

Advies over de inrichting van de toetsing duurzame biograndstoffen

December 2021

Managementsamenvatting

Waarom dit advies?

- Inzet duurzame biograndstoffen draagt bij aan de klimaattransitie, de beoogde commissie moet nieuwe duurzaamheidscriteria biograndstoffen gaan toetsen.
- In '20 en '21 is de kamer geïnformeerd over het nieuwe duurzaamheidskader, in Q4 2021 is toegezegd duidelijkheid te geven over inrichting toetsingscommissie.
- Er is al ervaring opgedaan in Nederland met het toetsen van certificatieschemas, op dit moment doet de TPAC dit voor inkoop van duurzaam geproduceerd hout onder I&W en ADBE voor energietoepassingen van biograndstoffen onder EZK.
- Uw vraag aan ons: een advies over de inrichting van de toetsing van certificatieschemas voor biograndstoffen

Advies: richt één nieuwe commissie biograndstoffen in

- Er zijn verschillende varianten mogelijk om de nieuwe toetsingscommissie in te richten, waarbij ook de mogelijkheid bestaat om bestaande commissies te integreren.
- De inrichting van de toetsingscommissie moet aan een aantal voorwaarden voldoen:
 - ✓ Realiseren publieke waarden
 - ✓ Juiste belegging van politieke verantwoordelijkheid
 - ✓ Borging onafhankelijkheid
 - ✓ Geschikte expertise

- ✓ Draagvlak en eenduidigheid voor stakeholders
- ✓ Beheersbaarheid
- ✓ Efficiëntie van publieke middelen
- De nieuwe duurzaamheidscriteria zijn gelijk voor alle grondstoffen én toepassingen.
- Het opstarten van een nieuwe commissie lijkt de beste keuze om aan alle randvoorwaarden te voldoen.
- De nieuwe commissie bevat de benodigde expertise voor de nieuwe criteria (o.a. met ADBE en TPAC) en richt een specifieke werkgroep in voor 'oude' SDE-beschikkingen, met beheersbaarheid als aandachtspunt.
- Deze commissie heeft een eenduidige en onafhankelijke opdracht om te adviseren over de oorsprong van de grondstoffen, het advies wordt gebruikt voor verschillende doeleinden. Aanvullend kunnen ministeries nog om adviezen vragen over specifieke toepassingen van grondstoffen.

Aandachtspunten implementatie

In het nader op te stellen implementatieplan worden de stappen beschreven om te komen tot de inrichting van de nieuwe commissie. Hierin maken we onderscheid tussen de:

- Inhoudelijke transitie - naar de toepassing van één nieuwe set criteria
- Organisatorische transitie - naar de vorming van één commissie

Inhoud van dit advies



1. Waarom dit advies 4
2. Advies: richt één nieuwe commissie biograndstoffen in 11



1

Waarom dit advies?



Inzet duurzame biograndstoffen draagt bij aan klimaattransitie, commissie moet de nieuwe duurzaamheidscriteria biograndstoffen gaan toetsen

Alleen duurzame biograndstoffen draagt bij aan transitie klimaat...

Het kabinet is ervan overtuigd dat de inzet van biograndstoffen noodzakelijk is in de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie per 2050. Daarbij geldt voor het kabinet het uitgangspunt dat alleen duurzame biograndstoffen een bijdrage aan die transitie kan leveren en dat deze zo hoogwaardig mogelijk moeten worden ingezet.

... daarom duurzaamheidskader biograndstoffen ontwikkeld

Op 16 oktober 2020 heeft het kabinet daarom het duurzaamheidskader voor biograndstoffen vastgesteld en aan de Kamer toegestuurd.

Uitvoeringsagenda biograndstoffen brengt kader in praktijk

In dit duurzaamheidskader is een uitvoeringsagenda biograndstoffen opgenomen waarmee het kabinet, via aanpassing van beleid en wetgeving, het duurzaamheidskader in de praktijk zal brengen. Een onderdeel van deze uitvoeringsagenda is het opstellen van duurzaamheidscriteria voor de productie van duurzame biograndstoffen.

Duurzaamheidscriteria productie biograndstoffen ontwikkeld

Een eerste uitwerking van de duurzaamheidscriteria is op 9 juni 2021 aan de Kamer toegestuurd en bevat criteria die toetsen op bijvoorbeeld armoede, watergebruik, mensenrechten, koolstofvoorraden etc. Deze criteria gelden voor alle toepassingen van biograndstoffen, met uitzondering van de inzet van vezels en voedselproductie. De focus ligt hierbij echter wel op biograndstofstromen en toepassingen die door de overheid gestimuleerd of gereguleerd worden.

De criteria zijn tot stand gekomen door het uitwerken van de 11 duurzaamheidsthema's uit het SER-advies Biomassa in Balans.

De criteria vinden hun oorsprong veelal in:

- De duurzaamheidscriteria van de Europese hernieuwbare energierichtlijn II (Renewable Energy Directive – RED II)
- Criteria uit de Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen (toegepast door de ADBE)
- Sociaaleconomische criteria uit de criteria voor het Rijksinkoopbeleid duurzaam hout (het TPAS)

Voor een goede werking van het systeem van certificering zullen ook additionele criteria opgesteld worden die eisen stellen aan het beheer van de certificaten en het doorgeven van informatie over de duurzaamheid van de biograndstoffen door de handelsketen heen (*Chain of Custody*).

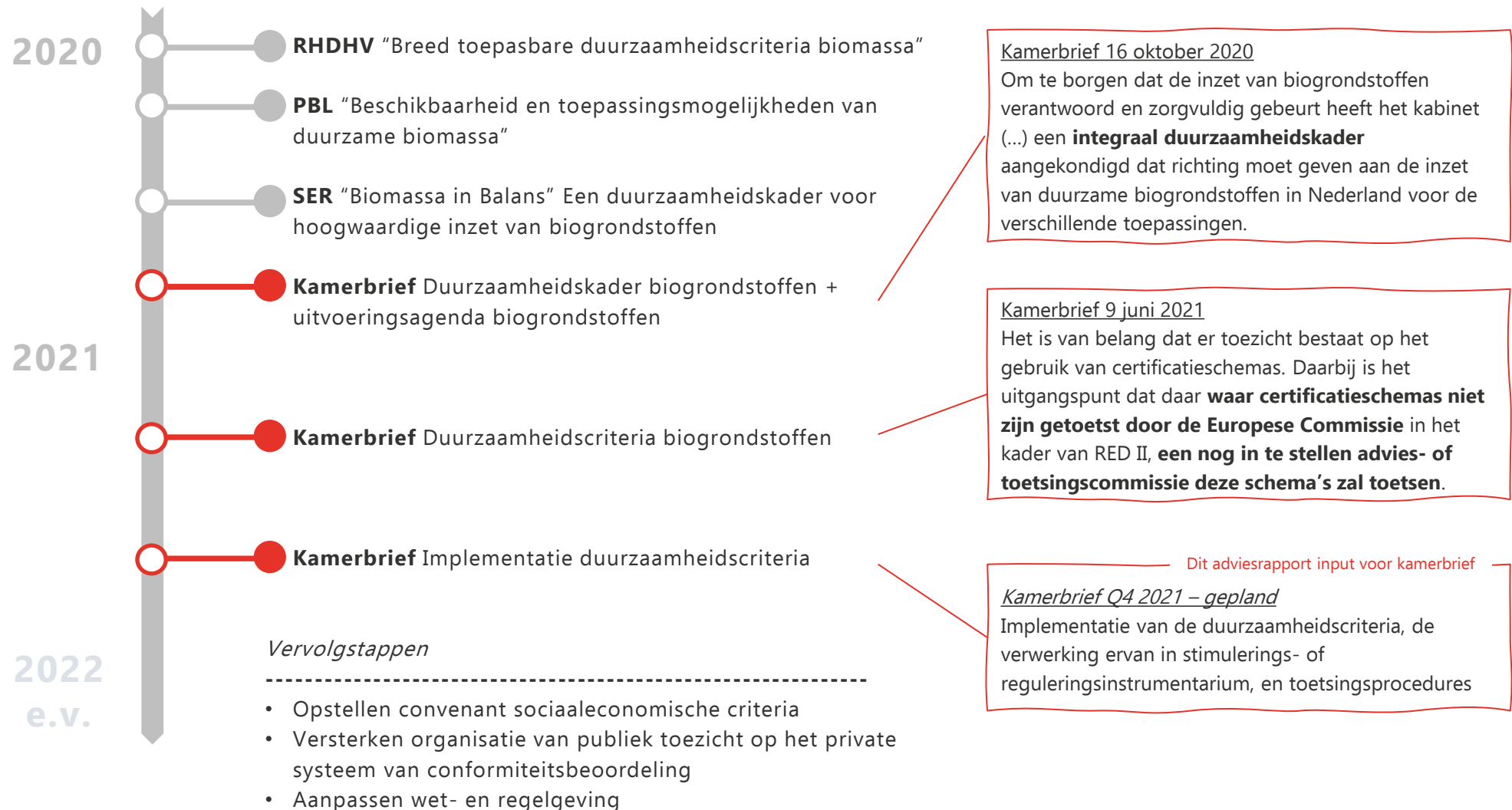
Bedrijven tonen duurzaamheid aan m.b.v. certificatieschemas

Een bedrijf kan aantonen dat geleverde biograndstoffen voldoen aan de duurzaamheidscriteria met behulp van bijvoorbeeld een certificatieschema. Voor hout zijn dit bijvoorbeeld de welbekende FSC- of PEFC-certificaten.

Toezicht op certificatieschema vanuit Europa (REDII) aangevuld met Nederlandse criteria en toetsingscommissie

certificatieschemas worden getoetst door de Europese Commissie in het kader van RED II. Aanvullend op de toetsing van de RED II zal in Nederland een nog in te stellen advies- of toetsingscommissie deze schema's toetsen op extra criteria, zoals bijvoorbeeld armoede of biodiversiteit.

In '20 en '21 is de kamer geïnformeerd over nieuwe duurzaamheidskader, in Q4 2021 duidelijkheid toegezegd over inrichting toetsingscommissie



Er is al ervaring opgedaan in Nederland met het toetsen van certificatieschemas, door de TPAC en de ADBE

Op dit moment zijn er twee toetsingscommissies in NL die vrijwillige certificatieschemas toetsen:

- TPAC: toetst certificatieschemas aan de Nederlandse Inkoopcriteria en adviseert I&W over de inkoop van duurzaam geproduceerd hout door de overheid.
- ADBE: toetst of certificatieschemas de duurzaamheid van vaste biograndstoffen voor energietoepassingen waarborgen en adviseert EZK of deze toereikend zijn voor de SDE++ subsidies voor bijstook biomassa en biomassacentrales.

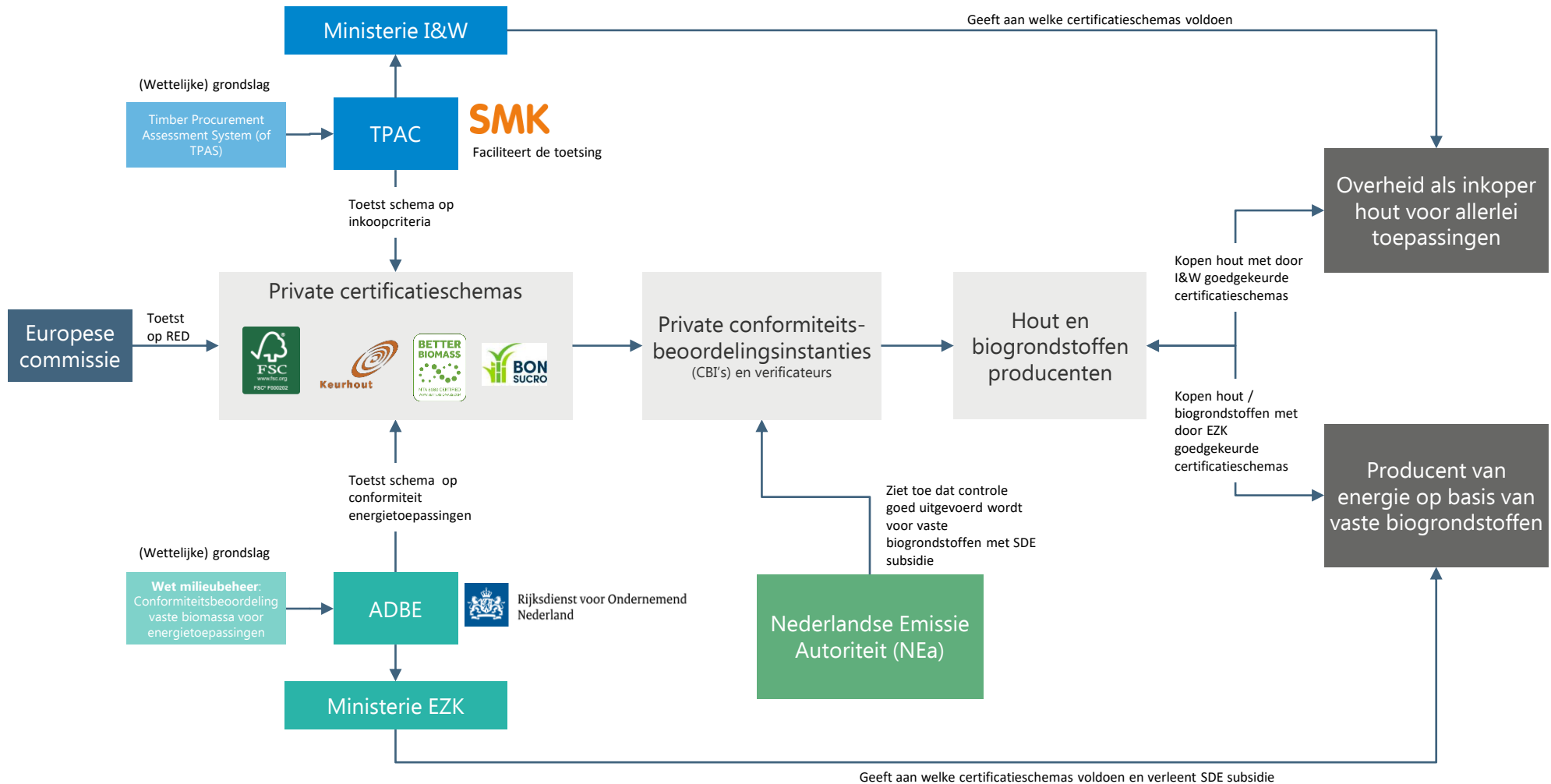
TPAC

- **Timber Procurement Assessment Committee** sinds 2008
- Toetsingen van **hout(producten) voor Rijksinkoop** – op basis van TPAS (timber procurement assessment system) vastgesteld in 2008 door het VROM.
- Inkoopcriteria (incl. sociaaleconomisch, update in 2014)
- 4 Commissieleden
- Advies **aan staatssecretaris IenW** => neemt besluit
- Stakeholderforum – online ervaringen delen > onderdeel van rapportage eindoordeel
- Toetsing elke 5 jaar en bij substantiële schemawijzigingen
- Stichting Milieukeur (SMK) faciliteert
- Toepassing: eisen vermeld in bestek of bezit van CoC-certificaat/nummer/juist vermelde claim

ADBE

- **Adviescommissie Duurzaamheid Biomassa voor Energietoepassingen** sinds 2017
- Toetst **vaste biomassa voor energietoepassingen** (in kader van SDE) met wettelijke grondslag (Wet Milieubeheer)
- **5 biomassacategorieën** met eigen vastgelegde criteria (koolstofcriteria)
- 5 Commissieleden
- Advies **aan minister van EZK** => neemt besluit
- Stakeholderforum voor verzamelen feiten & ervaringen in praktijk > onderdeel van eindoordeel
- Toetsing wordt herhaald bij schemawijzigingen
- RVO faciliteert
- Toepassing: jaarlijkse conformiteitsbeoordeling voor SDE++ subsidie om aan te tonen dat biomassa aan eisen voldoet

Beide commissies hanteren een vergelijkbare procedure, maar kennen een andere grondslag en aansturing



Punt van aandacht: de toepassing van biograndstoffen ligt op het moment onder het vergrootglas

Rapport juli 2021 *Wood Pellet Damage*



- Dit rapport toont aan dat biograndstoffenpellets uit Estland niet zijn geproduceerd volgens de criteria voor duurzame biograndstoffen

*"De productie van Graanul Invest is volledig gecertificeerd volgens de Sustainable Biomass Programme standaard. Daarmee voldoet Graanul, in ieder geval op papier, aan de Nederlandse duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen. Al hun houtpellets mogen dus aan Nederland worden geleverd. **De praktijk laat helaas een ander beeld zien.**"*

Internationale petitie

Vijf Nederlandse milieu- en natuurorganisaties zijn daarom deze week uit het Convenant Duurzaamheid Biomassa gestapt. Ze voelen zich belazerd en eerdere zorgen over misstanden werden door bedrijven en opeenvolgende ministers steevast gebagatelliseerd en niet serieus genomen.

*Volkscrant
14-07-2021*

"Gebruik biomassa uit bos is verre van duurzaam"

Juni 2021 *Tijdelijk geen nieuwe subsidie voor biograndstoffen*



Rijksoverheid

- Tweede Kamer heeft aangegeven om geen nieuwe subsidies te verstrekken voor houtige biograndstoffen (motie Van Esch) tot er een afbouwpad is.

*"Omdat er een keerzijde aan het gebruik van biograndstoffen zit, heeft het kabinet daarom in het duurzaamheidskader biograndstoffen de ambitie uitgesproken om, zo snel als dat mogelijk is, de afgifte van nieuwe subsidies van houtige biograndstoffen voor laagtemperatuurwarmte te stoppen... **Op verzoek van de Tweede Kamer stopt het kabinet tijdelijk met subsidie totdat er een afbouwpad is.** Dit heeft geen gevolgen voor al afgegeven subsidies."*

Brief gemeenteraad Diemen 11 mei 2021

- Verzoek aan informateur Herman Tjeenk Willink om zich uit te spreken tegen een biomassacentrale van Vatenfall in Diemen, gefinancierd met o.a. de SDE++

*"De vraag naar biomassa leidt tot ontbossing in de landen van herkomst, de verbranding ervan zorgt voor extra uitstoot van CO₂ en **aanname dat biomassa CO₂-neutraal is blijkt vooral een papieren werkelijkheid**"*



Uw vraag aan ons: een advies over de inrichting van de toetsing certificatieschemas biograndstoffen

U heeft (ministeries I&W en EZK) ons gevraagd te adviseren over de nieuwe toetsingscommissie biograndstoffen.

Wanneer de nieuwe duurzaamheidscriteria ingaan lijkt het logisch om te onderzoeken of we de bestaande commissies met deels overlappende taken kunnen integreren, om te voorkomen dat er verwarrende situaties ontstaan waarin twee commissies eenzelfde schema op dezelfde criteria beoordelen.

Om die reden hebben de beide ministeries ons gevraagd onderzoek te doen en advies te geven over de inrichting van de nieuwe toetsingscommissie voor de borging van de duurzaamheid van biograndstoffen.



Centrale vraag:

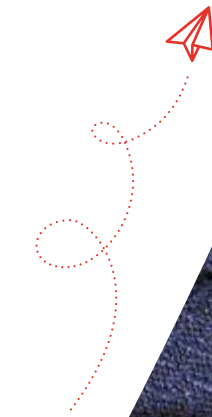
*Hoe richten we de **toetsing van certificatieschemas** voor biograndstoffen zo **efficiënt en kwalitatief mogelijk** in, welke **aansturing** is nodig vanuit het ministerie en welke **stappen** komen hierbij kijken?*





2.

Advies: richt een nieuwe commissie biograndstoffen in



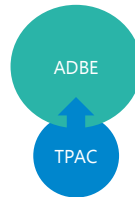
Er zijn verschillende varianten mogelijk om de toetsingscommissie in te richten, waarbij ook integreren van bestaande commissies een optie is

1. Samenvoegen



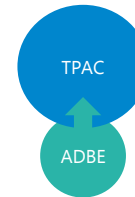
De ADBE en TPAC toetsingsprocedures en -commissies worden samengevoegd in een nieuwe commissie, zonder dat daarbij een van de oude commissies leidend is.

2. ADBE leidend



De toetsingsprocedure en -commissie van ADBE is leidend en wordt op ontbrekende punten aangevuld met procedures uit TPAC.

3. TPAC leidend



TPAC zal gaan toetsen op de nieuwe criteria. ADBE blijft bestaan tot de SDE++ subsidies afgebouwd zijn en zal op termijn integreren in TPAC.

4. Nieuwe commissie



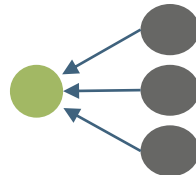
Uitgaande van de nieuwe criteria in het duurzaamheidskader wordt een nieuwe toetsingscommissie opgericht.

5. Niet samenvoegen



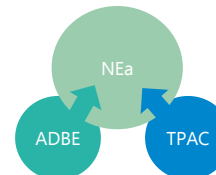
ADBE en TPAC worden behouden als twee aparte commissies en toetsen beiden schema's a.d.h.v. het nieuwe duurzaamheidskader; met als verschil de toepassing.

6. Externe partijen



Externe consultants toetsen houtkeurmerken in opdracht van een nieuw op te richten commissie.

7. In NEa



De toetsingscommissie wordt belegd onder de Nederlandse Emmissieautoriteit, waarbij zoveel expertise en procedures als mogelijk overgenomen worden uit de bestaande commissies

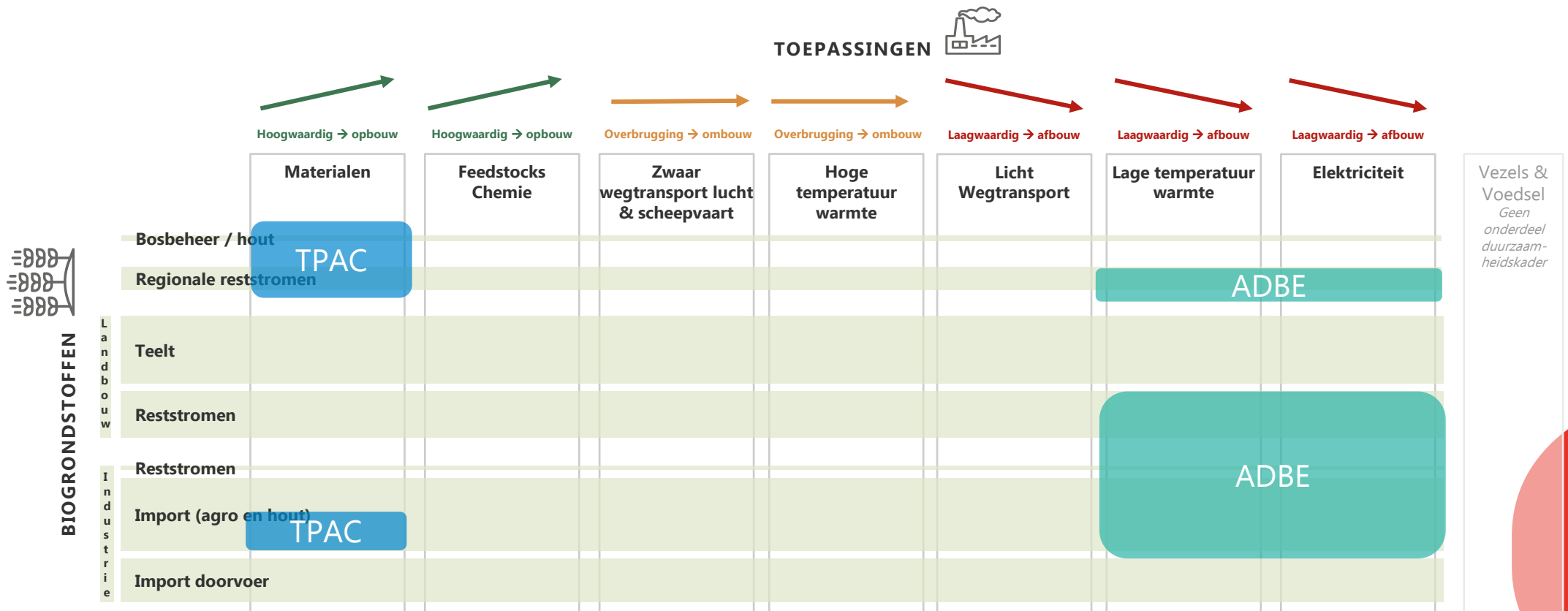
De nieuwe toetsingscommissie moet aan een aantal voorwaarden voldoen

Deze voorwaarden zijn opgesteld in overeenstemming met beide ministeries.

Voorwaarden	Toelichting
1. Realiseren publieke waarden	De inrichting past bij de doelen van het duurzaamheidskader (met name bevordering duurzame & hoogwaardige inzet biograndstoffen)
2. Governance : Politieke verantwoordelijkheid	De commissie is zo ingericht dat de politieke verantwoordelijkheden adequaat zijn belegd
3. Onafhankelijkheid commissie	De onafhankelijkheid van de commissie is gewaarborgd, om te zorgen dat de commissie zonder last of ruggespraak certificatieschemas kan beoordelen aan de hand van de duurzaamheidscriteria.
4. Expertise commissies	De toetsingscommissies beschikken over de benodigde expertise om de certificatieschemas te toetsen op de duurzaamheidscriteria
5. Draagvlak en eenduidigheid voor stakeholders	Er is bij de stakeholders (zoals houtsector, schemabeheerder etc.) draagvlak voor de rol en functies van de commissie en er is eenduidigheid voor aanvragers van certificering
6. Beheersbaarheid	De commissie is qua omvang en takenpakket beheersbaar
7. Efficiëntie van publieke middelen	De publieke middelen worden op de meest efficiënte wijze besteed

Achtergrond: TPAC en ADBE richten zich nu op specifieke toepassingen, de nieuwe criteria zijn gelijk voor alle grondstoffen én toepassingen

Op dit moment worden adviezen van de TPAC gebruikt door de overheid voor de inkoop van duurzaam geproduceerd hout, met name voor de toepassing materialen (bijvoorbeeld bouw materiaal of meubilair). De adviezen van de ADBE richten zich met name op de toepassingen lage temperatuur warmte en elektriciteit (bijstook) – de gesubsidieerde biomassa bijstook loopt tot het einde (max 2027 SDE++). In de toekomst zullen de nieuwe duurzaamheidscriteria gelden voor alle biograndstoffen onafhankelijk van de uiteindelijke toepassing – naar verwachting gaat dit vooral om nieuwe toepassingen van biograndstoffen (brandstof, bouw materiaal, chemicaliën – vragen om nieuwe keurmerken).



De voorwaarden kunnen niet in elke variant geborgd worden (1/2)

We hebben de verschillende varianten van de nieuwe toetsingscommissie langs de randvoorwaarden gelegd.

Uiteraard moet de nieuwe commissie de gewenste **publieke waarden** realiseren. Dit betekent aansluiten bij de doelen en visie van het nieuwe duurzaamheidskader. Deze doelen zijn: het bevorderen van hoogwaardige inzet van duurzame biograndstoffen. In principe kunnen alle varianten van de toetsingscommissie hieraan bijdragen, zolang het takenpakket helder is. Wel is het belangrijk om te realiseren dat de twee huidige commissies zijn ingericht voor een specifieke toepassing van biograndstoffen (*zie slide 14*), terwijl de nieuwe commissie een bredere doelstelling krijgt – namelijk het toetsen van certificeringsschema's op duurzaamheid voor gebruik in een circulaire maatschappij. Continueren van (een van) de huidige commissies kan dus wel, maar zou wel vragen om heel duidelijke overgang naar deze nieuwe doelstelling.

Het adequaat beleggen van de **politieke verantwoordelijkheden** is een tweede voorwaarde voor de nieuwe commissie. Dit kan worden georganiseerd door ervoor te zorgen dat de commissie een onafhankelijk advies geeft en de betreffende minister op basis hiervan een besluit kan nemen. Om deze verantwoordelijkheid goed te beleggen zijn enige vorm van sturing en meerjarige afspraken te verkiezen boven het uitzetten van adviesopdrachten bij externe partijen.

Vanwege de politieke gevoeligheid rondom biograndstoffen is **onafhankelijkheid** van de commissie belangrijk. Dat de commissie zonder last of ruggespraak kan adviseren. Onafhankelijkheid wordt grotendeels geborgd door een zorgvuldige benoeming van leden en

heldere procedures in de commissie. Transparantie over benoemingen en nevenactiviteiten, tezamen met goed opdrachtgeverschap vanuit de overheid is daarbij erg belangrijk. De commissievorm zelf heeft ook invloed op het borgen van onafhankelijkheid. Het is eenvoudiger om als overheid bij één commissie toe te zien dat er geen belangenverstrengeling plaatsvindt met bijvoorbeeld de houtsector of schema-instellingen, dan bij meerdere. En zeker gezien het feit dat er in de toekomst biograndstoffen voor meer toepassingen gebruikt gaan worden, moet een wildgroei aan commissies voorkomen worden.

Het is belangrijk dat de commissie **eenduidig is en draagvlak** heeft bij stakeholders (zoals schemabeheerders of houtimporteurs). Momenteel hebben stakeholders voor de toepassing houtinkoop met TPAC te maken (en de TPAS-criteria) en voor de import van houtpellets voor bijstook met ADBE en de bijbehorende wetgeving. Maar vanaf circa 2023/2024 is er één set duurzaamheidscriteria, voor alle grondstoffen en toepassingen. Met de introductie van de nieuwe criteria is er dus een risico op verwarring: bij behoud van twee commissies zullen stakeholders per toepassing een andere commissie moeten raadplegen, terwijl er wordt getoetst met dezelfde criteria. Wat als deze toetsing leidt tot verschillende conclusies? Welke commissie heeft dan gelijk? Zodoende is het wenselijk, met het oog op die eenduidigheid voor stakeholders en samenleving, om één commissie te laten toetsen op de nieuwe duurzaamheidscriteria. Integratie in de toezichthouder NEa lijkt daardoor minder logisch gezien de mogelijke vermenging van rollen tussen toetsing en toezicht. Ook externe partijen zorgen mogelijk voor verwarring, aangezien dit leidt tot minder continuïteit (steeds nieuwe betrokken mensen en geen vast aanspreekpunt) dan een vaste commissie.

De voorwaarden kunnen niet in elke variant geborgd worden (2/2)

De juiste **expertise** in de commissie is nodig om een gedegen advies over de certificatieschemas te kunnen geven. De huidige twee commissies hebben beiden ervaring met certificatieschemas en de bijbehorende wetgeving. Er zijn ook verschillen tussen de expertises. Als we kijken naar de nieuwe duurzaamheidscriteria zien we dat de TPAC meer expertise heeft rondom bosmanagement, en de ABDE meer rondom landbouw en broeikasgasemissies. Mogelijk gelden in de toekomst de nieuwe criteria ook voor grondstoffen waar beide commissies geen of minder expertise op hebben. De nieuwe commissie moet alle expertisegebieden overzien, dit zal deels kunnen worden ingevuld met de twee bestaande commissies en deels worden aangevuld met nieuwe expertise. Tegelijkertijd moet de nieuwe commissie ook **beheersbaar** blijven en is het niet wenselijk om teveel mensen in de commissie te hebben. Bij voorkeur bestaat de commissie uit een beheersbaar aantal leden, met optimale verdeling van de benodigde expertise – expertise die minder vaak gevraagd wordt kan eventueel sporadisch worden ingehuurd. Het streven is dat het behalen van een consensus nog mogelijk is bij eventuele onenigheden en de taken efficiënt kunnen worden verdeeld. Vanuit dit oogpunt is een commissievorm van samenvoeging minder wenselijk (dit zou leiden tot circa 9 commissieleden wat vergaderen en samenwerken bemoeilijkt).

De grootte van de commissie en het aantal commissies heeft ook invloed op de **efficiëntie van publieke middelen**: een kleine commissie met hoge effectiviteit legt minder beslag op gemeenschapsgeld dan een grote commissie, omdat voor de laatste

vorm naar verwachting meer uren van aansturing en overleg nodig zullen zijn. Vooral het niet samenvoegen van de commissies, waarbij twee aansturingstrajecten (en dus uitvoeringscapaciteit) vanuit de ministeries nodig zijn alsook twee budgetten voor twee commissies met twee secretariaten, die toetsen op dezelfde criteria, is onvoldoende om efficiëntie te waarborgen.



Het opstarten van een nieuwe commissie lijkt daarom de beste keuze

De beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van de huidige informatie rondom het duurzaamheidskader en de criteria. Mochten er grote wijzigingen plaatsvinden in bijvoorbeeld de duurzaamheidscriteria, dan kan bovenstaande scoring enigszins veranderen.

Voorwaarde	Samenvoegen	ADBE leidend	TPAC leidend	Nieuwe commissie	Niet samenvoegen	Externe partijen	In NEa
1. Realiseren publieke waarden	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Governance: Politieke verantwoordelijkheid	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓
3. Onafhankelijkheid commissie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Expertise commissies	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗
5. Draagvlak en eenduidigheid	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗
6. Beheersbaarheid	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7. Efficiëntie van publieke middelen	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Voldoet aan randvoorwaarden?	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗

Voorkeursoptie

✓ Voldoet naar verwachting zeker aan criteria

✓ Voldoet naar verwachting niet volledig aan criteria

✗ Voldoet naar verwachting niet aan criteria

De nieuwe commissie heeft de expertise voor de duurzaamheidscriteria en richt een werkgroep in voor 'oude' SDE-beschikkingen

Ervan uitgaande dat:

- **Huidige beschikkingen SDE++ op oude criteria beoordeeld blijven worden** (regeling conformiteitsbeoordeling).
- De nieuwe duurzaamheidscriteria naar verwachting strenger zijn en dus certificatieschemas die onder de nieuwe duurzaamheidscriteria goed worden gekeurd, dan niet separaat door de ADBE beoordeeld hoeven worden, of alleen op specifieke onderdelen.

Voorstel om:

1. **Nieuwe commissie te starten**, met expertise vanuit TPAC + ADBE + aanvullend waar nodig
2. **SDE++ werkgroep onder de nieuwe commissie in stand te houden tot 2027**, i.v.m. reeds verleende beschikkingen.

Activiteiten nieuwe commissie:

- Opdrachten rondom de Rijksinkoop van hout (dus alleen houtkeurmerken) en wellicht toekomstige regelingen om circulariteit te bevorderen
- Opdrachten voor advies over hoogwaardige biograndstofftoepassingen voor energie (bv brandstoffen) en bv industrie (bv chemicaliën) voor toekomstige subsidieregelingen

SDE++ werkgroep (tot 2027):

- Herbeoordeling van goedkeuringen bij schemawijzigingen, o.b.v. oude criteria
- Fasering is mogelijk eerder/later, afhankelijk van de politieke besluiten over nieuwe beschikkingen - afgegeven tussen 2021 en 2023.



Ministeries bepalen het beleid, de commissie geeft onafhankelijk advies

Biograndstoffen is en blijft een politiek-gevoelig onderwerp

daarom is het belangrijk dat de commissie onafhankelijk en objectief haar werk kan doen. Enerzijds onafhankelijk van het bedrijfsleven en bijvoorbeeld de hout- en agrosector. Dit wordt geborgd door de juiste wijze van benoeming en transparantie over nevenactiviteiten. Anderzijds moet de commissie onafhankelijk zijn van de politiek. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de controverse rondom de toepassing van biograndstoffen als bijstook in energiecentrales. Het is niet wenselijk dat de onafhankelijkheid van de commissie in twijfel wordt getrokken omdat men het niet eens is met keuzes die in de politiek worden gemaakt.

Daarom is een heldere scheiding tussen beleid en toetsing en tussen oorsprong en toepassing van de grondstoffen van belang.

1) Een duidelijke scheiding tussen beleid en toetsing

Het is belangrijk zorg te dragen dat de commissie zich niet hoeft uit te spreken over politiek gevoelige onderwerpen, maar onafhankelijk toetst aan door de overheid gestelde kaders. Een voorbeeld hiervan is of en welke criteria van toepassing zijn op reststromen. De scheiding ziet er als volgt uit:

- **Beleid** = het opstellen en vaststellen van de criteria die bepalen wanneer een biograndstof duurzaam is en voor welke grondstoffen welke criteria van toepassing zijn
- **Toetsing** = het onafhankelijk toetsen van de schema's op basis van die vastgestelde criteria

2) Een duidelijke scheiding tussen de oorsprong en de toepassing van grondstoffen

In aanvulling op punt 1 is het van belang een helder onderscheid aan te brengen tussen de oorsprong en de toepassing van grondstoffen. Met het oog op een toekomst met een groeiende rol voor biograndstoffen in diverse toepassingen, moet onderscheid zijn tussen advies over de oorsprong van grondstoffen en advies over de uiteindelijke toepassing van die grondstoffen. Vanuit dat oogpunt is het dan ook niet logisch als er verschillende commissies bestaan gelinkt aan verschillende toepassingen van biograndstoffen. Dit wekt immers de illusie dat de commissie anders zou oordelen over de oorsprong als de toepassing anders is. We onderscheiden daarom:

- **Oorsprong** = is de biograndstof duurzaam van oorsprong
- **Toepassing** = waar wordt de biograndstof uiteindelijk toegepast en verhoudt zich dit tot het soort biograndstof (bv. Inkoop voor bouw, bijstook, feedstock; met als resultaat een broeikasgasbalans)

De commissie toetst de schema's of de oorsprong van de biograndstoffen duurzaam is. De overheid maakt en voert beleid uit als het gaat om de toepassing van de grondstof. Dit kan zijn door een inkoopbeleid, wetgeving, subsidiering etc. Afhankelijk van de benodigde expertise kan ervoor gekozen worden de commissie eveneens advies te vragen m.b.t. de toepassing van een soort biograndstof, gezien haar expertise in het berekenen van ketenemissies van broeikasgassen.

Eén onafhankelijk advies per schema, advies kan door verschillende ministeries voor verschillende doeleinden gebruikt worden

We voorzien het volgende takenpakket: **de nieuwe commissie toetst de certificatieschemas op basis van de nieuwe duurzaamheidscriteria**

- voor alle soorten biograndstoffen
- onafhankelijk van uiteindelijke toepassing (voor zover mogelijk)

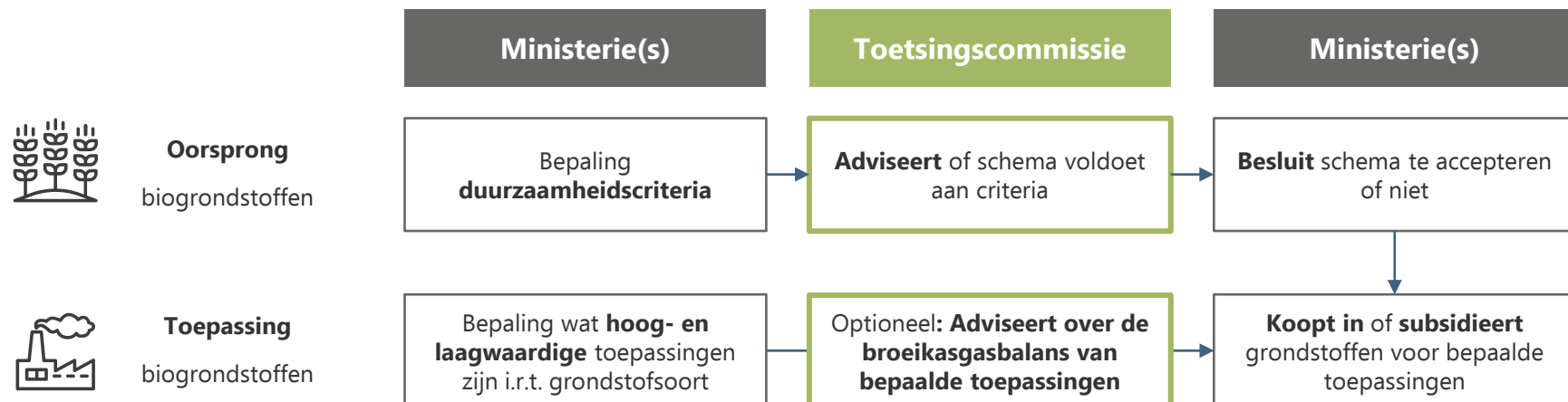
Het advies van de commissie op de certificatieschemas leidt tot een besluit van een of meerdere ministeries over het al dan niet accepteren van een schema. Vervolgens kan dit op verschillende manieren worden gebruikt:

- Inkoop van hout of andere biograndstoffen door de overheid
- Toekomstige stimuleringsregelingen van biograndstofgebruik, bijvoorbeeld nieuwe biobrandstoffen voor luchtvaart, grondstoffen voor woningbouw of bio chemicaliën
- Regulering van biograndstoffen – bijvoorbeeld als in een later

stadium alleen bepaalde biograndstoffen worden toegelaten voor gebruik in Nederland

Het advies van de commissie over de oorsprong van grondstoffen is dus onafhankelijk van de uiteindelijke toepassing van de grondstof. Het desbetreffende ministerie maakt het beleid over welke toepassingen bijvoorbeeld gereguleerd of gesubsidieerd worden.

Daarbij kan het ministerie wel de commissie om advies vragen over bijvoorbeeld de broeikasgasbalans van bepaalde toepassingen. Afhankelijk van de benodigde expertise rondom die toepassing is het al dan niet logisch om dat advies aan deze commissie te vragen. Tot slot kan er gekozen worden om de commissie ook te vragen om naar inzicht ongevraagde adviezen uit te brengen.



Aandachtspunt bij onafhankelijke en eenduidige aanpak toetsing schema's: huidige versie duurzaamheidscriteria gaat ook in op toepassing

Aandachtspunt bij voornoemde aspect van scheiding tussen oorsprong en toetsing is de huidige set duurzaamheidscriteria. In de huidige versie van de duurzaamheidscriteria zoals meegestuurd naar de kamer in juni 2021 (zie hiernaast) is ook een criterium opgenomen dat niet gaat over de oorsprong van de grondstoffen maar over de toepassing (het gebruik).

In het verder uitwerken van de criteria en de processen is daarom een belangrijk aandachtspunt om helderheid te geven over de criteria en adviezen die zich richten op de oorsprong van de grondstoffen (en dus tot goed dan wel afkeuring van een schema leiden) en/of de uiteindelijke toepassing van de grondstof (en dus impact op subsidies etc.).

Broeikasgasbalans

P13. Het gebruik van biograndstoffen leidt tot een substantiële reductie van de uitstoot van broeikasgassen, berekend over de hele keten, in vgl. met de ketenemissies bij het gebruik van fossiele alternatieven

13. De broeikasgasemissiereductie ten gevolge van het gebruik van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen bedraagt:

- a) ten minste 50 % voor biobrandstoffen, biogas dat wordt verbruikt in de vervoerssector en vloeibare biomassa die worden geproduceerd in installaties die operationeel waren op of vóór 5 oktober 2015;
- b) ten minste 60 % voor biobrandstoffen, biogas dat wordt verbruikt in de vervoerssector en vloeibare biomassa die worden geproduceerd in installaties die operationeel zijn vanaf 5 oktober 2015 tot 31 december 2020;
- c) ten minste 65 % voor biobrandstoffen, biogas dat wordt verbruikt in de vervoerssector en vloeibare biomassa die worden geproduceerd in installaties die operationeel zijn na 1 januari 2021;
- d) ten minste 70 % voor de productie van elektriciteit, verwarming en koeling uit biomassabrandstoffen die worden gebruikt in installaties die operationeel zijn na 1 januari 2021 tot 31 december 2025, en ten minste 80 % voor installaties die operationeel zijn na 1 januari 2026.


Een installatie wordt geacht operationeel te zijn zodra de fysieke productie van biobrandstoffen, biogas dat wordt verbruikt in de vervoerssector, en vloeibare biomassa, en de fysieke productie van verwarming en koeling, en uit biomassabrandstoffen, is gestart.

De broeikasgasemissiereductie door het gebruik van biobrandstoffen, biogas dat wordt verbruikt in de vervoerssector, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen die worden gebruikt in installaties die verwarming, koeling en elektriciteit produceren, wordt berekend overeenkomstig artikel 31, lid 1. van REDII.

(Bron: REDII)

In verleden zijn over 12 verschillende schema's adviezen gepubliceerd, waarvan 8 door de ADBE, 4 door TPAC en 1 door beiden (FSC)

Onderstaande tabel laat zien welke schema's door welke commissie zijn getoetst op criteria en Chain of Custody tussen 2008 en 2021 (okt). In totaal zijn er 34 adviezen gegeven. 19 door TPAC, 16 door de ADBE*. De piek in werkbelasting lag voor TPAC in 2010-2011 (9 v/d 19 adviezen), en voor de ADBE in 2018-2019 (12 v/d 16 adviezen). In de toekomstige situatie moet worden bezien worden welke schema's door de nieuwe commissie worden getoetst, o.a. afhankelijk van de toetsingen van de EC tegen de RED-II eisen en de wijze waarop uiteindelijk in Nederland aanvullend getoetst gaat worden.

CERTIFICATIESCHEMA	2008-2017	2018	2019	2020	2021
ATFS 		Juni			Juni
FSC 	'08, '11,'11,'11 '15	Okt	Nov (VS)/Dec		Apr / Juli
Bonsucro 				Juni	
SBP 		Sep & Dec	Dec		
GGL 			Juli		
ISCC 			Juli		
Better Biomass 		Okt	Apr		
SFI 			Feb		
PEFC 	'08,'08,'09,'09,'10,'10,'10,'10,'11			April	
Keurhout 	'11			April	
STIP 	'17			Jan	
MTSC 	'10				

*De ADBE heeft ook nog de volgende toetsingen uitgevoerd die niet tot een advies heeft geleid (tussen haakjes de datum van intrekken van het verzoek om goedkeuring) PEFC (aug.'18), SFI (juni 2018), FSC Estland (Nov. 2019), FSC Letland (Nov. 2019), SBP (feb. 2018), Better Biomass (april 2018), GGL (feb. 2018), ISCC Plus (mei 2018).

Legenda

ADBE

TPAC



Aandachtspunten implementatie

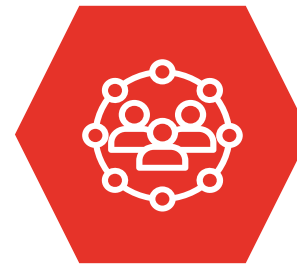
De **inhoudelijke transitie** gaat over hoe de overgang van de oude naar de nieuwe criteria (wettelijk) wordt ingevuld. De **organisatorische transitie** (meer praktische kant) gaat over hoe de oude commissies opgeheven en de nieuwe ingericht worden. Beiden moeten goed verlopen om de uiteindelijke nieuwe commissie doelmatig te laten werken.



Inhoudelijke transitie

naar de toepassing van één nieuwe set criteria

- ✓ Uitwerken **toetsbaarheid** nieuwe criteria (advies ADBE & TPAC)
- ✓ **Beheersbaarheidscriteria** toevoegen (Chain of custody etc.)
- ✓ **Verankering** criteria (wettelijk of middels convenanten)
- ✓ **Monitoring** van de naleving van de criteria in de realiteit buiten de toetsingsmomenten zelf
- ✓ **Overgangperiode** vaststellen voor bestaande beschikkingen/besluiten (bv. schema's voor inkoop herzien na regulier verloop (5 jaar) of juist allemaal herzien in 2023 en 2024)
- ✓ **Communicatieplan** over gewijzigde criteria naar relevante stakeholders (schema's, brancheverenigingen, subsidieontvangers, inkooppartners overheid etc.)



Organisatorische transitie

naar de vorming van één commissie

- ✓ **Advisering:** uitwerken **organisatiemodel** van 1 commissie met SDE werkgroep; opstellen **protocollen en werkwijze** (voortbouwen en benutten wat er ligt: best of both worlds); **Planning** toetsing certificatieschemas opstellen (en benodigde tijdsinvestering/piekbelasting)
- ✓ **Aansturing:** **instellingsbesluit** voorbereiden en laten nemen door minister (einddatum oude en startdatum nieuwe commissies + takenpakket)
- ✓ **Ondersteuning:** aanwijzen **secretariaat** en taakbeschrijving
- ✓ **Bemensing:** **selectie en benoeming** commissieleden (formatieplan naar expertise, invullen vanuit 'oude' commissies en aanvullen met nieuwe mensen)
- ✓ **Goedkeuring:** aansluiten van werk commissie op **goedkeuringen schema's door ministeries**
- ✓ **Toezicht:** werkzaamheden commissie **integraal onderdeel maken van de volledige keten van toezicht** en borging duurzame biograndstoffen



Emile Barendregt

+31 6 41 09 42 88

Emile.Barendregt@Rebelgroup.com

Helena de Boer

31 6 21 49 12 59

Helena.deBoer@Rebelgroup.com

Enno Gerdes

+31 6 34 49 18 64

Enno.Gerdes@Rebelgroup.com

Judith Gunnink

+31 6 13 07 19 78

Judith.Gunnink@Rebelgroup.com



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 90

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com

Over Rebel

No change without a Rebel

Rebels werken aan de vraagstukken van de toekomst op het gebied van duurzaamheid, transport, gebiedsontwikkeling, zorg en de sociale sector. Wij maken impact, niet alleen als adviseur maar ook als investeerder. Want wie gelooft in zijn eigen adviezen, investeert mee. Toegewijd aan het creëren van verandering, initiëren en realiseren we ook onze eigen projecten. We leveren kwaliteit op het gebied van o.a. strategisch advies & ontwikkeling, beleidsanalyses & evaluatie, partnership consulting & contracten, financieel advies & modellering en investeren & fondsbeheer.

Samen buiten de lijntjes kleuren

Het Rebel-avontuur begon in 2002 met tien stoelen. Aan een grote ronde tafel besloten de eerste Rebels – na een carrière bij adviesbureaus – een eigen onderneming te starten. Eentje zonder kaders, hiërarchie en bazen. Een plek waarbinnen iedereen zijn beste zelf kan zijn. Alles wat we in ons hebben, leggen we op tafel. Intrinsieke motivatie, de drang om verandering te brengen, inhoud en één focus: impactvolle projecten realiseren, wereldwijd. Inmiddels werken we met meer dan 180 Rebels vanuit onze kantoren in Rotterdam, Amsterdam, Antwerpen, Düsseldorf, Washington D.C., Nairobi, Johannesburg, Mumbai, Manila en Jakarta.

Hoe we op die dag met elkaar begonnen, is hoe we vandaag werken voor en met onze samenwerkingspartners: op basis van vertrouwen. In alles wat we doen – en dat is veel – is ons streven om een positieve impact op de wereld te hebben. Op het raakvlak van publiek en privaat, omdat ons Rebel-rode hart daar ligt waar maatschappelijke waarden en privaat ondernemerschap samenkomen.

Een ambitieuze doelstelling misschien, maar wel één die uitdaagt. We nodigen iedereen uit aan te schuiven en onderdeel te worden van de verandering. Samen buiten de lijntjes kleuren. Als overheid, bedrijf en individu.

