

## Bijlage 5B

### **Kabinetsreactie op het advies 'Duurzaamheid en Daadkracht' van de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa**

De Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (onder voorzitterschap van mevrouw Corbey, hierna de CDB) heeft in januari 2011 haar advies 'Duurzaamheid en Daadkracht' aan de regering aangeboden. De kern van het advies luidt: er is een stevig Europees beleid nodig, gecombineerd met initiatieven en voorwaarden op mondiaal niveau om de bio-economie op een succesvolle manier in onze samenleving te integreren. In Nederland is een consistent en daadkrachtig beleid nodig om de bio-economie op een succesvolle wijze te laten ontwikkelen.

Daartoe heeft de CDB 12 aanbevelingen geformuleerd. De essentie van deze aanbevelingen staat in het onderliggende stuk beschreven, gevolgd door een reactie van het kabinet.

#### **1. Doelstellingen**

De Europese Richtlijn hernieuwbare energie bepaalt dat in Nederland in 2020 14% van alle energie uit hernieuwbare bronnen afkomstig dient te zijn. Onderdeel hiervan is de doelstelling van 10% hernieuwbare energie in de vervoersector. Deze doelstelling kan worden gerealiseerd door de inzet van biobrandstoffen, duurzame elektriciteit, waterstof of groen gas. In de Europese richtlijn zijn duurzaamheidseisen opgenomen voor biobrandstoffen willen deze mogen meetellen in het behalen van de doelstelling. Naast eisen die betrekking hebben op de broeikasgasbalans staan er ook voorwaarden opgenomen om oerbossen, veen- en natuurgebieden te beschermen. Aanbevelingen van de CDB gerelateerd aan de doelstellingen:

- **Garandeer eerst de kwaliteit en ga daarna pas voor kwantiteit:** De bio-economie kent nog te veel onzekerheden. Te hoge doelstellingen voor biobrandstoffen helpen niet om de kwaliteit van biomassastromen te garanderen, en nemen onzekerheid ook niet weg. Er is nu geen reden om ambitieuzer te zijn dan de Europese verplichting;
- **Zet duidelijke subdoelstellingen neer:** Geef richting en stuur op innovatie. Hanteer binnen de doelstelling van 10% duurzame energie in de transportsector in 2020 tevens subdoelstellingen voor elektrisch transport (2%) en voor biobrandstoffen uit reststromen en groen gas (3 tot 5%);
- **Maar let op de effecten van beleid:** Toets het beleid en sluit de ogen niet voor ongewenste gevolgen. Indien het Europese beleid in 2013 niet leidt tot een aanzienlijke vermindering van uitstoot van broeikasgassen, zet dan in op biomassastromen en nieuwe technologieën die aanmerkelijk beter zijn. De evaluatie van het beleid in 2014 kan dit uitwijzen;
- **Hanteer het principe 'Voedsel gaat voor Energie'.** Biomassaproductie voor de energiesector of de chemische industrie mag niet ten koste gaan van de toegang tot voedsel, water, of andere natuurlijke hulpbronnen van de lokale bevolking. Daarnaast werkt de bestaande bijmengverplichting eerder destabiliserend dan stabiliserend op de wereldmarktprijzen voor voedsel.

#### **Reactie op deze aanbevelingen**

##### **Garandeer eerst kwaliteit en ga daarna pas voor kwantiteit**

Recent is met uw Kamer gedebatteerd over de implementatie van de Europese Richtlijn hernieuwbare energie en de ingezette koers van het biobrandstoffenbeleid. Tijdens dit debat is ook de doelstelling van 10% hernieuwbare energie voor vervoer in 2020 aan de orde gekomen. Deze nationale doelstelling sluit aan bij de Europese doelstelling en het advies van de CDB; "Eerst kwaliteit, dan kwantiteit". Het Kabinet deelt de visie dat deze doelstelling op een duurzame en verantwoorde wijze dient te worden ingevuld, conform de eisen uit de Europese Richtlijn hernieuwbare energie. Om deze doelstelling van 10% hernieuwbare energie in de vervoersector in 2020 te behalen is er gekozen om het volumeaandeel biobrandstoffen de eerstkomende jaren verantwoord met kleine stappen te laten toenemen, te weten 4,25% in 2011, 4,5% in 2012, 5% in

2013 en 5.5% in 2014. Dit beleid wordt in 2014 geëvalueerd, waarna de verdere stappen naar de 10% in 2020 worden bepaald.

### **Zet duidelijke subdoelstellingen neer, maar let op de effecten van beleid**

In de aangenomen motie 32357 nr. 22 van de heer Leegte wordt de regering verzocht om te onderzoeken of een eerdere en geleidelijke opschaling van de bijmengverplichting mogelijk is en of het betrekken van meer vervoersmodaliteiten, zoals scheep- en luchtvaart eerder bewerkstelligd kan worden. Daarbij is van belang dat het beleid op een consistente en betrouwbare manier kan worden voortgezet. Aan de CDB zal hierover advies worden gevraagd. Het is op dit moment niet opportuun om dwingende subdoelen te stellen voor bijvoorbeeld duurzame elektriciteit of groen gas. Daarvoor is de markt nog teveel in beweging. Middels motie 32357 nr. 25 van mevrouw Van Veldhoven heeft uw Kamer verzocht om elektrisch rijden, groen gas en biobrandstoffen op basis van reststromen te stimuleren en er naar te streven dat minimaal de helft van de verplichting in 2020 met dergelijke alternatieven wordt gevuld. Conform de eisen uit de Europese richtlijn zullen biobrandstoffen in 2020 voor de volle 10% duurzaam moeten zijn. Het is niet toegestaan nationaal additionele eisen te stellen. De verwachting is dat met het reeds ingezette beleid, zoals dubbeltelling van brandstoffen uit afval en residuen, de verplichting in 2020 voor ongeveer 50% zal worden ingevuld met dergelijke alternatieven. Het kabinet stimuleert nieuwe technologische ontwikkelingen en hun marktintroductie via deze dubbeltelling. Zoals gemeld wordt het beleid in 2014 geëvalueerd en zal dan ook bezien worden of dwingender bijsturing wenselijk en mogelijk is.

### **Hanteer het principe 'Voedsel voor energie'**

Het kabinet deelt dit principe en is van mening dat inzicht over de mogelijke effecten van de productie van biobrandstoffen op de beschikbaarheid van voedsel en voedselprijzen op internationale schaal van belang is. Hierbij moet niet uit het oog worden verloren dat bij de beschikbaarheid van voedsel en de prijzen ook veel andere elementen, zoals (mis)oogsten, speculatie, energieprijzen, valutaschommelingen en de koppeling van energie aan de landbouwproductie via kunstmest, mechanische bewerking en transport, een grote rol spelen. Het monitoren van de mogelijke effecten van de productie van biobrandstoffen op voedselprijzen en de beschikbaarheid en de toegang is van belang op Europees niveau. In de Europese Richtlijn hernieuwbare energie staat vermeld dat de Europese Commissie toeziet op de wijzigingen van de grondstoffenprijzen ten gevolge van het gebruik van biomassa voor energie en op de daarmee verband houdende positieve en negatieve gevolgen voor de voedselvoorzieningszekerheid. De suggestie van het hanteren van een flexibele bijmengverplichting voor biobrandstoffen wordt niet ondersteund door het kabinet, aangezien dit leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid voor de brandstofsector. Naast het waarborgen van de duurzaamheid van biobrandstoffen die op de Nederlandse markt worden gebracht, heeft het kabinet het bieden van een level playing field en zekerheid op langere termijn aan het bedrijfsleven hoog in het vaandel staan. Daarom is gekozen voor een jaarlijkse ophoging van het bijmengpercentage waarop bedrijven kunnen anticiperen.

### **2. Duurzaamheidskader**

De CDB geeft aan dat duurzaamheid een mondiale opgave is, waarbij ook de ontwikkelingen in andere landen om de biomassaproductie te verhogen meegenomen dienen te worden. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de effecten van indirect landgebruik en de toenemende vraag naar grondstoffen voor de productie van biobrandstoffen en andere toepassingen met biomassa. Dit kan immers leiden tot o.a. aantasting van bodemkwaliteit, natuur, bossen en graslanden. Het verbreden van het duurzaamheidskader naar andere biomassatoepassingen is daarbij eveneens van belang. De CDB geeft aan 'We moeten daarom nu daadkrachtig investeren in een geloofwaardig kader voor duurzaamheid zodat de bio-economie zich in de juiste richting kan ontwikkelen'. Aanbevelingen van de CDB gerelateerd aan het duurzaamheidskader:

- **Bescherm de natuur:** Directe bescherming van ecosystemen en natuurgebieden vooral in internationaal klimaat- en biodiversiteitsbeleid en ontwikkelingsamenwerking zijn nodig;
- **Pak ook de indirecte effecten aan!** De effecten van indirecte veranderingen van landgebruik (ILUC) zijn aanzienlijk. Pleit daarom onder andere voor invoering van een Europese ILUC-factor om additionele landconversie tegen te gaan;
- **Voorkom oneerlijke concurrentie;** Voer in Nederland duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa voor elektriciteit, warmte en voor chemie in en pleit voor het opnemen van deze criteria in Europees verband;
- **Voed het maatschappelijk debat over duurzaamheid:** Een publieke rapportageverplichting over aard, herkomst en duurzaamheid van biobrandstoffen op bedrijfsniveau kan het debat voeden;
- **Ga op pad voor goede afspraken:** Investeer in de samenwerking met buurlanden en exporterende landen en vorm een kopgroep voor duurzaamheid en voorkom daarmee ook handelsbelemmeringen.

## Reactie op de aanbevelingen bij het Duurzaamheidskader

### Bescherm de natuur

Het kabinet schaaft zich achter de noodzaak om, naast de implementatie van de Europese duurzaamheidseisen die de natuur beschermen bij biobrandstofproductie, via internationaal klimaat- en biodiversiteitsbeleid en ontwikkelingsamenwerking er voor te zorgen dat de ecosystemen en natuurgebieden adequaat worden beschermd. Hiervoor worden de bestaande kaders in het Klimaatverdrag, onder andere via Land Use and Land Use Change and Forestry (LULUCF) en het REDD+-mechanisme (Reducing Emissions through Deforestation and Forest Degradation) benut. Tijdens de 10<sup>e</sup> Conferentie van Partijen van het Biodiversiteitsverdrag is over biobrandstoffen het besluit genomen dat landen de bescherming van natuur, bossen en armoedebestrijding, inclusief indirecte effecten, in nationaal beleid integreren. Daarnaast ontwikkelt het Global Bio Energy Partnership (GBEP) duurzaamheidsindicatoren die landen nationaal kunnen gebruiken voor het bepalen van de duurzaamheid van hun bio-energiebeleid.

### Pak ook de indirecte effecten aan

Het kabinet deelt de mening van de CDB dat in de Europese duurzaamheidseisen ook de effecten van indirect landgebruik verdisconteert dienen te worden. Indirecte veranderingen van landgebruik (hierna ILUC) door biobrandstofproductie zijn veranderingen die kunnen optreden als gevolg van het extra landgebruik voor biobrandstofproductie en die leiden tot ingebruikname van andere gebieden voor landbouw. Nederland pleit in de Europese Unie voor aanvullende duurzaamheidseisen betreffende ILUC. Nederland acht het van belang dat alle door biobrandstofproductie veroorzaakte broeikasgasemissies deel uitmaken van de berekening van de broeikasgasprestatie van biobrandstoffen. Dit om te voorkomen dat het voornaamste beleidsdoel van het Europese biobrandstofbeleid, het reduceren van broeikasgasemissies, wellicht niet kan worden gerealiseerd. Een mogelijkheid hiertoe is het opnemen van een ILUC-factor in de broeikasgasberekening. Nederland is voorstander van de invoering van gedifferentieerde, gewasspecifieke ILUC-factoren. Op basis van de voorliggende kwantificeringsstudies is het echter nu nog niet mogelijk om goed onderbouwde gewasspecifieke of anderszins gedifferentieerde ILUC-factoren vast te stellen. Daarnaast pleit Nederland voor het bevorderen van de inzet van gewassen met lage risico's voor ILUC en het stimuleren van ILUC-beperkende maatregelen. Hierover wordt medio 2011 een impact assessment van de Europese Commissie verwacht. Ook mondiaal vraagt Nederland aandacht voor de ILUC-problematiek, onder andere in het GBEP.

### Voorkom oneerlijke concurrentie

Het kabinet deelt het advies van de CDB betreffende het invoeren van duurzaamheidseisen voor vaste biomassa voor energietoepassingen. Dit advies is ook in lijn met de door uw Kamer aangenomen motie 32357, nr. 27 van de heer van den Berge. Samen met een aantal andere landen van de EU maakt Nederland zich hier sterk voor.

Om het draagvlak voor implementatie van duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa voor energietoepassingen opnieuw te toetsten heeft de Europese Commissie recent een consultatie gehouden. Nederland heeft bij de beantwoording van de consultatie weer laten weten voorstander te zijn van de invoering van duurzaamheidseisen voor vaste biomassa voor energie. Eind 2011 zal de Europese Commissie over de uitkomsten van deze consultatie berichten.

Op dit moment beraadt het kabinet zich over het formuleren van duurzaamheidscriteria op nationaal niveau. Criteria die de duurzaamheid voor vaste biomassa voor energietoepassingen regelen zullen idealiter nauw aansluiten bij de bestaande criteria voor vloeibare biomassa en biobrandstoffen. De energiebranche in Nederland is voor een EU-brede invoering van eenduidige criteria. Op vrijwillige basis worden door sommige energieleveranciers al eigen duurzaamheidsschema's toegepast bij het importeren van vaste biomassa voor de bij- en meestook. Het gaat daarbij voornamelijk om houtpellets.

Het kabinet beraadt zich momenteel op het instrumentarium ter stimulering van de productie van hernieuwbare energie, waar de criteria op toepassing zullen zijn. Meerdere opties worden momenteel bestudeerd, bijvoorbeeld een convenant met de energiebranche, een verplichte percentage bij- en meestook in de vorm van een producentenverplichting of leveranciersverplichting. Bij het uitwerken van dat instrumentarium speelt de duurzaamheid een belangrijke rol. Het kabinet ziet de noodzaak om de duurzaamheidseisen ook naar andere toepassingen te verbreden.

### **Voed het debat over duurzaamheid**

Met het advies van de CDB wordt het beleid omtrent publieke rapportages onderstreept. Uw Kamer is reeds geïnformeerd over wijze waarop het vervoersonderdeel van de Europese Richtlijn hernieuwbare energie zal worden geïmplementeerd. Het belang van publieke transparantie op bedrijfsniveau, met inachtneming van de wettelijke beperkingen op publicatie van bedrijfsgevoelige informatie, is met een door uw Kamer ondersteund amendement wettelijk geregeld. Bedrijven die fysiek biobrandstoffen ten behoeve van vervoer bijmengen rapporteren hierover aan de Nederlandse Emissie autoriteit (NEa). De NEa verzorgt jaarlijks een rapportage. Deze rapportage zal betrekking hebben op de aard, herkomst en duurzaamheidsaspecten van de in Nederland gebruikte brandstoffen uit hernieuwbare bronnen ten behoeve van vervoer.

Vooruitlopend hierop is in 2010 de Intentieverklaring Rapportage Biobrandstoffen met de koepels Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI), de Nederlandse Organisatie voor de Energiebranche (NOVE), het Productschap Margarine, Vetten en Oliën (MVO) getekend. Op vrijwillige basis is door de koepels en de daarbij aangesloten bedrijven gerapporteerd over de aard, herkomst en duurzaamheid van de in Nederland ingezette biobrandstoffen. De eindrapportage over geheel 2010 op geaggregeerd niveau is onlangs aan uw Kamer toegezonden.

### **Ga op pad voor goede afspraken**

Om duurzaamheid van biobrandstoffen en bio-energie te bevorderen wordt er op diverse manieren met verschillende landen samengewerkt. Er vinden overleggen plaats op het terrein van biobrandstoffen en duurzaamheid en over de ontwikkeling van de biobased economy. Enkele voorbeelden: met België wordt regelmatig gesproken over duurzaamheidscertificering. In Europees verband vindt structureel overleg plaats over certificering en andere uitvoeringsvraagstukken in het handhavingsnetwerk "Renewable Fuels Regulators Club" en in een zogenoemde "Concerted Action" waar lidstaten en Europese Commissie informeel samenwerken.

Ook op mondiaal niveau wordt er gewerkt aan duurzaamheidsindicatoren voor bio-energie. Dit gebeurt in het Global Bio Energy Partnership.

Het kabinet vindt het van groot belang dat certificeringssystemen, die worden gebruikt om aan te tonen dat aan de duurzaamheidseisen uit de Europese richtlijn hernieuwbare energie wordt voldaan, door de Europese Commissie worden erkend. Het kabinet waardeert de initiatieven van bedrijven en maatschappelijke organisaties positief. Daarnaast werken Nederlandse bedrijven en maatschappelijke organisaties ook aan de ontwikkeling van mondiaal geharmoniseerde duurzaamheidssystemen voor bio-energie in ISO-verband.

### 3. Bevordering van efficiëntie

De CDB voegt een efficiënte inzet van biomassa toe aan het duurzaamheidskader. Duurzame biomassa - dat wil zeggen biomassa die geproduceerd is onder randvoorwaarden voor biodiversiteit, voedselvoorziening en CO<sub>2</sub>-emissies-is schaars. De sleutel tot een efficiënte inzet van duurzame biomassa in een bio-economie is het vergroten van de landbouw- en ketenefficiëntie. Door scherpe duurzaamheidseisen te stellen draagt de investeringskracht van een bio-economie ook bij aan een verbetering van de voedselproductie. De CDB doet daarbij de volgende aanbevelingen:

#### Reactie op de aanbevelingen bij Bevordering van efficiëntie

- **Investeer in landbouw, bosbouw en plattelandontwikkeling:** Zet in op efficiëntieverbetering in de landbouw wereldwijd en hogere opbrengst per hectare, gebruik daarvoor de sterke (Nederlandse) landbouwsector en ontwikkelingssamenwerking. Ook elders in de keten zijn belangrijke efficiëntieslagen te halen, zoals door het tegengaan van verspilling tijdens transport en bereiding.
- **Stimuleer techniek en innovatie:** Investerings in energie, grondstoffenefficiëntie, sluiten van kringlopen en kosteneffectieve inzet in de chemie en staalindustrie bieden kansen. Daarvoor zijn een actief overheidsbeleid, kennisontwikkeling en demonstratieprojecten nodig.
- **Kies voor duurzaamheid en daadkracht in al het Nederlandse beleid:** Duurzaamheid is niet alleen een vereiste voor de ontwikkeling van een bio-economie, maar voor een duurzame ontwikkeling van alle sectoren: bij ontwikkelingssamenwerking moet landbouw een van de belangrijkste speerpunten zijn en richt ook het innovatiebeleid in op duurzaamheid.

#### Investeer in landbouw

Het kabinet deelt de mening dat een belangrijke sleutel tot de productie van duurzame biomassa het vergroten van de landbouw- en ketenefficiëntie is. De landbouwproductie per hectare verhogen op een duurzame manier, het voorkomen van verlies van biomassa bij de oogst, transport, verwerking en het tegengaan van verspilling bij de eindgebruiker bieden mogelijkheden om het biomassapotentieel te optimaliseren. Daarnaast is de waardecreatie van biomassa essentieel. Dat betekent biomassa zo efficiënt mogelijk toepassen, waarbij gestreefd wordt naar optimale coproductie van bijvoorbeeld eiwitten en oliën voor toepassing in materialen en producten. Nederland zet hierbij in op de ontwikkeling van bioraffinagetechnologie, zoals u ook kunt lezen in de reactie op het SER-advies 'Meer chemie tussen groen en groei; de kansen en dilemma's van een biobased economy'. In Nederland gaat het daarbij dus vooral om efficiëntieverbeteringen in de keten, het optimaliseren van gebruik van reststromen en het voorkomen van verspilling, terwijl het in ontwikkelingslanden, naast de efficiëntieverbetering in de keten, gaat om de verhoging van de productiecapaciteit en het minimaliseren van de oogstverliezen. Het kabinet onderkent dat landbouw een belangrijke sector is om duurzame veranderingen voor voedselproductie wereldwijd te bewerkstelligen. Hiervoor heeft het kabinet middelen gereserveerd om de voedselproductie in ontwikkelingslanden te stimuleren.

#### Stimuleer techniek en innovatie

Het stimuleren van techniek en innovatie is eveneens een belangrijke spil om duurzaamheid te bevorderen. Het gaat daarbij niet alleen om biobrandstoffen of biomassa voor energie, maar ook om andere biomassatoepassingen. Daarvoor bestaan reeds verschillende innovatieprogramma's die in de bijgevoegde reactie op het SER advies "Meer chemie tussen groen en groei" staan beschreven. Bij deze programma's gaat het om cascadering en optimale waardecreatie van de beschikbare biomassa en het waarborgen van de duurzaamheid. Daarnaast dient ook de productie van geavanceerde biobrandstoffen, die worden geproduceerd van reststoffen en houtachtige materialen of de productie van biobrandstoffen in gesloten systemen gestimuleerd te worden. Dit komt zowel de innovatie- en concurrentiekracht als de duurzaamheid ten goede.

### **Kies voor duurzaamheid en daadkracht in al het Nederlands beleid**

Het standpunt van het kabinet met betrekking tot duurzaamheid blijkt helder uit de prominente plek die duurzaamheid heeft in de Bedrijfslevenbrief "Naar de top" die op 4 februari 2011 aan uw Kamer is verstuurd. Hierin staat te lezen dat inspanningen van de diverse topsectoren op het gebied van de biobased economy een rol kunnen spelen in de sectorale actieagenda's. Er wordt aangegeven dat met name voor chemie, agrofoodsector en energiesector kansen liggen door meer gebruik te maken van organische materialen. Middels motie 21501-08 nr. 359 van mevrouw Van de Werf en mevrouw Van Veldhoven is het kabinet verzocht om via de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu periodiek verslag te doen van de duurzaamheidsinitiatieven van de diverse departementen. Daarnaast wordt er een Agenda voor Duurzaamheid opgesteld die door het kabinet voor Prinsjesdag aan uw Kamer wordt gestuurd. In deze agenda worden de aanbevelingen over duurzame ontwikkeling, zoals beschreven in het SER advies "Meer werken aan duurzame groei" en het SER advies "Meer chemie tussen groen en groei", betrokken.