

Vergaderjaar 2022–2023

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 1233

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT EN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2023

Het kabinet is ervan overtuigd dat in de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie in 2050 een belangrijke rol is weggelegd voor duurzame biograndstoffen. Daarbij geldt voor het kabinet het uitgangspunt dat alleen duurzame biograndstoffen een bijdrage aan die transitie kunnen leveren en dat duurzame biograndstoffen uiteindelijk zo hoogwaardig mogelijk moeten worden ingezet.

Op 16 oktober 2020 heeft het kabinet daarom het duurzaamheidskader voor biograndstoffen vastgesteld en aan Uw Kamer doen toekomen.¹ In dit duurzaamheidskader is een uitvoeringsagenda biograndstoffen opgenomen waarmee het kabinet, via aanpassing van beleid en wetgeving, het duurzaamheidskader in de praktijk brengt. Een onderdeel van deze uitvoeringsagenda is het borgen van duurzaamheidscriteria voor de productie van duurzame biograndstoffen. In deze brief wordt u geïnformeerd over de stand van zaken van de implementatie van de duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in regelgeving.

Daarnaast wordt u geïnformeerd over de inrichting van een nieuwe adviescommissie die straks – aan de hand van certificatieschema's – moet toetsen of de ingezette biograndstoffen voldoen aan de duurzaamheidscriteria. Ook wordt u geïnformeerd over het herzien van het toezicht op duurzaamheidsborging.

Verder wordt ingegaan op de aanbevelingen van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) naar aanleiding van het SOMO-rapport. Hiermee voldoet de Minister voor Klimaat en Energie aan de toezegging om te bezien hoe de adviezen van de NEa verwerkt kunnen worden in de uitwerking van de duurzaamheidscriteria en de aanscherping van het

¹ Zie Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617, Op 22 april jl. heeft u de Kamer voor het laatst geïnformeerd over de beleidsinzet Duurzaamheidskader biograndstoffen: Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1039.

toezicht.² In deze brief wordt ook ingegaan op de toezegging die is gedaan in het commissiedebat Klimaat en Energie van 15 februari jl. (Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 122) om in te gaan op onderzoek op locatie.³ Tot slot komt de borging van sociaaleconomische criteria voor biograndstoffen aan bod.

Naast de bovenstaande zaken, is het goed te vermelden dat in de voorjaarsbesluitvorming enkele aanvullende klimaatmaatregelen zijn aangekondigd die betrekking hebben op duurzame biograndstoffen. Het gaat hier om de inzet van biograndstoffen in het wegverkeer en als mogelijkheid voor het realiseren van negatieve emissies, biobased bouwen en een norm voor bijmenging van plasticrecyculaat of bioplastic. Bij de uitwerking van deze maatregelen zal het kabinet steeds toetsen of de beoogde inzet in lijn is met de duurzaamheidseisen uit het duurzaamheidskader biograndstoffen, de beschikbaarheid van biograndstoffen, en de behoefte aan vervanging van fossiele koolstof door niet-fossiele koolstof.

Borging duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in regelgeving

Uw Kamer is in juni 2021 geïnformeerd over de specifieke criteria waaraan biograndstoffen dienen te voldoen om als duurzaam aangemerkt te worden. De duurzaamheidscriteria zijn onder te verdelen in sociaaleconomische criteria, waarover u verderop in de brief wordt geïnformeerd, en milieucriteria, die worden vastgelegd in regelgeving. Men spreekt over duurzame biograndstoffen wanneer deze duurzaam zijn geproduceerd.⁴ Dat wil zeggen zonder nadelige gevolgen voor mens en milieu. Met de borging van duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in regelgeving worden milieurisco's op niet duurzame productie en verwerking van grondstoffen zo veel mogelijk beperkt – zoals uitputting van de bodem, verontreiniging van grondwater en oppervlaktewater, aantasting van biodiversiteit en luchtvervuiling. Er wordt daartoe gewerkt aan het vastleggen van de milieucriteria en de borging daarvan in regelgeving over duurzaamheid van biograndstoffen, specifiek in een besluit (hierna: het nieuwe besluit) en regeling. In deze paragraaf wordt u geïnformeerd over het traject dat leidt tot de implementatie van de duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in regelgeving.

Het uitgangspunt bij het vastleggen van de milieucriteria in regelgeving is om zoveel mogelijk de Europese systematiek van duurzaamheidsborging van biograndstoffen te volgen, zoals vastgelegd in de Europese hernieuwbare energierichtlijn (RED). Dit gaat zowel om de inhoudelijke duurzaamheidseisen,⁵ als om de systematiek om te zorgen hoe bedrijven kunnen aantonen dat de biograndstoffen aan de duurzaamheidscriteria voldoen door middel van het gebruik maken van certificering. In de RED worden namelijk ook eisen gesteld aan het beheer van certificatieschema's (beheereisen) en de borging van duurzaamheidseisen door de handelsketen (*chain of custody*). De keuze om de RED zoveel mogelijk te volgen, maakt het kabinet omdat het een zeer grondig en robuust systeem is voor duurzaamheidsborging en toezicht, waarbij tevens de benodigde samenwerking tussen alle Europese lidstaten wordt versterkt. Hiermee is

² Zie Kamerstuk 31 239, nr. 362.

³ Zie paragraaf «het niveau van aantonen van duurzaamheid».

⁴ SER, biomassa in balans.

⁵ Hoewel de Nederlandse milieucriteria op sommige vlakken verder gaan dan de RED, door bijvoorbeeld extra eisen te stellen voor verantwoord beheer van afval en waterbeschikbaarheid (dit is ook al het geval in het besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen).

het een effectief systeem om zowel duurzaamheidseisen te stellen, als ze ook daadwerkelijk effectief te controleren. Het kan echter voorkomen dat voor andere toepassingen van biograndstoffen dan voor energie in de praktijk op dit moment al een andere manier van werken bestaat. Hierdoor is niet zomaar de gehele RED-systematiek één op één over te nemen. In dat geval wordt er gekozen voor een systematiek die bij de praktijk past, zonder afbreuk te doen aan de duurzaamheid van biograndstoffen. Daarnaast kan het zijn dat Europese verordeningen of richtlijnen (zoals de Bouwproductenverordening, die momenteel onder revisie is) aanvullende nationale eisen niet toestaan. Hier zal uiteraard rekening mee gehouden worden bij de verdere implementatie.

De duurzaamheidscriteria richten zich op de toepassing van alle soorten biograndstoffen, inclusief materialen voor de circulaire economie (zoals bijvoorbeeld materialen voor de bouw en grondstoffen voor de chemische industrie) en het gebruik voor energieopwekking. Het gaat daarbij om biograndstoffenstromen en toepassingen die door de overheid gestimuleerd of gereguleerd worden. De duurzaamheidscriteria gelden zoals bekend vooralsnog niet voor de inzet van biograndstoffen voor vezels (papier en textiel) en voor voer- en voedselproductie, ook vervoer wordt niet meegenomen.⁶ In Nederland zijn de milieucriteria voor vaste biomassa voor energietoepassingen op dit moment geïmplementeerd in het «besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen» (hierna: besluit conformiteitsbeoordeling) en de onderliggende regeling. De hierin opgenomen Nederlandse eisen blijven voor bestaande subsidiebeschikkingen gelden – in het nieuwe besluit komt een overgangsregeling. Nieuwe beschikkingen voor energietoepassingen vallen onder het nieuwe besluit wanneer deze in werking treedt. Door zoveel mogelijk aan te sluiten op het Europese systeem van duurzaamheidsborging, wordt een gelijk speelveld en harmonisatie met de Europese standaard mogelijk gemaakt en krijgt toezicht een stevig fundament.

Wijzigingen inzake harmoniseren RED-systematiek

Door de harmonisatie met de Europese RED-systematiek zal met de nieuwe regelgeving een aantal punten wijzigen ten opzichte van het besluit conformiteitsbeoordeling voor energietoepassingen. Over de meest significante wijzigingen wordt u in deze paragraaf geïnformeerd. We zijn ons ervan bewust dat de informatie uit deze brief technisch complexe materie is. Ten behoeve van de leesbaarheid is daarom in de bijlage een leeswijzer te vinden. Hierin worden alle verschillende partijen en hun rollen in het nieuwe systeem schematisch en op hoofdlijnen uitgelegd.

Duurzaamheid aantonen op regionaal niveau, waardoor Nederland beter in staat is toezicht te houden

De eerste wijziging gaat over het niveau van aantonen van de duurzaamheid. Het gaat hierbij om *wie* de duurzaamheid aantoon, niet *wat* aangetoond dient te worden. Duurzaamheid wordt in het besluit Conformiteitsbeoordeling geborgd door de vereiste duurzaamheidseisen op *lokaal niveau* te toetsen. Dit houdt in dat de producent (veelal de bosbeheerder) nagaat of de gebruikte biograndstoffen duurzaam zijn geproduceerd. In de RED-systematiek wordt duurzaamheid voor

⁶ Vezels (papier en textiel) en voer- en voedselproductie horen zoals bekend op dit moment niet tot de reikwijdte van het duurzaamheidskader, omdat deze toepassingen niet zijn opgenomen in het SER-advies «Biomassa in Balans». Vervoer is niet meegenomen, omdat de RED voorschrijft dat je voor vloeibare biomassa nationaal geen aanvullende eisen mag stellen.

biograndstoffen uit bos geborgd door de vereiste duurzaamheidseisen op *regionaal niveau* te toetsen. Dit houdt in dat de eerste inzamelaar (bijv. de pelletproducent) nagaat of de gebruikte biograndstoffen duurzaam zijn geproduceerd. In de RED is zeer gedetailleerd vastgelegd hoe een audit moet worden uitgevoerd en welke bewijslast nodig is om tot een grondig duurzaamheidsoordeel te komen.⁷ Conform deze regels in de RED is in certificatieschema's uitgewerkt hoe een lokale inspectie in het bos moet worden uitgevoerd om na te gaan of de gebruikte biograndstoffen duurzaam zijn geproduceerd.

Op regionaal niveau aantonen van de duurzaamheid vormt wereldwijd de standaard, ook in de EU.⁸ Harmonisatie met deze standaard biedt een aantal belangrijke voordelen. Door aan te sluiten bij de borging van de RED-systematiek zal Nederland beter in staat zijn toezicht te houden op de borging van de duurzaamheid in internationaal gecertificeerde ketens van biograndstoffen. Daarnaast zorgt het voor een gelijk speelveld. Op dit moment wordt namelijk met de 27 EU-lidstaten een structuur opgezet om gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor een hoge standaard aan toezicht op naleving uit te werken, zowel binnen als buiten de EU. Vasthouden aan de Nederlandse systematiek leidt ertoe dat er voor bioenergie geen gezamenlijk toezicht met de andere EU lidstaten ontwikkeld en gehouden kan worden. Het huidige Nederlandse systeem wordt daarom geharmoniseerd met de Europese standaard, wat betekent dat het voldoen aan de milieucriteria op regionaal niveau moet worden aangetoond.

Aanscherping eisen voor erkenning van een certificatieschema

De tweede wijziging gaat over de eisen die gesteld worden aan erkenning van een certificatieschema. De duurzaamheidsstandaard voor biograndstoffen is in zowel de RED als het besluit conformiteitsbeoordeling uitgewerkt op het niveau van principes, criteria en indicatoren.

Principe	Abstracte omschrijving wat het doel is van de duurzaamheidsborging. Bijvoorbeeld: <i>Biodiversiteit wordt in stand gehouden en waar mogelijk versterkt.</i>
Criterium	Specificering van de elementen die bijdragen aan het bereiken van het doel, zoals omschreven in het principe waar dit criterium bij hoort. Er kunnen meerdere criteria onder één principe vallen. Bijvoorbeeld: <i>Het treffen van maatregelen om plant- en diersoorten te beschermen.</i>
Indicator	Nog specifiekere uitwerking van een criterium in toetsbare en meetbare elementen, waar mee kan worden aangetoond dat aan het criterium wordt voldaan. Bijvoorbeeld: <i>Het in kaart brengen van bedreigde diersoorten en hun habitat.</i>

In de huidige situatie (zoals vastgelegd in het besluit conformiteitsbeoordeling) wordt een schema erkend op criteriumniveau. Dit betekent dat een schema voor één bepaald criterium onder een principe (dat meestal bestaat uit meerdere criteria) kan worden erkend. Het ongewenste gevolg hiervan is dat er per criterium een erkenning van een certificatieschema kan worden aangevraagd. Voor het andere criterium kan een ander

⁷ Een auditor komt ter plaatse om bij deze partijen te controleren of aan de eisen uit de RED voldaan is voor de biograndstoffen die zijn ingezameld. De auditor vraagt dan informatie op over de specifieke lokale context om te kunnen beoordelen of de biomassa daadwerkelijk als duurzaam kan worden gezien. Denk hierbij aan bosbeheerplannen en kaartmateriaal van de bossen waaruit de biomassa is onttrokken. Wanneer daar aanleiding toe is, zal een auditor ook een inspectie in het bos uitvoeren om te verifiëren of de data daadwerkelijk overeenkomt met de lokale situatie.

⁸ De NL-systematiek voor pellets is voor het Energieakkoord (in 2013) tot stand gekomen, voordat in de RED (in 2018) de systematiek voor biograndstoffen werd bepaald, en wijkt daarom inhoudelijk af.

certificatieschema worden gebruikt, wat betekent dat er een stapeling van erkenningen van certificatieschema's ontstaat. Deze aanpak leidt tot een groot risico op onduidelijkheid over de criteria en hoge administratieve lasten voor uitvoerders. In het nieuwe besluit moet een certificatieschema aan *alle* criteria voldoen die horen bij het principe om erkend te worden. Met het erkennen op principeniveau wordt dezelfde mate van duurzaamheid geborgd én wordt aangesloten bij de RED-systematiek. In de bijlage is een voorbeeld te vinden van hoe dit in de praktijk werkt.

Om de toetsing van certificatieschema's zo robuust mogelijk te kunnen doen, is er behoefte aan verdere uitwerking van de duurzaamheidscriteria op indicatorniveau. Dit proces wordt op dit moment onderzocht in het kader van de uitwerking van de duurzaamheidscriteria voor biogroundstoffen.

Biogroundstoffen verdeeld in RED-categorieën, waardoor internationaal geharmoniseerde duurzaamheidsborging gerealiseerd wordt

De derde wijziging gaat over verschillen in categorisering tussen het huidige Nederlandse systeem voor energietoepassingen, zoals vastgelegd met het Besluit conformiteitsbeoordeling, en de RED-systematiek. Om de duurzaamheid te borgen zijn biogroundstoffen in het huidige Nederlandse systeem en in de RED-systematiek verdeeld in categorieën.⁹ De categorieën in het Nederlandse systeem zijn echter net anders verwoord en ingedeeld dan de categorieën in de RED-systematiek.

Zoals eerder aangegeven, is het voor de uitvoerbaarheid van de nieuwe geharmoniseerde duurzaamheidscriteria wenselijk om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de RED-systematiek. Dat geldt ook voor de categorisering van biogroundstoffen. Aansluiten bij de RED zorgt er daarnaast voor dat Nederland mee kan doen in de systemen die op Europees niveau ontwikkeld worden. Het zorgt daarnaast voor een internationaal geharmoniseerde duurzaamheidsborging en markt. De aansluiting bij de RED-categorieën betekent dat één categorie uit het Nederlandse systeem, namelijk *Reststromen uit natuur en landschapsbeheer niet zijnde bos*, wordt opgenomen in een algemene reststromen categorie zoals gedefinieerd in de RED (categorie afval en residuen). Het gevolg is dat ten opzichte van de huidige Nederlandse systematiek voor bepaalde reststromen, één duurzaamheidsrisico minder van toepassing zal zijn in de nieuwe RED-categorieverdeling. Het duurzaamheidsrisico van deze reststromen wordt laag geacht,¹⁰ waardoor in de RED geen aanvullende duurzaamheidseisen worden gesteld aan reststromen.

Nieuwe adviescommissie die certificatieschema's toetst en relatie met toezicht

Van belang is dat een bedrijf kan aantonen dat geleverde biogroundstoffen voldoen aan de duurzaamheidscriteria. Dat kan met behulp van een certificaat. Het uitgangspunt is dat daar waar certificeringsschema's niet zijn getoetst door de Europese Commissie in het kader van RED, een nog in te stellen adviescommissie deze schema's zal toetsen. Op dit moment wordt de instelling van deze commissie voorbereid. Deze zal de bestaande commissies Toetsingscommissie Inkoop Hout (TPAC)¹⁵ en Adviescommissie Duurzaamheid Biomassa voor Energietoepassingen (ADBE) gaan vervangen. Het doel is dat met het inwerkingtreden van nieuwe regel-

⁹ Hiermee wordt de biomassa onderverdeeld in agrarische biomassa, bosbiomassa, agrarische residuen en afval en residuen (RED-categorieën).

¹⁰ In de RED wordt per categorie ingeschat wat de duurzaamheidsrisico's zijn die geborgd moeten worden om de biogroundstof als duurzaam te beschouwen.

geving inzake het aantonen van de duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen ook de commissie van start kan gaan. Dit zal gebeuren onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Op dit moment worden in Nederland houtige biograndstoffen die worden ingezet voor energie, alleen als duurzaam gerekend wanneer deze voldoen aan strenge eisen. Dit is geregeld in het systeem van certificering waarop toezicht wordt gehouden door de Nederlandse Emissieautoriteit. Ook bij de uitwerking van het duurzaamheidskader wordt gewerkt aan het inrichten van toezicht voor het beoogde toepassingsgebied van de duurzaamheidscriteria. In deze uitwerking wordt onder andere gekeken naar de lessen die te leren zijn van het huidige toezicht (bijvoorbeeld op bioenergie en biobrandstoffen) en de aansluiting bij parallele systemen en netwerken. Denk daarbij aan Europese netwerken als CA-RES¹¹ en REFUREC¹². Ook wordt aandacht geschonken aan de samenhang tussen de toezichthouder, uitvoeringsorganisatie en adviescommissie. De komende maanden wordt duidelijk hoe het toezicht wordt ingericht, waarna uw Kamer hierover wordt geïnformeerd.

Aanbevelingen NEa naar aanleiding van SOMO-rapport voor verbetering in de uitvoering van en het toezicht op duurzaamheidseisen

Vorig jaar is een onafhankelijk onderzoek door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) ingesteld naar aanleiding van een rapport door Stichting Onderzoek Multilaterale Instellingen (SOMO) over biograndstoffen uit Estland. Hierin gaf de NEa enkele aandachtspunten voor verbetering in de uitvoering van en het toezicht op de geldende duurzaamheidseisen.¹³ Zoals destijds is aangegeven in de Kamerbrief¹⁴ heeft het kabinet gezien hoe deze adviezen verwerkt kunnen worden in de uitwerking van de duurzaamheidscriteria en de aanscherping van het toezicht. Hieronder wordt uw Kamer daarover geïnformeerd.

Adviezen NEa verwerkt in uitwerking duurzaamheidscriteria en aanscherping toezicht

1. Verbetering borgingsproces risico-gebaseerde werkwijze

Het eerste aandachtspunt dat de NEa benoemt, gaat over het borgingsproces van een risico-gebaseerde werkwijze. De NEa adviseert het uitfaseren van de risico-gebaseerde werkwijze voor Estland, en om op basis van wetenschappelijk onderzoek te bepalen in welke situatie welk niveau van duurzaamheidsborging voldoet. Het op regionaal niveau aantonen van de duurzaamheid, zoals hierboven toegelicht, heeft betrekking op dit aandachtspunt uit de NEa-rapportage, omdat de aanpak van het regionaal aantonen ook gebruik maakt van een risico-gebaseerde werkwijze.

Zoals eerder beschreven, zal het nieuwe systeem aansluiten bij de borging van de RED-systematiek door op regionaal niveau duurzaamheid aan te tonen. Het gehele systeem van duurzaamheidsborging en toezicht dat de RED voorschrijft, is het meest robuuste en breed gedragen systeem

¹¹ CA-RES (Concerted Action on the renewable energy directive) is een dialoog tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de RED.

¹² REFUREC (Renewable fuels regulators club) is erop gericht om kennis uit te wisselen over de nationale invulling die wordt gegeven aan Europese vervoersdoelstellingen. En specifiek over de uitvoering en het toezicht daarop in de praktijk.

¹³ Zie Kamerstuk 31 239, nr. 362.

¹⁴ Ibid.

wat we op dit moment tot onze beschikking hebben. Ook de SER onderschrijft in zijn advies «Biomassa in Balans» het belang van aansluiten bij de RED en benoemt hierbij expliciet het belang van de ontwikkeling van een risicobenadering ten behoeve van het duurzaamheidskader. Daarbij is het belangrijk te vermelden dat sinds het uitkomen van het NEa-rapport er twee uitvoeringsverordeningen van de RED zijn gepubliceerd die het borgingsproces van het regionaal aantonen van duurzaamheid, vergaand aanscherpen. De verordeningen stellen onder andere strengere eisen aan het proces van een audit, transparantie van certificeringsrapporten en misstanden, en het toezicht dat lidstaten op de certificeringspraktijk moeten houden, zowel binnen als buiten de EU. Hoewel de aanscherpingen van de RED de risico-gebaseerde werkwijze niet uitfaseren, dragen deze wel bij aan het aanpakken van de zorgen die ten grondslag liggen aan het advies van de NEa.

2. Verbetering transparantie certificeerder

Als tweede aandachtspunt geeft de NEa aan dat de certificeerder transparanter kan onderbouwen hoe deze tot een oordeel komt. In de uitvoeringsverordening van de RED¹⁵ (*Commission Implementing Regulations 2022/996*) die vlak na de vaststelling van het NEa-rapport is uitgekomen, worden specifieke eisen gesteld aan certificeerders aangaande hun governance, intern toezicht, klachtenprocedure en de transparantie van certificatieschema's. In dit laatste punt wordt uiteengezet dat certificatieschema's op hun website een breed scala aan informatie publiek beschikbaar moeten gaan maken. Hieronder valt onder andere de eis om – wanneer bij de audits kritische of ernstige gevallen van niet-naleving worden vastgesteld – een samenvatting van deze misstanden te publiceren. Daarbij moet tevens een bijbehorend actieplan en tijdschema voor de correctie van deze misstanden worden gepubliceerd, zoals overeengekomen met de betrokken marktdeelnemers. Met deze uitgebreide voorschriften binnen de RED wordt aan dit aandachtspunt van de NEa tegemoet gekomen en wordt hiermee de transparantie verbeterd.

3. Verbetering stakeholderconsultatie

Ten derde wijst de NEa erop dat stakeholderconsultatie in de context van certificering, als eenmalige uitwisseling van vraag en antwoord, niet effectief is om de zorgen van stakeholders, die mogelijk politiek gevoelig en complex zijn, voldoende te adresseren. De NEa adviseert dat het gesprek tussen belangrijke stakeholders en de biomassa-producent op regelmatige basis plaats zou moeten vinden om meer wederzijds begrip te creëren.

Deze stakeholderbetrokkenheid wordt zowel binnen de certificeringspraktijk als in beleidsontwikkeling en -implementatie van de duurzaamheidscriteria versterkt. Binnen de certificeringspraktijk stelt de RED in de hierboven genoemde uitvoeringsverordeningen strenge kwaliteitseisen aan stakeholderbetrokkenheid en transparantie hierover. Daarnaast werkt het kabinet er actief aan om stakeholders te betrekken bij het traject dat leidt tot de implementatie van de duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in regelgeving. Zo vinden er voordat de regelgeving in procedure wordt gebracht, waar consultatie deel van uitmaakt, al consultaties met stakeholders plaats. Er hebben stakeholderbijeenkomsten plaatsgevonden, er zijn interviews gehouden met schemabeheerders en een expertgroep wordt geraadpleegd. De uitkomsten van deze stakeholderconsultaties worden meegenomen in het verdere traject dat leidt tot implementatie van de duurzaamheidscriteria in regelgeving.

¹⁵ Zie Publications Office (europa.eu).

In het kader van het eerder genoemde Duurzaamheidskader biograndstoffen zijn ongeveer 35 partijen, die zich dagelijks met biograndstoffen bezighouden, geïnterviewd over hun ervaringen met en zienswijzen op het biograndstoffenbeleid. Bijgevoegd is het rapport met beleidsaanbevelingen te vinden, met daarbij in de bijlage een uitgebreid verslag en analyse van deze consultatie. U zult dit najaar een inhoudelijk reactie op dit rapport ontvangen.

Inhoudelijke discussiepunten waarover meer kennis is of wordt gewonnen

De NEa benoemt tot slot twee discussiepunten over de duurzaamheid van biograndstoffen die buiten de context van certificering vallen, maar waarover meer kennis nodig is.

1. Bescherming van gedraineerde veengebieden

Allereerst stipt de NEa de veranderingen in de koolstofbalans in bossen op de lange termijn aan, en de vragen rond ooit gedraineerde veengebieden en of die hedendaags nog te beschouwen zijn als veengebieden. In Nederland is binnen het besluit conformiteitsbeoordeling vastgesteld dat biograndstoffen niet afkomstig mogen zijn van structureel gedraineerd land dat op 1 januari 2008 veengebied was. Dit komt overeen met het jaartal dat in de REDII gehanteerd wordt. In de REDII wordt gesteld dat biograndstoffen, vloeibare biomassa en brandstoffen uit biomassa uit landbouwproducten, niet vervaardigd mogen zijn uit grondstoffen die afkomstig zijn van land dat op januari 2008 veengebied was. In het huidige ontwerp van de REDIII wordt het toepassingsgebied van deze eis uitgebreid met bosbiomassa. Met deze verwachte aanscherping worden de eisen rond bescherming van veengebieden in Europa uniform met de al bestaande Nederlandse eisen.

Tegelijkertijd is het van belang om meer kennis te blijven vergaren over dit onderwerp. In het nog te verschijnen PBL-rapport over koolstofschuld zal o.a. verder worden ingegaan op de wetenschappelijke stand van zaken rondom de koolstofschuld en de terugverdientijd in relatie tot het gebruik van (vooral houtige) biograndstoffen. Zodra dit rapport verschijnt, wordt uw Kamer hierover geïnformeerd.

2. Afdoende wettelijke bescherming Ests bos

De NEa wijst erop dat de zorgen van de ngo's onder meer gericht zijn op het generieke gebruik van biograndstoffen en de mate waarin bos met te beschermen kenmerken in Estland wel afdoende wettelijk beschermd wordt. Dit zijn zorgen die volgens de NEa niet op lokaal niveau in de context van certificering op te lossen zijn maar wellicht extra wettelijke eisen vergen. De Europese LULUCF Verordening stelt emissiedoelen vast die per lidstaat behaald moeten worden in de landgebruiksector (waar bos onder valt). In de boekhouding hiervan wordt ontbossing zwaar meegeteld, waardoor lidstaten hun bossen duurzaam zullen moeten beheren om hun emissiedoel te behalen. In het REDIIIBIO-rapport in opdracht van de Europese Commissie¹⁶ zijn verschillende landenfiches uitgewerkt. In deze landenfiches is een juridische analyse uitgevoerd van de conformiteit van de bestaande relevante wetgeving met de Europese duurzaamheidscriteria voor bossen (*Sustainable Harvesting Criteria* en LULUCF). Ook voor Estland is er een analyse van hun wetgeving gemaakt, en hieruit blijkt dat Estland aan alle Europese wettelijke vereisten voldoet en daar ook monitoring- en handhavinginstrumenten voor heeft, zoals het opleggen van sancties.

¹⁶ Zie Technical Assistance for the preparation of guidance for the implementation of the new bioenergy sustainability criteria set out in the revised Renewable Energy Directive (europa.eu).

De borging van sociaaleconomische criteria

De duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen bestaan uit *milieucriteria* en *sociaaleconomische criteria*. Voorgaande beleidskeuzes gaan over de juridische borging van de *milieucriteria*. Voor de *sociaaleconomische criteria* (die gaan over armoede, rechten van werknemers en sociale aspecten) is in de eerdere Kamerbrief over de duurzaamheidscriteria aangegeven uw Kamer te informeren over de wijze waarop de sociaaleconomische criteria worden vastgelegd.¹⁷ Het voornemen was om deze criteria vast te leggen in een convenant.¹⁸ Daarbij werd reeds vermeld is dat dit voornemen eerst in samenhang met de herziening van het IMVO¹⁹-beleid gezien moest worden.²⁰ De sociaaleconomische criteria zijn daarom naast een door de Europese Commissie gedaan voorstel voor een richtlijn inzake passende zorgvuldigheid op het gebied van duurzaamheid (CSDDD) gehouden. Dit is een voorstel waarmee ingezet wordt op gepaste zorgvuldigheid ten aanzien van negatieve effecten op mensenrechten en het milieu in waardeketens. Dit betekent dat bedrijven misstanden in hun waardeketen moeten aanpakken en voorkomen.

Uit de verkenning blijkt dat de overeenkomsten tussen het Europese voorstel en de sociaaleconomische criteria groot is. Binnen het IMVO-beleid wordt van bedrijven verwacht dat zij risico's voor mens en milieu, zoals arbeidsuitbuiting, schending van mensenrechten en milieuvervuiling, in kaart brengen en deze risico's voorkomen en aanpakken.²¹ Daarnaast zijn de IMVO-convenanten geëvalueerd, waaruit blijkt dat het convenantenbeleid onvoldoende bedrijven bereikt.²² Het Europese voorstel en de evaluatie leiden samen tot de conclusie dat een apart convenant voor specifiek biograndstoffen weinig toegevoegde waarde heeft en daarmee niet proportioneel is. Daarnaast kunnen bedrijven sinds 30 september 2022 gebruik maken van het nationale IMVO-steunpunt en de subsidieregeling voor sectorale samenwerking dat bedrijven ondersteunt bij het toepassen van gepaste zorgvuldigheid.²³ Nederland blijft verder bij eventuele toekomstige onderhandelingen over de RED inzetten op verdere aanscherping van de Europese duurzaamheidscriteria en het opnemen van sociaaleconomische criteria. Het kabinet blijft in Europa ook inzetten op een breed plan van aanpak voor IMVO.²⁴

Vervolg

Met het stimuleren van de inzet van biograndstoffen voor hoogwaardige toepassingen in combinatie met de duurzaamheidseisen, zorgt het kabinet ervoor dat duurzame biograndstoffen zo hoogwaardig mogelijk worden ingezet en werken we toe naar een klimaatneutrale en circulaire economie

¹⁷ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 721.

¹⁸ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617.

¹⁹ Internationaal Verantwoord Maatschappelijk Ondernemen.

²⁰ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617.

²¹ De CSDDD is van toepassing op bedrijven die voldoen aan bepaalde criteria voor grootte, omzet en sector. De CSDDD is nog in onderhandeling en zal naar verwachting vanaf 2025 in werking treden.

²² Slechts 1,6 procent van de bedrijven die onder de hoog risicosectoren van de KPMG SRA (de beoogde doelgroep van de IMVO-convenanten, dit zijn 31.270 bedrijven) vallen, werd bereikt met de IMVO-convenanten. Zie Kamerbrief van 10 juli 2020 (Kamerstuk 26 485, nr. 333) en IMVO-beleidsnota van 16 oktober 2020 (Kamerstukken 26 485 en 35 495, nr. 337).

²³ Kamerbrief over sectorale samenwerking van 28 februari 2023 (Kamerstuk 26 485, nr. 408). Kamerbrief over verslag conferentie IMVO-wetgeving, IMVO-steunpunt en herziening OESO-richtlijnen van 17 maart 2023 (Kamerstuk 26 485, nr. 412).

²⁴ Het kabinet heeft in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) afgesproken: «Nederland bevordert in de EU de internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen wetgeving (IMVO) en voert nationale IMVO-wetgeving in die rekening houdt met een gelijk speelveld met de omliggende landen en implementatie van mogelijke EU-regelgeving.».

in 2050. Het nieuwe besluit waarmee de duurzaamheidscriteria en bijbehorende systematiek worden vastgelegd, zal vermoedelijk in de tweede helft van 2023 in procedure worden gebracht. Over het complete beeld van de implementatie van de duurzaamheidscriteria, de verwerking ervan in stimulerings- of reguleringsinstrumentarium, en de toetsingsprocedures zal u op dat moment worden geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

VOORBEELD NIVEAU VAN ERKENNING

Principe 1	Principe 2
criterium 1.1	criterium 2.1
criterium 1.2	criterium 2.2
criterium 1.3	

Certificatieschema X wilt erkenning krijgen dat het de duurzaamheidseisen uit het kader biograndstoffen kan borgen, en wordt hiervoor getoetst. Uit de toetsing blijkt dat het schema de duurzaamheid kan borgen van criterium 1.1, 1.2 en 1.3, dus Certificatieschema X kan worden erkend voor Principe 1. Ook blijkt uit de toetsing dat Certificatieschema X alleen criterium 2.1 kan borgen, maar niet criterium 2.2. Hierdoor kan Certificatieschema X niet worden erkend voor Principe 2 en ook niet apart voor criterium 2.1. Conclusie: Certificatieschema X wordt alleen erkend voor het borgen van de criteria onder Principe 1.