

Vergaderjaar 2008–2009

31 209

Schoon en zuinig

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 95

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKWALITEIT EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE
ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2009

In de motie van 18 december 2008 (Kamerstukken II, 2008/09, 31 250, nr. 50, zie ook 31209-77 2009D23945) wordt de regering gevraagd om een oplegbrief bij het plan van aanpak biomassa mondiaal, waarin uiteengezet wordt welk ministerie voor welk onderdeel van het plan van aanpak verantwoordelijk is. Ook wordt gevraagd hoe het ministerie van VROM een coördinerende rol kan spelen in het biomassabeleid. Met deze brief informeren wij u hierover, mede namens de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat.

Deze motie raakt een breder veld dan alleen het plan van aanpak biomassa mondiaal. Ten behoeve van een volledige en samenhangende reactie worden het biobrandstoffenbeleid en het bredere overheidsbeleid ten aanzien van duurzame toepassingen van biomassa hierbij betrokken. Voor een goed begrip lijkt het wenselijk enkele noties en inzichten te delen.

Inleiding

Biomassa kan, mits verantwoord geproduceerd en zorgvuldig begeleid, een grote rol vervullen als vervanging van fossiele brandstoffen en gas in de Nederlandse economie. Hiermee kan naast een verbetering van de energiezekerheid ook een aanzienlijke bijdrage aan de CO₂-doelstellingen van het kabinet worden geleverd. Onder meer in de Overheidsvisie op de bio-based economy in de energietransitie (Kamerstuk 2007–2008, 29 575, nr. 16) die de minister van LNV, mede namens de ministers van EZ, VROM, OS en V&W eind 2007 naar de Tweede Kamer zond, zijn hiertoe beleidslijnen uiteengezet.

De in Nederland beschikbare biomassa, die voortkomt uit de agrarische productie, reststromen van de voedingsmiddelenindustrie en de bos- en houtsector is niet voldoende om aan de te verwachten vraag te voldoen. Mede daarom wordt biomassa geïmporteerd.

Diverse gebruikte gewassen voor biomassaproductie hebben zowel een «food» als «non-food» toepassing. De toepassing van biomassa buiten de voedingsketen omvat een breed scala aan verwerkingsketens en eindproducten.

Biomassa wordt gebruikt bij elektriciteitsproductie, de productie van warmte, de productie van bio (groen) gas, de productie van bio(transport)-brandstof; de productie van materialen, de productie van ingrediënten van de voedings- en de farmaceutische sector. Bovendien wordt biomassa steeds meer ingezet als grondstof voor bouw materiaal en verpakkingsmateriaal en in toenemende mate gebruikt in de chemische industrie. Bioraffinage is daarvoor een sleuteltechnologie. Het is een set van technologieën waarbij biomassa wordt gescheiden in verschillende fracties, die al dan niet na verdere bewerking ieder afzonderlijk een specifieke toepassing krijgen. Bioraffinage kan leiden tot duurzame coproductie van voedsel, veevoer, energie, brandstof en chemicaliën op een economisch gezonde basis met een minimale afvalproductie. Deze coproductie uit biomassa zal, met de snel voortschrijdende technologische ontwikkeling, een steeds grotere vlucht nemen. Dit betekent dat de overheid, bij het nemen van beleidsmaatregelen die effect hebben op een toepassing zoals de verplichte bijmenging van biobrandstoffen, meer rekening moet gaan houden met de effecten op andere toepassingen van biomassa.

Vanuit het kabinet bestaat de eensluidende overtuiging dat grootschalige toepassing van biomassa gepaard moet gaan met duidelijke en concrete stappen op het terrein van duurzaamheid. Duurzaamheid in alle ketens van de bio-based economy is en blijft het uitgangspunt, de urgentie ligt momenteel bij de biobrandstoffen. In de Europese Richtlijn Hernieuwbare energie (Richtlijn 2009/28/EG) is inmiddels vastgelegd dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in alle vormen van het vervoer in 2020 minstens 10% bedraagt. Deze doelstelling zal voor het overgrote deel met de inzet van biobrandstoffen bereikt moeten worden. De richtlijn introduceert duurzaamheidscriteria, waarin de door Nederland ingebrachte criteria, bekend als de «Cramer-criteria», goed verankerd zijn. De implementatie van deze richtlijn moet eind december 2010 afgerond zijn, zodat deze duurzaamheidscriteria op dat moment in de hele EU van toepassing zijn.

De nationale doelstelling voor 2010 voor de inzet van biobrandstoffen is door de minister van VROM recentelijk bepaald op 4%. Vanwege twijfel of op deze termijn een hoger percentage op duurzame wijze gerealiseerd zou kunnen worden, is afgezien van het eerdere streefdoel van 5,75%. In de brief van de minister van VROM van 8 juni 2009 is al aangegeven dat in de eerste helft van 2010 door het kabinet bepaald zal worden welke doelstelling voor 2020 zal worden gesteld voor hernieuwbare energie in de vervoersector, gekoppeld aan de evaluatie van het Programma Schoon en Zuinig.

Er is een groeiend besef dat het stimuleren van grootschalige biomassaproductie ongewenste effecten kan hebben op andere productiesystemen zoals de voedselproductie, maar ook op ecosystemen en sociale systemen. De aandacht voor duurzaamheid is des te belangrijker omdat we te maken hebben met een ontwikkeling naar een Europese en mondiale *bio-based economy*.

Het is te verwachten dat de gewenste ontwikkeling naar een bio-based economy en de afstemming van vraag en aanbod niet zonder schokken en asynchroon verloopt. Hiertoe zullen de betrokken ministers hun beleidsinstrumenten op dit terrein coördineren en alert blijven op factoren die de ontwikkeling beïnvloeden. Ook voor het betrokken bedrijfsleven is het van

belang dat er duidelijkheid ontstaat over de ontwikkelingen op middellange termijn.

Hechte samenwerking tussen de betrokken ministers is des te noodzakelijker omdat de ontwikkelingen in Nederland niet los kunnen worden gezien van de instabiele en nog onderontwikkelde mondiale context op het gebied van duurzame productie van biomassa.

Verantwoordelijkheden en coördinatiestructuur

Omdat de overheid van mening was – deels ingegeven door berichten van betrokken organisaties in de samenleving – dat zij vanuit haar verantwoordelijkheid het complexe biomassadossier beter zou kunnen organiseren, is besloten een onderzoek te laten uitvoeren naar de beleidscoördinatie in het dossier biomassa.

Uit het betreffende onderzoek kwam naar voren dat op het terrein van de interdepartementale regie, de visievorming en communicatie met maatschappelijke organisaties en bedrijven behoefte aan verbetering was. Wij hebben deze kritiek ter harte genomen en op verschillende manieren verbeteringen aangebracht.

In vervolg hierop constateerden deze ministeries dat de sectorale benadering voor toepassing van biomassa, die tot dan toe vooral gevolgd was, niet volstond. De bio-based economy omvat een complexe internationale systeeminnovatie met non-food toepassingen van biomassa, inclusief de daarbij behorende onderlinge relaties tussen de energie-, chemie-, agro- en logistieke sector. Inherent aan deze bio-based economy is de vraag naar grootschalige – mondiale – biomassaproductie. De productie van biomassa moet daarbij in de context worden gezien van de mogelijke effecten op de aanwezige biodiversiteit, het milieu en bestaande ecosystemen en economische en sociale structuren, ofwel de duurzaamheidsdiscussie. Bij zowel de markt als de overheid is behoefte aan een integrale systeembenadering van het gehele systeem van productie en verwerking, om enerzijds tempo te kunnen maken en anderzijds de kans op onwenselijke gevolgen van beleidskeuzes te verkleinen.

Deze integrale benadering is terug te vinden in de Overheidsvisie op de Bio-based economy, zij het dat deze op delen dient te worden aangevuld en geactualiseerd.

Deze integrale aanpak moet leiden tot meer uitgewerkte strategische agenda's met een tijdpad voor in elk geval:

- de verschillende toepassingsgebieden van biomassa;
- de biomassavoorziening;
- biomassa in ontwikkelingslanden;
- verdere ontwikkeling en borging van duurzaamheidscriteria in de gehele waardeketen van biomassa;
- samenhang in onderzoekprogrammering;
- een meer coherent en consistent beleidsinstrumentarium.

De interdepartementale aansturing wordt verbeterd door (1) te werken vanuit een gezamenlijke visie, zoals hierboven geschetst, waaraan (2) elke bewindspersoon vanuit de eigen verantwoordelijkheid zijn of haar bijdrage levert, en (3) door het garanderen van een goede coördinatie van deze gezamenlijke inspanning via een vast interdepartementaal overleg op hoog ambtelijk niveau. Hieronder wordt kort op deze drie punten ingegaan.

1. De visie

De interdepartementale aansturing wordt inhoudelijk verbeterd door een programmatische aanpak gebaseerd op de Overheidsvisie *Bio-based Economy*. Daarmee heeft de minister van LNV voor de bio-based economy – de inzet van biomassa voor alle non-food toepassingen – een coördinerende rol voor biomassa.

De minister van LNV heeft dan ook het initiatief genomen tot oprichting van een interdepartementaal programma *Bio-based Economy*, waarvan de status later wordt bepaald. In nauwe samenwerking met de betrokken ministeries zal daarbij gewerkt worden aan de totstandkoming en de uitwerking van bovengenoemde strategische agenda's. Besluitvorming over deze strategische agenda's zal via de bestaande interdepartementale structuren worden vastgesteld. Daarnaast is een wetenschappelijk comité opgericht om de samenhang in onderzoek te verbeteren, alsook de communicatie met de kennisinstellingen.

Het (deel)onderwerp biobrandstoffen vereist, vanwege de hierboven geschetste urgentie van het dossier, de komende tijd een aantal belangrijke beslissingen en impulsen. Op nationale, Europese en mondiale schaal zet Nederland zich in om een zo groot mogelijk volume duurzaam geproduceerde biobrandstoffen te kunnen verzekeren. De minister van VROM heeft het initiatief genomen tot instelling van een tijdelijke project-directie biobrandstoffen, om deze vraagstukken slagvaardig te kunnen oppakken.

Een ander belangrijke ontwikkeling ligt op het vlak van de maatschappelijke dialoog over de duurzaamheid. De afgelopen periode zijn vanuit diverse invalshoeken analyses, suggesties, opinies en wensen naar voren gebracht, die in uiteenlopende richtingen wijzen waar het gaat om de zorg voor duurzame inzet van biobrandstoffen in het bijzonder en van biomassa in het algemeen. Om deze input bijeen te brengen en te kunnen omvormen tot bruikbare adviezen, heeft de minister van VROM een commissie ingesteld die het werk voortzet van de eerdere Projectgroep duurzame productie van biomassa. Het voormalig lid van het Europees Parlement, mevrouw Corbey, is bereid gevonden het voorzitterschap van deze «Commissie Duurzaamheidvraagstukken Biomassa», waarin bedrijfsleven, wetenschap en NGO's zullen deelnemen, op zich te nemen. Conform de toezegging, gedaan bij het Algemeen Overleg Milieuraad van 18 juni 2009, informeert de minister van VROM uw Kamer nog voor het zomerreces over de precieze opdracht aan die commissie.

2. De verantwoordelijkheden

Uitgangspunt bij de verantwoordelijkheidsverdeling is dat de politieke verantwoordelijkheid niet wijzigt en de bij het biomassadossier betrokken bewindspersonen de volgende verantwoordelijkheden houden:

- minister van LNV is coördinerend minister voor de *bio-based economy* en verantwoordelijk voor agrarische grondstoffen, bos en hout, voedingsmiddelenindustrie, i.c. biomassaproductie/voorziening;
- minister van VROM is verantwoordelijk voor het biobrandstoffenbeleid en heeft een coördinerende rol voor duurzaamheidscriteria voor biomassa;
- minister van EZ is verantwoordelijk voor het energiebeleid, waaronder bio-energie voor elektriciteit en warmte; industriebeleid (met uitzondering van de voedingsmiddelensector);
- minister voor OS is verantwoordelijk voor het plan van aanpak biomassa mondiaal (het stimuleren van biomassaproductie en verwerking in ontwikkelingslanden en de beleidscoherentie voor ontwikkeling met betrekking tot biomassa en biobrandstoffen);

- minister van V&W is verantwoordelijk voor het realiseren van de doelstellingen in het verkeersbeleid.

De coördinatie voor de Nederlandse inzet in Europese en internationale gremia blijft langs de gebruikelijke weg (CIM, CoCo, Coria, RIEZ) plaatsvinden.

3. De coördinatie

Om te verzekeren dat de interdepartementale coördinatie in dit complexe veld, met al zijn verschillende verantwoordelijkheden, gegarandeerd goed geolied zal verlopen, wordt tevens aansluiting gezocht bij een al bestaande overlegstructuur op hoog ambtelijk niveau. Dit betreft het regulier bijeenkomende overleg inzake Schoon en Zuinig, waar alle betrokken departementen op het niveau van directeuren in deelnemen. Deze groep kan bevorderen dat de gezamenlijke visie ook in de praktijk tot uiting komt en biedt de garantie dat elk vraagstuk snel en in de juiste context besproken zal worden.

Dit najaar zal uw Kamer, zoals gemeld, nader worden geïnformeerd over de voortgang van activiteiten in de mondiale, Europese en nationale context op het terrein van de biomassa in de zich ontwikkelende *bio-based economy*. Dit zal vergezeld gaan van een schets van een actueel beeld van de organisatorische aanpassingen die zijn ingezet. Daarnaast zal de minister van LNV vanaf heden uw Kamer jaarlijks informeren over de voortgang van de hierboven geschetste ontwikkelingen van de *bio-based economy*.

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

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