

Vergaderjaar 2015–2016

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 472

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2016

Met deze brief informeer ik, zoals toegezegd¹ uw Kamer over de wijze waarop ik de implementatie van de ILUC-richtlijn wil vormgeven. De ILUC-richtlijn is in september 2015 gepubliceerd en wijzigt de Richtlijn Brandstofkwaliteit (FQD) en de Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED). Uw Kamer is per brief² reeds geïnformeerd over de belangrijkste wijzigingen. Het wetsvoorstel ter implementatie verwacht ik in januari 2017 bij uw Kamer in te kunnen dienen. Conform mijn toezegging tijdens het AO Duurzaamheid en Milieu van 28 januari 2016³ aan uw Kamer geef ik in deze brief mijn visie op de Duitse CO₂-sturing op brandstoffen. Verder reageer ik op de aanbevelingen in de bijgevoegde «Quick scan regelgeving dubbel telling biobrandstoffen» die de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) op mijn verzoek heeft opgesteld⁴. Ook doe ik u met deze brief de door de NEa opgestelde jaarrapportage hernieuwbare energie voor vervoer in Nederland 2015 en de Nalevingstrategie voor hernieuwbare energie vervoer van de NEa toekomen⁵. Met het toesturen van de Nalevingstrategie voldoe ik aan de toezegging van 20 mei 2014 aan uw Kamer⁶.

Implementatie ILUC-richtlijn

De ILUC-richtlijn heeft als doel de uitstoot van broeikasgassen, veroorzaakt door indirect veranderend landgebruik door de productie van biobrandstoffen, terug te dringen. Om een goede afweging te kunnen maken ten aanzien van de beleidskeuzes die gemaakt dienen te worden bij implementatie van de richtlijn heb ik door de Rijksdienst voor Onder-

¹ Kamerstuk 30 196, nr. 431.

² Kamerstuk 32 813, nr. 100.

³ Kamerstuk 30 196, nr. 431.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ Handelingen II 2013/14, nr. 84, item 30, datum vergadering 20 mei 2014.

nemend Nederland (RVO) en Ecofys impactanalyses laten opstellen. Het door Minister Ploumen gevraagde advies van de Commissie m.e.r. over de impact van biobrandstoffen op ontwikkelingslanden en de bevindingen van de «Quick scan regelgeving dubbeltelling biobrandstoffen» van de NEa zijn meegenomen in de afweging. Alle rapporten vindt u in de bijlage⁷.

Overwegingen bij mijn voorstel voor de wijze van implementatie zijn:

1. Het behalen van de Europese verplichtingen in 2020, zoals de 6% reductie van broeikasgasemissies in de brandstofketen en 10% hernieuwbare energie in vervoer. En vanuit vervoer voldoende bijdragen aan de 14% hernieuwbare energie verplichting;
2. De motie Van Veldhoven-Van Tongeren⁸ m.b.t. een limiet van 5% conventionele biobrandstoffen;
3. Aandacht voor de impact van indirecte veranderingen van landgebruik door de productie van biobrandstoffen en de gevolgen voor de lokale bevolking in ontwikkelingslanden;
4. Het stimuleren van de meest geavanceerde biobrandstoffen en het leveren van een bijdrage aan Groene Groei;
5. Aandacht voor grondstofstromen met een hoog frauderisico;
6. Gevolgen voor de consument.

Een limiet van 5% op de bijmenging van conventionele biobrandstoffen

De ILUC-richtlijn geeft de lidstaten de vrijheid zelf een limiet te bepalen voor de bijmenging van conventionele biobrandstoffen, met een maximum van 7%. Uw Kamer heeft de regering in de motie Van Veldhoven-Van Tongeren opgeroepen om het bijmengpercentage van conventionele biobrandstoffen tot 5% te beperken. Met het van kracht worden van de ILUC-richtlijn kan ik aan deze wens tegemoetkomen. Daarom stel ik voor om conform de motie een maximaal bijmengpercentage van conventionele biobrandstoffen van 5% in te voeren.

Op deze wijze wordt de transitie naar meer geavanceerde biobrandstoffen gestimuleerd en worden de negatieve effecten van indirect veranderend landgebruik, zoals de extra uitstoot van broeikasgassen, door het gebruik van conventionele biobrandstoffen verminderd. De keuze voor 5% past ook bij het advies van de Commissie m.e.r. Deze Commissie beveelt vanwege de negatieve gevolgen van conventionele biobrandstoffen in ontwikkelingslanden aan om een zo laag mogelijk plafond voor deze biobrandstoffen te hanteren en de impact hiervan goed te monitoren. Een lager percentage dan 5% acht ik op dit moment niet verstandig, gezien de krapte die daardoor kan ontstaan op de grondstoffenmarkt voor geavanceerde biobrandstoffen en het daarmee gepaard gaande risico op fraude. De 5% doet tevens recht aan de reeds gedane investeringen vanuit de biobrandstofsector. De gemiddelde meerprijs aan de pomp bij een limiet van 5% ten opzichte van een limiet van 7% bedraagt € 0,003 per liter brandstof. Dit acht ik acceptabel.

Subdoelstelling meest geavanceerde biobrandstoffen

De meest geavanceerde biobrandstoffen (lijst A bijlage IX van de ILUC-richtlijn) kennen een lagere broeikasgasemissie dan conventionele biobrandstoffen en concurreren niet met voedsel. De meest geavanceerde biobrandstoffen worden geproduceerd uit reststromen en lignocellulose en zijn op dit moment nog nauwelijks op de markt. In de ILUC-richtlijn staat als streefwaarde een subdoelstelling van 0,5% voor de periode tot

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 97.

2020 opgenomen. In Nederland is er reeds een aantal initiatieven om deze biobrandstoffen te (gaan) produceren. Ik heb me laten adviseren over een realistische en haalbare doelstelling. De NEa jaarrapportage energie vervoer 2015 toont aan dat Nederland in 2015 fysiek al 0,2% van deze meest geavanceerde biobrandstoffen is bijgemengd. Ik ben voornemens om een groeipad van 0,3% in 2018 tot en met 0,5% in 2020 voor dit type biobrandstoffen in te stellen.

Afschaffen dubbeltelling voor geavanceerde biobrandstoffen

In de Nationale Energieverkenning 2015 (NEV)⁹ en het Nationaal Actieplan voor Energie uit Hernieuwbare Bronnen (NREAP) wordt uitgegaan van een fysieke bijdrage van 36 PJ door biobrandstoffen aan het 14% hernieuwbare energiedoel in 2020. Vanwege de huidige dubbeltellingsregeling is het onzeker of deze 36 PJ wordt gehaald. Het afschaffen van de nationale dubbeltelling voor brandstofleveranciers heeft tot gevolg dat deze onzekerheid wordt weggenomen. Het afschaffen van de nationale dubbeltelling is mogelijk sinds de ILUC-richtlijn de regels over dubbeltelling heeft gewijzigd. Per brief¹⁰ bent u hierover eerder geïnformeerd.

Ik wil voorstellen om het nationaal dubbeltellen van geavanceerde biobrandstoffen te schrappen. De hierboven genoemde doelstellingen zorgen in de toekomst voor voldoende stimulans voor het gebruik van de meest geavanceerde biobrandstoffen. Dit heeft geen effect op het behalen van de Europese 10% hernieuwbare energiedoelstelling in vervoer in 2020. Het afschaffen van de dubbeltelling is ook conform de aanbevelingen in de Quick scan van de NEa.

Verlaging nationale jaarverplichting in 2020 van 10% naar 8,4%

Het afschaffen van de dubbeltelling en het in stand houden van de nationale jaarverplichting van 10% zou een onevenredige verzwaring voor de brandstofleveranciers betekenen. Daarom stel ik voor om deze jaarverplichting in 2020 tot 8,4% te verlagen. Dit komt overeen met een fysieke bijdrage van 36 PJ en heeft geen effect op het halen van de Europese doelstellingen.

Visie op Duitse CO₂-sturing

Tijdens het AO Duurzaamheid en Milieu van 28 januari 2016 heeft uw Kamer naar mijn visie op de Duitse CO₂-sturing op brandstoffen gevraagd. Net als Duitsland ben ik voorstander van sturing op de CO₂-reductie in de gehele brandstofketen. Alleen ontbraken tot vorig jaar de uitvoeringsbepalingen van de Richtlijn Brandstofkwaliteit en was het onmogelijk op de 6% broeikasgasemissie-reductieverplichting van deze richtlijn te sturen. Omdat wel duidelijk was hoe de 10% hernieuwbare energiedoelstelling in vervoer van de Richtlijn Hernieuwbare Energie gehaald kon worden, heeft Nederland in het verleden ervoor gekozen om op deze doelstelling te sturen. Ik streef er naar om de implementatie van de uitvoeringsbepalingen van de Brandstofkwaliteitsrichtlijn gelijk te laten lopen met de implementatie van de ILUC-richtlijn, zodat brandstofleveranciers in Nederland in 2020 net als in Duitsland aan hun 6% verplichting kunnen voldoen. Met de in deze brief voorgestelde implementatie keuzes ten aanzien van de ILUC-richtlijn zal naar verwachting in 2020 een reductie van 5,5% gehaald worden. Brandstofleveranciers moeten aanvullende maatregelen nemen om de 6% te halen, door bijvoorbeeld extra inzet van geavanceerde biobrandstoffen.

⁹ Bijlage Kamerstuk 30 196, nr. 363.

¹⁰ Kamerstuk 30 196, nr. 359.

Recente Europese Ontwikkelingen

De Europese Commissie heeft op 20 juli 2016 een strategie gepresenteerd om te komen tot mobiliteit met lage emissies. Deze strategie geeft iets meer duidelijkheid over de brandstofdoelstelling(en) van het post 2020 beleid. De reactie van het kabinet op deze mededeling wordt aan uw Kamer separaat toegestuurd door middel van het gebruikelijke BNC-fiche. Op dit moment is er door de Europese Commissie nog geen besluit genomen over de herziening van de Brandstofkwaliteitsrichtlijn. De Europese Commissie heeft wel het voornemen om eind 2016 met voorstellen te komen voor de herziening van de Richtlijn Hernieuwbare Energie voor de periode na 2020. Op dat moment zal ik conform de motie Dijkstra/Cegerek¹¹ onderzoek kunnen laten doen naar het groeipad voor (meer) bijmenging van biobrandstoffen voor de periode 2020–2030 om een omslag naar meer geavanceerdere biobrandstoffen te kunnen bereiken. Ik zal uiterlijk vier maanden na de publicatie van de voorstellen de resultaten van het onderzoek naar uw Kamer sturen.

Quick scan regelgeving dubbeltelling biobrandstoffen

De afgelopen periode heb ik enkele signalen over mogelijke fraude van de dubbeltellingsregeling en dan speciaal over gebruikt frituurvet (meestal bestaand uit gebruikte plantaardige oliën) ontvangen. Ik heb de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) gevraagd om een quick scan naar het frauderisico van dit type biobrandstoffen uit te voeren. Uit gesprekken met andere toezichthouders bleek dat het risico als hoog moet worden ingeschat. Dat wil echter niet zeggen dat er daadwerkelijk fraude plaatsvindt. In deze quick scan doet de NEa zes aanbevelingen om het frauderisico te beperken. De drie aanbevelingen betreffende wijzigingen op nationaal regelgevingniveau zijn:

1. Verminder de stimulans voor fraudegevoelige stromen;
2. Versterk samenwerking binnen de nationale overheid en tussen overheid en privaat toezicht;
3. Vergroot de verantwoordelijkheid van bedrijven die dubbeltelling claimen bijvoorbeeld door voor deze bedrijven «ketenaansprakelijkheid» te introduceren.

Door de voorgestelde implementatie van de ILUC-richtlijn wordt het risico op fraude beperkt. Verder ga ik met de betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties bekijken hoe de samenwerking en het toezicht op deze stromen in Nederland kan verbeteren. Tegelijkertijd zal ik met het bedrijfsleven in gesprek gaan om te kijken hoe het frauderisico verder beperkt kan worden. Ook zal ik onderzoeken of er op nationaal niveau ketenaansprakelijkheid geïntroduceerd kan worden. De Europese wetgeving is daar onduidelijk over. Ik zal u voor het eind van 2016 over informeren over de uitkomsten van dit onderzoek.

De andere drie aanbevelingen hebben betrekking op wijzigingen op Europees regelgevingniveau, omdat daarin is vastgelegd hoe de aanvoerketen van biobrandstoffen geborgd moet worden. Het gaat om de volgende aanbevelingen:

1. Verbeter de mogelijkheden voor publiekrechtelijk toezicht en handhaving;
2. Vergroot de traceerbaarheid van de stromen bijvoorbeeld door er (voor gemengde stromen) voor te zorgen dat fysieke controles mogelijk worden;
3. Zorg voor heldere, in Europa zo veel mogelijk geharmoniseerde, wet- en regelgeving.

¹¹ Kamerstuk 30 196, nr. 400.

In Europees verband is er een werkgroep opgericht die frauderisico's en mogelijke maatregelen op Europees niveau gaat inventariseren. Ik zal de uitkomsten van de Quick scan met deze werkgroep delen. Ook zal Nederland bij de invulling van het post 2020 beleid aandacht voor fraudepreventie en coherente regelgeving vragen.

Jaarrapportage Energie Vervoer in Nederland 2015

Uit de NEa jaarrapportage blijkt dat de brandstofleveranciers aan hun jaarverplichting hebben voldaan. Van de jaarverplichting hernieuwbare energie is 72% gehaald door de inzet van geavanceerde biobrandstoffen. Deze brandstoffen mogen voor de invulling van deze verplichting dubbeltellen. Het gaat voornamelijk om biodiesel vervaardigd uit gebruikt frituurvet. Het percentage van de geavanceerde biobrandstoffen is een lichte stijging ten opzichte van de 68% van 2014. Uit de jaarrapportage blijkt ook dat in 2015 ongeveer 8% van alle in Nederland ingezette biobrandstoffen afkomstig is van conventionele biobrandstoffen uit landen uit Afrika, Azië en Latijns-Amerika.

Uit de voorlopige cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat er minder biobrandstoffen zijn uitgeslagen naar de Nederlandse vervoersmarkt dan op basis van de gegevens uit 2015 in het register energie vervoer verwacht zou mogen worden. Het meest waarschijnlijk is dat dit verschil wordt veroorzaakt door wijziging van de regelgeving van begin 2015. Deze wijziging maakt het mogelijk dat biobrandstoffen in het register energie vervoer ingeboekt kunnen worden waarvan niet met zekerheid aangenomen kan worden dat zij naar de Nederlandse markt voor vervoer zijn uitgeslagen. Op dit moment verken ik hoe dit verschil geminimaliseerd kan worden. Het wijzigen van de regelgeving is echter het laatste middel dat ik wil inzetten omdat dit een flinke stijging van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich zou brengen.

Nalevingstrategie

In de Nalevingstrategie beschrijft de NEa de aanpak en strategie om de risico's te beheersen en een betrouwbare uitvoering van de huidige systematiek te borgen. De Nalevingstrategie gaat uit van het bestaande juridisch instrumentarium en zal bij wijzigingen daarin steeds worden geactualiseerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema