

Vergaderjaar 2007–2008

30 305

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

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2007

Op 29 juni jl. heb ik u een brief gestuurd over het beleid voor de duurzame productie van biomassa voor energiedoeleinden (Kamerstukken II, 2006/07, 30 305 en 30 800 XI, nr. 26). Op 4 juli jl. is deze brief besproken in een Algemeen Overleg (30 305, nr. 33) met uw Vaste Commissie van VROM. Op 5 juli jl. vond hierover een Voortgezet Algemeen Overleg (VAO) (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 90, blz. 5130–5132) plaats. Naar aanleiding van deze overleggen heeft uw Kamer een motie aangenomen over de stimulering van duurzame energie (Kamerstukken II, 2006/07, 30 305, nr. 30).

De motie verzoekt de regering om bij de stimulering van duurzame energie de volgende voorwaarden op te nemen:

- Voor palmolieproductie: indien beschikbaar RSPO¹-certificering, aangevuld met de eis dat de besparing van broeikasgasemissies 50% bedraagt.
- Voor overige biomassaproducten: minimaal voldoen aan de criteria voor duurzame productie van biomassa, waarbij de conversiedatum voor landconversie op 2005 wordt gezet.

Mede namens de minister en staatssecretaris van Economische Zaken, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit informeer ik u thans over de uitvoering van de motie.

Ik ben het eens met de intentie van de motie om duurzaamheidsvoorwaarden te stellen aan het gebruik van biomassa voor energiedoeleinden. Het eindbeeld waar ik naar streef is dat de productie van die biomassa voldoet aan duurzaamheidscriteria. Dit niet alleen in Nederland, maar Europees of zo mogelijk mondiaal. Daarbij speelt een rol dat Nederland en Europa bij hogere aandelen van biomassa in de energiemix aangewezen zijn op import. Daardoor hebben zij belang bij een goed functionerende wereldmarkt voor kostenefficiënte en duurzaam geproduceerde biomassa voor energiedoeleinden. Ik maak mij er sterk voor dat duurzaamheidscriteria zo veel mogelijk worden gebaseerd op mondiale standaarden en

¹ Roundtable for Sustainable Palm Oil.

een wijze van certificering die ook voor productielanden uitvoerbaar is en die op WTO- en EU-conforme wijze worden geïnstrumenteerd.

Directe uitvoering van de motie kent een aantal technische en juridische belemmeringen. Daarnaast heb ik verwezen in mijn eerste reactie op de motie (Handelingen II, 2006/07, nr. 90 p. 5132). Ik zal daar nu uitvoeriger op ingaan.

De technische belemmeringen bestaan eruit dat nog niet aan de vereisten van meetbaarheid en verifieerbaarheid voldaan is om minimum duurzaamheidsvoorwaarden aan biomassa voor energiedoeleinden te kunnen stellen. Voor de verifieerbaarheid is het nodig in de praktijk functionerende certificeringssystemen te hebben. Ik ben mij er van bewust dat de motie ook uitgaat van de *beschikbaarheid* van RSPO-certificering voor palmolie. Deze situatie is thans nog niet in voldoende mate aan de orde. Hoewel de RSPO-certificering ver gevorderd is, verwacht ik dat pas vanaf twee jaar na nu sprake zal zijn van een bredere beschikbaarheid van gecertificeerde palmolie. Voor het stellen van een minimum CO₂-eis is het van belang dat eerst het betreffende berekeningsinstrument (de CO₂-tool) geïntroduceerd wordt en voldoende robuust is om daadwerkelijk sturing te kunnen geven. Ook deze situatie is nog niet aan de orde.

In juridisch opzicht geldt dat de implementatie van duurzaamheid, in het scala van beschikbare beleidsinstrumenten, EU- en WTO-conformiteit vereist. Maatgevend daarvoor is de vorm van instrumentatie: hoe meer bindend en verplichtend de instrumentatie, hoe kritischer WTO- en EU-vereisten zijn. Zo biedt een subsidieregeling als de – toekomstige – Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE) in beginsel meer ruimte dan bijvoorbeeld een wettelijke verplichting om een bepaald aandeel biobrandstoffen voor de verkeerssector op de markt te brengen. Een meer bindend en verplichtend beleidsinstrument zal eerder geaccepteerd worden indien deze niet discrimineert naar één bepaalde grondstof. Voor een meer bindende beleidsinstrument betekent dit zeker dat een gekozen lijn voor palmolie voor energiedoeleinden ook voor andere biomassa (suikerriet, koolzaad etc.) voor energiedoeleinden moet gelden. Van belang daarbij is dat gelijke en concurrerende producten van binnenlandse en buitenlandse oorsprong gelijk worden behandeld en het voor buitenlandse producenten niet moeilijker is dan voor binnenlandse producenten om aan de eis te kunnen voldoen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een voorwaarde en datum voor landconversie. Daarbij komt dat een dergelijke voorwaarde ingrijpende gevolgen voor exporterende landen kan hebben die landinrichting als een essentieel onderdeel beschouwen van hun soevereiniteit.

Biobrandstoffen voor de verkeerssector

Het bovenstaande betekent dat bij de stimulering van biobrandstoffen voor de verkeerssector nader bezien moet worden hoe het WTO- en EU-recht zich verhouden tot het stellen van verplichte minimum duurzaamheidseisen. In het regeringsstandpunt inzake handel en zogeheten non-trade concerns (NTC's), dat u begin 2008 kunt verwachten, zullen de mogelijkheden van het bevorderen van duurzaamheid via handel en handelsmaatregelen uiteengezet worden. Daarbij zal specifiek ingegaan worden op de biobrandstoffen voor de verkeerssector. Op 4 en 5 september jl. zijn u al onderzoeksrapporten toegestuurd over de mogelijkheden en beperkingen van beleidsmaatregelen ten behoeve van de NTC's en de WTO/EG-rechtelijke toetsing van duurzaamheidscriteria (Kamerstukken II, 2006/07, 25 074, nr. 148 en 30 305, nr. 34). In de begeleidende brieven wordt al verwezen naar het komende regeringsstandpunt inzake de NTC's. Daarnaast is het kabinet een dialoog aangegaan met

productielanden en multilaterale organisaties, om de duurzaamheid verder te brengen. Deze dialoog is essentieel om draagvlak en steun te krijgen in productielanden, zoals Brazilië, Maleisië en Indonesië, die tevens spraakmakend zijn in de WTO. Ook andere WTO-leden hebben belang bij een goed functionerende wereldmarkt voor duurzaam geproduceerde biobrandstoffen. Daarnaast zal ik activiteiten in WTO-kader op dit onderwerp bepleiten en mij ervoor inzetten dat de Europese Commissie dit onderwerp agendeert in het Comité voor handel en milieu van de WTO, waarbij het gaat om de ontwikkeling van en toepassing in standaarden, regelgeving en certificatie.

Ik heb vernomen dat Duitsland, en mogelijk het VK, zich bezinnen op het vaststellen van wettelijk verankerde minimumeisen voor biobrandstoffen voor de verkeerssector. Ook deze landen bezien in hoeverre dit past binnen WTO-regels. In Nederland gebeurt dat, zoals aangegeven, in het kader van het regeringsstandpunt inzake de NTC's. In Europees kader zullen terzake ervaringen worden uitgewisseld.

Voor de biobrandstoffen voor de verkeerssector zijn verder de Europese ontwikkelingen van groot belang. De Europese Raad heeft in maart 2007 besloten in te zetten op een aandeel biobrandstoffen voor de verkeerssector van 10 procent in 2020. Dit onder voorwaarde van met name duurzaamheid. Eind dit jaar kunnen terzake voorstellen van de Europese Commissie verwacht worden, waarvan ook duurzaamheid deel zal uitmaken. In dat verband moet in ieder geval worden voorkomen dat binnen Europa een lappendeken aan eisen en standaarden ontstaat. Dit temeer daar de betreffende brandstoffen binnen de interne EU-markt en over de Europese grenzen verhandeld worden.

Relevant is voorts dat met het VK, Duitsland en de Europese Commissie een onderlinge afstemming plaatsvindt, om zoveel mogelijk ervaring op te doen ten behoeve van toekomstige Europese standaarden en/of regelgeving. Ik voeg daaraan toe dat het mijn inzet is om het systeem zodanig op te zetten dat CO₂ efficiënter presterende biomassa ook hoger beloond wordt. Nader bezien moet worden welke mix van instrumenten het meest geschikt en efficiënt is om de doelen te bereiken. Ook voor de EU is WTO-conformiteit van te kiezen beleidsmaatregelen echter noodzakelijk. Het regeringsstandpunt inzake de NTC zal gedeeld worden met de Europese Commissie en andere lidstaten.

Biomassa voor elektriciteitsopwekking

Ik deel de zorg die uit de motie spreekt over de duurzame productie van palmolie voor energiedoelinden. Mijns inziens is daarbij de grootste zorg dat tropische bossen of veenbossen verloren gaan door onduurzame productie. Het kabinet is doende voor palmolie en andere biomassa die gebruikt wordt bij elektriciteitsopwekking afspraken te maken met betrokken Nederlandse bedrijven over het hanteren van RSPO of een daarmee vergelijkbaar certificeringssysteem. Dit kan betekenen dat de eerste twee jaar waarschijnlijk slechts een beperkte hoeveelheid palmolie voor elektriciteitsproductie gebruikt kan worden, omdat de RSPO-certificatie nog niet tot wasdom is gekomen. De minister van Economische Zaken verwacht dat, zelfs bij het hanteren van duurzaamheidsvoorwaarden, de doelen voor hernieuwbare elektriciteit voor 2010 gehaald kunnen worden. Zij bereidt thans de opvolger van de MEP voor, de SDE. Vanwege de eerder vermelde zorg met betrekking tot tropische bossen en veenbossen wordt er daarbij voor gekozen om voorlopig palmolie uit te sluiten, in afwachting van RSPO-gecertificeerde palmolie. Ik ben al ingegaan op de CO₂-tool, waarbij ik heb aangegeven dat deze thans nog niet voldoende robuust is om daadwerkelijk sturing te kunnen geven. Dit betekent dat er nog geen adequate CO₂-voorwaarde gesteld kan

worden. In het kader van RSPO geldt een uiterste landconversiedatum van eind november 2005. Dit betekent dat voor palmolie op dit punt voldaan wordt aan de motie.

Tussentijdse ontwikkelingen

Hoewel ik voor alle biomassa voor energietoepassing graag duurzaamheidsvoorwaarden in beleidsinstrumenten zou willen verankeren, moet ik uit het bovenstaande concluderen dat er een aantal belemmeringen is, dat een onmiddellijke implementatie over de volle breedte van de biobrandstoffen in de weg staat. De implementatie van duurzaamheid staat niet stil. Een eerste stap die wordt gezet is dat er een rapportage verplicht wordt voor betrokken bedrijven over de duurzaamheid van biomassa voor energiedoeleinden. Een handboek over de wijze waarop, en hoe bedrijven kunnen rapporteren is nagenoeg afgerond, en wordt in de praktijk getoetst. De bedrijven en NGO's zijn betrokken bij de voorbereidingen van dit systeem van duurzaamheidsrapportages. Aan de rapportageplicht wordt gekoppeld een jaarlijkse publicatie van de geaggregeerde gegevens van individuele bedrijven. Met deze rapportages zullen we meer inzicht krijgen in hoe de situatie in Nederland is met betrekking tot de duurzaamheid van biomassa voor energietoepassingen. Ik richt mij erop de regeling uiterlijk per 1 januari 2009 in werking te hebben.

Ik ben in overleg met bedrijven en NGO's om op vrijwillige basis certificeringssystemen tot stand te brengen. Hoewel certificering een zaak voor en door het bedrijfsleven is, zal mijnerzijds worden ingezet op de stimulering van internationale duurzaamheidsstandaarden en certificatieprocedures. Bedrijven en NGO's trachten samen met buitenlandse leveranciers afspraken te maken over de certificering. De overheid zet voorts met betrokkenheid van stakeholders proefprojecten op in een aantal productielanden. Ik verwijs voorts naar het Akkoord van Schokland, op basis waarvan een consortium zich actief gaat inzetten voor de verduurzaming van biomassa voor energie- en materiaalvoorziening. Daarbij wordt ondermeer gebruikgemaakt van al in ontwikkeling zijnde certificatie en de ontwikkeling van nieuwe certificatiesystemen. Inmiddels is een start gemaakt met het overleg met landen waar biomassa voor energietoepassingen wordt geproduceerd. Dit overleg moet leiden tot samenwerking met die landen om de duurzaamheid verder te brengen.

Conclusie

Ik concludeer dat de implementatie van de duurzaamheidscriteria via de weg van geleidelijkheid moet plaatsvinden en vooral op Europees en mondiaal niveau speelt. Daarbij moeten we gaandeweg meer kennis opdoen en vertalen in beleid en beleidsinstrumenten. Ik ben er vast van overtuigd dat Nederland en Europa in de mondiale markt van biomassa voor energietoepassingen actief moeten zijn en dat het effectief is om vanuit deze positie de markt in positieve zin te beïnvloeden. Nederland zal daarbij binnen en buiten Europa een actieve rol blijven vervullen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer