

Aan de leden van de vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en
voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Utrecht, 28 november 2008
uw kenmerk
ons kenmerk WW/tb/081128.066
contactpersoon Willem Wiskerke
onderwerp Hernieuwbare energie

Geachte dames en heren,

Op woensdag 17 december zal er een Algemeen Overleg plaatsvinden over de Beleidsnotitie *Milieu en hernieuwbare energie in ontwikkelingssamenwerking* die Minister Koenders op 10 september jongstleden naar de Kamer stuurde (31250 nr. 30). In verband hiermee willen wij middels deze brief als gezamenlijke milieu- en ontwikkelingsorganisaties onze visie en zorgen over het Nederlandse internationale biomassabeleid kenbaar maken.

De beleidsinzet

Het kabinet heeft 500 miljoen Euro beschikbaar gesteld voor het stimuleren van het gebruik van hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden. In de Beleidsnotitie wordt deze Nederlandse inzet nader uiteengezet. Er worden vier interventieterrainen gedefinieerd:

1. Directe investeringen voor de productie van hernieuwbare energie (470 miljoen Euro)
2. Verduurzamen van de productie van biomassa voor energiedoeleinden (30 miljoen Euro)
3. Beïnvloeden van het beleid van partners verantwoordelijk voor investeringen
4. Ontwikkelen van capaciteit en kennis in ontwikkelingslanden

Bij het tweede interventieterrein, het verduurzamen van de productie van biomassa voor energiedoeleinden, is het interdepartementale *Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal* leidend. Dit Plan van Aanpak is als bijlage toegevoegd aan de Beleidsnotitie. Het beschrijft de Nederlandse inzet op het gebied van het verduurzamen van mondiale biomassa productie voor energiedoeleinden en zal jaarlijks worden herzien. Centrale doelstelling is het bevorderen van de import van duurzaam geproduceerde biomassa voor de Nederlandse en Europese energievoorziening.

De kloof tussen beleidsformulering en realiteit

In hoofdlijnen constateren wij dat de Beleidsnotitie en het Plan van Aanpak op veel punten achter de feiten aanlopen. Er gaapt een kloof tussen de beleidsformulering van het kabinet enerzijds en de huidige realiteit en concrete plannen die worden gemaakt anderzijds. Deze kloof hebben we voor het overzicht verdeeld in vijf 'sub-kloven', die in de bijlage nader worden toegelicht:

Kloof 1: Het recht op een duurzame lokale energievoorziening *versus* grootschalige import van biomassa door Nederland en Europa

- Kloof 2: Duurzame productie van biomassa *versus* bijmengverplichtingen zonder enige vorm van controle en certificering
- Kloof 3: Macro-monitoring *versus* de urgentie van het probleem van macro-effecten
- Kloof 4: Het gezamenlijke Nederlandse standpunt *versus* de afzonderlijke standpunten van verschillende ministeries
- Kloof 5: De Cramer-criteria *versus* bilaterale afspraken met ontwikkelingslanden

Mocht u naar aanleiding van deze brief met bijlage nog vragen hebben dan kunt u contact opnemen met Willem Wiskerke van Natuur en Milieu. Tel: 030-2348252, of e-mail: w.wiskerke@natuurenmilieu.nl

Met vriendelijke groet,

Mirjam de Rijk
directeur



Sander van Bennekom

Danielle Hirsch,
Directeur Both ENDS



Anne van Schaik,
Campagneleider
Globalisering en Milieu



Jane Madgwick,
Chief Executive Officer
Wetlands International

Willem Ferwerda,
Directeur IUCN NL

BIJLAGE -

1. Het recht op een duurzame lokale energievoorziening versus grootschalige import van biomassa door Nederland en Europa

De Beleidsbrief constateert terecht dat energiearmoede in veel ontwikkelingslanden een groot probleem is, vooral in droge en rurale gebieden. Het belemmert economische en sociale ontwikkeling en benadeelt voornamelijk vrouwen. Toegang tot moderne energiebronnen in ontwikkelingslanden speelt daarom een cruciale rol bij het bereiken van de Millennium Development Goals (MDG's). Daarbovenop komt nog het feit dat de snel gestegen olieprijs desastreus heeft uitpakt voor veel ontwikkelingslanden. Het *International Energy Agency* (IEA) verwacht dat de huidige prijsdaling van olie niet structureel is en dat de olieprijsen bij een aantrekkende economie weer rap zullen stijgen. Benzine en diesel worden onbetaalbaar en met de gestegen transportkosten stijgen ook de voedselprijzen. Het probleem is dus tweeledig: Lokale energiearmoede doordat mensen afhankelijk zijn van brandhout of houtskool om op te koken en de hoge kosten van olie-import voor voornamelijk de transportsector. Beide ondermijnen de economische groei.

In dat licht ontbreekt het in de Beleidsnotitie aan een duidelijke visie over hoe moderne biomassaproductie bij moet gaan dragen aan een duurzame energievoorziening in ontwikkelingslanden. De enorme mondiale vraag naar biomassa die is gecreëerd door Europese bijmengdoelstellingen en subsidies voor bio-energie zorgt ervoor dat de teelt van energiegewassen bijna volledig in het teken van de export staat, terwijl committering aan de MDG's juist betekend dat lokale toepassingen van bio-energie voorrang moeten hebben. Er wordt in de Beleidsbrief op dit punt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen verduurzaming van de productie voor Nederlandse import of het stimuleren van duurzame productie voor nationale doeleinden, zoals vervanging van de voor veel ontwikkelingslanden bijna onbetaalbare olie-import. De Beleidsnotitie stelt dat de energiezekerheid in ontwikkelingslanden *kan* toenemen, maar is hier dubbelzinnig over. Ook maakt de Beleidsnotitie niet nadrukkelijk het onderscheid tussen productie door lokale boeren of grote monoculturen neergezet door buitenlandse investeerders. Voorkomen moet worden dat uiteindelijk 30 miljoen Euro aan ontwikkelingsgeld oneigenlijk wordt besteed door financiering van Nederlandse klimaatdoelstellingen en het helpen bevorderen van binnenlandse economische belangen, zoals het belang van de Rotterdamse haven. Dat dit belang van de Rotterdamse haven in het Plan van Aanpak expliciet wordt meegenomen is veelzeggend.

In het Plan van Aanpak wordt de CDM genoemd als potentieel middel om biomassaproductie voor lokaal gebruik in ontwikkelingslanden handen en voeten te geven. Het principe achter de CDM steunen wij, echter in zijn huidige vorm biedt de CDM-methodologie onvoldoende garanties voor daadwerkelijke broeikasgasreductie en het bijdragen aan duurzame ontwikkeling, de twee hoofdoelen van het mechanisme. Er wordt te weinig rekening gehouden met lokale belangen en vaak schieten projecten tekort of pakken zelf ronduit negatief uit voor de lokale bevolking. Zolang daadwerkelijke broeikasgasreductie (zogenaamde additionaliteit) en welzijnsverbetering van de lokale bevolking in de CDM-methodologie niet beter wordt gewaarborgd, zijn wij negatief over het gebruik ervan in het kader van het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal.

Wij vragen aan Minister Koenders om een eenduidige visie over hoe het kabinetsbeleid wat betreft de duurzame productie van biomassa bij kan dragen aan de nationale

energievoorziening in ontwikkelingslanden. Hoe denkt het kabinet te voorkomen dat de Europese vraag naar biomassa het recht van ontwikkelingslanden op een duurzame energievoorziening ondermijnt? In hoeverre stimuleert het kabinetsbeleid een 'biobased economy' in ontwikkelingslanden? In hoeverre worden lokale partijen, zoals (kleine) producenten, NGO's en overheden daarbij betrokken?

2. Duurzame productie van biomassa versus bijmengverplichtingen zonder enige vorm van controle en certificering

Onlangs is de Nederlandse bijmengverplichting biobrandstoffen bijgesteld van 5.75% naar 4% in 2010 (29575, nr. 23). Dit werd besloten vanwege sterke twijfels over de duurzaamheid van de huidige generatie biobrandstoffen. Toch betekend 4% dat er de komende jaren nog altijd 650 miljoen liter biobrandstoffen per jaar worden bijgemengd, zonder enige controle op de herkomst hiervan. Het overgrote deel wordt geïmporteerd. Het afgelopen jaar regende het alarmerende rapporten over de negatieve gevolgen van het huidige biobrandstoffenbeleid¹. Grootschalige productie van biobrandstoffen in ontwikkelingslanden zonder enige vorm van certificering heeft desastreuze gevolgen voor voornamelijk kleine boeren en de natuurlijke omgeving. Het leidt tot stijgende voedselprijzen, druk op land- en gewoonterecht van de lokale bevolking en verlies van biodiversiteit, terwijl het netto leidt tot nul broeikasgasreductie².

In de begroting van Buitenlandse Zaken wordt terecht gesteld dat de duurzaamheid van biobrandstoffen te allen tijde gewaarborgd dient te worden. In het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal staat dat een duurzame productie van biomassa in ontwikkelingslanden een uitgangspunt is van het Nederlandse beleid. Tegelijkertijd geeft Minister Cramer geeft aan dat het niet te verwachten is dat er voor 2012 een certificeringssysteem voor biobrandstoffen operationeel is. Desondanks geeft ze ook aan dat de bijmengplicht in 2010 op 4% wordt gezet, en niet wordt opgeschort, vanwege de belangen van de Nederlandse (bio)brandstofindustrie die al geïnvesteerd heeft in verwerkingscapaciteit. Dit staat haaks op de duurzaamheidsbelofte in de begroting en het Plan van Aanpak. Dit terwijl de Industriecommissie van het Europees Parlement onlangs voor een bijmengdoelstelling van 4% pas in 2015 (!) stemde. Nederland loopt nu al achter de feiten aan, mooie woorden in de begroting, Beleidsbrief en het Plan van Aanpak ten spijt.

Wij vragen het kabinet dringend om de bijmengplicht biobrandstoffen van 4% in 2010 te schrappen zolang deze niet gegarandeerd duurzaam kan worden ingevuld.

3. Macro-monitoring versus de urgentie van het probleem van macro-effecten

Wat zijn macro-effecten?

Door de productie van biobrandstoffen in te passen binnen een bestaande mondiale landbouweconomie wordt deze hierdoor beïnvloed. Dit heeft uiteindelijk zijn weerslag op de marktprijzen en, daarmee samenhangend, op het benodigde landbouwareaal. De enorme impact die deze macro-effecten kunnen hebben op de duurzaamheid van biomassaproductie is de laatste anderhalf jaar steeds meer aan het licht gekomen. Deze effecten openbaren

¹ O.a. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), de FAO, de OECD en het Joint Research Centre van de Europese Commissie

² Milieu en Natuur Planbureau, 2008, Local and global consequences of the EU renewable directive for biofuels

zich op het gebied van voedselvoorziening en klimaatverandering en zowel op regionaal als mondiaal niveau:

Macro- effecten	Regionaal	Mondiaal
<ul style="list-style-type: none"> • Stijging voedselprijzen • Voedselschaarste • Stijging grondprijzen • Verandering landeigendom ten koste van kleine boeren 	Regionale stijging van voedselprijzen doordat er op lokaal niveau voedselgewassen worden onttrokken aan de markt door de vraag naar energiegewassen en landbouwgrond wordt ingenomen voor energiegewassen.	Doorwerking grootschalig inzetten van voedselgewassen voor energiedoeleinden in de mondiale landbouweconomie.
<ul style="list-style-type: none"> • Extra broeikasgasuitstoot • Verlies van biodiversiteit 	Regionale verschuivingseffecten doordat energiegewassen worden geteeld op bestaande landbouwgrond of graasgebieden. Hierdoor ontstaat er krapte binnen de conventionele landbouw of veeteelt, waardoor additionele gebieden ontgonnen worden.	Doorwerking grootschalig en additioneel inzetten van energiegewassen in de mondiale landbouweconomie.

Tabel 1: Overzicht van mogelijke macro-effecten die plaatsvinden bij de productie van biomassa.

Biobrandstoffen en voedselprijzen

Hoewel de mate van bijdrage onderwerp is van discussie staat het vast dat biobrandstoffen bijdragen aan het stijgen van de voedselprijzen. Hier komt nog bij dat de voedselmarkt niet homogeen is en prijsstijgingen op lokaal niveau vele malen hoger kunnen uitvallen dan prijsstijgingen op de wereldmarkt. Hoewel lokale boeren hiervan kunnen profiteren, is het gevaar reëel dat de risico's van grootschalige biomassa-productie uiteindelijk gedragen worden door de meest kwetsbare groep in ontwikkelingslanden, mensen voor wie het overgrote deel van het dagelijkse budget opgaat aan voedsel. Dit is niet alleen op korte termijn een probleem. De OECD publiceerde dit jaar een rapport waarin wordt betoogd dat deze prijsstijgingen, in het licht van een bijmengverplichting van 10% in 2020, eerder structureel dan incidenteel zijn³. Ook het Internationale Rode Kruis sloeg dit jaar nog alarm vanwege onbetaalbare rekeningen voor noodhulp. Oxfam schat dat biobrandstoffen de afgelopen jaren 30 miljoen mensen tot armoede hebben veroordeeld⁴. Wij plaatsen dan ook kanttekeningen bij de recent gepubliceerde brief van het Ministerie van Financiën (BFB08-1000F), waarin de impact van biobrandstoffen op voedselprijzen wordt gebagatelliseerd, door het beslag dat energiegewassen leggen op landbouwgrond niet mee te nemen in de analyse. Ook vragen wij ons af waarom dit onderwerp in het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal geen expliciete aandacht krijgt.

Biobrandstoffen en verlies aan biodiversiteit

Direct gerelateerd aan macro-effecten op de voedselmarkt is het effect van verschuiving in landgebruik doordat krapte op de markt leidt tot uitbreiding van landbouw- of veeteeltareaal. Broeikasgasemissies die vrijkomen bij indirecte ontginning van natuurgebieden ondermijnen de vermeende klimaatwinst van bio-energie volledig. Dit effect is grensoverschrijdend. In de Verenigde Staten wordt bijvoorbeeld door subsidieverlening

³ OECD, Economic Assessment of Biofuel Support Policies, 2008

⁴ Oxfam International, Another Inconvenient Truth; How biofuel policies are deepening poverty and accelerating climate change, 2008

binnenlandse maïsproductie grootschalig ingezet voor bio-ethanol, waarbij het maïsareaal sterk wordt uitgebreid. Dit gaat ten koste van het Amerikaanse soja-areaal, waardoor de VS minder soja exporteert. Dit resulteert in expansie van soja-areaal in verschillende delen van Latijns Amerika. Het gevolg hiervan is verdringing van kleine producenten en inheemse volken, en ontbossing in de Cerrado en Amazone gebieden met een enorme broeikasgasemissie tot gevolg.⁵ Zonder klimaatwinst schiet de grootschalige productie en export van biomassa naar Europa haar doel voorbij, zeker als daarbij de negatieve effecten op lokale bevolking en biodiversiteit worden meegerekend.

Macro-monitoring

De Cramercriteria kunnen veel problemen ondervangen maar zijn geen panacee voor duurzaamheid zolang macro-effecten niet worden gemitigeerd. De Nederlandse overheid is van mening dat macro-effecten het bedrijfsniveau overstijgen en alleen op nationaal en supranationaal niveau aangepakt kunnen worden, middels macro-monitoring. Macro-monitoring is cruciaal om meer inzicht te krijgen in macro-effecten, maar zolang dit niet gekoppeld is aan beleidsinstrumenten gebeurt er feitelijk niets en zou het voorzorgprincipe gehanteerd moeten worden, onder andere middels het schrappen van de 4% bijmengplicht in 2010. Met name voor grootschalige import van gewassen als palmolie uit Zuidoost-Azië of sojaolie uit Brazilië is het risico op macro-effecten te groot om te wachten op meer inzicht via macro-monitoring. Verduurzaming en certificering van deze gewassen zouden allereerst moeten plaatsvinden binnen de bestaande, en steeds groeiende voedselmarkt (deze gewassen worden immers al decennialang verbouwd). Een additionele vraag naar deze gewassen voor de Europese energievoorziening is daarbij ongewenst.

De aanname dat productiebedrijven niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor indirecte effecten is achterhaald. Uiteindelijk moet verduurzaming en mitigatie van macro-effecten plaatsvinden op microniveau. Primaire producenten en ketenspelers dragen dus wel degelijk een verantwoordelijkheid in het voorkomen hiervan door het toepassen van het voorzorgprincipe. Ze kunnen bijvoorbeeld het gebruik van bestaande landbouwgrond voor energiegewassen vermijden. Er moeten zo snel mogelijk criteria worden ontwikkeld die deze indirecte effecten door grootschalige productie ondervangen.

Wij vragen om een heroverweging van de kabinetsvisie op het probleem van macro-effecten. Macro-monitoring moet uiteindelijk gekoppeld worden aan beleidsinstrumenten en mag niet als excuus gebruikt worden om voorlopig niets te doen. Het beleid moet gebaseerd zijn op het voorzorgprincipe door het stellen van criteria en het aanpassen van de importvolumes. De primaire verantwoordelijkheid voor het probleem van macro-effecten ligt niet alleen op overheidsniveau maar ook op bedrijfsniveau. Wij vragen het kabinet om een herziening van het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal waarin deze herziene kabinetsvisie helder en eenduidig wordt geformuleerd. In internationaal verband vragen wij het kabinet zich sterk te maken voor het meenemen van macro-effecten in duurzaamheidscriteria.

⁵ Searchinger *et al.*, Use of U.S. croplands for biofuels increases greenhouse gases through emissions from land-use-change, *Science* 319, 2008

4. Het gezamenlijke Nederlandse standpunt versus de afzonderlijke standpunten van verschillende ministeries

Het biomassabeleid strekt zich uit over een groot deel van het kabinetsbeleid; klimaat, energie, landbouw, verkeer, fiscaliteit, innovatie, handel en economie, armoedebestrijding en, *last but not least*, duurzame ontwikkeling. Daarmee valt het biomassa dossier onder maar liefst zes ministeries, elk met zijn eigen stokpaardjes. Als gevolg van het ontbreken van een eenduidig en coherent beleid waarin de concrete beleidsacties van de betrokken departementen zijn geïntegreerd, wordt door bewindslieden niet eenduidig gecommuniceerd over het biomassabeleid. Ministers sturen brieven naar de Kamer - of doen uitspraken in de pers - die niet overeenkomen met officiële standpunten, of met initiatieven die door andere ministeries worden genomen. Dit scheidt verwarring en gaat ten koste van een effectief overheidsbeleid. Op nieuwe ontwikkelingen volgt geen adequate en coherente beleidsreactie.

Zo is Minister Verburg van LNV een pleitbezorger voor de *Biobased Economy* en prijst ze Maleisische palmolie aan voor energiedoelinden (kamervragen 2080902250), terwijl EZ plantaardige olie voor energiedoelinden juist niet subsidieert onder de Subsidieregeling Duurzame Energieproductie (SDE) vanwege twijfels over de duurzaamheid. Ondertussen bagatelliseert Financiën de impact van biomassa op voedselprijzen, wil Verkeer en Waterstaat biobrandstoffen kritiekloos inzetten om aan de CO₂-reductieverplichtingen in de transportsector te voldoen en ligt BuZa/OS in een spagaat tussen de Cramer-criteria enerzijds en handelsbelangen anderzijds. Duidelijk is dat VROM de regie in het biomassabeleid inmiddels volledig uit handen heeft gegeven. Er lijkt een cultuur te heersen van risico's vermijden en grote terughoudendheid. Het ontbreekt aan een pro-actieve instelling bij nieuwe ontwikkelingen en aan coördinerend vermogen. Doordat biomassa telkens van kamercommissie naar kamercommissie verhuist, dreigt dit onderwerp ook in de kamerbehandeling tussen wal en schip te belanden.

Wij vragen het kabinet om een betere coördinatie en integratie van het overheidsbeleid inzake bio-energie, gebaseerd op de Cramer-criteria. Ook vragen wij het kabinet om hier pro-actief en eenduidig mee naar buiten te treden, zowel richting Europa als bilateraal richting ontwikkelingslanden.

5. De Cramer-criteria versus bilaterale afspraken met ontwikkelingslanden

Dat er bij de productie van landbouwgewassen op veengronden grote hoeveelheden broeikasgassen vrijkomen is door tal van onderzoeken aangetoond. Deze praktijk wordt daarom door wetenschappers met klem ontraden. Ook in het rapport van de Commissie Cramer, wat het Nederlandse standpunt zou moeten vertegenwoordigen, wordt biomassaproductie op veengronden uitgesloten. Toch voert de Nederlandse overheid (VROM) momenteel samen met de Maleisische overheid een driejarig onderzoek uit naar de duurzaamheid van palmolieproductie op veengronden in Maleisië (Het zogenaamde *Malaysia – Netherlands Joint Committee on Carbon Emission*). Nu zijn wij uiteraard niet tegen onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek dat tot nieuwe inzichten kan leiden, maar dit onderzoek heeft op zijn minst de schijn tegen. Het gaat hier duidelijk om een onderzoek met politieke motieven. Maleisië is er veel aan gelegen om 'aan te tonen' dat palmolieproductie op veengronden duurzaam is. Wat de motivatie aan Nederlandse zijde ook is, dit onderzoek mag in geen geval gebruikt worden om aanscherping van duurzaamheidscriteria voor palmolieproductie uit te stellen of te voorkomen.

Wij vragen de minister van VROM om nadere uitleg omtrent de aard en het doel van dit onderzoek met de Maleisische overheid naar de duurzaamheid van palmolie op veengronden. Ook vragen wij de minister om de Maleisische overheid duidelijk te maken dat, conform de Cramer-criteria, palmolieproductie op veengronden ongewenst is en niet in aanmerking komt voor Nederlandse en Europese overheidsstimulering.

Nederland heeft dit voorjaar een bilateraal akkoord met Brazilië getekend over de facilitering van de handel in bio-ethanol, zonder dat duidelijk werd hoe dit akkoord past in het streven van Nederland om de productie van biobrandstoffen duurzaam te maken. De Cramer criteria kwamen in het geheel niet voor in dit *Memorandum of Understanding* (MoU). In een daaropvolgend Algemeen Overleg op 23 april werd de Kamermotie van der Ham aangenomen waarin de overheid wordt verplicht om alleen een overeenkomst te sluiten als de duurzaamheid conform de Cramer-criteria gegarandeerd kan worden. De bilaterale werkgroep die werd ingesteld leverde niets op. Nederland is er niet in geslaagd om een werkplan te ontwikkelen voor de uitvoering van het MoU. Brazilië geeft ondertussen aan niet te willen onderhandelen over duurzaamheidscriteria met individuele lidstaten, maar alleen met de EU als zodanig. Ook dreigt Brazilië samen met een aantal andere landen een zaak aan te spannen bij de WTO vanwege de door de EU opgelegde duurzaamheidscriteria. Tegelijkertijd komen er steeds meer berichten naar buiten over misstanden bij de grootschalige teelt van suikerriet in Brazilië, zowel op het gebied van mensenrechten, milieuvervuiling als verschuivingen in landgebruik waarbij bestaande landbouw en veeteelt wordt verplaatst richting het Amazoneoerwoud, de Cerrado en de Pantanal Wetlands⁶.

Wij vragen het kabinet hoe Nederland de motie van der Ham gaat invullen nu er geen werkplan met Brazilië tot stand is gekomen. Wij dringen erop aan dat Nederland zich binnen Europa sterk maakt voor het vormen van een coalitie van gelijkgezinde landen om zo meer gewicht in de schaal te leggen ten aanzien van de onderhandelingen richting Brazilië en Cramer-conforme duurzaamheidscriteria veilig te stellen.

⁶ FIAN International, *Agrofuels in Brazil*, 2008

Friends of the Earth International, *Fuelling destruction in Latin-America: The real price of the drive for agrofuels*, 2008