

Vergaderjaar 2014–2015

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020

Nr. 98

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2015

Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken betreffende de Europese onderhandelingen over het ILUC-voorstel, de wet- en regelgeving hernieuwbare energie vervoer 2015, en de wijze waarop ik uitvoering wil geven aan recente moties, vragen en een toezegging over het biobrandstoffenbeleid. Het betreft de motie Remco Dijkstra/Jan Vos (Kamerstuk 32 000 XII, nr. 23), de motie Van Veldhoven/Van Tongeren (Kamerstuk 32 813, nr. 97), de vragen van het lid Remco Dijkstra over de kosten van de Commissie Corbey en de kosten die Europese duurzaamheids-eisen met zich meebrengen, en de resultaten van de ILUC-preventiestudie uitgevoerd door het Copernicus Instituut¹. Zoals in de brief van de Minister van Economische Zaken (Kamerstuk 30 196, nr. 293) is aangegeven, ga ik kort in op de discussie die gevoerd wordt over het visiedocument biobrandstof en hout als energiebronnen, dat de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) op 13 januari 2015 heeft gepubliceerd.

Europese onderhandelingen over het ILUC-voorstel

Op 24 februari 2015 heeft de Milieucommissie van het Europees parlement gestemd over het in de Energieraad van 12 juni 2014 bereikte compromis over het ILUC-voorstel van de Europese Commissie. De aangenomen amendementen van het Europees parlement zijn ambitieuzer dan het bereikte compromis in de Raad en komen meer in de richting van het Nederlandse standpunt. Zo wil het Europees parlement bijvoorbeeld een limiet op biobrandstoffen uit landbouwgewassen van 6%, terwijl het compromis van de Raad 7% was. Nederland kon instemmen met de door de Europese Commissie voorgestelde limiet van 5%. Begin maart 2015 starten de onderhandelingen tussen de Raad, het

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Europees parlement en de Commissie. Vanwege Europese regels moeten deze onderhandelingen voor eind april 2015 afgerond zijn. Het Lets voorzitterschap zal de onderhandelingen namens de Raad voeren. Overeenkomstig het Nederlandse standpunt zal Nederland zich in dit proces inzetten om het definitieve akkoord tussen de drie partijen ambitieuzer te maken dan het in de Raad bereikte compromis. Dit zal echter niet eenvoudig zijn omdat een overgroot deel van de lidstaten vooralsnog hier niet in mee wil gaan. De uitkomst van het gehele proces is dus nog onzeker. Het Europees parlement zal indien er een akkoord is eind april 2015 hierover stemmen. Ook de Raad zal hier zijn oordeel over moeten geven. Zodra er een akkoord is, zal ik uw Kamer hierover informeren.

Wet- en regelgeving hernieuwbare energie vervoer 2015

De wijziging van de Wet milieubeheer inzake hernieuwbare energie vervoer (Stb. (2014), nr. 455) en het Besluit hernieuwbare energie vervoer 2015 (Stb. (2014), nr. 460) zijn respectievelijk op 28 november en 2 december 2014 gepubliceerd in het Staatsblad. De Regeling hernieuwbare energie vervoer 2015 (Stcrt. (2014), nr. 33976) is op 28 november 2014 in de Staatscourant gepubliceerd.

Ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel zijn conceptversies van het besluit en de regeling met uw Kamer gedeeld. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in uw Kamer zijn deze concepten ook besproken. Zowel het besluit als de regeling zijn vervolgens nader uitgewerkt en besproken met stakeholders. Tevens is een aantal onderdelen met enkele stakeholders onderworpen aan een toets op compleetheid en werkbaarheid. Daarbij is ook het signaal van uw Kamer meegenomen om de eisen aan de inboekverificatie in meer detail uit te werken.

De belangrijkste wijzigingen en uitwerkingen ten opzichte van de versies die eerder met uw Kamer werden gedeeld, zijn:

Nadere uitwerking verificatie-eisen

De eisen aan de controle op de juistheid van de gegevens over ingeboekte hernieuwbare energie vervoer zijn verder uitgewerkt. De uitwerking is terug te vinden in de regeling. De verificatie-eisen zijn uitgetest door middel van een uitgebreide proefverificatie door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en met hulp van twee onafhankelijke verificatie-instellingen en drie bedrijven, die met ingang van de nieuwe regeling als inboeker kunnen worden aangemerkt. Hiervoor is gebruik gemaakt van de op dat moment beschikbare versie van het register hernieuwbare energie vervoer. Ook is de Raad van Accreditatie om advies gevraagd. Deze test heeft geleid tot identificatie van diverse punten van verbetering in de verificatie-eisen die vervolgens zijn meegenomen in de definitieve versie van de regeling.

Wijziging ondergrens van de jaarverplichting

De grens voor de jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer voor bedrijven die brandstof leveren aan vervoer is in het besluit verhoogd van 50.000 liter naar 500.000 liter. Uit een nadere analyse van de Belastingdienst over de afgelopen jaren bleek dat het aantal bedrijven dat hierdoor met deze verplichting te maken heeft vrijwel halveert, zonder dat dit ten koste gaat van de informatie. Dit betekent een administratieve lastenverlichting, terwijl de bedrijven die nog wel onder de verplichting vallen een gezamenlijk marktaandeel van ruim 99,5% hebben.

Ten slotte is in het besluit opgenomen dat de jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer jaarlijks met 0,75% zal groeien tot 10% in 2020. Dit is overeenkomstig de motie Remco Dijkstra/Jan Vos, die de regering verzocht om de bijmengverplichting voor biobrandstoffen tot en met 2020 vast te stellen, uitgaande van een einddoel van 10% in 2020. Het bedrijfsleven heeft hiermee zekerheid gekregen over de hoogte van de jaarverplichting tot en met 2020.

Nalevingsstrategie

Op dit moment werkt de NEa aan de invulling en afronding van de nalevingsstrategie voor de nieuwe wet- en regelgeving hernieuwbare energie vervoer 2015. De nalevingsstrategie legt vast hoe de NEa op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze de naleving bewerkstelligt van bedrijven met verplichtingen inzake de eerder genoemde wet- en regelgeving. Daartoe kent de nalevingsstrategie drie pijlers, te weten preventie, toezicht en handhaving, en reflecties uit toezicht:

- Preventie is vooral gericht op het informeren en assisteren van bedrijven om naleving te bereiken.
- Toezicht en handhaving bestaat uit een toezichtsstrategie waarin de NEa vastlegt hoe zij toezicht uitvoert, en uit een handhavingstrategie waarin zij vastlegt hoe zij omgaat met specifieke constatering uit het toezicht, bijvoorbeeld het opleggen van een bestuurlijke boete.
- Reflecties uit toezicht zijn NEa-beschouwingen in bredere maatschappelijke context over de eerder genoemde wet- en regelgeving waarop zij toezicht houdt. Dit heeft met name betrekking op de werking van de wetgeving, maar ook op signalen die de NEa ontvangt en zo mogelijk doorgeeft aan andere bevoegde instanties.

Zoals ik tijdens de wetsbehandeling op 20 mei 2014 heb toegezegd, zal ik uw Kamer de nalevingsstrategie medio 2016 toesturen.

Motie Van Veldhoven/Van Tongeren

De motie Van Veldhoven/Van Tongeren (Kamerstuk 32 813, nr. 97) verzoekt de regering, door het beperken van het bijmengpercentage van conventionele biobrandstoffen te beperken tot 5%, om onderscheid te maken in het type biobrandstof. Ook de motie Leegte (Kamerstuk 32 813, nr. 4), die vroeg om een versnelde verhoging van het bijmengpercentage biobrandstoffen, mits deze versnelling werd ingevuld met geavanceerde biobrandstoffen, maakte onderscheid in het type biobrandstof. Dit kon volgens het advies van de landsadvocaat gezien worden als een extra duurzaamheids eis. Het stellen van extra duurzaamheids eisen mag onder de huidige Europese regelgeving niet. Ik kan daarom op dit moment de motie Van Veldhoven/Van Tongeren niet uitvoeren. Zeer waarschijnlijk biedt een definitief ILUC-akkoord wel de mogelijkheid om het bijmengpercentage van conventionele biobrandstoffen te beperken. Daarom heb ik tijdens het VSO van 4 december 2014 gevraagd om deze motie aan te houden. Als er in het voorjaar van 2015 een akkoord is bereikt, zal ik definitief aangeven hoe ik met deze motie zal omgaan.

Kosten duurzaamheid biobrandstoffen

Het lid Remco Dijkstra vroeg tijdens het VSO van 4 december 2014 wat de kosten zijn om aan de Europese duurzaamheids eisen voor biobrandstoffen te voldoen en wat de kosten zijn van de Commissie Corbey.

Kosten Europese duurzaamheidseisen

Alle biobrandstoffen die in Nederland worden ingezet voor het halen van de Europese doelstellingen moeten aan Europese duurzaamheidseisen voldoen. Biobrandstoffen worden ingezet om in 2020 de doelstelling 10% hernieuwbare energie in vervoer van de Richtlijn hernieuwbare energie te halen, en in 2020 de 6% reductiedoelstelling van broeikasgasemissie in de brandstofketen ten opzichte van 2010 van de Richtlijn brandstofkwaliteit te halen.

Het Nederlandse bedrijfsleven maakt directe en indirecte kosten om aan de Europese duurzaamheidseisen te voldoen. Een inschatting van indirecte kosten, zoals personeelskosten, is niet te maken, omdat deze afhangen van onder andere de omvang van het bedrijf, de omvang van de hoeveel leveranties en de kwaliteit van de bedrijfsadministratie.

Er kan wel een inschatting gemaakt worden van de directe kosten voor het Nederlandse bedrijfsleven. In 2013 waren er in Nederland 300 locaties die gecertificeerd zijn door een duurzaamheidssysteem. De kosten voor accreditatie en certificering bedragen voor de in Nederland meest gebruikte duurzaamheidssystemen circa € 2.500 per locatie. Dat betekent dat de kosten voor alle locaties € 750.000 bedraagt. Verder worden er kosten berekend voor de hoeveelheid geverifieerde biobrandstoffen. Dit bedraagt € 0,30 per ton biobrandstoffen. Volgens het CBS is er in 2013 414.000 ton duurzame biobrandstoffen op de Nederlandse markt gebracht. De kosten hiervoor bedragen in totaal € 124.200. De totale kosten voor het Nederlandse bedrijfsleven kwamen in 2013 daarmee uit op € 874.200.

In 2013 is in Nederland volgens cijfers van het CBS in totaal 12.560 miljoen liter benzine en diesel op de Nederlandse markt voor wegvervoer uitgeslagen. Dit betekent dat de directe kosten ervoor zorgen dat er aan de pomp 0,007 eurocent per liter brandstof meer wordt betaald.

De bovenstaande kosten betreffen alleen de in Nederland gemaakte kosten. Kosten die producenten en handelaren in het buitenland maken om te zorgen dat de grondstoffen en producten die aan de Nederlandse markt worden geleverd aan de duurzaamheidseisen voldoen, zijn daarin niet meegenomen. Vanwege de grote hoeveelheid verschillende handelsstromen kan dit niet inzichtelijk gemaakt worden.

Kosten Commissie Corbey

De Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa ofwel de Commissie Corbey is ingesteld om de regering gevraagd en ongevraagd te adviseren over duurzaamheid bij de productie en het gebruik van biomassa in de hele biobased economy. Daarnaast biedt zij een forum voor maatschappelijke discussie. In de Commissie Corbey zitten vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, ngo's en wetenschap. Het kabinet is zeer tevreden over de waardevolle en breed gedragen adviezen die de Commissie Corbey opstelt. De kosten van de Commissie Corbey bedragen € 75.000 per jaar. Dit betreft onkostenvergoedingen en projectmiddelen voor o.a. onderzoek en het organiseren van bijeenkomsten. Daarnaast wordt de Commissie Corbey ondersteund door een ambtelijk secretaris.

KNAW-visiedocument

De Minister van Economische Zaken heeft op 23 januari 2015 in een brief aan uw Kamer al namens het kabinet gereageerd op de discussie over het KNAW-visiedocument (Kamerstuk 30 196, nr. 293). In die brief is aange-

geven dat ik kort zal ingaan op de rol en duurzaamheid van biobrandstoffen voor transport. Biobrandstoffen zijn nodig om te voldoen aan onze nationale en internationale afspraken, zoals CO₂-reductiedoelstellingen. Voor een aantal vervoersmodaliteiten zijn biobrandstoffen het enige alternatief voor fossiele brandstoffen, zoals bijvoorbeeld kerosine. Alle biobrandstoffen die in Nederland worden ingezet voor het halen van de Europese doelstellingen moeten aan de Europese duurzaamheidseisen voldoen. Verder is het belangrijk dat de inzet en ontwikkeling van biobrandstoffen met een lage CO₂-emissie, zoals geavanceerde biobrandstoffen, gestimuleerd wordt. Daarom heb ik het initiatief genomen om met marktpartijen en ngo's te verkennen hoe biobrandstoffen in de toekomst verder verduurzaamd kunnen worden.

De KNAW organiseert op 10 april 2015 een bijeenkomst met de betrokken wetenschappers. Ook de Commissie Corbey zal dit voorjaar haar visie «**duurzame bioeconomie 2030**» aan het kabinet overhandigen. De uitkomst van de KNAW-bijeenkomst en de visie van de Commissie Corbey kunnen gebruikt worden bij de totstandkoming van de strategische innovatievisie voor de inzet van biomassa in 2030, die in de brief «Meer waarde uit biomassa door cascadering» (Kamerstuk 33 043, nr. 33) is aangekondigd.

Resultaten ILUC-preventiestudie Copernicus Instituut

De kernvraag die mede ten grondslag ligt aan de discussie over het KNAW-visiedocument is of er in de toekomst voor alle toepassingen voldoende duurzame biomassa beschikbaar is. De vraag naar biomassa zal in de toekomst toenemen. Niet alleen door het gebruik van biomassa voor biobrandstoffen, maar ook door onder andere de groei van de wereldbevolking en de wereldwijde verandering van het voedselpatroon. Dit kan negatieve gevolgen, zoals verdere ontbossing, met zich meebrengen.

Om die negatieve gevolgen te beperken, zijn er voor biobrandstoffen Europese duurzaamheidseisen opgesteld. Dat betekent onder meer dat voor de productie van grondstoffen voor biobrandstoffen geen natuurgebieden, zoals bijvoorbeeld oerbos, ontgonnen mogen worden. Door productie van die grondstoffen kan er wel indirect veranderend landgebruik (ILUC) optreden. De productie van die grondstoffen kan bijvoorbeeld de productie van voedsel verdringen. Een gevolg hiervan is dat de voedselproductie verplaatst wordt en ten koste kan gaan van natuurgebieden elders. Dit kan gepaard gaan met extra uitstoot van broeikasgassen. Daarom dient ILUC zoveel mogelijk voorkomen te worden. Dat kan door bijvoorbeeld biobrandstoffen afkomstig van landbouwgewassen te beperken, zoals in het Europese ILUC-voorstel, en/of het inzetten op het vergroten van de totale hoeveelheid biomassa, zonder dat dit nadelige gevolgen (zoals ILUC) met zich meebrengt. De totale hoeveelheid biomassa kan verhoogd worden door bijvoorbeeld het verhogen van gewasopbrengsten per hectare, het gebruik van reststromen, zoals DSM het maïsafval in de VS gebruikt voor de productie van bioethanol, en het verminderen van afval en verliezen in de voedsel- en biobrandstofketen. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft samen met de Commissie Corbey en het Rotterdam Climate Initiative een studie van het Copernicus Instituut gefinancierd om een wetenschappelijke methodologie te ontwikkelen die inzichtelijk maakt op welke wijze deze maatregelen kunnen bijdragen aan het voorkomen van ILUC en om beleidsaanbevelingen te doen. Het eindrapport van deze studie is bij deze brief gevoegd. De ontwikkelde methodologie is aan de hand van vier case studies getoetst. Uit de resultaten blijkt dat bijvoorbeeld in Oost-Europa door het in gebruik nemen van braakliggende landbouwgronden en/of

productiviteitsverhoging de hoeveelheid biomassa voor o.a. biobrandstoffen flink kan toenemen zonder dat er ILUC optreedt. Deze studie, maar ook de Low Indirect Impacts Biofuels (LIIB) methodologie die Ecofys, Wereld Natuur Fonds en de Round Table on Sustainable Biofuels hebben ontwikkeld, toont aan dat er manieren zijn waarop ILUC-risico beperkt kan worden. Dit betekent dat er genuanceerder tegen de ILUC-problematiek aangekeken zou moeten worden.

Om ILUC te voorkomen, bevelen de onderzoekers een integrale aanpak aan, die stuurt op landgebruik en stimulering van verhoging van de productiviteit en grondstoffenefficiëntie in de keten voor alle toepassingen van biomassa. Ruimtelijke ordening en het beschikbaar stellen van (financiële) middelen, kennis en techniek zijn daarbij noodzakelijk. Nederland kan gezien de beschikbare kennis over landbouw bijdragen om het ILUC-risico te vermijden.

De ILUC-beperkende maatregelen zouden volgens de onderzoekers een plek moeten krijgen in de Europese biobrandstoffenregelgeving. Zo zouden biobrandstoffen die gecertificeerd zijn voor een laag ILUC-risico mee moeten tellen voor het halen van de Europese doelstellingen, ongeacht de limiet op biobrandstoffen gemaakt van landbouwgewassen.

Dit is een interessante gedachte die verder in de praktijk uitgewerkt dient te worden. Ik ga met de stakeholders bekijken hoe dit verder vormgegeven kan worden. De resultaten van deze uitwerking komen te laat voor de lopende ILUC-onderhandelingen in Europa. Eind april 2015 moeten de onderhandelingen tussen Europees parlement, Raad en de Commissie hierover zijn afgerond. De resultaten kunnen wel meegenomen worden in de verdere uitwerking van het Klimaat- en Energiepakket 2030. Dit proces moet nog opgestart worden, en ik wil samen met de stakeholders bekijken op welke manier zowel ILUC-factoren als ILUC-mitigerende maatregelen in dit pakket opgenomen kunnen worden. Hierdoor kunnen in de toekomst de door indirect veranderend landgebruik veroorzaakte broeikasgasemissies daadwerkelijk verminderd worden.

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