

Vergaderjaar 2009–2010

30 196

**Duurzame ontwikkeling en beleid**

Nr. 102

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-  
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN LANDBOUW,  
NATUUR EN VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2010

Op 5 november 2009 bracht de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (CDB) een advies uit aan de regering betreffende indirecte veranderingen van landgebruik (*Indirect Land Use Change* – hierna: ILUC) door productie van biobrandstoffen voor vervoer en vloeibare biomassa die wordt ingezet voor andere energiedoelinden dan vervoer<sup>1</sup>.

Met deze brief doen wij uw Kamer, mede namens de minister van Economische Zaken, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Verkeer en Waterstaat, onze reactie toekomen op het uitgebrachte advies.

Bij de vorming van onze reactie wordt uitgegaan van de tekst die in de Richtlijnen Hernieuwbare Energie (2009/28/EG) en Brandstofkwaliteit (2009/30/EG) over ILUC is vastgelegd. Een andere bouwsteen is de reactie die Nederland afgelopen juli naar de Commissie zond in het kader van een pre-consultatieronde, waarin Nederland pleitte voor invoering van een ILUC-factor. Hierbij heeft Nederland de Commissie opgeroepen hier een wetenschappelijk verantwoorde en praktisch uitvoerbare invulling aan te geven. Per brief van 29 juni 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 30 196, nr. 70) heeft de minister van VROM de Kamer over deze pre-consultatie geïnformeerd.

De Europese Commissie heeft aangekondigd dat in het voorjaar van 2010 een formele consultatie zal starten. Daarbij zal het Nederlandse standpunt worden ingebracht. Uitgangspunt voor Nederland is hierbij dat bindende maatregelen om ILUC te minimaliseren uitsluitend geharmoniseerd in EU-verband genomen dienen te worden.

In deze brief wordt de basis gelegd voor het dan in te nemen standpunt over de vraag hoe met ILUC om te gaan in het kader van de Richtlijn hernieuwbare energie en de Brandstofkwaliteitsrichtlijn.

<sup>1</sup> Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa – Maak landbouw deel van de oplossing! Advies over Indirect Land Use Change (ILUC). Zie [www.corbey.nl](http://www.corbey.nl).

## Visie op indirecte veranderingen van landgebruik

Indirecte veranderingen van landgebruik door biobrandstofproductie zijn veranderingen die optreden als gevolg van het extra landgebruik voor biobrandstofproductie en die leiden tot ingebruikname van andere gebieden voor landbouw. ILUC kan leiden tot additionele broeikasgas-emissies en aantasting van biodiversiteit.

ILUC is niet slechts gerelateerd aan productie van biobrandstoffen en vloeibare biomassa – alle (nieuwe) vormen van landgebruik voor productie van landbouwgewassen, urbanisatie en in mindere mate zelfs fossiele brandstofproductie leiden tot veranderingen van landgebruik. Alle *indirecte* veranderingen van landgebruik door biobrandstofproductie zijn dan ook in feite *directe* veranderingen van andere vormen van landgebruik, zoals voedsel- of veevoederproductie. Maar de regering ziet, met de CDB, dat ILUC bij de productie van biomassa voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa voorkomt, dat de daarmee gepaard gaande ingebruikname van nieuwe landbouwgronden leidt tot extra CO<sub>2</sub>-uitstoot en biodiversiteitsverlies, en dat hierop een beleidsmatig antwoord nodig is gezien het feit dat de biobrandstoffenmarkt substantieel in volume toeneemt.

Waar het de productie van biobrandstoffen en vloeibare biomassa betreft speelt ILUC met name een rol bij 1<sup>e</sup> generatie biobrandstoffen afkomstig uit landbouw- of energiegewassen. Bij 2<sup>e</sup> generatie biobrandstoffen speelt ILUC slechts een beperkte rol, aangezien de productie ervan niet of nauwelijks leidt tot uitbreiding van het landbouwareaal.

Wetenschappelijke studies naar ILUC zijn vooral gericht op het kwantificeren van de additionele broeikasgasemissies ten gevolge van ILUC. Verlies aan biodiversiteit door ILUC is tot op heden lastig kwantificeerbaar, alhoewel dat wel degelijk kan optreden. Hoewel verschillende studies zeer verschillende uitkomsten laten zien wordt uit alle tot op heden uitgevoerde studies duidelijk dat ILUC optreedt en tot lagere broeikasgasbesparingen leidt vergeleken met de huidige berekeningsmethode waarbij slechts directe effecten worden meegewogen. Juist omdat in de EU biobrandstoffen worden gestimuleerd om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen, is het belangrijk om alle aan biobrandstof gerelateerde broeikasgasemissies in kaart te brengen, inclusief emissies gerelateerd aan ILUC.

In de Richtlijn hernieuwbare energie en de Brandstofkwaliteitsrichtlijn zijn mede door de zorgen over ILUC passages opgenomen waarin staat aangegeven hoe in aanvulling op de bestaande duurzaamheidscriteria de effecten van additionele broeikasgasemissie kunnen worden geminimaliseerd.

Om invulling te geven aan deze aanvulling zal de Europese Commissie uiterlijk eind 2010 verslag uitbrengen over de effecten van ILUC op de broeikasgasbalans van biobrandstoffen en vloeibare biomassa, en mogelijk een wetgevend voorstel doen om de broeikasgasemissies door ILUC op geharmoniseerde wijze te minimaliseren. Voorafgaand zal zij een consultatieronde houden, die is voorzien voor het voorjaar 2010. In overweging 85 van de Richtlijn hernieuwbare energie wordt hierbij specifiek gewezen op de mogelijkheid een ILUC-waarde of -factor te introduceren. De Nederlandse regering heeft in Brussel gepleit voor het ontwikkelen van concrete maatregelen om ILUC te verdisconteren in de broeikasgasbalans van biobrandstoffen. Dit is in de eerder genoemde brief van 29 juni 2009 aan de Tweede Kamer medegedeeld. In de begroting van VROM is in lijn daarmee aangegeven dat Nederland de Europese Commissie wil bewegen om hiertoe een voorstel in te dienen.

## Reactie op het CDB-advies

De CDB beveelt in haar advies drie maatregelen aan:

1. opname van een ILUC-waarde in de berekening van de broeikasgasbalans van biobrandstoffen;
2. variatie in de toepassing van de ILUC-waarde indien sprake is van mitigerende maatregelen;
3. bescherming van biodiversiteit door financiering van beschermingsprogramma's door middel van een heffing op brandstof.

Hieronder wordt op elk van die deeladviezen ingegaan.

### 1.a Het eerste deeladvies van de CDB

*De CDB adviseert als volgt.*

Bereken een ILUC-waarde voor broeikasgasemissies door er van uit te gaan dat het gebruik van één hectare van landbouwgrond voor biobrandstoffen ruwweg leidt tot ingebruikneming van één hectare extra landbouwgrond. De ILUC-waarde zou moeten bestaan uit een gemiddelde van de uitstoot van broeikasgassen ten gevolge van nieuw in gebruik genomen land (zie Annex 3 voor uitleg over de methode van berekenen) per groep van gewassen die in de praktijk onderling uitwisselbaar zijn. Neem deze ILUC-waarde nu al op in de standaardwaarden per gewas zoals vastgesteld in de Europese richtlijnen (de RED en de FQD). Deze werkwijze is transparant en te rechtvaardigen. Zodra echter een berekeningswijze en model ontwikkeld is per biobrandstof (bijvoorbeeld door het Joint Research Centre, JRC), dat kan bogen op wetenschappelijke consensus, kan deze de eenvoudige berekening vervangen. De ILUC-waarde houdt geen rekening met lokale omstandigheden die ILUC in de praktijk kunnen verminderen. Er is aanvullend beleid nodig dat recht doet aan lokale omstandigheden.

### 1.b Reactie op het eerste deeladvies

De regering heeft er bij de totstandkoming van de richtlijnen Hernieuwbare energie en Brandstofkwaliteit voor gepleit dat rekening gehouden wordt met alle duurzaamheidsaspecten, inclusief ILUC. De zekerheid van de effectiviteit van het beleid om met de inzet van biobrandstoffen en vloeibare biomassa de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan, is immers groter naarmate er meer rekening wordt gehouden met alle broeikasgasemissies in de biobrandstofketen. Door het vaststellen van ILUC-waarden of -factoren worden de extra broeikasgasemissies ten gevolge van ILUC opgenomen in de berekening van de broeikasgasemissies en -besparingen gedurende de levenscyclus van biobrandstoffen. Het voorstel van de CDB om te komen tot een ILUC-waarde is een maatregel die in de Richtlijnen hernieuwbare energie en brandstofkwaliteit al als optie wordt genoemd. De hoogte van een ILUC-factor is op dit moment nog onderwerp van wetenschappelijk onderzoek. Er lopen nog verschillende onderzoeksprojecten waardoor het nu nog te vroeg is om daar al een oordeel over te kunnen vellen. Dit kan pas als er meer duidelijkheid is uit de verschillende modelstudies die de Europese Commissie heeft uitgezet en waarvan de resultaten begin 2010 bekend zullen worden. Op basis van de resultaten van deze studies wordt dan de mogelijke verdere invulling voor het vaststellen van ILUC-factoren bepaald.

Overigens wordt een ILUC-factor in de VS al toegepast. De staat Californië en een aantal andere staten hebben factoren opgenomen in biobrandstofwetgeving en ook op federaal niveau wordt nagedacht over invoering van een dergelijke maatregel.

Nederland vindt het belangrijk dat productie van biobrandstoffen en vloeibare biomassa mogelijk moet blijven en zekerheid moet worden geboden aan bestaande investeringen. De productie van (biomassa voor) biobrandstoffen biedt economische kansen in vele landen. Ongeacht invoering van een ILUC-factor en de hoogte daarvan mogen huidige en reeds gedane investeringen in (1<sup>e</sup> generatie) biobrandstoffen niet in gevaar komen. Dit uitgangspunt is in de Richtlijnen Hernieuwbare energie en Brandstofkwaliteit al verankerd, doordat is opgenomen dat biobrandstoffen afkomstig uit installaties die voor eind 2013 in productie zijn tot eind 2017 niet als onduurzaam kunnen worden aangemerkt als gevolg van maatregelen tegen ILUC, mits een broeikasgasbesparing van 45% wordt bereikt.

In lijn met het al ingezette beleid delen wij de mening van de CDB dat op Europees niveau moet worden gestreefd naar opname van een ILUC-factor in de berekening van de broeikasgasbalans van biobrandstoffen en vloeibare biomassa. Zo'n factor zou differentiatie moeten kennen, zodat rekening wordt gehouden met verschillende gewassen, zoals palmolie, koolzaad, suikerriet<sup>1</sup> en mogelijk verschillende typen land.

Het grote voordeel van een ILUC-factor die differentiatie kent is dat 1<sup>e</sup> generatie biobrandstoffen met efficiënt gebruik van bijproducten en reststromen en 2<sup>e</sup> generatie biobrandstoffen een grotere rol spelen bij het behalen van de 2020-doelstelling voor hernieuwbare energie in het verkeer. Dit sluit goed aan bij ons beleid om 2<sup>e</sup> generatie biobrandstoffen te stimuleren; op deze manier wordt ook technologische ontwikkeling bevorderd.

## 2.a Het tweede deeladvies van de CDB

*De CDB adviseert als volgt.*

Varieer de toepassing van de ILUC-waarde proportioneel onder de volgende omstandigheden:

- a. Indien gebieden of landen aantoonbaar investeren in verbetering van efficiëntie van de landbouwproductie en indien dit leidt tot een stijging van de efficiëntie die groter is dan Business as Usual en de toename van de vraag naar voedsel, kan de ILUC-waarde proportioneel verlaagd worden. Indirecte effecten treden immers alleen op als de productie van energiegewassen leidt tot een toename van landgebruik. Investeer vanuit ontwikkelingssamenwerking – als het gaat om ontwikkelingslanden – in programma's die exporterende landen helpen bij verbetering van de landbouwefficiëntie. Bij de vaststelling van de verlaging van de ILUC-waarde moet ook rekening gehouden worden met het potentieel voor productiviteitsverhoging in elk land.
- b. Indien gedegradeerde of marginale gronden in gebruik genomen worden. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met een eventueel op grond van de Europese richtlijn toegekende bonus. Ontwikkel criteria hiervoor op basis van annex 1.
- c. Verreken co-producten. Wanneer een deel van het gewas niet naar elektriciteit of brandstof sector gaat, maar naar de voedselketen, kan de ILUC-waarde proportioneel verlaagd worden. De onder a, b en c genoemde maatregelen zijn politieke handvatten om de landbouwefficiëntie te verbeteren. Ze kunnen uitgevoerd worden door contracten met exporterende landen, maar ook door private certificeringssystemen. De CDB wijst erop dat dit uiteraard een geloofwaardige controle vereist en komt hier graag in een volgend advies op terug.

<sup>1</sup> Hier worden verschillende onderzoeken naar uitgevoerd, zoals de Universiteit van Wageningen die in Brazilië onderzoek doet naar de productie van ethanol uit suikerriet en bijvoorbeeld een onderzoek in opdracht van het Britse Ministerie van Transport naar het ILUC-effect van verschillende andere grondstoffen voor biobrandstoffen (palmolie, soja, koolzaad en graan).

### 2.b Reactie op het tweede deeladvies

De regering vindt, net als de CDB, dat beschikbare ruimte, met name voor het gebruik van landbouwproductie, zo efficiënt mogelijk benut dient te worden. Dit geldt voor alle landbouw, maar speelt bij biobrandstoffen specifiek in verband met het adresseren van indirecte effecten. Er kunnen daarom productiewijzen worden ontwikkeld en toegepast die tot een win-win effect leiden, zoals efficiëntere landbouwproductie, minder noodzaak tot extra ruimtebeslag en broeikasgasreductie.

Op het moment dat ILUC-factoren in Europees verband worden toegepast is het ook logisch om ILUC-mitigerende maatregelen te belonen door het verlagen van de factoren. Hierbij kan worden gedacht aan opbrengstverhoging per hectare, het stimuleren van teelt op marginale en braakliggende gronden en het nuttig toepassen van bijproducten. Dit sluit goed aan bij ons beleid om coproductie te stimuleren. Wij zullen hier in de EU dan ook voor pleiten.

### 3.a Het derde deeladvies van de CDB

*De CDB adviseert als volgt.*

Bescherm de biodiversiteit. Maatregelen onder 1 en 2 hebben betrekking op de berekening van de uitstoot van broeikasgassen, in mindere mate op de indirecte effecten op biodiversiteit. In de context van ILUC is biodiversiteit vooralsnog moeilijk in een formule of factor te vangen. Aantasting van biodiversiteit vraagt daarom om een zeer gerichte aanpak: bossen, natuurgebieden, waardevolle graslanden moeten beschermd worden. Zonder stabiele en toereikende bron van financiering is dit een loze aanbeveling. De CDB vraagt de Minister actief te zoeken naar een bron van financiering en deze ook in Europa te bepleiten. Daarbij geeft de CDB in overweging om een kleine heffing op brandstoffen in te voeren. Een stabiele en toereikende bron van financiering van biodiversiteits- en bosprogramma's is overigens een van de voorwaarden voor een wereldwijd klimaatakkoord.

De CDB wijst erop dat het gebruik van biobrandstoffen zeker niet de enige oorzaak is van aantasting van biodiversiteit. De CDB benadrukt dat de teelt van energiegewassen in sommige gevallen zelfs kan leiden tot verbetering van de biodiversiteit. Blijft staan dat de effecten op biodiversiteit moeilijk te kwantificeren zijn en dat daarom gezocht moet worden naar financiering voor de bescherming van biodiversiteit op basis van het principe «de vervuiler betaalt». De overweging om een heffing in te voeren op het gebruik van brandstoffen laat onverlet dat soortgelijke maatregelen ook noodzakelijk zouden moeten zijn voor andere veroorzakers of bronnen van afnemende biodiversiteit. Een deel van de CDB vindt het daarom voorbarig om nu al te spreken over een dergelijke heffing op brandstoffen.

### 3.b Reactie op het derde deeladvies

Wij zijn het met het de CDB eens dat verlies aan biodiversiteit voorkomen moet worden. In het voorkomen van het *directe* verlies aan biodiversiteit door productie van biobrandstoffen en vloeibare biomassa wordt door de huidige duurzaamheidscriteria van de Europese Richtlijn hernieuwbare energie en Richtlijn Brandstofkwaliteit al voorzien. Daarnaast is aantasting van biodiversiteit mogelijk als gevolg van *indirecte* verschuiving in landgebruik. Het is belangrijk ernaar te streven om ook dit te minimaliseren.

Met dit doel voor ogen is een zeer gerichte aanpak nodig om bossen, natuurgebieden en waardevolle graslanden te beschermen en duurzaam te beheren. Nederland zet zich bilateraal en multilateraal in voor een effectief biodiversiteitsbeleid binnen de daarvoor relevante internationale fora, zoals het Biodiversiteitsverdrag.

Ook is de Nederlandse overheid het met de CDB eens dat verlies aan biodiversiteit momenteel moeilijk in een formule of factor te vangen is en dat een gerichte aanpak ter bescherming van bossen, natuurgebieden en waardevolle graslanden nodig is. Wel zou het goed zijn als onderzoek naar (de mogelijkheid van) een dergelijke kwantificering plaats zou vinden.

De CDB geeft een verdeeld advies over de financiering van biodiversiteit-projecten door middel van een biodiversiteitheffing op brandstoffen die specifiek gericht is op biodiversiteit- en bosprogramma's.

Ook de regering hecht belang aan de financiering van programma's voor bescherming en beheer van biodiversiteit, maar vindt de wijze van financiering, namelijk via een specifieke bestemmingsheffing op brandstoffen, niet de geëigende weg. Nederland heeft reeds financieringsprogramma's voor biodiversiteit en bossen. Er bestaan gerichte programma's voor bescherming van biodiversiteit en bossen binnen Nederland, de Europese Unie en mondiaal. Hierbij dient het Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt voor Nederland als een belangrijk kader. Nederland zet zich internationaal krachtig in voor het realiseren van een effectief REDD (*Reducing emissions from Deforestation and Forest Degradation – vermindering van emissies door ontbossing en aantasting van bossen*), GEF (*Global Environment Facility – werldmilieufonds*), FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade – wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw*) en een Green Development Mechanism (*groen ontwikkelingsmechanisme*).

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. C. Huizinga-Heringa

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
G. Verburg