



Commissie
Duurzaamheidsvraagstukken
Biomassa

Laat de beste bloemen bloeien

Aanbevelingen over certificering en rapportage in
het kader van de EU-richtlijn Hernieuwbare Energie



Aanbevelingen van de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (Commissie Corbey) over certificering en rapportage naar aanleiding van de mededelingen van de Europese Commissie over de implementatie van de EU-richtlijn Hernieuwbare Energie (RED)

De Commissie Corbey bestaat uit: Dorette Corbey (voorzitter), Prem Bindraban, Dominic Boot, Bart-Willem ten Cate, Daan Dijk, André Faaij, Wilfred Hadders, Jeroen Kloos, Willem-Jan Laan, Karen Lagendijk, Karlijn van Lierop, Gerrit Meester, Madelon Meijer, Daniëlle de Nie, Annemarie van der Rest, Sven Sielhorst, Pier Vellinga, Arthur van Weldam, Ron Wit, Ella Lammers en Rob Cornelissen (beiden secretariaat).

Aanleiding

De Europese Commissie heeft op 10 juni 2010 drie documenten gepubliceerd met nadere richtlijnen voor de implementatie van de RED:

- The Communication on voluntary schemes and default values in the EU biofuels and bioliquids sustainability scheme;
- The Communication on the practical implementation of the EU biofuels and bioliquids sustainability scheme and on counting rules for biofuels;
- The Decision on guidelines for the calculation of land carbon stocks.

De Commissie Duurzaamheidvraagstukken Biomassa (Commissie Corbey) heeft kennis genomen van deze publicaties en is blij met de uitleg die op tal van punten wordt gegeven. Voor een goede implementatie van de EU-richtlijnen (de *Renewable Energy Directive*, RED, en de *Fuel Quality Directive*, FQD) zijn er echter ook nog een aantal zaken die nadere aandacht behoeven of verder moeten worden verduidelijkt. De huidige uitleg die de Europese Commissie geeft in haar mededelingen is nog niet op alle punten voldoende.

Dit betreft zeker de bewijslast die moet worden overlegd om aan te tonen dat aan de duurzaamheidscriteria van de RED wordt voldaan. Een belangrijk aspect bij de implementatie van de RED is de erkenning van vrijwillige nationale of internationale systemen door de Europese Commissie als voldoende bewijs dat aan de duurzaamheidscriteria van de RED is voldaan. Ook nationale overheden kunnen systemen erkennen als voldoende bewijs. Bij erkenning door de Europese Commissie zijn echter alle lidstaten verplicht het betreffende systeem als voldoende bewijs te accepteren.

Op dit moment zijn er veel vrijwillige systemen in ontwikkeling om de duurzaamheid van biomassaketens te garanderen. Voorbeelden zijn de *Round Table on Sustainable Biofuels* (RSB), *Better Sugarcane Initiative* (BSI), *Round Table on Sustainable Palm Oil* (RSPO) en de *International Sustainability and Carbon Certification* (ISCC). Een recente inventarisatie van certificeringssystemen van het Internationale Energieagentschap (IEA) telde tientallen systemen. Het is prijzenswaardig dat er zoveel enthousiasme bestaat voor duurzaamheid. Voor ondernemers die willen investeren in biobrandstoffen of in het opzetten van duurzame biomassaketens is het echter essentieel dat snel duidelijkheid wordt gecreëerd welke systemen toereikend zijn om aan te tonen dat aan de duurzaamheidscriteria van de RED wordt voldaan. Het is van belang om vooral de beste bloemen te laten bloeien, en daarbij in te zetten op Europees erkende systemen. Dat is voor producenten, handelaren en consumenten het meest werkbaar en inzichtelijk.

De Commissie Corbey heeft de mededelingen van de Europese Commissie bestudeerd en geïdentificeerd welke zaken nog onderbelicht zijn om een goede implementatie van de RED/FQD mogelijk te maken. Hierbij is meegenomen welke keuzes nationale overheden op basis van de mededelingen nog kunnen maken. Dit document bevat een serie aanbevelingen gericht op een succesvolle implementatie van de RED. Bij deze aanbevelingen is een onderscheid gemaakt tussen gewenste verduidelijking van de Europese Commissie en aspecten die te maken hebben met de implementatie van de RED in Nederland.

Uitgangspunten

De aanbevelingen zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Er moet snel helderheid komen over de uitwerking en toetsing van de duurzaamheidscriteria van de RED/FQD zodat ondernemers en investeerders weten waar ze aan toe zijn;
- Nederland moet bij implementatie van de RED rekening houden met andere Europese landen. Wat betreft ambitieniveau voor het invullen van de duurzaamheidscriteria zet Nederland terecht hoog in, maar afstemming met andere landen is van belang. Om onnodige handelsbelemmeringen te voorkomen, is het van belang dat certificeringssystemen Europees erkend worden.

Aanbevelingen

Inbreng bij de Europese Commissie

De Commissie Corbey beveelt de Nederlandse regering aan om de volgende punten onder de aandacht te brengen van de Europese Commissie:

1. De drie publicaties van de Europese Commissie bieden nog onvoldoende duidelijkheid om een efficiënte en effectieve implementatie van de RED mogelijk te maken. De Nederlandse overheid moet bij de Europese Commissie pleiten voor meer duidelijkheid. Dit betreft:
 - Transparante, gestructureerde en heldere criteria voor toetsing van de vrijwillige en nationale systemen. Op zijn minst moeten de eisen duidelijk zijn voor toetsing van de duurzaamheidscriteria van de verschillende systemen, de betrokkenheid van stakeholders en mogelijke overgangsperioden;
 - Er moet een lijst komen met issues waarover de lidstaten moeten rapporteren aan de Europese Commissie;
 - Een goede definitie voor reststromen is nodig;
 - Er moet duidelijkheid komen over de wijze waarop bilaterale verdragen ingezet kunnen worden om aan te tonen dat voldaan wordt aan de duurzaamheidscriteria.
2. Nederland kan een proactieve rol spelen bij het vormgeven van het proces om tot erkenning van certificeringssystemen te komen. Gezamenlijk met andere gelijkgestemde lidstaten zou Nederland zich actief moeten inzetten voor een transparant proces, waarbij een zorgvuldige weging plaatsvindt van certificeringssystemen. Hierbij is een gedegen afstemming tussen de lidstaten van de EU nodig om te voorkomen dat de nationale systemen in zulke mate van elkaar gaan verschillen dat de gemeenschappelijke markt wordt aangetast. Idealiter ontstaat er een beperkt aantal, veel gebruikte certificeringssystemen, die door de EU erkend worden en ook mondiaal een belangrijke rol spelen. De interne markt wordt hierdoor niet gehinderd en bovendien creëert deze aanpak ook marktmacht van de EU in relatie tot de rest van de wereld. Streef dus niet naar duizend bloeiende bloemen, maar koester vooral de beste bloemen met kans op Europese erkenning en wereldwijde verspreiding.
3. De Europese Commissie schrijft geen kwaliteitsnorm voor waaraan een auditor van een vrijwillig of nationaal systeem moet voldoen. Een auditor zou minimaal moeten voldoen aan een ISO- standaard en moet zijn geaccrediteerd.
4. Er is nog veel onduidelijkheid over het beleid ten aanzien van Indirect Land Use Change (ILUC). Hoe worden de indirecte veranderingen in landgebruik meegewogen? Indien er een ILUC-factor komt kan deze eenvoudig worden meegenomen in de efficiëntieberekeningen. Er kan ook gedacht worden aan eisen en rapportageverplichtingen rondom het gebruik van reststromen, of de toename van landbouwefficiëntie dan wel het landgebruik. In dat geval is het van belang om certificeerders en marktpartijen zo snel mogelijk te betrekken bij de uitwerking van het ILUC-beleid.

Implementatie in Nederland

De Commissie Corbey beveelt het volgende aan voor de implementatie van de RED in Nederland:

1. *Rapportage*
Het is evident dat we met de implementatie van de RED, af te ronden in december 2010, een nieuwe fase ingaan. Vanwege de korte tijd tussen het uitkomen van de mededelingen van de Europese Commissie en het van kracht zijn van de RED, is te verwachten dat er in het begin aanloopproblemen zullen zijn. In eerste instantie kan een uitgebreide lijst worden gehanteerd met aspecten (inclusief sociale aspecten) waarvoor een rapportageverplichting geldt voor bedrijven. Voor onderwerpen waar volgens de RED geen rapportageverplichting geldt, kunnen bedrijven worden aangespoord te rapporteren indien er informatie beschikbaar is. Op basis van opgedane ervaring moet een evaluatie na bijvoorbeeld twee jaar uitwijzen welke

rapportageonderdelen verplicht worden gesteld of mogelijk vervallen. Het is van belang om onnodige complexiteit in het systeem van rapportage te voorkomen. Zo kan voor de rapportage over het gemiddelde van het aandeel hernieuwbare energie het beste worden aangesloten bij de in Nederland gebruikelijke termijnen van bijvoorbeeld milieu data en de rapportages over de CO₂ emissiehandel. Rekening houdend met de commerciële gevoeligheid, is het aan te raden dat duurzaamheidsinformatie publiekelijk beschikbaar wordt gemaakt.

2. *Verificatie*

De Commissie Corbey adviseert om uit te gaan van een 'reasonable assurance level' bij de verificatie van vrijwillige schema's. Een 'limited assurance level' zou mogelijk kunnen blijven voor bedrijven die hier tijdelijk nog niet aan kunnen voldoen, naar analogie van het leerproces bij de verificatie van CO₂- en NO_x- emissiehandel. Bij een 'limited assurance level' richt een auditor zich bij verificatie op de belangrijkste risico's, waardoor wordt bevorderd dat bedrijven op een structurele manier risico's in kaart brengen. In dit geval zou het leerproces omschreven moeten worden: op welke manier en wanneer kunnen bedrijven alsnog op een 'reasonable assurance level' overgaan.

3. *Overgangperiode*

Erkenning van vrijwillige nationale en internationale systemen door de Europese Commissie zal waarschijnlijk pas plaatsvinden na de implementatiedatum van de RED (december 2010). Het is belangrijk dat er bij de Nederlandse implementatie van de RED een duidelijke overgangsregeling wordt opgesteld. Een mogelijkheid is een nationale beoordeling voor tijdelijke goedkeuring. De Europese Commissie gaat er in principe van uit dat systemen die zijn goedgekeurd door de lidstaten 'RED Compliant' zijn. Lidstaten moeten wel zekerheid krijgen dat deze schema's voldoen aan RED criteria.

4. *ILUC*

Het is van belang om overleg te voeren met de betrokken bedrijven over de rapportageaspecten die te maken hebben met het voorkomen van negatieve ILUC-effecten. Daarbij kan gedacht worden aan informatie over efficiëntieverhoging, het beter benutten van reststromen en aspecten van land use planning in de regio. Daarnaast hebben bedrijven met langdurige contacten in een specifieke regio veel kennis van landgebruik, welke goed benut zou moeten worden. Dit helpt bij de uitwerking van mogelijke bilaterale contracten met producerende landen.

Toelichting

Vrijwillige en nationale systemen

1. *Erkenning vrijwillige schema's*

Het is goed dat vrijwillige schema's zijn erkend als middel om aan te tonen dat aan de duurzaamheidscriteria van de RED is voldaan. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de vrijwillige schema's ligt bij de marktpartijen. Er zijn twee manieren waarop deze schema's erkend kunnen worden. Ten eerste is dit nationale erkenning op lidstaatniveau, ten tweede betreft het een EU-wijde erkenning die door de Europese Commissie moet worden verleend na raadpleging van de lidstaten. De mededelingen van de Europese Commissie gaan niet gedetailleerd in op de procedures/aanpak van het proces en er zijn geen heldere toetsingscriteria. Er zijn nog veel zaken onduidelijk, zoals de eisen aan de audit, overgangperiodes, de betrokkenheid van stakeholders. Nederland zou een proactieve rol moeten spelen en zou zich als lidstaat moeten inzetten om snel transparante, gestructureerde en heldere criteria op te stellen. Nederland zou hierin actief samenwerking moeten zoeken met andere gelijkgestemde lidstaten (bijvoorbeeld Duitsland en het Verenigd Koninkrijk).

2. *Stakeholderparticipatie*

Uit de mededelingen van de Europese Commissie blijkt niet dat bij de erkenning van vrijwillige schema's getoetst moet worden op stakeholder participatie bij het opstellen van het schema. Ook zijn geen criteria opgenomen waar het management ('governance') van het schema aan moet voldoen. Zowel stakeholderparticipatie als goed beheer van een schema zijn noodzakelijke criteria bij de erkenning van een vrijwillig schema (zie hiervoor de eerder verzonden brief waarin erop wordt aangedrongen dat een schema volgens de ISEAL code of een vergelijkbare norm is opgesteld). De Nederlandse overheid kan hier actief op aandringen, en ook dit opnieuw aan de orde stellen bij de Europese Commissie.

3. *Verificatie Assurance level*

Het nut van de vrijwillige schema's is mede afhankelijk van het zogenaamde "assurance level" van de verificaties. In de richtlijn wordt een "limited assurance level" wel toegestaan, maar een strengere "reasonable assurance level" zou het uitgangspunt moeten zijn.

4. *Erkenning vrijwillige nationale en internationale systemen door de Europese Commissie*

Er is een indicatie dat het tenminste zes maanden duurt voor een certificeringsschema EU-breed wordt erkend. Gezien het feit dat de implementatie datum gepland staat voor december 2010, kunnen we nu al voorzien dat dit problemen op gaat leveren. Een mogelijke oplossing is gelegen in het wederzijds erkennen van nationale schema's door nationale overheden. Nederland bijvoorbeeld erkent het Britse schema en omgekeerd. Een andere mogelijkheid is om een gedoogperiode in te lassen van drie tot vijf maanden zodat het proces zijn beloop kan hebben. Het is van belang dat in de nationale implementatie van de RED een oplossing wordt gevonden voor de late erkenning van vrijwillige nationale en internationale systemen door de Europese Commissie. Bij de erkenning van systemen door de Nederlandse overheid moet worden verduidelijkt wat de status is van een dergelijke nationale erkenning, omdat deze mogelijk afwijkt van de Europese erkenning.

5. *Auditvereisten*

De RED en ook de recente mededelingen spreken van een 'independent auditor' die een bewijs moet overleggen dat aan de RED duurzaamheidscriteria is voldaan. In de mededelingen van de Europese Commissie worden verschillende mogelijkheden aangegeven hoe de kwaliteit van de auditor kan worden gewaarborgd, bijvoorbeeld door verschillende ISO- of ISAE-normen. Er wordt echter niet een kwaliteitsnorm voorgeschreven, en ook wordt niet vereist dat een auditor geaccrediteerd is.

Bilaterale verdragen

6. *Bilaterale verdragen*

De mededelingen van de Europese Commissie geven onvoldoende toelichting op de wijze waarop bilaterale verdragen ingezet kunnen worden voor bewijsvoering dat aan de RED duurzaamheidscriteria is voldaan. Ook de juridische mogelijkheden en consequenties van bilaterale verdragen in relatie tot EU wetgeving moet worden verduidelijkt. Bilaterale verdragen kunnen van belang zijn in het toekomstige ILUC-beleid. Het monitoren van landgebruik bijvoorbeeld is een overheidstaak waarover afspraken gemaakt kunnen worden. Daarbij ligt het voor de hand te streven naar bilaterale verdragen tussen de EU en de exporterende landen.

Rapportages

7. *Massa balans*

In de EU-mededelingen wordt gesproken over een tijdfactor voor het gemiddelde van het aandeel hernieuwbare energie. Dit kan een continu systeem zijn, maar het kan ook een tijdgebonden systeem zijn (zoals in het Verenigd Koninkrijk wordt toegepast), bijvoorbeeld over een jaar bezien moet het aandeel duurzame energie in de transportsector 10% zijn (hierbij is het dus toegestaan dat het aandeel duurzame energie over het jaar varieert). Voor deze tijdsperiode waarover het gemiddelde wordt bepaald, en de rapportage daarover, lijkt het zinvol om aan te sluiten bij de in Nederland gebruikelijke termijnen van bijvoorbeeld de milieudata en de CO₂-emissiehandel. De rapportage van een bepaald jaar dient op 31 maart van het volgende jaar te worden ingediend, en de bijbehorende CO₂-credits op 1 mei. Daarbij mogen voor de middeling ook credits van het dan lopende jaar worden ingeleverd.

8. *Rapportage*

In de RED is aangegeven dat de Europese Commissie een lijst met issues zal publiceren waarover lidstaten moeten rapporteren. Dit betreft onderwerpen als het milieu, arbeidsrechten, effecten op voedselprijzen, of watergebruik. In de toekomst gaat het mogelijk ook om onderwerpen die te maken hebben met het voorkomen van indirecte veranderingen van landgebruik. De drie mededelingen van de Europese Commissie geven nog geen nadere toelichting op deze lijst met issues. Het is essentieel dat hierover snel een mededeling van de Europese Commissie komt. Daarnaast moet Nederland in haar nationale beleid zo snel mogelijk duidelijkheid geven aan bedrijven over welke aspecten zij moeten rapporteren. Als lidstaat is Nederland verplicht te rapporteren over een groot aantal aspecten, maar voor deze informatie is de overheid deels afhankelijk van informatie van bedrijven.

9. *Reststromen*

Voor reststromen worden in de RED in enkele gevallen afwijkende criteria gesteld. Dit betreft de duurzaamheidscriteria, de mogelijkheid het aandeel biobrandstoffen dubbel te tellen in de verplichting, en de berekening van de broeikasgasbalans. De definitie van reststromen in de RED ('afvalstoffen en residuen die niet van landbouw, aquacultuur, visserij of bosbouw afkomstig zijn') is echter niet voldoende duidelijk. Kunnen bijvoorbeeld gebruikte frituurolie of vetzuren die vrijkomen bij de productie van plantaardige oliën aangemerkt worden als afvalstromen of residuen, of zijn die vetzuren bijproducten? Ook de nieuwe publicaties van de Europese Commissie gaan niet verder in op de definitie van reststromen.