



Opiniestatement *Toetsingskader voor duurzaam geproduceerde biomassa (Cramer Criteria)*

In 2005 en 2006 hebben maatschappelijke organisaties aandacht gevraagd voor de niet-duurzame productie van biomassa. Mede omdat de markt voor biomassa door overheidsingrijpen wordt gestuurd, vinden wij dat de overheid garanties moet bieden om de ambitieuze doelstellingen voor biomassa-energie ook voor 100% op een aantoonbaar duurzame manier te bereiken.

Als milieu- en ontwikkelingsorganisaties zijn wij voorstander van de inzet van biomassa-energie om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan. Wij willen dat biomassa bijdraagt aan een duurzame energiehuishouding en dat er bij de productie van energie geen negatieve effecten op natuur en milieu en het menselijk welzijn in de productiegebieden optreden. Het opstellen van een *Toetsingskader voor duurzaam geproduceerde biomassa (Cramer Criteria)* is daarom essentieel en wij beschouwen de resultaten als een stap in de goede richting. Helaas stellen we vast dat het nu voorliggende toetsingskader onvoldoende garanties biedt om de ambitieuze beleidsdoelstellingen voor biomassa-energie op een duurzame manier te bereiken. Wij pleiten voor:

1. Ambitieuze beleidsdoelstellingen voor energiebesparing en verduurzaming van de energieproductie
2. Aanscherping van de Cramer Criteria om foute biomassa te weren
3. Snelle en effectieve toepassing van de aangescherpte Cramer Criteria
4. Aanvullend flankerend beleid om duurzame biomassa te stimuleren, zoals versnelde stimulering van tweede generatie biobrandstoffen.

Nederlands duurzaamheidsbeleid en biomassa-energie

Het behalen van de klimaatdoelstellingen moet voorop staan in het Nederlandse energiebeleid. Daarbij moet de nadruk liggen op energiebesparing, het terugdringen van de milieugevolgen van mobiliteit en het verhogen van energie-efficiëntie. In de tweede plaats moet Nederland fossiele energiebronnen vervangen door wind, zon en biomassa. Biomassa-energie moet dus niet worden ingezet om aan een stijgende energievraag te voldoen¹.

De toenemende vraag naar biomassa-energie is in hoge mate het gevolg van overheidsstimulering (zoals verplichtstelling, subsidie, belastingvoordelen). De effecten van deze stimulering moeten daarom in de lijn liggen van bestaand beleid op gebieden zoals armoedebestrijding, mensenrechten, milieu, biodiversiteit en bossen.

¹ Uit een persbericht van het Ministerie van VROM (13/4/2006) blijkt dit wel een motivatie voor de verplichte bijmenging van biobrandstoffen: "Uit een nieuwe studie van het Milieu en Natuurplanbureau blijkt dat de uitstoot van verkeer in 2010 1.8 Mton hoger zal zijn dan tot nog toe werd aangenomen. Dit komt doordat er meer grote auto's worden verkocht, die meer CO₂ uitstoten. Om deze tegenvaller te compenseren heeft het kabinet besloten om het aandeel biobrandstoffen te verplichten met 5.75 procent in 2010."

Het tempo waarop de markt voor biomassa-energie zich ontwikkelt ligt door de huidige overheidsstimulering zeer hoog. Het tempo waarop criteria voor duurzame biomassa worden ontwikkeld, ligt veel lager. Met de toepassing van deze criteria is nog geen begin gemaakt. De Europese Raad heeft deze scheve verhouding recentelijk erkend door de 10%-verplichtstelling van biobrandstoffenbijmenging expliciet afhankelijk te maken van de beschikbaarheid van duurzame biobrandstoffen². Wij zien het als absolute voorwaarde dat de duurzame herkomst van de biomassa voor deze bijmengverplichting is gegarandeerd.

Biomassa-energie en risico's voor mens en natuur

Het Nederlandse energiebeleid streeft naar 5,75% biobrandstoffen en 9% hernieuwbare elektriciteit in 2010. Biobrandstoffen bestaan geheel uit biomassa. Voor elektriciteitsopwekking worden ook wind, zon en water gebruikt. Al met al doet het energiebeleid vraag naar biomassa sterk stijgen. Het huidige Nederlandse marktaanbod is te klein om aan deze vraag te voldoen. Dat betekent dat de geformuleerde doelstellingen alleen haalbaar zijn met grootschalige import. Hieraan kleven grote risico's.

Grootschalige productie van natuurlijke grondstoffen (soja, hout, palmolie, cacao, etc.) leidt in ontwikkelingslanden regelmatig tot schending van mensenrechten, grootschalige ontbossing en milieudegradatie. In veel gevallen deelt de lokale bevolking niet in de opbrengsten of neemt de welvaart in de regio überhaupt niet toe. De toenemende Nederlandse vraag naar biomassa-energie kan bovendien concurrentie oproepen met de toch al sterk groeiende wereldvraag naar voedsel, energie en materialen. De risico's van biomassaproductie staan beschreven in het document *Betere Biomassa* (2006)³.

De risico's van grootschalige biomassaproductie, met name in landen met een relatief zwakke institutionele structuur, worden mede dankzij de inzet van maatschappelijke organisaties in toenemende mate erkend. In december 2006 betuigde Staatssecretaris van Geel spijt over het feit dat er miljoenen overheidssubsidie (MEP) wordt besteed aan het verstoken van palmolie als groene stroom. Essent schortte in dezelfde maand de inkoop van palmolie op omdat het niet de duurzame herkomst ervan kan garanderen.

Wij waarderen de moties die de Tweede Kamer in dit licht aannam en die de duurzaamheidsrisico's van biomassa onderkennen.⁴ Met het instellen van de Commissie Cramer behoorde Nederland tot de koplopers op het gebied van het opstellen van criteria voor duurzaamheidstoetsing van biomassa. Wij verwachten dat de resultaten van de Commissie Cramer internationaal veel navolging gaan krijgen. Daarom is het van extra belang dat deze criteria daadwerkelijke garanties geven voor duurzame biomassa.

Cramer Criteria en duurzame biomassa

Wij waarderen de inspanning van de Commissie Cramer om te komen tot een brede set principes en criteria voor duurzame biomassa. Voor de principes is dit grotendeels gelukt. Tegelijkertijd stellen wij vast dat de uitwerking van de criteria onvoldoende garanties biedt voor duurzame biomassaproductie.

Met betrekking tot de criteria zien wij de volgende tekortkomingen:

- De Commissie geeft zelf aan dat certificering op het niveau van individuele plantages onvoldoende garanties geeft voor duurzame biomassa. Daarmee worden namelijk de zogenaamde macro-effecten niet meegenomen. De macro-effecten zijn de effecten van uitbreiding van biomassaplantages die buiten deze plantages plaatsvinden. Het fragment uit een brief van 550 Braziliaanse NGOs⁵ aan hun Ministerie van Landbouw geeft een goed voorbeeld van macro-effecten:

² Council of the European Union (8/9 March 2007). CONCL 1: 7224/07. *Presidency Conclusions*. Brussels: Brussels European Council.

³ AIDEnvironment (2006): *Betere Biomassa*. Amsterdam: AIDEnvironment. Geschreven in opdracht van Oxfam-Novib, Wereld Natuur Fonds, Stichting Natuur en Milieu, IUCN Nederlands Committee en Milieudefensie.

⁴ Van der Ham c.s., 18 mei 2006 (30305 nr. 20), Vendrick c.s., 18 mei 2006 (30305 nr. 17) en Van der Ham en Samsom, 7 september 2006 (28665 nr. 72).

⁵ Brazilian Forum of NGOs and Social Movements for the Environment and Development (FBOMS): Letter in response to the Brazilian Ministry of Agriculture, Livestock and Supply's statement that "Biofuel is no threat to Amazon forests". 04-04-2007.

The Ministry claims, "There is absolutely no relation between the production of ethanol and the deforestation of the Amazon region." While it is true that climatic and soil conditions of the Amazon are generally not conducive to growing sugarcane, the Ministry failed to acknowledge that expansion of sugarcane for ethanol production in Brazil is contributing to deforestation in the Amazon through the expansion of the agricultural frontier. As the prime lands in the center-south are planted to the monoculture of sugarcane, soy production and cattle ranching are driven further into the Amazon. [...] expansion of sugarcane in the center-south is threatening the few remaining areas of Atlantic rainforest, another important, biodiverse-rich biome in Brazil. By constructing a discourse that focuses solely on if and how ethanol affects the Amazon, proponents of ethanol try to mask the disastrous effects the expansion of sugarcane has throughout the country.

Macro-effecten leiden dus tot verdringing van natuur en voedselproductie. De Commissie Cramer wijst dit toe aan het ontbreken van nationale landgebruikplanning. De Commissie stelt dat dit een verantwoordelijkheid is van de lokale overheid en dat de afwezigheid hiervan "de Nederlandse overheid voor een politieke afweging [plaatst]: biomassa uit het land van herkomst verbieden of anderszins beperkingen op te leggen aan de hier geproduceerde biomassa.(p.11)". Het feitelijk tegenhouden van foute biomassa uit een bepaalde regio is naar onze mening de logische consequentie van het niet nakomen of het niet controleerbaar maken van duurzaamheidscriteria.

- De ambitie voor minimum een broeikasgasbesparing voor biobrandstoffen (30%) geeft te weinig zekerheid. De gevolgen van ontbossing worden namelijk niet meegenomen in de berekeningen. Ze leveren daarom een te positief beeld op van de besparingen, want ontbossing leidt tot aanzienlijke uitstoot van broeikasgassen. Een zogenaamde besparing van 30% kan daarom in werkelijkheid zelfs een toename van de broeikasgasemissies betekenen.
- De referentiedatum (uitkomen van dit rapport) voor toegestane landconversie (zoals ontbossing) is te recent. Hierdoor kunnen in slecht beheerde recent ontgonnen gebieden nieuwe plantages ontstaan. De voorgestelde referentiedatum is bovendien in strijd met staand regeringsbeleid dat sinds 1996 conversie van primaire bossen naar ander landgebruik als onduurzaam aanmerkt en in strijd met de Nederlandse Beoordelingsrichtlijn voor Duurzaam Hout.
- Er ontbreekt een criterium over genetische modificatie. Dit is niet in lijn met het door Nederland ondertekende Cartagena Protocol en doet geen recht aan de bestaande maatschappelijke weerstand tegen deze technologie.
- De Commissie lijkt een voorkeur te hebben voor een traceringsstelsel van verhandelbare rechten (*book and claim*). Wij vinden dat dit stelsel onvoldoende garanties biedt voor duurzame biomassa.
- Er zijn grote onzekerheden rond de hanteerbaarheid van de criteria. Zo is er bijvoorbeeld niet duidelijk gespecificeerd wie voor de bewijslast verantwoordelijk is en wie dit controleert.

Politieke aanbevelingen

Voor ambitieus beleid

- Voer een ambitieus en robuust energiebeleid dat gericht is op terugdringing van broeikasgasemissies en waarin energiebesparing het belangrijkste instrument is.
- Versterk flankerend beleid om te garanderen dat beleidsdoelstellingen voor biomassa worden gerealiseerd met biomassa aan die aantoonbaar voldoet aan criteria voor duurzaamheid. De verplichte bijmenging van 5,75% biobrandstoffen dient daarbij afhankelijk te worden gemaakt van de beschikbaarheid van duurzame biomassa.

Scherp de criteria aan

- Verhoog de minimum vereiste besparing van broeikasgasemissies voor biobrandstoffen tot 50% en blijf vasthouden aan 70% voor andere biomassa inzet.
- Neem het weglekeffect op in de berekening van de broeikasgasbalans.
- Stimuleer biomassa-energie naar rato van CO₂-besparing. Hoe hoger de besparing, hoe hoger de stimulansen.
- Sluit het gebruik van genetisch gemodificeerde biomassa uit zolang niet is voldaan aan het voorzorgsprincipe.
- Pas de referentiedatum voor toegestane landconversie van waardevolle natuurgebieden aan van 'publicatiedatum van dit rapport' naar eind 1996.
- Ontwikkel een systeem van beloningen en sancties om overheden in productiegebieden te stimuleren tot het ontwerpen en handhaven van een effectieve landgebruiksplanning.
- Introduceer een alternatief traceringsstelsel, namelijk een volg- en- traceer stelsel (*track-and-trace*), tenminste voor grote partijen.

Zorg voor snelle toepassing van de aangescherpte criteria

- Ontwikkel op korte termijn een onafhankelijk en transparant stelsel om de criteria effectief te kunnen toepassen.
- Begin dan zo snel mogelijk met de toepassing van het toetsingskader.

Voer aanvullend beleid op 2e generatie biobrandstoffen

- Richt meer stimuleringsinstrumenten op de ontwikkeling en toepassing van tweede generatie biomassa-energie.