

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Beleid voor duurzame productie van biomassa voor energiedoeleinden

Datum
Kenmerk
KvI2007058811

Geachte voorzitter,

Op 27 april jl. heb ik u het adviesrapport "Toetsingskader voor duurzame biomassa" van de commissie "Duurzame productie van biomassa" toegezonden. Daarbij heb ik aangegeven om binnen een termijn van acht weken met een uitvoeriger, inhoudelijke toelichting te komen over het beleid ten aanzien van duurzame productie van biomassa voor energiedoeleinden. In deze brief behandel ik ook de motie De Krom – Spies (Kamerstukken II, 2006/07, 30.800 XI, nr.42). Mede namens de Minister van Economische Zaken, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat, doe ik u in onderhavige brief deze toelichting toekomen over de kabinetsplannen.

Biomassa, de kansen en de randvoorwaarden

Het kabinet heeft ambitieuze doelstellingen geformuleerd voor het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen om klimaatveranderingen tegen te gaan. In 2020 moet de uitstoot van broeikasgassen met 30% t.o.v. 1990 verminderd zijn en 20% van het energiegebruik moet uit duurzame bronnen komen. De inzet van biomassa is een essentieel middel om deze doelstellingen te bereiken. Het gebruik van biomassa vermindert ook de afhankelijkheid van olie, wat de energievoorzieningszekerheid van Nederland ten goede komt. Verder biedt het kansen voor de agrarische sector, de verwerkende industrie en de logistieke sector in Nederland en daarbuiten. Met name ontwikkelingslanden met een comparatief voordeel in de productie van CO₂ efficiënte biomassa kunnen profiteren van een groeiende vraag. Dit zijn over het algemeen landen met een concurrerende agro-sector en lage lonen, waarvoor de productie en export van biomassa en/of biobrandstoffen een additionele bron van inkomsten kan betekenen. Daarnaast biedt deze ontwikkeling ook mogelijkheden voor het verduurzamen van de lokale energievoorziening. Randvoorwaarde van de Nederlandse ambitie voor biomassagebruik is dat het op een duurzame manier kan worden ingevuld. In het adviesrapport van de commissie "Duurzame productie van biomassa" worden zes thema's geïdentificeerd die hiervoor van belang zijn: broeikasgasemissies, concurrentie met voedsel, biodiversiteit, milieu, welzijn en welvaart.

Onderscheid wordt hierbij gemaakt tussen effecten op bedrijfsniveau en op macroniveau (cumulatieve effecten die niet aan één bedrijf zijn toe te schrijven).

De discussie over de kansen en de mogelijke negatieve effecten van een sterk toenemende mondiale vraag naar biomassa wordt inmiddels breed gevoerd. NGO's wijzen, naast de kansen, op de risico's voor mens en milieu. Internationale organisaties, zoals UNEP, UNCTAD, de FAO en de OESO, onderzoeken de potentiële mogelijkheden en de effecten inclusief handelsverstoring door subsidies en handelsbelemmeringen¹. Nationale overheden en de Europese Commissie herzien regelgeving. Bedrijven, waaronder veel Nederlandse, kijken naar de mogelijkheid van certificering.

Het kabinet is zich bewust van deze discussie en zou het niet acceptabel vinden wanneer het Nederlandse klimaatbeleid (het primaire doel van biomassastimulering) tot grote milieu of sociale problemen zou leiden of kansen op duurzame ontwikkeling (triple P) in de weg zou staan. Hier noch elders op de wereld. In de beleidsbrief biobrandstoffen van 15 maart 2006 (Kamerstukken II, 2005/06, 25 946, nr.13) is het belang van duurzaamheid daarom reeds benadrukt.

Samenvattend is het beleid gericht op een groeiende inzet van biomassa, maar wel onder de voorwaarde dat dit gebeurt op een duurzame en zo kosteneffectief mogelijke manier.

Hoofdpijnen van het beleid voor duurzame biomassa

De vraag naar en het aanbod van biomassa worden bepaald door mondiale processen. Daarom ligt het voor de hand dat Nederland kiest voor een internationale aanpak van duurzaamheid, daarbij rekeninghoudend met het belang van een optimale internationale marktwerking. Dat betekent dat ook binnen Nederland alle maatregelen genomen zullen worden die hieraan een bijdrage kunnen leveren. Ik verwacht ook van bedrijven dat ze in dit kader hun verantwoordelijkheid nemen.

De overheid heeft advies gevraagd over duurzaamheidscriteria voor biomassa aan de onafhankelijke commissie "Duurzame productie van biomassa". Met de publicatie van het eindrapport (april 2007) zijn in Nederland breed gedragen criteria beschikbaar gekomen. Een snelle en zorgvuldige toepassing van duurzaamheidscriteria op biomassa (uit binnen en buitenland) voor elektriciteitsproductie en biobrandstoffen heeft nu mijn prioriteit. De Nederlandse overheid en ook bedrijven zelf werken hier inmiddels aan.

Uiteraard is een transparant en controleerbaar proces van productie, handel/verwerking en consumptie voorwaarde om duurzaamheid te kunnen waarborgen. Daartoe moet de transparantie zo snel mogelijk verbeterd worden, waarvoor nu regelgeving wordt ontwikkeld.

Gelijktijdig zal ik bedrijven en maatschappelijke organisatie stimuleren om er samen voor te zorgen dat de duurzaamheidscriteria zo snel mogelijk in praktijk kunnen worden toegepast.

Bij het wettelijke opleggen van eisen en het koppelen aan beleidsinstrumenten is de overheid gebonden aan internationale verplichtingen in EU- en WTO-kader die beperkingen kunnen stellen. Het beschikbaar komen van gecertificeerde producten, zoals door de Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO), biedt mogelijk nieuwe kansen. Deze private initiatieven verdienen daarom verder gestimuleerd te worden. Eventuele regelgeving dient daarbij EU- en WTO-conform te zijn.

Het beleid moet er toe leiden dat alle biomassa voor energiedoeleinden in Nederland voldoet aan minimum duurzaamheidscriteria. Uiteindelijk moet de duurzaamheid van biomassaproductie internationaal geregeld worden. Nederland is immers een kleine speler in deze mondiale markt. Het stimuleren van innovatie via R&D en beschikbaar maken van technologie aan ontwikkelingslanden kunnen hierbij nog een aanzienlijke extra bijdrage leveren aan het verder verduurzamen van biomassaproductie.

¹ UN-Energy (2007). Sustainable bioenergy: a framework for decision makers.

Het overheidsbeleid zal er op hoofdlijnen als volgt uit zien:

- Pilots en de toepassing van duurzaamheidcriteria
- Creëren van transparantie
- Ontwikkelen van een objectieve rekenmethode voor broeikasgasreductie
- Internationale verankering van duurzaamheid
- Bepalen van wettelijke mogelijkheden
- Stimuleren van innovatie en kennisontwikkeling

De bovenstaande punten worden hieronder verder toegelicht.

Pilots en de toepassing van duurzaamheidcriteria

De duurzaamheidcriteria die de commissie "Duurzame productie van biomassa" heeft geformuleerd zijn nog niet in de praktijk uitgetest. Verscheidene bedrijven en NGO's hebben al aangegeven dat ze graag snel aan de slag willen. Hiervoor zijn een aantal pilotprojecten in productielanden nodig waarin deze bedrijven en NGO's samenwerken. Doel hiervan is om de opgestelde duurzaamheidcriteria op hun bruikbaarheid en haalbaarheid te toetsen. In samenwerking met het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wordt een plan van aanpak uitgewerkt voor pilotprojecten gericht op de duurzame productie van biomassa voor energiedoeleinden in ontwikkelingslanden. Een belangrijk punt daarbij zijn de zogenoemde smallholders. Voorkomen moet worden dat deze kleinere ondernemers door het hanteren van duurzaamheidcriteria tussen de wal en het schip vallen vanwege de administratieve lasten die dit met zich brengt.

Creëren van transparantie

Transparantie van het productieproces en de handel is de eerste stap naar duurzame biomassa. Om dit te bevorderen zullen bedrijven verplicht worden om te rapporteren over de duurzaamheid van de biobrandstoffen en biomassa. De rapportage zal een voorwaarde zijn om van de nieuwe MEP-subsidieregeling (openstelling in 2008) gebruik te kunnen maken. De rapportageverplichting zal waar juridisch mogelijk ook toegepast worden op de bestaande MEP beschikkingen. Bij deze beschikkingen was toendertijd nog geen rekening gehouden met duurzaamheidcriteria, die immers pas dit jaar beschikbaar zijn.

Bij biobrandstoffen wordt rapportage een voorwaarde om te leveren onder de verplichting. Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van deze gegevens. Er zullen nog geen consequenties verbonden worden aan de inhoud van de rapportages, omdat de herkomst van de grondstoffen niet altijd duidelijk is. Geaggregeerde informatie uit de rapportages zal jaarlijks openbaar gemaakt worden, waardoor bedrijven direct op hun handelen kunnen worden aangesproken. Hiervan zal naar verwachting een sterke stimulans uitgaan om deze informatie te achterhalen, te rapporteren en om te voldoen aan duurzaamheidcriteria. Ook zal de rapportageverplichting een stimulans zijn om over te gaan tot certificering omdat het hiermee voor bedrijven makkelijker wordt om aan te tonen dat ze voldoen aan de criteria. Het initiatief hiervoor moet wel van bedrijven zelf komen. De overheid kan certificatie niet opleggen. Verder wordt er naar gestreefd om de informatieverstrekking te koppelen aan dan wel in te passen in bestaande verplichte rapportages.

De rapportageverplichting wordt in de komende maanden verder uitgewerkt, zodat de invoering in 2008 kan plaatsvinden. Dit gebeurt in samenspraak met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en NGOs. Ook wordt er nauw samengewerkt met het Verenigd Koninkrijk. Aangezien veel bedrijven hiermee ook zelf al actief zijn zal hier draagvlak voor zijn.

Bij de invoering van de rapportageverplichting dient een verhoging van de administratieve lasten zo veel mogelijk voorkomen te worden. Het beschikbaar komen van certificeringssystemen zal de rapportageverplichting gemakkelijker kunnen maken. Voorwaarde is verder dat de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven niet zal verslechteren bij de invoering van een rapportageverplichting.

Ontwikkelen van een objectieve rekenmethode voor broeikasgasreductie

Het primaire doel van de inzet van biomassa voor energiedoeleinden is de reductie van broeikasgassen. Hoe groter de reductie over de hele biomassaproductieketen, ten opzichte van de fossiele referentie, des te effectiever. De broeikasgasreductie is daarom essentieel onderdeel van de rapportage. De methodiek voor de berekening van de broeikasgasreductie wordt nu samen met stakeholders ontwikkeld. Ook hierbij vindt nauwe samenwerking met het Verenigd Koninkrijk plaats. Ook door andere landen en de Europese Commissie wordt de ontwikkeling van deze methodiek gevolgd. De rekenmethodiek zal als onderdeel van de rapportageverplichting worden ingevoerd. De gegevens die hiermee worden verkregen zullen eerst gebruikt worden om de methodiek in de praktijk grondig te testen. Wanneer de methodiek voldoende getest is kan dit gebruikt worden in beleid dat gericht is op de werkelijke reductie van de broeikasgasuitstoot door biomassa. Het is de verwachting dat EU- en WTO-afspraken hiervoor geen belemmering zullen vormen.

Internationale verankering van duurzaamheid

Duurzaamheid van biomassa is een mondiaal aandachtspunt. Internationaal beleid is daarom een belangrijk onderdeel van het kabinetsbeleid. Nederland heeft inmiddels internationaal een koploperspositie gekregen in de discussie over de duurzaamheid van biomassa. De volgende activiteiten, vooral gericht op reeds bestaande fora en samenwerkingsverbanden, worden in dit kader ondernomen:

1. Samenwerking met andere EU lidstaten. Er wordt op dit moment nauw samengewerkt met het Verenigd Koninkrijk met als doel om dezelfde rapportageverplichting in te voeren. Dit heeft voordelen voor bedrijven en laat zien dat een gezamenlijk duurzaamheidsbeleid mogelijk is. Ook met andere EU lidstaten wordt actief contact onderhouden over de mogelijkheid van verdere samenwerking.
2. Toepassen van duurzaamheidscriteria in de EU. De Europese Commissie werkt aan een richtlijn hernieuwbare energie (waarvan zowel hernieuwbare elektriciteitsproductie als biobrandstoffen deel uitmaakt). Nederland maakt zich er sterk voor dat duurzaamheid van biomassa een onderdeel van de nieuwe richtlijn wordt. Tijdens de Voorjaarsraad, op 8 en 9 maart 2007, is besloten dat in 2020 minimaal 10 procent van de autobrandstoffen uit biobrandstoffen moet bestaan. Nederland heeft hieraan de eis gekoppeld dat een verhoging van de doelstelling alleen onder voorbehoud van duurzaamheid kan plaatsvinden. Verder ligt er een belangrijke rol voor de EU om een proliferatie van duurzaamheidsstandaarden, en de hierdoor veroorzaakte onnodige handelsbelemmeringen, tegen te gaan. Harmonisatie van nationale en regionale duurzaamheidsstandaarden en wederzijdse erkenning zijn daarom wenselijk.
3. Agendasetting gericht op internationale standaardontwikkeling en certificering. Een internationale duurzaamheidsstandaard die voldoende rekening houdt met lokale omstandigheden verdient de voorkeur, ook vanuit het oogpunt van optimale internationale marktwerking (waaronder handelsversturende subsidies en de hoge tarieven). Het belang hiervan wil ik veelvuldig op de agenda zetten in multilateraal verband. Dit is reeds gebeurd bij de 15^e vergadering van de VN Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD15). Dit zal opnieuw gebeuren tijdens de volgende cyclus van de CSD, CSD16/17 waar landbouw op de agenda zal staan. Ook bij andere VN organen zal Nederland aandacht vragen voor de duurzaamheid van biomassa voor energiedoeleinden. De uitnodiging van de Global Bioenergy Partnership (G8 + een aantal ontwikkelingslanden) om deel te nemen in het partnerschap laat zien dat Nederland ook gehoord wordt.
4. Samenwerking met productielanden. Het is essentieel dat de productielanden van biomassa volwaardig en vroegtijdig worden betrokken bij het verder ontwikkelen en in de praktijk toepassen van duurzaamheidscriteria. Nederland heeft al stappen gezet om de productielanden te betrekken en de ontwikkelingslanden te ondersteunen bij duurzame productie van de biomassa voor energiedoeleinden. De eerste bilaterale contacten met grote productielanden zoals Indonesië, Maleisië, Brazilië en enkele Afrikaanse landen (o.a. Mozambique) zijn reeds gelegd. Deze landen hebben zich daarbij in beginsel bereid verklaard met ons verder samen te werken.

Het doel is om eind dit jaar samenwerkingsovereenkomsten te sluiten met een beperkt aantal productielanden. De dialoog met deze landen zal zoveel mogelijk plaatsvinden in bestaande samenwerkingsverbanden, zoals het trilaterale WSSD partnerschap van Indonesië, Nederland en Maleisië inzake marktoegang van palmolie. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal het voortouw nemen bij deze vervolgacties.

5. Ondersteunen van private initiatieven. Naast overheidsinitiatieven zijn er ook veel private initiatieven voor duurzame biomassaproductie. Indien kansrijk en waar mogelijk worden deze initiatieven ondersteund. Zo is de Nederlandse overheid betrokken bij de Roundtable on Sustainable Biofuels en ondersteunt zij de Roundtable on Sustainable Palm Oil en de Roundtable on Responsible Soy, waarover de Minister van LNV u heeft geïnformeerd in haar brief van 6 juni 2007 (kenmerk: IZ.2007/971).
6. Monitoren van effecten op macroniveau. De (indirecte) effecten die de productie van biomassa voor energiedoeleinden kan hebben op de mens en het milieu (biodiversiteit, concurrentie met voedsel, indirect landgebruik en welvaart) zijn op dit moment onvoldoende bekend. Deze indirecte effecten, die hoofdzakelijk met verdringing van ander landgebruik te maken hebben, kunnen niet direct aan bedrijven aangerekend worden. Hier ligt een taak voor de overheid. Om die reden laat het kabinet hiernaar nader onderzoek verrichten, en zal u daarover separaat informeren. Ik meen daarmee te voldoen aan de motie De Krom – Spies (Kamerstukken II, 2006/07, 30.800 XI, nr.42). Gelet op de Europese dimensie van de toenemende vraag naar biomassa maakt het kabinet zich sterk voor het opzetten van een permanent monitoringsysteem in Europees en internationaal verband. Ook hier zal de Nederlandse expertise op dit terrein worden aangeboden die opgedaan wordt bij de samenwerking met specifieke producerende landen.

Bepalen van wettelijke mogelijkheden

Er is een uitgebreide studie verricht naar de mogelijkheden om, vanuit het oogpunt van EU en WTO afspraken, duurzaamheidscriteria voor biomassa te koppelen aan beleidsinstrumenten. Hieruit blijkt dat sommige criteria wel wettelijk toegepast mogen worden, andere criteria niet en dat het van een deel van de criteria vooralsnog onduidelijk is of ze toegepast mogen worden. Om hier meer duidelijkheid over te krijgen ben ik voornemens om te bezien hoe ingespeeld kan worden op het beschikbaar komen van private certificeringssystemen, zoals de RSPO. Hiermee zou tevens de inzet van de sector beloond kunnen worden.

In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is onderzoek verricht naar de mogelijkheden en beperkingen die diverse internationale overeenkomsten en verdragen (WTO, EU, ILO, CBD, CITES) bieden voor beleidsmaatregelen om zogeheten non trade concerns (waaronder milieu, klimaat, biodiversiteit en arbeidsnormen) te adresseren. Onder leiding van het Ministerie van Economische Zaken zal mede op basis van dit rapport en andere studies, waaronder het onderzoek van VROM e.a. naar de WTO-/EU-handelsaspecten van duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen, in het najaar daarover een maatschappelijke dialoog worden gestart, die zal uitmonden in een regeringspositie ten aanzien van non trade concerns.

Hoe dan ook, de weg naar wettelijke verankering van duurzaamheidscriteria zal een lange zijn. Onderhandelingen daarover in multilateraal kader, in het bijzonder de WTO, nemen veelal vele jaren in beslag. Het zal duidelijk zijn dat de belangen van productielanden groot zijn. Voor de kortere termijn zal het duurzaamheidsbeleid dus vooral gestalte moeten krijgen in de vorm van vrijwillige afspraken met bedrijfsleven en productielanden.

Stimuleren van innovatie en kennisontwikkeling

Innovatie kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verduurzamen van biomassaproductie, zowel door verbetering van de huidige biobrandstoffen, het gebruik van andere gewassen, een andere productiemethode of een combinatie hiervan. Zowel van elektriciteitsopwekking als van biobrandstoffen voor het wegtransport is de verwachting dat innovaties het productieproces aanzienlijk kunnen verbeteren. Nederland heeft een aanzienlijk kennispotentieel bij universiteiten, onderzoeksinstituten en bedrijven dat kan bijdragen aan de kennisontwikkeling op dit gebied. Deze kennis wordt o.a. samengebracht binnen de platforms (waaronder het Platform Duurzame Mobiliteit en het Platform Groene Grondstoffen) van het programma Energietransitie, met als doel om innovatie te stimuleren.

De overheid ondersteunt innovatieve projecten ook actief. Dit gebeurt o.a. met het recent opengestelde subsidieprogramma Innovatieve Biobrandstoffen. Daarnaast worden bestaande regelingen gebruikt om innovatie verder te stimuleren, zoals bij de Energie Investeringsaftrek en de Unieke Kansen Regeling. Het streven is om binnen een aantal jaren sturing op de werkelijke broeikasgasreductie van biomassa onderdeel te maken van deze regelingen en van de MEP-subsidieregeling en de biobrandstofverplichting. Zo wordt de efficiënte inzet biomassa en de ontwikkeling van 'betere' biobrandstoffen beloond. Hiervoor worden nog nadere plannen uitgewerkt.

Consequenties voor het huidige beleid

Het kabinet is zich ervan bewust dat het toepassen van deze duurzaamheidscriteria – op vrijwillige basis of op basis van wet- en regelgeving – negatieve gevolgen kan hebben voor het bereiken van de gestelde doelen voor de inzet van biomassa voor elektriciteitsopwekking. In welke mate is moeilijk aan te geven omdat ook de prijsontwikkeling van biomassastromen, mede als gevolg van het gebruik voor vlees en zuivelproductie, er toe leidt dat bepaalde biomassastromen minder worden ingezet. Indien de niet ingevulde ruimte binnen de bestaande MEP beschikkingen wordt aangewend voor de inzet van andere duurzame elektriciteitscategorieën – om aan de doelstelling te kunnen blijven voldoen – dan zullen eventuele meerkosten opgevangen moeten worden binnen de bestaande middelen (inclusief enveloppe energie).

Voor biobrandstoffen ligt het percentage dat geleverd moet worden tot 2010 vast, en zal daarmee niet in gevaar komen. Wel kan dit tot een, naar verwachting kleine, additionele prijsstijging aan de pomp leiden. De consequenties van duurzaamheidscriteria voor elektriciteitsopwekking en biobrandstoffen zullen aanvaard moeten worden omdat de kwantitatieve doelstelling en de duurzaamheid niet los van elkaar gezien kunnen en mogen worden. De prijsontwikkeling van biobrandstoffen zal daarbij in de gaten worden gehouden. De doelstelling voor biobrandstoffen na 2010 zal gekoppeld worden aan de beschikbaarheid van voldoende duurzaam geproduceerde biobrandstoffen, zoals Nederland ook in EU verband heeft aangegeven.

Hoogachtend,
de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

dr. Jacqueline Cramer