

Vergaderjaar 2006–2007

30 305

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 in verband met enkele aanpassingen van de wijze van stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsvoorziening

Nr. 33

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 30 augustus 2007

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), ondervoorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Haverkamp (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Roefs (PvdA), Neppéus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie).

Plv. leden: Duyvendak (GroenLinks), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Crone (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Willemsse-van der Ploeg (CDA), Kamp (VVD), Wolfsen (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Waalkens (PvdA), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (ChristenUnie).

² Samenstelling:

Leden: Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Wilders (PVV), Waalkens (PvdA), Van Baalen (VVD), Çörüz (CDA), Ormel (CDA), voorzitter, Ferrier (CDA), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Blom (PvdA), Eijsink (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé-Hamming (VVD), Irrgang (SP), Knops (CDA), Boekstijn (VVD), Voordewind (ChristenUnie), Pechtold (D66), ondervoorzitter, Van Gennip (CDA), Ten Broeke (VVD), Peters (GroenLinks), Van Raak (SP), Gill'ard (PvdA) en Thieme (PvdD).

Plv. leden: De Wit (SP), Van der Vlies (SGP), Bosma (PVV), Vermeij (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Omtzigt (CDA), Jules Kortenhorst (CDA), Roland Kortenhorst (CDA), Jasper van Dijk (SP), Ten Hoopen (CDA), Besselink (PvdA), Leerdam (PvdA), Arib (PvdA), Neppéus (VVD), Lempens (SP), Schermers (CDA), Griffith (VVD), Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie), Van der Ham (D66), Jonker (CDA), Van Beek (VVD), Halsema (GroenLinks),

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken² en de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit³ hebben op 4 juli 2007 overleg gevoerd met minister Cramer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en minister Koenders voor Ontwikkelings-samenwerking over:

- de brief van de minister van VROM van 1 mei 2007 over het eindrapport «Duurzame productie biomassa» (30 305, nr. 25);
- de brief van de minister van VROM van 29 juni 2007 over beleid voor duurzame productie van biomassa voor energie-doelinden (30 305, nr. 26). Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Spies** (CDA) vindt dat het voor zich spreekt dat in het streven naar verduurzaming van de energievoorziening in Nederland aandacht wordt geschonken aan de hele keten en dus ook aan de productie en het transport van biomassa. Die keten is kwetsbaar. Zij spreekt over de grootschalige houtkap, bedreiging van de voedselproductie, aantasting van de biodiversiteit en van de veenbossen in Indonesië die het gevolg zijn van de zogenaamde verduurzaming in de westerse wereld. Aan deze negatieve gevolgen moet hoe dan ook een einde komen. Dit neemt niet weg

Gesthuizen (SP), Samsom (PvdA) en Ouwehand (PvdD).

³ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), voorzitter, Atsma (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Jager (CDA), Ormel (CDA), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Neppéus (VVD), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Cramer (ChristenUnie), Koppejan (CDA),

Graus (PVV), Vermeij (PvdA), Zijlstra (VVD), Thieme (PvdD) en Polderman (SP).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Luijben (SP), Tang (PvdA), Boekstijn (VVD), Bilder (CDA), Biskop (CDA), Koşer Kaya (D66), Van Leeuwen (SP), Dezentjé Hamming (VVD), Eijsink (PvdA), Depla (PvdA), Van Baalen (VVD), Kant (SP), Blom (PvdA), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Van Heugten (CDA), Brinkman (PVV), Kuiken (PvdA), Ten Broeke (VVD), Ouwehand (PvdD) en Lempens (SP).

dat verantwoorde duurzame productie van biomassa sommige landen en kleine boeren ook kansen kan bieden.

Het Toetsingskader voor duurzame biomassa is een bruikbaar vertrekpunt. De criteria zijn echter te vrijblijvend, dit geldt met name voor de rapportageverplichtingen. Er zou meer controle moeten zijn en er moeten consequenties worden verbonden aan het onvoldoende nakomen van verplichtingen. Het onderdeel transport blijft onderbelicht. Zal de afstand tussen productie en gebruik meewegen in de criteria voor bijvoorbeeld de MEP-regeling of de bijmengingverplichting voor biobrandstoffen? Hoe kan worden bereikt dat iedereen zich bewust is van het toetsingskader en dat het wordt geïmplementeerd?

Mevrouw Spies steunt de keuze voor certificering en het uitvoeren van pilots, maar is van mening dat dit wel wat steviger kan worden neergezet. De criteria moeten het uitgangspunt vormen voor de nieuwe MEP-regeling en de verplichte bijmenging. Waarom worden er geen consequenties verbonden aan de inhoud van de rapportages? Waarom wordt er niet gesteld dat er geen sprake kan zijn van bijmenging of subsidie als niet overtuigend is aangetoond dat aan de criteria is voldaan? Waarom zou de concurrentie van het Nederlandse bedrijfsleven verslechteren door de invoering van een rapportageverplichting? Nederlandse bedrijven kunnen en willen waarschijnlijk eerder dan hun buitenlandse collega's voldoen aan verplichtingen en zullen eerder voordeel dan nadeel ondervinden van toepassing van de criteria. Hoe denkt de minister hierover? De kans op duurzame productie wordt groter naarmate de criteria stringenter worden toegepast, dat wil zeggen als in Nederland alleen nog duurzaam geproduceerde biobrandstoffen mogen worden toegepast en er alleen dan subsidie wordt verleend en meetelling in de bijmengverplichting is toegestaan.

Banken en investeringsmaatschappijen hebben indirect invloed op de mate waarin recht wordt gedaan aan de criteria. Worden zij hierbij betrokken? Worden zij aangesproken op de wijze waarop zij hun verantwoordelijkheid nemen? «Naming and shaming» kan in dit verband een effectief instrument zijn. Innovatieprogramma's moeten zo worden ingericht dat duurzaamheid een van de randvoorwaarden is.

De bijmenging zoals die is geregeld in de algemene maatregel van bestuur biobrandstoffen wegverkeer is in Nederland ruimhartiger dan in andere lidstaten. Nederland staat toe dat bio-ethanol niet alleen onder het hoge tarief, maar ook onder het lage tarief kan worden ingevoerd. Is het kabinet bereid te bevorderen dat bio-ethanol alleen nog maar onder het hoge importtarief kan worden geïmporteerd?

Alle goede bedoelingen van Nederland zijn mondiaal gezien natuurlijk marginaal. Daarom is internationale actie geboden. Hoe groot is de kans van slagen dat dit toetsingskader op Europees niveau wordt overgenomen? Zijn landen als de VS en China bereid om hierin mee te gaan? Hoe kan het proces van internationaal overleg en internationale samenwerking worden versneld? De Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) zal mogelijk dit jaar tot conclusies leiden. Is er een kans dat die uitkomsten in Bali worden overgenomen?

Waarom spreekt het kabinet nog over een maatschappelijke dialoog die zal uitmonden in een regeringspositie over non-trade concerns? In de motie-Atsma (Kamerstuk 21 501–52, nr. 223) is al uitgesproken dat die non-trade concerns moeten worden meegenomen in de WTO-onderhandelingen.

Hier mooi weer spelen en elders ellende veroorzaken is echt niet aan de orde, aldus mevrouw Spies. Nederland kan niet anders dan zo snel mogelijk de criteria invoeren.

De heer **Jansen** (SP) wijst erop dat de productie van biomassa vaak een kwestie is van leven en dood. In Colombia zijn al honderden burgers gedood zodat hun land kon worden gestolen voor de palmolieplantages.

Tijdens het debat Biobrandstoffen in het Zuiden van de Global Forest Coalition hebben meer dan 25 vertegenwoordigers van bewonersorganisaties uit bosgebieden verslag gedaan van hun ervaringen met de grootschalige plantage van biobrandstoffen en die zijn meer dan schokkend. De omzetting van lokale grond die tot nu toe werd gebruikt voor kleinschalige activiteiten door de lokale bevolking is niet alleen een enorme aanslag op de natuur, maar vernietigt ook de lokale economie. De opstelling van duurzaamheidscriteria voor de import van biobrandstoffen en biomassa is een sympathiek streven. Toch wezen de bewonersvertegenwoordigers deze strategie als legitimatie voor meer import unaniem van de hand. De criteria zien er op papier aardig uit, maar in de praktijk zal er op grote schaal worden geknoeid met certificaten. Er zijn ook geen criteria voor de sociale gevolgen, het vernietigen van de kennis van de lokale bevolking over natuurlijk bosbeheer en de culturele effecten van het vernietigen van gemeenschappen. Een van de sprekers in het debat noemde de duurzaamheidscriteria een smoesje van de VS en Europa om de productie van biobrandstoffen in hun landen te kunnen uitbreiden. Dit geeft aan hoe groot de wanhoop is onder de mensen die volgens de propaganda van de biomassaproductanten en hun westerse financiers zouden moeten profiteren van de welvaart die de plantages zouden brengen. De conclusie van het debat is dat als de Europese landen zo nodig willen doorgaan met de productie van «agro fuels», ze die in eigen huis moeten produceren.

De bewindslieden zouden zich deze kritiek van de direct betrokkenen ter harte moeten nemen. De heer Jansen pleit voor een moratorium op de import van biomassa en biobrandstof, zo mogelijk Europees maar als dit niet haalbaar is van Nederlandse zijde. Als dit op korte termijn niet mogelijk is doordat de WTO of de Europese Unie dwarsliggen, zou er in ieder geval een einde moeten komen aan de financiële stimulering van de import die het probleem alleen maar groter maakt. De oude MEP-regelende een flinke stimulans voor biobrandstoffen die voornamelijk geïmporteerd waren. In de nieuwe MEP-regeling mag dit niet meer voorkomen. Wellicht is de tweede generatie biobrandstoffen nog interessant, met name reststoffen. De import uit landen als Noorwegen en Rusland zal wel aan de criteria voldoen, maar op papier zal dit ook gelden voor de import uit ontwikkelingslanden. Die laatste kunnen dan niet geweigerd worden en daarom is het noodzakelijk om alle import te stoppen. De theorie van de duurzaamheidscriteria bestaat nog niet in de praktijk.

Als de regering bereid is om paal en perk te stellen aan de import van biomassa en biobrandstoffen in de nabije toekomst, kan zij verder gaan met haar pogingen om tot een sluitend Europees of zelfs mondiaal stelsel van duurzaamheidscriteria te komen. Nadat gebleken is dat dit stelsel ook echt effectief is en niet louter papier, kunnen in de toekomst de teugels worden gevierd. De heer Jansen is echter niet optimistisch over de korte termijn.

De heer **Van der Ham** (D66) staat wat ambivalent tegenover biomassa. Sinds in 2004 bleek dat de MEP-subsidies verkeerd werden ingezet, is dit onderwerp veelvuldig aan de orde gesteld in de Kamer. Biomassa is een middel om te komen tot een duurzame energievoorziening, maar het is niet hét middel en er kleven grote nadelen aan. Hoe heeft het kunnen gebeuren dat er pas zo laat aan de bel is getrokken? Is er geen mechanisme dat ervoor zorgt dat een van de ministeries nagaat welke effecten zo'n ontwikkeling kan hebben voor zijn beleidsterrein? Waarom werden de subsidies gewoon uitgekeerd ook al werd er gewaarschuwd voor de negatieve gevolgen van de productie van biomassa?

De minister schrijft dat zij op zoek zal gaan naar instrumenten om de duurzaamheidscriteria te implementeren. Aan welke instrumenten denkt zij dan? Welke acht zij meer of minder geschikt? Waarom kiest zij alleen voor vrijwillige instrumenten voor het bedrijfsleven? Kan zij die instru-

menten wel verplicht stellen voor de overheid? Zij wil duurzaamheids-criteria in een aantal pilotprojecten in de praktijk toetsen. Doelt zij hiermee op de opmerking in het toetsingsverslag dat tussen maart en juli 2007 in acht bedrijven experimenten worden uitgevoerd? Hoe staat het daarmee? Waar hebben die pilots plaatsgevonden? Wanneer worden de uitkomsten bekend?

De minister overweegt op termijn minimumeisen te stellen aan de duurzaamheid van de biomassa die wordt gebruikt voor de productie van biobrandstof en elektriciteit. Waarom is zij zo terughoudend? De heer Van der Ham dringt erop aan dat er minimumeisen worden gesteld en vraagt op welke termijn dit kan gebeuren.

In het rapport-Cramer wordt gesteld dat er meer onderzoek gewenst is naar indicatoren voor duurzaamheidscriteria. Zal minister Cramer ervoor zorgen dat dit onderzoek er komt en dat daar voldoende geld voor beschikbaar is?

Hij herinnert aan zijn oproep in het debat over duurzaam hout om enige wereldburgerlijke ongehoorzaamheid te betrachten, in die zin dat het kabinet de confrontatie met de WTO aangaat bijvoorbeeld in de vorm van een «proefproces». Het internationale debat moet op scherp worden gesteld en Nederland moet daartoe het voortouw nemen.

Hoe wordt de minister van LNV bij dit onderwerp betrokken? Zij zal in de komende jaren deelnemen aan de discussie over de toekomst van het Europese landbouwbeleid. Welke inzet kiest het kabinet in die discussie? De positie van de kleine boeren is zorgwekkend. Hun inzet is bepalend voor de lokale economie. Hoe kunnen zij worden gefaciliteerd? Hun positie ten opzichte van de grotere boeren en bedrijven is nadelig, bijvoorbeeld op het gebied van transport. Welke mogelijkheden ziet de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op dit terrein?

In het rapport Palmolie oliedom van Milieudefensie worden ingegaan op de misstanden bij de productie van palmolie zoals de arbeidsverhoudingen en de manier waarop het personeel wordt misbruikt. Hoe denken de bewindslieden over deze bevindingen? Kloppen de cijfers die in het rapport worden genoemd? Welke maatregelen kunnen zij nemen om hier iets aan te doen?

Mevrouw **Neppéus** (VVD) stelt vast dat het oorspronkelijke enthousiasme over biomassa aanzienlijk is getemperd door de schokkende verhalen over de productie in gebieden als Maleisië, Indonesië en Brazilië. In Nederland en andere Europese landen heeft die productie een beter inkomen opgeleverd voor de boeren, maar in derdewerldlanden wordt het bestaan van de kleine boeren juist bedreigd. Het adviesrapport van de commissie-Cramer geeft een goede aanzet voor criteria die kunnen bijdragen aan de productie van betere biobrandstoffen. Hoe kunnen die criteria verder worden geconcretiseerd? Hoe kan worden bereikt dat de criteria worden nageleefd? Hoe kan het gesprek hierover in andere landen worden aangegaan?

Wat is de uitkomst van de toepassing van het toetsingskader op de eerste generatie biobrandstoffen?

In de stukken wordt gesproken over een nauwe samenwerking met het VK. Mevrouw Neppéus is van mening dat er in Europees verband moet worden gezocht naar oplossingen en juist ook met de landen buiten de Europese Unie waar de productie plaatsvindt.

Zij gaat ervan uit dat het voornemen om pilots uit te voeren, betrekking heeft op pilots voor duurzaamheidscriteria in landen als Maleisië, maar vraagt of er ook projecten worden uitgevoerd in Nederland.

Heeft de paragraaf over transparantie betrekking op bedrijven die biomassa produceren of op bedrijven die biomassa als brandstof willen gebruiken?

Zij sluit zich aan bij de vragen over bio-ethanol.

De heer **Samsom** (PvdA) schetst het perspectief van de discussie over biomassa. Hij wijst er op dat er 600 petajoules aan duurzame energie nodig zijn om de energiedoelstelling van het kabinet te kunnen halen. Iets meer dan de helft daarvan zal uit biomassa moeten komen, dat wil zeggen zo'n 20 miljoen ton biomassa. In Nederland kan met veel moeite 8 miljoen ton bij elkaar worden geschraapt, maar dat is dus niet voldoende. Een grote meerderheid van de Kamer heeft de energiedoelstelling van het kabinet onderschreven en hij maakt er bezwaar tegen dat een deel ervan nu weer terugkrabbelt. Gemakkelijke oplossingen zijn er niet. Nederland moet alles op alles zetten om ervoor te zorgen dat de importen deugen, ook om een voortrekkersrol te kunnen vervullen in andere discussies. De opwindende productie van biomassa voor energievoorziening is compleet, maar de grootste destructie van oerwouden vindt plaats voor de productie van vlees. Dit probleem moet in dezelfde context worden gezien.

Hij had gehoopt dat de minister een ramkoers zou kiezen, maar zij schrijft dat er eigenlijk alleen kan worden teruggevallen op een rapportageverplichting. Is het afdoende om te rapporteren dat de biomassa afkomstig is uit het meest destructief gekapte midden van Kalimantan? Het beleid is toch gericht op de controle van de import op duurzaamheid en die moet zo goed en zo kwaad mogelijk worden uitgevoerd.

Daartoe moet een begin worden gemaakt met wat er nu al is, namelijk de RSPO die versneld kan worden ingezet als Nederland zich daar hard voor maakt. Dit is niet voldoende, want de RSPO is vooral gericht op de palmolieproductie voor voedsel, maar als er een CO₂-balans wordt toegevoegd aan de criteria, kunnen die ook worden toegepast op de productie voor energie. De heer Samsom noemt dit RSPO + 1. De RSPO heeft wel een belangrijk nadeel. Een bedrijf kan een RSPO-certificaat voor een plantage krijgen en tegelijkertijd elders volstrekt onverantwoord te werk gaan. Dit certificaat deugt niet en moet het worden ingetrokken. Hij noemt dit RSPO + 2. RSPO werkt met een basisjaar. Het accepteert de kap van het oerwoud voor 2005; als er daarna wordt gekapt is er sprake van onduurzaamheid. De commissie-Cramer legt de grens zelfs bij 2007. Hij pleit ervoor om dit basisjaar eerder te kiezen en noemt dit RSPO + 3.

Met dit certificaat moet er aan de slag worden gegaan, om te beginnen met de MEP-subsidie. Het staat Nederland vrij om daarvoor de criteria vast te stellen en het kan dus beslissen om alleen RSPO + 3 te subsidiëren. Bepaalde regio's kunnen daaraan voldoen, andere moeten worden uitgesloten. Driekwart van de biomassa die Nederland zou moeten importeren, kan komen uit gebieden waar zelfs de SP geen bezwaar tegen kan hebben. Dan is er nog zo'n 2 à 2,5 miljoen ton nodig. Daarvoor kan het budget worden gebruikt dat in het coalitieakkoord is uitgetrokken voor de productie van duurzame energie in ontwikkelingslanden. Ziet de minister een andere oplossing dan deze wel erg ouderwetse vorm van ontwikkelingssamenwerking?

Voor de bijmengverplichting gelden wel de regels van de Europese Unie en de WTO. Door de tweede generatie biobrandstoffen, in Nederland of elders geproduceerd, fiscaal te bevoordelen, wordt het voor de oliemaatschappijen aantrekkelijker om tweede generatie te kopen dan biobrandstoffen te importeren uit bijvoorbeeld Brazilië. De heer Samsom hoopt dat hiervoor een oplossing kan worden gevonden in het nieuwe belastingplan, want deze maatregelen moeten wel per 1 januari 2008 van kracht zijn.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) (mede namens de PvdD) zegt dat de ontwikkelingslanden op vele manieren het slachtoffer zijn van de klimaatcrisis. Ze zijn het slachtoffer van de uitstoot van broeikasgassen van de rijke industrielanden in de afgelopen decennia waardoor de aarde opwarmt en hun leefomgeving ingrijpend verandert. Ze zijn ook het slachtoffer van de jacht op biomassa van de rijke industrielanden in hun

poging om de energieproductie duurzamer te maken. Ook nu kunnen ze niet van die ontwikkeling profiteren.

De problematiek van biomassa is een van de scherpste voorbeelden in het debat over de vraag wat duurzame ontwikkeling is en zou moeten zijn. De manier waarop hiermee wordt omgegaan, toont aan hoe de verschillende elementen van duurzame ontwikkeling in het beleid worden opgenomen. Dit geldt voor de sociale leefomgeving en het milieu in de ontwikkelingslanden, maar ook voor het besef dat er maar een wereld is en dat het handelen van de een onvermijdelijk gevolgen heeft voor het handelen van de ander. Dit is bij uitstek een verdelingsvraagstuk dat vraagt om politieke keuzes.

De heer Duyvendak zegt dat hij alle voorstellen voor de productie en het gebruik van biomassa zal toetsen aan de uitgangspunten van zijn fractie voor duurzame ontwikkeling. Het eenvoudigste en scherpste punt is dat er geen sprake mag zijn van afwenteling van energieproblemen in de westerse wereld op mensen elders in de wereld. Dit leidt er onvermijdelijk toe dat de verwachtingen van het gebruik van biomassa in Nederland, in Europa en in de VS moeten worden getemperd.

Als het probleem van de duurzame energie niet met biomassa kan worden opgelost, moet natuurlijk worden nagedacht over de vraag hoe dit dan wel kan. Voor de komende 20 jaar lijkt die oplossing vooral energiebesparing te zijn. Dit vraagt om een hardere aanpak dan tot nu toe wordt voorzien. Een verandering van het consumptiepatroon moet leiden tot besparingen en voorkomen dat het gat tussen toenemende consumptie en beschikbare energiebronnen wordt gevuld met biomassa of kernenergie. Nederland zal met minder economische groei genoeg moeten nemen omwille van de beperkingen die de aarde oplegt aan het energieverbruik.

In het debat over de bouw van vier nieuwe kolencentrales is wel voorgesteld om ze voor de helft bij te stoken met biomassa. Voor die hoeveelheid biomassa moet jaarlijks twee derde deel van Nederland worden bebouwd. Dit toont nog eens duidelijk aan dat de grenzen in zicht zijn. Om een groter aandeel duurzame energie te bereiken, moet er zwaarder op windenergie worden ingezet. Dit kan via de route van het verplichte aandeel duurzaam. De elektriciteitsrekening wordt dan waarschijnlijk wel iets hoger.

De eisen die het kabinet stelt zijn onvoldoende. De rapportage die het zich voorstelt, maakt het mogelijk om met een onvoldoende over te gaan. Hij vindt dit onacceptabel. Eerst moet er worden voldaan aan duurzaamheidsdoelstellingen, directe zoals commissie-Cramer heeft geformuleerd, aangevuld met indirecte doelstellingen, dat wil zeggen de toetsing van het verdringen van voedselproductie e.d. Bovendien moet de CO₂-reductiedoelstelling ambitieuzer zijn. Als dit toetsingskader is vastgesteld en het is verifieerbaar en handhaafbaar, is het moment aangebroken om deze vorm van energieproductie als duurzaam aan te merken en mee te nemen in de energievoorziening in Nederland. Misschien levert dit minder op dan velen wensen, maar het is niet zo futuristisch als wel wordt verondersteld. In de buurlanden van Nederland gaat het al die kant op en Nederland wil veel minder dan die landen nu doen. De heer Duyvendak pleit ervoor dat Nederland dit beleid volgt met misschien nog een stapje er bovenop. Hij gaat ervan uit dat vergelijkbare maatregelen binnen anderhalf jaar kunnen worden ingevoerd. In de tussentijd trapt hij op de rem, want hij wil niet verantwoordelijk zijn voor wat er in Indonesië of Kalimantan of waar dan ook gebeurt.

Antwoord van de bewindslieden

De **minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** geeft een toelichting op de stappen die het kabinet wil zetten om op een duurzame wijze gebruik te kunnen maken van biomassa. Het gaat

daarbij uit van het Toetsingskader voor duurzaam geproduceerde biomassa.

De discussie over dit onderwerp heeft in de afgelopen twee jaar gelukkig een veel centralere plaats gekregen in de politiek, niet alleen in Nederland maar in de hele wereld. Dit probleem is breder en ouder dan wel wordt verondersteld. De oplossing moet worden gezocht in de wijze waarop in de westerse wereld gebruik wordt gemaakt van producten die in andere delen van de wereld op onduurzame wijze worden geteeld.

Dat het probleem is onderkend en dat er politiek ruime aandacht voor is, is een eerste stap op de goede weg, aldus de minister. Inmiddels is het bedrijfsleven er beducht voor om «foute» producten te gebruiken omdat het vreest voor «naming and shaming». Bovendien willen veel bedrijven graag meewerken aan initiatieven om duurzaamheidscriteria in de praktijk toe te passen.

De vraag is hoe dit alles kan worden vertaald in de praktijk. Er is gesproken over een moratorium, een wetenschappelijke en praktische inventarisatie en gesprekken met de betrokken landen waarna er voorstellen worden gedaan voor het gebruik van biomassa. De minister vreest dat dit geen haalbare zaak is. Voordat er iets zal veranderen, moet duidelijk zijn dat het anders kan. Daarom moeten er pilots worden opgezet en internationale initiatieven worden genomen die aantonen dat de productie van biomassa met het gebruik van duurzaamheidscriteria duurzaam kan worden.

Ontwikkelingslanden kunnen ook baat hebben bij de productie van biomassa. Tijdens het debat van de Global Forest Coalition werd er vooral in negatieve termen gesproken. Het kabinet wil ervoor zorgen dat juist de kleine boeren baat hebben bij de productie en dat de lokale economie ervan kan profiteren. De import moet sociaal, economisch en ecologisch verantwoord zijn. De duurzaamheidscriteria zijn hierop gericht.

In de berekening van de CO₂-balans is rekening gehouden met het transport. De CO₂-uitstoot als gevolg van transporten per schip hebben weinig invloed op die balans. Natuurlijk kan er ook een principiële beslissing worden genomen over de herkomst van biomassa en biobrandstoffen in relatie tot het transport, maar dit komt niet terug in de criteria. Als een product voldoet aan de criteria, kan het worden gebruikt.

Het verschil tussen de eerste en tweede generatie biobrandstoffen is groot en dit geldt met name voor de broeikasgasbalans. In de loop van de komende jaren zullen de normstelling en de balans worden opgetrokken. Palmolie en ethanol voldoen aan het criterium voor de CO₂-balans. Hoe hoger de balans, hoe beter de brandstof want die levert meer CO₂-rendement op. De huidige biobrandstoffen zijn over het algemeen van de eerste generatie. De lat is nu nog niet zo hoog gelegd dat bijvoorbeeld koolzaad niet aan de eisen zal voldoen. Palmolie en bijvoorbeeld biomassa uit veenbossen voldoen niet aan de eisen, maar dan op grond van een ander criterium.

Er wordt gekozen voor een rapportageverplichting, omdat er nog geen indicatoren zijn op grond waarvan precieze minimumeisen kunnen worden geformuleerd. Zodra die indicatoren beschikbaar zijn, wordt de rapportageverplichting vervangen door minimumeisen.

De RSPO hanteert geen CO₂-balans, maar die balans is wel in de duurzaamheidscriteria opgenomen. De minister vindt het vanzelfsprekend dat de analyses per plantage en per stroom worden gemaakt en niet worden gebaseerd op het geheel. De indirecte effecten zijn op plantageniveau moeilijk in kaart te brengen. Daarom is het belang van macro-effecten onderkend. In de samenwerking met de ontwikkelingslanden kunnen twee routes worden onderscheiden. De route via de producent die de indirecte effecten niet kan meenemen anders dan via de rapportageverplichting, en de route via de overheden die moeten zorgen voor landgebruikplanning en monitoring om indirecte effecten te voorkomen. Formeel is het niet mogelijk om een basisjaar met terugwerkende kracht

vast te stellen. De keuze voor het jaar 2007 is dus ingegeven door praktische redenen.

Bij het opstellen van de criteria zijn verschillende maatschappelijke organisaties betrokken, van ngo's tot bedrijfsleven. Niet alle ngo's staan achter de criteria. Ze hebben geen bezwaar tegen de criteria op zich, maar wel tegen de route die nu wordt gevolgd, dat wil zeggen tegen de overgangstermijn waarin nog niet alles goed is uitgewerkt. Sommige pleiten voor een moratorium. Ook de banken waren nauw betrokken bij de opstelling van de criteria; ze worden ook bij de uitvoering betrokken.

Met de ontwikkeling van een certificeringssysteem is ongeveer vijf jaar gemoeid. Zo lang dit systeem nog niet volledig is uitgewerkt, kan er geen wettelijke regeling worden getroffen. Een wettelijke regeling vraagt immers om handhaving en handhaving is pas mogelijk als er een certificeringssysteem is. De certificering in België heeft vooral betrekking op de CO₂-balans. Het kader voor certificering aan de hand van zes criteria dat Nederland voorstaat, is uniek. Het kabinet zal niet wachten op een sluitend systeem; het zal in de tussentijd een aantal stappen zetten. De minister verwijst naar de pilots die op stapel staan.

De rapportageverplichting die in 2008 wordt ingevoerd, zal ertoe bijdragen dat de import van biomassa door bedrijven inzichtelijk wordt. Dat ze de mogelijkheid hebben om «onbekend» in te vullen, is onbevredigend maar onvermijdelijk. Zo lang er nog geen sluitende certificering en geen waterdicht controlesysteem bestaan, kan niet wettelijk worden voorgeschreven dat de bedrijven zich daaraan moeten houden. Zodra de CO₂-balans is uitgewerkt, wordt die in de criteria omgezet. Daarna kan dit criterium bijvoorbeeld worden opgenomen in de MEP-regeling en kan er dus al worden gestuurd in de richting van een betere CO₂-balans. Voor de criteria die nu zijn opgesteld, bestaan nog geen waterdichte rapportagesystemen. Eerst moet er in de praktijk samen met de producenten voor worden gezorgd dat de criteria praktisch uitvoerbaar zijn. Zodra een of meerdere criteria scherp omlind zijn, wordt er onmiddellijk een begin gemaakt met de controle. De rapportageverplichting is de aanzet tot een proces dat ertoe moet leiden dat bedrijven in de toekomst specifiek rapporteren op alle genoemde thema's. Ze moeten daar ervaring mee opdoen en transparantie betrachten voor zover ze daartoe in staan zijn. Als ze dat niet doen, zullen de ngo's er als de kippen bij zijn om daarop te wijzen.

De nieuwe MEP-regeling krijgt als titel Stimulering duurzame energie. In dit kader wordt jaarlijks bij ministeriële regeling een aantal subsidiabele categorieën vastgesteld die moeten voldoen aan een aantal duurzaamheidscriteria. Dit betekent dat er ook categorieën brandstoffen kunnen worden uitgesloten. Of en hoe dit gebeurt, is nog een punt van discussie. De toetsing in het kader van de MEP-regeling is niet vrijblijvend. Wat er kan worden gerapporteerd, moet worden gerapporteerd. De gegevens van in Europa geproduceerde biomassa zijn over het algemeen bekend en kunnen ook veel gemakkelijker worden gecontroleerd. Dit geldt nog niet voor de CO₂-balans, omdat de rekenmethodiek nog niet klaar is. Pas als de controle waterdicht is, kunnen er juridische instrumenten worden ingezet om nee te verkopen.

Zodra de criteria zijn vastgesteld, kunnen er minimumeisen worden opgenomen in de MEP-regeling en de richtlijnen voor biobrandstoffen. Dan zijn er ook mogelijkheden om de naleving juridisch af te dwingen. Er zijn innovatieprogramma's opgesteld voor de ontwikkeling van indicatoren en van de tweede generatie biobrandstoffen. Verder wordt er een casus opgezet waarin gecertificeerde stromen in zekere zin worden bevoordeeld om vast te stellen hoe de WTO daarop reageert. Het instrument van de CO₂-balans zal worden gebruikt voor differentiatie in eerste en tweede generatie. Dit kan zowel via de fiscale weg als via de MEP-route.

De **minister voor Ontwikkelingssamenwerking** zegt dat de wijze waarop de duurzame productie van biomassa voor energiedoeleinden in Nederland en Europa wordt aangepakt, van cruciaal belang is voor ontwikkelingslanden en de mensen in die landen. Hij waarschuwt ervoor dat de ontwikkelingslanden niet over een kam mogen worden geschoren. De productie van biomassa levert inderdaad grote risico's op voor bepaalde ontwikkelingslanden en groepen mensen in die landen, maar het beeld dat nu wordt geschetst, is onjuist. Nu er in sommige Afrikaanse landen democratisch wordt besloten tot dit soort economische activiteiten, mag die ontwikkeling niet via een neo-protectionistische politiek van de westerse landen worden geremd. In Mozambique heeft het parlement in samenspraak met de organisaties van boeren besloten om in een aantal provincies over te gaan tot de productie van biomassa. In een pilot van ontwikkelingssamenwerking samen met het ministerie van VROM wordt nagegaan hoe dit proces kan worden gecombineerd met het implementeren van duurzaamheidscriteria. Ook in Mali, een belangrijke ontwikkelingspartner van Nederland, zullen pilots worden uitgezet om de criteria vorm te geven. De ambities van de Malinese overheid zijn gericht op de productie van biobrandstoffen voor de eigen energievoorziening vooral door de aanplant van *Jatropha*.

De beslissing om de zaken maar op hun beloop te laten, levert ook een risico op. De reactie van overheden, bedrijfsleven, ngo's en de actieve diplomatie in het kader van IMF, Wereldbank en Europese Unie op nieuwe economische ontwikkelingen moet zodanig zijn dat er op sociaal en ecologische aanvaardbare wijze zal worden gewerkt.

Uit de pilots moet blijken wat de consequenties zijn van de productie van biomassa. De toegang tot land kan een groot probleem zijn. Verder kunnen de prijzen van bepaalde producten, ook van voedsel, stijgen. Kleine boeren moeten worden gestimuleerd om een rol op zich te nemen, want in veel landen is er nog geen sprake van grote plantages. In het kader van de ontwikkelingssamenwerking wordt ernaar gestreefd om in Indonesië, Congo en het Amazonegebied tot grootschalige bosbescherming te komen. Overigens kan die kaalslag maar voor een deel worden toegeschreven aan de productie van biomassa, want ook de productie van vlees en andere producten draagt hieraan bij. De ontwikkelingslanden die zowel olie als voedsel importeren, lopen het risico van een schaarbeweging als de voedselprijzen stijgen.

Het is belangrijk om tijd te winnen om zodoende op deze ontwikkelingen te kunnen inspelen. Het Akkoord van Schokland dat is gericht op een certificeringssysteem voor biomassa, is ondertekend door een groot aantal bedrijven, ngo's en kenniscentra.

Het kabinet heeft extra geld beschikbaar gesteld voor de aanpak van dit probleem. Dit wordt onder andere gebruikt voor een missie naar Mozambique waar met de overheid wordt gesproken over de mogelijkheden van duurzame productie. Verder wordt het onderwerp duurzaamheidscriteria waar mogelijk ingebracht bij de Wereldbank en het IMF en bij de besprekingen over projecten die door internationale organisaties worden gefinancierd. Op dit terrein wordt nauw samengewerkt met het VK. Er zal een aantal proefprojecten met derde landen worden uitgevoerd en daar worden alle stakeholders bij betrokken. Dit onderwerp moet steeds vooraan staan bij de selectie van projecten. Veel ontwikkelingslanden hebben behoefte aan kennis en kunde om een zeker tegenwicht te bieden en de kleine boeren in staat te stellen te profiteren van de productie. De import van biomassa voor duurzame energie uit Indonesië bestaat vooral uit palmolie. Er wordt geprobeerd om daar zo spoedig mogelijk pilots uit te zetten. Verder wordt er gesproken met het DAC en met Brazilië en Maleisië. De inzet is gericht op het versterken van de positieve ontwikkelingen. Desgevraagd merkt de minister op dat er in Brazilië geen sprake is van de ondersteuning van projecten door ontwikkelingssamenwerking,

maar van samenwerking. Het land heeft gevraagd om een trilaterale samenwerking tussen Brazilië, Nederland en Afrika.

De monitoring moet vooral gericht zijn op de volgende thema's: concurrentie met voeding, indirecte druk op biodiversiteit en bijdrage aan de lokale welvaart. Het is goed dat Nederland daarmee begint en dat wordt geprobeerd andere landen erbij te betrekken. Omdat niet goed is vast te stellen in hoeverre er sprake zal zijn van voedselverdringing, wordt door middel van pilots geprobeerd dit risico sneller in beeld te brengen. Het is goed om de marges van de WTO-regels op te zoeken, maar dat is nog iets anders dan ze overtreden. De minister herhaalt dat er moet worden gewaakt voor een neo-protectionisme dat eerder wordt ingegeven door de bescherming van de belangen in Europa dan door de kansen voor producenten in andere landen. Niemand is gebaat bij dure biomassa die uit CO₂-perspectief ook nog eens inefficiënt is. Er moet dus aandacht worden besteed aan handelsverstoringe subsidies en hoge invoerrechten voor biomassa. Als handelsmaatregelen stuiten op bepalingen van de WTO en de EU, moet worden gezien of ze alsnog door de uitzonderingsgronden gerechtvaardigd kunnen worden. In het kader van de CO₂-balans lijkt wel veel mogelijk, doordat de WTO-conformiteit op dit punt waarschijnlijk een laag risicoprofiel heeft.

Een confrontatie met de WTO kan negatieve gevolgen hebben voor de producenten in ontwikkelingslanden. Dit is afhankelijk van de manier waarop er te werk wordt gegaan en van het precedent dat mogelijk wordt geschapen. De minister zegt dat hij geen enkele mogelijkheid uitsluit en dat er ook geen verschil van mening kan bestaan over de doelstellingen van het beleid met betrekking tot duurzaamheid. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een specifieke studie uitgevoerd naar de risicoprofielen, maar dan altijd gekoppeld aan duurzaamheid en ontwikkelingsbelangen. Het woord risicoprofiel zegt al dat de marges worden opgezocht. Het eindoordeel over de WTO-conformiteit hangt af van de verdere uitwerking en toepassing in de praktijk. Maatregelen met een laag risicoprofiel zijn als eerste aan de orde, bijvoorbeeld de koppeling met de CO₂-balans en de koolstofreservoirs.

In de DOA-ronde worden de non-trade concerns aan de orde gesteld in de context van de landbouwonderhandelingen. Vrijwel alle ontwikkelingslanden verzetten zich tegen protectionistisch misbruik en dus ook tegen deze discussie. Het kabinet is van mening dat de non-trade concerns op de agenda voor een nieuwe ronde moeten komen.

Nederland en de meeste EU-lidstaten tellen de zogenaamde gedenatureerde bio-ethanol die door chemische toevoegingen ongeschikt is gemaakt voor menselijke consumptie, mee onder de bijmengverplichting voor biobrandstoffen. Voor deze soort bio-ethanol geldt in de EU een invoerrecht van 23% en voor normale bio-ethanol van 43%. Het WTO-voorschrift inzake bijmengverplichtingen staat een onderscheid niet toe, juist om het misbruik van handelsbescherming te voorkomen.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Spies** (CDA) vindt het onbevredigend dat er een rapportageverplichting wordt ingevoerd die weinig om het lijf heeft. Als een bedrijf op vragen over de zes criteria antwoordt «onbekend» en een album vol fraaie foto's inlevert, komt het dan in aanmerking voor een MEP-situatie? Wat is de meerwaarde van een rapportage zonder inhoudelijke verlichtingen en zonder enige consequenties? Zij pleit ervoor dat de uitvoering van de rapportageverplichting en de richtlijn voor bijmenging gelijke tred houdt met de invulling van de criteria.

Zij vraagt of de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een nadere toelichting wil geven op de opmerking dat het juridisch niet houdbaar is om een van de twee bio-ethanolstromen uit te zonderen van onze import.

De **minister** zegt dit toe.

De heer **Jansen** (SP) deelt de zorgen van mevrouw Spies. Hij onderschrijft de doelstelling dat ontwikkelingsprojecten worden gericht op de kleine boer en lokale productie, maar intussen wordt er steeds meer land onttrokken aan de lokale economie voor export naar Europa en de VS. Wil het kabinet zich ervoor inzetten om hier een einde aan te maken?

De heer **Van der Ham** (D66) vraagt minister Cramer waarom het kabinet niet eerder heeft geconstateerd dat er moest worden ingegrepen in de uitvoering van de MEP.

Hij vreest dat er vooruitlopend op de strengere regelgeving voorraden worden aangelegd van niet duurzaam geproduceerde biomassa. Wat doet de minister daaraan?

Mevrouw **Neppéus** (VVD) vindt het antwoord op de vragen naar de rapportageverplichting en de certificering te vaag.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft een interessant inzicht gegeven in landen die wel meewerken en waar projecten worden opgezet. Welke landen werken helemaal niet mee?

De heer **Samsom** (PvdA) stelt dat er een groot verschil is tussen de opvattingen van de minister over de toepassing van de criteria en zijn standpunt. Hij gaat ervan uit dat het duidelijk is welke criteria kunnen worden opgenomen in de MEP-regeling. Hij zal die in een motie verwoorden.

De **minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** wijst erop dat de minister van Economische Zaken verantwoordelijk is voor de uitwerking van de MEP-regeling. Zij zegt toe dat zij de opmerkingen van de leden aan haar collega zal overbrengen. Zij herhaalt dat juridisch afdwingbare instrumenten afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van een goed controleerbaar systeem.

De Kamer heeft destijds vragen gesteld over de MEP-regeling. In discussie die daarop volgde, is vastgesteld dat er duurzaamheidscriteria moesten worden opgesteld. De criteria zijn inmiddels beschikbaar en onomstreden. De vraag is nu hoe ze zo snel mogelijk waterdicht en controleerbaar kunnen worden toegepast.

De **minister voor Ontwikkelingssamenwerking** hoopt dat dit overleg heeft aangetoond dat Nederland in internationaal verband voorop loopt met dit beleid.

Het is waar dat ontwikkelingssamenwerking zich richt op armoedebestrijding en de positie van de kleine boeren, maar het programma van pilots is ook gericht op de problematiek van de grootschalige productie. Zo zet Mozambique in op een grootschalig export en het zoekt daarbij hulp. In samenwerking met het bedrijfsleven en ngo's wordt geprobeerd om dit zo snel mogelijk vorm te geven.

Het kabinet heeft besloten om meer geld uit te trekken voor dit beleid. Hij wijst erop dat hij samen met minister Cramer dit onderdeel van beleid heeft vormgegeven. Het zal in de memorie van toelichting nader worden uitgewerkt.

Toezegging

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking zal de Kamer het onderzoek naar non-trade concerns doen toekomen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Koopmans

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Ormel

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Schreijer-Pierik

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Van der Leeden