

Botsende belangen in de biobased economy

Een inventarisatie en een analyse van de belemmeringen in de transitie naar een biobased economy

Eindrapportage versie 1.0

23 november 2011

Botsende belangen in de biobased economy

Een inventarisatie en analyse van de belemmeringen in de transitie naar een biobased economy.

Eindrapportage versie 1.0

Nieuwegein, 23 november 2011

drs. ing. P.M.H.H. Bex

drs. ing. R.E. Blank

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SIRA Consulting. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	8
2 Biobased economy	9
2.1 Beknopte beschrijving van de biobased economy (BBE)	9
2.2 Het BBE-beleid in Nederland	10
2.3 Uitvoeren inventarisatie belemmeringen	13
3 Inventarisatie belemmeringen BBE	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Analyse belemmeringen	16
4 Vier typen belemmeringen	20
4.1 Operationele belemmeringen	20
4.2 Structurele belemmeringen	21
4.3 Fundamentele belemmeringen	22
4.4 Botsende belemmeringen	25
5 Van belemmeringen naar oplossingen	26
5.1 Inleiding	26
5.2 Communiqueer oplossingen	27
5.3 Monitor het oplossen van belemmeringen	28
5.4 Inventariseer nieuwe knelpunten	29
6 Conclusies	30
Bijlagen	
I. Operationele belemmeringen	
II. Structurele belemmeringen	
III. Fundamentele belemmeringen	
IV. Botsende belemmeringen	

Managementsamenvatting

Inventarisatie van BBE belemmeringen

De huidige niet-agrogebaseerde industrie en economie is voor een belangrijk deel gebaseerd op het gebruik van fossiele grondstoffen. In de biobased economy (BBE) wordt een aanzet gemaakt om een deel van deze fossiele grondstoffen te vervangen door het gebruik van biomassa, mest en reststromen om hiermee de waardeketens te sluiten. Nederland wil via innovatie en samenwerking van verschillende sectoren de economie een stimulans geven met groene grondstoffen.

De transitie van een economie gebaseerd op fossiele grondstoffen en ongesloten waardeketens naar een BBE met gesloten waardeketens is een complex en langdurig proces. Naast technische uitdagingen en innovaties, werpt nationale en internationale regelgeving belemmeringen op die deze transitie in de weg staan of zelfs op punten verhinderen. In dit onderzoek zijn belemmeringen in de regelgeving en uitvoeringsprocessen geïnventariseerd en geanalyseerd. In overleg met de betrokken vakdepartementen zijn de oplossingsrichtingen samengevat. Om de transitie naar de BBE te faciliteren is het van groot belang de belemmeringen weg te nemen en nieuwe knelpunten snel op te pakken. In het onderzoek is de huidige aanpak voor het oplossen van de belemmeringen in de BBE beschreven en zijn conclusies getrokken over deze benadering. Het onderzoek is gebaseerd op een deskstudie en gesprekken met key-stakeholders.

69 belemmeringen in beleid en regelgeving die de ontwikkeling van de BBE beperken.

Bij de inventarisatie zijn door het bedrijfsleven en de overheid ruim 200 belemmeringen in de BBE aangedragen. Deze zijn in een nadere analyse naar de oorzaak van de belemmering samengevoegd tot 69 unieke belemmeringen, onderverdeeld in:

1. 23 operationele belemmeringen die (op papier) zijn opgelost, hoewel ondernemers dit nog onvoldoende ervaren.

De operationele knelpunten kenmerken zich doordat deze in de uitvoering zijn op te lossen. De regelgeving hoeft hiervoor niet te worden aangepast maar alleen juist te worden toegepast door het bedrijfsleven en de medeoverheden en uitvoeringsorganisaties die zijn betrokken bij het verlenen van vergunningen, subsidies, toezicht of andere procedures.

2. 14 structurele belemmeringen, de departementen werken aan een oplossing.

De structurele belemmeringen hebben als kenmerk dat voor het oplossen hiervan een wijziging van de regelgeving of gerichte uitspraak over de implementatie van het beleid is vereist. Het gaat dus om oplossingen, die afhankelijk van de context, nog tijd vergen om te worden gerealiseerd. De ministeries EL&I en I&M zijn met deze belemmeringen aan de slag gegaan al dan niet in samenspraak met de branche en/of lokale overheden. Daarnaast werkt het Interdepartementale Versnellerteam Groen Gas aan de belemmeringen die betrekking hebben op energie en transportbrandstoffen.

3. 23 fundamentele belemmeringen, die worden opgepakt door de Interdepartementale Programmadirectie BBE samen met de vakdepartementen.

De fundamentele belemmeringen remmen de verdere ontwikkeling van de BBE in Nederland. Hierbij gaat het om belemmeringen die niet eenvoudig zijn weg te nemen door het aanpassen van regelgeving, maar waarvoor de Nederlandse en Europese overheden beleidsmatige keuzes moeten maken.

Om de fundamentele belemmeringen die de transitie van de BBE in Nederland in de weg staan integraal op te pakken zijn, deze samengevat in vijf thema's:

- i) Innovaties binnen BBE niet altijd financieel haalbaar voor bedrijfsleven.
- ii) Certificering BBE en ontbreken hiervan belemmert kansen voor BBE.
- iii) Geen gebruikmaken van GMO beperkt mogelijkheden BBE.
- iv) Accijnzen en importheffingen beperken transitie BBE.
- v) Gelijk level playing field door ontbreken van consistente regelgeving en beleid tussen sectoren en tussen landen.

4. 9 botsende belemmeringen, worden niet weggenomen.

De botsende belemmeringen conflicteren met de maatschappelijke belangen die de Nederlandse overheid waarborgt. Met de uitvoering van de huidige wet- en regelgeving worden deze specifieke maatschappelijke belangen behartigd en voor de BBE kan hiervoor niet altijd een uitzondering worden gemaakt.

Opschalen van de BBE naar de transitiefase zal nieuwe belemmeringen zichtbaar maken.

De belemmeringen die in dit onderzoek zijn geïnventariseerd, hebben voornamelijk betrekking op de lopende activiteiten binnen het huidige Nederlandse BBE beleid. Deze zijn vooral gericht op het stimuleren van innovatie en ontwikkelen van productieprocessen op het gebied van energie en biobrandstoffen.

Belemmeringen die betrekking hebben op nieuwe (hoogwaardigere) chemische producten en toepassingen komen nog beperkt voor. De verwachting is dat belemmeringen als gevolg van deze transitie in de loop der tijd zichtbaar worden. Het snel en voortvarend aanpakken van deze belemmeringen is van belang voor de transitie van de BBE in Nederland en leidt naar verwachting tot groei van de Topsector Chemie.

Bedrijven, maar ook medeoverheden en toezichthouders, zijn onvoldoende op de hoogte van beschikbare oplossingen voor belemmeringen.

Voor het oplossen van de operationele BBE-belemmeringen zijn de nodige inspanningen geleverd. De gerealiseerde maatregelen hebben tot op heden niet altijd geleid tot het merkbaar wegnemen van de belemmeringen voor het bedrijfsleven. De oorzaak hiervan is dat de oplossingen niet bij het bedrijfsleven of de uitvoerende overheden bekend zijn. Het is dus van groot belang om de oplossingen gericht naar bedrijfsleven, medeoverheden en toezichthouders te communiceren, zodat daadwerkelijk bekend is op welke wijze belemmeringen zijn weggenomen. Als belemmeringen niet kunnen worden weggenomen vanwege andere maatschappelijke belangen is het van belang dit eveneens te communiceren. Dit schept voor ondernemers duidelijkheid ten aanzien van de mogelijkheden en belemmeringen binnen de BBE in Nederland.

Ten aanzien van de nog op te lossen structurele en fundamentele belemmeringen is het belangrijk de verwachtingen van het bedrijfsleven goed te managen. Snelheid is hierbij van groot belang. Hiermee

verbetert het vestigingsklimaat voor bedrijven in de BBE in Nederland. Het bedrijfsleven toont begrip voor het feit dat oplossingen - zeker wanneer het om internationale regelgeving of afspraken gaat - tijd kosten. Het is echter wel belangrijk duidelijk aan te geven op welke termijn ontwikkelingen zijn te verwachten en dus wanneer bepaalde knelpunten worden opgelost. Een goede monitoring helpt de voortgang te bewaken en met de Directie Regeldruk & ICT beleid van het ministerie van EL&I bezit het Rijk over de vereiste infrastructuur.

Communicatie over en monitoring van BBE-belemmeringen is met de bestaande structuren beperkt effectief.

Het is belangrijk om de kennis over BBE-belemmeringen en gerealiseerde oplossingen actief te communiceren naar bedrijven en medeoverheden. Antwoord voor bedrijven, onderdeel van Agentschap.NL en het eerste aanspreekpunt van het ministerie van EL&I voor bedrijven, verwijst in zijn huidige functie ondernemers met belemmeringen gericht door naar het betreffende bevoegde gezag (vaak de gemeenten of de provincie). Uit de praktijk blijkt echter dat de kennis over de vaak specifieke BBE-belemmeringen en de oplossingen bij gemeenten en provincies - ondanks de aanwezigheid van Informil/Agentschap.NL - beperkt is. Dit is overigens geen specifieke BBE-belemmering, maar een meer gehoorde klacht van ondernemers over regelgeving die door decentrale overheden wordt uitgevoerd.

Het is daarom belangrijk na te gaan op welke wijze de opgeloste BBE-belemmeringen effectiever maar ook sneller zijn te communiceren aan de verschillende doelgroepen. Het bij de IPDBBE in oprichting zijnde Transitiehuis is het kanaal voor de specifieke BBE-gerelateerde vraagstukken. Daarnaast moet worden nagegaan op welke wijze brancheorganisaties moeten worden betrokken. De aanwezige informatie is niet altijd door de ondernemers zelf te ontsluiten.

Snel nieuwe belemmeringen signaleren en oppakken is essentieel voor de ontwikkeling van de BBE in Nederland.

Voor de ontwikkeling van de BBE in Nederland is het van wezenlijk belang dat departementen en decentrale overheden BBE belemmeringen snel onderkennen en werken aan oplossingen. Op dit moment kunnen bedrijven nieuwe belemmeringen melden bij het Meldpunt Regelgeving. Antwoord voor bedrijven beheert dit meldpunt en zet deze meldingen door naar het betreffende departement. Actal gebruikt deze meldingen bij de advisering over lastenverlichting.

Daarnaast is het belangrijk dat de overheid haar 'antennes' gericht uitzet. Naast de departementen zelf zijn het in oprichting zijnde Transitiehuis en het Koplopersloket hier in ieder geval specifiek voor in het leven geroepen en kunnen bedrijven in reguliere doelgroepoverleggen met ministeries melding maken van structurele belemmeringen. Mogelijk zijn ook bestaande platforms voor ondernemers, zoals www.higherlevel.nl, hiervoor een hulpmiddel.

1 Inleiding

Nederland heeft kansen om via innovatie en samenwerking van verschillende sectoren de economie een stimulans te geven met groene grondstoffen. In deze biobased economy (BBE) vermindert de industrie haar afhankelijkheid van fossiele grondstoffen. Op basis van biomassa, mest en reststoffen ontwikkelt het bedrijfsleven voedsel, chemicaliën, materialen, farmaceutische producten, elektriciteit en transportbrandstoffen. De BBE is daarmee een essentieel onderdeel van duurzame ontwikkeling. Daarnaast biedt de transitie naar de BBE Nederland grote kansen in de chemische, agro-, logistieke en energiesector door het genereren van toegevoegde waarde.

De transitie van een economie gebaseerd op fossiele grondstoffen en ongesloten waardeketens met afval naar een BBE met gesloten waardeketens zonder afval is een complex en langdurig proces. Naast technische uitdagingen en innovaties, werpt nationale en internationale regelgeving belemmeringen op die deze transitie in de weg staan of zelfs op punten verhinderen. De doelstelling van dit onderzoek is het krijgen van inzicht in de regelgeving en uitvoeringsprocessen die de ontwikkeling van de BBE belemmeren of verhinderen.

In iedere transitie is het logisch dat er belemmeringen in de wet- en regelgeving zijn, omdat met regelgeving diverse maatschappelijke belangen worden gehandhaafd en de bestaande regels voortkomen uit het verleden en de BBE een visie is op de toekomst. Vanuit deze toekomstvisie moet de regelgeving tegen het licht worden gehouden om mogelijke tekortkomingen te inventariseren. Dit is een logisch proces, waarbij we ons moeten realiseren dat de bestaande regelgeving ons heeft gebracht waar we nu zijn en dat we van hieruit bezien wat nodig is om deze transitie te realiseren.

In het onderzoek is een inventarisatie uitgevoerd op basis van een deskstudie en interviews met key-stakeholders. De geïnterviewde belemmeringen zijn vervolgens geanalyseerd en ingedeeld in de categorieën (1) operationeel, (2) structureel, (3) fundamenteel en (4) botsend. Vervolgens is nagegaan in hoeverre deze belemmeringen al zijn of worden opgelost. Er is en wordt immers vanuit verschillende overheden en werkgroepen gewerkt aan het wegnemen van de belemmeringen (onder meer door het Versnellerteam Groen Gas en de Directie Regeldruk & ICT-Beleid). Voor de belemmeringen die nog niet zijn opgelost is aangegeven welk ministerie hieraan werkt en op welke termijn een oplossing hiervoor wordt verwacht.

De inventarisatie van belemmeringen en oplossingen is een momentopname. De BBE is immers in ontwikkeling waardoor nieuwe belemmeringen zichtbaar worden. Daarnaast worden belemmeringen ook opgelost. Na overleg met de Interdepartementale Programmadirectie BBE (opdrachtgever voor dit onderzoek), andere directies van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), de Directie Regeldruk & ICT-Beleid, Actal en Agentschap.NL (Antwoordvoorbedrijven.nl) is daarom een structuur ontwikkeld om de belemmeringen te monitoren en de opgeloste knelpunten te communiceren. Deze structuur sluit aan bij de reeds bestaande structuren voor het terugdringen van regeldruk en wegnemen van belemmeringen en is zodanig opgezet dat nieuwe belemmeringen in de BBE kunnen worden toegevoegd en gemonitord.

In deze rapportage zijn in hoofdstuk 2 de uitgangspunten van BBE beschreven en is op hoofdlijnen aangegeven hoe het BBE-beleid zich in Nederland heeft ontwikkeld. In de hoofdstukken 3 en 4 worden de resultaten van de inventarisatie van BBE belemmeringen geanalyseerd en samengevat. Vervolgens is in hoofdstuk 5 samengevat op welke wijze oplossingen voor de BBE belemmeringen worden gecommuniceerd aan bedrijven en (mede)overheden en de voortgang van het zoeken naar de juiste oplossingen wordt gemonitord. Het rapport wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies.

2 Biobased economy

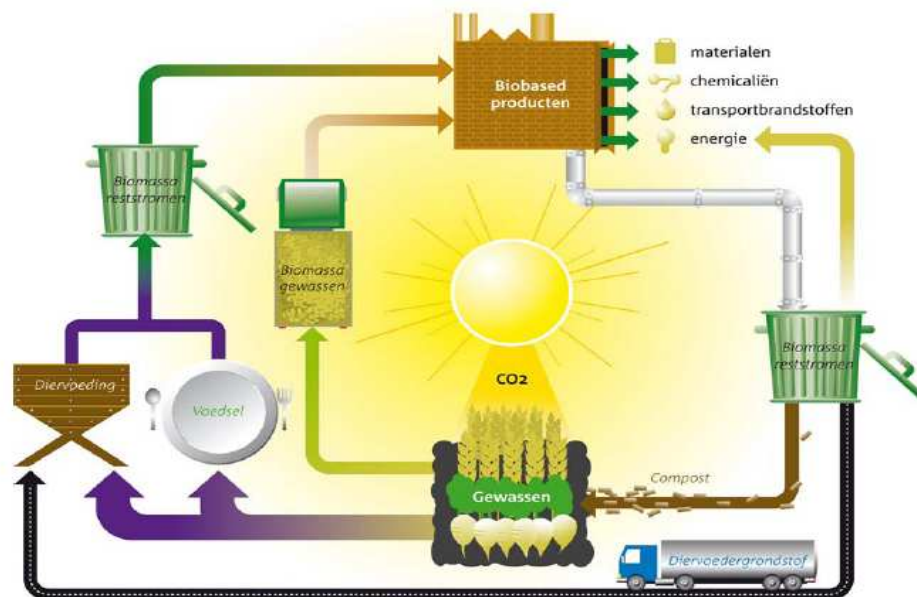
2.1 Beknopte beschrijving van de biobased economy (BBE)

De huidige niet-agrogebaseerde industrie en economie is voor een belangrijk deel gebaseerd op het gebruik van fossiele grondstoffen. In de BBE wordt een aanzet gemaakt om een deel van deze fossiele grondstoffen te vervangen door het gebruik van biomassa, mest en reststromen¹ en de waardeketens te sluiten². Voor de definitie van de BBE is in dit onderzoek aangehaakt bij de uitgangspunten van het ministerie van EL&I en het Rathenau Instituut³. De BBE is hierin gedefinieerd als:

Een economie die zijn grondstoffen grotendeels betreft uit de levende natuur, als onderdeel van de groene of duurzame economie. Hierbij valt te denken aan planten, hout, algen en dierlijk restmateriaal.

In figuur 1 is de BBE schematisch weergegeven.

Figuur 1. Schematische weergave biobased economy



In de BBE levert de zon de benodigde energie voor de productie van biomassa. Deze biomassa in de vorm van plantaardig materiaal kan direct worden gebruikt voor bijvoorbeeld de productie van farmaceutica, fine chemicals, voedsel, bulk chemicaliën, transport brandstof en energie. Naast deze primaire stroom,

¹ Groenboek energietransitie, Platform Groene Grondstoffen (2007).

² Naar groene chemie en groene materialen, Kennis- en innovatieagenda voor de Biobased Economy, Wetenschappelijke en Technische Commissie voor de Biobased Economy (2011).

³ Overheidsvisie op de Biobased Economy in de energietransitie: 'de keten sluiten'. LNV (2007).

kan in de BBE eveneens gebruik worden gemaakt van de reststromen die weer kunnen worden ingezet als grondstof voor andere processen. Hiermee ontstaat een min of meer gesloten keten, waarin biomassa op efficiënte wijze wordt gebruikt en daarmee een belangrijke motor is voor de economie.

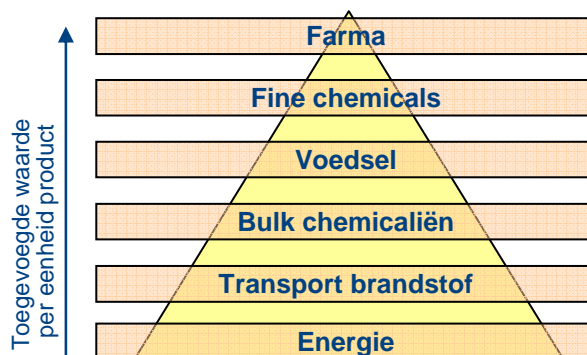
2.2 Het BBE-beleid in Nederland

Waardepiramide

De Nederlandse overheid zet in op het gebruik van groene grondstoffen in hoogwaardige processen, zoals de productie van farmaceutica, chemicaliën en materialen (zie ook het Topsectorenbeleid van het Kabinet Rutte). Het uitgangspunt hierbij is dat de beschikbare biomassa voor hoogwaardige toepassingen wordt ingezet en de hierbij vrijkomende reststromen worden gebruikt voor minder hoogwaardige toepassingen. Dit sluit aan bij de kernkwaliteiten van het Nederlandse bedrijfsleven en maakt onderdeel uit van de Topsectorenaanpak van het ministerie van EL&I. Daarnaast heeft Nederland de mogelijkheden om de hoeveelheid biomassagroei flink te stimuleren, maar is er een beperkt areaal om biomassa te verbouwen. Nederland moet zich hierdoor richten op de meest waardevolle ketens, zodat een zo hoog mogelijke financiële opbrengst per hectare kan worden gerealiseerd, binnen de gestelde duurzaamheidscriteria.

Om de hoogwaardigheid van de toepassing van groene grondstoffen in de BBE weer te geven is een waardepiramide ontwikkeld⁴. De piramidevorm geeft hierin de hoeveelheid biomassa aan, waarbij voor hoogwaardige toepassing (zoals farma) relatief weinig biomassa nodig is en voor lager waardige toepassingen, zoals de energieproductie in verbrandingsovens, relatief veel biomassa nodig is.

Figuur 2. Schematische weergave BBE.



Nederlands beleid op hoofdlijnen

Fossiele grondstoffen zijn beperkt en hierdoor moet een transitie worden ingezet naar een duurzame economie en naar processen waarin de BBE een essentieel onderdeel is. Deze transitie is niet alleen noodzakelijk met het oog op de beperkte beschikbaarheid van fossiele grondstoffen, maar biedt de Nederlandse economie ook een groot aantal kansen. De transitie naar de BBE levert potentiële winst op voor de chemische, agro-, logistieke en energiesector. De BBE is daarmee goed voor de economie, de

⁴ Overheidsvisie op de Biobased Economy in de energietransitie: 'de keten sluiten'. LNV (2007).

werkgelegenheid, het klimaat en het milieu en bovendien kan Nederland zich hiermee sterker profileren binnen de wereldeconomie⁵.

De transitie van een economie gebaseerd op fossiele grondstoffen naar een BBE is een complexe verandering in een niet-stabiele internationale omgeving. Dit vraagt op nationaal en Europees niveau om een geïntegreerde benadering. Naast technologische oplossingen is aandacht voor infrastructuur, logistiek, marktontwikkelingen en overheidsregulering vereist. De transitie kan alleen slagen als bedrijfsleven, overheid en wetenschap intensief samenwerken binnen duidelijk gestelde kaders en kunnen rekenen op een stabiel overheidsbeleid.

De Nederlandse overheid stimuleert op dit moment deze transitie in alle ontwikkelingsfasen van de BBE⁶:

1. Stimuleren. De Nederlandse overheid stimuleert de ontwikkeling en verbetering van nieuwe technologieën ten behoeve van de BBE⁷. Hierbij kan het gaan om het verkrijgen van biomassa of om de efficiënte verwerking van deze grondstof tot een eindproduct. Concreet kan worden gedacht aan het beschikbaar stellen van onderzoeksbudget.
2. Producteren. De Nederlandse overheid stimuleert het in productie brengen van innovaties in de BBE. Hiermee worden nieuwe technologieën in de praktijk getest en toegepast. Concreet gaat het hier om beleidsinstrumenten als innovatiesubsidies of fiscale regelingen.
3. Transitie. De Nederlandse overheid stimuleert het opschalen van de productie. In de praktijk geteste productieprocessen worden dan opgeschaald tot een rendabel productieproces. Concreet gaat het hierbij dan om fiscale of financiële ondersteuning door de overheid.

De transitie naar de BBE is divers en complex en om de verschillende ontwikkelstadia van de verschillende onderdelen van de BBE te faciliteren is vanuit de overheid de Interdepartementale Programmadi-rectie BBE (IPDBBE) in het leven geroepen. De IPDBBE werkt momenteel aan de afronding van een strategische agenda om de overgang naar de BBE zo goed mogelijk te faciliteren.

Huidige uitwerking BBE beleid versus voorgenomen uitwerking BBE beleid

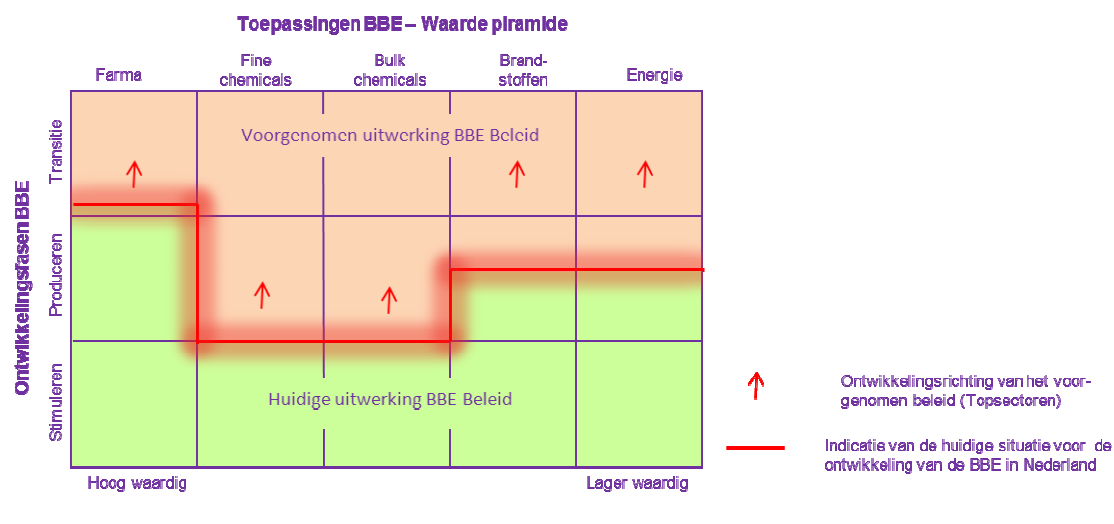
Om op hoofdlijnen een beeld te verkrijgen van de uitwerking van het huidige BBE beleid versus het voorgenomen BBE beleid, is de BBE-ontwikkelmatrix opgesteld. In deze matrix hebben wij de toepassingen van biomassa - zoals opgenomen in de waardepiramide - uitgezet tegen de ontwikkelingsfasen van de BBE. In de matrix is in het groen indicatief aangegeven waar de huidige initiatieven binnen de BBE worden ontplooid, de rode lijn is een indicatie van de huidige stand van zaken. De pijlen geven het ingezette beleid aan. Een impressie van dit beeld in de BBE-ontwikkelmatrix is in figuur 3 weergegeven en wordt onder deze figuur toegelicht.

⁵ Naar de top, Het bedrijvenbeleid in actie(s), bijlage 5A Kabinetsreactie op SER Advies "Meer Chemie tussen Groen en Groei, Ministerie van EL&I 2011.

⁶Naar de kern van de bio-economie: De duurzame beloftes van biomassa in perspectief; Rathenau Instituut (2011).

⁷ 'Agro meets chemistry' Agenda Biobased economy Zuidwest-Nederland. Provincie Zeeland en Noord-Brabant (2011).

Figuur 3. BBE ontwikkelmatrix.



De BBE-ontwikkelmatrix maakt duidelijk dat de initiatieven binnen de BBE zich niet op alle toepassingsgebieden op dezelfde wijze ontwikkelen⁸. De toepassingen van biomassa voor de productie van brandstoffen en energie zijn zodanig ontwikkeld dat bepaalde processen al in productie worden genomen. Ditzelfde geldt voor de farma waar de toepassing op het gebied van de biochemie al is opgeschaald en doorontwikkeld. Dit in tegenstelling tot de toepassing van biomassa voor de productie van fijn chemie en bulk chemie. Voor fijn chemie worden in Nederland op dit moment - o.a. met de opening van Plant One⁹ - de eerste stappen gezet in de richting van de productie. De ontwikkeling van bulk chemicaliën wordt nog belemmerd door Europese import barrières op biobased grondstoffen tegen marktprijzen. Dit is een voorbeeld van een knelpunt dat later in deze rapportage wordt toegelicht.

Het is belangrijk te realiseren dat de transitie naar een BBE een fundamenteel ander beleid van de overheid vraagt. De transitie naar een BBE grijpt immers intensief in op ons dagelijkse doen en laten en is afhankelijk van grote innovaties door het Nederlandse bedrijfsleven. Het rapport BBE van de Topsectoren onderstreept dat de lange termijn doelen nu zijn uitgesproken ('punten aan de horizon') en dat bij iedere verandering van beleid of regelgeving moet worden nagegaan of een bijdrage aan de realisatie van een BBE wordt geleverd.

Uiteraard zijn de ontwikkelingen in de BBE ook afhankelijk van kansen in de markt. De overheid stimuleert en zet in op een BBE met grote meerwaarde voor de Nederlandse economie in het algemeen en de sectoren chemie, agrofood, tuinbouw, logistiek, energie en water in het bijzonder. Naast stimuleren is het eveneens belangrijk dat de Nederlandse overheid kaders zet, die richting geven aan de ontwikkeling van de BBE in Nederland. Dit biedt kansen voor duidelijke business cases en voor een verdere schaalvergroting van de BBE.

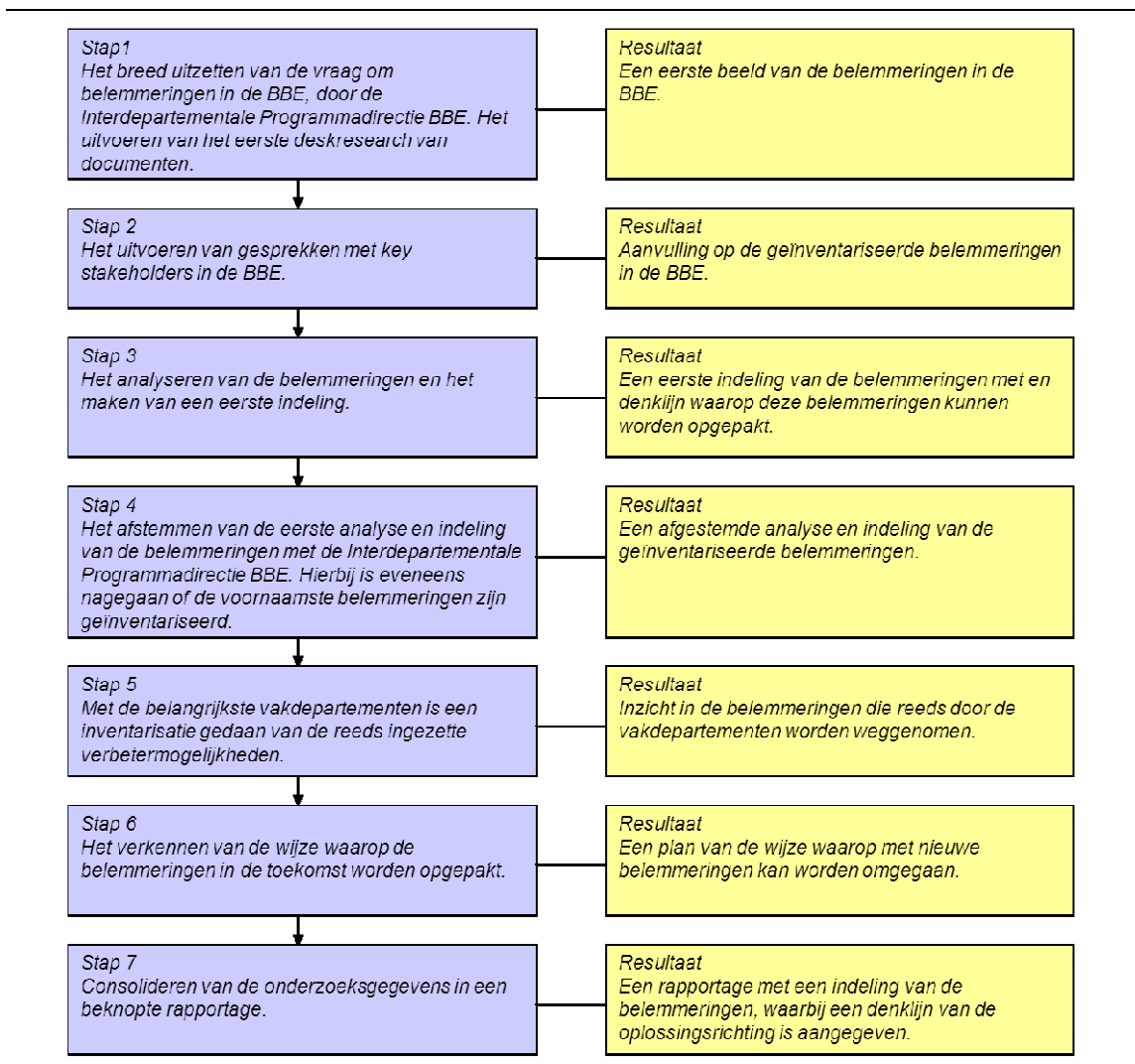
⁸ *Innovatieve bio-based projecten in beeld*, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011)

⁹ Plant One is een fabriek waarin BBE processen op productieschaal kunnen worden getest. Voor meer informatie zie www.plantone.nl.

2.3 Uitvoeren inventarisatie belemmeringen

De transitie van een economie gebaseerd op fossiele grondstoffen en ongesloten waardeketens met afval, naar een BBE met gesloten waardeketens zonder afval, is een complex en langdurig proces. Naast technische uitdagingen en innovaties, werpt nationale en internationale regelgeving belemmeringen op. In dit onderzoek zijn deze belemmeringen geïnventariseerd en is nagegaan op welke wijze hiermee binnen de bestaande beleidsontwikkelingen wordt of kan worden omgegaan. In de onderstaande figuur is de projectmatige aanpak die ten grondslag ligt aan deze rapportage samengevat.

Figuur 4. Werkwijze inventarisatie



3 Inventarisatie belemmeringen BBE

3.1 Inleiding

De inventarisatie van belemmeringen in de BBE is uitgevoerd in nauwe samenwerking met de Interdepartementale Programmadirectie BBE (IPDBBE) door het uitvoeren van een deskstudie en gerichte interviews. In de deskstudie zijn meldingen van belemmeringen die bij deze directie zijn gemeld nader onderzocht. Daarnaast zijn beleidsstukken, inventarisaties en recente literatuur over de ontwikkeling van de BBE bestudeerd. In de interviews is gesproken met meer dan 25 deskkundigen van bedrijven, uitvoeringsorganisaties en overheden.

Op basis van deze brede inventarisatie is een groslijst van knelpunten samengesteld en zijn de knelpunten in hun onderlinge samenhang beoordeeld. Hieruit blijkt dat:

- Bepaalde belemmeringen algemeen zijn geformuleerd. Zo is door het bedrijfsleven aangegeven dat reststromen niet kunnen worden ingezet voor de BBE, omdat deze als afval worden beschouwd. Reststromen mogen altijd worden toegepast, maar hiervoor gelden (in bepaalde gevallen) regels. Waar mogelijk hebben wij deze belemmeringen op basis van beschikbare gegevens, kennis en input van vakdepartementen nader gespecificeerd.
- De aangedragen belemmeringen niet altijd exclusief zijn voor de BBE maar ook van toepassing zijn op andere branches en bedrijfsactiviteiten. Een voorbeeld hiervan zijn de wettelijke procedures voor het wijzigen van bestemmingsplannen. Bestuurders van lokale overheden zijn terughoudend met het benoemen van locaties waar ondernemers activiteiten in de BBE kunnen uitvoeren. Deze belemmeringen zijn opgenomen in de lijst.
- Bepaalde belemmeringen verschillende keren zijn genoemd of met andere belemmeringen deels overlappen. In de samengestelde lijst zijn deze knelpunten zoveel mogelijk samengevoegd en één keer opgenomen. Hierdoor zijn overlappende knelpunten zoveel mogelijk voorkomen.

Op basis van de beoordeling van de belemmeringen zijn de 200 geïnventariseerde belemmeringen samengevat tot 69 unieke belemmeringen. Deze zijn weergegeven in het overzicht dat in de bijlage van deze rapportage is opgenomen. In deze tabel is per knelpunt oorzaak, gevolg en de oplossingsrichting weergegeven. In paragraaf 3.3 is de opbouw van de tabel verder toegelicht.

3.2 Analyse belemmeringen

De geïnventariseerde belemmeringen zijn in hun onderlinge samenhang geanalyseerd en hierbij is tevens nagegaan op welke onderdelen in de ontwikkeling naar een BBE de meeste knelpunten betrekking hebben. Uit deze analyse komt naar voren dat:

1. Belemmeringen bestaan op verschillende niveaus van beleid, uitvoering en toezicht.

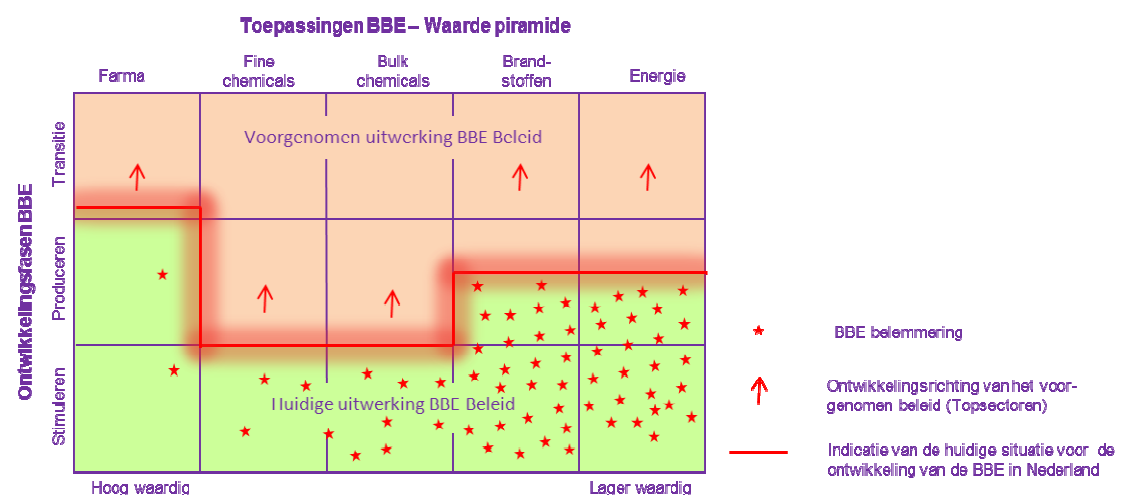
De belemmeringen die in dit onderzoek zijn geïnventariseerd variëren, van belemmeringen die worden veroorzaakt door het gevoerde beleid, tot belemmeringen die worden veroorzaakt door de interpretatie van regelgeving in de uitvoering of het toezicht. De belemmeringen ten aanzien van het beleid houden over het algemeen bepaalde door het bedrijfsleven gewenste ontwikkelingen - en dus kansen in de BBE - tegen of remmen deze af. Belemmeringen in de uitvoering en het toezicht gaan vooral gepaard met ergernissen over de deskundigheid en de oplossingsgerichtheid van het bevoegde gezag.

2. Veel belemmeringen betrekking hebben op toepassingen onderin de waardepiramide.

Ongeveer 37 van de 69 geïnventariseerde belemmeringen hebben betrekking op initiatieven onderin de BBE-waardepiramide (zie ter illustratie figuur 5). Hierbij gaat het specifiek om het opwekken van energie en het produceren van transportbrandstoffen. Het grote aantal belemmeringen is mede het gevolg van de specifiek hierop gerichte programma's vanuit de overheid, zoals het stimuleren van biogasproductie door middel van de SDE-subsidie en het stimuleren van het bijstoken van biomassa in energiecentrales. Dit sluit aan bij de inzet van het Nederlandse energiebeleid en het gebruik van biomassa hierin.

Bovendien zijn initiatieven hoger in de waardepiramide vaak complexer, kostbaarder en hebben dus een hoger risico. In gesprekken met keystoneholders is bevestigd dat deze hoge risico's leiden tot hoge investeringen, waarvan het niet zeker is of deze worden terugverdiend. De subsidies voor deze projecten dekken deze hoge financiële risico's maar in beperkte mate af.

Figuur 5. Belemmeringen in de BBE-ontwikkelmatrix.



3. Veel belemmeringen betrekking hebben op de ontwikkelingsfasen stimuleren en produceren.

Uit de BBE ontwikkelmatrix van figuur 5 is ook op te maken dat de geïnventariseerde belemmeringen vooral betrekking hebben op de ontwikkelingsfasen Stimuleren en Produceren. In de transitiefase met slechts beperkte activiteiten ervaart het bedrijfsleven tot nu toe nog beperkt belemmeringen. Dit is onder andere te verklaren doordat de huidige subsidies en stimuleringsregelingen vooral zijn gericht op het stimuleren van innovatie en ontwikkelen van productieprocessen. Dergelijke regelingen zijn tot nu toe beperkt van toepassing geweest op de transitiefase waarin producten naar de markt moeten worden gebracht. Het huidige beleid lijkt daar meer aandacht voor te hebben, maar maakt dat niet expliciet.

Het ligt echter in de lijn der verwachting dat bij de verdere uitvoering van het huidige BBE beleid ook meer activiteiten in de productie- en transitiefase zullen komen. Wat de aard en ernst van deze belemmeringen zullen zijn, is op dit moment niet in te schatten en zal zowel afhankelijk zijn van ontwikkelingen in de markt als beleidsmatige keuzen van de overheid.

4. Belemmeringen uitsluitend zijn gericht op lopende activiteiten.

De belemmeringen die in dit onderzoek zijn geïnventariseerd hebben voornamelijk betrekking op de lopende activiteiten binnen het huidige Nederlandse BBE beleid. Hierbij is te verwachten dat het bedrijfsleven in de toekomst door nieuwe ontwikkelingen in de BBE aanloopt tegen nieuwe belemmeringen. Het opgestelde overzicht van belemmeringen is hiermee niet volledig en de inventarisatie moet als een dynamisch document worden beschouwd.

5. Veel belemmeringen reeds worden opgepakt.

Een groot aantal belemmeringen is of wordt opgelost. Een goed voorbeeld hiervan is het Versnellerteam Groen Gas dat voor belemmeringen ten aanzien van energie en transportbrandstoffen oplossingen zoekt en implementeert. Een deel van de (ervaren) belemmeringen is dus opgelost en daarnaast lopen voor een aantal belemmeringen op dit moment initiatieven om tot een oplossing te komen, zodat op korte termijn meer resultaten kunnen worden verwacht.

Op basis van een eerste analyse van de belemmeringen blijkt dat de helft van de geïnventariseerde belemmeringen is of op korte termijn wordt opgelost. Aandachtspunt is echter dat de meeste bedrijven van deze oplossingen niet op de hoogte zijn, waardoor bedrijven deze belemmeringen in de praktijk nog steeds ervaren. Rijkscommunicatie bereikt de bedrijven niet voldoende. Hetzelfde geldt overigens voor medeoverheden en toezichthouders zoals gemeenten, provincies en waterschappen, waardoor misverstanden over regelgeving blijven bestaan. Daarnaast hebben de uitvoerende overheden de beleidsvrijheid om eigen afwegingen te maken en hierbij geen gebruik te maken van de ruimte die door de regelgeving wordt geboden. Ten slotte is de snelheid waarmee deze belemmeringen worden afgehandeld te traag en dat is dan ook een breed gehoorde klacht.

6. Belemmeringen niet altijd verband houden met kwantitatieve regeldruk.

De aangedragen belemmeringen in de BBE zijn niet altijd belemmeringen die hoge kosten met zich meebrengen voor ondernemers, maar kunnen ontwikkelingen bij bedrijven tegenhouden. Zo is een aantal bedrijven gestopt met ontwikkelingen in de BBE vanwege diverse belemmeringen in regelgeving en de uitvoering hiervan. Deze belemmeringen laten zich niet direct vertalen in bekende regeldrukparameters, zoals administratieve lasten en nalevingskosten. De belemmeringen weerhouden bedrijven ervan om te investeren in de BBE, waardoor innovaties beperkt van de grond komen. Hiermee loopt de Nederlandse economie het risico om haar concurrentiepositie ten opzichte van de ons omringende landen te verliezen (bijvoorbeeld aan België dat in bepaalde regio's actief de ontwikkeling van BBE stimuleert).

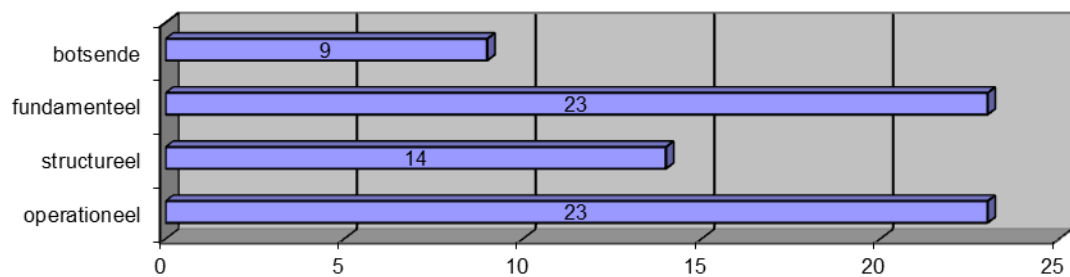
Een aantal belemmeringen ontstaat omdat mogelijkheden voor een BBE vanuit een individueel beleidsuitgangspunt worden benaderd en niet vanuit een integraal BBE beleid. Een goed voorbeeld hiervan is groen gas. Het Biorenewables Business Platform heeft voorgesteld om een masterplan te maken voor 1,5 miljard kubieke meter groen gas, omdat hiermee potentieel nutriëntencycli worden gesloten en fosfaat wordt verwijderd. Deze aspecten komen echter niet aan de orde vanuit een pure energievisie. Hieruit blijkt dat BBE altijd om een integrale aanpak vraagt over de huidige traditionele segmenten heen.

Op basis van de resultaten van de inventarisatie en de analyse van de belemmeringen zijn deze als volgt ingedeeld:

1. Operationele belemmeringen → ontsluiten van de oplossing
De operationele knelpunten kenmerken zich doordat deze in de uitvoering kunnen worden opgelost. De regelgeving hoeft hiervoor niet te worden aangepast maar alleen juist te worden geïmplementeerd door het bedrijfsleven en de medeoverheden en uitvoeringsorganisaties die zijn betrokken bij het verlenen van vergunningen, subsidies, toezicht of andere procedures.
2. Structurele belemmeringen → nog oplossen door wijziging regelgeving of uitvoering
De structurele belemmeringen hebben als kenmerk dat voor het oplossen hiervan een wijziging van de regelgeving of gerichte uitspraak over de implementatie van het beleid is vereist. Het gaat dus om oplossingen die, afhankelijk van de context, nog tijd vergen om te worden gerealiseerd.
3. Fundamentele belemmeringen → nog oplossen door aanvullen van huidige BBE-beleid
De fundamentele belemmeringen beperken innovaties in de BBE en leiden ertoe dat de BBE zich niet verder kan ontwikkelen of dat ontwikkeling van de BBE ten koste gaat van ontwikkelingen in de huidige economie. Hierbij gaat het om belemmeringen die niet eenvoudig zijn weg te nemen door het aanpassen van regelgeving, maar waarvoor beleidsmatige keuzes moeten worden gemaakt.
4. Botsende belemmeringen → op dit moment niet weg te nemen.
De botsende belemmeringen in de BBE zijn het gevolg van conflicten met het bestaande beleid van de Nederlandse overheid en de maatschappelijke belangen die hiermee zijn geborgd. De Nederlandse overheid blijft zich inzetten deze maatschappelijke belangen te borgen, waardoor de botsende belemmeringen in de BBE niet kunnen worden weggenomen.

Op basis van de indeling van de belemmeringen is een overzicht gemaakt van het aantal belemmeringen naar typering. Hiermee is inzichtelijk gemaakt dat het grootste aantal geïnventariseerde belemmeringen kan worden getypeerd als operationele belemmeringen. In figuur 6 is een overzicht opgenomen van het aantal belemmeringen per typering, in het volgende hoofdstuk wordt hierop een verdere toelichting gegeven.

Figuur 6. Indeling belemmeringen naar typering



4 Vier typen belemmeringen

4.1 Operationele belemmeringen

Voor de 23 operationele BBE-belemmeringen is een oplossing beschikbaar (zie bijlage I). Dit betekent overigens niet dat deze belemmeringen in de praktijk niet meer voorkomen. Bij sommige operationele belemmeringen is de oplossing het uitleggen van het beleid, de regelgeving of de rol van de overheid (bij marktwerking). Kortom, operationele knelpunten kenmerken zich doordat deze in de uitvoering kunnen worden opgelost. De regelgeving hoeft hiervoor niet te worden aangepast maar alleen juist te worden uitgelegd aan het bedrijfsleven, maar vooral ook aan medeoverheden en uitvoeringsorganisaties die betrokken zijn bij het verlenen van vergunningen, subsidies of andere procedures.

De operationele belemmeringen zijn dus op één of andere manier - al dan niet in een gericht programma - aangepakt en opgelost. Bijvoorbeeld door (1) het Interdepartementale Versnellerteam Groen Gas, (2) het programma Vermindering regeldruk van de Directie Regeldruk & IC- Beleid, (3) reeds ingezette wijzigingen en evaluatie van regelgeving door de departementen (bijvoorbeeld de wijzigingen in de afvalregeling door I&M) en (4) Topsectorenbeleid.

Het feit dat bedrijven belemmeringen aangeven of ervaren die in principe al zijn opgelost, suggereert dat gerealiseerde oplossingen dus of niet bekend zijn of dat sprake is van achterhaalde knelpunten die zich in het verleden hebben voorgedaan. Het is daarom belangrijk dat de overheid over opgeloste belemmeringen zorgvuldig en toegankelijk communiceert naar het bedrijfsleven.

Bovendien blijkt dat een aantal van deze operationele belemmeringen wordt veroorzaakt door decentrale overheden die onvoldoende kennis hebben om met nieuwe BBE praktijksituaties om te gaan. Dit komt onder meer door een gebrek aan actuele kennis over de regelgeving, maar ook doordat de interpretatieruimte van wet- en regelgeving door medeoverheden of toezichthouders verschillend wordt ingevuld. Vooral de belemmeringen die betrekking hebben op het verkrijgen van een Wm-vergunning of de definitie van het begrip afvalstof, worden vaak door bedrijven genoemd.

Hoger kennisniveau van ambtenaren door RUD's

Bedrijven ervaren het kennisniveau van ambtenaren ten aanzien van de BBE als te beperkt. Dit komt doordat (1) enerzijds mee te maken dat BBE initiatieven in Nederland relatief nieuw zijn en (2) dat veel ambtenaren beperkt in aanraking komen met de BBE. Inmiddels zijn diverse trajecten gestart om het kennisniveau van vergunningverleners te vergroten. Een belangrijke ontwikkeling is de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD). Dit is een algemene ontwikkeling, die niet is ingezet vanuit BBE, maar vanuit de wens om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de regelgeving op het gebied van milieu, bouwen en ruimte structureel te verbeteren (minder fragmentatie, voorkomen van onnodige bestuurlijke drukte, eenvoudigere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden, bundeling van kennis en kunde, voldoende en niet te vrijblijvende samenwerking en informatie-uitwisseling tussen vergunningverleners, toezichthouders en handhavers).

Met de RUD komt er 1 loket voor de uitvoering van milieutaken in de regio, waar kennis en expertise van provincies en gemeenten worden samengevoegd. Dankzij de bundeling van kennis en expertise binnen 1 organisatie, kan zij beter reageren op de steeds complexere wet- en -regelgeving over milieu. De omgevingsdiensten maken de overheid slagvaardiger als vergunningverlener en handhaver. Hiermee is een proces ingezet dat de komende jaren zal resulteren in een verbeterd kennisniveau van ambtenaren.

4.2 Structurele belemmeringen

De 14 structurele BBE belemmeringen hebben als kenmerk dat voor het oplossen hiervan een wijziging van de regelgeving of gerichte uitspraak over de implementatie van het beleid is vereist. Een overzicht van alle structurele belemmeringen is in bijlage II van deze rapportage opgenomen. Het gaat dus om oplossingen die, afhankelijk van de context, nog tijd vergen om te realiseren en waarvan de uitkomsten onzeker zijn. Zo zullen belemmeringen als gevolg van Europese regelgeving (of de implementatie daarvan) een langere periode van ontwikkeling en afstemming vereisen. Om een zorgvuldige wijziging van een besluit of ministeriële regeling te waarborgen moet rekening worden gehouden met een doorlooptijd van enkele maanden tot een half jaar.

Het Interdepartementale Versnellerteam Groen Gas en de vakdepartementen Infrastructuur en Milieu (I&M) en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) pakken de structurele belemmeringen aan (al dan niet in een gericht programma) en zorgen waar mogelijk voor een oplossing. Hierbij werkt het ministerie meestal in overleg met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven aan een oplossing. Op basis van het onderzoek en ervaringen in soortgelijke trajecten is de verwachting dat de ingezette oplossingsrichtingen de belemmeringen van het bedrijfsleven merkbaar wegnemen. Dit is in dit onderzoek echter niet expliciet onderzocht door het toepassen van hoor en wederhoor.

De aanpak van deze structurele belemmeringen betekent echter niet dat deze belemmeringen daadwerkelijk worden weggenomen. Dit is afhankelijk van de beleidsmatige keuzes die worden gemaakt en de maatschappelijke belangen die op het spel staan. Na afweging hiervan moet dit besluit overigens wel naar het bedrijfsleven worden gecommuniceerd.

Uit de inventarisatie van de BBE belemmeringen en de gesprekken blijkt dat het belangrijk is bij het bedrijfsleven aan te geven wanneer de structurele belemmeringen zijn opgelost. Voor enkele structurele belemmeringen - zoals voor de vraagstukken rondom de definitie van afval is gebeurd - is het belangrijk dat duidelijke afspraken worden gemaakt over de overheidsinstantie, waarbij bedrijven, maar ook overheden en toezichthouders terecht kunnen. Hiermee wordt gewaarborgd dat vragen over de interpretatie van regelgeving snel en efficiënt kunnen worden opgelost.

Structurele belemmering: afval is een aandachtspunt, maar is steeds beter inzetbaar als biobased grondstof

In maart 2011 is de wijziging van de afvalstoffenregelgeving (Wet milieubeheer, hoofdstuk 10) van kracht geworden, waarmee een verlichting in de regelgeving is bereikt voor de BBE. Met deze wijzigingen wordt een aantal reststromen uit de land- en bosbouw niet meer gezien als afvalstof, waardoor de afvalregelgeving niet meer van toepassing is op handelingen met deze reststromen. De wijziging is afkomstig uit de Europese Kaderrichtlijn voor afvalstoffen. Hiermee zijn de belemmeringen voor een groot aantal ondernemers weggenomen. Voorwaarde daarbij is wel dat deze materialen, zoals oogstrestanten en houtsnippers, worden gebruikt in de land- of bosbouw, dan wel voor de productie van energie. Ook mag de toepassing niet schadelijk zijn voor mens of milieu.

Daarnaast heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu nog een aantal andere acties aangekondigd, die de BBE verder zullen versterken. In de Afvalagenda (brief aan Tweede Kamer van 25 augustus) is aangekondigd dat met stakeholders overlegd zal worden over andere organische stromen vrijstelling van afvalstoffenregelgeving gewenst is. Afhankelijk van resultaat zullen oplossingen op maat worden gerealiseerd of eventueel regelgeving worden aangepast.

4.3 Fundamentele belemmeringen

De 23 fundamentele belemmeringen worden gekenmerkt doordat deze betrekking hebben op complexe beleidsmatige vraagstukken die in meer of mindere mate hun oorsprong vinden in Internationaal (WTO), Europees of specifiek Nederlands beleid en regelgeving (zie bijlage III). Deze belemmeringen beperken innovaties en leiden ertoe dat de BBE zich niet verder kan ontwikkelen of dat ontwikkeling van de BBE ten koste gaat van ontwikkelingen in de huidige economie. Hierbij gaat het om belemmeringen die niet eenvoudig zijn weg te nemen, door het aanpassen van regelgeving, maar waarvoor beleidsmatige en politieke keuzes moeten worden gemaakt.

Opvallend is dat geïdentificeerde fundamentele belemmeringen een duidelijk verband met elkaar hebben en in meer of mindere mate op elkaar ingrijpen. We hebben daarom de belemmeringen samengebracht tot vijf fundamentele belemmeringen:

1. Innovaties binnen de BBE niet altijd financieel haalbaar voor bedrijfsleven.
2. Duurzaamheidscriteria en certificering belemmeren en bieden kansen voor de BBE.
3. Geen gebruik maken van GMO beperkt mogelijkheden BBE.
4. Accijnzen en importheffingen beperken transitie BBE.
5. Geen gelijk level playing field door ontbreken van consistente regelgeving en beleid.

Voor het wegnemen van deze belemmeringen is het van belang om (1) de belemmeringen en oorsprong helder op het netvlies te krijgen, (2) na te gaan welk beleid of regelgeving de belemmering raakt en (3) na te gaan op welke wijze de belemmeringen kunnen worden weggenomen. Het is hierbij niet ondenkbaar dat de IPDBBE een voortrekkersrol moet nemen en de beleidslijnen van de Nederlandse overheid samen met de inhoudelijke vakdepartementen zal moeten vormgeven.

De vijf fundamentele belemmeringen worden hieronder nader toegelicht.

Ad 1. Innovaties binnen de BBE niet altijd financieel haalbaar voor bedrijfsleven.

Innoveren binnen de BBE is voor het Nederlandse bedrijfsleven niet altijd financieel haalbaar of rendabel. Met de transitie naar de BBE wordt gebruik gemaakt van nieuwe technieken, waarbij de stap van een laboratoriumsetting naar een pilotfabriek voor private partijen op financieel gebied vaak onoverbrugbaar is. Nederland geeft dus wel geld uit aan onderzoek en pilot plants maar blijft steken in de semi-commerciële fase.

Voor de transitie is een systeemverandering een vereiste en moeten bedrijven in de BBE grote investeringen doen. De huidige subsidies en fiscale maatregelen dekken onvoldoende de (investerings) risico's, waardoor transitie naar een BBE beperkt van de grond komt. Kenmerkend voor het Nederlandse subsidiebeleid is dat vooral wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van nieuwe technologie, maar dat er te weinig aandacht is voor het opschalen en naar de markt brengen hiervan.

Daarnaast blijkt uit gesprekken met de industrie dat investeringen in de BBE in Nederland een lagere return-on-investment kennen dan in de reeds bestaande industrie. Bedrijven moeten investeren in complexe systeemwijzigingen, wat grote financiële risico's met zich meebrengt. Deze financiële risico's worden daarnaast vergroot door de onzekerheid over de snelheid waarmee een investering operationeel kan worden gemaakt. Lange procedures en de daaraan gekoppelde onzekerheden zijn daar de oorzaak van.

Ad 2. Duurzaamheidscriteria en certificering belemmeren en bieden kansen voor de BBE.

De huidige prijs voor op fossiele grondstoffen geproduceerde producten is over het algemeen lager dan op basis van BBE geproduceerde grondstoffen. Wanneer aan deze BBE geproduceerde producten meer toegevoegde waarde wordt toegekend door certificering op basis van duurzaamheidscriteria (bijvoorbeeld het Toetsingskader voor duurzaam geproduceerde biomassa), zijn dergelijke producten rendabeler en dus te vermarkten.

De kosten voor certificering aan de duurzaamheidscriteria (er zijn verschillende certificeringen mogelijk) zijn volgens het bedrijfsleven complex en hoog. Vooral door de hoge kosten is het daarom voor veel producten niet mogelijk om deze concurrerend ten opzichte van op fossiele grondstoffen gebaseerde producten op de markt te brengen. Met het bedrijfsleven moet daarom worden nagegaan op welke wijze de kosten voor certificering zijn te verlagen. Zeker omdat het huidige beleid van de overheid de koppeling van de BBE en de uitgangspunten voor duurzaam ondernemen (People, Planet, Profit) juist stimuleert.

De koppeling van duurzaam en BBE veroorzaakt nog een belemmering waardoor ontwikkelingen in de BBE niet optimaal zijn te ontplooien. Veel biomassa dat als restproduct bij de voedselproductie beschikbaar komt, is niet duurzaam geproduceerd (het merendeel van de huidige landbouwproductie voldoet hier immers niet aan). Deze biomassa - zoals het restafval van graan-, soja- en zonnebloemproductie - kan direct worden ingezet in de BBE-ketens. Ondanks het feit dat deze inzet wel een directe bijdrage levert aan een duurzame samenleving, kan dit niet als zodanig worden erkend met certificering. De huidige certificeringscriteria hebben namelijk betrekking op de totale keten. Het gevolg is dat veel biomassa niet rendabel kan worden gemaakt ten opzichte van de huidige fossiele alternatieven. Deze criteria moeten bij certificering worden meegenomen.

Ad 3. Geen gebruik maken van GMO beperkt mogelijkheden BBE.

Door strenge regelgeving wordt in de landbouw zeer beperkt gebruik gemaakt van genetisch gemodificeerde organismen (GMO). Hierbij gaat het niet alleen om de belemmeringen in de regelgeving, maar eveneens om het gebrek aan consumentenvertrouwen in deze technologie. Deze GMO's zijn voor een succesvolle BBE van grote meerwaarde, omdat gemodificeerd gewas ervoor kan zorgen dat het gewas de gewenste specifieke stoffen produceert en tot de productie van meer biomassa leidt. Dit levert hiermee een bijdrage aan een duurzame voedselvoorziening van de landbouw en daarnaast hoogwaardige grondstoffen voor de chemiesector.

Ad 4. Accijnzen en importheffingen beperken transitie BBE.

Voor de Nederlandse BBE is het van groot belang om biomassa of 'groene' grondstoffen te importeren, omdat het Nederlandse landbouwareaal te beperkt is om aan de toekomstige vraag te kunnen voldoen. Deze 'groene' grondstof is in Nederland duur door importheffingen en quotering, die mede het gevolg zijn van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de Europese Unie en WTO-afspraken. Bij fossiele grondstoffen is dit niet het geval, waardoor BBE niet rendabel is.

Accijnzen op brandstof worden geheven op basis van volume, terwijl een liter biobrandstof over het algemeen minder energie per volume-eenheid bevat dan fossiele brandstoffen. Hierdoor zijn biobrandstoffen per energie-eenheid minder rendabel dan fossiele brandstoffen en belemmert dit de transitie van de BBE. Voor een level playing field kan worden geopteerd om accijnzen te heffen over de totale CO₂ uitstoot van zowel de productie als het gebruik van de brandstof. Dit is in het voordeel van het meest duurzame alternatief.

Fundamenteel dient de overheid dus na te denken over de invloed van accijnzen en belastingheffingen op het stimuleren van de BBE. Zoals ook aangegeven in het rapport van de Topsectoren is het belangrijk dat de overheid 'het punt aan de horizon' in haar beleid vaststelt en daarna systematisch uitvoert. Hierbij zal ook expliciet een Europees en internationaal beleid moeten worden gevoerd.

Ad 5. Geen gelijk level playing field door ontbreken van consistente regelgeving en beleid.

De BBE is zowel voor het Nederlandse bedrijfsleven als voor de Nederlandse overheid nieuw en het ontbreekt hierdoor aan regelgeving en beleid. Regelgeving ten aanzien van de BBE moet zorgen voor standaarden en voorkomt discussies. Hiermee biedt het zekerheid voor het bedrijfsleven, dat hierdoor zijn strategie kan vormgeven. Onduidelijk en veranderlijk beleid leidt voor het bedrijfsleven tot onzekerheid en staat een succesvolle transitie in de weg.

Door het ontbreken van regelgeving over de gehele breedte van de BBE is er geen level playing field. Op nationaal niveau zijn er grote verschillen tussen verschillende activiteiten binnen de BBE. De productie van biogas is in Nederland bijvoorbeeld gesubsidieerd, terwijl andere hoogwaardige toepassingen niet of beperkt worden gesubsidieerd door de Nederlandse overheid. Het gebrek aan consistente regelgeving en beleid leidt ook tot verschillen tussen landen en hebben invloed op de concurrentiepositie van de Nederlandse BBE. Zo zijn de subsidiebedragen voor de productie van groen gas in Duitsland hoger dan de Nederlandse subsidieregelingen.

4.4 Botsende belemmeringen

Voor de 9 botsende belemmeringen in de BBE hebben als kenmerk dat deze botsen met een verschillende maatschappelijke belangen die de overheid door middel van regelgeving en/of de uitvoering hiervan wil borgen. Een overzicht van alle botsende belemmeringen is opgenomen in bijlage IV van deze rapportage. Het gaat daarbij om belemmeringen in de BBE, doordat hiervoor dezelfde regels gelden als voor de fossil based economy.

De inhoudelijke vakdepartementen zijn nagegaan of de botsende belemmeringen kunnen worden weggenomen terwijl de huidige maatschappelijke belangen worden geborgd. Hierbij is naar voren gekomen dat aanpassingen van de regelgeving en uitvoering niet mogelijk zijn, zonder dat hierbij andere maatschappelijke belangen in het geding komen. Voor de BBE kan hiervoor geen uitzondering worden gemaakt, omdat binnen de BBE bijvoorbeeld ook risico's voor mens en milieu in de besluitvorming moeten worden meegenomen. Deze maatschappelijke belangen zijn onverminderd van belang, ongeacht het de BBE of fossil based economy betreft.

Uit de inventarisatie van de BBE belemmeringen en de gesprekken blijkt dat het van belang is het bedrijfsleven het inzicht te geven dat bepaalde belemmeringen vanwege maatschappelijke belangen niet zullen worden weggenomen. In het kader van verwachtingsmanagement naar het bedrijfsleven toe, geeft dit aan welke belemmeringen wel en niet op korte termijn kunnen worden weggenomen. Daarnaast biedt het bedrijven in de BBE inzicht waarom specifieke regels van toepassing zijn, welke maatschappelijke belangen worden geborgd en waarom voor de BBE hierop geen uitzondering kan worden gemaakt.

5 Van belemmeringen naar oplossingen

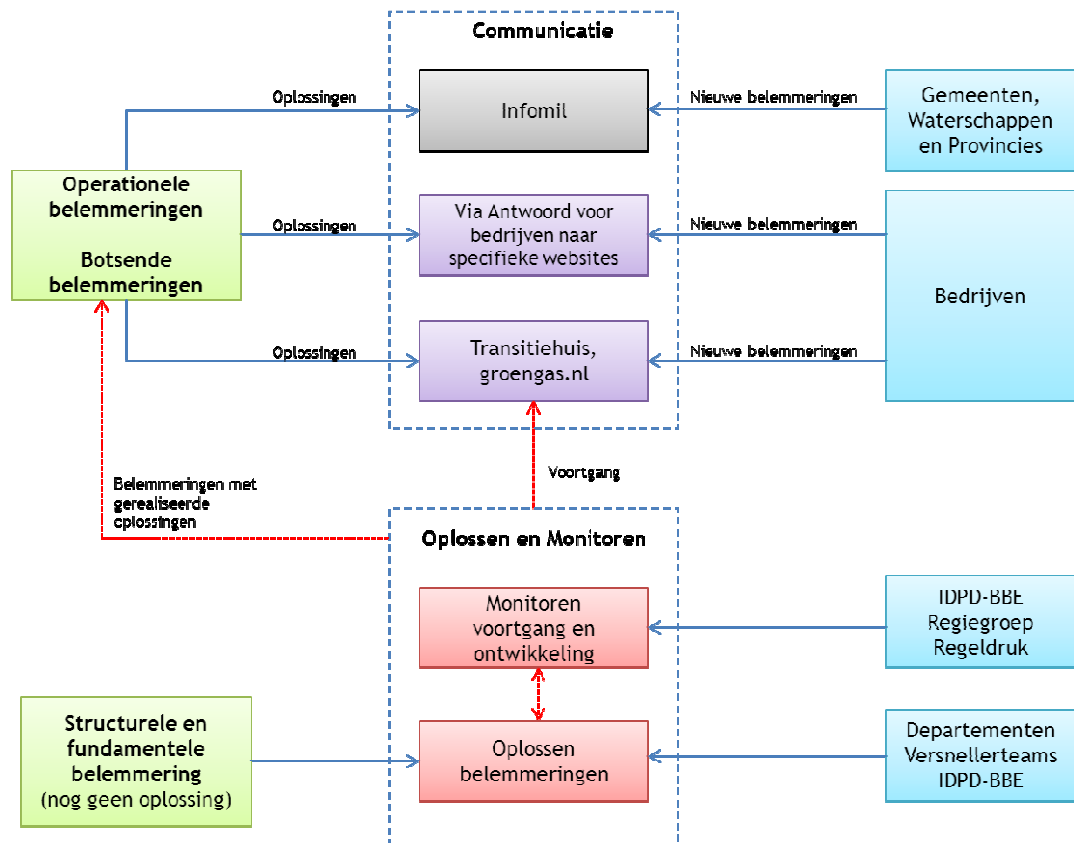
5.1 Inleiding

Uit de inventarisatie naar BBE belemmeringen is naar voren gekomen dat de overheid de afgelopen periode de nodige inspanningen heeft geleverd om belemmeringen weg te nemen. Hierbij gaat het zowel om al gerealiseerde oplossingen als om lopende inspanningen om tot oplossingen te komen. De gerealiseerde maatregelen hebben tot op heden voor het bedrijfsleven niet altijd geleid tot het merkbaar wegnemen van de belemmeringen. Vaak wordt dit veroorzaakt doordat de oplossingen niet bij het bedrijfsleven of andere betrokken overheden bekend zijn. Dit toont aan dat het van groot belang is om de oplossingen gericht naar het bedrijfsleven te communiceren, zodat daadwerkelijk bekend is op welke wijze belemmeringen zijn weggenomen.

Ten aanzien van de nog op te lossen structurele en fundamentele belemmeringen is het belangrijk de verwachtingen van het bedrijfsleven goed te managen. Het bedrijfsleven geeft aan dat er begrip is voor het feit dat oplossingen - zeker wanneer het om internationale regelgeving of afspraken gaat - tijd kosten. Het is echter wel belangrijk om duidelijk aan te geven op welke termijn ontwikkelingen zijn te verwachten en dus bepaalde knelpunten worden opgelost. Duidelijkheid is hierbij cruciaal, want wanneer een belemmering niet kan worden opgelost, is het beter dit tijdig aan het bedrijfsleven duidelijke te maken dan te blijven zoeken naar een oplossing. Het bedrijfsleven kan zich dan immers concentreren op nieuwe uitdagingen.

In overleg met diverse stakeholders is nagegaan op welke wijze de communicatie en monitoring van de geïnterviewde belemmeringen is vorm te geven. Hierbij is uitgegaan van de reeds bestaande infrastructuur, zoals het Transitiehuis van de IDPDBBE, de websites van de departementen en Antwoord voor bedrijven. In figuur 7 is het resultaat hiervan samengevat. Onder de figuur wordt hierop een toelichting gegeven.

Figuur 7. Voorstel versterken huidige communicatie structuren.



5.2 Communiqueer oplossingen

Voor ongeveer de helft van de geïnventariseerde belemmeringen - de zogenaamde operationele belemmeringen - zijn oplossingen beschikbaar of worden door de overheid niet beschouwd als een belemmering die door de overheid zal worden weggenomen. Antwoord voor bedrijven verwijst in haar huidige functie ondernemers met belemmeringen gericht door naar het betreffende bevoegde gezag. Dit betekent in de praktijk dat wordt doorverwezen naar de vergunningverlener of toezichthouder die de vraag (of in dit geval de belemmering) in behandeling neemt. In de praktijk is dit over het algemeen de gemeente of de provincie. Ondanks dat provincies en gemeenten met vragen over regelgeving contact kunnen opnemen met Infomil, worden dergelijke belemmeringen niet opgelost. Vaak doordat men niet op de hoogte is van recente ontwikkelingen in de regelgeving of de wijze waarop de regelgeving moet worden geïnterpreteerd.

Dit knelpunt is overigens geen specifiek BBE gerelateerd probleem maar een veel gehoorde klacht van ondernemers over regelgeving die decentraal door gemeenten en provincies wordt uitgevoerd. Daarnaast klagen ondernemers over de snelheid waarmee de overheid communiceert en laten duidelijke antwoorden lang op zich wachten.

Naast het communiceren van oplossingen van belemmeringen is het ook van belang duidelijk te maken dat een aantal belemmeringen niet worden weggenomen. Deze botsende belangen in de BBE zijn het gevolg van beleidsmatige keuzes om specifieke maatschappelijke belangen te waarborgen. Het is van groot belang, mede in het kader van verwachtingenmanagement, om aan het bedrijfsleven aan te geven dat en waarom specifieke belemmeringen niet worden weggenomen en welke maatschappelijke belangen worden behartigd. Dit maakt aan ondernemers duidelijk waarom bepaalde keuzes worden gemaakt en daarmee wordt inzichtelijk welke belemmeringen wel en niet worden opgelost.

Aangezien de huidige situatie niet optimaal functioneert is het belangrijk na te gaan op welke wijze de opgeloste BBE belemmeringen effectiever zijn te communiceren aan de verschillende doelgroepen. Hierbij is het belangrijk de bestaande communicatie structuren te versterken. Dit zijn in ieder geval:

- Het Transitiehuis. Het Transitiehuis dat het Programma BBE momenteel ontwikkelt is een belangrijke informatiebron voor ondernemers die actief zijn in de BBE. Niet alleen geeft deze website aan met welke aspecten van regelgeving ondernemers worden geconfronteerd, maar ook hoe bepaalde belemmeringen zijn op te lossen. De operationele belemmeringen met de bijbehorende oplossingsrichtingen zijn hieraan toe te voegen.
- Antwoord voor bedrijven. De primaire taak van deze website is het snel doorschakelen naar antwoorden op vragen van ondernemers. Het gaat hierbij overigens uitsluitend om doorverwijzingen naar informatie over vastgestelde regelgeving of het bevoegd gezag. Door ondernemers gericht naar het Transitiehuis te verwijzen zijn vragen inhoudelijk sneller te beantwoorden. Verdere afstemming hierover is dan nog wel nodig omdat vragen van ondernemers soms anders zijn geformuleerd (bijvoorbeeld over afval of een bestemmingsplan) en de relatie met BBE niet altijd direct is te leggen.
- Agentschap.NL. Op de website van Agentschap.NL is een helpdesk voor afvalstoffenregelgeving opgenomen. Ondernemers die gebruik willen maken van reststromen kunnen op deze website terecht voor meer informatie over de mogelijkheden en de regelgeving.
- Infomil. Deze organisatie informeert medeoverheden en toezichthouders over de wijzigingen in wet- en regelgeving en hoe zij deze in de praktijk dienen te interpreteren. Infomil is daarnaast beschikbaar voor vragen, zodat overheden die snel en efficiënt kunnen uitzoeken en eenduidig beantwoorden richting het bedrijfsleven. Verdere afstemming over hoe medeoverheden en toezichthouders snel over BBE ontwikkelingen zijn te informeren is ook hier nog wel nodig.
- Rijksoverheid.nl. De departementen communiceren wijzigingen en gerealiseerde oplossingen voor belemmeringen ook via de eigen website. Of verdere ontsluiting van dit kanaal nodig en mogelijk is moet nog nader worden bezien.

5.3 Monitor het oplossen van belemmeringen

Voor 60% van de belemmeringen - de zogenaamde structurele en fundamentele belemmeringen - lopen op dit moment trajecten bij de inhoudelijke vakdepartementen of de IDPBBE. Deze trajecten zullen de komende jaren barrières wegnemen voor een verdere transitie van de BBE, echter de termijn waarop dit wordt gerealiseerd varieert. Om grip te houden op deze ingezette trajecten en de verwachtingen te managen is het van belang de voortgang hiervan te monitoren en waar nodig bij te sturen. De monitoring is in te richten via bestaande structuren zoals: de Directie Regeldruk & ICT Beleid, het Interdepartementale Versnellerteam Groen Gas en in de individuele wetgevingsprogramma's van de departementen en IDPBBE. De monitoring richt zich op de zogenaamde structurele belemmeringen, waarvoor door de betrokkenen nog wordt gezocht naar oplossingen. Hiermee is de voortgang van deze belemmeringen

continu te monitoren en zijn de resultaten op ieder gewenst moment (aan de Tweede Kamer) te rapporteren. Door de resultaten van de monitoring samen te brengen en integraal te communiceren via de kanalen van het Transitiehuis (voor bedrijven in de BBE), de website groengas.nl van Stichting Groen Gas Nederland en Infomil (voor medeoverheden en toezichthouders) is de voortgang voor alle stakeholder te volgen. Communicatie via Antwoord voor bedrijven is overigens niet mogelijk omdat dit communicatiekanaal uitsluitend oplossingen communiceert.

5.4 Inventariseer nieuwe knelpunten

De geïnventariseerde belemmeringen hebben voornamelijk betrekking op de lopende activiteiten binnen het huidige Nederlandse BBE beleid. Het is te verwachten dat nieuwe ontwikkelingen in de BBE, nieuwe belemmeringen veroorzaken. Het snel onderkennen van nieuwe BBE belemmeringen en daarmee aan de slag gaan, is belangrijk voor het ontwikkelen van de BBE in Nederland.

Op dit moment kunnen bedrijven nieuwe belemmeringen melden bij het Meldpunt Regelgeving. Dit meldpunt is hét loket voor bedrijven om klachten over regelgeving in te dienen. Het gaat bijvoorbeeld om klachten over onduidelijke regelgeving of ingewikkelde procedures. Antwoord voor bedrijven beheert dit meldpunt en zet deze meldingen door naar het betreffende departement. Actal gebruikt deze meldingen bij de advisering over lastenverlichting.

De term BBE is overigens niet het meest geschikte zoekwoord voor BBE-belemmeringen. Op dit thema zijn bij Antwoord voor bedrijven maar zes vragen binnengekomen, terwijl op het thema (het gebruik van) afval een veelvoud aan vragen binnen kwam. Het is dus ook zoeken naar de juiste semantiek.

Naast het passief signaleren is het belangrijk dat de overheid actief en gericht naar het bedrijfsleven haar 'antennes' uitzet. Op dit moment gebeurt dit al door de departementen. Zij zijn immers ook een belangrijke ingang voor het voorleggen en oplossen van belemmeringen. Maar dat vraagt dat ondernemers, veelal uit het MKB, de 'weg kennen' en de departementen open staan voor deze benadering.

Departementen geven overigens aan met name aandacht te hebben voor belemmeringen die betrekking hebben op regeldruk en in het bijzonder administratieve lasten en nalevingskosten. Belemmeringen met betrekking tot de BBE hebben echter niet altijd betrekking op deze aspecten maar vooral op belemmeringen die bepalend zijn voor het wel of niet investeren of het starten van een bedrijf in Nederland.

De IDPBBE signaleert vanuit haar directe relatie met de ontwikkelingen van de BBE in de praktijk, nieuwe belemmeringen en pakt deze samen met de relevante stakeholders op. In het Transitiehuis zal een meldpunt voor belemmeringen worden opgenomen.

Andere mogelijkheden om actief belemmeringen te signaleren zijn te vinden op algemene platforms voor ondernemers zoals de internetsite van Higherlevel.nl (onderdeel van Antwoord voor bedrijven) en andere loketten van de overheid zoals het Koplopersloket. Dit is een bescheiden tweedelijnsvoorziening die is gericht op het oppakken van de knelpunten. Nagegaan dient te worden hoe via dergelijke platforms en overheidsloketten actieve signalering is in te richten.

6 Conclusies

1. **Ondernemers benoemen 69 belemmeringen in beleid en regelgeving die de ontwikkeling van de BBE beperken.**

Bij de inventarisatie zijn door het bedrijfsleven ruim 200 belemmeringen in de BBE aangedragen. Deze zijn in een nadere analyse naar de oorzaak van de belemmeringen samengevoegd tot 69 unieke belemmeringen, onderverdeeld naar operationeel, structureel, fundamenteel en botsend.

Onduidelijkheden in de regelgeving veroorzaken vooral belemmeringen wanneer de regels interpretatieruimte geven en komen tot uitdrukking wanneer bedrijven met het bevoegde gezag moeten nagaan wat binnen de regelgeving wel of niet is toegestaan. Dit gaat over het algemeen gepaard met ergernissen over de deskundigheid en de oplossingsgerichtheid van de toezichthouder en vergunningverlener. De belemmeringen ten aanzien van het beleid houden over het algemeen bepaalde door het bedrijfsleven gewenste ontwikkelingen - en dus kansen in de BBE - tegen of remmen deze af.

2. **Het opschalen naar de transitiefase zal leiden tot het zichtbaar maken van nieuwe belemmeringen.**

De belemmeringen die in dit onderzoek zijn geïnventariseerd hebben voornamelijk betrekking op de lopende activiteiten binnen het huidige Nederlandse BBE beleid. Deze zijn vooral gericht op het stimuleren van innovatie en ontwikkelen van productieprocessen op het gebied van energie en biobrandstoffen.

Belemmeringen die betrekking hebben op nieuwe (hoog waardigere) chemische producten en toepassingen, komen nog beperkt voor. De verwachting is dat belemmeringen als gevolg van deze transitie in de loop der tijd zichtbaar worden. Het snel en voortvarend aanpakken van deze belemmeringen is van belang voor de transitie van de BBE in Nederland en leidt naar verwachting tot groei van de Topsector Chemie.

3. **23 operationele BBE-belemmeringen zijn opgelost.**

De overheid heeft meer of minder recent 23 belemmeringen opgelost. Dit betekent overigens niet dat deze belemmeringen niet meer voorkomen. Uit het onderzoek blijkt immers dat deze belemmeringen nog wel door bedrijven worden ervaren. Om deze belemmeringen aan te pakken hoeft de regelgeving niet te worden aangepast maar alleen juist te worden geïmplementeerd door het bedrijfsleven en de medeoverheden en uitvoeringsorganisaties die zijn betrokken bij het verlenen van vergunningen, subsidies of andere procedures.

4. **Departementen werken aan het oplossen van 14 structurele BBE-belemmeringen.**

Voor de structurele belemmeringen in de BBE wordt door de ministeries van EL&I en I&M - al dan niet in een gericht programma - op dit moment gezocht naar oplossingen. Het gaat overigens wel om oplossingen die, afhankelijk van de context, nog tijd vergen om te worden gerealiseerd. Zo zullen belemmeringen als gevolg van Europese regelgeving (of de implementatie daarvan) een langere periode van ontwikkeling en afstemming vereisen. Maar ook om een zorgvuldige wijziging van een besluit of ministeriële regeling te waarborgen moet rekening worden gehouden met een doorlooptijd van enkele maanden tot een half jaar.

5. De IPDBBE pakt 23 fundamentele BBE-belemmeringen samen met de vakdepartementen aan die vragen om aanpassing van het Nederlandse beleid of het beïnvloeden van internationale afspraken.

Om de fundamentele belemmeringen die de transitie naar de BBE in Nederland in de weg staan integraal op te lossen, zijn deze samengebracht in vijf fundamentele belemmeringen.

- a. Innovaties binnen BBE niet altijd financieel haalbaar voor bedrijfsleven.
- b. Certificering BBE en ontbreken hiervan belemmert kansen voor BBE.
- c. Geen gebruik maken van GMO beperkt mogelijkheden BBE.
- d. Accijnzen en importheffingen beperken transitie BBE.
- e. Geen gelijk level playing field door ontbreken van consistente regelgeving en beleid tussen sectoren en tussen landen.

Deze vijf fundamentele belemmeringen worden niet altijd alleen veroorzaakt door regelgeving. De belemmeringen hierin zijn eveneens het gevolg van beleid of juist het ontbreken hiervan. Voor een succesvolle transitie is het wegnemen van deze belemmeringen van groot belang. De Interdepartementale Programmadirectie BBE heeft de kennis en kunde om deze thema's aan te pakken. Hierbij dient te worden aangesloten bij het beleid van de Topsectoren, waarmee breed draagvlak voor de aanpak is gewaarborgd.

6. De 9 botsende belemmeringen worden niet door de overheid opgelost.

De 9 belemmeringen die botsen met maatschappelijke belangen, worden niet door de overheid weggenomen. Deze botsende belangen in de BBE zijn het gevolg van beleidsmatige keuzes om specifieke maatschappelijke belangen te waarborgen. Het is van groot belang, mede in het kader van de verwachtingen management om aan het bedrijfsleven aan te geven dat en waarom specifieke belemmeringen niet worden weggenomen en welke maatschappelijke belangen worden behartigd. Dit maakt aan de ondernemers duidelijk waarom welke keuze wordt gemaakt en wordt inzichtelijk welke belemmeringen wel en niet worden opgelost.

7. Bedrijven maar ook medeoverheden en toezichthouders zijn onvoldoende op de hoogte van beschikbare oplossingen voor belemmeringen.

Voor het oplossen van de operationele BBE-belemmeringen zijn de nodige inspanningen geleverd. De gerealiseerde maatregelen hebben tot op heden niet altijd geleid tot het merkbaar wegnemen van de belemmeringen voor het bedrijfsleven. De oorzaak hiervan is dat de oplossingen niet bij het bedrijfsleven of de overheid bekend zijn. Dit toont aan dat het van groot belang is om de oplossingen gericht naar bedrijfsleven, medeoverheden en toezichthouders te communiceren, zodat daadwerkelijk bekend is op welke wijze belemmeringen zijn weggenomen.

Ten aanzien van de nog op te lossen structurele en fundamentele belemmeringen is het belangrijk de verwachtingen van het bedrijfsleven goed te managen. Hierbij is door het bedrijfsleven aangegeven dat er begrip is voor het feit dat oplossingen - zeker wanneer het om internationale regelgeving of afspraken gaat - tijd kosten. Het is echter wel belangrijk duidelijk aan te geven op welke termijn ontwikkelingen zijn te verwachten en dus bepaalde knelpunten worden opgelost. Dit kan onder meer door het monitoren van de voortgang door organisaties als de IPDBBE, de Directie Regeldruk & ICT Beleid en het Versnellerteam Groen Gas.

8. Communicatie over en monitoring van BBE-belemmeringen is met de bestaande structuren beperkt effectief.

Het is belangrijk om de kennis over BBE-belemmeringen en gerealiseerde oplossingen actief te communiceren naar bedrijven en medeoverheden. Antwoord voor bedrijven verwijst in zijn huidige functie ondernemers met belemmeringen gericht door naar het betreffende bevoegd gezag (vaak de gemeente of de provincie). Uit de praktijk blijkt echter dat kennis over de vaak specifieke BBE belemmeringen en bijbehorende oplossingen bij gemeenten en provincies - ondanks de aanwezigheid van Infomil/Agentschap.NL - beperkt is. Bovendien laten antwoorden vaak lang op zich wachten en verwachten bedrijven sneller uitsluitsel over onzekere situaties. Dit is overigens geen specifieke BBE-belemmering, maar een veel gehoorde klacht van ondernemers over regelgeving die decentraal door gemeenten en provincies wordt uitgevoerd.

Het is daarom belangrijk na te gaan op welke wijze de opgeloste BBE-belemmeringen effectiever, maar ook sneller zijn te communiceren aan de verschillende doelgroepen. Het Transitiehuis in oprichting is hiervoor in ieder geval één van de kanalen. Daarnaast moet worden nagegaan op welke wijze brancheorganisaties moeten worden betrokken. De aanwezige informatie is niet altijd door de ondernemers zelf te ontsluiten.

9. Snel nieuwe belemmeringen signaleren en oppakken is essentieel voor de ontwikkeling van de BBE in Nederland.

Voor de ontwikkeling van de BBE in Nederland is het van wezenlijk belang dat departementen en decentrale overheden BBE-belemmeringen snel onderkennen en werken aan oplossingen. Op dit moment kunnen bedrijven nieuwe belemmeringen melden bij het Meldpunt Regelgeving. Antwoord voor bedrijven beheert dit meldpunt en zet deze meldingen door naar het betreffende departement. Actal gebruikt deze meldingen bij de advisering over lastenverlichting.

Daarnaast is het belangrijk dat de overheid haar 'antennes' gericht uitzet. Naast de departementen zelf, zijn het in oprichting zijnde Transitiehuis en het Koplopersloket hier in ieder geval specifiek voor in het leven geroepen en kunnen bedrijven in reguliere doelgroepoverleggen met ministeries melding maken van structurele belemmeringen. Mogelijk zijn ook bestaande platforms voor ondernemers, zoals www.higherlevel.nl, hiervoor een hulpmiddel.

Bijlagen bij rapportage:

'Botsende belangen in de biobased economy'

- I. **Operationele belemmeringen**
- II. **Structurele belemmeringen**
- III. **Fundamentele belemmeringen**
- IV. **Botsende belemmeringen**

I. Operationele belemmeringen

In de onderstaande tabel zijn de operationele belemmeringen die uit de inventarisatie naar voren zijn gekomen opgenomen. Dit overzicht is opgesteld op basis van alle belemmeringen die in hun verschillende verschijningsvormen (zoals minder en meer uitgebreide beschrijvingen uit interviews, artikelen, emails en rapportages) zijn aangeleverd tijdens de inventarisatie.

Bij het opstellen van dit overzicht zijn dubbele en overlappende knelpunten samengevoegd. Dit speelt wanneer een belemmering bijvoorbeeld door het Versnellerteam Groen Gas is aangedragen maar ook door een bedrijf dat een andere BBE activiteit (zoals bioraffinage) heeft opgezet. Hierdoor kan het voorkomen dat bepaalde knelpunten niet meer volledig herkenbaar zijn voor degene die deze heeft aangedragen. Om te voorkomen dat deze informatie verloren gaat is in de uitgebreide database met knelpunten de bronvermelding wel expliciet aangegeven. Voor het oplossingsrichtingen van specifieke belemmeringen wordt doorverwezen naar Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas¹⁰.

Tabel I. Operationele belemmeringen in de BBE.

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
1	Voorwaarden subsidie te breed geformuleerd. De subsidies (MEP/SDE) voor de productie van groen gas wordt ook gebruikt voor het naleven van de bijmengverplichting, hierdoor is minder subsidie beschikbaar voor nieuwe ontwikkelingen in de BBE.	De subsidievoorwaarden voor SDE zijn te breed gedefinieerd om optimaal BBE te stimuleren.	De subsidie wordt hierdoor gebruikt om de wet na te leven en levert geen additionele bijdrage aan de ontwikkeling van de BBE in Nederland.	In de nieuwe SDE+ regelingen komen dergelijke projecten niet meer voor subsidie in aanmerking. Per 1-1-2012 telt SDE+ niet meer mee met bijmengverplichting. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas Versnellerteam groen gas</i> (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 3.
2	Biogas wordt niet altijd als duurzaam beschouwd. Biogas wordt beperkt als duurzaam beschouwd.	Op dit moment zijn er geen duurzaamheidscriteria voor de productie van biogas uit vaste biomassa. Onbekendheid van consumenten speelt hierbij tevens ook een rol.	Beperkte afzetmarkt van biogas, door concurrentie van energie die wel als duurzaam wordt gekenmerkt. Hierdoor is biogas minder rendabel. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas Versnellerteam groen gas</i> (Werkdocument maart 2011), beleidsvraagstuk 8.	Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas Versnellerteam groen gas</i> (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 8.
3	Organische reststromen (biomassa) vallen onder afvalregelgeving. Organische reststromen worden beschouwd als afval. Hierdoor moeten bedrijven een afvalverwerkingsvergunning aanvragen. Een groot aantal bedrijven doet dit niet vanwege hoge kosten en te nemen voorzieningen voor het verkrijgen van deze vergunning. Of omdat zij niet het imago van afvalverwerker wil hebben (vergunninghouders staan op een openbare lijst).	Organische reststromen kunnen niet zonder meer worden gebruikt in de BBE, omdat deze worden beschouwd als afval conform de afvalstoffenwet	Verwerkers - zoals boeren met co-vergistingsinstallaties of bio-raffinage installaties - moeten afvalverwerkingsvergunning aanvragen, wat leidt tot extra kosten of een ongewenst imago.	Met het aanpassen van de kaderlijnafvalstoffen valt een deel van de organische reststromen (biomassa) niet meer onder de afvalstoffenregelgeving van hoofdstuk 10 Wm. De voorwaarden waaronder dit mogelijk is zijn te vinden via Antwoordvoorbereidingen.nl , agentschap.nl of het Transitiehuis. Zie ook <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas Versnellerteam groen gas</i> (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 28.

¹⁰ *Beleidsvraagstukken Groen Gas*. Versnellerteam groen gas (maart 2011).

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
4	<p>Bezwaar- en beroepsprocedures vertragen initiatieven co-vergisting.</p> <p>Co-vergisting van bijvoorbeeld mest is een generieke BBE toepassing. Desondanks is er bij veel burgers onzekerheid over de risico's voor de lokale omgeving. Dit leidt er toe dat alle bezwaar- en beroepsprocedures worden aangegrepen en dus te lange doorlooptijden voor vergunningen (zoals de omgevingsvergunning).</p>	<p>Burgers onbekend met BBE en hebben angst voor de risico's. Dit leidt tot burgerprotesten tegen onder meer vergistingsinstallaties en bezwaar- en beroepsprocedures.</p>	<p>Veel bezwaar en beroepsprocedures tegen installaties en dit leidt tot lange doorlooptijden voor vergunningprocedures.</p>	<p>Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 30. Daarnaast verkort de Crisis en Herstelwet de procedures.</p>
5	<p>Onvoldoende kennis over co-vergisting bij het bevoegd gezag.</p> <p>Vergunningverleners hebben beperkte kennis over co-vergistingsinstallaties en de omgevingsrisico's die hieraan zijn verbonden. Het gevolg is dat bij het aanvragen van de omgevingsvergunning door het bevoegde gezag extra onderbouwing wordt gevraagd en overbodige (dure) (veiligheids)voorzieningen in de vergunningvoorschriften worden vereist.</p>	<p>Ambtenaren hebben te weinig kennis over de stand van de techniek en de betekenis van de BBE voor de Nederlandse economie.</p>	<p>Beperkte kennis bij het bevoegd gezag is één van de oorzaken van lange doorlooptijden van vergunningprocedures en onnodig hoge eisen in de vergunningvoorschriften. Hierdoor zijn installaties minder of niet meer rendabel.</p>	<p>Infomil heeft de 'Handreiking co-vergisting van mest' geactualiseerd, zodat ook aan deze aspecten uniform aandacht wordt besteed. Verder worden er eind 2011 een aantal voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor de betrokken bedrijven over de wet- en regelgeving inzake co-vergisting. Dit wordt door het ministerie van EL&I samen met I&M georganiseerd. Daarnaast moeten de RUD's een bijdrage leveren aan het verbeteren van het kennisniveau van de ambtenaren. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 25.</p>
6	<p>WKK-installatie kunnen niet aan elektriciteitsnet worden aangesloten.</p> <p>Door een capaciteitsgebrek kunnen op biogas gestookte Warmte-Krachtkoppelingeninstallaties niet op het elektriciteitsnet worden aangesloten. Hierdoor zijn dergelijk installaties niet of aanzienlijk later rendabel dan begroot.</p>	<p>Capaciteitsgebrek, leidt ertoe dat WKK geen stroom kunnen leveren aan het net.</p>	<p>Beperkte financiële opbrengst van WKK, waardoor de investeringen zich beperkt terugbetalen.</p>	<p>Er geldt een aansluitplicht voor installaties die duurzame energie produceren, daarnaast is er een transportplicht door het wetsvoorstel Voorrang voor Duurzaam. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 46.</p>
7	<p>Bevoegde gezag gaat verschillend om met vergelijkbare BBE installaties.</p> <p>Het bevoegde gezag beoordeelt vergelijkbare BBE installaties - zoals co-vergisting en opslagvoorzieningen - verschillend waardoor (vergunning)eisen binnen Nederland niet uniform zijn. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat voor de beoordeling van deze installaties specifieke kennis nodig is en kennis uitwisseling tussen bevoegde gezagen maar zeer beperkt plaatsvindt.</p>	<p>Gemeenten, provincies en waterschappen hebben individueel onvoldoende capaciteit om kennis op te bouwen. Bovendien ontbreekt het aan landelijke richtlijnen voor dergelijk installaties.</p>	<p>Verschillende (vergunning) voorschriften voor vergelijkbare installaties en regionale verschillen in het toepassen van BBE installaties.</p>	<p>Voor co-vergistingsinstallaties heeft Infomil de 'Handreiking co-vergisting van mest' geactualiseerd. Daarnaast kunnen mede-overheden Infomil benaderen met vragen over andere installaties. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 23.</p>

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
8	<p>Onduidelijkheid in bestemmingsplannen of BBE-activiteiten mogelijk zijn.</p> <p>In bestemmingsplannen is beschreven welke activiteiten in een gebied onder welke voorwaarden (zoals bouwhoogte) mogen worden uitgevoerd. BBE-activiteiten zijn vaak innovatief waardoor deze niet direct in het bestemmingsplan passen en een wijziging van het bestemmingsplan moet worden aangevraagd. Dit is een extra en bovendien lange procedure.</p>	<p>Onduidelijke en moeilijk toegankelijke bestemmingsplannen waardoor ontheffing moet worden aangevraagd.</p>	<p>Aanpassen van bestemmingsplannen leidt tot lange doorlooptijden, ten aanzien van de vergunningprocedure. Daarnaast zorgt dit voor onzekerheid bij ondernemer en dus een drempel in de besluitvorming.</p>	<p>Door de invoering van de Crisis en herstelwet en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is de procedure voor het aanpassen van een bestemmingsplan eenvoudiger en een integraal onderdeel van de omgevingsvergunning geworden. Hiermee is de procedure vereenvoudigd. In de 'Handreiking co-vergisting van mest' wordt hierop voor deze installaties een toelichting gegeven. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas Versnellerteam groen gas</i> (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 22.</p>
9	<p>Vergunningstrajecten hebben een lange doorlooptijd.</p> <p>Voor een groot aantal activiteiten binnen de BBE is een omgevingsvergunning vereist. Het aanvragen van een dergelijke vergunning kost veel tijd en geld, dit belemmert de ondernemers activiteiten binnen de BBE te ontplooiën.</p>	<p>De omgevingsvergunning heeft een lange doorlooptijd.</p>	<p>Initiatiefnemers haken af, omdat vergunningprocedures lang zijn en hiervoor hoge kosten moeten worden gemaakt.</p>	<p>Het wordt breed opgepakt om de procedures voor vergunningen te verminderen. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas Versnellerteam groen gas</i> (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 22, 24 & 25. Daarnaast leidt de Crisis en Herstelwet tot kortere procedures, waarmee de belemmering is weggenomen. Daarnaast gaat de overheid in het kader van de Green Deals na of deze trajecten niet verder kunnen worden ingekort.</p>
10	<p>Ontheffing opslag snoeihout belemmert efficiënte verwerking</p> <p>Voor de opslag van meer dan 50 kuub (snoei)hout langs de weg is opslag snoeihout langs de weg gelimiteerd. Voor meer opslag dient een ontheffing te worden aangevraagd bij de provincie of gemeente, dit kost de ondernemers tijd en geld.</p>	<p>Voor opslag van meer dan 50 kuub hout langs de weg is een vergunning vereist. Terwijl een lading 100 kuub bedraagt.</p>	<p>Rooien van snoeihout als biomassa niet rendabel. Of moet worden gewerkt met kleinere vrachten (hogere kosten) of een vergunning moet worden aangevraagd</p>	<p>Belemmering gedeeltelijk opgelost. Afvalregelgeving niet meer van toepassing voor: ander natuurlijk niet-gevaarlijk materiaal, rechtstreeks afkomstig uit de land- of bosbouw waarbij deze moeten worden gebruikt in de landbouw, de bosbouw of voor de productie van energie uit die biomassa door middel van processen of methoden die onschadelijk zijn voor het milieu en die de menselijke gezondheid niet in gevaar brengen. Gemeenten hebben mogelijk wel vergunningen cq. ontheffingen voor het opslaan van snoeihout langs de openbare weg.</p>
11	<p>Hergebruik restwarmte niet subsidiabel voor SDE.</p> <p>De SDE-regeling subsidieert initiatieven om restwarmte te hergebruiken niet. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk om het drogen van digestaat met restwarmte uit een vergister een rendabele investering te laten zijn.</p>	<p>Inzetten restwarmte voor drogen digestaat levert geen duurzame energie op, maar behoort tot het productieproces. Restwarmte komt hierdoor niet voor SDE in aanmerking.</p>	<p>Ondernemer dient op andere wijze digestaat te drogen wat extra kosten en extra energieverbruik met zich meebrengt.</p>	<p>In de nieuwe SDE+ regeling is het wel mogelijk om voor dergelijke projecten subsidie aan te vragen. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas Versnellerteam groen gas</i> (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 27 en 28.,</p>

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
12	<p>Bij eigen gebruik biogas is productie ook met SDE niet rendabel. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat het zelf geproduceerde biogas dat voor eigen gebruik wordt ingezet niet valt binnen de SDE-regeling. Wanneer het eigen gebruik groot is ten opzichte van de totale biogas productie, is de biogasproductie niet meer rendabel (of zelfs niet meer kostendekkend).</p>	<p>Biogas dat ondernemers zelf gebruiken, wordt niet gesubsidieerd omdat dit niet bijdraagt aan een efficiënter energieverbruik.</p>	<p>Ondernemer wordt geconfronteerd met hogere gaskosten voor eigen gebruik, waardoor productie minder rendabel is.</p>	<p>In de nieuwe SDE+ regeling valt het biogas voor eigen gebruik wel binnen de regeling. Dit maakt ook onderdeel uit van de Green Deal tussen de overheid en het bedrijfsleven. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 25.</p>
13	<p>Groen gas HUB niet subsidiabel Groen Gas Hub is een slim en efficiënt productiemodel voor grootschalige groen gas productie. Via deze hub's wordt decentrale biogasproductie geschikt gemaakt en ingebracht in het gasleidingnetwerk van Nederland. Door het ontbreken van subsidie kan biogas niet efficiënt worden geleverd.</p>	<p>De SDE subsidie kent het begrip 'groen gas hub' niet, waardoor subsidiering is uitgesloten.</p>	<p>Groen gas hubs zijn van belang om groen gas aan netwerk te kunnen toevoegen, maar zonder subsidie niet rendabel.</p>	<p>Groen gas hubs zijn van belang om groen gas aan netwerk te kunnen toevoegen, maar zonder subsidie niet rendabel. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 32.</p>
14	<p>De Best Available Techniques ten aanzien van mestvergisting is niet bekend. In de omgevingsvergunning wordt ervan uitgegaan dat gebruik wordt gemaakt van de Best Available Techniques in verband met emissies van bijvoorbeeld NOx. Deze zijn zowel bij ondernemers als het bevoegd gezag niet bekend, waardoor vergunningsprocedures langdurig zijn.</p>	<p>Vanuit de regelgeving moet gebruik worden gemaakt van de BAT (Best available technique). Deze nieuwe technologie is bekend.</p>	<p>Vergunningprocedures worden hiermee complex, dit leidt tot hoge kosten en ondernemers haken af.</p>	<p>De 'Handreiking co-vergisting van mest' is door Infomil geactualiseerd. Voor ondernemers is een informatieblad opgesteld met de eisen. Voor andere aspecten van de BBE is dit nog beperkt geregeld. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 32.</p>
15	<p>Onduidelijke definitie afval belemmert hoogwaardige toepassing in BBE. Het is niet duidelijk tot welke categorie (gemende) afvalstoffen horen en op welke wijze deze internationaal mogen worden vervoerd (EVOA) of in de BBE kunnen worden ingezet. Gemengde restproducten worden als afval beschouwd, terwijl deze na scheiding wel zonder risico in de BBE kunnen worden ingezet.</p>	<p>Onduidelijkheid op welke wijze gemengde reststromen door het bevoegd gezag worden geschouwd.</p>	<p>Reststromen (al dan niet gemengd) worden hierdoor niet altijd hoogwaardig gebruikt, maar juist verbrand. Daarnaast zijn ondernemers terughoudend om reststromen van de BBE te verwerken.</p>	<p>Met het aanpassen van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, worden organische reststromen (biomassa) niet meer gekenmerkt als afval. De voorwaarden waaronder dit mogelijk is zijn te vinden via Antwoordvoorbedrijven.nl of het Transitiehuis. Bij onduidelijkheden over (gemengde) afvalstromen kan direct contact worden opgenomen met het ministerie.</p>

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
16	<p>SDE niet toegekend op basis meest hoogwaardige toepassing.</p> <p>De SDE leidt ertoe dat productie van groene stroom (lager waardig) rendabeler is dan productie groen gas (hoger waardig). Hierdoor wordt in de beoordeling van de SDE regeling geen rekening gehouden met het niveau in de waardepiramide van BBE.</p>	<p>Subsidie SDE subsidieert per m3 biogas vrijwel een gelijk bedrag voor groene stroom als voor groen gas, terwijl biogas gemiddeld duurder is.</p>	<p>Bedrijven produceren direct groene stroom in plaats van biogas.</p>	<p>Met de nieuwe regeling is dit opgepakt. De SDE+ zorgt voor een toename van groengas productie. Ongeveer 2/3 van de subsidie wordt ingezet voor de gas productie.</p>
17	<p>Het is voor ondernemers niet bekend of in de vergisters gebruik kan worden gemaakt van dierlijk materiaal.</p> <p>Door onduidelijkheid ten aanzien van de EU-verordening 1774/2002 is niet bekend of gebruik kan worden gemaakt van dierlijk materiaal in vergisters.</p>	<p>Niet duidelijk of dierlijk materiaal in de vergister kan worden gebruikt</p>	<p>Voor bedrijven is het niet duidelijk wat wel en niet kan worden vergist. De belemmeringen beperken de mogelijke grondstoffen in de vergister.</p>	<p>De VWA heeft informatieblad opgesteld. In de Verordening staat dat alle categorie 3 materiaal onder nadere voorwaarden (zie annex Vo) in een biogasinstallatie verwerkt mogen worden. Eind 2011 worden een viertal voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd over wet- en regelgeving ten aanzien van co-vergisting. Op basis van deze bijeenkomsten wordt een 'vraag en antwoord' en aanvullende informatie op de site van Dienst Regelingen en/of Agentschap.nl. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 14.</p>
18	<p>Niet duidelijk of bio-wkk valt onder industriële of agrarische bedrijfstak.</p> <p>In bestemmingsplan is aangegeven of in een gebied industriële of agrarische activiteiten mogen worden uitgevoerd. Het is niet duidelijk of vergisting gecombineerd met een energieopwekking (bio-wkk) een industriële of agrarische activiteit is.</p>	<p>Bevoegde gezagen zijn niet eenduidig of bio-wkk een agrarische of industriële bedrijfstak is.</p>	<p>Door onduidelijkheid over aard worden activiteiten niet toegestaan of procedures vertraagd.</p>	<p>Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 22.</p>

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
19	<p>C-hout (gebruikt hout) kan niet worden gebruikt als biomassa.</p> <p>Volgens ondernemers kan C-hout niet worden gebruikt als biomassa, terwijl regelgeving in het buitenland dit wel toelaat.</p>	<p>C-hout kan door het Landelijk afvalstof-beheersplan niet worden gebruikt als biomassa. Dit wordt beschouwd als afval.</p>	<p>Hout kan niet worden gebruikt, dit beperkt de beschikbare biomassa. In het buitenland mag dit wel worden gebruikt.</p>	<p>C-hout mag wel als biomassa worden verbrand (in installaties) onder de voorwaarde dat de as (restproduct) wordt gestort op stortplaatsen die dit restproduct mogen ontvangen. De voorwaarde geldt slechts voor gewolmaniseerd C-hout. Niet gewolmaniseerd C-Hout mag zonder voorwaarde worden verbrand. C-hout is en blijft afval, ook in het buitenland. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 26.</p>
20	<p>Heterogeen as na verbranding kan niet worden verwerkt in beton.</p> <p>As dat vrijkomt in de verbranding van biomassa kan volgens bedrijven niet worden gebruikt in beton. Volgens het ministerie is dit niet juist, alleen gevaarlijk afval mag niet worden ingesloten en de draagkracht van het beton moet binnen de norm blijven.</p>	<p>Na verbranding van biomassa kan de as niet worden gebruikt in beton. Bouwbesluit belet as uit biomassacentrale te gebruiken als grondstof voor beton.</p>	<p>Restproduct als afval afvoeren, wat leidt tot hoge kosten voor de ondernemer.</p>	<p>De belemmering wordt niet herkend, omdat as mag worden toegevoegd aan beton, zolang het de draagkracht niet aantast. Ook mogen via het beton geen emissies plaatsvinden naar de ruimte. Voor de rest bestaat de belemmering niet en moet dit geen probleem zijn voor het bedrijfsleven.</p>
21	<p>Wijze waarop biogasleiding worden beschouwd voor ondernemers niet duidelijk.</p> <p>Onduidelijkheid over de wijze waarop de gasleidingen van biogas worden beschouwd door de overheid. Aardgasleiding valt onder toezicht overheid en anders onder productieleiding en het bedrijf verantwoordelijk voor deze gasleidingen.</p>	<p>Niet duidelijk of ruwe biogasleidingen tot het gasnet behoren.</p>	<p>Aansprakelijkheid ten aanzien van leidingen niet bekend.</p>	<p>Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 45.</p>
22	<p>Onderscheid naar verschillende typen gas leidt tot onduidelijkheid SDE.</p> <p>Gas wordt in verschillende typen onderscheiden zoals groen gas, biogas, hernieuwbaar gas e.a. De SDE is niet duidelijk welke typen gasprojecten subsidiabel zijn.</p>	<p>Definities van verschillende typen gas maken niet duidelijk tot welke categorie biogas behoort</p>	<p>Onduidelijkheid en onzekerheid beperkt ondernemers te investeren in biogas.</p>	<p>Agentschap NL gaat de SDE regeling evalueren en gaat na op welke wijze de definities kunnen worden aangescherpt. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 5.</p>
23	<p>Bij ondernemers heerst er onduidelijkheid over accijnzen op buiten het gasnet geleverde biogas.</p> <p>De accijnsregelgeving van biogasleveringen buiten het gasnet om zijn voor ondernemers niet duidelijk. Op vloeibaar biogas moeten accijnzen worden geheven, terwijl op gas energiebelasting verschuldigd is. Voor veel ondernemers is dit zeer complex.</p>	<p>Accijnzen op biogas buiten het netwerk worden beschouwd als directe energie levering.</p>	<p>Accijnzen op biogas niet eenduidig en duidelijk voor de ondernemers.</p>	<p>Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 47 en 49.</p>

II. Structurele belemmeringen

In de onderstaande tabel zijn de structurele belemmeringen die uit de inventarisatie naar voren zijn gekomen opgenomen. Dit overzicht is opgesteld op basis van alle belemmeringen die in hun verschillende verschijningsvormen (zoals minder en meer uitgebreide beschrijvingen uit interviews, artikelen, emails en rapportages) zijn aangeleverd tijdens de inventarisatie.

Bij het opstellen van dit overzicht zijn dubbele en overlappende knelpunten samengevoegd. Dit speelt wanneer een belemmering bijvoorbeeld door het Versnellerteam Groen Gas is aangedragen maar ook door een bedrijf dat een andere BBE activiteit (zoals bioraffinage) heeft opgezet. Hierdoor kan het voorkomen dat bepaalde knelpunten niet meer volledig herkenbaar zijn voor degene die deze heeft aangedragen. Om te voorkomen dat deze informatie verloren gaat is in de uitgebreide database met knelpunten de bronvermelding wel expliciet aangegeven. In deze database is ook aanvullende informatie opgenomen over door wie de structurele belemmering wordt opgelost (organisatie en contactpersoon) en wanneer dit zal worden gerealiseerd. Voor het oplossingsrichtingen van specifieke belemmeringen wordt doorverwezen naar Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas¹¹.

Tabel II. Structurele belemmeringen in de BBE.

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
24	<p>Om stoffen te kunnen co-vergisten werken de afvalstoffenregelgeving en de meststoffenregelgeving elkaar tegen.</p> <p>Alleen wanneer stoffen op de positieve lijst staan vermeld mag het digestaat worden uitgereden als mest. Anders wordt het restproduct beschouwd als afval (ook als deze stof volgens de Kaderrichtlijn afvalstoffen niet wordt beschouwd als afval). De meeste co-materialen zijn afvalstoffen Deel daarvan valt onder afvalstoffenregelgeving van hoofdstuk 10 uit de Wet Milieubeheer en een deel niet (namelijk stro en ander niet-gevaarlijk materiaal uit land- en bosbouw)</p>	<p>Reststromen die niet op de positieve lijst staan vermeld of mest zijn worden gezien als afval. Hiervoor is een vergunning vereist</p>	<p>Niet alle producten kunnen zondermeer worden gebruikt in de co-vergister. Hierdoor functioneren vergisters minder efficiënt en is er minder co-materiaal beschikbaar om te vergisten. Dit leidt indirect tot hogere kosten voor biomassa die kan worden gebruikt als co-materiaal.</p>	<p>De positieve lijst wordt thans uitgebreid en er komt een 2e systematiek naast de positieve lijst die meer ruimte geeft om binnen de milieunormen co-materialen toe te passen. Zoals dit onderdeel is van de Green Deal tussen de overheid en het bedrijfsleven. Maar dat laat onverlet dat afval afval is en dat ook moet blijven. Ook boeren hebben geen belang bij het opladen van bodem en grondwater met gevaarlijke stoffen die de co-vergister in gaan. Dit is geen theorie, maar helaas praktijk. Infomil heeft de 'Handreiking co-vergisting van mest' geactualiseerd. Verder worden er eind 2011 een aantal voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor de betrokken bedrijven over de wet- en regelgeving inzake covergisting. Dit wordt door het ministerie van EL&I samen met I&M georganiseerd. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 6, 10, 9 en 12.</p>

¹¹ *Beleidsvraagstukken Groen Gas*. Versnellerteam groen gas (maart 2011).

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
25	<p>Onderzoeken naar innovaties in de BBE moeten worden gemeld binnen de EU.</p> <p>Onderzoeksprojecten door de Nederlandse overheid of in samenwerking met de overheid moeten worden gemeld aan het CREST. Dit leidt tot lange doorlooptijden en kost veel geld, waardoor onderzoeken naar innovaties niet altijd worden uitgevoerd.</p>	<p>Onderzoeksprojecten moeten door de Nederlandse overheid worden gemeld aan de EU. Dit heeft een lange doorlooptijd en kost veel geld.</p>	<p>De meldprocedure heeft een lange doorlooptijd, waardoor het onderzoek niet snel kan worden uitgevoerd. Tevens leidt dit tot hoge lasten en kosten voor de Nederlandse overheid. Deze kosten kunnen beter worden gestoken in het onderzoek zelf.</p>	<p>Deze klacht is onlangs ingediend bij de High Level Group binnen de EU. Verwacht wordt dat dit de komende periode wordt opgepakt.</p>
26	<p>Uitgangspunten SDE leggen risico's vooral bij de ondernemer.</p> <p>Met een looptijd van de SDE van 12 jaar is een slecht productiejaar moeilijk te compenseren. Daarnaast gaat de SDE uit van vaste grondstofprijzen terwijl deze in de praktijk variëren. De productie is daarnaast niet optimaal, omdat wordt uitgegaan van de vollasturen. De SDE gaat uit van een beperkt aantal vollasturen waarop de vergistingsinstallatie draait. Wanneer in de praktijk het aantal vollast-uren hoger wordt en dus de installatie meer biogas levert dan voorzien dan levert dit voor de ondernemer niet meer op. De markt wil en kan dus meer biogas produceren dan dat via de SDE subsidieerbaar is.</p>	<p>De looptijd van 12 jaar is te lang en grondstofprijzen kunnen sterk variëren.</p>	<p>Producenten moeten subsidie (gedeeltelijk) terugbetalen of lopen gevaar door hoge grondstofprijzen dat productie niet rendabel is. Bedrijven dragen te eenzijdig het risico.</p>	<p>Agentschap NL gaat de SDE regeling evalueren en gaat na op welke wijze hiermee rekening kan worden gehouden. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas Versneller-team groen gas</i> (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 33 en 39.</p>
27	<p>Waterfractie na vergisting te zuur voor lozing.</p> <p>Bij het vergisten van mest neemt de zuurtegraad van de waterfractie door de Humuszuren toe. Deze zuren zijn niet uit het water te verwijderen en er wordt nu een zure waterfractie geloosd.</p>	<p>Lozing van de waterfractie van vergisting mogelijk in strijd met de wet, vanwege humuszuren.</p>	<p>Bij verbieden van lozing kost afvoer waterfractie veel geld.</p>	<p>Het is een beperkt probleem, maar hier kan mogelijk in de evaluatie van de Waterwet naar worden gekeken. Op termijn en/of in specifieke gebieden kan dit namelijk wel een probleem worden.</p>
28	<p>Consument kan nog geen groen gas tanken.</p> <p>Het ingevoerde biogas dat door de vervoerssector wordt getankt, wordt beperkt als 'groen' beschouwd. Alleen het direct tanken bij de bron wordt als groene brandstof beschouwd, leveringen via het aardgasnetwerk beperkt. Daarnaast zijn er een beperkt aantal aardgastankstations in Nederland.</p>	<p>Biogas uit gasnet, wordt niet beschouwd als groen gas. Alleen als dit direct wordt getankt.</p>	<p>Beperkte levering van groen gas, waardoor biogas nog maar beperkt wordt afgenomen.</p>	<p>Inmiddels wordt gewerkt aan een bioticket systeem, dat op dit moment wordt uitgewerkt en eind 2012 zal dit operationeel zijn. Tevens worden er meer tankstation gebouwd door de markt. Daarnaast wordt het gebruik hiervan gestimuleerd door de overheid. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas Versneller-team groen gas</i> (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 47 en 48.</p>

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
29	<p>Vergunningen belemmeren het gebruik van nieuwe innovatieve technieken.</p> <p>In de omgevingsvergunning wordt beperkt rekening gehouden met toekomstige innovatieve technieken, waardoor deze bij de productie beperkt kunnen worden gebruikt. Indien ondernemers gebruik willen maken van deze innovatieve techniek moet de vergunning worden geactualiseerd.</p>	<p>De omgevingsvergunning beperkt het aantal te gebruiken technieken voor de productie van biogas. Nieuwe of toekomstige technieken zijn hierin niet opgenomen.</p>	<p>Productie van biogas is niet altijd efficiënt, doordat vergunning nieuwe technieken beperkt mogelijk maakt. Noodzakelijke aanpassingen van de vergunning leiden tot extra lasten voor het bedrijfsleven.</p>	<p>Zoals in de Duurzaamheidsagenda en de Afvalbrief is aangegeven gaat het ministerie van I&M na wat de belemmeringen zijn waar (enkele) bedrijven en vergunningverleiders tegenaan lopen bij de omgevingsvergunning als het gaat om experimenten of doorvoeren van milieuverbeteringen in de bedrijfsvoering. Het ministerie van I&M gaat tevens na op welke wijze deze belemmeringen kunnen worden weggenomen.</p>
30	<p>Het afzetten van digestaat kost ondernemers geld.</p> <p>Met het vergisten van de mest, wordt deze nog steeds beschouwd als dierlijke mest. Hiermee is het mestprobleem niet direct weggenomen. Ondernemers die het digestaat willen afzetten moeten hiervoor kosten betalen.</p>	<p>Digestaat wordt beschouwd als mest. De afzet hiervan kost de ondernemers geld.</p>	<p>Digestaat wordt beschouwd als mest. De afzet hiervan kost de ondernemers geld. Door deze kosten in de productie van biogas uit mest beperkt rendabel.</p>	<p>Op grond van de Nitraatrichtlijn is digestaat dierlijke mest en heeft ook dezelfde eigenschappen als dierlijke mest. Dit houdt in dat bij de toepassing ervan vergelijkbare stikstofemissies naar het milieu plaatsvinden. De emissies bij de toepassing van stikstofkunstmest zijn lager. Er lopen pilots met inzet van overheid en bedrijfsleven waarmee uit verwerkt digestaat (restant na covergisting) en door middel van 'high tech' mestverwerking dierlijke mest een kunstmestvervanger kan worden gemaakt. Dit jaar (na de zomer 2011) overlegt EL&I met de Europese Commissie over de mogelijkheden voor een permanente voorziening voor kunstmestvervanger uit mest en digestaat n.a.v. de resultaten van de pilots over de jaren 2009 en 2010. Dit maakt onderdeel uit van de Green Deal tussen de overheid en het bedrijfsleven. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 15,16, en 18</p>

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
31	<p>Bedrijven moeten hoge kosten maken om substraten op de positieve lijst te krijgen die bij vergisting mogen worden gebruikt.</p> <p>Om substraten te mogen gebruiken in een vergister, moeten deze op de positieve lijst vermeld staan. Het kost bedrijven erg veel geld om deze substraten op deze positieve lijst te krijgen.</p>	<p>Kost ondernemers erg veel tijd en onderzoekskosten om producten op de positieve lijst te krijgen, zodat deze wel mogen worden co-vergist.</p>	<p>Niet alleen componenten kunnen worden gebruikt in de vergister.</p>	<p>De positieve lijst wordt aangepast. Co-vergisten mag geen sluiproute worden voor afvalstoffen. Het staat ondernemers echter vrij om nieuwe stoffen aan te melden voor de positieve lijst. Deze zullen altijd worden getoetst, zodat vast komt te staan dat er geen schadelijke milieueffecten optreden en het digestaat als meststof gebruikt kan worden. Daarnaast heeft staatssecretaris Bleker de ontwikkeling van een alternatieve systematiek aangekondigd (zie kamerbrief 28385 nr 210). Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 6.</p>
32	<p>Digestaat wordt gezien als verpompbare mest.</p> <p>Digestaat wordt nu altijd gezien als verpompbare mest en kan niet het gehele jaar worden uitgereden. De dikke mestfractie echter wel en gedroogd digestaat zou kunnen worden beschouwd als niet-verpompbare mest, maar als dikke mestfractie.</p>	<p>Vaste mest heeft minder last van uitspoeling en kan praktisch het hele jaar worden uitgereden. Beperking mestwetgeving. Vierde actieprogramma EU.</p>	<p>Afzet van digestaat kost veel geld, hiermee is biogasproductie minder rendabel.</p>	<p>Dikke fractie wordt beschouwd als vaste mest, maar kan niet worden gebruikt als reparatie bemesting. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 17.</p>
33	<p>Emissie eisen leidt tot hoge kosten voor gebruik houtsnippers (biomassa) in energieproductie.</p> <p>Ondernemers die biomassa willen verbranden in houtketels voor de lokale energieproductie moeten voldoen aan de NER/BEMS emissie eisen. Het is kostbaar om te voldoen aan deze eisen, omdat de gebruikte houtketels afwijken van de standaard ontwerpen.</p>	<p>De NER/BEMS emissie eisen maken toepassing van houtketels moeilijk, omdat deze afwijken van standaardontwerp.</p>	<p>De NER/BEMS emissie eisen maken toepassing van houtketels moeilijk, omdat deze afwijken van standaardontwerp.</p>	<p>Het ministerie van I&M heeft de sector gevraagd aan te tonen dat de BEMSeisen niet haalbaar zijn, bijvoorbeeld door offertes te overleggen van ketelleveranciers. Het BEMS wordt in 2013 geëvalueerd en dan kunnen eventueel de eisen worden herzien. Deze lijn is afgestemd en de uitkomst is teruggekoppeld naar EL&I. Verwacht wordt dat de eisen ten aanzien van BEMS uitdagend, maar haalbaar zijn.</p>
34	<p>Kwaliteitseisen voor het toevoegen van groen gas aan aardgasnetwerk niet duidelijk.</p> <p>Het is voor ondernemers niet duidelijk aan welke eisen groen gas moet voldoen om aan het aardgasnetwerk toe te voegen. Hierdoor wordt groen gas beperkt aan het aardgasnetwerk toegevoegd en belemmert dit de transitie naar de BBE.</p>	<p>Kwaliteitseisen niet duidelijk voor het toevoegen van groen gas aan het aardgasnetwerk.</p>	<p>Kwaliteitseisen niet duidelijk voor het toevoegen van groen gas aan het aardgasnetwerk.</p>	<p>Kwaliteitseisen niet duidelijk voor het toevoegen van groen gas aan het aardgasnetwerk. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 42.</p>

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
35	<p>Periodieke overproductie van biogas leidt tot lagere opbrengst.</p> <p>In de zomer is er meer productie van biogas dan vraag, dit drukt de prijs van het biogas. De productie in Nederland is echter nog steeds lager dan de totale vraag naar aardgas.</p>	<p>Vergistingsinstallaties produceren meer biogas in de zomer, terwijl dan de vraag het minst is. Hierdoor daalt de prijs van biogas en is de productie niet meer rendabel.</p>	<p>Lagere prijs biogas, door overproductie in de zomer.</p>	<p>Er wordt bekeken of het mogelijk is gas terug te voeden van lagedruknetten naar hogedruknetten, de zogenaamde overstort. Op deze manier worden meer gasnetten bruikbaar voor invoeding. Momenteel wordt in samenwerking met netbeheerders en NMa bekeken welke partij de kosten voor deze 'terugvoeding' zou moeten betalen. Zie <i>Overzicht Beleidsvraagstukken Groen Gas</i> Versnellerteam groen gas (Werkdocument maart 2011), oplossing beleidsvraagstuk 43</p>
36	<p>Hout mag in een beperkte periode worden geroid, waardoor productie niet efficiënt is.</p> <p>Door de Flora- en Faunawet en de Habitatrichtlijn, mogen houtopstanden in een beperkte periode worden geroid. Rooimachines worden hierdoor niet efficiënt ingezet, waardoor de kosten voor het rooien en de biomassa hoog zijn.</p>	<p>Flora-Faunawet</p>	<p>Rooimachines worden niet optimaal ingezet. Kosten voor het rooien zijn hierdoor hoog, net als de kosten voor de biomassa.</p>	<p>De regelgeving over soortenbescherming kent voor activiteiten die schadelijk zijn voor exemplaren van beschermde soorten een streng afwegingsregime, dat Europees is voorgeschreven. Met het opstellen van de nieuwe Wet Natuur heeft in specifieke gevallen mogelijk invloed.</p>
37	<p>Geen toepassing voor algen die op een voedingsbodem van mest groeien.</p> <p>Algen die op mest groeien worden beschouwd als mest, zolang zij groeien in de mestbassins. Indien de algen worden gescheiden is het geen mest meer.</p>	<p>Algen die op een dunne mestfractie worden gekweekt, worden door de wet als mest beschouwd.</p>	<p>Dit beperkt de afzetmarkt van algen en is hierdoor niet rendabel. Beperkt de mogelijkheden van algen in de BBE.</p>	<p>Algen en wieren zijn geen dierlijke meststoffen. Een mengsel van algen of wieren en een groeimedium dat dierlijke mest bevat, valt wel onder de omschrijving van het begrip 'dierlijke meststoffen' uit de Meststoffenwet. Algen en wieren die groeien op mest worden nog steeds beschouwd als mest. Het is namelijk niet aan te tonen dat alle mestbestanddelen is gescheiden van de algen of wieren.</p>

III. Fundamentele belemmeringen

1. Innovaties binnen de BBE niet altijd financieel haalbaar voor bedrijfsleven.

Innoveren binnen de BBE is voor het Nederlandse bedrijfsleven niet altijd financieel haalbaar of rendabel. Met de transitie naar de BBE wordt gebruik gemaakt van nieuwe technieken, waarbij de stap van een laboratoriumsetting naar een pilotfabriek voor private partijen op financieel gebied vaak onoverbrugbaar is. Nederland geeft dus wel geld uit aan onderzoek en pilot plants maar blijft steken in de semi-commerciële fase.

Voor de transitie is een systeemverandering een vereiste en moeten bedrijven in de BBE grote investeringen doen. De huidige subsidies en fiscale maatregelen dekken onvoldoende de (investerings) risico's, waardoor transitie naar een BBE beperkt van de grond komt. Kenmerkend voor het Nederlandse subsidiebeleid is dat vooral wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van nieuwe technologie maar dat er te weinig aandacht is voor het opschalen en naar de markt brengen hiervan.

Daarnaast blijkt uit gesprekken met de industrie dat investeringen in de BBE in Nederland een lagere return-on-investment kennen dan de reeds bestaande industrie. De hiervoor genoemde oorzaken zijn de locatie specifieke omstandigheden (zoals relatief hoge grondprijzen en loonkosten) en de onzekerheid over de snelheid waarmee een investering operationeel kan worden gemaakt hetgeen de financiële risico's voor een bedrijf vergroot.

Tabel III. Fundamentele belemmeringen.

Innovaties binnen de BBE niet altijd financieel haalbaar voor bedrijfsleven		
Belemmering	Oorzaak	Gevolg
Kosten voor het in productie brengen van innovaties zijn zeer hoog. Bedrijven moeten grote investeringen doen om innovaties op te schalen naar een productieniveau.	Subsidies richten zich vooral op innovaties en niet naar schaalvergroting.	Veel innovaties leiden beperkt tot de ontwikkeling van producten op de markt.
In de BBE wordt beperkt geïnvesteerd door durfkapitalisten.	Het vennootschapsrecht beperkt investeringen in bedrijven. De BBE is voor de transitie afhankelijk van private investeringen.	De BBE blijft hiermee afhankelijk van subsidies van de overheid en ontwikkelt zich hierdoor beperkt als zelfstandige bedrijfstak.
Transitie is in handen van gevestigde orde. Veel bedrijven investeren in fossilbased economy, waardoor de transitie beperkt van de grond komt.	Industrie die afhankelijk is van fossiele grondstoffen nog steeds rendabel, waardoor transitie naar BBE door de gevestigde orde niet wordt ingezet.	De transitie komt hiermee beperkt van de grond.
Terugverdientijd van investeringen in de BBE in Nederland meer dan 1 jaar. Hierdoor is het niet aantrekkelijk om te investeren in de BBE en kiest men voor de economie gebaseerd op fossiele grondstoffen. In deze sectoren kan namelijk wel een terugverdientijd van 1 jaar gerealiseerd	Investeren in de fossilbased economy heeft in veel gevallen een groter rendement. Voor de transitie moeten systeemwijzigingen worden doorgevoerd, wat hoge kosten voor bedrijven met zich meebrengt.	Beperkte investeringen door bedrijven.
Overheid kan beperkt investeren in de BBE. De overheid kan beperkt investeren in de BBE, terwijl de fossilbased economy in het verleden direct en indirect is gefinancierd door de overheid. Bedrijven moeten zelfstandig deze investeringen doen.	De overheid mag maar maximaal 15% investeren in bedrijven en wordt daarnaast belemmerd door regelgeving rondom staatssteun.	Belangrijke veranderingstrajecten moeten door de markt zelf worden gefinancierd.

2. Duurzaamheidscriteria en certificering belemmert en biedt kansen voor de BBE.

De huidige prijs voor op fossiele grondstoffen geproduceerde producten is over het algemeen lager dan op basis van BBE geproduceerde grondstoffen. Wanneer aan deze BBE geproduceerde producten meer toegevoegde waarde wordt toegekend door certificering op basis van duurzaamheidscriteria (bijvoorbeeld het Toetsingskader voor duurzaam geproduceerde biomassa), kan een product rendabel worden gemaakt en vermarkt.

De kosten voor certificering aan de duurzaamheidscriteria (er zijn verschillende certificeringen mogelijk) zijn volgens het bedrijfsleven complex en duur. Vooral door de hoge kosten is het daarom voor veel producten niet mogelijk om deze concurrerend ten opzichte van op fossiele grondstoffen gebaseerde producten op de markt te brengen. Nagegaan moet daarom worden op welke wijze de kosten voor certificering kunnen worden vereenvoudigd. Zeker om dat het huidige beleid van de overheid de koppeling van BBE en de uitgangspunten voor duurzaam ondernemen (People, Planet, Profit) juist stimuleert.

De koppeling van duurzaam en BBE veroorzaakt nog een belemmering waardoor ontwikkelingen in de BBE niet optimaal zijn te ontplooien. Veel biomassa dat als restproduct bij de voedselproductie beschikbaar komt, is niet duurzaam geproduceerd (het merendeel van de huidige landbouwproductie voldoet hier immers niet aan). Deze biomassa - zoals bijvoorbeeld het restafval van graan-, soja- en zonnebloemproductie - kan direct worden ingezet in de BBE-ketens. Ondanks dat deze inzet wel een directe bijdrage levert aan een duurzame samenleving, kan dit niet als zodanig worden erkend met certificering. De huidige certificeringscriteria hebben namelijk betrekking op de totale keten. Het gevolg is dat veel biomassa niet rendabel kan worden gemaakt ten opzichte van de huidige fossiele alternatieven. Volgens het bedrijfsleven dient ook dit meegenomen te worden bij het bestuderen van de duurzaamheidscriteria.

Tabel IV. Fundamentele belemmeringen

Certificering BBE en ontbreken hiervan belemmert kansen voor de BBE		
Belemmering	Oorzaak	Gevolg
<p>Certificering voor duurzaamheidseisen zijn niet eenduidig. De duurzaamheidseisen voor BBE zijn niet gelijk aan de eisen voor de voedselindustrie en fossilbased industrie.</p>	<p>Bij de duurzaamheid van de BBE wordt de gehele keten (inclusief de grondstofproductie) meegenomen, terwijl dit bij industrie gebaseerd op fossiele grondstoffen niet wordt meegenomen.</p>	<p>BBE producten zijn hierdoor niet concurrerend ten opzichte van fossilbased producten die wel als duurzaam worden gekenmerkt.</p>
<p>Algen of componenten worden niet beschouwd als biologische voeding. Algen of componenten hieruit worden niet beschouwd als biologische voeding en mogen hierdoor niet aan biologische voeding worden toegevoegd. Dit beperkt de toepasbaarheid van algen.</p>	<p>Algen hebben geen BIO keurmerk en kunnen niet zondermeer aan voeding worden toegevoegd.</p>	<p>Beperkte afzetmarkt voor algen, omdat deze niet aan biologische voeding kunnen worden toegevoegd.</p>
<p>Synthesegas (restgas) uit een niet-BB-installatie, mag niet worden gebruikt voor de productie in de BBE. Dit synthesegas wordt niet beschouwd als biobased en is hiermee een fossilbased grondstof.</p>	<p>Synthesegas (restgas) uit een fossilbased installatie wordt niet beschouwd als BBE. Producten geproduceerd met dit gas worden dan ook niet meer als producten uit een duurzame BBE geoormerkt.</p>	<p>Bedrijven die synthesegas willen gebruiken voor de productie binnen de BBE, moeten dit zelf produceren. Dit kost extra grondstof en energie, waardoor dit minder duurzaam is.</p>
<p>Octrooien kunnen BBE belemmeren en beperken. Bedrijven willen alleen in innovaties investeren, als deze door octrooien kunnen worden beschermd. Innovaties zijn in verschillende sectoren, zoals chemie, biotechnologie en de BBE niet eenvoudig te patenteren.</p>	<p>Het patenteren van innovaties is een complex en kostbaar proces, zeker voor processen binnen de BBE. Bedrijven schikken hier voor terug.</p>	<p>Bedrijven innoveren beperkt, omdat deze niet altijd kunnen worden beschermd door patenten en bang zijn dat andere partijen gebruik maken van deze innovaties zonder hiervoor ontwikkelingskosten te maken.</p>
<p>De definitie van grondstof versus ingrediënten beperkt gebruik BBE-componenten in voeding.</p>	<p>Ingrediënten kunnen worden gebruikt in voeding en grondstoffen mogen niet zondermeer aan voeding worden toegevoegd.</p>	<p>Het is afhankelijk van de gebruikte definitie of een stof in voeding mag worden gebruikt.</p>
<p>Geen toetsingscriteria voor technieken in de BBE. Voor nieuwe technieken zijn geen toetsingscriteria of certificeringseisen ontwikkeld, waardoor niet bekend is of deze technieken kunnen worden toegepast, of dat aan de inzet van de technieken zeer complexe eisen worden gesteld.</p>	<p>Voor nieuwe en nog onbekende technieken zijn geen toetsingscriteria bij overheden. Hiermee is niet bekend of deze technieken kunnen worden toegepast binnen de ruimte die de verschillende wetten bieden.</p>	<p>Overheden zeer terughoudend in de vergunningverlening, omdat de technieken onbekend zijn. Hierbij kunnen daarnaast zeer complexe en uitgebreide voorschriften in de vergunning worden opgenomen, wat tot grote lasten voor de bedrijven leidt.</p>

3. Geen gebruik maken van GMO beperkt mogelijkheden BBE.

Door strenge regelgeving wordt in de landbouw zeer beperkt gebruik gemaakt van genetisch gemodificeerde organismen (GMO). Hierbij gaat het niet alleen om de belemmeringen in de regelgeving, maar eveneens om het gebrek van consumentenvertrouwen in deze technologie. Deze GMO's zijn voor een succesvolle BBE van grote meerwaarde, omdat gemodificeerd gewas kan zorgen dat het gewas de gewenste specifieke stoffen produceert en tot de productie van meer biomassa leidt. Dit levert hiermee een bijdrage aan een duurzame voedselvoorziening van de landbouw en daarnaast hoogwaardige grondstoffen voor de chemiesector.

Tabel V. Fundamentele belemmeringen

Geen gebruik maken van GMO beperkt mogelijkheden BBE		
Belemmering	Oorzaak	Gevolg
<p>In Nederland mag beperkt gebruik worden gemaakt van genetisch gemodificeerde organismen.</p> <p>Genetisch gemodificeerde organismen kunnen de opbrengst van biomassa vergroten, niet alleen in absolute omvang maar tevens in hoogwaardigheid. Men is echter zeer terughoudend met het gebruik hiervan.</p>	<p>Vanuit de regelgeving is het gebruik van genetisch gemodificeerde organismen beperkt, dit beperkt de biomassaproductie. Tevens is de publieke opinie niet louter positief ten overstaan van deze techniek. Hierdoor stellen een aantal lidstaten zich terughoudend op ten aanzien van genetisch gemodificeerde organismen. Deze terughoudende instelling belemmert een goede uitvoering van de EU-procedure voor de toelating van marktgewassen en heet tot gevolg dat ggo's in Europa moeilijk op de markt worden toegelaten.</p>	<p>De reactie is ons inziens dat de zeer terughoudende houding van een groot aantal lidstaten tegenover ggo's de grootste belemmerende factor is voor het gebruik van ggo's in Europa en dus ook in Nederland. Deze terughoudende instelling belemmert een goede uitvoering van de EU-procedure voor de toelating van marktgewassen en heeft tot gevolg dat ggo's in Europa moeilijk op de Europese markt kunnen worden toegelaten.</p> <p>Nederland heeft enerzijds geprobeerd om de zorgen van deze lidstaten bespreekbaar te maken en weg te nemen door een voorstel te doen waarbij lidstaten de mogelijkheid krijgen om de teelt van ggo's op hun eigen grondgebied te beperken of te verbieden. Dit voorstel is nu in onderhandeling binnen de EU. Na de vaststelling van de conceptverordening zou de markttoelatingsprocedure mogelijk sneller kunnen verlopen. Zeker is dit echter niet.</p> <p>Anderzijds heeft Nederland er voor gezorgd dat er een traject gaande is waarbij nieuwe technieken worden bekeken in het licht van de scope van de EU-regels. Er zullen komende twee jaar een of meerdere Europese besluiten worden genomen waarbij deze technieken mogelijk van de bestaande regels kunnen worden vrijgesteld. Vrijstelling van deze technieken zal kansen</p>

	<p>bieden voor het gebruik van deze technieken in het kader van de biobased economy. Afhankelijk van de wijze waarop de EU deze besluiten vastlegt zouden de EU-besluiten direct inwerking kunnen treden of zou in het ergste geval de wetgeving moeten worden aangepast. Voor dit onderwerp is een grote politieke belangstelling en hier wordt door lenM dan ook hard aan getrokken.</p> <p>De huidige wijziging van het besluit ggo probeert nu de lasten voor het bedrijfsleven binnen de beperkte mogelijkheden die de EU-regels ons bieden zo veel mogelijk te verlichten. Het hoofdprobleem dat vele EU-lidstaten geen ggo's willen en toelating tot de markt Europees geregeld is, wordt daarmee niet veranderd of beïnvloed.</p>
--	---

4. Accijnzen en importheffingen beperken.

Voor de Nederlandse BBE is het van groot belang om biomassa of 'groene' grondstoffen te importeren, omdat het Nederlandse landbouw-areaal te beperkt is om aan de toekomstige vraag te kunnen voldoen. Deze 'groene' grondstof is in Nederland duur door importheffingen en quotering, die mede het gevolg zijn van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de Europese Unie en WTO-afspraken. Bij fossiele grondstoffen is dit niet het geval, waardoor BBE niet rendabel is.

Accijnzen op brandstof worden geheven op basis van volume, terwijl een liter biobrandstof over het algemeen minder energie per volume-eenheid bevat dan fossiele brandstoffen. Hierdoor zijn biobrandstoffen per energie-eenheid minder rendabel dan fossiele brandstoffen en belemmert dit de transitie van de BBE. Voor een level playing field kan worden geroepen om accijnzen te heffen over de totale CO₂ uitstoot van zowel de productie als gebruik van de brandstof. Dit is in het voordeel van het meest duurzame alternatief.

Fundamenteel dient de overheid dus na te denken over de invloed van accijnzen en belastingheffingen op het stimuleren van de BBE. Zoals ook aangegeven in het rapport van de Topsectoren is het belangrijk dat de overheid 'het punt aan de horizon' in haar beleid vaststelt en daarna systematisch uitvoert. Hierbij zal ook expliciet een Europees en internationaal beleid moeten worden gevoerd.

Tabel VI. Fundamentele belemmeringen

Accijnzen en importheffingen beperken		
Belemmering	Oorzaak	Gevolg
Hoge invoerheffing ethanol, beperkt de import van bio-ethanol. De importheffingen op bio-ethanol zijn hoger dan van fossiele grondstoffen.	Markt beschermende invoerheffingen maken bio-ethanol duur.	Hoge grondstofprijzen voor de BBE, waardoor bedrijven de voorkeur hebben voor fossiele grondstoffen.
CO₂ credits bevoordelen petrochemische industrie ten opzichte van BBE.	Klimaatcompensatie is niet gestandaardiseerd en er wordt beperkt naar de productieketen gekeken.	De petrochemische industrie heeft een voordeel ten opzichte van de BBE.
Op biobrandstof worden hoge accijnzen geheven. De accijnzen op biobrandstof zijn hoog. Per uitgestoten hoeveelheid CO ₂ vaak hoger dan op reguliere brandstof, dit beperkt de concurrentiepositie van de bio brandstof.	Accijnzen worden per volume eenheid berekend in plaats van de totale CO ₂ uitstoot.	Biobrandstof is nog steeds relatief duur ten opzichte van de reguliere brandstof.
Accijnzen op verpakkingsmaterialen op basis van BBE net zo hoog als overige verpakkingen. Hoge accijnzen op verpakkingsmaterialen met biologische oorsprong beperkt de inzet hiervan.	Accijnzen worden geheven op verpakkingsmaterialen ongeacht de oorsprong en gebruikte grondstof van de verpakking.	Verpakkingsmaterialen uit BBE worden hiermee niet gestimuleerd.
Accijnzen op vloeibaar biogas beperkt inzet. Vloeibaar biogas wordt beschouwd als LPG, waarover accijnzen worden berekend.	Vloeibaar biogas wordt beschouwd als een transportbrandstof, terwijl dit ook kan worden gebruikt als gas (zoals aardgas).	Aardgas gebruiken is aantrekkelijker.

5. Geen gelijk level playing field door ontbreken van consistente regelgeving en beleid.

De BBE is zowel voor het Nederlandse bedrijfsleven als voor de Nederlandse overheid nieuw en het ontbreekt hierdoor aan regelgeving en beleid. Regelgeving ten aanzien van de BBE moet zorgen voor standaarden en voorkomt discussies. Hiermee biedt het zekerheid voor het bedrijfsleven, dat hierdoor zijn strategie kan vormgeven. Onduidelijk en veranderlijk beleid leidt voor het bedrijfsleven tot onzekerheid en staat hiermee een succesvolle transitie in de weg.

Door het ontbreken van regelgeving over de gehele breedte van de BBE is er geen level playing field, niet alleen binnen de Nederlandse BBE, maar ook ten opzichte van het buitenland. De productie van biogas is in Nederland gesubsidieerd, terwijl andere hoogwaardige toepassingen niet of beperkt worden gesubsidieerd door de Nederlandse overheid. Dit leidt tot verschillen binnen de BBE.

Tabel VII. Fundamentele belemmeringen

Gelijk level playing field door ontbreken van consistente regelgeving en beleid		
Belemmering	Oorzaak	Gevolg
Biomassa raffinage in het buitenland beperkt ontwikkeling Nederlandse BBE. Bioraffinage wordt in het buitenland uitgevoerd door een aantrekkelijker vestigingsklimaat en eenvoudigere regelgeving. Hiermee loopt de Nederlandse economie belangrijke innovaties en inkomsten mis.	Investeringsklimaat in Nederland niet aantrekkelijk, door hoge kosten, beperkte investering door de overheid en belemmeringen in de regelgeving.	Bedrijven investeren niet in biomassa raffinage en hierdoor wordt dit in het buitenland uitgevoerd. De Nederlandse economie loopt hiermee belangrijke innovaties en inkomsten mis.
Buitenland heeft aantrekkelijker vestigingsklimaat voor bedrijven in de BBE. Dit beperkt de ontwikkeling van de BBE in Nederland.	In Nederland is onzekerheid over de continuïteit omtrent het beleid, daarnaast is Nederland duurder dan andere Europese lidstaten. De grondprijzen en loonkosten liggen in Nederland hoger.	Bedrijven vestigen zich in omringende lidstaten en Nederlandse economie mist kans.
Hogere subsidies in het buitenland verstoren internationale marktwerking. In het buitenland worden hogere subsidies verstrekt, waardoor de BBE in deze landen meer rendabel is.	Door hogere subsidiebedragen voor bijvoorbeeld de biogasproductie in Duitsland is het aantrekkelijker in deze landen te vestigen. Daarnaast kunnen deze hogere grondstofprijzen veroorzaken, dit drijft de prijs van biomassa op.	Verslechterde concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland.
Niet duidelijk op welke wijze de prijs voor biomassa is opgebouwd. De internationale markt is niet transparant en wordt verstoord door importheffingen en subsidieverlening.	De markt is niet transparant door onder andere accijnzen en importheffingen.	De prijzen van biomassa zijn hoog en door het gebrek aan transparantie maakt het voor ondernemers complex deze uit te onderhandelen. Inmiddels is de APX voor biomassa geopen.
Onduidelijkheid omtrent toekomstig beleid ten aanzien van biogas. Bij bedrijven is veel onduidelijkheid over de ontwikkeling van biogas in de toekomst, waardoor bedrijven terughoudend zijn te investeren in de BBE.	Geen consistent beleid van de overheid ten aanzien van de stimulering van de productie en gebruik van biogas.	Private partijen investeren beperkt in de productie van biogas, doordat de continuïteit van de biogasindustrie niet is gewaarborgd.
De RED transportbrandstoffen belemmeren kansen hoogwaardige BBE. De Nederlandse overheid stimuleert de productie van transportbrandstoffen en energie op basis van biomassa. Hiermee concurreert dit met hoogwaardig gebruik van de biomassa, omdat dit de prijs van biomassa opdrijft.	Veel stimulatie van gebruik van biomassa in energieketen en bijmengverplichting van biomassa in energieproductie. Hiermee is de hoeveelheid biomassa voor hoogwaardig gebruik beperkt.	Ondernemers ontplooiën vooral minder hoogwaardige activiteiten in de BBE, waardoor de transitie van hoogwaardige BBE beperkt van de grond komt.

IV. Botsende belemmeringen

In de onderstaande tabel zijn de botsende belemmeringen die uit de inventarisatie naar voren zijn gekomen opgenomen. Dit overzicht is opgesteld op basis van alle belemmeringen die in hun verschillende verschijningsvormen (zoals minder en meer uitgebreide beschrijvingen uit interviews, artikelen, emails en rapportages) zijn aangeleverd tijdens de inventarisatie.

Bij het opstellen van dit overzicht zijn dubbele en overlappende knelpunten samengevoegd. Dit speelt wanneer een belemmering bijvoorbeeld door het Versnellerteam Groen Gas is aangedragen maar ook door een bedrijf dat een andere BBE activiteit (zoals bioraffinage) heeft opgezet. Hierdoor kan het voorkomen dat bepaalde knelpunten niet meer volledig herkenbaar zijn voor degene die deze heeft aangedragen.

Tabel VIII. Botsende belemmeringen

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
61	<p>REACH registratie BBE componenten leidt tot hoge kosten. Alle nieuwe grondstoffen moeten worden geregistreerd in REACH. Naar verwachting gaat het in de totale BBE om enkele tienduizenden componenten.</p> <p>Binnen de BBE wordt gewerkt met nieuwe mengsels van vloeistoffen en de risico's hiervan zijn niet duidelijk. De overheid maakt geen onderscheid tussen vloeistoffen uit de BBE of van mengsels uit andere bedrijfstakken. Het gaat om de risico's die met deze mengsels gemoeid zijn.</p>	<p>Alle nieuwe chemicaliën moeten in het kader van REACH worden geregistreerd. Verwacht wordt dat in de BBE nieuwe stoffen worden ontwikkeld.</p>	<p>Registratie van nieuwe grondstoffen kost tijd en geld, wat door ondernemers als belemmerend wordt ervaren.</p>	<p>Alle stoffen in Europa moeten worden geregistreerd, waarbij dit in zijn geheel onafhankelijk is van het feit of iets uit de BBE wordt geproduceerd. Adequate informatie aangaande eigenschappen en risico's voor mens en milieu is onafhankelijk van de oorsprong van de stof en hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen BBE en niet-BBE. De regelgeving wordt hiervoor niet aangepast.</p>
62	<p>Digestaat wordt volledig beschouwd als dierlijke mest terwijl dit niet volledig bestaat uit mest. Bij co-vergisting wordt een substraat aan de mest toegevoegd dat geen mest is. Na vergisting wordt dit ook als mest beschouwd en kost de afzet hiervan de ondernemers geld. Door het vergisten wordt de nutriëntenhoeveelheid niet gewijzigd, waardoor het probleem blijft bestaan.</p>	<p>Door co-vergisting wordt materiaal aan de mest toegevoegd. Hierdoor neemt het totale mestvolume toe en tevens de kosten voor de verwerking hiervan.</p>	<p>Mesthoeveelheid wordt door co-vergisting vergroot en het verwerken of afvoeren hiervan kost extra geld.</p>	<p>Op grond van de Nitraatrichtlijn is digestaat dierlijke mest. Om de wet- en regelgeving te kunnen handhaven, wordt het gehele digestaat beschouwd als dierlijke mest. De totale omvang zal door het vergisten echter wel afnemen. Het digestaat beschouwen als afval wordt zowel door de ondernemers als de overheid als onwenselijk gezien.</p>

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
63	<p>Geluidsnormen verhinderen verwerking biomassa tot snippers.</p> <p>Het verwerken van biomassa tot snippers (hout) is niet altijd mogelijk, vanwege de hoge geluidsproductie. Met de bestaande technieken wordt de geluidsnorm overschreden.</p>	<p>Wet geluidhinder belemmert de verwerking van biomassa tot snippers.</p>	<p>Geluidsnormen belemmeren het verwerken van biomassa.</p>	<p>Bedrijven moeten voldoen aan de geluidsnormen. Dit is vastgelegd in de Amvb-ruimte en om andere belangen te waarborgen wordt de regelgeving niet aangepast en voor BBE geen uitzondering gemaakt.</p>
64	<p>Ministeries stimuleren naast groen gas ook elektrisch vervoer.</p> <p>Ministeries stimuleren elektrisch vervoer, hiermee wordt geen aandacht geschonken aan de mogelijkheden van groen gas als transportbrandstof. Geen stimulatie van rijden op groen gas door de overheid.</p>	<p>Veel aandacht voor elektrisch vervoer vanuit de overheid.</p>	<p>Doorbraakmogelijkheden groen gas worden beperkt, terwijl dit op korte termijn wel de meeste kans heeft.</p>	<p>De overheid heeft beleid om meerdere verschillende initiatieven te stimuleren. Het bevorderen van elektrisch vervoer is één van de Green Deals die de overheid met het bedrijfsleven heeft afgesloten om duurzaam vervoer te bevorderen.</p>
65	<p>Geen regelgeving omtrent het kweken van aquatische biomassa in open water.</p> <p>Het ontbreekt op dit moment aan regelgeving voor het kweken van aquatische biomassa in open water. Op dit moment is het nog geen belemmering in de BBE, maar bij een verdere ontwikkeling van deze bedrijfstak leidt dit naar verwachting tot problemen.</p>	<p>Niet duidelijk hoe aquatische biomassa in de nautische wetgeving wordt beschouwd. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld zeewierkwekerijen en algenkwekerijen.</p>	<p>Onduidelijkheid over aquatische biomassa en mogelijkheden binnen de nautische wetgeving kan in de vergunningstrajecten leiden tot onduidelijkheden en belemmeringen.</p>	<p>Op dit moment is de belemmering niet concreet genoeg. Meer voorbeelden uit de praktijk zijn nodig om deze belemmering te kunnen oplossen.</p>
66	<p>Biodiesel specificaties belemmeren gebruik grondstoffen in diesel.</p> <p>Diesel heeft bepaalde verbrandingseigenschappen, waaraan biodiesel eveneens moet voldoen, zodat dit kan worden gebruikt als brandstof. Dit is onafhankelijk van de gebruikte grondstoffen.</p>	<p>De specificaties van biodiesel zijn gebaseerd op koolzaadolie. Europese norm EN 590.</p>	<p>Biodieselproductie op basis van dierlijk materiaal beperkt mogelijk.</p>	<p>Biodiesel moet vanwege de toepassing voldoen aan Europese normen. Anders kan het niet worden gebruikt in een verbrandingsmotor. Producenten moeten zelf nagaan hoe grondstoffen kunnen worden ingezet om zo de juiste diesel te produceren.</p>

Nr.	Belemmeringen	Oorzaak	Gevolg	Opgepakt
67	<p>Voor de opslag van biogas in tanks moeten omvangrijke vergunningprocedures worden doorlopen.</p> <p>Veel ondernemers slaan biogas op in tanks en voor het aanleggen van deze tanks moeten vergunningprocedures worden doorlopen.</p>	<p>Biogas onder druk wordt beschouwd als LPG. Opslag in tanks is hiermee vergunningsplichtig.</p>	<p>Vergunningaanvraag leidt tot lange doorlooptijden en hoge kosten. Ondernemers zien af van opslag van biogas in tanks. Lokale markt voor transportbrandstoffen wordt hierdoor niet bediend en beperkt hierdoor het potentieel van de Nederlandse BBE.</p>	<p>Met regelgeving wordt de veiligheid gewaarborgd en voor dit maatschappelijk belang wordt geen uitzondering gemaakt voor BBE.</p>
68	<p>Dierlijk restmateriaal kan beperkt in BBE worden ingezet.</p> <p>Aan het gebruik van dierlijk restmateriaal kleven een aantal risico's voor mens en milieu. Hierdoor kunnen dierlijke componenten niet altijd worden gebruikt binnen de BBE.</p>	<p>Voedselveiligheid beperkt de inzet van dierlijk restmateriaal in de BBE.</p>	<p>Dierlijk materiaal niet als grondstof te gebruiken.</p>	<p>Aan dierlijk restmateriaal zijn bepaalde risico's verbonden (voor mens, dier en milieu), zodat deze geborgd moeten worden (normstelling meest via Europese regelgeving). Daardoor wordt gebruik van dierlijk restmateriaal aan regels gebonden en kan beperkt worden ingezet. Er moet worden gezocht naar slimme oplossingen om dierlijke restproducten op een zo hoog mogelijk niveau, ondanks restricties, te kunnen verwaarden en anderzijds in proportionele risicoborging ("nuchter omgaan met risico's) bij de normstelling.</p>
69	<p>BBE verpakkingen kunnen niet altijd worden gebruikt in voedingsmiddelen industrie.</p> <p>Vanwege de voedselveiligheid kunnen verpakkingen uit de BBE niet worden gebruikt.</p>	<p>In voedingsmiddelenindustrie mag geen gebruik worden gemaakt van restproducten. Dit belemmert het gebruik van verpakkingsmaterialen uit de BBE.</p>	<p>Beperkte afzetmarkt voor verpakkingsmaterialen uit de BBE.</p>	<p>Deze belemmering is niet concreet genoeg en hiervoor moet het bedrijfsleven meer aansprekende voorbeelden verzamelen.</p>