

Aan De minister van Economische Zaken  
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven  
Postbus 20101  
2500 EC Den Haag

Datum 10 april 2008

Kenmerk 08/526

Onderwerp Briefadvies biobrandstoffen

Geachte mevrouw Van der Hoeven,

In dit briefadvies vragen wij uw aandacht voor een aantal overwegingen van de Energieraad aangaande biomassa en meer in het bijzonder biobrandstoffen. Deze moeten gezien worden tegen de achtergrond van de voorstellen van de Europese Commissie inzake klimaat en energie en het recent opgelaaide debat over biobrandstoffen.

De Raad constateert dat nog slechts anderhalf jaar geleden bij veel energiedeskundigen een groot optimisme heerste over het gebruik van biomassa. Niet alleen zou biomassa een belangrijke grondstof kunnen worden voor de chemische industrie, maar het zou ook een veelbelovende energiebron zijn voor transport, elektriciteit en toepassingen van biogas. Dit optimisme riep bij de Raad een aantal vragen op en was aanleiding om een oriënterend onderzoek<sup>1</sup> te laten uitvoeren en gesprekken te voeren met experts op dit gebied. De resultaten hiervan waren:

- 1) de schattingen over de rol die biomassa zou kunnen spelen bij de wereldwijde energievoorziening zijn nog onvoldoende onderbouwd en lopen sterk uiteen;
- 2) een groot optimisme is niet gerechtvaardigd omdat de beschikbaarheid van duurzame biomassa op termijn beperkt zal zijn tot 10-30% van de wereldenergievoorziening, rekening houdend met de voedselvoorziening en natuurbehoud (biodiversiteit);

---

<sup>1</sup> J.P. van Soest, G. Bergsma, H. Croezen: *Biomassa: van controversie naar ontwikkelagenda*, oktober 2007

- 3) de vraag naar duurzame biomassa zal waarschijnlijk het aanbod overtreffen;
- 4) bij veel van de eerste-generatie biobrandstoffen is de reductie van broeikasgasemissies over de gehele keten laag en soms zelfs negatief;
- 5) om tot een grootschalige toepassing van biomassa te kunnen komen zal in internationaal verband een ontwikkelagenda moeten worden afgewerkt, waarbij Nederland op een aantal onderdelen initiatieven kan nemen.

Biomassa blijft echter in potentie één van de belangrijke vormen van duurzame energie die tezamen met een aantal andere opties nodig zijn voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding. De verschillende toepassingsmogelijkheden van biomassa verdienen daarom de nodige steun en aandacht.

Door de recente kritiek op biobrandstoffen van de eerste generatie dreigt het optimisme nu om te slaan naar een (te) groot pessimisme. Ook dit is naar de mening van Raad geen goede ontwikkeling. Bij de introductie van biomassa voor energiedoeleinden gaat het immers, net als bij andere duurzame energieopties, om een leerproces. Dit leerproces betreft zowel de technologische ontwikkeling als het stellen van duurzaamheidseisen, waarbij het te verwachten is dat ideale, echt duurzame oplossingen, niet onmiddellijk voor handen zullen zijn.

Omdat de kritiek voornamelijk eerste-generatie biobrandstoffen betreft komt de Raad tot een aantal aanbevelingen voor de ontwikkeling van geavanceerde biobrandstoffen en de beleidsmatige ondersteuning ervan.

### **Inleiding**

Onlangs heeft de Europese Commissie een nieuwe richtlijn voorgesteld inzake hernieuwbare energiebronnen. Deze bevat onder meer een verplichting voor elke lidstaat om in 2020 een aandeel van minstens 10 % biobrandstoffen in de transportsector te bereiken. Deze voorstellen zijn in lijn met eerdere besluiten van de Europese Raad en geven een nieuw momentum aan het debat over biobrandstoffen.

De Raad acht een verplichte doelstelling een onmisbaar element in de bevordering van het gebruik van biobrandstoffen, en gaat er van uit dat de gehanteerde 10% op dit moment als een politiek gegeven moet worden beschouwd, ook al bestaan er twijfels over de haalbaarheid van het 10%-aandeel

in 2020. Wel zou het raadzaam zijn bij de Europese Commissie te bepleiten dat op weg naar 2020 de haalbaarheid van de doelstelling van 10% elke 3 tot 4 jaar wordt geëvalueerd en dat deze doelstelling zal worden bijgesteld wanneer zou blijken dat deze niet op duurzame wijze kan worden gehaald.

De Raad beziet de ontwikkeling en het gebruik van biobrandstoffen in het bredere kader van een op langere termijn op biomassa gebaseerde economie. De recent uitgebrachte overheidsvisie<sup>2</sup> op zo'n economie is dan ook een vertrekpunt in dit advies.

Door het vooralsnog niet beschikbaar zijn van geavanceerde biobrandstoffen<sup>3</sup> zal de doelstelling vooraleerst gehaald moeten worden met zogenaamde eerste-generatie biobrandstoffen. Hieraan zijn diverse nadelen verbonden. Uit oogpunt van duurzaamheid en CO<sub>2</sub>-prestatie is het gelet op de noodzaak om ten eerste ook in de transportsector snel tot vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot te komen en ten tweede om de brandstofvoorziening minder afhankelijk te maken van importen uit regio's met geopolitieke risico's, niet verstandig te wachten tot er op grote schaal biobrandstoffen beschikbaar zijn die deze nadelen niet bezitten. De Europese voorstellen kunnen daarom als een eerste stap worden gezien, die gevolgd zal moeten worden door een overgang naar meer geavanceerde biobrandstoffen. Deze noodzaak speelt een cruciale rol in het huidige debat en in dit advies. Daarnaast zou in uit te onderhandelen internationale overeenkomsten de certificering en controle op die certificering geborgd kunnen worden.

### **Kernpunten uit het debat**

#### *Duurzaamheidscriteria*

Een belangrijk discussiepunt is de duurzaamheid van de biobrandstoffen. Recent zijn verschillende rapporten verschenen die kritisch zijn over de milieu- en CO<sub>2</sub>-winst van de inzet van biobrandstoffen en de mogelijke eerste- of tweede-orde verdringing van voedselproductie. Daarnaast spelen biodiversiteit, bodemeffecten en watergebruik een belangrijke rol. Ook het beschikbare potentieel aan duurzame biomassa wordt genoemd als knelpunt. Het recente advies van de Algemene Energieraad, de VROMRaad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Overheidsvisie op de bio-based economy in de energietransitie, oktober 2007

<sup>3</sup> Door het Energietransitieplatform Groene Grondstoffen gedefinieerd als □biobrandstoffen die door de keuze van nieuwe grondstofomzettingen hoge CO<sub>2</sub>eq.-ketenprestaties halen met minimale inzet van biomassa en als gevolg minimale concurrentie met de voedselketen□

<sup>4</sup> Een Prijs voor elke Reis, een beleidsstrategie voor CO<sub>2</sub>-reductie in verkeer en vervoer, Januari 2008

over CO<sub>2</sub>-reductie en mobiliteit gaat hierop in.

Er valt in dit licht wel het een en ander af te dingen op de duurzaamheidscriteria in het voorstel van de Europese Commissie. Desalniettemin acht de Raad het een positieve ontwikkeling dat de zogenaamde Cramer-criteria voor een deel hun weg reeds hebben gevonden in de ontwerp richtlijn. Een verdere aanscherping hiervan moet zeker onderdeel uit maken van de Nederlandse inzet in het EU onderhandelingstraject. De Raad is echter van mening dat men ergens mee moet aanvangen en men al doende zal leren. De ervaringen met de eerste-generatie biobrandstoffen kunnen hierbij een opstap vormen voor een verdere aanpassing en aanvulling van de duurzaamheidscriteria. Een periodieke evaluatie is in dit verband van groot belang. Ook bij de geavanceerde biobrandstoffen is duurzaamheid een aandachtspunt, maar verwacht wordt dat dit een grote verbetering zal opleveren door efficiëntere ketens (cascadering, geïntegreerde ketens) en de inzet van minder belastende grondstoffen (bijvoorbeeld afval, biomassa-bijproducten, houtachtige gewassen en algen). Daarbij dient tevens onder ogen gezien te worden in hoeverre ontwikkelingslanden optimaal hierop kunnen inspelen.

#### *Haalbaarheid en beschikbaarheid*

Hier moet onderscheid gemaakt worden tussen biodiesel en ethanol. Uitgangspunt is dat bij een doelstelling van 10% zeker een derde tot de helft van de benodigde biomassa dan wel eindproduct geïmporteerd zal moeten worden van buiten Europa. Bijvoorbeeld als ethanol uit Brazilië of als plantaardige oliën uit Azië. De andere helft tot tweederde zal binnen de EU geproduceerd kunnen worden. Vooralsnog is daar voldoende landbouwgrond voor aanwezig, met name in Centraal en Oost Europa. Het wegvallen van de set-aside verplichting in het Europese landbouwbeleid draagt hier mede aan bij.

De beschikbaarheid van biomassa voor biobrandstoffen zal echter op termijn op gespannen voet komen te staan met de aanspraken die de voedselproductie zal maken op de beschikbare landbouwgrond. Bovendien zullen ook andere sectoren dan de transportsector hun aanspraken doen gelden op de beschikbare biomassa.

Een complicerende factor is bovendien dat de hoge grondstofprijzen vooralsnog een belemmering vormen, zelfs voor eerste-generatie biobrandstoffen, om grootschalig te investeren in research, ontwikkeling en daarna in productiecapaciteit.

Nederland zal, gezien het beperkte landbouwareaal, meer dan andere landen aangewezen zijn op geïmporteerde biomassa dan wel eindproducten uit de EU en derde landen. Binnen de EU zullen bestaande aanmoedigingsmaatregelen in een aantal gevallen het bereiken van de eigen nationale doelstelling privilegiëren. De tijdige beschikbaarheid van een eigen productiepotentieel aan geavanceerde biobrandstoffen, in het bijzonder voor wat betreft de eindproducten, dient dan ook een aandachtspunt te zijn van de Nederlandse regering. Meer in het algemeen spreekt de Raad zijn zorg uit dat de nadruk van bestaande aanmoedigingsmaatregelen op de eerste-generatie biobrandstoffen een remmende werking zal hebben op de ontwikkeling van geavanceerde biobrandstoffen en dat er dus extra maatregelen nodig zullen zijn om de grootschalige beschikbaarheid daarvan te realiseren.

#### *Beleid en instrumentarium*

De Raad ziet dat er in de verschillende lidstaten uiteenlopende aanmoedigingsmaatregelen van toepassing zijn. Naast de verplichting gaat het om accijnsvrijstellingen en investeringssubsidies. De Commissievoorstellen introduceren daarnaast een dubbeltelling voor geavanceerde biobrandstoffen. Recent hebben de Energietransitieplatforms Duurzame Mobiliteit en Groene Grondstoffen een advies<sup>5</sup> uitgebracht aan het Ministerie van Economische Zaken met enkele aanbevelingen ten aanzien van deze dubbeltelling (het daarvoor ook in aanmerking laten komen van biobrandstoffen uit hoogwaardige omzettingprocessen, het introduceren van drempels voor de kwalificatie voor de dubbeltelling t.a.v. CO<sub>2</sub>-reductie en biomassa-efficiëntie en het mogelijk vervangen van de dubbeltelling door een waardering naar rato van de CO<sub>2</sub>-prestatie). De Raad onderschrijft deze aanbevelingen.

Nederland heeft een goede kennispositie op het gebied van biotechnologie, chemie en biomassa. Daarnaast heeft het een industrieel complex dat aan een haven ligt. Dit alles is, tezamen met het ontbreken van een groot landbouwareaal, een dwingende reden in te zetten op geavanceerde biobrandstoffen in geïntegreerde samenhang met andere biomassastromen en -producten. De Raad pleit dan ook voor het verder uitwerken van de beleidsvisie voor de op biomassa gebaseerde economie, en dit om te zetten in een instrumentarium dat specifiek de productie en het gebruik van geavanceerde biobrandstoffen krachtig stimuleert. Uit de gevoerde gesprekken is het de Raad

---

<sup>5</sup> Versnelde marktintroductie geavanceerde biobrandstoffen, Februari 2008

gebleken dat het instrument van de verplichting alleen waarschijnlijk niet voldoende stimulerend zal werken om dit te bereiken en dat daarnaast aanvullende prikkels nodig zullen zijn.

Het is daarbij tevens van belang om zo snel mogelijk initiatieven te nemen om de in de samenleving ontstane verwarring en negatieve beeldvorming over de toepassing van biomassa in het algemeen om te zetten in een klimaat dat innovaties op dit terrein ondersteunt en de voor ontwikkeling en toepassing benodigde investeringen bevordert. Deze verwarring en negatieve beeldvorming is mede als gevolg van de recent verschenen publicaties over de negatieve effecten van eerste-generatie biobrandstoffen. Tot dit klimaat behoort ook de mogelijkheid van (tijdelijke) accijnsvrijstelling of □vermindering.

### **Aanbevelingen**

De Energieraad beveelt aan, uitgaande van de volumedoelstelling van 10%, de invulling hiervan zo veel mogelijk te richten op de specifieke mogelijkheden en kansen voor Nederland.

Hiervoor is het noodzakelijk de beleidsvisie op de op biomassa gebaseerde economie verder uit te werken tot een pakket van maatregelen dat deze mogelijkheden en kansen zo veel mogelijk verzilvert.

Voor biobrandstoffen betekent dit concreet:

- inzetten op het over een langere periode stimuleren van de productie van geavanceerde biobrandstoffen door middel van accijnsvrijstelling of -vermindering, ruime investeringssubsidies en ondersteunend beleid. Dit beleid moet met name ook gericht zijn op (kleinere) innovatieve bedrijven,
- naarmate dit beleid succesvoller is zou het gebruik van onvoldoende duurzame biobrandstoffen moeten worden ontmoedigd, bijvoorbeeld door het aanscherpen van de duurzaamheidscriteria. Dit beleid moet duidelijkheid verschaffen over het doel om uiteindelijk over te schakelen op geavanceerde biobrandstoffen die aan hoge duurzaamheidseisen voldoen. Marktpartijen weten dan waar zij aan toe zijn en kunnen hierop anticiperen.

Daarnaast is het noodzakelijk de duurzaamheidsaspecten van dit beleid te monitoren, te toetsen aan duurzaamheidscriteria en zo nodig bij te sturen. In de EU zou elke 3 tot 4 jaar een evaluatie van de 10%-doelstelling moeten plaats hebben in het licht van de technologische ontwikkelingen. Mocht het halen van

deze doelstelling op een duurzame wijze ondoenlijk blijken, dan zou de doelstelling moeten worden bijgesteld.

Een afschrift van dit advies zend ik tevens aan uw ambtgenoot mevrouw dr. J.M. Cramer.

Ir. P.H. Vogtländer  
(Voorzitter)