

Vergaderjaar 2009–2010

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2010

Met deze brief geef ik invulling aan twee toezeggingen die uw Kamer zijn gedaan. Dat betreft de toezegging uw Kamer te informeren¹ over de doelstelling hernieuwbare energie voor de vervoersector in 2020 en de toezegging uw Kamer te informeren over de voortgang van het overleg met de branche over de transparantie met betrekking tot de in Nederland op de markt gebrachte biobrandstoffen². Daarbij geef ik u nadere informatie over de doelstellingen voor de eerstkomende jaren en de wijze waarop ik vorm geef aan de implementatie van de Europese regelgeving die in december van dit jaar moet zijn afgerond.

Doelstelling 2020

Nederland moet in 2020 in de vervoersector minimaal 10 procent hernieuwbare energie inzetten. Dat is vastgelegd in Europese regelgeving: de Richtlijn hernieuwbare energie³. De betreffende richtlijn moet dit jaar in nationale regelgeving worden omgezet. Bovendien moet uiterlijk 30 juni van dit jaar op grond van diezelfde richtlijn het zogeheten Nationale Actieplan naar de Europese Commissie gezonden worden, waarin aangegeven wordt op welke wijze Nederland de doelstellingen inzake hernieuwbare energie richting 2020 denkt te gaan halen.

In 2010 geldt in Nederland een nationale doelstelling van 4% biobrandstoffen voor het wegverkeer. Met de implementatie van de Richtlijn hernieuwbare energie wordt de reikwijdte verbreed naar ook andere vormen van duurzame energie en naar andere vervoersmodaliteiten.

De Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (hierna: CDB) heeft recent advies⁴ uitgebracht over een duurzame invulling van de Europese doelstelling in Nederland. Kort gezegd wordt in dat advies aangegeven dat het niet

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 209 nr. 80.

² Kamerstukken II, 2009/10, 30 196 nr. 89.

³ 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.

⁴ «Advies over de bijdrage van biomassa aan de duurzame energie doelstellingen», www.Corbey.nl.

wenselijk is nu te besluiten tot een hogere doelstelling dan 10% voor 2020. De CDB stelt dat de gevolgen van indirect landgebruik nog niet voldoende zijn afgedekt en dat er nu nog geen zicht op is dat de tweede generatie biobrandstoffen in 2020 in groter volume beschikbaar zal zijn dan 2,5% (hetgeen op grond van de Europese richtlijn dubbel telt tot 5%). De CDB adviseert in dat licht in een later stadium een besluit te nemen over een eventuele hogere doelstelling dan 10% in 2020.

Vanuit het klimaatbeleid is de vraag relevant of een hoger percentage hernieuwbare energie in de vervoersector noodzakelijk is, en of dat op duurzame en kosteneffectieve wijze te realiseren is. Ik wil nu echter geen kop op de Europese regelgeving zetten, maar tegelijkertijd ook geen opties voor een volgend kabinet afsnijden. Ik richt mij daarom bij het nemen van maatregelen nu op 10% hernieuwbare energie in de vervoersector in 2020. Het doel van 10% zal ook in het eerder genoemde Nationale Actieplan worden opgenomen. Voor de eerstkomende jaren zet ik een tijdpad uit om daar gradueel naar toe te groeien, maar ik laat het aan een volgend kabinet over om desgewenst een ander pad en doel te formuleren. Ten behoeve van eventuele latere besluitvorming heb ik aan de CDB gevraagd een verkenning uit te voeren of, en onder welke condities, een verantwoord hoger volume dan de 10% te realiseren is, zoals bijvoorbeeld het scenario van 14% dat voor het aanvullend pakket Schoon en Zuinig in de berekening werd betrokken. Duurzaamheid is daarbij een randvoorwaarde, en bovendien vraag ik de CDB in het advies ook de kosteneffectiviteit te betrekken.

Ik deel de mening van de CDB dat het op duurzame wijze invullen van de doelstelling een forse ambitie is, maar dat de doelstelling van 10% op een duurzame en verantwoorde wijze kan worden ingevuld. Omdat het aan de markt wordt overgelaten er invulling aan te geven, komt naast de duurzaamheid ook de kosteneffectiviteit nadrukkelijk tot uiting. In de mix van duurzame brandstoffen die in 2020 tezamen de 10% zullen invullen, zullen ook (duurzame) elektriciteit en biogas een aandeel hebben. De verbrandingsmotor zal echter de komende decennia nog een dominante rol spelen in de vervoersector. De inzet van biobrandstoffen is in dat licht thans de belangrijkste bron van hernieuwbare energie in de vervoersector. Des te belangrijker is het om ten aanzien van biobrandstoffen de duurzaamheid te garanderen. In de Richtlijn hernieuwbare energie zijn duurzaamheidscriteria opgenomen voor biobrandstoffen, willen deze mogen meetellen in het halen van de doelstellingen voor hernieuwbare energie. Dit is een grote stap voorwaarts: de in Europa ingezette biobrandstoffen moeten vanaf 2011 duurzaam geproduceerd zijn. De duurzaamheidseisen hebben, zeer grof samengevat, betrekking op onder meer de broeikasgasbalans (de biobrandstof moet over de hele keten voldoende emissiereductie opleveren ten opzichte van fossiele brandstoffen), de koolstofvoorraden (bij productie mogen hoge koolstofvoorraden niet verloren gaan) en de biodiversiteit (bij productie mogen de grondstoffen niet afkomstig zijn van land met een hoge biodiversiteit). Via een verwijzing naar deze eisen zullen deze in de nationale implementatieregelgeving worden vastgelegd.

Ik blijf mij daarnaast sterk maken voor verdere verduurzaming door op Europees niveau te pleiten voor het nemen van maatregelen die ook het indirecte effect veroorzaakt door verschuivingen in landgebruik mee te wegen¹.

Doelstellingen korte termijn

Er moet nu zekerheid geboden worden aan marktpartijen over de doelstellingen voor de komende jaren. Voor dit jaar geldt in Nederland

¹ Brief van de Minister van VROM en de Minister van LNV, Kamerstukken II, 2009/10, 30 196 nr. 102

een nationale doelstelling van 4% biobrandstoffen voor het wegverkeer. In lijn met het staande beleid, en met het richtpunt van 10% hernieuwbare energie in de vervoersector in 2020, sta ik een aanpak voor waarbij vooralsnog kleine stappen vooruit gezet worden. Ik zal daarom in het besluit ter implementatie van de Richtlijn een doelstelling opnemen van 4,25% in 2011, 4,5% in 2012, 5% in 2013 en 5,5% in 2014. Met een dergelijke lichte stijging wordt zekerheid aan marktpartijen geboden dat er een marktaandeel biobrandstoffen blijft en wordt gradueel toegegroeid naar de verplichting van 10% in 2020. Daarmee wordt ook uitzicht geboden op marktkansen van tweedegeneratie biobrandstoffen.

In dat verband is de zogeheten dubbeltelling relevant, die voor tweede generatie biobrandstoffen geldt. Dit element uit de richtlijn hernieuwbare energie is op wens van uw Kamer al, vooruitlopend op de algehele implementatie van de Richtlijn hernieuwbare energie, vanaf begin 2009 van toepassing. Daarmee wordt de inzet van de biobrandstoffen, gemaakt uit afval, residuen en ligno-cellulose gestimuleerd. De geringe graduele ophoging van het percentage voorkomt zodoende dat voor de komende jaren in feite een verlaging van het marktaandeel biobrandstoffen wordt veroorzaakt. Door de dubbeltellende brandstoffen neemt het feitelijke volume immers af. Dat zou investeringen op het gebied van tweedegeneratie biobrandstoffen afremmen.

Transparantie

De Richtlijn hernieuwbare energie schrijft weliswaar niet dwingend voor dat publieke transparantie wordt geboden met betrekking tot de in de lidstaten op de markt gebrachte biobrandstoffen, maar biedt wel de ruimte aan individuele lidstaten om dit nationaal te bezien. Mijn ambtsvoorganger heeft u gemeld dat de CDB adviseert om de transparantie met de implementatie van de richtlijn wettelijk te regelen, en daaraan voorafgaand in 2010 tot een vorm van vrijwillige rapportage te komen.

Ik ben voornemens het advies op te volgen. Ik zal derhalve de publieke transparantie op bedrijfsniveau, met inachtneming van de wettelijke beperkingen op publicatie van bedrijfsgevoelige informatie, wettelijk regelen.

In beginsel gaat het om aard, herkomst en duurzaamheidskenmerken (met welk systeem wordt de duurzaamheid geborgd) van de biobrandstoffen.

Het verheugt mij u te kunnen melden dat ik het tweede deel van het advies inmiddels heb kunnen verzilveren door het overeenkomen van een Intentieverklaring met de koepels VNPI, NOVE en MVO¹. Op basis van de via de koepels vrijwillig door bedrijven aan te leveren gegevens zal ik in staat zijn u de geaggregeerde gegevens over de aard, herkomst en duurzaamheid van de in Nederland ingezette biobrandstoffen over het jaar 2010 te kunnen overleggen. Het opdoen van ervaring door het uitvoeren van de Intentieverklaring helpt ons, bedrijven en ministerie gezamenlijk, bovendien om de complexe implementatie in de praktijk goed in te regelen.

Implementatie

De implementatie moet op 5 december van dit jaar zijn afgerond. Derhalve zijn de nodige wettelijke aanpassingen in gang gezet. De hiertoe noodzakelijke wetswijziging is u reeds toegezonden².

Tegelijk met de juridische implementatie moet ook de implementatie in praktische maatregelen die de uitvoeringssystematiek betreffen zijn afgerond. Hiervoor is het noodzakelijk een organisatie aan te wijzen die

¹ Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie; Nederlandse Organisatie Voor de Energiebranche; Productschap Margarine, Vetten en Oliën.

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

met de uitvoering belast zal worden. Ik leg de taak van de uitvoering neer bij de Nederlandse Emissie Autoriteit (NEA). Ik sluit met deze keuze zo veel mogelijk aan bij wat er al is, om zo efficiënt en effectief mogelijk te werk te kunnen gaan. Bij de NEA beschikt men over de juiste kennis, en bovendien sluit het register van de emissierechten wat betreft de systematiek goed aan bij het op te richten register voor hernieuwbare energie in het vervoer, met name biobrandstoffen. In het door de NEA te beheren register worden alle inboekingen en uitboekingen van biobrandstoffen bijgehouden. Uit het register moet blijken of de brandstofleveranciers aan hun verplichtingen hebben voldaan om een aandeel hernieuwbare energie in de vervoersector te leveren. Voorts wordt getoetst of de vereiste duurzaamheid van de biobrandstoffen op de juiste manier wordt aangetoond. Dit vergemakkelijkt het informatiemanagement en ondersteunt de in de huidige praktijk al goed functionerende samenwerking met de belastingdienst. De NEA heeft ervaring met het registerbeheer en heeft in het kader van de Wet milieubeheer al toezichts- en handhavingsbevoegdheden, die ook voor het biobrandstoffendossier zullen worden benut.

Om de administratieve lasten met name voor het bedrijfsleven zo klein mogelijk te houden, streef ik er naar om, waar nodig op termijn, zo veel mogelijk aspecten uit de Brandstofkwaliteitsrichtlijn¹ mee te nemen in hetzelfde uitvoeringssysteem van de Richtlijn hernieuwbare energie. Er is al een goed lopende accijnsboekhouding voor de accijnsgoederenplaathouders (AGP-houders). Hierin wordt onder andere informatie verzameld over de ingeslagen en uitgeslagen hoeveelheden biobrandstoffen en daar wil ik bij de implementatie derhalve op voortbouwen. De Richtlijn brandstofkwaliteit is immers ook relevant voor het gebruik van hernieuwbare energie in de vervoersector. In deze richtlijn is neergelegd dat brandstofleveranciers de CO₂ ketenemissie van de geleverde brandstoffen, ten opzichte van de totale fossiele brandstofketen in 2010, in 2020 met 6% per energie-eenheid moeten verminderen. Net als bij de Richtlijn hernieuwbare energie zal de inzet van biobrandstoffen voor het overgrote deel de doelstelling invullen. De twee doelstellingen uit beide genoemde richtlijnen sporen goed met elkaar. Zoals u eerder is toegezegd zal ik u die samenhang nader uiteenzetten. Ik zal dat doen in een u een dezer dagen toe te zenden brief waarin ik de gevolgen van een aantal Europese maatregelen op het verkeersemisiebeleid zal schetsen.

Om de hoeveelheid en de duurzaamheid van de biobrandstoffen te kunnen waarborgen eist de Richtlijn gebruik te maken van een «massabalanssysteem» voor het volgen van duurzaamheidsinformatie. De massabalans is een systematiek die wordt gehanteerd om de informatie in de handelsketen voor biobrandstoffen te volgen. Leveringen met verschillende duurzaamheidskenmerken mogen worden gemengd en weer gesplitst. De biobrandstoffen kunnen in het proces diverse keren van eigenaar en opslagplaats wisselen. Hierbij moet evenwel verzekerd zijn dat de som van hoeveelheden en karakteristieken die uit het mengsel worden gehaald, overeenkomt met wat er in is gegaan. Gebruik van de massabalans garandeert dat de biobrandstoffen die op de Nederlandse markt komen duurzaam zijn in overeenstemming met de EU-eisen.

Ik richt het systeem zo in dat er voldoende flexibiliteit blijft bestaan om het voor het bedrijfsleven uitvoerbaar te houden. De overprestatie van het ene bedrijf kan ten goede komen aan diegene die een onderprestatie dreigt te leveren. Deze flexibiliteit wordt in het bestaande systeem van biobrandstofverplichtingen ook geboden. Deze verhandelbare overprestatie werkt gunstig uit voor de zogeheten «hoge blends», de brandstoffen met een hoog percentage biobrandstof zoals B30 en E85², aangezien daar al snel van overprestatie sprake is.

¹ Richtlijn 2009/30/EG van 23 april 2009 van de Europese Raad en het Europees Parlement tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 93/12/EG.

² B30: een brandstofmengsel bestaande uit 30% biodiesel en 70% conventionele diesel; E85: een brandstofmengsel bestaande uit minimaal 70% en maximaal 85% ethanol aangevuld met tenminstens 15% en maximaal 30% loodvrije benzine.

De administratieve stroom van biobrandstoffen zal in een geautomatiseerd register worden bijgehouden. Bedrijven houden zelf hun eigen gegevens in het register bij dat door de NEA wordt beheerd. De NEA rapporteert vanuit dat register aan de minister van VROM en verzamelt gegevens in het kader van de tweejaarlijkse rapportages aan de Europese Commissie.

Bedrijven op wie de verplichting rust voor het realiseren van de vervoersdoelstelling zijn de accijnsgoederenplaatshouders (AGP-houders) en enkele andere brandstofleveranciers die leveren buiten de AGP om. Deze verplichting geldt voor alle benzine en diesel van elke vorm van vervoer. De verplichting is daarmee breder dan tot dusver. Ook leveranciers van rode diesel voor bijvoorbeeld landbouwmachines en de binnenvaart vallen onder de verplichting. Dit sluit tevens aan bij de eisen uit de Brandstofkwaliteitsrichtlijn. Door deze evenwichtige spreiding over alle vervoersmodaliteiten wordt het behalen van de 10%-doelstelling niet bij een beperkte groep neergelegd die dan in wezen een zwaardere verplichting zou moeten realiseren.

Leveranciers van groengas en elektriciteit aan het wegverkeer krijgen geen verplichting opgelegd, maar mogen er voor kiezen in het systeem mee te doen. Dat kan aantrekkelijk zijn als de leverancier meer duurzame energie aan het wegverkeer levert dan de op dat moment geldende doelstelling, waardoor hij, door in het systeem te stappen, zijn overprestatie kan verkopen aan bedrijven met een verplichting.

Indien deze «opt-in»-bedrijven er voor kiezen hun overprestatie te verhandelen, moeten zij wel eerst hun eigen bijdrage leveren aan de verplichting. De overprestatie moet kunnen worden aangetoond. Door deze «opt-in»-mogelijkheid wordt een stimulans gegeven aan de introductie van duurzame elektriciteit en groengas in de vervoersector.

Ook elektriciteit die gebruikt wordt in het railverkeer zal bijdragen aan het behalen van de doelstellingen hernieuwbare energie. In 2020 zal de doelstelling voor de gehele vervoersector op 10% zal liggen, terwijl op dat moment het aandeel hernieuwbare elektriciteit in het net naar verwachting al fors hoger ligt dan die 10%. Die prestatie zal dan volledig, ook voor het deel boven de 10%, meetellen in het behalen van de Europese doelstelling van 10% voor de verkeersector. In tegenstelling echter tot de hierboven beschreven «opt-in»-mogelijkheid voor biogas en elektriciteit voor het wegverkeer, ben ik voornemens om voor het railverkeer deze overprestatie niet verhandelbaar te maken. De overprestatie wordt immers gerealiseerd door het elektriciteitsnet, zonder dat daar een stimulans van uit kan gaan tot het vergroten van het aandeel railverkeer in het totale vervoer. De inzet van hernieuwbare elektriciteit in het railvervoer telt dus wel mee in het bereiken van de doelstellingen hernieuwbare energie, maar maakt geen onderdeel uit van het systeem van verhandelbare overprestaties.

Thans wordt een schot gehanteerd tussen de biobrandstoffen die benzine en diesel vervangen. In de vigerende 4%-doelstelling voor 2010 moet minimaal 3,5% van de benzine met een bio-benzinevervanger (bijv. ETBE of ethanol) worden ingevuld. Een analoge aanpak geldt voor diesel. Dit schot wil ik handhaven op het huidig niveau van 3,5%, ook bij een oplopende doelstelling. Het hanteren van dit schot heeft als voordeel dat er, ongeacht wisselende marktprijzen voor de ene of de andere vervanger, investeringszekerheid wordt geboden voor de markt. Voorts zet ik daarmee in op diversiteit van energiedragers. Doordat het schot op het huidige niveau bevroren wordt, wordt, met het stijgen van de doelstelling

richting 2020, de «vrije ruimte» steeds groter. Alternatieven als elektriciteit en groengas kunnen zowel voor benzine als diesel ingezet worden.

Vanaf 2011 gelden de duurzaamheideisen voor biobrandstoffen die meetellen voor het behalen van de vastgestelde doelstellingen in het betreffende kalenderjaar onverkort. Dit betekent dat oude voorraden biobrandstoffen, waarvan de duurzaamheid niet aangetoond kan worden, niet kunnen meetellen voor het halen van de doelstellingen. Dit is in lijn met het gegeven dat bedrijven al vanaf begin 2008 redelijkerwijs konden weten dat er per 2011 duurzaamheideisen zouden worden gesteld, terwijl zij hierover vanaf december 2008 zekerheid hadden. Hetzelfde geldt voor aanscherping van de duurzaamheideisen die in de richtlijn zijn «voorgeprogrammeerd» en de komende jaren in werking zullen treden.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J.C. Huizinga-Heringa