

Vergaderjaar 2018–2019

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 643

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2019

Met deze brief wil ik uw Kamer, zoals ik tijdens het VAO Milieuraad van 14 maart 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 63, item 6) had toegezegd, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking, schriftelijk informeren over de gedelegeerde handeling [C(2019) 2055 final] die de Europese Commissie op 13 maart heeft vastgesteld. De Europese Commissie heeft op basis van de Richtlijn Hernieuwbare Energie de bevoegdheid om deze regel vast te stellen. Deze gedelegeerde handeling richt zich op de vraag wanneer een grondstof voor biobrandstoffen een hoog risico heeft op indirect veranderend landgebruik (ILUC) met een significante expansie van productie op land met een hoog koolstofgehalte en aan welke criteria een grondstof moet voldoen om gecertificeerd te worden als laag ILUC-risico grondstof. Deze gedelegeerde handeling zorgt ervoor dat vooral biobrandstoffen ingezet worden die direct en indirect minder CO₂ uitstoten dan fossiele brandstoffen.

Gedelegeerde handeling

In de gedelegeerde handeling is een criterium opgenomen dat bepaalt welke grondstoffen als hoog ILUC-risico beschouwd dienen te worden. Dit criterium is overeenkomstig de kaders van de herziene Richtlijn hernieuwbare energie (RED2) door de Europese Commissie vastgesteld op basis van Geografisch Informatie Systeem (GIS)-data, literatuur en andere gegevens over de wereldwijde productie van een grondstof. Op basis van dit criterium kwalificeert alleen palmolie als hoog ILUC-risico grondstof. De gegevens zullen volgens de gedelegeerde handeling voor het eerst in het voorjaar van 2021 geactualiseerd worden. Dit kan resulteren in wijziging van grondstoffen die als hoog ILUC-risico grondstoffen beschouwd worden.

In de gedelegeerde handeling zijn ook criteria opgenomen waarmee grondstoffen die in principe een hoog ILUC-risico hebben, gecertificeerd

kunnen worden als laag-ILUC-risico grondstoffen. Het betreft alleen het deel van de grondstoffen dat onder bepaalde voorwaarden die garanderen dat er geen sprake is van een risico op indirect landgebruik, zoals duurzame teelt door kleine boeren, boven het gemiddelde productieniveau van een grondstof geproduceerd wordt. De eisen aan certificering worden uiterlijk in het voorjaar van 2021 uitgewerkt in een implementatiebepaling.

Volgens de RED2 moet het niveau biobrandstoffen gemaakt van hoog ILUC-risico grondstoffen maximaal op het niveau van 2019 blijven en vanaf 2023 naar 0% in 2030 afgebouwd worden. Dit betekent dat indien de gedelegeerde handeling van kracht wordt, het aandeel palmoliediesel met een hoog ILUC-risico dat in Europa ingezet wordt voor de hernieuwbare energiedoelstelling in transport, niet toe zal nemen en in de toekomst zal worden uitgefaseerd. Palmolie kan wel bijdragen aan de doelstelling wanneer in de toekomst een deel van de palmolie aan de hand van de door de Commissie opgestelde criteria, door een onafhankelijke partij gecertificeerd kan worden als een laag-ILUC risico grondstof. In dat geval telt het binnen de limiet op voedsel- en voedergewassen mee. De gedelegeerde handeling sluit palmolie dus niet uit als grondstof voor biobrandstoffen en heeft geen gevolgen voor palmolie buiten de transportsector. Voor de palmolieconsumptie binnen de Nederlandse transportsector zal de gedelegeerde handeling geen verschil maken omdat in Nederland de laatste jaren geen biobrandstoffen van palm- en sojaolie zijn gebruikt. In het ontwerpKlimaatakkoord hebben partijen afgesproken dat deze praktijk wordt voortgezet.

Inzet Nederland

Bij gedelegeerde handelingen kunnen lidstaten de Europese Commissie adviseren. Nederland heeft kritische vragen gesteld over de berekeningen voor hoog-ILUC kwalificatie en geadviseerd om meer grondstoffen, zoals soja, als hoog ILUC-risico te kwalificeren. Nederland heeft ook geadviseerd een aantal criteria voor de certificering van laag-ILUC-risico grondstoffen te verduidelijken en aan te scherpen. Bij een gedelegeerde handeling kan de Europese Commissie beslissen of zij al dan niet de adviezen overnemen. Dit heeft geresulteerd in de tekst zoals die nu voorligt.

Reactie palmolieproducerende landen

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn primair verantwoordelijk voor de verduurzaming van de palmolieketen, inclusief de productie in landen zoals Maleisië en Indonesië. Vooral Maleisië en Indonesië hebben stevig op deze gedelegeerde handeling gereageerd. Zij zien de maatregel als discriminerend, omdat palmolie als enige grondstof als hoog-ILUC wordt gekwalificeerd. Bovendien zijn zij van mening dat hun inspanningen op de verduurzaming van palmolie in de afgelopen jaren niet worden erkend. Zij dreigen een formele klacht bij de WTO in te dienen, Europese producten te boycotten en onderhandelingen met de EU over een handelsakkoord stop te zetten of te beëindigen. Palmolie is een belangrijke inkomstenbron voor deze landen en biedt werkgelegenheid aan miljoenen kleine boeren en werknemers. Een vermindering van de palmolie import door Europa, kan sociaaleconomische gevolgen hebben in Maleisië en Indonesië.

Palmolie zit naast biobrandstoffen ook in voedsel, cosmetica en farmacie. De palmolieproductie kent uitdagingen op het gebied van arbeidsomstandigheden, ontbossing en landrechten. In samenwerking met de produce-

rende landen draagt Nederland al jaren bij aan het verder verduurzamen van de palmolieketen.

Dit doet Nederland door afspraken te maken met het bedrijfsleven over gebruik van duurzame palmolie en dit Europees op te schalen via het Amsterdam Verklaringen Partnerschap; samen met zes andere Europese landen heeft Nederland zich gecommitteerd om het bedrijfsleven te steunen in zijn streven 100% duurzame palmolie te kopen en niet bij te dragen aan ontbossing. Nederland werkt daarnaast met organisaties als IDH en Solidaridad aan de verduurzaming van palmolieplantages in productielanden. Recent is het kabinet een nieuw programma gestart gericht op het bereiken van overheid-tot-overheid overeenkomsten met Indonesië, Maleisië, Ghana en Nigeria om met kleine boeren die vaak buiten de traditionele handelsketens vallen, te werken aan duurzame, ontbossingsvrije palmolie. Met het programma steunt Nederland initiatieven van deze landen om de kleine palmolieboeren meer opbrengst uit hun land te laten halen en op duurzamer wijze te produceren.

Appreciatie gedelegeerde handeling

De Europese Commissie heeft lidstaten gevraagd voor 15 april 2019 te laten weten of zij het voornemen hebben om deze gedelegeerde handeling te verwerpen. De gedelegeerde handeling kan niet geamendeerd worden. De Raad kan deze alleen met verzwaarde gekwalificeerde meerderheid verwerpen. Hoewel de Nederlandse inzet om meer grondstoffen dan alleen palmolie als hoog-ILUC te kwalificeren niet is overgenomen, zou de regering met het verwerpen van deze gedelegeerde handeling niet handelen in de geest van de motie van het lid Kröger c.s. (Kamerstuk 34 717, nr.18). Deze motie verzocht de regering in te zetten op een combinatie van instrumenten, zoals betere sturing op CO₂ en ILUC en de inzet van geavanceerde biobrandstoffen. Gelet op het Europese krachtenveld ligt het bovendien in de lijn der verwachting dat de gedelegeerde handeling niet zal worden verworpen. De gegevens die ten grondslag liggen aan de gedelegeerde handeling zullen geactualiseerd worden door de Europese Commissie in 2021. Ik blijf in de toekomst de ontwikkelingen rond deze gedelegeerde handeling nauwgezet volgen. Ook zal ik de partijen in Nederland aan hun afspraken houden die in het kader van het ontwerpKlimaatakkoord zijn gemaakt.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer