig waarmee voor het bedrijfsleven zekerheid en ontwikkelperspectieven ontstaan. In Europa is het beleid slechts tot 2020 vastgelegd, waarbij door de onderhandelingen over het ILUC voorstel ook nog eens veel onzekerheid ontstaat. Dat is een belangrijke reden waarom in Europa niet veel initiatieven voor de ontwikkeling en productie van geavanceerde biobrandstoffen van de grond komen.

Formele subdoelstellingen en financiële middelen zouden uiteraard ook helpen om de gewenste ontwikkelingen versneld van de grond te krijgen. Het eerstgenoemde maakt deel uit van de ILUC onderhandelingen maar is op dit moment nog niet mogelijk. In tijden van economische crisis zijn de middelen voor accijnsverlagingen of subsidies beperkt. Wel wil ik erop wijzen dat er verschillende Europese financieringsmogelijkheden zijn waar het bedrijfsleven gebruik van kan maken.

³ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 31 mei 2013, nr. IENM/BSK-2013/85516, tot wijziging van de Regeling hernieuwbare energie vervoer en de Regeling brandstoffen luchtverontreiniging (vrijstelling kleine leveranciers, dubbelrekening en technische verbeteringen)

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Conventionele biobrandstoffen met een laag ILUC-risico

Een interessant aspect in het advies van de Commissie Corbey is het stimuleren van biobrandstoffen die weliswaar uit voedselgewassen zijn gemaakt, maar die geen of een zeer laag ILUC risico hebben. De strikte scheiding in conventionele en geavanceerde biobrandstoffen is volgens de Commissie te zwart-wit en dient op een meer genuanceerde wijze te worden beschouwd. Deze gedachte verdient een verdere uitwerking waarbij een heldere definiëring en normstelling ontwikkeld moet worden. De huidige Europese regelgeving en de Europese ILUC-voorstellen bieden mij helaas geen juridische mogelijkheid om daar nu al op te sturen. Daarom wil ik graag met de sector verkennen of op dit gebied meerjarige vrijwillige afspraken te maken zijn. Over de vraag hoe we conventionele biobrandstoffen met een laag ILUC risico naar Nederland kunnen halen buigt zich ook het Rotterdam Climate Initiative, zoals eerder gemeld in de brief van 25 april.

Accijnsmaatregelen en innovatieprogramma

Twee andere interessante aanknopingspunten uit het advies van de Commissie Corbey zijn de accijnsdifferentiatie en een innovatieprogramma. Het eerste voorstel beoogt om budgetneutraal accijnstarieven voor biobrandstoffen te differentiëren. Nu is het tarief voor bioethanol gelijk aan dat van fossiele benzine en het tarief van biodiesel is gelijk aan dat van fossiele diesel. Accijnsdifferentiatie voor verschillende types biobrandstoffen zou kunnen helpen om de betere soorten te stimuleren. In de strategie over de toekomstige brandstoffenmix die ik in de loop van 2014 wil uitwerken zal ik deze gedachte meenemen. Uiteindelijk bepaalt mijn collega van Financiën het fiscale beleid. In de strategie hoort ook thuis het idee voor een innovatieprogramma voor onderzoek en ontwikkeling, waarbij expliciet gekeken kan worden naar Europese subsidie-stromen.

Versnelde verhoging bijmengverplichting biobrandstoffen

Met uw Kamer is gedebatteerd over de versnelling van het groeipad om reeds in 2017 te voldoen aan de Europese verplichting van 10% energie uit hernieuwbare bronnen in alle vormen van vervoer. Uw Kamer en ik zijn het met elkaar eens dat een versnelling van dit groeipad gekoppeld moet zijn aan de garantie dat de verhoging van de jaarverplichting volledig wordt ingevuld met geavanceerde biobrandstoffen.

Het advies van de Commissie Corbey geeft aan dat, vanwege het ontbreken van voldoende productiecapaciteit, die garantie niet gegeven kan worden. Ook heb ik op dit moment volgens de landsadvocaat geen juridische mogelijkheden om een aparte subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen in te voeren. Dit zou mogelijk wel een uitkomst van de Europese onderhandelingen kunnen zijn. Vooral omdat er op korte termijn onvoldoende geavanceerde biobrandstoffen beschikbaar zijn en een versnelling van het groeipad zonder deze harde garantie niet wenselijk is, kom ik tot de conclusie dat de motie Leegte op dit moment niet in zijn geheel uitvoerbaar is. Ik wil doen wat maximaal mogelijk is binnen de mogelijkheden, anticiperend op de ontwikkelingen in Brussel.

Vanwege de tijd die nodig is voor de aanpassing van de regelgeving moet ik nu een besluit nemen over het bijmengpercentage voor 2015. Ik wil het totale bijmengpercentage voor 2015 op 6,25% vaststellen. Gezien het feit dat zowel in 2011 als 2012 respectievelijk 40% en 51% van de biobrandstoffen geavanceerd was, verwacht ik dat het percentage van geavanceerde biobrandstoffen in 2015 van dezelfde orde van grootte zal zijn. Ik

hoop dat de nieuwe afspraken over het ILUC-voorstel het mij mogelijk maken voor de periode 2016 t/m 2020 een subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen op te nemen. Ik zal uw Kamer van de ontwikkelingen op de hoogte houden.

Dit voorgenomen besluit laat onverlet dat ik mij zowel op Europees niveau als ook nationaal blijf inspannen voor een zo groot mogelijk aandeel geavanceerde biobrandstoffen. In internationaal verband betekent dit concreet vasthouden aan de ingeslagen koers bij de ILUC onderhandelingen. Op nationaal niveau betekent dit nauwe samenwerking met het bedrijfsleven, decentrale overheden, NGO's en de wetenschap, alsmede beleidsmatige continuïteit en een duidelijke regelgeving. Verder wil ik in dit verband nagaan welke betere conventionele biobrandstoffen perspectief bieden voor productieverruiming zonder de onwenselijke concurrentie effecten.

2. Voortgang Europees onderhandelingstraject ILUC voorstel Europese Commissie

Zoals eerder geschetst is de inzet op een EU kader voor biobrandstoffen die niet alleen bijdragen aan klimaatmitigatie, maar ook over de gehele linie duurzaam zijn een andere pijler van mijn beleid. In dit kader zijn de Europese onderhandelingen over het wijzigingsvoorstel van de Richtlijn hernieuwbare energie en de Richtlijn brandstofkwaliteit (ILUC voorstel) van belang. De onderhandelingen over dit voorstel zijn nog in volle gang. Op 10 september 2013 vindt de plenaire stemming in het Europees Parlement plaats over het voorstel van de Europese Commissie en de ingediende amendementen. De verwachting is dat eind september de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement zullen starten. Gestreefd wordt om in eerste lezing tot een akkoord te komen, maar dit is alles behalve zeker.

3. Implementatie van de uitvoering en handhaving

Implementatie van de uitvoering en handhaving is de derde pijler van mijn biobrandstoffenbeleid. Belangrijk onderwerp onder die pijler is de ingebruikname van het register hernieuwbare energie vervoer (voorheen register biobrandstoffen). Conform mijn eerdere aankondiging heb ik voor de zomer een wetswijziging van de wet Milieubeheer, welke ingebruikname van het register hernieuwbare energie vervoer vanaf 2015 mogelijk maakt, voor advies naar de Raad van State gezonden. Na ontvangst van het advies van de Raad van State stuur ik u dit voorstel voor de wetswijziging.

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