

Vergaderjaar 2008–2009

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 70

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2009

Tijdens het Algemeen Overleg Milieuraad van 18 juni 2009 heb ik toegezegd uw Kamer nog voor het zomerreces te informeren over de opdracht aan de «Commissie Corbey» (de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa) en over het Nederlandse standpunt ten aanzien van de voortgang en planning van het betrekken van indirecte effecten van biobrandstoffen bij de Richtlijn Hernieuwbare Energie (kenmerk ID 2064).

Het verheugt mij te kunnen melden dat het besluit tot instelling van de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa inmiddels ondertekend is en aan Staatscourant is verzonden, waarin het op of rond 29 juni gepubliceerd zal worden.

De zorg om de duurzame inzet van biobrandstoffen in het bijzonder, en van biomassa in het algemeen, heeft de afgelopen periode tot veel maatschappelijke discussie geleid. Vanuit diverse invalshoeken zijn de laatste jaren tal van analyses, suggesties, opinies en wensen naar voren gekomen, die in verschillende richtingen gaan. Zowel vanuit de overheid als vanuit het maatschappelijk veld bestaat er sterke behoefte aan een forum om die verschillende inzichten met elkaar te confronteren, met het oog op het doen van suggesties voor oplossingen die Nederland verder helpen in het bereiken van de doelstelling reductie van broeikasgasemissies door de inzet van duurzame biobrandstoffen.

Ik heb de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa dan ook ingesteld om het forum te bieden waar deze maatschappelijke discussie kan worden gevoerd, met als doel die discussie in bruikbare adviezen af te ronden. De achttien leden zijn aangezocht vanuit het bedrijfsleven, de wetenschap en de NGO's. Ik heb er alle vertrouwen in dat deze commissie, onder voorzitterschap van mevrouw Dorette Corbey, in staat is deze taak met succes op te pakken.

De opdracht die ik de commissie hiertoe heb meegegeven is gefaseerd. De commissie krijgt de taak om zich allereerst te concentreren op de

meest actuele vragen. Dit zijn in de eerste plaats de vragen die direct betrekking hebben op het realiseren van een toename van het volume duurzame biobrandstoffen in Nederland (en Europa), waarbij gevraagd wordt in ieder geval ook te kijken naar de mogelijkheden die de overheid en bedrijven hebben om hiervoor instrumenten in te zetten. In de tweede plaats vraag ik de commissie advies uit te brengen over belangrijke en actuele Europese ontwikkelingen. Dit betreft onder meer de vraag die tijdens het Nota-overleg Klimaatbeleid van 15 juni jl. aan de orde kwam, hoe we zicht krijgen op de herkomst van de biobrandstoffen op de Nederlandse en Europese markt. Andere vraagstukken die in de EU actueel zijn of worden, zijn het meewegen van de indirecte effecten, zoals verschuiving in landgebruik, en het verbreden van de werking van de duurzaamheidscriteria naar ook vaste biomassa voor energietoepassing. De opdracht is verder bewust zodanig breed geformuleerd, dat behalve deze actuele vragen en verwachte ontwikkelingen ook de thans nog onvoorziene vragen rond duurzaamheid van productie en gebruik van biomassa, langs de gehele keten van de *bio based economy*, geadresseerd kunnen worden. Op dit moment zijn de vragen rond biobrandstoffen het meest acuut, maar de duurzaamheidsproblematiek beperkt zich allerminst tot alleen die toepassing van biomassa.

In de bijlage bij deze brief treft u volledigheidshalve de exacte formulering van de opdracht aan de commissie aan.

Het tweede punt betreft het Nederlands standpunt ten aanzien van de vorderingen van de Europese Commissie met betrekking tot de zogenoemde effecten van de indirecte veranderingen van landgebruik, veroorzaakt door de productie van biomassa voor biobrandstoffen.

De Europese Richtlijn Hernieuwbare energie (Richtlijn 2009/28/EG) bepaalt dat de Europese Commissie uiterlijk 31 december 2010 een verslag uitbrengt «waarin het effect van indirecte veranderingen in landgebruik op de emissie van broeikasgassen wordt beschreven en waarin wordt nagegaan hoe dit effect kan worden geminimaliseerd.¹» De Commissie kan dit verslag bij het aanbieden aan Raad en Europees Parlement doen vergezellen van een wetgevingsvoorstel om deze emissies mee te kunnen nemen.

De Commissie heeft al eerder informeel aangekondigd dit verslag (en dus ook het eventuele wetgevingsvoorstel) te willen vervroegen naar maart 2010. Dat maakt het de lidstaten mogelijk althans enigszins op de uitkomst van dat wetgevingsproces te anticiperen bij het opstellen van het nationale actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen, dat 30 juni 2010 bij de Commissie wordt ingediend. Daarbij heeft de Commissie aangegeven in het najaar van 2009 een consultatieronde te zullen houden.

Wat nieuw is, is dat zeer recent de Commissie een kort paper heeft verspreid voor een zogenoemde «pre-consultatie». De Commissie vraagt, aan stakeholders en experts, daar uiterlijk 31 juli 2009 een reactie op. De binnengekomen reacties zullen de Commissie helpen te bepalen welke beleidsopties deel uit zullen maken van de consultatieronde.

Ik zal op die pre-consultatie reageren, maar nog niet met een vastgesteld Nederlands standpunt. Dat is op dit moment nog niet voldoende uitgewerkt en daar wordt ook niet om gevraagd. Het is in deze fase vooral nuttig suggesties te doen die mede de richting zullen bepalen. Een gefundeerd Nederlands standpunt zal zeker worden ingediend bij de consultatieronde in het najaar. Dat geeft de Commissie Corbey de mogelijkheid om daar nog advies over uit te brengen. Ik zal u van die inbreng namens Nederland te zijner tijd zeker op de hoogte stellen.

¹ Zie artikel 19, zesde lid, van de richtlijn.

In deze pre-consultatie vraagt de Europese Commissie welke beleids-opties geschikt zouden zijn om het probleem van de indirecte effecten van verandering van landgebruik zo effectief mogelijk te adresseren. De Commissie stipt daarbij kort acht opties aan.

Optie a: de beperkingen ten aanzien van verandering in landgebruik die gelden voor biobrandstoffen die in de EU worden ingezet, ook opleggen aan andere producten en landen (bijvoorbeeld voedsel).

Optie b: internationale afspraken maken voor de bescherming van gebieden met hoge koolstofopslag.

Optie c: niets doen, in de veronderstelling dat de huidige tekst van de richtlijn voldoende bescherming biedt.

Optie d: de minimaal vereiste besparing van broeikasgasemissies verhogen.

Optie e: het gebruik van bonussen bij de berekening van de broeikasgasemissies uitbreiden (bijvoorbeeld voor biobrandstoffen, niet afkomstig van land of van onbenut land).

Optie f: Aanvullende duurzaamheidseisen stellen aan biobrandstoffen geteeld uit gewassen waarvan het aannemelijk is dat die meer schade door indirecte verschuiving van landgebruik veroorzaken.

Optie g: het invoeren van een «indirect land use change factor» (iLUC-factor) bij het berekenen van de broeikasgasbalans.

Optie h: overige beleidsmaatregelen, of combinaties van de bovengenoemde.

Ik hecht er zeer aan dat indirecte effecten van verandering van landgebruik kunnen worden meegewogen bij het bepalen of een bepaalde biobrandstof voldoende duurzaam is. Dat is dan ook de kern van mijn reactie. De richtlijn biedt, in mijn optiek, in de huidige vorm niet voldoende bescherming tegen de risico's van die indirecte effecten. Het is daarom van belang dat de EU extra maatregelen neemt om indirecte effecten tegen te gaan.

Daarbij zal ik aangeven dat een onderscheid gemaakt kan worden tussen beleidsopties die met name effectief zullen zijn in de internationale context, en betrekking hebben op landgebruik in bredere zin, en maatregelen die de EU unilateraal zou kunnen nemen om specifiek de indirecte landgebruikseffecten van de teelt van biobrandstoffen aan te pakken.

In het Europese unilaterale spoor zal ik naar voren brengen dat het invoeren van een *indirect-land-use change* factor (iLUC-factor, optie g) een goede maatregel lijkt. Het opnemen van een iLUC-factor, waarbij indirecte broeikasgasemissies toegerekend worden aan de betreffende biobrandstof kan, mits goed toegepast, een garantie tegen indirecte effecten bieden. Bij het toerekenen van broeikasgasemissies zal op een of andere manier wel rekening gehouden moeten worden met aan andere producten toe te rekenen emissies. Ook zou de iLUC-factor mogelijk een differentiatie moeten kennen tussen verschillende grondstoffen en productiegebieden. Dat is geen gemakkelijke opgave, maar wel de manier om op een eerlijke manier sturing te geven. Positieve ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid moeten daarbij gestimuleerd worden. Naast het invoeren van een iLUC-factor is een optie het uitbreiden van het in de richtlijn opgenomen bonussysteem, in combinatie met ofwel een generieke iLUC factor ofwel het verhogen van de minimaal vereiste besparing van broeikasgasemissies. De voors en tegens van deze opties zullen we in de komende tijd verder tegen elkaar af moeten wegen.

Ten aanzien van het internationale spoor zal ik de Commissie vragen in elk geval de volgende opties goed uit te werken.

Optie a: het introduceren van criteria voor ook andere toepassingen van biomassa dan alleen vloeibare brandstoffen, en het betrekken van steeds meer landen daarbij. Ik zou graag van de Commissie vernemen hoe die ziet dat hier het meest rendement wordt behaald, in elk geval via het vrijwillige spoor van internationale afspraken en het stimuleren van private standaarden, maar ook gericht op het verkrijgen van draagvlak voor afspraken met meer status.

Optie b: Het maken van internationale afspraken over het beschermen van gebieden die belangrijke ecosysteemfuncties vervullen, zoals een hoge koolstofopslag, of een hoge biodiversiteitswaarde hebben. Hierbij moet ook worden gedacht aan de ontwikkeling van financiële mechanismen. Er zijn al verscheidene initiatieven op dit gebied o.a. in het kader van het UN-REDD programma (*Reduced Emissions from Deforestation and Degradation*) en de Biodiversiteitsconventie. Deze initiatieven zouden dan ook in dit licht vanuit de EU gestimuleerd en ondersteund moeten worden.

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

**Taakomschrijving Commissie Duurzaamheidsvraagstukken
Biomassa («Commissie Corbey»)**

1. De commissie heeft tot taak:
 - a. het gevraagd en ongevraagd adviseren over de verschillende aspecten van duurzaamheid van de productie en het gebruik van biomassa en biobrandstoffen, waarbij de nationale, Europese en mondiale schaal in hun onderlinge relatie worden betrokken, met als uitgangspunt de noodzaak het volume duurzame biobrandstoffen te vergroten;
 - b. het bieden van een forum voor maatschappelijke discussie over de verschillende aspecten van duurzaamheid van biomassa en biobrandstoffen.
2. De commissie zal zich bij de vervulling van haar taak, bedoeld in het eerste lid, in de eerste plaats richten op het uitbrengen van advies over:
 - a. het verwezenlijken van de 10%-doelstelling¹ uit de richtlijn² in Nederland, mede ten behoeve van het actieplan als bedoeld in artikel 4 van de richtlijn, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op:
 - de mogelijkheden om de import van biobrandstoffen, waarvan de duurzaamheid is verzekerd door bijvoorbeeld certificering, te bewerkstelligen en te bespoedigen;
 - de mogelijkheid een hogere doelstelling te verwezenlijken dan de 10%-doelstelling uit de richtlijn;
 - de mogelijkheden die de overheid en het bedrijfsleven hebben om het bereiken van de 10%-doelstelling uit de richtlijn te instrumenteren en te bespoedigen.
 - b. de actuele duurzaamheidsvraagstukken die bij de verdere ontwikkeling van het Europese beleid aan de orde zijn, waaronder in ieder geval is begrepen:
 - het vraagstuk van transparantie over de herkomst van biobrandstoffen op de Nederlandse en Europese markt;
 - het vraagstuk van de indirecte effecten van de productie en het gebruik van biobrandstoffen, in het licht van de doelstelling om op duurzame wijze reductie van broeikasgasemissies te bereiken door middel van de inzet van biobrandstoffen; en
 - het vraagstuk van het uitbreiden van de werkingssfeer van de duurzaamheidscriteria naar vaste biomassa voor energie-toepassing.
 - c. duurzaamheidsvraagstukken die samenhangen met het nationaal en Europees concretiseren en implementeren van de duurzaamheidscriteria zoals omschreven in artikel 17 van de richtlijn.

¹ De 10%-doelstelling: de bijdrage van de inzet van biobrandstoffen aan de doelstelling, zoals bepaald in artikel 3, vierde lid, van de richtlijn.

² Richtlijn: Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijnen 2001/77/EG en 2003/30/EG.