

# Toepassing van duurzaamheidscriteria bij biomassa

Suzanne Reintjes en Frans Pols

*De duurzaamheid van biomassa is op dit moment onderwerp van publieke discussie. Een belangrijke ontwikkeling in dit verband is dat de EU recentelijk de meest uitgebreide bindende duurzaamheidsregeling ter wereld heeft geïntroduceerd. Biobrandstoffen en vloeibare biomassa dienen te voldoen aan de in de Richtlijn Duurzame Energie (2009/28/EG) opgenomen duurzaamheidscriteria om een rol te kunnen spelen in het halen van de EU-streefcijfers voor hernieuwbare energie of om in aanmerking te komen voor steunregelingen. Het voldoen aan de criteria kan worden aangetoond door middel van toepassing van nationale of door de Europese Commissie erkende vrijwillige certificeringssystemen. In bepaalde landen kan certificering voor kleinschalige producenten van biomassa echter op dit moment nog zeer moeilijk zijn. Een praktijkvoorbeeld bij boeren in Tanzania maakt duidelijk waar men zoal tegen aanloopt.*

## Inleiding

Volgens de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (ook wel Commissie Corbey) biedt de biobased economy grote kansen voor Nederland – als importeur van biomassa – en voor lokale bedrijven in gematigde zones of in de tropen – als producenten. De Commissie Corbey stelt in dit licht dat voor de duurzaamheid en transparantie van de wereldhandel in biomassa van groot belang zijn. In haar advies 'Duurzaamheid en Daadkracht' stelt de Commissie Corbey dat Nederland in de positie is om voorop te lopen bij de ontwikkeling van een biobased-economie omdat ons land de kennis, de handelsnetwerken en de havenfaciliteiten heeft, alsmede een landbouwsector die toonaangevend in de wereld is. Het Kabinet onderschrijft dit advies<sup>2</sup>. Aangezien Nederland over weinig landbouwgrond beschikt, zal het voor een biobased economy afhankelijk zijn van biomassa-import. De Gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam hebben aangegeven dat zij Rotterdam zien als dé biomassahaven in Noord-West Europa<sup>3</sup>. Het Havenbedrijf Rotterdam heeft nu al aangegeven dat zij samen met APX-Endex voor het eind van 2011 een handelsplatform voor houtpellets zal openen<sup>4</sup>. Dit handelsplatform zal dan later uitgebreid kunnen worden met andere vormen van

biomassa. In de Nederlandse visie zijn er dan ook met name voor lokale bedrijven/boeren in gematigde zones of in de tropen economische kansen weggelegd in de biomassaproductie. Certificeringssystemen en duurzaamheidscriteria leveren een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van een dergelijke transparante duurzame wereldhandel. Hoewel certificeringssystemen en duurzaamheidscriteria ertoe dienen om een duurzame productie van biomassa in producerende landen te waarborgen, kunnen zij ook juist barrières opwerpen voor lokale bedrijven in gematigde zones of in de tropen.

Een onderdeel van de biobased economy is de toepassing van biomassa ten behoeve van vervoer en energietoepassingen. In dit artikel belichten we het actuele juridisch kader (Europees en Nederlands) van duurzaamheidscriteria voor biomassa ten behoeve van vervoer en energietoepassingen. Daarnaast besteden wij aandacht aan barrières die bij toepassing in de praktijk aan het licht komen. Ter illustratie gaan wij bij wijze van praktijkvoorbeeld in op een project waarbij duurzaamheidscriteria en certificering bij boeren in Tanzania worden toegepast.

## OVER DE AUTEURS

Mr. S.J.W.H. (Suzanne) Reintjes is als advocaat werkzaam bij CMS Derks Star Busmann (suzanne.reintjes@cms-dsb.com; 020-3016421); mr. F.M.M. (Frans) Pols is werkzaam bij Eneco Holding N.V. en schreef dit artikel op eigen titel.

Met dank aan: Ina de Visser/ Ruud van Eck (Diligent Consultancy B.V.) en Silvan de Boer (Eneco Corporate Affairs.)

## Handelsbarrières

Het Nederlandse en Europese beleid op het gebied van biomassa wordt sterk bepaald door internationale discussies en afspraken. Verdragen van de internationale World Trade Organisation (WTO) geven internationale regels voor het handelsverkeer die beogen handelsbarrières te voorkomen en vergelijkbare producten uit andere landen op non-discriminatoire wijze te behandelen. Het gaat hier niet alleen om het direct weren van producten, maar ook om het indirect beperken van markttoegang door het toekennen van

### Bindende versus vrijwillige duurzaamheidscriteria

De duurzaamheidscriteria in de Richtlijn Duurzame Energie zijn bindend. Marktpartijen zijn verplicht om deze criteria toe te passen indien zij biobrandstoffen (gebruikt in het vervoer, bijvoorbeeld bio-ethanol) en vloeibare biomassa (gebruikt voor diverse energie-toepassingen, bijvoorbeeld jatropha-olie en palmolie) willen laten meetellen voor het behalen van de Europese streefcijfers ten aanzien van hernieuwbare energie of indien zij in aanmerking wensen te komen voor steunregelingen. Het blijft wel toegestaan om binnen de EU biomassa te verwerken die niet voldoet aan de duurzaamheidscriteria. Daarentegen gelden er voor vaste biomassa (bijvoorbeeld houtpellets) en biogassen op dit moment op EU-niveau of nationaal niveau geen bindende criteria. Vrijwillige duurzaamheidscriteria die door marktpartijen kunnen worden toegepast als zij willen aantonen aan het publiek of hun zakelijke relaties dat hun product duurzaam is, zijn onder andere de NTA8080.

**Certificering:** Een onafhankelijke deskundige beoordeelt of, en in welke mate, de afspraken binnen de norm, bijvoorbeeld NTA8080, worden opgevolgd en kan daarvoor een bewijs van conformiteit uitgeven (certificaat) met toepassing van een certificeringsregeling, bijvoorbeeld de NTA8081 (Certificatieschema voor duurzaam geproduceerde biomassa ten behoeve van energiedoeleinden).

belastingvoordelen of criteria waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor overheidsprivileges<sup>5</sup>. WTO-verplichtingen beperken aldus de mogelijkheden voor Nederland en de EU om duurzaamheidscriteria te hanteren voor de import van biomassa. Bij het formuleren van bindende duurzaamheidscriteria zal derhalve rekening gehouden dienen te worden met de WTO-verdragen.

Dit is anders voor vrijwillige duurzaamheidssystemen. Deze systemen zijn in beginsel niet in strijd met WTO-regels. Er zijn wereldwijd diverse initiatieven ten aanzien van vrijwillige certificeringssystemen voor biomassa. Veel internationaal toegepaste duurzaamheidssystemen zijn ontstaan ten aanzien van specifieke producten zoals katoen, koffie (Fair Trade/Max Havelaar), palmolie (RSPO) en biopellets (RVC). De Round Table on Sustainable Biofuels (RSB), een privaat multistakeholder initiatief, heeft vrijwillige duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen ontwikkeld en lanceerde op 22 maart 2011 ook een certificeringssysteem. Daarnaast is in Nederland de NTA8080 (Nederlandse Technische Afspraak Duurzaamheidscriteria voor biomassa ten behoeve van energiedoeleinden) ontwikkeld. In tegenstelling tot veel andere duurzaamheidssystemen zien de NTA8080-criteria op alle soorten biomassa.

### EU-richtlijn

Met de Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED) heeft de EU de meest uitgebreide bindende duurzaamheidsregeling ter wereld. De RED legt bindende streefcijfers op aan EU-lidstaten: in 2020 moet 20% van het totale energieverbruik afkomstig zijn uit hernieuwbare energie en

moet 10% van de totale behoefte aan brandstoffen in de vervoerssector gedekt worden door hernieuwbare energie. Dit kan worden ingevuld door de inzet van biobrandstoffen/vloeibare biomassa, duurzame elektriciteit, waterstof of groen gas. Biobrandstoffen en vloeibare biomassa tellen alleen mee voor het behalen van deze doelstellingen en komen alleen in aanmerking voor steunregelingen indien zij voldoen aan in de RED opgenomen duurzaamheidscriteria. Deze bindende criteria gelden zowel voor in de EU geproduceerde biobrandstoffen als voor ingevoerde biobrandstoffen.

De RED bevat geen bindende duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa en biogassen. Wel kunnen biotickets worden verkregen voor biogas dat geleverd wordt ten behoeve van wegvoertuigen en waarvan is aangetoond dat het voldoet aan de duurzaamheidscriteria. Producenten van biogas kunnen ervoor kiezen om onder de wettelijke duurzaamheidsregeling te vallen. In dat geval dienen zij ook te voldoen aan het verplichte percentage duurzame energie. Is het percentage hernieuwbare energie dat zij leveren ten behoeve van vervoer groter dan het verplichte percentage, dan kunnen hiervoor biotickets worden verkregen. Deze biotickets kunnen vervolgens verkocht worden aan brandstofleveranciers die aan het verplichte percentage biobrandstoffen dienen te voldoen. De gekochte biotickets tellen mee ten aanzien van het behalen van dit percentage.

De Europese Commissie meent dat het voor kleinschalige producenten van vaste biomassa en biogassen in verhouding te duur zal zijn om voor certificering zorg te dragen. Inmiddels heeft de Europese Commissie een consultatie ten aanzien van dit onderwerp afgerond en zal zij eind dit jaar hierover een rapport uitbrengen.



Olierijke jatrophanoten

Foto: Diligent - Ruud van Eck

De in de RED neergelegde duurzaamheidscriteria zien – kort samengevat – op broeikasemissiereductie, biodiversiteit, koolstofvoorraden en cultivatie in veengebieden. Biobrandstoffen en vloeibare biomassa moeten over de hele keten voldoende emissiereductie opleveren ten opzichte van fossiele brandstoffen. Met de hele keten wordt bedoeld de keten van producent, de verwerker, de transporteur en de uiteindelijke gebruiker van de biomassa voor energie-toepassingen. Vanaf januari 2011 geldt dat de broeikasgasemissiereductie ten minste 35% moet zijn. Vanaf 1 januari 2017 dient dit 50% te zijn en vanaf 1 januari 2018 60% voor nieuwe installaties. Daarnaast mogen de grondstoffen voor de productie van biobrandstoffen en vloeibare biomassa niet afkomstig zijn van land met een hoge biodiversiteit, zoals oerbos. Bij de beoordeling of land hoge koolstofvoorraden heeft of kwalificeert als veengebied wordt gekeken naar de status dat het land had in januari 2008. In de RED zijn vanwege de mogelijke schending met WTO-verdragen geen duurzaamheidscriteria opgenomen die betrekking hebben op lokale arbeidsomstandigheden en lokale welvaart. De RED bevat wel een aantal rapportageverplichtingen ten aanzien van sociale aspecten.

Een onderwerp dat nog volop ter discussie staat betreft indirecte veranderingen in landgebruik die zich voordoen in verband met de productie van biobrandstoffen en vloeibare biomassa. Deze discussie is bekend onder de term 'indirect land use change', afgekort ILUC. Als biobrandstof op bestaande landbouwgrond wordt verbouwd, dan kan dit leiden tot verdringing van de teelt van andere gewassen, waardoor op termijn elders wellicht weer land in landbouwgrond moet worden omgezet. Op deze manier kan de extra vraag naar biobrandstoffen indirect tot een verandering in landgebruik leiden en een negatief effect hebben op de reductie van broeikasgasemissies door biobrandstoffen. De Europese Commissie is na diverse consultaties in december 2010 tot de voorlopige conclusie gekomen dat er in dit verband voor bepaalde categorieën biobrandstoffen extra duurzaamheidscriteria nodig zijn. De verwachting is dat de Europese Commissie dit jaar een effectbeoordeling afrondt die op de beoordeling van beleidsalternatieven is gericht.

In de RED is bepaald dat het voldoen aan de Europese duurzaamheidscriteria op drie verschillende manieren kan worden aangetoond<sup>6</sup>:

- 1) via het nationale systeem van de lidstaten (bijvoorbeeld nationale acceptatie van duurzaamheidssystemen);
- 2) door middel van een vrijwillig duurzaamheidssysteem dat is getoetst en erkend door de Europese Commissie;
- 3) door middel van bilaterale of multilaterale overeenkomsten die de Europese Unie heeft gesloten.

Indien de Commissie duurzaamheidssystemen of bilaterale overeenkomsten heeft erkend, dan heeft dit tot gevolg dat biobrandstoffen en vloeibare biomassa die daaraan voldoen niet door een lidstaat mogen worden onderworpen aan een strengere bewijsplicht ten aanzien van het voldoen aan duurzaamheidscriteria. De eerste erkenningen zijn door de Europese Commissie bekend gemaakt.

#### **Implementatie**

Op 8 april 2011 is een wetsvoorstel in werking getreden dat delen van de RED, ten aanzien van toepassing van hernieuwbare energie in vervoer, implementeert door een wijziging van de Wet Milieubeheer. De Wet Milieubeheer voorziet nu onder andere in de introductie van een register dat de gegevens bevat voor de registratie van biobrandstoffen uit hernieuwbare bronnen en waarvoor de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) wordt aangewezen als de beheerder. De RED is verder uitgewerkt in het op 4 mei 2011 in werking getreden

Besluit hernieuwbare energie vervoer en de op 12 mei 2011 in werking getreden Regeling hernieuwbare energie vervoer. Het besluit regelt onder andere de nationale Nederlandse verplichtingen ten aanzien van hernieuwbare energie in vervoer. De regeling ziet onder meer op de rapportage ten aanzien van biobrandstoffen die op de Nederlandse markt worden gebracht.

Ten aanzien van vloeibare biomassa worden geen duurzaamheidscriteria in aparte wetgeving opgenomen, maar worden de duurzaamheidscriteria gekoppeld aan instrumenten voor de stimulering van hernieuwbare energie. De regering beraadt zich op dit moment over het instrumentarium ter stimulering van de hernieuwbare energie. In dit kader wordt onder andere gedacht aan het maken van afspraken met de energiebranche en aan de introductie van een verplichting voor het leveren van een bepaald percentage hernieuwbare energie voor energieleveranciers<sup>7</sup>. Daarnaast maakt Nederland zich er in de EU sterk voor dat de duurzaamheidscriteria uit de RED ook van toepassing worden op vaste biomassa voor energietoepassingen en beraadt ons land zich over het formuleren van duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa op nationaal niveau.

Omdat naar verwachting nog niet veel duurzaamheidssystemen volledig zullen voldoen aan de eisen die de RED stelt, kiest de Nederlandse overheid voor het jaar 2011 voor een pragmatische aanpak, gericht op het zetten van de eerste stappen bij het aantonen van duurzaamheid. Hiertoe zullen systemen die door andere landen geaccepteerd zijn alswel systemen die ter toetsing zijn ingediend bij de Commissie tijdelijk in Nederland worden geaccepteerd op basis van een quick scan. Dit geldt onder andere voor de NTA8080, RSPO (palmolie) en de RSB-criteria (biobrandstoffen).

#### **Certificering bij smallholders**

Om vloeibare biomassa of biobrandstoffen geïmporteerd uit bijvoorbeeld Afrika in Nederland mee te kunnen laten tellen voor het behalen van de bindende EU-doelstellingen moet worden aangetoond dat deze voldoen aan de RED-duurzaamheidscriteria; dit is ook nodig om in aanmerking te komen voor steunregelingen. Hetzelfde geldt indien men voor biogassen die gebruikt worden in het vervoer biotickets wenst te verkrijgen. Bovendien is het goed mogelijk dat op korte termijn ook voor vaste biomassa in de EU (of alleen in Nederland) bindende duurzaamheidscriteria gaan gelden.

Certificering van de productie van kleine lokale bedrijven en boeren in Afrika, maar ook in veel andere landen in bijvoorbeeld Zuid-Amerika of Azië, blijkt nu nog vaak zeer moeilijk, onder meer door hoge kosten van certificering, gebrek aan kennis van certificeringssystemen, organisatorische vereisten, strenge eisen met betrekking tot jaarlijkse metingen en gebrekkige administratieve systemen.

Bij de NTA8080 zijn in het bijbehorende interpretatiedocument vrijstellingen opgenomen voor zogenoemde smallholders. In de NTA8080 zijn deze op dit moment gedefinieerd als "een organisatie die biomassa teelt, eventueel in combinatie met andere gewassen, waar de naaste familie het grootste deel van de werkkraft vormt, de organisatie de belangrijkste bron van inkomsten is voor de familie en waar het totale teeltoppervlak van de organisatie minder dan vijftig hectare is". Voorts worden smallholders in de gelegenheid gesteld zich als groep (of regioverband) te certificeren. Inmiddels wordt gewerkt aan een nieuw interpretatiedocument, waarin de verantwoordelijkheid om te voldoen aan bepaalde vereisten verlegd wordt van de individuele smallholder naar de groepsentiteit.



*Kleine jatrofaplantage*

### **Praktijkvoorbeeld**

Diligent Consultancy B.V. (Diligent) werkt in dit kader momenteel aan een haalbaarheidsstudie waarbij de mogelijkheden tot certificering worden onderzocht voor Tanzaniaanse boeren die jatropha produceren voor biobrandstoffen. Diligent hanteert daarbij het volgende businessmodel: Kleine boeren in het noorden van Tanzania leveren jatrophanoten aan Diligent Tanzania. Deze worden door Diligent opgekocht voor een faire prijs en verwerkt tot onder meer olie voor transport (dieselvervanger) en elektriciteitsopwekking (brandstof voor generators). De olie is, op termijn, onder meer bestemd voor export. Diligent teelt zelf geen jatropha en heeft geen land in bezit voor biomassateelt; het is enkel een handelaar/verwerker van jatropha. De boeren telen jatropha niet als gewas op hun land, maar enkel als heg om hun land heen ter afbakening of om dieren buiten/binnen te houden. Verder wordt bij dit project van Diligent nagedacht over het opzetten van een coöperatiestructuur die gecertificeerd moet gaan worden. Beoogd wordt om de certificering van de Tanzaniaanse boeren te laten plaatsvinden door een geaccrediteerde certificerende instantie, een externe partij die objectief naar de situatie kijkt. Vervolgens zullen er jaarlijkse controles plaatsvinden om de certificering te verlengen. Certificering van ca 5000 boeren op basis van NTA8080/NTA8081 wordt door Diligent verwacht in 2013.

Bij dit project loopt men tegen verschillende obstakels aan. Het documenteren van de activiteiten van de boeren is lastig omdat de boeren slecht bereikbaar zijn en afgelegen wonen, vaak enkel de lokale taal spreken (en dat zijn er alleen al in Tanzania meer dan honderd) en soms analfabeet zijn. Verder ontbreken vaak formele landrechten en speelt het gewoonterecht een grote rol, waardoor het aantonen van landrechten moeilijk is. Ten slotte vereist het grote aantal zeer kleine productielocaties een intensief auditproces (vanwege het bezoek van veel productielocaties) en een groot aantal bodem- en watertests (beide tijdrovend en duur), terwijl de omzet relatief klein is door de geringe productie per smallholder. Het is daarom een zware uitdaging om een goede verhouding te vinden tussen kosten en baten.

### **Nabeschuiving**

Hoewel de Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED) de meest uitgebreide bindende duurzaamheidsregeling ter wereld is, is dit slechts een eerste stap om te komen tot een biobased economy. Zoals ook uit het praktijkvoorbeeld blijkt, is het certificeren van een

lokale kleine boer of een groep boeren die biomassa in bijvoorbeeld Afrika produceert op dit moment zeer moeilijk. Daarom is het van belang om, aanvullend op de EU-duurzaamheidsregeling, zodanige duurzaamheidscriteria en certificeringssystemen te ontwikkelen dat plantages en smallholders in gematigde zones en in de tropen ook daadwerkelijk kunnen profiteren van wereldhandel in (gecertificeerde) biomassa. In dit kader zijn met name ook de mogelijkheden tot groeps-certificering van belang. Nederlandse bedrijven zullen deze biomassa, waarbij zicht is op de duurzaamheid, kunnen importeren en daarmee bijdragen aan een biobased economy.

### **Meer informatie**

*Diligent zal haar onderzoek naar certificering van Tanzaniaanse boeren naar waarschijnlijkheid in 2013 afronden en nadere informatie publiceren op haar website: <http://www.diligent-tanzania.com/>. Op deze website is op dit moment tevens meer informatie te vinden over het project.*

### **Literatuur**

1. Website: [www.corbey.nl/index.asp?page\\_id=150](http://www.corbey.nl/index.asp?page_id=150).
2. 'Groene economie biedt kansen voor topsectoren', Persbericht Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie d.d. 13 mei 2011.
3. *Biomassa in de Rotterdamse haven*, Position Paper, Rotterdam Climate Initiative, klimaatprogramma van de gemeente Rotterdam, Havenbedrijf Rotterdam N.V., Deltalinqs en DCMR Milieudienst Rotterdam
4. Energieia 27 april 2011 'Handel in houtpallets gaat na de zomer van start bij APX en Havenbedrijf Rotterdam'
5. Zie ook: SER advies 'Meer chemie tussen groen en groei', 17 december 2010, paragraaf 2.3.2 Non-trade concerns en de WTO.
6. Ter ondersteuning van de lidstaten en marktpartijen heeft de Commissie in een niet bindende mededeling uiteengezet hoe lidstaten en marktpartijen de duurzaamheidscriteria en de boekingsregels voor biobrandstoffen van de richtlijnen in de praktijk kunnen brengen (2010/C 160/01). Deze mededeling gaat vergezeld van een mededeling inzake vrijwillige regelingen en standaardwaarden (2010/C 160/02) en van richtsnoeren van de Commissie voor de berekening van koolstofvoorraden in de grond.
7. Zie ook: *Energierapport 2011*.