



Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
De heer Joop Atsma
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Betreft: Beantwoording adviesaanvraag bijmengpercentages
Datum: 7 september 2011

Geachte heer Atsma,

Begin april 2011 heeft u, naar aanleiding van de motie Leegte (Kamerstuk 32 357 nr. 22), de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (Commissie Corbey) verzocht om advies uit te brengen over de mogelijkheden voor een versneld traject van de invoering van hogere bijmengpercentages van biobrandstoffen. Ook vroeg u te kijken naar de mogelijkheden om de binnenvaart en luchtvaart te incorporeren in de verplichting (d.d. 14 april 2011; kenmerk PBb/2011043992). U vroeg ons in deze brief te adviseren op twee punten:

- 1) In hoeverre is het mogelijk en wenselijk om het bijmengpercentage van biobrandstoffen versneld te verhogen richting 2014?
- 2) In hoeverre is het mogelijk en wenselijk de bijmengverplichting uit te breiden naar additionele vervoersmodaliteiten, in het bijzonder de binnenvaart en de luchtvaart?

Daarnaast vroeg u de Commissie Corbey te kijken naar de Britse "New Transparency Laws", een wetsvoorstel dat bedrijven kan verplichten openheid van zaken te geven over betalingen in het buitenland. Dit verzoek kan worden gezien in het kader van de evaluatie in 2012 in Europees verband van de rapportageverplichtingen op sociaal terrein, die mogelijk leiden tot een minder vrijblijvende regulering van sociale criteria in de Richtlijn Hernieuwbare Energie (*Renewable Energy Directive*, afgekort tot *RED*).

Gezien het feit dat dit thema niet direct verband houdt met de bijmengverplichting, en gezien de complexe aard van het vraagstuk rond de sociale criteria, zal de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa hier u graag in een volgend afzonderlijk advies over adviseren.

De Commissie Corbey (oude samenstelling) is bij de beantwoording van de twee vragen als volgt te werk gegaan. Een subgroep heeft op basis van eerdere adviezen en recente nieuwe informatie een concept-advies opgesteld, dat vervolgens na een debat in de voltallige commissie is aangepast. Het aangepaste concept is besproken met vertegenwoordigers van de biobrandstoffensector. Dit heeft geleid tot een aantal nieuwe aanpassingen. Het hier volgende advies wordt onderschreven door een ruime meerderheid van de leden van de Commissie Corbey (samenstelling tot juli 2011).

Dhr. drs. ir. W. Hadders, die de brief van het samenwerkingsverband van de biobrandstoffensector van 29 augustus 2011 aan de Tweede Kamer mede heeft ondertekend, kan zich niet vinden in het advies om het bijmengpercentage voor biobrandstoffen niet versneld te verhogen richting 2014. Ook twee andere leden van de commissie, dhr. drs. B.W. ten Cate en mw. drs. K.J. van Lierop, gaan niet akkoord met de hoofdlijn van het advies. Op de argumenten van dhr. Ten Cate wordt later ingegaan.

Advies: Voer geen versnelde verhoging van het bijmengpercentage in

In eerdere adviezen (in het bijzonder *Eerst kwaliteit, dan kwantiteit*) heeft de Commissie Corbey aangegeven hoe de bijmengverplichting op een verantwoorde manier kan worden ingevuld. Hierbij stelde de commissie dat vanuit het oogpunt van het garanderen van de duurzaamheid een doelstelling hoger dan de in de RED verplichte 10% hernieuwbare energie in transport niet wenselijk is. Vier redenen werden daarbij genoemd:

Ten eerste stelden we dat een voorzichtige koers nodig was omdat mogelijke negatieve effecten van indirecte verschuivingen van landgebruik (*Indirect Land Use Change*, afgekort tot *ILUC*) nog niet worden meegewogen in het Europees beleid ten aanzien van de duurzaamheid van hernieuwbare energie.

Zeker voor de eerste generatie biodiesel is terughoudendheid meer dan terecht, zo bleek onlangs uit een werkdocument van de Europese Commissie. Voor biodiesel uit palmolie, koolzaad en sojabonen zijn de indirecte effecten zo groot dat de totale emissie van broeikasgassen zelfs groter is dan bij fossiele brandstoffen. Ook voor zonnebloemolie is de broeikasgaswinst ten opzichte van fossiel nog te verwaarlozen. Echter, deze ILUC-effecten worden nu nog buiten beschouwing gelaten in de duurzaamheidscriteria van de Europese Richtlijnen, waardoor de duurzaamheid van biomassa vooralsnog onvoldoende wordt gegarandeerd.

Ten tweede stelden we dat het nog niet duidelijk is in hoeverre de meest preferente technologieën voor duurzaam transport in 2020 voorhanden zijn. Vervoer op basis van elektriciteit of waterstof is dan nog niet in volle omvang beschikbaar, net als de tweede generatie biobrandstoffen, maar hoe snel de ontwikkeling hiervan gaat is moeilijk te voorspellen.

Ten derde zijn er redenen om aan te nemen dat in 2020 het volume hernieuwbare energie ook zonder hogere doelstelling groter kan zijn dan 10%. Sommige eerste generatie biobrandstoffen (in het bijzonder ethanol uit suikerriet) kunnen omstreeks 2020 qua prijs concurreren met fossiele brandstoffen. In dat geval is actieve stimulering van de eerste generatie biobrandstoffen via een hogere doelstelling niet nodig. Daarnaast verplicht de Europese brandstofkwaliteitsrichtlijn tot een jaarlijkse CO₂-reductie en is daarmee een extra stimulans voor de inzet van biobrandstoffen. De voorkeur zal daarbij liggen bij biobrandstoffen met de meest gunstige CO₂-balans, zoals ethanol uit suikerriet, of biodiesel gemaakt uit reststromen.

Ten slotte is er vanuit meerdere sectoren, zoals de chemie, vraag naar duurzame biomassa. Inzet in de brandstoffensector is niet bij voorbaat het meest efficiënt.

Een hogere doelstelling dan 10% acht de Commissie Corbey om bovenstaande reden niet gewenst. In haar advies "Eerst kwaliteit, dan kwantiteit" adviseert de Commissie Corbey een aandeel van biobrandstoffen in transport van 8% in 2020 (de overige 2% worden ingevuld met vooral elektrisch vervoer).

We adviseerden hierbij een stapsgewijze verhoging van de bijmengverplichting, met eerst kleine stappen. Ook adviseerden we een evaluatie van het beleid in 2014 waarin ook de bijmengverplichting wordt gezien. Met het huidige beleid wordt ingezet in op een lineaire verhoging van de bijmengverplichting tot 2014.

Gezien ons eerdere advies en gezien de verontrustende gegevens uit het werkdocument van de Europese Commissie zien wij geen reden het totale bijmengpercentage tot 2014 versneld te

verhogen. De biobrandstoffensector vraagt een terugkeer naar oorspronkelijke groeipad. In 2008 is door het Kabinet besloten om vanaf 2009 gebruik te maken van een vertraagd groeipad voor de bijmengverplichting¹ vanwege zorgen omtrent de duurzaamheid. De vraag naar versnelde verhoging van het bijmengpercentage komt voort uit de overcapaciteit in de biobrandstoffensector, met name de biodieselsector. Mocht u iets willen doen om deze sector tegemoet te komen dan zijn maatregelen denkbaar om de huidige overcapaciteit in onder meer de biodieselsector te verlichten, zonder het totale bijmengpercentage te verhogen, dan wel zonder afbreuk te doen aan waarborgen voor duurzaamheid. Hieronder doen wij een aantal suggesties, en gaan daarbij ook in op de binnenvaart en de luchtvaart.

Suggesties voor beleid

1. 'Beperkte hogere bijmengverplichting' onder uitsluiting van eerste generatie biodiesel

Een terugkeer naar het oorspronkelijke groeipad zoals de biobrandstoffensector bepleit maakt in principe geen verschil voor de bijmenging in 2020, maar betekent wel een sprong op korte termijn. Indien deze verhoogde verplichting ingevuld zou worden met eerste generatie biodiesel is dat – zoals gezegd – een stap achteruit met betrekking tot de CO₂-doelstelling. De Europese richtlijnen (RED en de brandstofkwaliteitsrichtlijn FQD) bepalen dat lidstaten geen extra eisen mogen stellen rondom duurzaamheid. Het maken van afspraken met de sector of het sluiten van convenanten zijn echter wel toegestaan. Een verhoogd groeipad is alleen te rechtvaardigen als de sector bereid is tot afspraken over de kwaliteit van biobrandstoffen. Er zouden garanties moeten zijn dat er een reële emissiereductie optreedt. In de praktijk betekent dit dat de inzet van eerste generatie biodiesel niet toegestaan is. Een convenant van deze strekking zou ook een belangrijke stap kunnen zijn op weg naar een goed ILUC-beleid.

2. Handelsbelemmeringen en verstoring van markten voor biobrandstoffen

Een aanzienlijk deel van de in Nederland gecertificeerde en geverifieerde biobrandstoffen is bestemd voor de export naar landen binnen Europa. Van deze biobrandstoffen dienen de fysieke kenmerken te worden meegeleverd. Derhalve worden ze uit de Nederlandse biobalans gehaald. Echter, door verschillen in duurzaamheidseisen tussen de lidstaten van de EU mogen ze niet per definitie in het ontvangende land meetellen voor de doelstellingen die zijn neergelegd in de RED en/of de FQD. Een voorbeeld hiervan is biodiesel geproduceerd uit frituurvet, die in Nederland dubbel mag worden geteld, maar niet in Duitsland. Ons bereiken berichten dat Frankrijk, België, Portugal en het Verenigd Koninkrijk maatregelen treffen om biobrandstoffen van eigen bodem te bevoordelen. Dergelijke handelsbelemmeringen bestaan in nog grotere mate tussen de EU en andere leden van de Wereldhandelsorganisatie als Argentinië en Brazilië. Zodoende wordt niet alleen de totstandkoming van eenduidige duurzaamheidseisen gefrustreerd, maar wordt bovendien de vrijhandel, zowel binnen Europa als daarbuiten, tegengewerkt. Wellicht kunt u, wanneer u klachten ontvangt over handelsbelemmeringen als gevolg van duurzaamheidseisen rond biobrandstoffen, contact opnemen met uw ambtgenoten. Mocht dat geen direct effect hebben dan zou de Europese Commissie moeten worden ingeschakeld. Overigens kunnen ook subsidies markten verstoren. Berucht zijn in dit verband de subsidies in de Verenigde Staten, naast biodiesel ook op ethanol, die naar Europa wordt geëxporteerd.

Een alternatieve oplossing zou nog kunnen zijn dat wanneer te exporteren biobrandstoffen, in Nederland als duurzaam aangemerkt, onverhoopt niet in het buitenland worden geaccepteerd als zijnde duurzaam, deze in Nederland niet van de biobalans hoeven te worden afgetrokken. Daarmee bestaat een betere kans op afzet in Nederland. Overigens gaat het hier niet alleen om handelsbeperkende maatregelen op het terrein van duurzaamheidseisen.

¹ De verplichting voor 2009 werd verlaagd van 4,5% naar 3,75%, die voor 2010 van 5,75% naar 4,0%. Momenteel (2011) geldt een verplichting van 4,25%.

3. Differentiatie tussen biodiesel en biobenzine

Bijmenging van biobrandstoffen heeft twee doelstellingen: het verminderen van de CO₂-uitstoot en de vervanging van fossiele brandstoffen. In Nederland bestaat biodiesel al voor een groot deel uit de tweede generatie biobrandstoffen, voornamelijk gebruikte vetten en oliën.² Deze biodiesel komt volgens de Regeling hernieuwbare energie vervoer in aanmerking voor de dubbeltelling (ze bestaan uit grondstoffen die niet hoogwaardiger kunnen worden ingezet dan voor de opwekking van elektriciteit of warmte, compostering of benutting van het lignocelulosedeel als veevoer). Indien voor een bepaalde grondstof wél een alternatieve toepassing bestaat dan moet door middel van een marktanalyse worden aangetoond dat er sprake is van een overschot, om in aanmerking te komen voor de dubbeltelling.

De dubbeltelling is bedoeld als een stimulans voor het bijmengen van innovatieve duurzame biobrandstoffen uit reststoffen. Ze stimuleert in de biodieselsector ook minder innovatieve (maar wel duurzame) brandstoffen uit frituurvetten. Zodanig zelfs dat de dubbeltelling zorgt voor een vermindering van het totale aandeel biobrandstoffen in de brandstoffen voor wegverkeer: het aandeel daalde van 3,5% in 2009 tot 2% in 2010, ondanks de gestegen bijmengverplichting van 3,75% naar 4% over dezelfde periode. Deze daling is geheel toe te schrijven aan de dubbeltelling bij biodiesel, omdat vrijwel alle biodiesel die wordt bijgemengd nu hiervoor in aanmerking komt.³ Dit betekent dat de bijmengverplichting zoals deze momenteel geldt een rem vormt op de vervanging van het dieselaandeel van de fossiele transportbrandstoffen in Nederland.

Deze situatie is om meerdere redenen niet optimaal. Nederlandse bedrijven exporteren nu biodiesel die wordt gemaakt uit frituurvetten, terwijl fossiele diesel geïmporteerd wordt. Tegelijkertijd importeert Nederland biobenzine en exporteren Nederlandse raffinaderijen benzine, onder meer naar de VS. Vanuit het oogpunt van duurzaamheid en efficiëntie is dit een minder gewenste situatie.

Te overwegen valt daarom om – in overleg met de biobrandstoffensector – het aandeel diesel in de bijmengverplichting te verhogen en het aandeel voor bijmenging van biobrandstoffen in benzine evenredig te verlagen. Voorwaarde daarbij is dat de extra ruimte voor biodiesel alleen wordt toegekend aan tweede generatie biodiesel en dat palmolie, sojaolie, koolzaadolie en zonnebloemolie worden uitgesloten. Het aandeel van bijgemengde biobrandstoffen op de totale hoeveelheid transportbrandstoffen blijft zo ongewijzigd. Deze maatregel vermindert de benodigde import van fossiele diesel en van biomassa bestemd voor biobenzine. Duurzame biodiesel uit reststoffen wordt immers in aanzienlijke mate geproduceerd in Nederland. Een vermindering van het bijmengpercentage voor benzine onder gelijktijdige evenredige verhoging van de bijmengverplichting voor diesel kan zo de duurzaamheid van de brandstoffen ten goede komen, maar ook de Nederlandse economie.

Overigens is een dergelijk beleid alleen wenselijk indien het mogelijk is oneigenlijke inzet van grondstoffen als reststromen te voorkomen. Wanneer er schaarste optreedt van de benodigde reststoffen, is het niet wenselijk dat deze zullen worden verkregen uit bijvoorbeeld ongebruikte palmolie die na een lichte bewerking als reststroom kan worden aangemerkt. Dit punt wordt verder verduidelijkt in ons recente advies over reststromen, *Met groter gemak, minder in de afvalbak*.

4. Verbreding van de bijmengverplichting richting de binnenvaart

Een vierde optie betreft de binnenvaart. Een bijmengpercentage voor de binnenvaart (en eventueel een overeenkomstige verlaging van het bijmengpercentage voor het wegtransport) vergroot ook het relatieve aandeel van biodiesel. Uiteraard mag hier dan alleen aantoonbaar duurzame biodiesel voor in aanmerking komen.

Vanwege het grensoverschrijdende karakter van de binnenvaart en het prijsverhogende effect van de maatregel moet in deze context gezocht worden met België. Overleg met de Rijnsoeverstaten is minder noodzakelijk omdat de brandstofprijs daar al hoger ligt. Een bijmengpercentage duurzame

² NEa, *Rapportage duurzaamheid biobrandstoffen 2010*, maart 2011

³ CBS, *Verbruik biobrandstoffen in wegverkeer daalt*, persbericht 27 april 2011

biodiesel voor scheepsbrandstoffen komt ten goede aan de biodieselsector, en verhoogt de prijs van scheepsbrandstoffen slechts marginaal. Mocht het internationaal overleg niet succesvol zijn, subsidieer dan de inzet van het gewenste percentage biodiesel uit reststoffen als scheepsbrandstof en zoek in overleg met buurlanden naar mogelijkheden om accijnzen te heffen op scheepsbrandstoffen.

5. Verbreding van de bijmengverplichting richting de luchtvaart

Verplichte bijmengpercentages voor de luchtvaartsector zijn lastig vanwege het sterk internationale karakter van de sector. Het is essentieel dat eventuele verbreding van de verplichting naar luchtvaart plaatsvindt in Europees verband, of beter nog, in ICAO-/IATA-verband. Omdat de luchtvaart onder het Emissiehandelsstelsel valt is een bijmengverplichting voor deze sector wellicht ook niet nodig. Het Emissiehandelsstelsel is voor de periode vanaf 2012 al een stimulans voor bijmenging van biobrandstoffen in de luchtvaart, en de luchtvaartsector zelf is op eigen initiatief al bezig met onderzoek naar de mogelijkheden voor bijmenging.

6. Fiscale maatregelen

Vergroening van de accijnzen kan een belangrijk instrument zijn om inzet van CO₂-arme brandstoffen te bevorderen. Hoe meer CO₂-uitstoot wordt veroorzaakt door een specifieke brandstof, hoe hoger de bijbehorende accijnzen. Dit zou kunnen betekenen dat de accijns op biobrandstoffen die meer dan (bijvoorbeeld) 80% CO₂-reductie teweeg brengen wordt afgeschaft of sterk verlaagd, terwijl biobrandstoffen die minder presteren ook minder accijnsverlaging krijgen. De accijnzen voor fossiele brandstoffen moeten evenredig worden verhoogd, zodat het effect voor de schatkist en de automobilist neutraal zijn. Europese afstemming is daarbij gewenst. De evaluatie die wordt voorzien in 2014 biedt een goede gelegenheid voor wijzigingen. Zowel de vervanging van fossiele brandstoffen als de vermindering van broeikasgassen zijn met deze beleidsopties gediend. Deze maatregel is veelbelovend: ze stimuleert innovatie gericht op maximale CO₂-reductie en schept kansen voor innovatieve bedrijven.

7. Gebruik de tijdelijke overschotten op de voedselmarkt

Ad hoc importbeleid door derde landen of overproductie vanwege gunstige groeiomstandigheden voor de gewassen veroorzaken periodiek overschotten op de Europese agrarische markt die hun weg niet vinden op de voedselmarkt. Het is van belang om de overschotten die niet kunnen worden benut voor voedsel, elders een *second best* bestemming te geven, zoals in de energie- of chemiemarkt. Indien hier een instrumentarium voor wordt ontwikkeld zou dit een bijdrage kunnen leveren aan het stabiliseren van de prijzen op de voedselmarkt en de primaire producenten voor de voedselvoorziening versterken. Wereldwijde stabilisatie van voedselprijzen verbetert het investeringsklimaat, hetgeen bijdraagt tot hoognodige vergroting van de landbouwefficiëntie.⁴ In overleg met de betrokken sectoren kan worden bekeken hoe dit het beste moet worden vormgegeven om een win-winsituatie te creëren.

Ten slotte

Bovenstaand advies heeft tot veel discussie geleid in de Commissie Corbey. Een zeer grote meerderheid van de leden van de Commissie Corbey vindt het niet wenselijk om nu het totale bijmengpercentage versneld te verhogen. De argumenten hiervoor zijn in dit advies uiteen gezet. Enkele leden vinden een verhoogde bijmengverplichting wel wenselijk, omdat de momenteel gebruikte biobrandstoffen aan de duurzaamheidscriteria van de RED voldoen. Wel bestaat er bij alle leden voor het probleem van de overcapaciteit in de biodieselsector, en waardering voor de inspanningen die zijn verricht op het terrein van duurzaamheid. Daarom is nagedacht over aanvullend beleid. Verschillende opties zijn hierboven geschetst. De toepassing van

⁴ FAO, *Price volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, 3 mei 2011

deze maatregelen kan bijdragen bij aan de inzet van de meest duurzame transportbrandstoffen, wat de CO₂-reductie ten goede komt. Een van de opties is een 'beperkte verhoging van de bijmengverplichting', beperkt tot de biobrandstoffen die aantoonbaar bijdragen tot CO₂-reductie en geen negatieve indirecte effecten teweeg brengen.

Dhr. Ten Cate is van mening dat een verhoogde bijmengverplichting de komende jaren hoofdzakelijk zal worden ingevuld met biodiesel uit reststromen. Hij ziet deze verhoging als wenselijk. Het betekent in de praktijk dat de verhoging zal worden ingevuld met brandstoffen met een miniem ILUC-effect.

Alle leden van de Commissie Corbey zijn van mening dat het nodig is te blijven zoeken naar mogelijkheden om de import van niet-duurzame biomassa te ontmoedigen, dan wel te verhinderen of te verbieden.

Mocht u nog vragen hebben aan onze commissie naar aanleiding van deze brief, dan zijn we graag bereid onze standpunten nader toe te lichten.

Hoogachtend,



Dorette Corbey
Voorzitter Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa