

Vergaderjaar 2011–2012

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020

Nr. 17

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 maart 2012

Op uw verzoek reageer ik met deze brief op de motie Leegte c.s.¹ en informeer ik u over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de motie Van der Werf c.s.² Tot slot informeer ik u omtrent een specifiek voornemen met betrekking tot de dubbeltelling van biobrandstoffen die gemaakt zijn uit dierlijk vet.

1. De motie Leegte c.s.

De motie Leegte c.s. roept op tot een versnelde groei van het op de markt te brengen aandeel duurzame biobrandstoffen: de beoogde 10% dient versneld bereikt te worden en de versnelling moet al per 2012 ingezet worden. In de tweede plaats roept de motie Leegte c.s. op tot invulling van de extra groei met duurzame biobrandstoffen van de tweede generatie.

In de huidige situatie zijn de leveranciers van vervoersbrandstoffen verplicht om per 2020 minstens 10% hernieuwbare energie op de markt te brengen. Veelal zullen zij daartoe biobrandstoffen inzetten. Ze kunnen zelf bepalen of dat duurzame biobrandstoffen van de eerste generatie zijn (zoals ethanol uit suikerriet of biodiesel uit palmolie) of van de tweede generatie (zoals biobrandstof, gemaakt uit gebruikt frituurvet). De duurzame biobrandstoffen van de tweede generatie tellen overigens dubbel in het voldoen aan de verplichtingen voor brandstofleveranciers om een aandeel hernieuwbare energie op de markt te brengen.

Kenmerk van deze biobrandstoffen is dat zij niet, of in mindere mate, concurreren met voedselgrondstoffen en geen of minder beslag leggen op landbouwareaal. Daardoor is er minder risico op bedreiging van de voedselvoorziening voor ter zake kwetsbare bevolkingsgroepen en is het risico voor aantasting van gebieden met hoge biodiversiteit minder groot.

¹ Kamerstukken II, 2011–2012, 32 813, nr. 4.

² Kamerstukken II, 2011–2012, 32 813, nr. 10.

Ik heb verkend hoe ik de motie kan uitvoeren. Dit mede op basis van signalen die ik van verschillende kanten heb ontvangen over de kansen en de zorgpunten rond de uitvoering. Het zekerstellen dat de extra groei met tweede generatie biobrandstoffen wordt ingevuld, is in mijn analyse uitsluitend te realiseren met een separate verplichting voor tweede generatie biobrandstoffen. Uit een brief van de Europese Commissie aan de Deense overheid concludeerde ik aanvankelijk dat Europese regelgeving ruimte zou bieden aan een dergelijke separate doelstelling. Nauwkeurige analyse van de Richtlijn hernieuwbare energie¹ leert echter dat een separate verplichting voor tweede generatie biobrandstoffen alleen toelaatbaar is volgens de Richtlijn als daarbij de motivering anders is dan de extra duurzaamheid. De Richtlijn stelt namelijk met zoveel woorden dat lidstaten bij het opleggen van verplichtingen aan brandstofleveranciers geen andere duurzaamheidsredenen mogen eisen, dan al in de richtlijn zijn opgenomen². Omdat de beweegredenen voor het opleggen van een separate doelstelling voor tweede generatie biobrandstoffen juist is de extra duurzaamheid, treedt strijdigheid met de Richtlijn op. Ik heb in deze brief al gewezen op de relatie tussen tweede generatie biobrandstoffen en voedselproductie en beslag op landbouwareaal. Dit zijn ontegenzeggelijk duurzaamheidscriteria. Dit leidt mij tot de conclusie dat het uit juridisch oogpunt te riskant is een specifieke verplichting in te voeren voor een aandeel tweede generatie biobrandstoffen. Het risico dat in een later stadium, bijvoorbeeld vanwege gerechtelijke procedures het beleid opnieuw bijgesteld moet worden, acht ik te groot. Daarbij neem ik in overweging dat de biobrandstoffenmarkt gebaat is bij stabiliteit en zekerheid.

Vervolgens heb ik onderzocht hoe de motie zo goed mogelijk uitgevoerd kan worden zonder dat dit in strijd is met Europese regelgeving. Dit met een versnelde overgang naar de tweede generatie biobrandstoffen en gebruikmakend van de energie en creativiteit van de verschillende partijen. Hiertoe is mij een aanbod gedaan van het Rotterdam Climate Initiative dat ik graag omarm. De partners van het Rotterdam Climate Initiative spannen zich in om van Rotterdam de bioport voor Noordwest-Europa te maken. Zij bieden aan de komende maanden een concreet voorstel te doen hoe de overgang van eerste naar tweede generatie biobrandstoffen op een verantwoorde manier te maken is, inclusief een tijdspad en inzicht in het commitment van betrokken bedrijven. Ik trek hierin graag met hen op zodat ik de benodigde maatregelen op rijksniveau kan treffen. Mijn inzet daarbij zal zijn dat de extra groei in verplichtingen maximaal wordt ingevuld door biobrandstoffen die in het huidige verificatieprotocol voor dubbel telling in aanmerking komen.

Ik meen er goed aan te doen de versnelling van de verplichtingen niet onmiddellijk op het niveau van voor 2009 (1,25% per jaar) in te zetten, maar de markt gelegenheid te gunnen te wennen aan die versnelling. Dit mede met het oog op de inspanningen die nog nodig zijn om een voldoende volume tweede generatie biobrandstoffen te realiseren. Dit geldt in het bijzonder voor 2012. De verhoging voor dat jaar is in een relatief laat stadium tot stand gekomen. Dit is temeer een reden om die verhoging enigszins te beperken. De verhoging voor 2012 kan gezien worden als een verhoging van 1% voor de periode van april tot en met december. Dit komt overeen met een verhoging op jaarbasis van 0,75%. Dit leidt tot de volgende nieuwe verplichtingenreeks voor het op de markt brengen van hernieuwbare energie (tabel 1) in de vervoerssector.

¹ Richtlijn 2009/28/EG.

² Artikel 17, achtste lid van de Richtlijn hernieuwbare energie (2009/28/EG).

Tabel 1: verplichting van het aandeel hernieuwbare energie in vervoer

Verplichtingen in %	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Oud ¹	4,25	4,5	5	5,5	6,25	7	7,75	8,5	9,25	10,0
Nieuw		5,25	6,25	7,50	8,75	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0

¹ Voor de jaren 2015 t/m 2019 waren er formeel nog geen verplichtingen vastgelegd, maar lineaire interpolatie tussen 2015 en 2020 leidt in de oude situatie tot een groei van 0,75% per jaar.

2. De motie Van der Werf c.s.

De motie Van der Werf c.s. verzoekt de regering in diplomatieke zin pilotprojecten met betrekking tot biobrandstoffen te ondersteunen, gericht op efficiënte benutting van landbouwgrond. Ik heb aangegeven dat ik de motie zie als ondersteuning van beleid. In dat verband verwijst ik naar de pilotprojecten die in verschillende landen in uitvoering zijn.

Eenzijds zijn dit projecten die in ontwikkelingslanden worden uitgevoerd met steun van het onder het ministerie van Buitenlandse Zaken vallende Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal. Anderzijds zijn het projecten die worden uitgevoerd in de grote biomassaproducerende landen, met steun van het onder het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vallende programma Duurzame Biomassa Import.

De projecten beogen te resulteren in het verduurzamen van de productie van biomassa voor energiedoelinden en het ontwikkelen van duurzame handelsketens. Het voorkomen van negatieve effecten zoals verschuivingen in landgebruik en concurrentie met voedselvoorziening zijn daarbij belangrijke duurzaamheidsaspecten. Bij het verduurzamen van de keten hoort ook het vergroten van de efficiency van de teelt van grondstoffen voor biobrandstoffen en daarmee ook aan landbouwproductie in het algemeen. In veel projecten wordt ervaring opgedaan met certificering van de keten. Het gebruik van reststromen in plaats van primaire producten speelt een belangrijke rol in meerdere projecten. Hierdoor is geen additioneel landgebruik nodig, waardoor ongewenste indirecte effecten worden tegengegaan en ook hierdoor de efficiency wordt vergroot. De projecten worden uitgevoerd door brede consortia, waarin in de meeste gevallen zowel bedrijven, NGO's als kennisinstellingen zijn betrokken. Via monitoring van de pilots worden de ervaringen momenteel vastgelegd, zodat na analyse tot vaststelling van Best Practices gekomen kan worden. Deze zullen gedurende de looptijd van dit programma worden uitgedragen.

In de Motie Van der Werf c.s. wordt voorts een diplomatiek element genoemd. Dit wordt ingevuld doordat de Nederlandse ambassades in een aantal gevallen betrokken zijn bij de uitvoering van projecten en deze waar relevant uitdragen. Voorbeelden hiervan zijn de verduurzaming biomassastromen in Colombia betreffen en energie uit afval in Zuid-Afrika.

Hieronder volgt meer specifieke informatie met betrekking tot de beide genoemde programma's.

2.1. Het fonds Duurzame Biomassa Mondiaal

De projecten onder het Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal dragen bij aan de ontwikkeling van duurzame energievoorziening in ontwikkelingslanden. Enkele voorbeelden van projecten in dit fonds betreffen jatrophaplantages in Macha, Zambia, de verduurzaming van palmolieproductie in

Indonesië en Colombia, de certificering van biobrandstoffen in Mozambique, de zoektocht naar de beste zoete sorghum, een samenwerkingsproject tussen een groot palmoliebedrijf met «smallholders», duurzame productie van biobrandstoffen in Mali, suikerrietethanol als duurzame additief in benzine, de productie van biogas uit afval in Zuid Afrika, het gebruik van palmolie-reststromen voor algenteelt, rijstkaf als brandstof en de productie en het gebruik van bamboe als grondstof. Voorts wordt in het kader van het programma gewerkt aan het ontgiften van het persresidu van jatropha om het geschikt te maken voor veevoer. Dit betreft in feite zogeheten coproductie waardoor een efficiënter gebruik gerealiseerd wordt.

2.2. Het programma Duurzame Biomassa Import

Bij het programma Duurzame Biomassa Import gaat het erom duurzame biomassa naar Nederland te krijgen. De handelsketen staat hierbij centraal. De uitdaging is om in het buitenland duurzaam geproduceerde biomassa, gecertificeerd naar Nederland te krijgen. Dit ten behoeve van energie, vervoer of chemische toepassingen. Voorbeelden van projecten in dit programma zijn de verduurzaming van hout en stro/rietpellets in de Oekraïne en certificering van biodiesel van soja in Argentinië. Daarnaast wordt gewerkt aan de jatropha-productie door kleine boeren in Tanzania waar veel efficiencywinst te behalen is.

3. Biobrandstoffen gemaakt uit dierlijk vet

Nederland hanteert het uitgangspunt dat door de dubbeltelling van biobrandstoffen, gemaakt uit afval, residuen en ligno-cellulose, geen extra prikkel gegeven mag worden om grondstoffen uit een hoogwaardiger toepassing te onttrekken. Ik maak in dat verband mijn voornemen kenbaar om onderscheid te maken tussen diverse categorieën dierlijke vetten die voor de productie van tweede generatie biodiesel gebruikt worden.

In de toekomst mag enkel nog biodiesel, vervaardigd uit dierlijke vetten van de categorie 1 en 2, dubbel geteld worden. Deze categorieën zijn, vanwege daaraan verbonden risico's in verband met de overbrenging van dierziekten, niet geschikt voor menselijke en dierlijke consumptie en worden ook niet, of nauwelijks, gebruikt in een hoogwaardiger toepassing dan verbranden en kunnen dan ook als afval of residu worden aangemerkt. Biodiesel, vervaardigd uit categorie 3-vetten, hebben de genoemde risico's niet en lenen zich voor hoogwaardiger toepassingen. Er mag zelfs diervoer van gemaakt worden en het wordt ook toegepast in de oleochemie, bijvoorbeeld als grondstof voor zeep. Daarmee is het geen afval of residu meer en komt het niet meer in aanmerking voor de dubbeltelling. Deze aanpassing is in lijn met het beleid in meerdere Europese landen. Ook de Europese Commissie deelt op dit punt mijn zienswijze. Om de betrokken bedrijven de gelegenheid te geven te anticiperen op de nieuwe situatie zal mijn besluit niet eerder ingaan dan 1 januari 2013.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

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