

Vergaderjaar 2010–2011

31 209

Schoon en zuinig

Nr. 144

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2010

Met deze brief wil ik uw Kamer nader informeren over de manier waarop ik de Richtlijn Hernieuwbare Energie¹, voor zover deze betrekking heeft op de vervoerssector, in Nederland implementeer.

Tweede vrijwillige rapportage

Tevens bied ik u de tweede rapportage «duurzaamheid biobrandstoffen 2010» aan.² Deze tweede rapportage³, gebaseerd op vrijwillig door het bedrijfsleven verstrekte geaggregeerde gegevens over de periode januari tot en met september, dekt bijna de helft van het volume biobrandstoffen dat over het hele jaar 2010 verwacht mag worden. Van het volume waarover wordt gerapporteerd, kan van 62% worden geconcludeerd dat bedrijven een middel hanteren om de duurzaamheid aan te tonen. Dat toont aan dat het Nederlands bedrijfsleven serieuze stappen maakt, nog voordat de duurzaamheid wettelijk verplicht is.

Het percentage mag niet vertaald worden in absolute uitspraken over de duurzaamheid. Enerzijds omdat niet het volledige volume wordt gedekt, en het daarom denkbaar is dat er ook minder duurzame biobrandstoffen zijn, anderzijds omdat het niet-aantonen van de duurzaamheid niet automatisch betekent dat de biobrandstoffen niet duurzaam zijn. Dat juist in het aantonen van de duurzaamheid een probleem ligt, komt hierna nog uitgebreider aan de orde.

Rond maart 2011 kunt u de eindrapportage over het hele kalenderjaar 2010 tegemoet zien.

Implementatiewetgeving

Bij brief van 26 mei 2010 heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer u aangegeven langs welke lijnen de implementatie van de Richtlijn Hernieuwbare Energie is ingezet⁴.

Het voorstel dat de implementatie op het niveau van formele wetgeving

¹ Voluit: Richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009 van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Zie Kamerstukken II, 2009/10, 31 209, nr. 125 voor de eerste rapportage.

⁴ Kamerstukken II, 2009/10, 30 196 nr. 104.

regelt is uw Kamer 1 april 2010 toegezonden¹, op 14 juli 2010 gevolgd door de nota naar aanleiding van het verslag² en een nota van wijziging³. Zoals uw Kamer bekend is, verstrijkt de implementatietermijn op 5 december 2010.

Hoofdpijnen van het beleid

De twee belangrijkste pijlers onder het beleid inzake hernieuwbare energie in de vervoersector, zoals ik dat vorm zal geven, zijn het zo veel als mogelijk is waarborgen van de duurzaamheid van de in Nederland op de markt gebrachte biobrandstoffen en het bieden van een *level playing field* en zekerheid op langere termijn aan het bedrijfsleven. Ik zet daarom de ingezette koers voort, door:

- aan te sluiten bij de Europese doelstelling van 10% hernieuwbare energie in de vervoersector in 2020, zonder nationale kop;
- de eerstkomende jaren het volume hernieuwbare energie met kleine stappen te verhogen, te weten 4,25% in 2011, 4,5% in 2012, 5% in 2013 en 5,5% in 2014;
- de duurzaamheid van dat volume te bereiken, conform de eisen uit de Europese Richtlijn hernieuwbare energie;
- in de EU met klem aan te dringen op, bij het bepalen van de duurzaamheid van de brandstoffen, het meenemen van de effecten van indirecte verschuiving in landgebruik⁴;
- in de EU te werken aan verdere harmonisatie ter bevordering van een gelijk speelveld, waaronder eerst en vooral het aandringen op het met spoed Europees accepteren van certificeringschema's waarmee de duurzaamheid van biobrandstoffen kan worden aangetoond.

Nadere keuzes bij de implementatie in 2011

Hieronder ga ik uitsluitend in op die zaken die ik ten opzichte van eerdere brieven aan uw Kamer anders of preciezer wil omschrijven.

Certificeringschema's

Niet alle ontwikkelingen komen zo snel tot resultaat als aanvankelijk gehoopt en voorzien. Dat betreft eerst en vooral het beschikbaar komen van certificeringschema's waarmee bedrijven kunnen aantonen dat de door hen op de markt gebrachte biobrandstoffen voldoen aan de duurzaamheidseisen. Deze door de markt ontwikkelde schema's kunnen op nationaal of Europees niveau worden geaccepteerd. Het heeft mijn voorkeur dat de schema's zoveel mogelijk Europees worden geaccepteerd. Daarmee is immers voor de bedrijven verzekerd dat de acceptatie in elke lidstaat geldt.

Op dit moment ligt een aantal schema's ter beoordeling voor bij de Europese Commissie, maar de eerste definitieve acceptaties worden pas in het eerste kwartaal van 2011 verwacht. Om nationaal certificeringsschema's te kunnen accepteren wordt een toetsingsprotocol ontwikkeld. Ook enkele andere lidstaten zijn op dit moment bezig schema's te beoordelen.

Al deze inspanningen nemen de conclusie niet weg, dat er begin 2011 over de hele Europese Unie genomen nog nauwelijks of geen geaccepteerde schema's zullen zijn, en bovendien nog niet voldoende geautoriseerde verificateurs die audits uitvoeren op basis van die schema's. Dat gegeven wentel ik niet af op het bedrijfsleven, waar al in 2010 contracten worden gesloten over brandstofleveringen in 2011. Tegelijkertijd wil ik de duurzaamheidseisen maximaal waarborgen.

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 32 357, nr. 2.

² Kamerstukken II, 2009/10, 32 357, nr. 6.

³ Kamerstukken II, 2009/10, 32 357, nr. 7.

⁴ Zie de met Uw Kamer besproken inzet in Kamerstukken II, 2009/2010, 30 196, nr. 102, en Kamerstukken II, 2009/10, 30 196, nr. 114.

Dit vereist derhalve een constructieve aanpak, in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, waarbij wordt toegewerkt naar de situatie dat die certificeringschema's wel beschikbaar zijn. De Europese Commissie heeft nog geen EU-brede richtsnoeren gegeven hoe hier mee om te gaan. Na consultatie van het betrokken bedrijfsleven richt ik daarom het systeem in 2011 als volgt in.

- a. In de verwachting dat certificeringschema's die bij de Europese Commissie zijn aangemeld al dan niet na een verbeteringslag Europees zullen worden geaccepteerd, zal ik schema's waarvan is aangetoond dat ze in Brussel ter beoordeling zijn voorgelegd accepteren voor het jaar 2011. Volgt Europese goedkeuring, dan gaat de Europese goedkeuringstermijn gelden. Blijkt de Europese Commissie een schema toch niet te accepteren, dan zal ik de acceptatie na 2011 niet verlengen.
- b. De richtlijn is niet helder over de status van in een andere lidstaat geaccepteerde certificeringschema's. Ik ben van mening dat de inhoudelijke toetsing die een andere lidstaat van de EU is uitgevoerd door mij niet over hoeft te worden gedaan. Ik zal dergelijke schema's, als die hier worden voorgelegd, daarom slechts marginaal laten toetsen door de NEa (Nationale Emissieautoriteit), door met een «quick scan» na te gaan of de acceptatie alle vereiste onderdelen betreft. Is dat het geval, dan zal ik het schema accepteren voor het jaar 2011.
- c. Uiteraard kunnen bedrijven de certificeringschema's ook in Nederland voorleggen ter beoordeling. Ik zal die schema's door de NEa laten toetsen met gebruikmaking van het daartoe ontwikkelde toetsingsprotocol. Schema's die aldus kwalificeren, zullen door mij worden geaccepteerd voor een periode van maximaal vijf jaar.
- d. Voor de eerste helft van 2011 vind ik het voldoende als bedrijven aangeven welk certificeringschema, geaccepteerd zoals hierboven omschreven, wordt gehanteerd. Vanaf 1 juli 2011 zal ik eisen dat deze claim door een verificateur wordt gestaafd. Vanaf 1 januari 2012 zal de verificateur dienen te verklaren dat inhoudelijk aan desbetreffende norm wordt voldaan. Daarbij dient de verificateur vanaf 1 juli 2011 aan te tonen dat hij geautoriseerd is voor het betreffende systeem dan wel deze autorisatie aantoonbaar in gang te hebben gezet.

Massabalans

De Europese richtlijn schrijft voor dat marktpartijen bij het toepassen van de duurzaamheidscriteria gebruik maken van het zogenoemde massabalanssysteem¹. Kort gezegd komt het erop neer dat de duurzaamheidskenmerken aan biobrandstoffen gekoppeld blijven en dat biobrandstoffen gemengd mogen worden. In het registratiesysteem moeten voor biobrandstoffen die voor het eerste door een Nederlandse handelaar worden ingeslagen de duurzaamheidskenmerken worden vermeld.

Op basis van de massabalans worden de duurzaamheidskenmerken vervolgens toegekend aan de op de Nederlandse markt gebrachte biobrandstoffen.

Mede om te voorkomen dat een registratiesysteem ontaardt in een onwerkbaar bureaucratie, zet ik het administratieve systeem zodanig op dat er na het op de Nederlandse markt brengen administratieve handel mogelijk is. Voor de lage blends (biobrandstofblends die nog aan de normale benzine- en dieselspecificaties voldoen) wordt toegestaan dat oliehandelaren na het moment van blenden de betreffende biobrandstoffen de bestemming geven dat ze op de Nederlandse markt zijn gebracht. Voor de hogere blends of pure biobrandstoffen wordt adminis-

¹ Zie artikel 18, eerste lid, van de Richtlijn Hernieuwbare Energie.

tratieve verhandelbaarheid toegestaan vanaf het moment dat de biobrandstoffen daadwerkelijk tot verbruik naar de markt zijn uitgeslagen. In beide gevallen, hoge en lage blends, wordt op deze wijze administratieve handel, in de vorm van zogeheten biotickets, toegestaan na het op de markt brengen. Daarmee is het mogelijk dat een overprestatie van een bedrijf ten goede kan komen aan een andere bedrijf dat deze prestatie koopt. In feite wordt hiermee de lijn doorgezet die in Nederland al sinds het invoeren van de biobrandstoffenverplichting geldt en die bijdraagt aan het op efficiënte wijze halen van de doelstelling hernieuwbare energie voor vervoer.

Met deze opzet is de duurzaamheid van de biobrandstoffen conform het massabalanssysteem gegarandeerd. Individueel worden bedrijven afgerekend op hun administratieve prestatie. Voor de gezamenlijke bedrijven geldt in deze opzet dat zij fysiek aan de verplichting voldoen om het vereiste aandeel duurzame biobrandstoffen op de markt te brengen.

Een speciale situatie betreft in dat verband de overgang van 2010 naar 2011 en van 2011 naar 2012. Voor die momenten van overgang wil ik toestaan dat alle fysiek op voorraad zijnde biobrandstoffen mogen worden overgeheveld naar het volgend jaar, en bovendien dat maximaal 25% van de verplichting in het volgende jaar ingevuld mag worden door administratieve bewijzen uit het vorige jaar. Deze fysieke en administratieve biobrandstoffen zullen dan wel moeten voldoen aan de duurzaamheidseisen die gelden in het jaar waar ze worden ingezet. Zo moeten de administratieve en fysieke bewijzen waarmee men in 2011 voldoet aan de verplichting in 2011 voldoen aan de duurzaamheidseisen uit 2011, op de manier zoals hierboven omschreven, zelfs als de administratieve bewijzen afkomstig zijn uit 2010.

Tijdelijk registratiesysteem

Ik heb de NEa opdracht gegeven een geautomatiseerd systeem in te richten voor de registratie van biobrandstoffen, om het beheer van de complexe informatiestromen in goede banen te leiden. Dit register moet de bedrijven de mogelijkheid bieden om online, vanaf een eigen terminal, alle benodigde transacties met biobrandstoffen in te voeren. Met dit systeem zal het tegen minimale administratieve lasten mogelijk zijn de duurzame biobrandstoffen in het register (administratief) te volgen, rapportages te verzorgen en controle vorm te geven. Er is mij veel aan gelegen dit geautomatiseerde systeem in één keer goed neer te zetten, en daarbij de kosten beperkt te houden door tegenvallers te vermijden. Ik hecht daarom aan een goed onderbouwd en doordacht ontwerp, voordat tot de bouw, testfase en invoering wordt overgegaan.

Dit betekent dat ik de registratie in 2011 en 2012 tijdelijk vorm zal geven met een systeem dat sterk lijkt op het huidige.

Ten opzichte van het huidige systeem, waarbij door de bedrijven door middel van «spreadsheets» wordt gerapporteerd, wordt dan uiteraard de duurzaamheidsinformatie toegevoegd. Bedrijven rapporteren per kwartaal, waarbij de rapportage binnen 2 maanden na verstrijken van het kwartaal bij de NEa moet zijn aangeleverd.

Rode diesel

In eerder genoemde brief van 26 mei 2010 heeft de Minister van VROM aangekondigd ook alle «rode diesel» in 2011 onder de verplichting te willen brengen. Sindsdien heeft nader overleg met het betrokken bedrijfsleven plaats gevonden waaruit mij gebleken is dat dit voornemen, vanwege de te verwachten prijsstijging aan de pomp, een onredelijk concurrentienadeel zou veroorzaken voor in Nederland gevestigde leveranciers van brandstof aan de binnenvaart.

Deze maatregel dient daarom naar mijn mening gelijktijdig in Nederland en de landen waar voor het inslaan van brandstoffen uitgeweken zal worden, ingevoerd te worden. Mij is gebleken dat dit prijsverschil met name relevant is ten opzichte van de situatie in België. Ik stel het onder de verplichting brengen van de accijnsvrije rode diesel (voor de binnenvaart) daarom uit, en zal hierover in overleg treden met mijn Belgische ambtgenoot.

Implementatieregelgeving

Ik houd er rekening mee dat de wet ter implementatie van de richtlijn, en daarmee ook het uitvoeringsbesluit en de uitvoeringsregeling, niet per 31 december aanstaande gepubliceerd zal zijn. Ik vind het van groot belang dat de continuïteit van het beleid gewaarborgd is, en dat er geen hiaat valt in de weg naar duurzaamheid. Er van uitgaand dat betreffende regelgeving in het eerste kwartaal van 2011 gepubliceerd kan worden, wil ik die met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2011 in werking laten treden. Op die manier is de jaarverplichting glashelder, namelijk het verwezenlijken van de doelstelling om in 2011 een aandeel van tenminste 4,25% aantoonbaar duurzame hernieuwbare energie voor de vervoersector op de markt te brengen. Tegelijkertijd heeft de terugwerkende kracht geen bezwarend karakter. Zoals uit al het bovenstaande blijkt, wordt de eerste verplichting immers pas materieel na 31 maart 2011, als de bedrijven hun eerste rapportage moeten opstellen. Gedurende het implementatietraject heeft steeds overleg met het bedrijfsleven plaats gevonden, waardoor hetgeen in 2011 gevraagd wordt bekend is. In die context past ook een toezichtstrategie van de NEa waarbij het accent in 2011 sterk zal liggen op het begeleiden van bedrijven en het inregelen van de nieuwe systematiek.

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