

Vergaderjaar 2017–2018

34 717

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2015/1513 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen alsmede in verband met de operationalisering van de reductieverplichting uit Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 februari 2018

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Infrastructuur Waterstaat en Omgeving op 30 januari 2018 heeft uitgebracht. Ik dank de onderscheidende fracties voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben besteed. Bij de beantwoording van de gestelde vragen en mijn reactie op de gemaakte opmerkingen, afkomstig van de leden van de D66-fractie, de PVV-fractie, de SP-fractie en de Groen Links fractie, houd ik de indeling van het verslag aan.

Vragen en opmerkingen van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie constateren dat in Nederland sojaolie en palmolie momenteel niet worden gebruikt in de biobrandstof. In het wetsvoorstel blijft deze mogelijkheid echter nog wel bestaan. Waarom is er niet voor gekozen om het gebruik ook in de toekomst te voorkomen?

De huidige Europese regelgeving (Richtlijn hernieuwbare energie¹ en Richtlijn brandstofkwaliteit²) biedt geen mogelijkheid om onderscheid te maken op basis van de grondstof. Alle biobrandstoffen, dus ook palm- en sojaolie, die voldoen aan de Europese duurzaamheidscriteria mogen volgens deze regelgeving bijgemengd worden. Lidstaten mogen daar niet van afwijken. In Europees verband zet ik mij in om in de toekomst meer te kunnen sturen op de CO₂-emissies en ILUC-risico van de biobrandstoffen. Hierdoor moet het minder aantrekkelijk worden om biobrandstoffen met lage CO₂-prestaties (klimaat) of met risico's voor indirect landgebruik

¹ Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

² Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof.

(ontbossing, kap van het regenwoud) bij te mengen, ongeacht de grondstof. Overigens is het inderdaad zo dat er op dit moment geen palmen of sojaolie wordt bijgemengd.

De fractieleden van D66 hebben vernomen dat er tot 2020 nog een dubbeltelling zal blijven bestaan. Een weging van de factor twee zorgt voor een zeer sterke prikkel om een brandstof in de categorie van niet-conventionele biobrandstof te krijgen. Door middel van blending en splitsing kunnen fysieke eigenschappen van brandstoffen gemanipuleerd worden en kan er fraude worden gepleegd. Hoe zou dit voorkomen kunnen worden? De D66-fractieleden maken zich ook zorgen over de kosten van de handhaving. Kan de regering daarvan een indicatie geven?

In het wetsvoorstel is conform de door de Tweede Kamer breed aangenomen motie Dijkstra (VVD)³ dubbeltelling verankerd als middel om naar betere biobrandstoffen te sturen (artikel 9.7.4.8 van de Wet milieubeheer). Het risico op fraude is hierbij nadrukkelijk meegewogen. In de wet is daarom een beheersmaatregel opgenomen om dit risico te verkleinen. Een bewijs dat de grondstoffen niet moedwillig zijn bewerkt, is verplicht gesteld bij de inboeking van biobrandstoffen op basis van gebruikt frituurvet en gebruikte bakolie, dierlijk vet categorie 1 en 2 en industriële afvalstromen (in artikel 11 van het Besluit energie vervoer, als uitwerking van artikel 9.7.4.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer). Erkende duurzaamheidsystemen, die voor die toets door de Minister goedgekeurd zijn, moeten hierop toezien. Zij zullen dit doen voor de keten vanaf de bron, de inzameling van afvalstromen, tot en met de plaats waar deze tot biobrandstof worden verwerkt. Een eventuele moedwillige bewerking zal echter veelal aan de orde zijn buiten de landsgrens, waar toezicht en handhaving door de NEa niet aan de orde is (door de territoriale begrenzen van deze bevoegdheden). De NEa monitort vanuit haar reflectieve functie wel eventuele negatieve prikkels in de markt die de kans op fraude kunnen verhogen en, daar waar aan de orde, zal zij aanvullende maatregelen voorstellen. In dit stadium is niet aan te geven of eventuele aanvullende maatregelen tot extra handhavingskosten zullen leiden.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat in Europees verband moet worden ingezet op biobrandstofbeleid waarbij een realistische inschatting wordt gemaakt voor daadwerkelijke CO₂-uitstoot en landgebruik van verschillende biobrandstoffen. De huidige categorisering lijkt niet volledig recht te doen aan duurzaamheid van de vele variaties. Is de categorisering in het wetsvoorstel voldoende doelmatig?

Het wetsvoorstel vormt de implementatie van de ILUC-richtlijn⁴, en vormt als zodanig geen afspiegeling van de inzet voor nieuw biobrandstofbeleid in Europees verband. De categorisering in het voorliggend wetsvoorstel is zo gekozen dat aan de doelstellingen van deze richtlijn kan worden voldaan. Behoudens de rapportage over ILUC-factoren maakt deze richtlijn geen onderscheid tussen de verschillende conventionele biobrandstoffen.

De fractieleden van D66 hebben kennisgenomen van Europese voornemens om de richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie

³ Tweede Kamerstukken 30 196, nr. 534.

⁴ Richtlijn 2015/1513 van het Europees Parlement en Raad van 9 september 2015 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

uit hernieuwbare bronnen⁵ te vernieuwen. Kan de regering aangeven wat hieromtrent de Nederlandse inzet is in termen van de hernieuwbare energie-doelstelling in 2030? Hoe verhoudt de Nederlandse ambitie zich ten opzichte van andere Europese lidstaten? Vindt de regering daarnaast dat nationale doelstellingen omtrent hernieuwbare energie nodig zijn? Of is een gezamenlijk Europees doel meer wenselijk?

Voor het kabinet staat het reduceren van de CO₂-emissie centraal. Inzet van hernieuwbare energie draagt bij aan het halen van deze doelstelling. Na 2020 zal het kabinet conform de door de Tweede Kamer aangenomen motie Von Martels (CDA) / Van Eijs (D66)⁶ zich inzetten op CO₂-sturing van biobrandstoffen. De uitkomsten van de Europese onderhandelingen over de wijziging van de Richtlijn hernieuwbare energie zullen bepalen wat de kaders daarvoor zijn.

Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen in de Raad conform de motie Dijkstra (VVD)⁷ en de motie van Van Eijs (D66) / Dik-Faber (CU)⁸ ingezet om te sturen op biobrandstoffen met een lage CO₂-emissie in de keten en een laag risico op indirect veranderend landgebruik (ILUC). Dit kon bij andere Lidstaten vooralsnog niet op voldoende steun rekenen. De Europese onderhandelingen over de gewijzigde Richtlijn hernieuwbare energie voor de periode 2021–2030 zijn nog niet ten einde. De trilogen tussen het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie moeten nog starten.

Een gezamenlijk Europees doel is wenselijk. De verwachting is echter dat de transportdoelstellingen in de Richtlijn hernieuwbare energie niet voldoende zijn om de nationaal vereiste CO₂-reductie in transport te halen. Dit zou kunnen betekenen dat aanvullende nationale doelstellingen gesteld dienen te worden. Hoe deze er exact uit komen te zien hangt onder andere af van de definitieve richtlijn.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

Door de menging van fossiele brandstof met biobrandstof is meer landbouwgrond nodig om deze biobrandstoffen te realiseren. Dit gaat ten koste van landerijen waar nu voedsel wordt verbouwd. Kan de regering aangeven om hoeveel hectare het gaat? Kan zij tevens aangeven of bij de productie van deze biobrandstoffen wederom budget wordt vrijgemaakt om deze producenten te subsidiëren? Zo nee, als het zo lucratief is om grondstoffen voor biobrandstoffen te verbouwen, waarom doen boeren dat nu dan niet?

Mondiaal wordt minder dan 1% van de landbouwgrond voor de productie van biobrandstoffen gebruikt⁹. Dit is zo'n 0,24 tot 0,3 miljoen km². Uit de rapportages van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)¹⁰ en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat er in Nederland geen landbouwgrond wordt gebruikt voor de teelt van grondstoffen voor biobrandstoffen die worden ingezet voor Nederlandse vervoermarkt. De Nederlandse landbouwproducten worden ingezet voor andere doeleinden zoals voedsel of veevoer. In Nederland wordt volgens de eerdergenoemde NEa-rapportage alleen bioethanol uit voedselgewassen gebruikt. Deze voedselgewassen zijn voornamelijk afkomstig uit Europa.

⁵ Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

⁶ Tweede Kamerstukken 34 717, nr. 15

⁷ Tweede Kamerstukken 21 501 nr. 8.

⁸ Tweede Kamerstukken 34 717, nr. 14.

⁹ Naar een biobased economy: tussen panacee en pandemonium, oratie professor Junginger, Universiteit Utrecht. https://www.uu.nl/file/64053/download?token=a_gANhJZ.

¹⁰ Rapportage Energie voor Vervoer in Nederland 2016, bijlage bij Tweede Kamerbrief 30 196, nr. 550.

De productie van biobrandstoffen wordt in Nederland niet gestimuleerd door middel van een subsidie, maar door de wettelijke jaarverplichting hernieuwbare energie in vervoer. Deze jaarverplichting is ingevoerd om ervoor te zorgen dat in 2020 aan de Europese doelstelling voor hernieuwbare energie vervoer wordt voldaan. Voor het halen van de jaarverplichting worden voornamelijk biobrandstoffen ingezet.

Bij 10% van de oudere auto's wordt het problematisch om op E10-brandstof nog een goede verbranding te hebben. Zal er voor deze voertuigen nog wel voldoende brandstof aan de pomp verkrijgbaar zijn om zonder problemen te kunnen rijden?

Over de inpassing van de E-10 verplichting ben ik in nauw overleg met betrokken stakeholders en consumentenorganisaties. Tijdens dit overleg wordt besproken hoe ervoor gezorgd kan worden dat er voldoende tankpunten blijven bestaan voor auto's die niet op E-10 kunnen rijden.

E10-brandstof is duurder dan de gebruikelijke euro98. Gaat de Nederlandse automobilist hiervoor worden gecompenseerd? In België heeft de regering de accijnzen verlaagd.

De E-10 brandstof is niet duurder dan Euro 98 en zal dit naar verwachting in de toekomst ook niet worden. Navraag leert dat er in België geen accijnsmaatregelen zijn genomen om biobrandstoffen te stimuleren. Om de introductie van E-10 in België te bewerkstelligen is ervoor gekozen om voor benzine een wettelijke bijmengverplichting van 8,5% bioethanol vast te leggen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Momenteel stopt Nederland geen voedselgewassen in de brandstoftank. Dat is ook voor de toekomst niet de bedoeling. In hoeverre garandeert de regering dat dit ook in de toekomst niet zal gebeuren? Wanneer het duidelijk niet de bedoeling is voedselgewassen in de brandstof te doen, waarom maakt Nederland dan niet duidelijk dat dit een no-go is? Wat is de reden om blijkbaar akkoord te gaan met een percentage van 5%?

Uit de gegevens van de Nederlandse Emissieautoriteit¹¹ blijkt dat in 2016 voor 1,4% aan conventionele biobrandstoffen bij de voor de Nederlandse markt voor vervoer bestemde brandstoffen zijn gemengd. Dit betreft biobrandstoffen die gemaakt zijn van maïs, suikerriet en tarwe. Deze biobrandstoffen kennen een lagere directe en indirecte CO₂-emissie dan biobrandstoffen uit oliehoudende gewassen zoals soja- en palmolie. In 2016 zijn geen biobrandstoffen uit soja- en palmolie in de voor de Nederlandse vervoersmarkt bestemde brandstoffen bijgemengd. Met de keuze voor een limiet van 5% voor conventionele biobrandstoffen geef ik uitvoering aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie van Van Veldhoven (D66) / Van Tongeren (GL)¹², die de regering hierom verzocht had.

Welke pogingen gaat de regering ondernemen om te bewerkstelligen dat het doel dat ook in de rest van Europa geen voedselgewassen in de tank verdwijnen, versneld wordt bereikt?

Bij de Europese onderhandelingen over de wijziging van de Richtlijn hernieuwbare energie voor de periode 2021–2030 heb ik mij samen met

¹¹ Rapportage Energie voor Vervoer in Nederland 2016, bijlage bij Tweede Kamerbrief 30 196, nr. 550.

¹² Tweede Kamerstukken 32 813, nr. 97.

de Minister van Economische Zaken en Klimaat, zoals aangegeven in het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie, ingezet om het aandeel van conventionele biobrandstoffen met een hoog risico op indirect landgebruik en hoge CO₂-emissies in Europees transport te beperken. De onderhandelingen zijn nog niet ten einde. De trilogie tussen het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie moeten nog starten.

Hoeveel landbouwgrond wordt nu ingezet voor de productie van biobrandstoffen, en hoeveel zal dat in de nabije toekomst zijn? Oftewel: hoeveel landbouwgrond wordt daar de komende jaren voor ingezet? Weet u welke Nederlandse bedrijven hierin investeren en om hoeveel grond het gaat?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik u gedeeltelijk naar het antwoord dat ik op de vraag hierover van de leden van de PVV-fractie heb gegeven. Hoeveel landbouwgrond er mondiaal in de komende jaren extra wordt ingezet voor de productie van biobrandstoffen is moeilijk aan te geven. Dit heeft er mee te maken dat biobrandstoffen onderdeel uitmaken van een mondiale markt. Ik weet dat in het verleden Nederlandse bedrijven in de grondstoffenproductie van conventionele biobrandstoffen hebben geïnvesteerd. Het is mij onbekend of dat nu nog het geval is. Omdat het bedrijfsinvesteringen betreft, die niet altijd openbaar zijn, is het moeilijk hiervan een beeld van te krijgen.

In hoeverre wordt met dit wetsvoorstel gewerkt aan de opgave tot CO₂-reductie?

Volgens de Richtlijn brandstofkwaliteit moeten brandstofleveranciers in 2020 ten opzichte van 2010 6% van de broeikasgasemissies in de brandstofketen hebben gereduceerd. Met dit wetsvoorstel wordt deze broeikasgasemissiereductieverplichting geoperationaliseerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De richtlijn verplicht Nederland om in 2020 minimaal jaarlijks 10% van de energie voor vervoer uit hernieuwbare bronnen te laten bestaan. Dit draagt bij aan het behalen van de doelstelling van 14% hernieuwbare energie in 2020.

Nederland wil het aandeel «hernieuwbaar» in energie voor vervoer uit maximaal 5% voedselgewassen laten bestaan en gaat daarmee verder dan de richtlijn die het maximum op 7% stelt. Toch hebben de GroenLinks-fractieleden hier kritische vragen over. Inmiddels onderhandelt de EU over een nieuwe richtlijn die strengere eisen gaat stellen aan de kwaliteit en herkomst van de biomassa in energie voor vervoer. De EU zet in op een verbod op palmolie en sojaolie (het Europees Parlement heeft onlangs gestemd voor een verbod op palmolie als brandstof) en zet ook in op volledige uitfasering van voedselgewassen als brandstof na 2030. Waarom anticipeert de regering niet op deze aanscherping vanaf 2021 door het aandeel voedselgewassen c.q. eerste generatie biobrandstoffen te bevriezen op het huidige niveau, zoals het Verenigd Koninkrijk doet? Het huidige aandeel is 1,4 tot 1,8% in de mix. De 5% die de regering voorstelt, ligt daar aanzienlijk boven en biedt ruimte voor extra voedselgewassen, waaronder bijvoorbeeld palmolie en sojaolie. Graag een reactie van de regering.

Voor het antwoord waarom ik de limiet van 5% voor conventionele biobrandstoffen invoer verwijs ik u naar het antwoord op de vraag die leden van de SP-fractie hierover hebben gesteld.

Zoals ik in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie heb gemeld zijn de Europese onderhandelingen over de wijziging van de Richtlijn hernieuwbare energie vervoer nog niet afgerond. Het is dus nog niet bekend welke eisen er definitief gesteld zullen worden aan de kwaliteit en herkomst van biomassa in energie voor vervoer.

Hoe voorkomt de regering dat het aandeel eerste generatie biobrandstoffen c.q. voedselgewassen sterk groeit, en straks vanaf 2021 weer omlaag moet worden gebracht? Is zij het met de fractieleden van GroenLinks eens dat dit onwenselijk is en tot economische en ecologische schade leidt?

Zoals ik in het antwoord op de vraag van leden van D66-fractie heb aangegeven zijn de onderhandelingen in Europa over de wijziging van de Richtlijn hernieuwbare energie nog niet afgerond. Het is dus nog onzeker wat de definitieve uitkomst van de onderhandelingen is. Over de inzet van het kabinet tijdens deze onderhandelingen verwijs ik u naar de antwoorden die ik op de vragen hierover van de leden van de D66-fractie en de SP-fractie heb gegeven.

Waarom zet de regering de jaarverplichting tot bijmenging van biomassa in brandstof niet op maximaal 10%?

In de Tweede Kamerbrief van 11 december 2017¹³ ben ik kort ingaan op de motie van lid Kröger (GL)¹⁴ die de regering verzocht om de jaarverplichting in 2020 op 10% te houden. Omdat de dubbeltelling voor geavanceerde biobrandstoffen behouden blijft en er een limiet van 5% conventionele biobrandstoffen geldt, zou bij een jaarverplichting van 10% hernieuwbare energiedoelstelling in transport de bijdrage van 36 PJ aan de 14% algemene hernieuwbare energiedoelstelling uit het Energieakkoord en de CO₂-reductieverplichting van de Richtlijn brandstofkwaliteit in 2020 niet worden gehaald.

Welke aanscherpingen van criteria voor biomassa zal de regering voorstellen, zodat de ruimte die nu bestaat voor niet-duurzame biomassa, verdringing van voedselproductie, en extra kappen van bos voor biomassa in brandstof, nihil zal zijn? Graag een reactie van de regering.

Alle biobrandstoffen die ingezet worden voor het behalen van de hernieuwbare energiedoelstelling in transport moeten voldoen aan de Europese duurzaamheidseisen, zoals vermeld in de Richtlijn hernieuwbare energie en Richtlijn brandstofkwaliteit. Het stellen van extra duurzaamheidseisen mag onder de huidige Europese regelgeving niet.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-Van der Meer

¹³ Tweede Kamerstukken 34 717, nr. 23.

¹⁴ Tweede Kamerstukken 34 717, nr. 21.