

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENM/BSK-2013/133575.01

Bijlage(n)

Datum 2 juli 2013

Betreft Beantwoording schriftelijk overleg Informele Milieuraad
juli 2013

Geachte voorzitter,

Hierbij treft u de beantwoording aan van de schriftelijke vragen die door de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu op 26 juni jl. zijn gesteld. De aanleiding voor dit schriftelijk overleg vormde de geannoteerde agenda voor de Informele Milieuraad op 16 en 17 juli in Vilnius. Voor deze Informele Raad zijn de onderwerpen financiering van biodiversiteit, internationale klimaatonderhandelingen en de risicobeoordeling van schaliegas geagendeerd. In volgende formele Raden zullen de onderwerpen worden geagendeerd voor besluitvorming. De fracties van de VVD, PvdA, PVV en D66 hebben vragen over deze onderwerpen gesteld. Verder heb ik vragen ontvangen over de brandstofkwaliteitsrichtlijn, het emissiehandelsstelsel (ETS) en over de indirecte landverdringingseffecten van conventionele biobrandstoffen (ILUC). Hieronder treft u per onderwerp de antwoorden aan.

Financiering van biodiversiteit

De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt verstaan onder innovatieve financieringsinstrumenten en of Nederland bijdraagt aan de ontwikkeling hiervan. Volgens de CBD (VN-biodiversiteitsconventie) wordt onder Innovatieve Financieringsmechanismen (IFM's) onder andere verstaan het betalen voor ecosysteemdiensten, compensatiemechanismen voor biodiversiteit, zorgen voor de juiste economische en fiscale prikkels, het ontwikkelen van markten voor groene producten en het op effectieve wijze combineren van beleidsdoelen bij de inzet van bestaande financiële middelen (bijvoorbeeld klimaat en biodiversiteit of landbouw en biodiversiteit).

Nederland draagt onder andere bij door de ontwikkeling van het GDI (Green Development Initiative). Het GDI is gericht op behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en ecosystemen en het verbindt duurzaam beheerde gebieden aan private partijen die voor de uitvoering van het beheerplan willen betalen, bijvoorbeeld in het kader van duurzaam ondernemerschap, transparantie of compensatie van de voetafdruk. Ook droeg Nederland bij aan de ontwikkeling van het Business and Biodiversity offset Program (BBOP). Het platform Biodiversiteit

Ecosystemen en Economie (BEE, het resultaat van een Green Deal) heeft samen met een groep bedrijven de intentie om met REDD+initiatieven zowel biodiversiteit als klimaatcompensatie te bevorderen. Een ander voorbeeld is de recent afgesloten Green Deal Bevorderen Duurzaam Bosbeheer.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk

IENM/BSK-2013/133575.01

De leden van de VVD-fractie vragen naar het belang om de prijs van de effecten op biodiversiteit en natuurlijk kapitaal in de economische afwegingen een plek te geven, zowel mondiaal, Europees als nationaal.

Omdat keuzes doorgaans economisch beargumenteerd worden, draagt inzicht in de kosten en de baten van gebruik van natuurlijke hulpbronnen en ecosysteemdiensten bij aan een meer integrale besluitvorming.

Ecosysteemdiensten die baten genereren kunnen op die manier zichtbaar worden gemaakt. Dit geldt ook voor afwenteling van kosten door onduurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het doel daarvan is om een gelijk speelveld te creëren tussen duurzaam en niet duurzaam geproduceerde producten. Dit vraagt onder andere een slimme inzet en gebruik van marktprikkels gericht op maatschappelijke en economische kosten en baten, zoals uiteengezet in de Groene Groei brief.¹ Dit vergt veelal een Europese en soms mondiale aanpak, waarbij de borging van een gelijk speelveld centraal staat.

De leden van de D66-fractie vragen naar een overzicht van de Nederlandse uitgaven voor internationale biodiversiteit tussen 2005 en 2015.

De CBD zal naar verwachting dit jaar per notificatie aan de verdragspartijen vragen om dit in beeld te brengen en te rapporteren voor COP12 (2014), waardoor het complete overzicht nu nog niet beschikbaar is. De baseline zal zowel nationale als internationale uitgaven bevatten en moet worden gebaseerd op de rapportage richtlijnen van de CBD. De D66-fractie vraagt ook naar de verwachte verdeling tussen de EU-lidstaten van de opgave tot 2015. Over deze verdeling is nog niet gesproken binnen de EU.

Internationale klimaatonderhandelingen

De leden van de D66-fractie vragen waarom ik participatie in een nieuw klimaatakkoord voorop stel, in plaats van het resultaat. En of het klopt dat hiermee afstand genomen wordt van de eerdere Nederlandse lijn. Het antwoord luidt dat dit kabinet niet afwijkt van eerder geformuleerde doelstellingen van het klimaatbeleid, te weten het beperken van de mondiale opwarming tot niet meer dan 2 graden gemiddeld, en - in lijn daarmee - een halvering van de mondiale emissies van broeikasgassen rond het midden van deze eeuw ten opzichte van 1990. We staan ook nog steeds achter een beperking van de emissies van de rijke landen van 80-95% in 2050 om dat te kunnen bereiken. Het ambitieniveau van dit kabinet is dus niet een andere.

Waar we wel een duidelijke keuze maken is in de wijze waarop we die doelen denken te kunnen bereiken. De wereld is veranderd: de uitstoot van broeikasgassen van de groep van ontwikkelingslanden en opkomende economieën samen is inmiddels groter dan die van de rijke landen; voor een effectieve aanpak zijn bijdragen van alle landen nodig, in elk geval van alle grote uitstoters.

¹ Kamerstuk 33 043, nr. 14

Bovendien is het niet meedoen van het ene grote land voor het andere grote land vaak een reden om niet ambitieus te zijn. Kortom, brede participatie is een noodzakelijke voorwaarde voor ambitie. Met allen aan boord kun je vervolgens de initiële ambitie verder uitbouwen.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk

IENM/BSK-2013/133575.01

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het door het kabinet gewenste instrument ertoe zal leiden dat de klimaatinspanningen steeds verder worden vergroot, terwijl het tegelijkertijd aan landen zelf is om hun inspanningen aan te geven. Hoe kan de "opwaartse ambitiespiraal", waarover wordt gesproken, concreet vorm krijgen?

Graag licht ik toe waarom het aan landen zelf is om hun klimaatinspanningen te formuleren. Ten eerste, als we bijdragen van alle landen willen, kunnen die bijdragen niet – zoals bij het Kyoto-protocol – eenvormig zijn. Gegeven de grote diversiteit in ontwikkelingsniveau en nationale omstandigheden van landen zullen verschillende type bijdragen mogelijk moeten zijn. Ten tweede, op mondiaal niveau kan niet van bovenaf aan landen opgelegd worden hoe zij aan het tegengaan van klimaatverandering dienen bij te dragen; dat is een soevereine keuze en proberen dat wel voor te schrijven zal er toe leiden dat landen afhaken.

Hoe dan toch komen tot voldoende ambitie? Daartoe zie ik een aantal mogelijkheden. Een eerste belangrijk element is dat het nieuwe instrument zorgt voor transparantie over wat alle landen doen; dat draagt bij aan wederzijds vertrouwen dat iedereen doet wat is beloofd en zorgt er ook voor dat inspanningen internationaal zichtbaarheid en erkenning krijgen. Een tweede element is zorgen dat de collectieve inspanningen steeds getoetst worden aan de laatste wetenschappelijke inzichten over wat er nodig is om gestelde doelen te halen. Een derde element - in het verlengde van het voorgaande - is dat het nieuwe instrument een periodieke evaluatie en bijstelling van de afgesproken inspanningen voorschrijft (bijvoorbeeld elke 5 jaar) en een laatste element is dat de wijze waarop afspraken zijn vastgelegd eenvoudige aanpassing van die afspraken mogelijk maakt. Dat betekent waarschijnlijk dat we een alternatief zullen moeten vinden voor tijdrovende ratificatieprocedures voor aanpassingen in de overeenkomst.

Op die manier moet in het nieuwe instrument een soort mechanisme worden ingebouwd om te komen tot een "opwaartse ambitiespiraal". **De fractie van de VVD vraagt of dit noodzakelijk is** en ja, voor het binnen bereik houden van de 2-gradendoelstelling zullen steeds verdergaande stappen nodig zijn. De noodzaak blijkt ook al in de praktijk. Op dit moment is het geheel van toegezegde emissiereductie-inspanningen tot 2020 onder het Cancun-akkoord (2010) vergaand ontoereikend om de 2-gradendoelstelling binnen bereik te houden. Dat wordt internationaal algemeen onderkend en het dichten van dit emissiereductiegat is een van de werksporen binnen de lopende internationale klimaatonderhandelingen.

Om ervoor te zorgen dat de nieuwe afspraken voor na 2020 wel de flexibiliteit bieden tot verdergaande emissiereducties, zet de EU in op een stapsgewijs proces voor het maken van post-2020 afspraken onder het nieuwe instrument. Daarbij vindt eerst een gezamenlijke beoordeling plaats van de toereikendheid en vergelijkbaarheid van door landen voorgenomen bijdragen alvorens die als afspraken worden vastgelegd in de 2015 klimaatovereenkomst. Dit proces zou vervolgens een structureel element moeten worden van het nieuwe

klimaatinstrument.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk

IENM/BSK-2013/133575.01

De leden van de fractie van de VVD vragen ook hoeveel steun er is voor de Nederlandse visie bij de andere lidstaten. Gezien het aantal elementen van de Nederlandse visie dat inmiddels in de EU-positie is opgenomen, is die steun er zeker en ook buiten de EU. In de standpunten van bijvoorbeeld de Verenigde Staten, Australië en Nieuw Zeeland, komen elementen uit deze visie terug. Maar ook een groot aantal ontwikkelingslanden propageert inmiddels het belang van brede participatie en de noodzaak van het bieden van een spectrum van verplichtingen om die participatie te bereiken.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie wat te doen bij een eventueel mislukken van een akkoord en wat dat betekent voor de concurrentiepositie van Nederland, gezien het ETS.

Het is op dit moment nog niet mogelijk om antwoord te geven op uw vragen. De voortgang in de onderhandelingen over een nieuw instrument is vooralsnog bemoedigend. Ook het feit dat de Verenigde Staten en China weer meer samen praten over klimaatbeleid en de recente rede van president Obama over versterking van het klimaatbeleid in de VS zijn gunstige ontwikkelingen. Tegelijkertijd is het bereiken van een klimaatovereenkomst in 2015 een grote uitdaging gezien de beperkte tijd die rest. Het succes hangt - zoals D66 in haar vragen aangeeft - uiteindelijk zeker af van de vraag of er voldoende politieke wil is om tot een akkoord te komen. Maar ook zonder mondiaal akkoord zullen landen - net als nu gebeurt - klimaatmaatregelen treffen en zullen het niet alleen Nederlandse bedrijven zijn die aan eisen en maatregelen moeten voldoen. Het EU ETS geldt daarbij voor de gehele Europese Unie en bedrijven die in een mondiaal concurrerende markt opereren waarbij risico bestaat op 'carbon leakage' komen onder voorwaarden in aanmerking voor extra gratis emissierechten.

De leden van de D66-fractie hebben ook gevraagd naar mijn inzet wat betreft de internationale klimaatdoelstellingen. Ik heb de Kamer bij eerdere gelegenheden gemeld dat het kabinet zich beraadt over de inzet voor 2030 en dat dit ook onderwerp van gesprek was bij de onderhandelingen over een SER-Energieakkoord voor duurzame groei. De Kamer zal uiteraard zo snel mogelijk van onze beslissingen op de hoogte worden gebracht. Bij de verzending van de kabinetsreactie op het EU Groenboek over een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030 zal de maximale voorhangtermijn van vier weken uiteraard volledig worden gerespecteerd.

De fractie van de PvdA ziet het belang van emissiehandel en ik deel de mening van die fractie over de noodzaak van samenwerking tussen landen die al een vorm van emissiehandel hebben. Daarom steun ik bijvoorbeeld (met financiering en kennis) het initiatief van de Wereldbank om landen die invoering van emissiehandel overwegen, te helpen via het programma 'Partnership for Market Readiness' (PMR). Doel van dit programma is om landen te helpen bij het opbouwen van de technische en institutionele expertise die nodig is om marktinstrumenten in te zetten voor broeikasgas emissiereductie. Er zijn 16 deelnemers vanuit ontwikkelingslanden - waaronder Brazilië, China, India en Zuid-Afrika - en 13 vanuit de ontwikkelde landen - waaronder naast Nederland ook Australië, Duitsland, de Europese Commissie, Japan, het VK en de VS. PMR vormt daarmee een mondiaal platform waar landen actief in gesprek zijn om ervaringen met elkaar te delen.

Nederland is daarnaast een van de grondleggers van ICAP (International Carbon Action Partnership), het samenwerkingsverband waarin de landen en regio's die emissiehandel hebben, samenkomen en ervaringen met elkaar delen. Ook vond op 11 en 12 april 2013 op initiatief van mijn Duitse collega Altmaier de internationale conferentie "Towards a Global Carbon Market – Prospects for Emissions Trading", plaats.

Het is verder staand beleid van de Europese Commissie om met landen die emissiehandel hebben ingevoerd, of dat overwegen, in gesprek te gaan over de mogelijkheden die systemen te koppelen aan het ETS van de Europese Unie. In het licht van deze al bestaande activiteiten op mondiale en Europese schaal, zie ik op dit moment geen meerwaarde in het organiseren van een aparte internationale bijeenkomst **zoals door de leden van de PvdA-fractie wordt voorgesteld.**

De leden van de PVV-fractie hebben gevraagd naar de relatie tussen de concentratie CO₂ in de atmosfeer en de temperatuur op aarde. Weliswaar lijkt de gemiddelde temperatuur op aarde de laatste 16 jaren minder sterk gestegen dan daarvoor, er is wel degelijk sprake van een langjarig stijgende trend. Het Compendium voor de Leefomgeving geeft daarover illustratieve grafieken. Daarnaast is het zo dat een deel van de extra warmte zich blijkt op te hopen in de oceanen en zich daar onttrekt aan de tot nu toe gebruikelijke temperatuurmetingen. Ik verwacht dat het volgende IPCC-rapport eind september hierover uitgebreide informatie biedt. **De leden vragen mijn oordeel over het feit dat temperatuurfluctuaties zich altijd hebben voorgedaan.** Dat klopt inderdaad, maar onze maatschappij is inmiddels zo kwetsbaar geworden voor fluctuaties dat het kabinet het wenselijk vindt om in actie te komen voor het behoud van onze welvaart en welzijn. **De leden vragen mij naar de vergroening van de randen van de Sahel dankzij CO₂.** Klimaatverandering heeft soms ook positieve effecten; zo is in Nederland een langer groeiseizoen en daarmee hogere opbrengst van landbouwgewassen te verwachten. De verwachting is echter dat de balans bij de nu verwachte temperatuurstijging in alle regio's ter wereld naar de negatieve kant doorslaat. **De leden van de PVV-fractie vragen ook om een oordeel over de schadelijkheid van CO₂ gelet op de concentratie in de menselijke longen.** Het beleid van het kabinet is niet primair gericht op het beperken van de schadelijke effecten van het inademen van CO₂. De schade van CO₂ vloeit vooral voort uit de klimaatverandering die wordt veroorzaakt, waarover onder meer het Planbureau voor de Leefomgeving Uw Kamer heeft geïnformeerd.

De leden van de PVV-fractie stellen verder een aantal vragen over de kosten van werkgelegenheid in de windenergiebranche. De productie van windenergie in Nederland wordt gestimuleerd omdat dit op grond van het klimaat- en energiebeleid wenselijk wordt geacht. De subsidies die in windenergie worden geïnvesteerd hebben niet primair als doel werkgelegenheid te bevorderen. Daarom is een indicator zoals euro subsidie per baan in de windindustrie geen indicator om succes van beleid mee te kunnen beoordelen en ook niet om wel of niet nieuwe klimaatinitiatieven te omarmen.

Dit neemt niet weg dat het inzetten op duurzame energie tot werkgelegenheid leidt. Informatie daarover is te vinden in de "Economische radar duurzame energiesector" van het CBS (2011). Daaruit blijkt dat de duurzame energiesector

in Nederland een omvang heeft van bijna 12.000 arbeidsjaren. Ruwweg 20% van de genoemde 12.000 arbeidsjaren is gemeoid met windenergie. Veruit het grootste deel van de werkgelegenheid zit in de zogenoemde pre-exploitatiefase.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk

IENM/BSK-2013/133575.01

Risicobeoordeling van schaliegas

De leden van de fracties van de VVD, PvdA en D66 hebben gevraagd wanneer een voorstel van de Europese Commissie verwacht wordt met betrekking tot de risico's van schaliegaswinning. Op 24 juni 2014 is een technische werkgroep van lidstaten in Brussel bijeen geweest om te spreken over de milieuaspecten van onconventionele fossiele brandstoffen, waaronder schaliegas. Daar zijn vier opties besproken met betrekking tot de rol van de EU:

- Het opstellen van een – vrijblijvend – richtsnoer;
- Het aanpassen van bestaande wetgeving, zoals de richtlijn milieueffectbeoordeling en de richtlijn industriële emissies om specifieke, met schaliegas verband houdende, issues te adresseren;
- Het opstellen van nieuwe wetgeving specifiek voor schaliegas;
- Niets doen (extra optie, ingebracht door Denemarken).

Nederland heeft een voorkeur voor de eerste optie, maar heeft ook uitgesproken dat een BREF milieu zeer welkom zal zijn om een gemotiveerde afweging te kunnen maken bij het beoordelen van een verzoek tot het winnen van schaliegas. De EU-lidstaten kunnen tot 5 juli 2013 inbrengen welke optie zij wenselijk achten. De Europese Commissie beslist welke optie wordt uitgewerkt.

Brandstofkwaliteitsrichtlijn

De leden van de D66-fractie vragen hoe de eventueel hogere CO₂-uitstoot gedurende de levensduur van onder andere schaliegas wordt meegewogen in de brandstofkwaliteitsrichtlijn en of die aangepast moet worden. In de brandstofkwaliteitsrichtlijn is op dit moment geen standaardwaarde voor de CO₂-uitstoot van schaliegas opgenomen. De Europese Commissie komt na de zomer met een nieuw voorstel voor uitvoeringsbepalingen van de brandstofkwaliteitsrichtlijn. Met de uitvoeringsbepalingen wordt invulling gegeven aan hoe de vereiste 6% vermindering van CO₂-uitstoot in de keten moet worden berekend. De Nederlandse positie hierin is ongewijzigd. De uitkomsten van de impact assesment naar mogelijke alternatieven zullen tegelijk met het voorstel voor uitvoeringsbepalingen bekend worden gemaakt. Ik wacht het voorstel en de uitkomsten van de impact assesment af alvorens na te gaan of aanpassing gewenst is.

Emissiehandelsysteem (ETS)

De leden van de D66-fractie stellen ook in ETS-kader de vraag hoe de eventueel hogere CO₂-uitstoot gedurende de levensduur van schaliegas wordt meegewogen. In het ETS zijn de CO₂-emissies die vrijkomen in het productieproces van de bedrijven die onder de reikwijdte van het ETS vallen,

bepalend. De emissies die bij ETS-bedrijven vrijkomen ten gevolge van de verbranding van het product aardgas (CH₄), zijn onafhankelijk van de afkomst. Indien schaliegaswinning in EU-landen plaatsvindt (Polen, Hongarije), dan moet de CO₂-emissie die hierbij ontstaat meegenomen worden in de CO₂-boekhouding van dat land. Ik zie dan ook geen reden om de ETS-richtlijn op dit punt aan te passen.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk

IENM/BSK-2013/133575.01

De leden van de VVD-fractie vragen hoe groot ik de kans inschat dat er overeenstemming over ETS backloading wordt bereikt. Ik kan hier nu geen goede inschatting van geven. Veel zal afhangen van of, en met welke amendementen het Europees Parlement het backloading voorstel aanneemt. Ik blijf me samen met de andere gelijkgezinde lidstaten inzetten voor een positief besluit over backloading.

Indirecte landverdringingseffecten van conventionele biobrandstoffen (ILUC)

Ten aanzien van de opmerking van de leden van de PvdA-fractie over 'Indirect Land Use Change' kan ik u het volgende melden. Op dit moment lopen de onderhandelingen over het Commissievoorstel inzake de indirecte landverdringingseffecten van conventionele biobrandstoffen. De meningen van de lidstaten liggen ver uiteen en een overeenstemming is op de korte termijn onwaarschijnlijk. Samen met een paar andere landen blijf ik mij inzetten om op lange termijn gewasspecifieke ILUC factoren te introduceren. Hiervoor is een goed onderbouwde wetenschappelijke analyse nodig. De voorgestelde 5% limiet voor conventionele biobrandstoffen is een goed alternatief om enerzijds geavanceerde biobrandstoffen te stimuleren en anderzijds de gedane investeren op het gebied van conventionele biobrandstoffen te respecteren.

Nederland is koploper op het gebied van geavanceerde biobrandstoffen. U mag binnenkort de jaarrapportage voor 2012 van de NEa verwachten waarin de samenstelling van biobrandstoffen in Nederland inzichtelijk is.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Wilma J. Mansveld