

Advies Duurzaamheidscriteria POST-2020



Commissie
Duurzaamheidsvraagstukken
Biomassa

Over de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa

De Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (Commissie Corbey) adviseert het kabinet over vraagstukken rondom de inzet van biomassa. Ze bestaat uit 24 leden afkomstig uit het bedrijfsleven, NGO's en de wetenschap. De commissie wil ertoe bijdragen dat Nederland de kansen benut die de ontwikkeling van een *biobased economy* biedt voor de verduurzaming van landbouw, de energiesector, de brandstoffensector en de chemiesector.

De *biobased economy* speelt een belangrijke rol in het bereiken van de klimaatdoelstellingen en efficiënt gebruik van grondstoffen. Dat biedt kansen voor innovatie, export van duurzame productiemethoden en werkgelegenheid hier en elders in de wereld. De Commissie Corbey is zich er van bewust dat, naast deze positieve effecten, er mogelijk ook negatieve effecten kunnen worden veroorzaakt door biomassaproductie. Een combinatie van duurzame productie en efficiënte benutting (cascadering) is daarop het antwoord. Beleid is nodig waardoor de biobased economy de voedselzekerheid en biodiversiteit versterkt – en zeker niet aantast. Duurzaamheid gaat om *people, planet* en *profit* en heeft zowel betrekking op de productie van biomassa als op het gebruik van biomassa. De adviezen van Commissie Corbey zijn te vinden op www.corbey.nl.

Commissieleden

- Dorette Corbey: voorzitter
- Kees Verhaar
- Kees Boon
- Marieke Harteveld
- Annemarie van der Rest
- Marieke Gombault
- Sekhar Lahiri
- Wolter Elbersen
- Martin Junginger
- Reinier Gerrits
- Rop Zoetemeyer
- Frank Bergmans
- Dominic Boot
- Johan Sanders
- Wilfred Hadders
- Paul Wolvekamp
- Daan Dijk
- Arjette Stevens
- Rob Groeliker
- Peter-Paul Schouwenberg
- Ward Mosmuller
- Bart-Willem ten Cate
- Sander van Bennekom
- Jinke van Dam: secretaris
- Walter Oudshoorn: secretaris (tot 1-10-2015)

Aanpak:

Dit advies borduurt voort op een inventarisatie van de huidige trends rondom certificering, beleid en initiatieven vanuit het bedrijfsleven om duurzame productie van biomassa te bevorderen van Jinke van Dam Consultancy (2015) en een voorstudie over 'Honoreren kwaliteit biomassa' van CE Delft (2015).

Inhoud

Samenvatting	4
1. Introductie: Aanleiding en adviesvraag	7
2. Huidige trends rondom duurzaamheidscriteria	10
2.1 Het aandeel duurzaamheid	11
2.2 Wettelijke duurzaamheidscriteria voor biomassa	11
2.3 Inhoud duurzaamheidscriteria certificeringssystemen	13
2.4 Toezicht mechanismen op kwaliteit waarborging certificeringssystemen	15
2.5 Certificering in de praktijk: risicomanagement en lasten versus baten	16
2.6 Overige trends in publieke en private sector om te verduurzamen	17
2.7 Samenvatting en conclusies duurzaamheidscriteria	18
3. Naar een nieuwe benadering	19
3.1 Elementen van een nieuwe benadering	19
3.2 Wie kan wat doen?	25
4. Aanbeveling: stel een realistisch en ambitieus actieplan op	33
Actie 1	33
Actie 2	34
Actie 3	35
Actie 4	36
Actie 5	36
Actie 6	38
5. Literatuur en bijlagen	39
Bijlage A	39
Bijlage B	42
Bijlage C	42

Samenvatting

Inleiding

Biomassa wordt steeds belangrijker als grondstof voor de productie van elektriciteit, warmte, kunststof en brandstof. De borging van duurzaamheid bij de inzet van biomassa is hierbij noodzakelijk, te meer omdat de stijgende vraag naar voedsel en veevoeder al een grote druk op het milieu legt. Er is een duidelijke urgentie om te verduurzamen. Ontbossing en aantasting van natuur en biodiversiteit gaan immers in rap tempo door, evenals de achteruitgang van bodems en zoetwatervoorraden.

Dit advies gaat in op de vraag hoe in de nabije toekomst een groeiende hoeveelheid biomassa op een optimale en duurzame manier geproduceerd, verwerkt en ingezet kan worden. Het kabinet heeft in zijn "Visie Biomassa 2030" bevestigd dat het "blijft inzetten op verduurzaming van productie en toepassing van biomassa." Daarom is een integraal duurzaamheidskader voor alle grondstoffen van belang, aldus het kabinet. De Commissie Corbey ondersteunt dit van harte. Dit advies biedt de Nederlandse regering concrete handvatten om dit in samenwerking met het bedrijfsleven en andere actoren te realiseren.

Uitdagingen

Duurzaamheidseisen gelden momenteel niet voor alle typen eindgebruik. Hierdoor is een niet-sluitend duurzaamheidsstelsel ontstaan met ongelijke eisen tussen sectoren. Dit leidt ook tot een ongelijk speelveld in de markt. Daarnaast ontbreken in de huidige Europese kaders (zoals in de *Renewable Energy Directive*, afgekort RED) eisen op zaken als bodem, water en sociale omstandigheden, en zijn er slechts minimale eisen rondom de borging van duurzaamheid.

Deze knelpunten leiden tot voortdurende discussie, maar ook tot onzekerheid in de markt en een gebrek aan vertrouwen bij de consument. Het bedrijfsleven ziet de urgentie en wil verduurzamen, zoals vele initiatieven laten zien. Keer op keer blijkt de business case voor duurzame productie echter in de realiteit moeilijk haalbaar te zijn.

De praktijk laat zien dat de huidige aanpak ontoereikend is om daadwerkelijk te bevorderen dat in de nabije toekomst een groeiende hoeveelheid biomassa op een optimale en duurzame manier geproduceerd, verwerkt en ingezet wordt. Een strategie gebaseerd op nieuwe uitgangspunten is nodig.

Analyse

In dit advies pleit de Commissie voor een helder en sluitend duurzaamheidskader voor alle biomassa, ongeacht het eindgebruik. In de uitvoering moeten eerst de biomassatypen met de grootste gevolgen aangepakt worden. Dit zijn de bulkgoederen (zoals onder andere palmolie, soja, hout) die in Europa geconsumeerd worden en wereldwijd een grote impact hebben op onder andere ontbossing.

Een dergelijk duurzaamheidskader moet gebaseerd zijn op een adequaat ambitieniveau: dit betekent dat zowel sociale als milieurisico's beheerst worden.

In de praktijk vraagt dit om een verbetering van de huidige minimale duurzaamheidseisen zoals beschreven in de RED. Sociale en milieurisico's kunnen per regio, per land en per keten verschillen. De Commissie adviseert daarom een duurzaamheidskader met gemeenschappelijke principes, die verder regionaal ingevuld kunnen worden.

Duurzaamheid is niet statisch, maar een proces van continue verbetering waar het bevorderen van *best practices* en efficiëntieverbeteringen onderdeel van zijn.

Het principe van continue verbetering kan onderdeel uitmaken van het duurzaamheidskader en koplopers belonen voor hun inspanningen.

Marktontwikkeling vereist geloofwaardigheid: een consument moet erop kunnen vertrouwen dat een product de duurzaamheidsclaim waar maakt. Het vertrouwen dat besloten ligt in een keurmerk of duurzaamheidsclaim vormt tegelijkertijd een reden voor een ondernemer om hieraan deel te nemen. Eisen rondom de kwaliteit van de certificering, het beheer van het systeem en de claim moeten daarom onderdeel zijn van een duurzaamheidskader.

Voor de ondernemer is het van belang dat de *business case* voor duurzame productie haalbaar is en handelsperspectief biedt. De inspanning om duurzaamheid aan te tonen moet in verhouding staan tot de mogelijke risico's. We hoeven certificering ook niet complexer te maken dan nodig. Dit vraagt om harmonisering in eisen tussen systemen en tussen landen, een risico-gerichte benadering (*Due Diligence*) en vereenvoudiging van certificering waar mogelijk. Dit laatste kan door de oprichting en erkenning van Duurzame Biomassaregio's.

Uiteindelijk is het doel om duurzaamheid volledig te verankeren in de reguliere bedrijfsvoering en in relevante markten, en om duurzame biomassa productie een '*commodity*' karakter te geven (kenmerken worden gestandaardiseerd). Hoewel certificering voorlopig nog nodig zal zijn, kunnen duurzaamheidseisen nu al worden ingekaderd in bestaande beleidskaders. Het ontwikkelen van duurzame productieketens stimuleert de integratie van duurzaamheid in bestaande standaarden en normeringen van grote handelsketens.

De markt voor duurzame producten is echter vooralsnog beperkt, waardoor duurzame productie bedrijfseconomisch vaak niet of moeilijk haalbaar is. De ontwikkeling van een markt voor duurzame producten die, onafhankelijk van subsidies of andere vormen van overheidsingrijpen, kan voortbestaan op termijn is daarom essentieel. Dit vraagt nu om stimuleringsmechanismen (zowel vanuit de overheid als vanuit het bedrijfsleven), maar het doel is een groeipad naar verdere verduurzaming die geheel gedragen kan worden door de markt zelf. Voor deze uiteindelijk zelfstandige marktontwikkeling is samenwerking nodig tussen de verscheidene actoren in de markt en de overheid, maar óók een grotere betrokkenheid van de consument. Hierdoor ontstaat het noodzakelijke draagvlak, waardoor de uiteindelijk zelfstandige markt voor duurzame goederen ook duurzaam kan voortbestaan.

De borging van duurzame biomassaproductie aan het begin van de keten biedt nog geen garanties voor de optimale verwerking en inzet hiervan aan het einde van de keten. Toch bepaalt dit uiteindelijk deels hoe duurzaam de biomassa is. Daarom is het ook van belang om 'optimaal gebruik' te integreren in het duurzaamheidskader, en als zodanig te stimuleren in de markt.

Aanbevelingen

De Commissie Corbey beveelt aan om een actieplan te formuleren dat ertoe bijdraagt dat duurzaamheidscriteria verbeterd worden, gaan gelden voor alle biomassa en onderdeel worden van de reguliere productie. Daarnaast dragen de maatregelen er toe bij dat biomassa meer efficiënt benut wordt. Het actieplan zou daarom ten minste de volgende zes acties moeten bevatten:

- Actie 1: Definieer binnen de EU een minimum duurzaamheidsstandaard die op alle productie van biomassa van toepassing kan zijn en zorg voor een goede borging, en bepleit dit ook binnen de EU;
- Actie 2: Introduceer een mechanisme van continue verbetering;
- Actie 3: Zet in op Duurzame Biomassaregio's als alternatief voor en aanvulling op certificeringssystemen;
- Actie 4: Zet in op duurzame productieketens waarbij duurzaamheid onderdeel is van specificaties en normeringen;
- Actie 5: Promoot en bevorder als overheid dat het 'marktaandeel' van duurzaam geproduceerde biomassa vergroot wordt;
- Actie 6: Bevorder ketenoptimalisatie bij productie en gebruik van duurzame biomassa.

Kern van het advies is dat duurzaamheid onderdeel moet worden van reguliere productie.

De urgentie om biomassa te verduurzamen is groot – en verduurzaming zal het bedrijfsleven, de biodiversiteit, het klimaat en de voedselvoorziening zeker ten goede komen. De weg naar verduurzaming van biomassa heeft tijd nodig. Er is veel werk te verzetten, voor de huidige en de komende regering. De Commissie Corbey is ervan overtuigd dat de regering voor een strategie tot verduurzaming van biomassa kan aansluiten bij de motivatie die er is in het bedrijfsleven en de samenleving. Duurzaamheid is immers een gezamenlijke uitdaging.

1. Introductie: Aanleiding en adviesvraag

Biomassa wordt, in de ontwikkeling naar een biobased economie, steeds belangrijker als grondstof voor de productie van energie, kunststof en brandstof. Er is een brede consensus dat de garantie van duurzaamheid bij de inzet van biomassa een noodzakelijke randvoorwaarde is, te meer omdat de stijgende vraag naar voedsel en veevoeder al een grote druk op het milieu legt.

Duurzaamheid is voor de land- en bosbouw urgent. Ons natuurlijk kapitaal – o.a. vruchtbare bodems, waterbeschikbaarheid en klimaatbestendigheid – wordt nog steeds structureel ondermijnd door onduurzaam gebruik. De productie van biomassa voor voedsel, veevoeder, materialen en energie speelt hierin een belangrijke rol en is momenteel verantwoordelijk voor 25% van de wereldwijde broeikasgasemissies, 60% van het biodiversiteitsverlies, verstoringen van nutriënten kringlopen en uitputting van zoetwaterbronnen (FAO 2014). Binnen Europa zijn veel maatregelen genomen om het milieu, de natuur, water en bodems te beschermen. Maar Europa importeert ook biomassa en mondiale ontbossing telt daardoor op bij de Europese voetafdruk¹.

We staan wereldwijd voor een aantal grote en urgente uitdagingen. Deze zijn niet op te lossen door een aantal koplopers alleen, maar vragen om een collectieve inzet² van verschillende partijen. Zowel overheden, bedrijven als het maatschappelijk middenveld hebben hierin hun rol te spelen.

De vele initiatieven vanuit het bedrijfsleven laten zien dat bedrijven en brancheorganisaties graag duurzamer willen produceren. Er bestaan inmiddels wereldwijd veel certificeringssystemen om duurzaamheid te borgen. Tegelijk is er een voortdurende maatschappelijke discussie over de vraag wanneer de productie van biomassa echt duurzaam is, en welke certificeringssystemen voldoende geloofwaardig zijn om dit te borgen. Dit leidt tot onzekerheid in de markt. Meer duidelijkheid is nodig. Eerdere adviezen van de Commissie Corbey³ bieden handvatten om nadere invulling te geven aan het begrip duurzaamheid. Het gaat daarbij om aspecten die de productie van biomassa betreffen: reductie van de uitstoot van broeikasgassen, bescherming van natuur en biodiversiteit, behoud van water- en bodemkwaliteit, het bewerkstelligen van goede sociale omstandigheden, en het tegengaan van ongewenste indirecte effecten.

1 Van het deel dat internationaal wordt verhandeld, kan 36% van de geïmporteerde en consumeerde gewas- en dierlijke producten binnen de EU in verband worden gebracht met ontbossing in de landen van herkomst: Dit staat gelijk aan een ontbost oppervlakte van 9.000.000 miljoen ha voor de periode 1990-2008. Zie ook: Studie over de impact op ontbossing, http://ec.europa.eu/environment/forests/impact_deforestation.htm

2 Dit is bijvoorbeeld duidelijk te zien aan de veenbranden die momenteel al maandenlang woeden in Indonesië. Deze branden zijn het gevolg van een eindeloze vraag naar nieuwe akkers voor rubber en palmolie (zowel vanuit grote industriële plantages als vanuit *smallholders*), slechte naleving van wet- en regelgeving en extreme droogte.

3 Zie bijvoorbeeld het advies Duurzaamheid en Daadkracht of advies Verduurzaming Voedselsector: <http://www.corbey.nl/adviezen>

Duurzaamheid heeft ook een economische kant: een *business case* moet mogelijk zijn, en bij voorkeur versterkt worden door verdere verduurzaming. Dat gaat vaak niet vanzelf. Overheidsbeleid is in veel gevallen nodig waarbij het bevorderen van een gelijk speelveld tussen sectoren die biomassa gebruiken van groot belang is. Dit is niet de huidige situatie. Er zijn op dit moment wettelijke eisen voor de duurzaamheid van biomassa voor vloeibare biobrandstoffen, terwijl deze bijvoorbeeld ontbreken in de voedsel- of veevoedersector. Leveranciers van biobrandstoffen moeten duurzaamheid bewijzen; voor fossiele brandstoffen gelden nauwelijks milieueisen. Hierdoor is een niet-sluitend duurzaamheidsysteem ontstaan met ongelijke eisen tussen sectoren.

Duurzaamheid heeft niet alleen betrekking op de productie, maar ook op het eindgebruik van biomassa. Een uitdaging voor de biobased economie is om de beschikbare biomassa zo optimaal mogelijk te produceren, verwerken en benutten. Dit betekent een zo efficiënt en effectief mogelijke inzet van de biomassa en van bronnen als land, water of energie door de gehele keten. De markt biedt daarvoor uiteraard veel prikkels, maar de vraag is of dat voldoende is.

Voor het creëren van een sluitend duurzaamheidsysteem voor de productie van biomassa is een helder kader nodig, waarbinnen de markt kan opereren en haar processen kan verduurzamen. Dit vraagt om een duidelijke definitie van de duurzame productie, optimale verwerking en inzet van biomassa en om een besluit op welke sectoren deze van toepassing is, en welke eisen nodig zijn om duurzaamheid te borgen.

De richtlijn hernieuwbare energie (*Renewable Energy Directive*, afgekort RED), heeft duurzaamheidscriteria vastgesteld voor vloeibare biobrandstoffen. De RED wordt in 2020 herzien, en kan hiermee een goede aanleiding vormen om een nieuw en verbeterd duurzaamheidskader in te voeren voor vaste en vloeibare biomassa voor energietoepassingen. Er is naast deze verbetering ook een verbreding nodig van duurzaamheidscriteria naar andere sectoren waar biomassa ingezet wordt. In zijn 'Visie Biomassa 2030' bevestigt het kabinet dat een duurzaamheidskader voor alle grondstoffen nodig is: "het is verstandig stimulansen voor duurzaam te richten op één duurzaamheidskader voor alle grondstoffen, inclusief een goede borging, gecombineerd met specifieke maatregelen voor grondstofstromen die in de praktijk extra zorg vragen. Dit geldt voor Europa maar ook als het gaat om indirecte effecten en de sociale gevolgen voor de lokale bevolking in ontwikkelingslanden" (pag. 3-4).

Verduurzaming heeft tijd nodig; het is een transitie waarbij gaandeweg verbeteringen nodig zullen zijn. Er is bovendien internationale samenwerking nodig: Nederland is op de mondiale markt een relatief kleine speler.

Adviesvraag

Dit advies gaat in op de volgende vraag:

Hoe kan de Nederlandse overheid, in samenwerking met het bedrijfsleven en andere actoren, bevorderen dat in de nabije toekomst een groeiende hoeveelheid biomassa (ongeacht de toepassing) op een optimale en duurzame manier wordt geproduceerd, verwerkt en ingezet, en welke samenwerking is daarbij nodig?

Hiervoor zijn de volgende subvragen van belang:

- Hoe wordt duurzame biomassa productie gedefinieerd? Welk kader staat hiervoor en welke eisen zijn nu onderdeel van dit kader? Op welke onderdelen is dit toereikend om duurzaamheid van biomassa te borgen, en waar zijn verbeteringen noodzakelijk?
- Op welke biomassa moet dit kader van toepassing zijn, en is een prioritering nodig in het implementatietraject voor bepaalde typen biomassa en/of herkomst regio's van biomassa?
- Hoe kan een continue verduurzaming van biomassa op gang gebracht worden, ongeacht de toepassing?
- Hoe kan het aandeel duurzame biomassa geleidelijk en toch aanzienlijk verhoogd worden, rekening houdend met onze concurrentiepositie?
- Welke instrumenten zijn er om een gelijk speelveld tussen sectoren te creëren wat betreft eisen op duurzaamheid van biomassa?
- Zijn er verschillende niveaus van duurzaamheid denkbaar en/of werkbaar om een continue verduurzaming binnen sectoren op gang te brengen?
- Is het mogelijk om optimale verwerking en optimaal gebruik van biomassa binnen het concept duurzaamheid te integreren?

Onderliggend aan dit advies ligt een inventarisatie van de huidige trends rondom certificering, beleid en initiatieven vanuit het bedrijfsleven om duurzame productie van biomassa te bevorderen, zie het rapport '[Inventarisatie trends duurzaamheid](#)' van (Jinke van Dam Consultancy, 2015) en de voorstudie over '[Honoreren kwaliteit biomassa](#)' van (CE Delft, 2015).

Dit advies van de Commissie Corbey zet eerst uiteen in hoofdstuk 2 wat de huidige trends rondom duurzaamheidscriteria, kwaliteitsmechanismen en certificering in de praktijk zijn. Na een aantal conclusies schetst dit advies vervolgens in hoofdstuk 3 de noodzaak voor een nieuwe benadering, en welke elementen hiervoor nodig zijn. Hierbij wordt ook besproken wie wat kan doen. Als laatste gaat dit hoofdstuk in op een aantal strategische overwegingen. Hoofdstuk 4 concludeert en sluit af met aanbevelingen aan de Nederlandse regering.

2. Huidige trends rondom duurzaamheidscriteria

Duurzaamheidscriteria zijn meestal van toepassing op de *primaire productie* van biomassa. Voorbeelden hiervan zijn criteria gericht op bescherming van bodem, water, of op biodiversiteit⁴. Voorbeelden van duurzaamheidscriteria die van toepassing zijn op de *verwerking en het gebruik* van biomassa in de keten zijn het reduceren van afval of het realiseren van een bepaalde emissiereductie door de keten heen.

In een proces van continue verduurzaming, optimaliseren bedrijven hun processen en management naar steeds duurzamere productiemethoden. *Best practices* zijn hiervoor van belang. Certificeringssystemen bieden een (minimale) garantie dat bedrijven hun processen en management zodanig inrichten dat een bepaalde kwaliteit is geborgd rondom de duurzaamheid van een product, en worden hiervoor al veelvuldig gebruikt in de private sector. Certificering is in het kader van het biobrandstoffenbeleid ook onderdeel van wetgeving.

Certificeringssystemen kunnen de duurzame productie en de oorsprong van de biomassa garanderen. De claim op het eindproduct garandeert dit dan⁵.

Certificeringssystemen kunnen ook (aanvullend) duurzaamheidscriteria omvatten die toepasbaar zijn op zowel de keten als op het eindproduct. Zo vereist de certificering van vloeibare biobrandstoffen onder de RED, naast de duurzame productie en garantie van oorsprong van de biomassa, ook een CO₂-reductie over de gehele waardeketen.

Er bestaan naast certificering ook andere mechanismen om te garanderen dat producenten en producten voldoen aan bepaalde duurzaamheidseisen. Dit kan bijvoorbeeld ook door specifieke eisen in wetgeving vast te leggen (bijvoorbeeld de Wet Bodembescherming) en hierop te handhaven.

4 Voor reststromen gelden in het algemeen minder criteria, omdat daarvoor de duurzaamheidsrisico's beperkt zijn.

5 Een voorbeeld hiervan is een FSC-gecertificeerde tafel: de tafel is gemaakt van hout uit duurzaam beheerd bos.

2.1 Het aandeel duurzaamheid

Er bestaat een groot aantal certificeringssystemen die, in meer of mindere mate, van toepassing zijn op de duurzame productie van biomassa, voor meerdere soorten eindgebruik⁶, en/of voor verschillende eindproducten en gewassen. Binnen deze veelvoud aan certificeringssystemen bestaat ook een aantal zogeheten 'paraplusystemen': overkoepelende internationale systemen (zoals PEFC of IFOAM⁷) die nationale standaarden erkennen als deze aan een minimumnorm voldoen.

De marktdekking van vrijwillige certificeringssystemen om duurzame productie te garanderen verschilt per gewas en per sector. Zo ligt de mondiale marktdekking voor duurzame productie⁸ van koffie, in relatie tot de totale productie, rond de 40% (IISD, 2012). Voor soja was dit in 2012 slechts 2%. Voor palmolie was het aandeel duurzaam binnen de mondiale productie in 2014 rond de 20% (15% in 2012). De groei per gewas en per sector wordt onder andere bepaald door het totale gewasareaal, de complexiteit van de keten⁹ en het type eindproduct¹⁰.

Het rapport van IISD laat een continue groei in duurzame productie zien (IISD, 2012). Tegelijkertijd is bij lange na nog niet alle productie van biomassa aantoonbaar duurzaam geproduceerd middels certificering, waarbij overigens niet-gecertificeerde biomassa niet per se onduurzaam is.

2.2 Wettelijke duurzaamheidscriteria voor biomassa

Voor vloeibare biobrandstoffen die meetellen voor de doelstelling van 10% hernieuwbare energie in vervoer in 2020, geldt binnen Europa de wettelijke verplichting om aan de duurzaamheidscriteria te voldoen die in de RED zijn opgenomen. Eindgebruikers moeten aantonen dat aan deze verplichting is voldaan door middel van een door de Europese Commissie goedgekeurd vrijwillig certificeringssysteem, of door te voldoen aan een nationaal erkende standaard.

Er bestaan geen wettelijke duurzaamheidscriteria op Europees niveau voor andere toepassingen van biomassa, zoals bioenergie, voedsel, veevoeder, of biobased materialen. Er is wel een niet-bindend advies vanuit de Commissie over welke duurzaamheidscriteria wenselijk zouden zijn voor vaste biomassa voor energiedoeleinden. Daarnaast geeft de Commissie in verschillende Mededelingen het belang van duurzaamheidscriteria aan voor de voedselsector, de bosbouwsector en voor de biobased economie. (zie rapport 'Inventarisatie trends duurzaamheid').

6 Ter indicatie: De ITC Standards Map (www.standardsmap.org) laat in totaal 48 systemen zien die toepasbaar zijn voor soja; 42 systemen zijn in totaal toepasbaar voor palmolie. De GLOBALGAP-certificering bestaat uit 16 verschillende standaarden voor gewassen, veeteelt en aquacultuur. PEFC (houtsector) internationaal heeft inmiddels 36 nationale systemen erkend. De Europese Commissie heeft inmiddels 19 systemen erkend om de duurzaamheid van vloeibare biobrandstoffen aan te tonen.

7 IFOAM: International Federation of Organic Agriculture Movements

8 Duurzaam geproduceerd wil in het rapport van (IISD, 2012) zeggen dat een duurzaamheids-certificering systeem is ingezet, waarbij geen direct onderscheid wordt gemaakt in welk systeem is gebruikt.

9 De complexiteit van de keten: heeft de sector met één volumestroom te maken of met meerdere kleine stromen die op een bepaald moment in de keten samenkomen?

10 Het type eindproduct: is een eindproduct geconsumeerd in de winkel (chocola, koffie) of is het een tussenproduct (soja voor diervoeder, biochemicals)?

Het ontbreken van wettelijke duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa voor energiedoelinden op Europees niveau heeft geleid tot de ontwikkeling van nationale wetgeving in een aantal lidstaten (o.a. in Nederland, Engeland en België). De duurzaamheidscriteria in Engeland en Nederland rondom duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa gaan verder dan de Europese aanbevelingen, maar tonen ook onderlinge verschillen. Vanuit onder andere de Nederlandse overheid zijn daarnaast ook inkoopcriteria voor duurzaam tropisch hout geformuleerd¹¹.

Hoewel wettelijke duurzaamheidscriteria voor de voedselsector, de bosbouwsector en voor de biobased economie ontbreken, bestaat er wel degelijk (aanvullende) Europese en nationale wetgeving om duurzame productie van biomassa, of aspecten daarvan, binnen Europa en haar lidstaten te garanderen.

Voorbeelden hiervan zijn de Europese Houtverordening (EUTR) of het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (CAP). Boeren die subsidie ontvangen vanuit de CAP zijn verplicht om om aan bepaalde normen te voldoen om behoud van bodem, water en biodiversiteit te garanderen. De EUTR stelt dat iedere marktdeelnemer die voor het eerst hout of houtproducten op de Europese markt brengt, vanuit de EU of erbuiten, garanties moet geven over de legale herkomst ervan door een stelsel van zorgvuldigheidseisen.

FLEGT¹² biedt op Europees niveau een kader voor het realiseren van handelsovereenkomsten rond legaal tropisch hout. FLEGT legt het accent op handhaving van nationale en internationale wetgeving, maar omvat ook sociale en milieuregelgeving, en biedt zodoende een opmaat naar duurzaamheid.

Er bestaan op Europees niveau ook verschillende beleidskaders en Richtlijnen die tot doel hebben om optimaal gebruik van grondstoffen in de keten te realiseren, zoals de Europese Afvalrichtlijn¹³ of de Ecodesign Richtlijn¹⁴. Mondiaal maakt Europa zich onder andere sterk voor de internationale erkenning van het efficiënte gebruik van grondstoffen en voor een doelstelling op het tegengaan van ontbossing. Een recente en belangrijke doorbraak was de door Nederland georganiseerde internationale conferentie rondom mondiale commodity ketens. Daar werd afgesproken om een Europese agenda voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen uit te werken¹⁵. Tijdens deze conferentie committeerden acht Europese landen zich om

11 De inkoopcriteria voor duurzaam hout - de zogenaamde *Dutch Procurement Criteria for Timber* (TPAS) - toetst certificatiesystemen voor duurzaam bosbeheer en de bijbehorende handelsketen aan een minimum set eisen.

12 FLEGT staat voor *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*. De actieve inbreng van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties is een bijzonder kenmerk van FLEGT.

13 De Europese Afvalrichtlijn bevordert het terugbrengen van afval, het bevorderen van hergebruik en recycling.

14 De Ecodesign Richtlijn heeft tot doel heeft om efficiënt gebruik van materialen van producten te verhogen.

15 De conferentie "*EU and Global Value Chains*" die 7 december 2015 plaatsvond, zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/12/08/eu-volgt-nederlandse-aanpak-duurzame-handel>

zich in te zetten voor 100% duurzame palmolie in 2020¹⁶. Een belangrijke doorbraak was ook de toezegging van de Europese Commissie bij monde van EC-commissaris voor handel Cecilia Malmström om een Europees Actieplan op te stellen, inclusief de daarbij behorende wetgeving, om ontbossing tegen te gaan¹⁷.

Uiteraard hebben hebben biomassa producerende landen buiten Europa ook normen, beleid en wetgeving rondom duurzaam bosbeheer, landbouw, water, bodem, etc. De naleving en controle hierop verschilt per land, en is in sommige landen gegarandeerd maar zeker niet in alle landen.

2.3 Inhoud duurzaamheidscriteria certificeringssystemen

Certificeringssystemen bestaan uit een aantal kernelementen (zie bijlage A)¹⁸, welke samen bepalen of een systeem van voldoende betrouwbare kwaliteit is:

- Principes, criteria en indicatoren voor duurzame productie van biomassa: vaak bestaande uit milieuhygiënische, sociale, economische en technische aspecten.
- Een systeem om de biomassa van de bron tot de eindgebruiker – de *Chain of Custody* (CoC) – te traceren, eventueel aangevuld met eisen aan de bedrijfsvoering (zoals voldoen aan ILO verdragen of optimalisatie) van de schakels in de keten.
- Eisen rondom certificatie en beheer van het schema: de spelregels voor het certificeren (o.a. het afnemen van onafhankelijke, *'third party'* audits van biomassaproductie en van biomassaketens), als ook inspraakprocedures of een evenwichtige samenstelling van bestuur.
- Regels met betrekking tot claims die ten aanzien van gecertificeerde producten of bedrijven gemaakt mogen worden.

Er is in de afgelopen jaren een aantal *benchmarks* uitgevoerd waarbij gekeken is naar verschillen in kwaliteit en inhoudelijke dekking tussen certificeringssystemen. Een aantal van deze benchmarks was specifiek gericht op de vanwege de RED erkende certificeringssystemen; anderen omvatten een bredere scope. Zie ook het rapport 'Inventarisatie trends duurzaamheid' door Jinke van Dam Consultancy (2015)

Welke principes en criteria worden gedekt voor duurzame biomassa productie?

Certificeringssystemen laten een variatie zien in de principes en criteria die zijn opgenomen in hun standaard. Dit geldt met name voor relatief nieuwe criteria (zoals broeikasgasemissiereductie), maar ook voor sociale principes, of principes rondom water, klimaat of bodem. Deze laatste ontbreken veelal bij systemen die specifiek ontwikkeld zijn voor de RED.

Ook wanneer een principe onderdeel is van een certificeringssysteem, blijkt er soms een grote variatie te zitten in de vertaalslag hiervan naar de onderliggende eisen die voor dit principe worden gevraagd. Dit kan verklaard worden door een verschil in

¹⁶ Onder andere Denemarken, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland schaalden zich met een politieke verklaring achter dit initiatief en zullen zich op Europees niveau voor duurzame palmolie inzetten. Deze vijf landen spraken ook af zich in de EU sterk te maken tegen ontbossing, een van de problemen gelieerd aan palmolieproductie.

¹⁷ Zie ook: <http://www.euractiv.com/sections/development-policy/eu-aims-crack-down-unsustainable-palm-oil-and-illegal-logging-320266>

¹⁸ Gebaseerd op: RVO (2013), Handboek Duurzaamheidscertificatie van Biogas, Versie van November 2013.

kwaliteit tussen systemen, maar ook door een verschil in de scope. Zo kan het bijvoorbeeld voor sommige regio's of producten minder relevant zijn om strikte criteria op te stellen rondom water of inheemse volkeren, omdat dit thema niet aan de orde is, en/of er een laag risico is.

Organisaties als ISO en CEN geven in hun normen aan welke principes en criteria nodig zijn om duurzame biomassaproductie te garanderen. Richtlijnen van ISEAL Alliance¹⁹ geven aan waaraan een goed criterium of een standaard zou moeten voldoen. Beiden zijn ontwikkeld met input van een groot aantal organisaties en bieden een referentiekader voor de ontwikkeling van certificeringssystemen.

Welke principes en criteria worden gedekt in de waardeketen?

Alle certificeringssystemen hebben eisen rondom traceerbaarheid (zie bijlage A) opgenomen in hun CoC standaard. Er worden in toenemende mate duurzaamheidsprincipes opgenomen in de CoC standaard die gelden voor de schakels in de keten. Voorbeelden hiervan zijn het vereisen van legaliteit of voldoen aan ILO Verdragen. Een aantal certificeringssystemen heeft criteria opgenomen in zijn standaard om optimaal gebruik en verwerking van biomassa in de keten te bevorderen (cascadering).

Er zijn enkele certificeringssystemen die kunnen worden ingezet om duurzame biobased materialen te certificeren. Tussen deze systemen zijn er verschillen in de eisen rondom de minimumwaarde van de *biobased content*²⁰ van een product en het koppelen van de claim 'biobased' aan duurzaamheidscriteria.

Er ontbreekt op dit moment een helder en breed gedeeld beeld over wat duurzaamheid en optimalisatie in de keten is, hoe dit gekoppeld kan worden aan biobased materialen, en welke minimeisen hiervoor nodig zijn.

Wat zijn de verschillen in eisen rondom certificering en de organisatie van het schema?

De RED stelt weinig eisen rondom de procedure en minimeisen voor certificering (o.a. het afnemen van een audit) van duurzame biobrandstoffen. Er zijn geen eisen rondom het 'assurance' systeem, (IAF) accreditatie of onafhankelijke 'third party' audits. Daarnaast ontbreken eisen rondom het beheer van het systeem, zoals inspraak van stakeholders.

19 Voorbeelden zijn de ISEAL Impacts Code of Good Practice of de ISEAL Credibility principles

20 Bij stoffen en materialen die ontstaan door een of meer chemische reacties kan de biobased content lager zijn dan 100% als een van de reagerende componenten geen biobased herkomst heeft. Vergelijken van producten op basis van *biobased content* heeft alleen zin indien de functionaliteit van de te vergelijken stoffen gelijk is. De US Biopreferred label geeft de minimumwaarde per productcategorie; wanneer een waarde ontbreekt per categorie, is de minimumwaarde 25%; RSB heeft 25% als minimumwaarde; NTA8080 en ISCC Plus hebben geen minimumwaarde.

Resultaten van benchmark studies concluderen dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen certificeringssystemen in hun eisen rondom certificatie en beheer van het schema. Deze studies concluderen dat multi-stakeholder systemen in het algemeen een hogere mate van betrouwbaarheid bieden dan systemen van bedrijven en/of systemen die enkel gericht zijn op de uitvoering van de RED²¹.

Het ontbreken van duidelijke eisen in de RED rondom het beheer van systemen biedt ruimte voor verschillen tussen certificeringssystemen. Dit wordt door veel partijen als een tekortkoming ervaren en het belemmert het realiseren van een gelijk speelveld. Tegelijkertijd heeft een aantal brancheorganisaties een minimumstandaard opgesteld voor hun sector, waarbij uitgegaan wordt van een continue verbetering vanuit dit minimum. Deze sectorstandaarden staan bijvoorbeeld (een combinatie van) zelfbeoordeling, tweede en derde partij audits toe. De RED staat alleen derde partij audits toe; een minimum sectorstandaard heeft in dit geval een lagere eis dan de RED.

Verschillende internationale initiatieven (o.a. vanuit *ISEAL of het United Nations Forum on Sustainability Standards, UNFSS*) hebben tot doel om harmonisatie tussen certificeringssystemen en/of de kwaliteit ervan te bevorderen²². Er zijn duidelijke referentiekaders rondom certificering en standaardontwikkeling vanuit de ISO-normen en *ISEAL Alliance*.

2.4 Toezicht mechanismen op kwaliteit waarborging certificeringssystemen

Er zijn vanuit de private sector en certificeringssystemen een aantal instanties en mechanismen opgericht die tot doel hebben de kwaliteit van certificeringssystemen en hun standaarden te bevorderen. Daarbij gaat het om meerdere aspecten van certificering, zoals criteria-ontwikkeling, standaardrevisie of onafhankelijkheid. Deze zijn (zie ook bijlage B en C):

- Accreditatieinstellingen en de overkoepelende organisaties IAF²³;
- Internationaal geaccepteerde normen vanuit de ISO of CEN²⁴;
- Richtlijnen rondom assurance voor certificeringstandaarden vanuit *ISEAL Alliance*.

Certificeringssystemen kunnen vanuit privaat toezicht van meerdere van deze mechanismen gebruik maken om de kwaliteit van hun systeem te borgen. Dit is echter geen verplichting. De RED heeft geen wettelijk kader om direct toezicht te houden op de kwaliteitswaarborging van certificeringssystemen na hun goedkeuring. Een procedure om certificeringstandaarden proactief te monitoren en evalueren ontbreekt. Daarnaast zijn eisen rondom certificatie in de RED beperkt (zie 2.4). Vanwege het ontbreken van direct Europees toezicht op RED erkende

21 Deze studies hebben zich vooral gericht op *multi-stakeholder* systemen die ook ingezet kunnen worden binnen de RED, als de RSPO, RTRS, RSB en Bonsucro. Er zijn uiteraard meer *multi-stakeholder* certificeringssystemen dan deze alleen.

22 Gecombineerde inspanningen vanuit ISEAL, ITC en GIZ hebben bijvoorbeeld geleid tot een uitgebreide database over certificeringssystemen (De Standard Map) en het opzetten van een vergelijkingstool, geheten: *Sustainability Standard Comparison Tool*

23 IAF staat voor *International Accreditation Forum*

24 Voorbeelden: ISO 17021 specificeert eisen voor certificatie-instellingen. Een eis onder ISO 14001 is dat het gecertificeerde bedrijf kan aantonen dat het is verbeterd ten opzichte van het voorgaand afgegeven certificaat. Biomassa specifieke ISO-standaarden zijn bijvoorbeeld de ISO 13065:2015, *Sustainability criteria for bioenergy*.

certificeringssystemen, moeten nationale toezichthouders, zoals de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), daarom vertrouwen op het zelfregulerend mechanisme van certificeringssystemen. Beleid leunt hierbij dus op privaat toezicht.

Wanneer certificeringssystemen voor beleidsdoeleinden ingezet worden, wat in toenemende mate het geval is, is een minimale garantie noodzakelijk om de kwaliteit te borgen. Het invoeren van (additionele) kwaliteitsborging door de publieke sector brengt echter ook bestuurlijke kosten met zich mee. Het is voor de publieke sector daarom effectief om gebruik te maken van al bestaande private mechanismen. De vraag is welke (aanvullende) eisen vanuit beleid noodzakelijk zijn om een minimumniveau van kwaliteit te borgen voor alle certificeringssystemen die de claim van duurzaamheid voeren in Europa.

2.5 Certificering in de praktijk: risicomanagement en lasten versus baten

Kosten voor certificering bestaan uit directe kosten (o.a. voor lidmaatschap of auditen) en indirecte kosten; dit zijn feitelijk de kosten om aan de inhoudelijke eisen te voldoen. De kosten voor certificering hangen af van meerdere factoren, zoals het vertrekpunt van een producent (welke verbeteringen, en dus investeringen nodig zijn), de locatie en de grootte van zijn bedrijf²⁵. Een deel van de kosten bestaat ook uit het opzetten van een intern controlesysteem. Kosten voor certificering lijken relatief klein in vergelijking met de totale productiekosten – vooral bij grotere volumes. Echter, de initiële (investerings-)kosten kunnen substantieel zijn voor producenten.

Kosten en administratieve lasten voor certificering kunnen onnodig toenemen wanneer een producent te maken heeft met inkopers die gebruik maken van verschillende certificeringssystemen met verschillende eisen. Dit probleem speelt vooral bij producenten die te maken hebben met meerdere afzetmarkten.

De baten van certificering kunnen direct en indirect zijn. Directe baten zijn bijvoorbeeld het krijgen van een premium op het gecertificeerde materiaal, of het verkrijgen van een betere marktpositie. Indirecte baten zijn de winsteffecten die op langere termijn behaald worden door een verbetering in processen of het management. Zo kunnen minder en/of andere hulpbronnen in de landbouw niet alleen leiden tot een verbetering voor de bodem, maar ook tot minder inkoopkosten en hogere opbrengsten²⁶.

Er zijn relatief weinig studies die ingaan op de kosten en baten van certificering, en de impact van certificering (effecten, belemmeringen, mogelijkheden) in de praktijk. Dit heeft deels te maken met de grote variabiliteit hiervan tussen producenten, sectoren, landen, prijzen en kosten.

25 Het rapport *'Responsible Soy, Cost-benefit analysis of RTRS certification in Argentina and Brazil'* van KPMG (2012) laat zien dat een deel van de kosten voor certificering bestaat uit het opzetten van een intern controlesysteem. De studie laat ook zien dat de kosten voor bovenwettelijke eisen relatief klein zijn. Tegelijkertijd zijn deze eisen moeilijker te realiseren vanwege de afwezigheid van een gelijk speelveld met niet-gecertificeerde producenten in de regio, vooral wanneer er investeringskosten zijn en geen premie wordt ontvangen.

26 Het rapport *'Profitability and sustainability in palm oil production, Analysis of incremental financial costs and benefits of RSPO compliance'* van WWF (2012) benadrukt vooral de baten van certificering. Zo wordt benoemd dat meer managementaandacht voor zuinig landgebruik en het reduceren van gebruik van bijvoorbeeld energie, kunstmest en pesticiden leiden tot een hogere opbrengst per hectare.

Onderkend moet worden dat de markt producenten die investeren in duurzaamheid vaak niet beloont. De consument of afnemer is veelal nog niet bereid extra te betalen voor duurzaamheid, hetgeen betekent dat duurzame producenten de extra gemaakte kosten zelf moeten absorberen. Kostenreductie ten gevolge van een efficiencyslag door deelname aan certificering wegen, vooral op de korte termijn, vaak niet op tegen de extra kosten van verduurzaming. Gebrek aan een gelijk speelveld, in het bijzonder door het ontbreken van nationale en EU-regelgeving, ontmoedigt investeringen in verduurzaming. Marktpartijen die niet serieus investeren in verduurzaming genieten doorgaans kostenvoordelen en daarmee concurrentievoordeel ten opzichte van partijen die dit wel doen. Dit probleem speelt vooral MKB-spelers parten.

Een dilemma binnen certificering betreft de economische kant: certificering moet betrouwbaar zijn, maar ook werkbaar en haalbaar voor ondernemers (qua lasten, flexibiliteit in afzetmarkten, handelsperspectieven, hoogte van eisen) en geen onnodig hoge drempel vormen om te verduurzamen. Dit vraagt om harmonisering tussen certificeringssystemen, en om een balans tussen eisen aan de producent (ook administratief) en de aanwezige risico's in een regio. Het aanmoedigen van investeringen vraagt ook om marktontwikkeling, een gelijk speelveld en het beter zichtbaar maken van de (indirecte) voordelen van certificering.

2.6 Overige trends in publieke en private sector om te verduurzamen

De private sector onderkent het belang en de urgentie van verduurzaming: dit blijkt uit de vele initiatieven die er zijn. Zo committeren brancheorganisaties, sectoren en internationale netwerken zich in toenemende mate aan verantwoord inkopen. Certificering is een van de middelen om dit te bevorderen. Ambities vanuit het *Consumer Goods Forum* (CGF) of vanuit nationale soja- en palmolie Platforms (de laatste vaak in samenwerking met overheden) laten zien dat de markt in potentie een aanzienlijke vraag naar duurzame producten kan creëren, en hiermee een transitie in de markt op gang kan brengen.

Netwerken als CGF en *Tropical Forest Alliance* (TFA) 2020 geven binnen hun mondiale netwerken prioriteit aan het terugbrengen van ontbossing (*net zero deforestation*) en het terugbrengen van afval. Zo is er vanuit CGF de ambitie om voedselverspilling te halveren in 2025.

Verschillende private netwerken hebben het initiatief genomen om een categorisering aan te brengen in het kwaliteitsniveau tussen vrijwillige certificeringssystemen. Zo geven het CGF en het *Soft Commodities Compact*²⁷ een voorkeur aan de systemen als RTRS (soja), RSPO (palmolie) en FSC/PEFC (houtachtige producten).

27 Een initiatief binnen de financiële sector, geleid door banken (zie ook inventarisatie).

2.7 Samenvatting en conclusies duurzaamheidscriteria

Er is binnen de private sector, met haar uitgebreide ervaring en expertise, een momentum aanwezig om een groeipad naar continue verduurzaming verder op gang te brengen en de ambities te vergroten. Een belangrijk knelpunt is echter dat bovengenoemde private initiatieven vaak nog onvoldoende weerklank en inbedding vinden op de markt en binnen het handelsbeleid, de wet- en regelgeving en het toezicht door overheden. Mede hierdoor is in de praktijk een implementatiekloof ontstaan tussen de beleidsambities en de praktijk. Een voorbeeld hiervan is het onvoldoende aansluiten van eisen en processen van vrijwillige certificeringssystemen met overheidsbeleid²⁸.

Dit leidt tot de volgende observaties:

- Duurzaamheidssystemen zijn vaak voortgekomen uit privaat initiatief. Ze zijn nuttig en er valt veel te leren van de ervaringen uit de praktijk.
- Duurzaamheid is vaak een 'extra' opgave, die bewezen moet worden met behulp van certificaten. Duurzaamheid maakt geen deel uit van standaarden en specificaties die gebruikelijk zijn in het internationale handelsverkeer. Duurzame biomassa is qua functionaliteit en samenstelling meestal niet te onderscheiden van niet-duurzaam geproduceerde biomassa, wat controle binnen de keten lastig maakt. Het zou daarom beter zijn wanneer duurzaamheidseisen onderdeel zijn van reguliere productie, standaardisatie en toezicht.
- Er zijn verschillen tussen vrijwillige certificeringssystemen, alleen al omdat de doelgroep (bedrijf, multi-stakeholder, branchevereniging), de landen en de sector variëren.
- In duurzaamheidssystemen ontbreekt nog vaak het criterium op broeikasgasemissiereductie, behalve in systemen die door de RED zijn erkend. Binnen systemen die specifiek voor de RED zijn opgericht ontbreken vaak juist de sociale aspecten, bodem en water. Ook ILUC is nog onvoldoende meegenomen.
- Eisen op optimaal eindgebruik van biomassa en op de efficiëntie van het landgebruik ontbreken bijna altijd.
- De kwaliteit van het borgen van duurzaamheid binnen de systemen is wisselend. De overheid heeft binnen de RED onvoldoende instrumenten om toezicht te houden.
- Voor ondernemers blijft de onzekerheid voortbestaan, er ontbreekt consensus over een gemeenschappelijk duurzaamheidskader.
- De markt voor duurzame producten is – mede vanwege de onzekerheid over het kader – vooralsnog beperkt, waardoor duurzame productie bedrijfseconomisch vaak niet of moeilijk haalbaar is. Dat geldt niet voor biobrandstoffen omdat duurzaamheid daar een wettelijk vastgelegde eis is.
- Vooralsnog gaat een bredere toepassing van duurzaamheidssystemen (verbreding) vaak ten koste van een continue verbetering (verdieping) in de tijd. Beiden zijn nodig.

De conclusie is dat een nieuwe benadering nodig is om bij te dragen aan een verbetering van de markt voor duurzame producten, een verbetering van de duurzaamheidseisen, het verankeren van een duurzame productiewijze in reguliere praktijken en het waarborgen van de geloofwaardigheid van duurzaamheidseisen.

²⁸ Een voorbeeld hiervan is onduidelijke regulering rondom landgebruiksplanning en de impasse rond de aanpak van de jaarlijks oplaaierende bosbranden in in Zuidoost Azië. Het monitoren van naleving van de 'zero burning' eis die geldt voor palmolie plantagebedrijven wordt ernstig belemmerd doordat sommige autoriteiten het publiek maken van de kaarten van plantages verbieden.

3. Naar een nieuwe benadering

De praktijk laat zien dat de huidige aanpak onvoldoende toereikend is om te bevorderen dat in de nabije toekomst een groeiende hoeveelheid biomassa op een optimale en duurzame manier geproduceerd, verwerkt en ingezet wordt, ongeacht de toepassing. Houvast ontbreekt voor ondernemers, voor beleid en voor de samenleving. Een duidelijk kader, waarbinnen de markt kan opereren, ontbreekt in het maatschappelijk en politiek debat over de inzet van biomassa.

Er is tegelijkertijd een urgentie om te verduurzamen, de markt voor duurzame producten te vergroten en om een aantal huidige knelpunten om te buigen naar nieuwe uitgangspunten.

Een helder kader van duurzaamheid is noodzakelijk om een breed draagvlak te creëren en om verdere stappen te zetten die de productie van biomassa verduurzamen. Dit betekent duidelijke en werkbare minimumeisen rondom duurzaamheidscriteria, certificering en het beheer van het certificeringssysteem. Daarnaast moet gezocht worden naar methoden om duurzaamheid onderdeel te maken van reguliere productieprocessen.

Uitgangspunten moeten zijn (a) geloofwaardigheid en transparantie, (b) adequaat ambitieniveau, (c) gemeenschappelijke principes, maar regionale invulling, (d) vereenvoudiging door oprichting van Duurzame Biomassaregio's, (e) duurzame productieketens ofwel inbedding in reguliere land- en bosbouw (f) integreren van mechanismes voor continue verbetering, en (g) integreren van optimaal gebruik. Op deze punten wordt hieronder ingegaan.

3.1 Elementen van een nieuwe benadering

a. Geloofwaardigheid en transparantie

De kwaliteit en geloofwaardigheid van certificering wordt niet alleen bepaald door de duurzaamheidseisen op papier. Minstens zo belangrijk is de controle erop in het veld bij de producent; er moet een gedegen, onafhankelijke check zijn of de producent zich inderdaad aan de duurzaamheidseisen houdt. Dit betekent dat het beheer van het systeem van dusdanige kwaliteit moet zijn dat onafhankelijkheid, kwaliteit en continue verbetering van het systeem gegarandeerd is.

Dit vraagt om het opnemen van minimumeisen op certificering in een duurzaamheidskader, zoals IAF-accreditatie voor het certificering systeem, en daaropvolgend de erkende certificeringsinstellingen, het toepassen van ISO/CEN - normen, multi-stakeholder betrokkenheid, transparantie, het bestaan van een klachtenprocedure en een periodieke revisie van de standaard. Er zou op Europees niveau een Autoriteit voor Duurzame Biomassa aangewezen moeten worden die als taak heeft standaarden te beoordelen en kwaliteit te bewaken en te borgen. Ook op het niveau van lidstaten kan oprichting van een Autoriteit Duurzame Biomassa nuttig zijn.

Geloofwaardigheid heeft ook betrekking op de communicatie van de claim van duurzaamheid in de markt: een consument moet ervan verzekerd zijn dat een product de duurzaamheidsclaim waar maakt. In de huidige praktijk bestaan er veel verschillende certificeringssystemen, die ieder hun eigen claims en labels hebben (o.a. 'legal', 'responsible', 'sustainable' of 'EU-RED erkend', als ook 'biobased content'). Eenduidigheid tussen deze claims ontbreekt en leidt tot een wisselende interpretatie in de markt, versterkt door de mogelijkheid tot wederzijdse acceptatie, en het ontbreken van duidelijke richtlijnen hierop²⁹. Transparantie en helderheid rondom duurzaamheidsclaims zijn echter van essentieel belang voor creëren van draagvlak in de markt en bij de consument. Dit vraagt om heldere richtlijnen vanuit de overheid, wanneer certificeringssystemen voor beleidsdoeleinden worden ingezet.

b. Adequaat ambitieniveau

De Europese duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen zijn niet compleet en vraagstukken zoals bodemvruchtbaarheid, water en sociale criteria zijn niet opgenomen in de criteria. Eerdere adviezen van de Commissie Corbey hebben het belang aangegeven om de huidige set van minimale duurzaamheidscriteria te verbeteren en aan te scherpen met duurzaamheidscriteria voor bodem, water, biodiversiteit, CO₂-eisen, sociale aspecten en ILUC.

Van dit lijstje is ILUC het meest ingewikkeld omdat de indirecte effecten niet op het niveau van de individuele producent zijn vast te stellen. Toch zijn er inmiddels aanvaarde methoden³⁰ om het ILUC-risico te minimaliseren. De kern is dat optimaal gebruik gemaakt moet worden van reststromen, en dat een efficiëntieverbetering van land- en bosbouw het risico op ILUC vermindert. Dit kan in principe vertaald worden in eisen voor certificering.

Onderliggende criteria op principes als bodem of water kunnen op verschillende manieren ingevuld zijn, variërend van onvoldoende tot zeer ambitieus. Het uitgangspunt van een adequaat ambitieniveau is dat de minimumeisen zodanig zijn opgesteld dat de risico's voldoende beheerst worden. *Due Diligence* en andere mechanismen van continue verbetering beheersen de risico's en belonen het 'betere doen'.

c. Gemeenschappelijk principes, maar regionale invulling

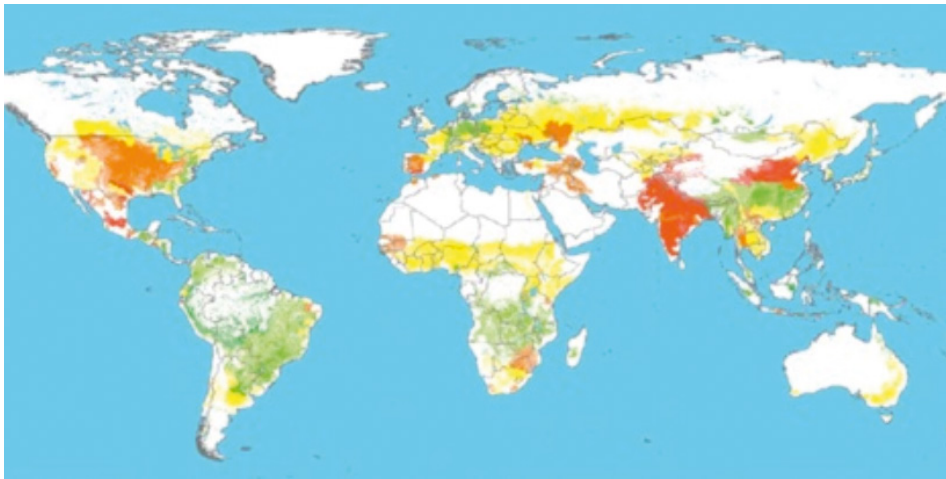
Er is op dit moment een veelvoud aan vrijwillige certificeringssystemen met verschillende scopes, eisen en claims. Dit leidt tot verwarring in de markt, leakage effecten tussen sectoren, een ongelijk speelveld en tot onnodige administratieve lasten voor producenten. Een sluitend geharmoniseerd systeem van duurzaamheid is daarom noodzakelijk voor alle productie van biomassa, ongeacht het eindgebruik.

29 Een recentelijk onderzoek van de Autoriteit, Consument en Markt (ACM) constateert dat de aanhoudende wildgroei het belangrijkste probleem met keurmerken is. Hierdoor kunnen consumenten geen onderscheid meer maken tussen goede en slechte keurmerken en krijgen keurmerken een slecht imago, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15163/ACM-over-keurmerken/>

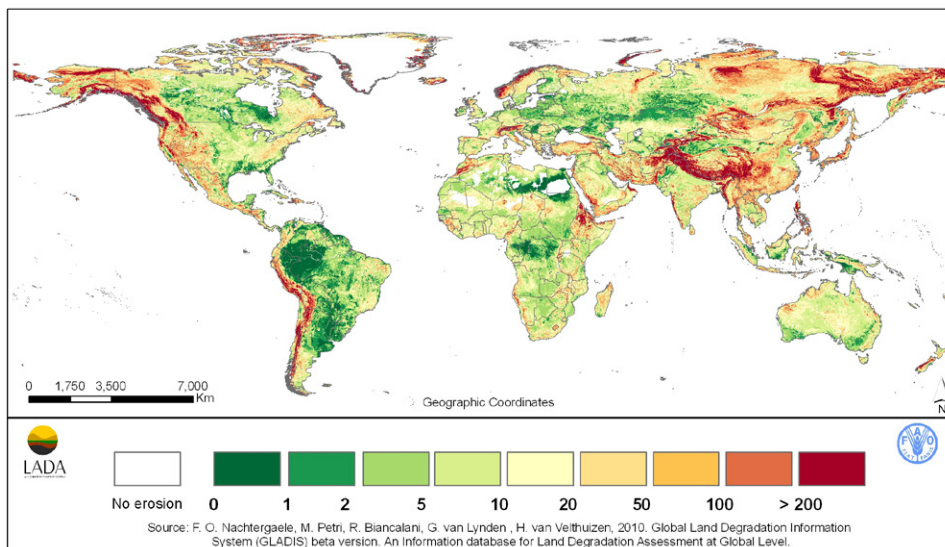
30 Zo is er de "Low Indirect Impact Biofuel" (LIIB) methode. RSB heeft LIIB als onderdeel van haar certificering systeem opgenomen.

Dit betekent de ontwikkeling van een meta-standaard (kader) met een minimum set van algemene, gemeenschappelijke principes. Harmonisatie tussen certificeringssystemen kan vervolgens plaatsvinden aan de hand van dit gemeenschappelijke kader. Het belang om duurzaamheidscriteria rondom bodem, water en sociale aspecten mee te nemen in een minimumkader is onder punt b benoemd. Tegelijk kunnen de urgentie en de risico's rondom deze criteria per sector en per regio verschillen³¹ (zie figuren 1 en 2). Zo is water (tekort) een groter risico voor sojaproductie in Noord Argentinië dan in bepaalde delen van Brazilië. Het is daarom van belang dat een gemeenschappelijke meta-standaard de mogelijkheid biedt voor regionale invulling van duurzaamheidscriteria als bodem, water of sociale aspecten.

Figuur 1: Fysiek water risico verdeeld over landbouwareaal in de wereld (WWF, 2015): rood is hoog risico, groen is laag risico.



Figuur 2: Voorspelde bodem verlies in ton/ha/jaar gebaseerd op de USLE-vergelijking (FAO, 2015):



31 Grofweg vallen de risico's voor een regio in te schatten aan de hand van drie verschillende aspecten: (a) Wat zijn de fysieke eigenschappen (bodemkwaliteit, biodiversiteit, etc.) van het land? (b) Welk productiesysteem (intensief, extensief, arbeidsomstandigheden) en gewas (geschiktheid gewas voor het land) wordt toegepast op dit stuk land? En (c) In hoeverre is er werkend beleid en regelgeving om ervoor te zorgen dat eventuele risico's beheerd worden, met garantie van goede sociale en ecologische omstandigheden?

d. Vereenvoudiging door oprichting en erkenning van Duurzame Biomassaregio's.

Certificeringssystemen zijn systemen die 'van buitenaf' gestimuleerd of opgelegd worden. Daar is niets mis mee, maar het is veel beter wanneer duurzaamheidsprincipes worden verankerd in eigen wetgeving of beleid en kunnen rekenen op een breed draagvlak. Dat geldt voor duurzaamheidsprincipes die mondiaal hetzelfde toegepast kunnen worden (CO₂-reductie, commitment om efficiëntie van land- en bosbouw te verhogen), maar eens te meer voor duurzaamheidscriteria die een sterke regionale variatie vertonen (zie punt c). Een lokale of regionale overheid heeft de mogelijkheid om deze regionalisering in te kaderen in een norm of standaard en beleid hierop te voeren, dan wel regelgeving in te voeren. Potentieel biedt een regionaal wettelijk- of beleidskader een betere garantie dan certificering om duurzaamheid te borgen. Een bijkomend voordeel van het inkaderen van duurzaamheidscriteria in regionaal beleid is dat de normen in principe voor alle producenten gelden (impact verhogend) en zijn gespecificeerd naar de regionale context.

Er zijn andere voordelen. Er zijn bijvoorbeeld duurzaamheidsaspecten, die eerder kenmerk van een groter geheel of landschap zijn, zoals biodiversiteit. Deze duurzaamheidsaspecten zijn moeilijker binnen een certificeringssysteem te vangen, en vragen om verankering in een regionaal beleid (bijvoorbeeld goede landgebruiksplanning). Voor bepaalde duurzaamheidscriteria, zoals het tegengaan van corruptie of kinderarbeid, is certificering alleen vaak onvoldoende toereikend.

Certificering sluit in de praktijk niet altijd aan op de regionale of nationale praktijk, en mogelijkheden. Een alternatief is het instellen van 'Duurzame Biomassaregio's', zoals voorgesteld door het Europese Bioeconomy panel³². Erkenning als Duurzame Biomassaregio kan interessant zijn voor een regio om een impuls aan de markt te geven. Voor producenten kan het de administratieve lasten verlagen. Ook een aantal certificeringssystemen zien de mogelijkheden voor een regionale benadering³³ om impact te vergroten. Tegelijk blijft individuele certificering in een regio een optie, en kunnen gecertificeerde producenten een voorbeeldfunctie hebben in een regio om te laten zien wat (aanvullend) mogelijk is. Goed werkend beleid en wetgeving zijn uiteindelijk essentieel, en voorwaarde voor erkenning als Duurzame Biomassaregio.

32 Zie ook: *Where next for the European bioeconomy?*, European Union 2014

33 Deze benadering is door RSPO en Bonsucro vertaald naar een zogeheten *jurisdictional approach*.

In de benadering van het Bioeconomy Panel hebben Duurzame Biomassaregio's³⁴ met elkaar gemeen dat:

- In beleid en regelgeving algemene duurzaamheidsprincipes zijn geïmplementeerd. Hierbij wordt tenminste aan de minimumeisen voor duurzame productie van biomassa voldaan.
- Aspecten als bodem, water en sociale principes, al gelang naar de regionale karakteristieken, regionaal zijn ingevuld.
- Er een commitment is om de efficiëntie van land- en bosbouw aantoonbaar te verhogen, en het gebruik van reststromen te bevorderen, zodat de teelt van biomassa voor gebruik in energie, materialen of in de brandstofsector geen indirecte effecten heeft elders in de wereld. ILUC wordt zo ondervangen.

De biomassa die geproduceerd wordt in een Duurzame Biomassaregio is duurzaam. Een bewijs van herkomst, afgegeven door een regionale instantie, is voldoende om deze duurzaamheid aan te tonen. Voorwaarde is een erkenning van de regio als Duurzame Biomassaregio. Die erkenning – en erop volgend de monitoring en borging van kwaliteit – zou bij voorkeur moeten komen van de EU (de Europese Commissie of bijvoorbeeld een Autoriteit Duurzame Biomassa), of beter nog een mondiale autoriteit.

Erkenning kan uiteraard alleen plaats vinden als het beleid, de regelgeving en het toezicht overtuigend gericht zijn op duurzame productie. Het gaat daarbij ook om aanwezige capaciteit om inkomende en uitkomende stromen van biomassa te monitoren. Kwaliteitssystemen in wijnproducerende regio's zijn een goed voorbeeld van de functie die een regionale overheidsinstantie kan spelen in controle en handhaving op de kwaliteit van een product³⁵. Ook in de voedselsector (met name vlees) bestaan uitgebreide *tracking and tracing* systemen die de voedselveiligheid in de regio van herkomst en in de keten borgen.

Het concept van Duurzame Biomassaregio's biedt ook handvatten om samenwerking tussen verschillende stakeholdergroepen in een regio te bevorderen, bijvoorbeeld om duurzaam beheer en gebruik van het landschap te realiseren³⁶. Hierbij kan worden aangesloten op al bestaande lokale initiatieven.

34 Een Duurzame Biomassaregio bestaat uit een politiek-administratieve eenheid (gemeente, district, provincie, deelstaat, land), waarbij overlap kan zijn met een landschappelijke eenheid.

35 In veel verschillende wijn producerende regio's kennen we een kwaliteitssysteem dat robuust is en waarbij de opbrengst per hectare, gebruik van chemicaliën, processing tot eindproduct zijn vastgelegd. Voor de wijnproducenten is het een gemeenschappelijk belang om het kwaliteitsniveau te garanderen. De regio analyseert en proeft en er liggen sancties wanneer niet aan de eisen is voldaan. In de Bordeaux heb je verschillende kwaliteitsniveaus met ieder hun eigen certificerend instituut en controles. In Italië heet het: Denominazione di origine controllata e garantita, als systeem geïntroduceerd door de Italiaanse overheid in 1963.

36 Een voorbeeld waarbij dit principe succesvol wordt toegepast is gezamenlijk waterbeheer rondom Lake Naivasha in Kenya, waarbij internationale bloementelers, lokale boeren, overheden en NGO's samen een watermanagement systeem hebben ontwikkeld om zo verdere verdroging van het gebied te voorkomen.

e. Duurzame productieketens

Duurzame productie is bij voorkeur de standaard, geen extra ding. Het marktaandeel van duurzame productie zal aanzienlijk moeten toenemen om ontbossing tegen te gaan, de uitstoot van broeikasgassen radicaal te verminderen en bodems te beschermen en behouden voor toekomstige generaties. Dat kan alleen als duurzame biomassa een 'commodity' karakter krijgt – en als duurzaamheidseisen deel uit maken van specificaties, normering en standaardisatie.

Niet alleen regio's, maar ook grote handelsketens moeten gestimuleerd worden om 'duurzaam' te gaan. Dit kan een basiseis worden bij onderhandelingen (net als kwaliteit) over contracten en bijvoorbeeld bij het verkrijgen van financiering. Een stap in de goede richting is de instelling van een erkenningssysteem: 'duurzame productieketen', waarbij de EU een rol heeft. Alle producten, reststromen, bijproducten zouden onder voorwaarden deze erkenning moeten kunnen krijgen. Dit vraagt om overeenstemming tussen landen op aangepaste normen en standaarden, zoals ook voorgesteld binnen het initiatief van de *North Sea Roundabout*³⁷; het vraagt om samenwerking binnen ketens, en aansluiting van de financiële sector.

f. Mechanismes voor continue verbetering

Duurzaamheid is per definitie niet statisch. Er komen nieuwe onderwerpen op, er zijn nieuwe vragen. Duurzaamheid is in essentie gebaseerd op een leerproces van continue verbetering. Vooralsnog gaat een bredere toepassing van duurzaamheids-systemen (verbreding) ten koste van een proces naar 'beter'. Beleid om bedrijven tot beter te stimuleren ontbreekt. Gebrek aan een gelijk speelveld op eisen rondom duurzaamheid tussen sectoren die biomassa gebruiken ontmoedigt verdere investeringen in verduurzaming.

Het is dus essentieel om het principe van continue verbetering onderdeel te maken van verduurzaming. Dit kan door stimuleringsmechanismen in te bedden in het duurzaamheidskader zelf (zie punt A), zoals het periodiek ophogen van de minimeisen gecombineerd met een verplichte periodieke revisie van certificeringssystemen. Hierbij moet het uitgangspunt zijn dat een systeem zich continu monitort, evalueert en verbetert om zijn impact te vergroten. Dit vraagt aan systemen en producenten om de laatste kennis en 'best practices' op het gebied van bijvoorbeeld bodem, water of cascadering.

Partijen die markt zien in het "betere" kunnen dat in de praktijk brengen. Als hun werkwijze succesvol is, kan die geïntegreerd worden in systemen. Zo ontstaat een 'toprunner' systeem, waarbij koplopers erop kunnen rekenen dat hun methode op termijn onderdeel wordt van de gangbare duurzaamheidseisen. Ze hebben dan een concurrentievoordeel. Zo worden koplopers gestimuleerd en continue verbetering verankerd. Ook andere mechanismen om koplopers te belonen zijn denkbaar, zowel vanuit de private sector (financiering, marktvoorkeur), als vanuit de publieke sector (subsidies, inkoop) en de samenleving (top-10 publiceren).

37 Concept om de stroom van circulaire economie goederen en diensten tussen de landen rond de Noordzee te bevorderen, dankzij het harmoniseren van normen en voorschriften, zie ook: http://www.green-alliance.org.uk/Opening_up_new_circular_economy_trade_opportunities.php

g. Integreren van optimaal gebruik

Duurzame productie van biomassa geeft een garantie over de duurzaamheid van de bron of meerdere bronnen binnen een productieketen (zie e), maar biedt daarbij nog geen garantie over de optimale verwerking en inzet ervan in de waardeketen.

Gezien de sterk toenemende vraag naar biomassa en de waaier aan eindmogelijkheden om biomassa te benutten (de één beter dan de ander), is het van belang om het concept van ketenoptimalisatie op te nemen als onderdeel van 'duurzaam' voor het maatschappelijk optimaliseren van biomassaketens. Op dit moment is het concept van ketenoptimalisatie onderbelicht in zowel beleid als certificering.

In tegenstelling tot het certificeren van duurzame biomassa, ongeacht welk eindgebruik, wordt binnen het ketendenken van voor naar achter in de waardeketen gekeken. Hierdoor komen vraagstukken over optimale inzet van hoofd- en zijstromen van geproduceerde biomassa in beeld. Het gaat hierbij ook om het optimale gebruik van de biomassa, water, mineralen of energie door de gehele keten heen. Optimalisaties kunnen van regio tot regio verschillen en ook veranderen in de tijd.

Een ketenlabel, separaat of geïntegreerd in een CoC standaard, aanvullend op het label van duurzame biomassaproductie, kan informatie geven over het niveau van ketenoptimalisatie in de keten, in aanvulling op een aantal duurzaamheidseisen (zoals voldoen aan ILO Verdragen) die gelden voor schakels in de keten. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van al bestaande ontwikkelingen in beleid en binnen certificeringssystemen³⁸.

3.2 Wie kan wat doen?

Een transitie naar verduurzaming van biomassa productie, ongeacht het eindgebruik, is een proces van continue verbetering in de tijd. Dit kan geen enkele partij alleen. De onderliggende oorzaken van bijvoorbeeld klimaatverandering of ontbossing zijn hiervoor te complex en liggen bij meerdere partijen: dit geldt ook voor de oplossing. Verduurzaming vraagt dus om samenwerking tussen en een collectieve inzet van verschillende partijen: overheden, bedrijven als ook het maatschappelijk middenveld hebben ieder hun rol te spelen.

Een stapsgewijze aanpak van alle betrokken partijen is nodig om verduurzaming te realiseren. Het uitgangspunt hierbij is dat de inzet om te verduurzamen voordelen biedt voor alle betrokkenen (zie ook tabel 1). Hierbij is het van belang om zo goed mogelijk aan te sluiten bij al bestaande initiatieven en rekening te houden met de mogelijkheden en dilemma's van alle betrokkenen.

³⁸ Zie ook: Het *cradle-to-cradle-denken* en daaraan gerelateerde en nog in ontwikkeling zijnde 'Resource Efficient Europe'-beleid, principes opgenomen in *Cradle to Cradle* certificering standaard, of rapportageverplichting cascadering bij NTA8080

Tabel 1: Voordelen om te verduurzamen vanuit het perspectief van verschillende betrokkenen

Overheid	Bedrijfsleven	Maatschappelijk middenveld
<ul style="list-style-type: none"> • Verbeterd maatschappelijk draagvlak • Sterkere waarborgen publieke goederen: klimaat, samenleving en milieu 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbeterde <i>business case</i> (of verslechtert deze in ieder geval niet) • Minder risico's tijdens het <i>sourcen</i> • Gelijk speelveld: Minder last van <i>free riding</i> en concurrentievervalsing • <i>License to operate</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Levert een bijdrage aan het behalen van maatschappelijke doelen het gebied van natuur en milieu bescherming en verbetering van sociale omstandigheden

a. Wat is er mogelijk op niveau van beleidsontwikkeling?

Op het gebied van duurzaamheidsbeleid is de Europese Unie verantwoordelijk voor beleid en wetgeving binnen Europa en kan, binnen voorwaarden, duurzaamheidseisen stellen aan geïmporteerde producten en in Europa geconsumeerde producten³⁹.

De voorwaarde is dat duurzaamheidseisen gekoppeld zijn aan bijvoorbeeld subsidies, inkoopprogramma's of verplichtingen om een toenemend aandeel duurzaam te produceren (zoals bij energie en brandstof). Het importeren van niet-duurzame biomassa of daarop gebaseerde producten kan op grond van WTO-bepalingen en de interne markt meestal niet verboden worden. Daarnaast bestaan er binnen Europa ook meerdere initiatieven en beleidskaders die verduurzaming bevorderen, hoewel niet direct gericht op biomassa of op duurzaamheid. Het is van belang hier bij nieuw beleid zo goed mogelijk op aan te sluiten.

De Europese besluitvorming is richtinggevend voor het Nederlandse beleid. Wanneer deze ontbreekt, geldt enkel het Nederlandse kader voor duurzaamheidsbeleid. Nederland kan koploper zijn en Europa als hefboom gebruiken om beleid verder uit te rollen. De eerdergenoemde door Nederland georganiseerde conferentie inzake '*EU and Global Value Chains*' (paragraaf 2.2.) laat zien hoe een voortrekkersrol zich laat verzilveren in de vorm van vergaande politieke toezeggingen door andere EU-lidstaten en de Europese Commissie.

Internationaal heeft Europa (of Nederland) de mogelijkheid om bilaterale of internationale verdragen op te stellen met één of meerdere landen buiten Europa, bijvoorbeeld op handel mede met het oog om duurzaamheid te reguleren. Bilaterale verdragen (ook als zodanig genoemd in de RED) kunnen ook een haakje zijn om het instellen en erkennen van Duurzame Biomassaregio's mogelijk te maken. Duurzame Biomassaregio's kunnen hierbij een alternatief zijn naast certificering om de duurzaamheid van biomassa-productie aan te tonen. In plaats van een CoC certificaat geldt het bewijs van herkomst, uitgegeven door een regionale instantie, als bewijs van duurzaamheid (zie ook 3.1, punt d).

39 Zoals al is gedaan voor biobrandstoffen onder de RED of voor houtproducten onder de EUTR.

Indien blijkt dat het overheidskader in (regio's van) biomassa producerende landen onvoldoende is om aan de minimum eisen voor een Duurzame Biomassaregio te voldoen, kan Europa deze landen op vrijwillige basis ondersteunen, zoals ook vanuit de EU-FLEGT Partnerovereenkomsten⁴⁰ wordt gedaan ter ondersteuning van de EUTR. Dit is echter een intensief proces van jaren. Een andere route is het stimuleren van vrijwillige certificering in deze regio's (aantonen wat mogelijk is).

De Nederlandse en Europese overheid hebben een ook faciliterende rol. Allereerst om een helder kader te definiëren rondom de duurzaamheid van biomassa en garanties te bieden voor borging van duurzaamheid. In de tweede plaats kan de overheid helpen om de markt voor duurzame producten te ontwikkelen zodat de *business case* voor duurzame productie makkelijker wordt. Zo kan de overheid *launching customer* zijn, of afspraken maken over een groeiend aandeel duurzaam in de totale consumptie of productie. Ten derde kan de overheid sectoren samenbrengen en met (en tussen) deze sectoren afspraken maken om verdere verduurzaming en ketenoptimalisatie op gang te brengen, bijvoorbeeld via een *Green Deal*. Duidelijkheid over deze afspraken is belangrijk: jaarlijks kan gekeken worden waar verbeteringen behaald zijn, wat vervolgstappen zijn en wat de consequenties zijn als afspraken niet nagekomen worden. Een bepaalde controle op de duurzaamheidsclaim kan ook een onderdeel van deze afspraken zijn.

b. Wat is er mogelijk vanuit de private sector?

Bedrijven hebben de mogelijkheid om hun ambities in verduurzaming te vertalen naar aanpassingen in de organisatie (processen, management, MVO-beleid) en naar inkoopbeleid en kunnen hiermee een verandering in de markt creëren. Bedrijven hebben de keus om hun ambities maximaal in te zetten en zich bijvoorbeeld ook te committeren aan verbeteringen op het gebied van bodem of sociale omstandigheden: aspecten van duurzaamheid die lang niet altijd niet makkelijk of eenduidig in internationale regels op te nemen zijn.

Brancheorganisaties en bedrijven hebben de mogelijkheid tot onderlinge samenwerking. Zo kunnen bedrijven met gezamenlijke inkoopregio's een geharmoniseerd inkoopbeleid bewerkstelligen waar duurzaamheid een onderdeel van is, of samenwerken om reststromen optimaal te benutten. Ook kunnen ketens gezamenlijk besluiten om voor 100% duurzaam te gaan (zie commitment van 100% palmolie in 2020 in 2.2). Tegelijk hebben bedrijven mondiaal ook te maken met een toenemende concurrentie op grondstoffen wat de transparantie en samenwerking tussen ketens bemoeilijkt.

Brancheorganisaties hebben een faciliterende en stimulerende rol binnen het bedrijfsleven. Zij kunnen enerzijds overheden aanmoedigen om tot gezamenlijke afspraken te komen. Anderzijds kunnen zij hun leden en partners actief informeren over de mogelijkheden tot verduurzaming, hen hiertoe stimuleren en de benodigde kennis beschikbaar stellen. Ook financiers en banken kunnen hier een belangrijke rol

⁴⁰ Hierbij worden in overeenkomst met partnerlanden juridische hervormingen gestimuleerd om illegale ontbossing en handel, alsmede belastingontduiking, aan te pakken, en hiermee te voldoen aan eisen van de EUTR. Dit is een proces van jaren. De Europese rekenkamer vond het programma niet voldoende effectief en wees op de resultaten van vrijwillige certificering: een privaat traject.

vervullen door eisen op verduurzaming expliciet in financieringscriteria mee te nemen. Brancheorganisaties kunnen daarnaast ook een rol spelen in het bevorderen van transparantie in de sector, om hierbij meer inzicht te bieden in effecten van eigen handelen en mogelijkheden tot verdere verduurzaming.

c. Wat is er mogelijk vanuit het maatschappelijk middenveld?

Het bedrijfsleven, maar ook de overheid is gebaat bij een zekere tegenmacht. Deze kan bestaan uit kritische journalistiek, lokale burgerinitiatieven, of bijvoorbeeld organisaties van *smallholders*, de vakbeweging en milieuorganisaties. NGO's spelen in de praktijk een actieve rol in de verduurzaming van biomassa-productie; door samen te werken met het bedrijfsleven, door monitoring en een kritische blik, door producenten te ondersteunen in het proces naar certificering, of als leden binnen certificeringssystemen. NGO's kunnen met verschillende stakeholders in dialoog gaan en zoeken naar gezamenlijke oplossingen.

Het maatschappelijk middenveld speelt een belangrijke rol in het inzichtelijk maken hoe bedrijven, sectoren en certificeringssystemen⁴¹ scoren op de ladder van duurzaamheid⁴² – ook in de praktijk – en hebben hiermee een belangrijke signaalfunctie in het veld door misstanden te benoemen (*'naming and shaming'*), als ook de best-practices (*'knowing and showing'*), en door pleiten en beïnvloeden een verandering op gang te brengen⁴³.

d. Wat is er mogelijk op niveau van inhoudelijke criteria?

Bij het introduceren van duurzaamheidscriteria voor biomassa-productie moet onderscheid gemaakt worden tussen het invoeren van criteria op vrijwillige basis, en welke binnen wetgeving verplicht gesteld kunnen worden. Duurzaamheidscriteria met een waarschijnlijke mondiale impact (in tegenstelling tot een lokale impact) en waarvan het belang en de urgentie internationaal erkend is maken de grootste kans geaccepteerd te worden binnen WTO en EU- rechtelijke kaders, en dus om in een wettelijk kader opgenomen te worden.

Duurzaamheidscriteria met een regionale variatie, en/of met minder mondiale urgentie (zie tabel 2), kunnen nog steeds als minimumparameter in een metastandaard worden opgenomen, maar dan (hoogstwaarschijnlijk) op basis van vrijwillige afspraken, of eventueel gekoppeld aan een subsidie of inkoopbeleid vanuit de overheid (zie ook 3.2, punt a).

41 NGO's hebben meerdere benchmark studies over certificeringssystemen gepubliceerd of ondersteund en spelen daarmee een belangrijke rol in het transparant maken van kwaliteitsverschillen tussen certificeringssystemen.

42 Een voorbeeld hiervan is de Palmolie Score card van het Wereld Natuur Fonds

43 Het belang van het maatschappelijk middenveld komt naar voren in het programma 'Samenspraak en Tegenspraak' van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (2016-2020): De toenemende verwevenheid van wereldvraagstukken vraagt om complementaire rollen van maatschappelijke organisaties wereldwijd, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/regelingen/2014/05/13/samenspraak-en-tegenspraak>

Internationale certificeringssystemen die opereren op mondiaal niveau geven voorbeelden hoe duurzaamheidscriteria met grote regionale variatie kunnen worden beschreven op algemeen, mondiaal niveau. Voor bodem kan dit bijvoorbeeld zijn: “geen achteruitgang van bodemkwaliteit, en waar nodig en mogelijk herstel”. Dit uitgangspunt wordt vervolgens gespecificeerd naar regionaal en/of sectorniveau.

Tabel 2 laat de mate van sector en regionale variatie zien voor duurzaamheidscriteria. Op het moment dat een verbreding van duurzaamheidscriteria naar alle sectoren die biomassa produceren gerealiseerd is, zal een criterium als ILUC minder relevant worden.

Tabel 2: Mate van sectorale en regionale variatie onder criteria, en mogelijkheden tot wettelijke verankering binnen de Nederlandse en Europese context (++) = grote mogelijkheid, - = slechte mogelijkheid)

	Wettelijk verankering	Regionale variatie nodig	Sector variatie nodig	Opmerkingen
Broeikasgasbalans	++	Nee	Ja	Onderscheid naar reductie bij productie en in keten; Reductie t.o.v. de baseline
Behoud gronden met hoge koolstof voorraden	++	Nee	Nee	Gronden regionaal te bepalen
Tegenhouden van ontbossing	++	Nee	Ja	Gebieden regionaal te bepalen; Onderscheid naar grondstoffen vanuit landbouw en vanuit bosbouw
Behoud biodiversiteit (anders dan bovenstaande)	+	Ja	Ja	Wettelijke verankering vanuit internationale verdragen als CITES, RAMSAR voor wetlands; Specifieke regio en gewas specifieke eisen en risico's rondom biodiversiteit koppelen aan nationale wetgeving;
Duurzaam landgebruik	+/-	Ja	Ja	Beleid en wetgeving op duurzaam landgebruik en ruimtelijke planning Principes rondom duurzaam bosbeheer
ILUC	-	Ja	Ja	Efficiënt landgebruik
Water	+/-	Ja	Ja	Leunend op <i>Good Agricultural Practices</i> ; Binnen Europa: CAP
Bodem	+/-	Ja	Ja	Leunend op <i>Good Agricultural Practices</i> ; Binnen Europa: CAP
Ketenoptimalisatie	-	Ja	Ja	Overkoepelend principe nog te ontwikkelen: o.a. criteria rondom efficiëntie, <i>best practices</i>
Sociale eisen ingebed in ILO Declaraties en FPIC mechanisme en VN Handvest Mensenrechten, inclusief de toegang tot voedsel.	+	Ja	Nee	Internationaal erkende principes kunnen mondiaal gevolgd worden, ongeacht de sector Gebruik makend van de ' <i>UN Guiding Principles on Business and Human Rights</i> ' ⁴⁴
Overige sociale eisen (als erkenning inheemse volkeren, land rechten)	+	Ja	Nee	Internationaal erkende principes kunnen mondiaal gevolgd worden: UNDRIP ⁴⁵

44 Zie ook: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

45 UNDRIP: *The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*

Conclusies en strategische overwegingen

Er is een duidelijke noodzaak om het huidige duurzaamheidskader te verbeteren naar een completer, betrouwbaarder, breder toepasbaar duurzaamheidskader dat kan worden toegespitst op de lokale situatie. Hoewel certificering voorlopig nog nodig blijft, moet verankering van duurzaamheid in de reguliere praktijk van ketens en/of van regionale of nationale wetgeving het uiteindelijke doel zijn. Er zijn zeker mogelijkheden om het duurzaamheidskader te verankeren in de reguliere praktijk van productieketens. Hiervoor is samenwerking nodig: tussen sectoren, tussen landen en tussen bedrijven en het maatschappelijk middenveld.

Een transitie naar een duurzame bioeconomie is niet van de een op de andere dag gerealiseerd maar vraagt om een systeem van continue verbetering waarbij partijen worden gestimuleerd, geïnspireerd en, zo nodig worden verplicht stappen te zetten. Er zijn koplopers en volgers, maar uiteindelijk moet het hele veld in beweging komen. Een strategie om deze verandering op gang te brengen vraagt om een aantal keuzes.

Eerst verbreding of eerst verdieping?

De volgende stap in de verduurzaming kan gericht zijn op verbreding (alle biomassa naar een minimumniveau van duurzaamheid tillen) of op verdieping, waarbij voorbeeldfuncties op kleinere schaal gecreëerd worden. Het is van groot belang om de zeer urgente regionale en mondiale milieuproblemen aan te pakken en de toegang tot voedsel te beschermen of te verbeteren. Eerste prioriteit is daarom het mainstream verduurzamen van de biomassa en het creëren van een sluitend systeem hiervoor om marktontwikkeling te bevorderen.

Hierbij is het van belang om voort te bouwen op bestaand overheidsbeleid (eisen gaan niet omlaag!) en mechanismen in te kaderen binnen beleid om *best practices* te bevorderen en koplopers te stimuleren.

Met welke sectoren/ grondstoffen te beginnen?

De duurzaamheidseisen moeten uiteindelijk voor alle biomassaproductie gaan gelden. Tegelijk vraagt de implementatie van overheidsbeleid wel om focus om het proces richting verduurzaming te starten.

Uitgangspunt is dat eerst de producten met de grootste impact aangepakt worden. Op grote lijnen zijn dit de bulkgoederen die in Europa geconsumeerd worden en mondiaal een grote impact hebben. Dit zijn in ieder geval gewassen als palmolie en soja en de bos- en houtsector⁴⁶. Het is van belang om op korte termijn afspraken te maken met bedrijven en sectoren die deze grondstoffen gebruiken, voortbouwend op al bestaande afspraken⁴⁷: dit vraagt om een *business to business* aanpak, maar ook

46 Voorafgaand aan het afsluiten van de I-MVO-convenanten zijn 13 sectoren met verhoogde risico's geïdentificeerd. Biomassa gerelateerde sectoren zijn chemie, energie, hout & papier, land- en tuinbouw, en voedingsmiddelen. De EU-studie op impacts ontbossing (zie voetnoot 1) laat zien dat in de periode 1990-2008 de belangrijkste gewassen die ontbossing tot gevolg hebben gehad soja (en soja cake) en palmolie zijn, gevolgd door koffie, cacao en noten. Ook de veeteelt speelt een belangrijke rol.

47 De Nederlandse overheid stimuleert 13 sectoren om afspraken te maken over een gezamenlijke aanpak van MVO-risico's in de keten (de zogeheten IMVO-convenanten). Het gaat om de volgende sectoren: bouw, chemie, detailhandel, energie, financiële sector, groothandel, hout en papier, land- en tuinbouw, metaal, elektronica, olie en gas, textiel en kleding, en voedingsmiddelen. Zie ook: <http://mvonederland.nl/dossier/overheidsbeleid-voor-mvo-0>

om betrokkenheid van de overheid. Aanwijzing van sectoren die met prioriteit verduurzaming nodig hebben, kan gebeuren in het Europees Action Plan (zie 2.1). Daarnaast is het ook van belang om aandacht te geven aan kleinere biomassa stromen: dit vraagt om een andere, meer ondersteunende aanpak waarbij initiatiefnemers gefaciliteerd kunnen worden om zelf met initiatieven te komen, om deze vervolgens te verankeren in wetgeving en beleid.

Duurzaamheid op basis van continue verbetering: een verplichting of vrijblijvend?

Vanuit Europees beleid zijn er vanwege internationaal handelsrecht een aantal beperkingen om duurzaamheidscriteria in wetgeving op te nemen (zie 3.3). Deze kunnen wel uitgebreider in wet- en regelgeving worden opgenomen wanneer deze gekoppeld zijn aan bijvoorbeeld een inkoop- of subsidieprogramma (zie 3.2, punt a). Hoewel het inkaderen van duurzaamheidscriteria in wetgeving meer tijd vraagt, is deze route minder vrijblijvend dan vrijwillige afspraken, en daarom meer gewenst.

Het is daarom prioriteit om een traject op te starten om zoveel mogelijk minimumeisen vast te leggen in wetgeving. Onderdeel hiervan is ook het vastleggen van de claim op duurzaamheid in beleid. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van ervaringen in de voedselsector⁴⁸ of met het Ecolabel⁴⁹. Mechanismen om risico's te beheersen en continue verbetering te bevorderen (*Due Diligence*) zijn hier ook onderdeel van.

Tegelijk is het gezien de urgentie van belang om op korte termijn heldere afspraken SMART⁵⁰ te maken met bedrijfssectoren die daadwerkelijk een transitie richting verduurzaming op gang brengen. Procesafspraken om continue verbetering en koplopers te belonen zijn hier onderdeel van. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van ingroeimodellen en beloningsystemen van certificeringssystemen.

Creëren van een gelijk speelveld?

De aanwezigheid van een gelijk speelveld is belangrijk voor de marktontwikkeling van duurzame productie van biomassa. Dit betekent op termijn gelijke eisen voor duurzame biomassaproductie, ongeacht het eindgebruik, voor alle productie- en gebruikssectoren in Europa.

Voor productie en consumptie van biomassa buiten Europa is het op korte tot middellange termijn echter niet te organiseren dat dezelfde duurzaamheidseisen zullen gaan gelden. Er zal dus voorlopig op mondiaal niveau een zekere competitie blijven bestaan met producenten die niet aan duurzaamheidseisen hoeven te voldoen. Dit ongelijk speelveld is voorlopig ook zichtbaar bij biomassasectoren die concurreren met de fossiele variant waarvoor geen duurzaamheidseisen gelden.

48 De Europese verordening voedings- en gezondheidsclaims stelt regels aan de toelating van voedingsclaims en gezondheidsclaims. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit houdt toezicht op deze Europese regelgeving.

49 Het EU Ecolabel is het Europese milieukeurmerk voor non-food producten en diensten, met als doel om duurzamere productie en consumptie in Europa te stimuleren. Elke lidstaat van de Europese Unie heeft een 'Competent body' die verantwoordelijk is voor de implementatie van het keurmerk in het betreffende land.

50 SMART zijn o.a. afspraken en monitoring over waar verbeteringen behaald zijn, en wat vervolgstappen zijn, maar duidelijkheid over het al dan niet nakomen van afspraken.

Dit onderstreept het vertrekpunt dat verduurzaming en certificering voordelen moet bieden aan het bedrijfsleven: wanneer de economische meerwaarde duidelijk wordt, wordt een ongelijk speelveld op duurzaamheidseisen minder relevant. Het is daarnaast van belang om in het proces van verduurzaming internationale aansluiting te zoeken, liefst op mondiaal niveau, bijvoorbeeld door samenwerking te zoeken met belangrijke consumptieregio's van biomassa (o.a. China) en daarmee de afzetmarkten te vergroten. Ook kunnen ervaringen gedeeld worden met andere (fossiele) sectoren en landen, waarbij Nederland en Europa koploper en pleitbezorger kunnen zijn.

Certificering of verankering in de reguliere praktijk?

Het uiteindelijke doel is om duurzaamheid te verankeren in normale en reguliere productiesystemen. Duurzaamheid moet op termijn deel uitmaken van beleid, wetgeving en toezicht, van private standaardisering en specificaties, en van financieringsvoorwaarden. Zo ver is het nog niet, al maken een aantal duurzaamheidseisen wel degelijk deel uit van regulier beleid. Certificering blijft voorlopig nodig.

Om duurzaamheid om te buigen van 'extra' naar regulier zijn een aantal stappen nodig. Ten eerste het zoeken naar regio's en productieketens die duurzaamheid willen integreren, en deze stimuleren. Ten tweede verdere verankering van duurzaamheid is bestaand beleid, bijvoorbeeld in CAP. In de derde plaats is verbetering van certificeringssystemen nodig. Deze blijven immers relevant voor producenten die niet in een duurzame regio gevestigd zijn, of die geen deel uit kunnen maken duurzame productieketen. Ten slotte moeten eisen uit certificeringssystemen geïntegreerd worden in sector-brede geaccepteerde standaarden.

Dit leidt tot de volgende conclusies:

- Verbreding moet prioriteit hebben boven verdieping; de verdieping vindt plaats door een proces van continue verbetering, waarbij koplopers een belangrijke rol spelen.
- Uitgangspunt is dat duurzaamheidseisen moeten gaan gelden voor alle biomassaproductie; wel is er een prioritering in de uitvoering op basis van urgentie. In de uitvoering moeten eerst de producten met de grootste impact aangepakt worden. Dit zijn op grote lijnen de bulkgoederen die in Europa geconsumeerd worden en mondiaal een grote impact hebben.
- Het doel is om duurzaamheid te verankeren in reguliere productie; certificering blijft relevant voor productieketens en regio's waar dit niet is gerealiseerd. Het duurzaamheidskader en de minimeisen moeten zoveel mogelijk in wetgeving en beleid vastgelegd worden.
- Omdat dit tijd kost, en niet voor alle eisen haalbaar is, moeten op korte termijn ook heldere afspraken gemaakt worden met het bedrijfsleven om zo belangrijke stappen vooruit te zetten. Internationale samenwerking en aansluiting is daarbij essentieel.

4. Aanbeveling: stel een realistisch en ambitieus actieplan op

Het voorafgaande leidt tot de aanbeveling om een realistisch en ambitieus actieplan op te stellen en dat voortvarend in samenwerking met het bedrijfsleven en andere stakeholders tot uitvoering te brengen. De volgende zes acties zouden in het actieplan opgenomen moeten worden:

Actie 1. Definieer binnen de EU een minimum duurzaamheidsstandaard die op alle productie van biomassa van toepassing kan zijn en zorg voor een goede borging, en bepleit dit ook binnen de EU.

a. Definieer een heldere set aan minimum duurzaamheidseisen voor duurzame biomassaproductie, ongeacht het eindgebruik.

- Leg dit, waar mogelijk en nuttig, vast in wetgeving en beleid en hanteer deze voor de sectoren die biomassa produceren. Verbeter het huidige kader van minimale duurzaamheidseisen zoals beschreven in de RED (zie tabel 3).

Tabel 3: Een kader van minimale duurzaamheidscriteria voor biomassa productie.

Duurzaamheid principe	Wettelijke afspraken	Vrijwillige/ regionale afspraken	Eis bij duurzaamheid principe
Legaliteit	Ja		• Er is voldaan aan internationaal geaccepteerde Verdragen, en aan nationale en lokale wetgeving.
Broeikasgas emissie reductie	Ja		• Er is, zowel voor de productie als voor de verwerkingsfase van biomassa, een reductie van absolute emissies in de tijd ten opzichte van een vastgesteld baseline jaar.
Koolstof voorraden	Ja		• Voor de conversie van land worden gebieden met hoge koolstofvoorraden uitgesloten (zie beschrijving in de RED); • Er vindt door conversie van land geen ontbossing plaats.
Biodiversiteit	Ja	Ja	• Er is voldaan aan internationale verdragen rondom biodiversiteit, zoals CITES, Ramsar Wetlands of CBD; • Er vindt geen conversie plaats van HCV gebieden ⁵⁰ .
Bodem	-	Ja	• Er is geen achteruitgang van bodemkwaliteit, en in het bijzonder niet voor het gehalte organische stof (regionalisering*) ^{51,52} .
Water		Ja	• Er vindt geen achteruitgang plaats in waterkwaliteit en -kwantiteit (regionalisering*) ^{51,52} .
Sociale eisen	Ja	Ja	• Er is voldaan aan internationaal erkende verdragen rondom mensenrechten. Hieronder vallen de ILO Declaraties, de <i>UN Guiding Principles for Business & Human Rights</i> en het FPIC mechanisme ⁵³ .
Duurzaam landgebruik	-	Ja	• Gebaseerd op uitgangspunten van duurzaam bosbeheer.
ILUC**	Ja	Ja	• ILUC wordt zoveel mogelijk voorkomen; • Er wordt gebruik gemaakt van <i>best practices</i> rondom efficiënt landgebruik; • Reststromen worden optimaal benut.

* Wanneer nodig kunnen principes regionaal verder worden uitgewerkt.

** Een eis op ILUC is niet meer nodig wanneer duurzaamheidscriteria voor alle biomassa gelden.

51 Op basis van bestaande afspraken en kaarten. Hieronder vallen ook nationaal erkende gebieden met hoge biodiversiteitswaarde.

52 Tenzij buiten invloed van de producent: in sommige gevallen is bijvoorbeeld bodemachteruitgang een natuurlijk proces en/of wordt veroorzaakt door factoren die buiten de invloedssfeer van een individuele

53 Zie ook uitgangspunten van GBEP: http://www.globalbioenergy.org/fileadmin/user_upload/gbep/docs/Indicators/The_GBEP_Sustainability_Indicators_for_Bioenergy_FINAL.pdf

54 *FPIC: Free, Prior and Informed Consent*: verwijst naar het recht van lokale gemeenschappen, in het bijzonder inheemse volkeren, om deel te nemen in de besluitvorming over zaken die hen aangaan – zoals beheer van natuurlijke hulpbronnen of economische ontwikkelingen.

b. Werk samen met andere landen om deze standaard te definiëren, en bepleit binnen de EU en op mondiaal niveau de aanvaarding van deze standaard.

- Grijp de herziening van de RED aan om duurzaamheidscriteria te verbeteren.
- Bepleit broeikasgasreductie voor de landbouwsector in het kader van de CAP.
- Vorm een coalitie van landen die voorop willen lopen in het aanvaarden van een breder duurzaamheidskader.
- Benut de implementatie van de resultaten van COP21 om mondiaal betere ingang te vinden voor duurzame productie van biomassa.
- Benut de dialoog tussen overheden en het bedrijfsleven om in de diverse betrokken sectoren (zoals industrie, landbouw- en bosbouwsector, het MKB) de duurzaamheidsstandaard te implementeren (zie ook aanbeveling 6 over marktontwikkeling).

c. Stel eisen aan certificeringssystemen om de kwaliteit te borgen rondom het uitvoeren van de certificering en het beheer van het systeem. Sluit daarbij zoveel mogelijk aan op bestaande kwaliteitsborging vanuit de private sector.

Tabel 4: Minimale eisen voor een vrijwillig certificeringssysteem om kwaliteit en continue verbetering te borgen:

- IAF-accreditatie voor het certificeringssysteem, en daaropvolgend de erkende certificeringinstellingen
- Toepassen van relevant zijnde ISO/CEN-normen
- Multi-stakeholder betrokkenheid
- Transparantie
- Bestaan van een klachtenprocedure
- Periodieke evaluatie van de standaard, met revisie en verdere verbetering

- Scherp op Europees – maar bij voorkeur op globaal – niveau de accreditatie van certificeringssystemen aan op basis van een transparant toetsingssysteem.
- Houd als overheid toezicht op kwaliteit en handhaving van de in Europa gehanteerde certificeringssystemen: zowel op de kwaliteit van de certificering, als op de claim en het beheer van het schema via, voor de Nederlandse overheid, de Raad van Accreditatie. Roep daartoe een Europese instantie of Autoriteit in het leven die deze taak uitvoert.⁵⁵
- Ontwikkel op Europees niveau voorwaarden voor de wederzijdse acceptatie van certificeringssystemen.

Actie 2. Introduceer een mechanisme van continue verbetering.

a. Ontwikkel mechanismen en procesafspraken om continue verbetering op het niveau van duurzaamheidscriteria van biomassaproductie te bevorderen.

- Integreer mechanismen om continue verbetering te bevorderen in het duurzaamheidskader. Het gaat hierbij, aanvullend op de eisen onder aanbeveling 3, om het opnemen van specifieke ISO-normen, die continue verbetering stimuleren, zoals ISO (ISO 14001) of het toepassen van *Due Diligence*.

⁵⁵ Zoals bepleit door D-66 Tweede Kamerlid Stientje van Veldhoven.

- Werk samen met certificeringssystemen om continue verbetering sterker te verankeren in standaarden, en groeimodellen en beloningsystemen verder te definiëren en uit te werken.
- c. Monitor *best practices* en resultaten van koplopers. Integreer deze periodiek in de eisen van het duurzaamheidskader.**
- Zo kunnen koplopers die zichzelf blijven verbeteren als koplopers gekenschetst blijven en worden ook volgers en achterblijvers gestimuleerd om zich te blijven verbeteren. Doel is uiteindelijk dat de gehele markt op een hoger duurzaamheidspeil komt.

- d. Werk samen sectoren en regio's om *best practices* te definiëren en verbetermogelijkheden te identificeren en deze, waar mogelijk, op regionaal niveau door te voeren voor de verduurzaming van biomassa productie.**

Actie 3. Zet in op Duurzame Biomassaregio's als alternatief voor en aanvulling op certificeringssystemen.

- a. Introduceer pilots van en met Duurzame Biomassaregio's die voldoen aan de (bij voorkeur door Europese Unie vastgestelde) duurzaamheidsstandaard.**
- Bestempel een regio als Duurzame Biomassaregio op voorwaarde dat een regio voldoet aan de gestelde standaard en aantoonbaar implementatie en toezicht goed georganiseerd heeft.
 - Bouw ervaring op in het ontwikkelen, uitvoeren en monitoren van Duurzame Biomassaregio's in samenwerking met biomassa producerende landen, NGOs en certificering standaarden. Maak hierbij gebruik van opgedane ervaringen vanuit organisaties als IDH (het *Initiative for Sustainable Landscapes*), RSPO of Bonsucro.
- b. Draag als nationale overheid bij aan het definiëren van minimale voorwaarden op EU-niveau waaraan een Duurzame Biomassaregio tenminste moet voldoen, en kader het concept in binnen Europees beleid.**
- Promoot een dergelijk concept ook in internationale besprekingen rondom klimaatbeleid, zoals het Global Landscapes Forum van COP21.
- c. Definieer de omvang van zowel het benodigde regionale toezicht als het benodigde 'toezicht op toezicht' vanuit de landen die de regio erkennen.**
- Bij toezicht gaat het om de capaciteit, frequentie en effectiviteit van een instantie om toe te zien op producenten en waar nodig te handhaven. Het gaat ook om capaciteit om inkomende en uitkomende stromen van biomassa te monitoren.
- d. Introduceer een bewijs van herkomst uit Duurzame Biomassaregio's, welk bewijs vervolgens voor gebruikers voldoende is om aan te tonen dat biomassa duurzaam is.**
- Het bewijs moet traceerbaarheid en controle via toetsing mogelijk maken.
- e. Ontwikkel op Europees niveau een ondersteunend programma** om in te kunnen gaan op de wens van juridische hervormingen in belangrijke biomassa producerende partnerlanden, en deze te kunnen stimuleren.

Actie 4. Zet in op duurzame productieketens waarbij duurzaamheid onderdeel is van specificaties en normeringen.

- a. Veranker duurzaamheid waar mogelijk in bestaand beleid in Nederland en in Europa**, waarbij de uitgangspunten van de minimumstandaard (zie actie 1) zo breed mogelijk, op een consistente wijze, vertaald worden naar lokale, regionale en nationale beleidskaders.
- b. Veranker duurzaamheid in bestaande normen en standaarden van bulkgoederen (zoals voor pellets) en kwaliteitstandaarden (voor veeteelt).**
Werk hierbij nauw samen met instanties als de ISO.
- c. Neem het initiatief om het concept van duurzame productieketens verder uit te werken** voor een specifieke sector binnen een *Green Deal*, aansluitend op het idee van de *North Sea Roundabout*.
- d. Werk nauw samen met de financiële sector** om de minimumstandaard van duurzaamheid waar mogelijk op te nemen in financieringsvoorwaarden van banken en investeringsfondsen.

Actie 5. Promoot en bevorder als overheid dat het 'marktaandeel' van duurzaam geproduceerde biomassa vergroot wordt.

- a. Stimuleer bedrijven (supermarkten, voedselbedrijven, energiebedrijven) om hun aandeel duurzaam en hun duurzaamheidsniveau geleidelijk te verhogen.**
 - Stel samen met sectoren een groeipad op naar verduurzaming, hierbij voortbouwend op al bestaande ambities en afspraken in het bedrijfsleven. Begin bij de grote productstromen zoals hout, soja, palmolie, mais, tarwe, suikerriet en rijst.
 - Leg heldere afspraken vast in systemen als '*Green Deals*' of convenanten, bij voorkeur ook op Europees niveau. Bij gebrek aan Europese consensus kunnen afspraken ook op Nederlands niveau gemaakt worden of binnen een coalitie van gelijkgestemde landen.
 - Evalueer jaarlijks de vorderingen door middel van voortgangrapportages waarbij ook aandacht wordt besteed aan het naleven van de afspraken (en sancties bij het niet naleven).
 - Faciliteer en ondersteun sectoren en brancheorganisaties in de informatievoorziening en kennisuitwisseling op verduurzaming (wat is mogelijk, wat zijn *best practices*, welke certificeringssystemen zijn er, *self-assessment tools*, ingroeimodellen) richting producenten.
- b. Creëer draagvlak: maak de consument en de markt bewust van de noodzaak van voortgang.**
 - Benut de informatie uit *Green Deals* en convenanten om te laten zien aan de consument wat er gedaan wordt, en wat hiervan de positieve effecten zijn voor het klimaat, het milieu en de samenleving.
 - Gebruik deze informatie ook om kennis op te bouwen en te delen over de *business case* van verduurzaming en certificering richting producenten en de markt. Laat zien dat verduurzaming lonend is ten opzichte van *Business as Usual*.

c. Ontwikkel, samen met het bedrijfsleven en de financiële sector, instrumenten en mechanismen om duurzaamheid te belonen en te financieren.

- Ga het gesprek aan met het bedrijfsleven en de financiële sector om instrumenten te ontwikkelen om verduurzaming, en het 'betere doen' te bevorderen, bijvoorbeeld door het invoeren van meer gunstige inkoopvoorwaarden of financieringsvoorwaarden.
- Treed als overheid zelf ook op als *launching customer*: Pas de inkoopvoorwaarden aan door enkel duurzame biomassa of producten gebaseerd op duurzame biomassa in te kopen. Besteed hierbij ook aandacht aan de communicatie naar en training van inkopers.
- Koppel de subsidies voor producten die op de markt worden gebracht aan een minimumniveau van duurzaamheid. Hetzelfde geldt voor fiscale prikkels.
- Buig huidige stimuleringsmechanismen (gelden) die worden ingezet ten gunste van niet-duurzame of niet-optimale toepassingen om naar de financiering van duurzame en optimale toepassingen. Stimuleer de *best practices*.

d. Promoot uitbreiding van duurzaamheidscriteria naar andere regio's en andere grondstofsectoren.

- Zoek samenwerking met belangrijke biomassa producerende regio's en dominante consumentenlanden om het proces van continue verduurzaming uit te breiden naar regio's buiten Europa, om hiermee de marktvraag te vergroten en te streven naar mondiale aansluiting.
- Ga vanuit het proces van verduurzaming van biomassaproductie ook de dialoog aan met andere sectoren die grondstoffen leveren, zoals met name de fossiele sector, om ook hier een proces van verduurzaming op gang te brengen, hierbij voortbouwend op bestaande initiatieven, zoals het steenkolenconvenant.

e. Zorg voor een systeem waarbij koplopers erkend en gestimuleerd worden.

- Laat koplopers, zijnde regio's, sectoren, ondernemers of overheden, profiteren van hun pioniersgeest en -werk, door hen te belonen middels publieke erkenning.
- Stel dergelijke koplopers als voorbeelden (*'knowing and showing'*) voor de sector, bijvoorbeeld door samen met het bedrijfsleven jaarlijks een Top-10 van best presterende bedrijven te publiceren.
Laat koplopers extra profiteren via bijvoorbeeld Groen of Duurzaam inkopen of in *'launching customer'* programma's.

f. Betrek consumenten bij duurzaamheid.

- Stel voorlichtingsprogramma's op voor alle relevante partijen in de keten: van biomassaproductent tot aan de consument.
- Creëer duidelijkheid voor consumenten en eindgebruikers: Ontwikkel heldere eisen op de claims en labels die bedrijven mogen gebruiken om duurzame biomassa productie aan te tonen en vervolgens te communiceren naar de markt.

Actie 6. Bevorder ketenoptimalisatie bij productie en gebruik van duurzame biomassa.**a. Maak biomassaketens inzichtelijk en ontwikkel eisen op ketenoptimalisatie.**

- Creëer – aanvullend op productlabels – een ketenlabel om inspanningen in het bedrijfsleven op het terrein van verduurzaming en optimalisatie van de verschillende schakels in de keten tot aan het eindgebruik zichtbaar te maken en te belonen. Een dergelijk ketenlabel kan ook geïntegreerd worden in bestaande CoC standaarden van certificeringssystemen. Uitgangspunt voor een ketenlabel moet zijn dat tenminste aan de minimale duurzaamheidsstandaard voor biomassa productie is voldaan, als ook aan de eisen op het gebied van ketenoptimalisatie.
- Vul eisen op ketenoptimalisatie in eerste instantie in via een proceseis, bijvoorbeeld het rapporteren van de gedane inspanningen. Ontwikkel tegelijkertijd criteria om ketenoptimalisatie te verifiëren en monitoren. Dit zijn criteria op het gebied van een optimale en duurzame verwerking, en het efficiënt gebruik ervan in producten en diensten.
- Maak hierbij gebruik van opgedane ervaringen vanuit het bedrijfsleven, onderzoek en certificeringssystemen en werk met hen samen om ketenlabels te ontwerpen, te integreren in bestaande CoC standaarden, en te testen in de praktijk.

b. Stimuleer ketenoptimalisatie.

- Grijp het introduceren van ketenlabels aan, als indirecte economische prikkel, om aan te sturen op ketenoptimalisatie, met behulp van vergelijkbare mechanismen en instrumenten als voor een productlabel van duurzame biomassa productie (zie actie 5).
- Evalueer bij de jaarlijkse voortgangsrapportages van sectoren (zie actie 5) niet alleen de duurzaamheid van de biomassa maar ook de verwerking en het gebruik ervan. Hierbij wordt ook gekeken naar de (toegevoegde) waarde van de resulterende producten, met name bij het gebruik van reststromen biomassa. *'Smart & efficiënt use'* in de regionale context van het gebruik en verdere verwerking van de biomassa is hierbij het uitgangspunt.
- Vertaal deze inzichten naar concrete mogelijkheden om biomassaketens verder te optimaliseren.
- Promoot het belang van ketenoptimalisatie op mondiaal niveau en in Duurzame Biomassaregio's.
- Optimaliseer en harmoniseer bestaand Nederlands en Europees beleid (circulaire economie, recyclen van afval) om ketenoptimalisatie te stimuleren.

c. Faciliteer (multi-)ketensamenwerking:

- Faciliteer en creëer kaders voor samenwerking in en tussen sectoren om tot verdere optimalisatie te komen.
- Ruim belemmeringen uit de weg die samenwerking tussen ketens kan verhinderen.

De Commissie Corbey is zich er van bewust dat de weg naar verduurzaming van biomassa lang is. Er is veel werk te verzetten, voor de huidige en de komende regering. Er is samenwerking en er is overtuigingskracht nodig. Maar de urgentie is groot – en verduurzaming zal het bedrijfsleven, de biodiversiteit, het klimaat en de voedselvoorziening zeker ten goede komen. De Commissie Corbey is er ook van overtuigd dat de regering kan aansluiten bij motivatie die er is in het bedrijfsleven en de samenleving. Duurzaamheid is ook een gezamenlijke uitdaging.

5. Literatuur en bijlagen

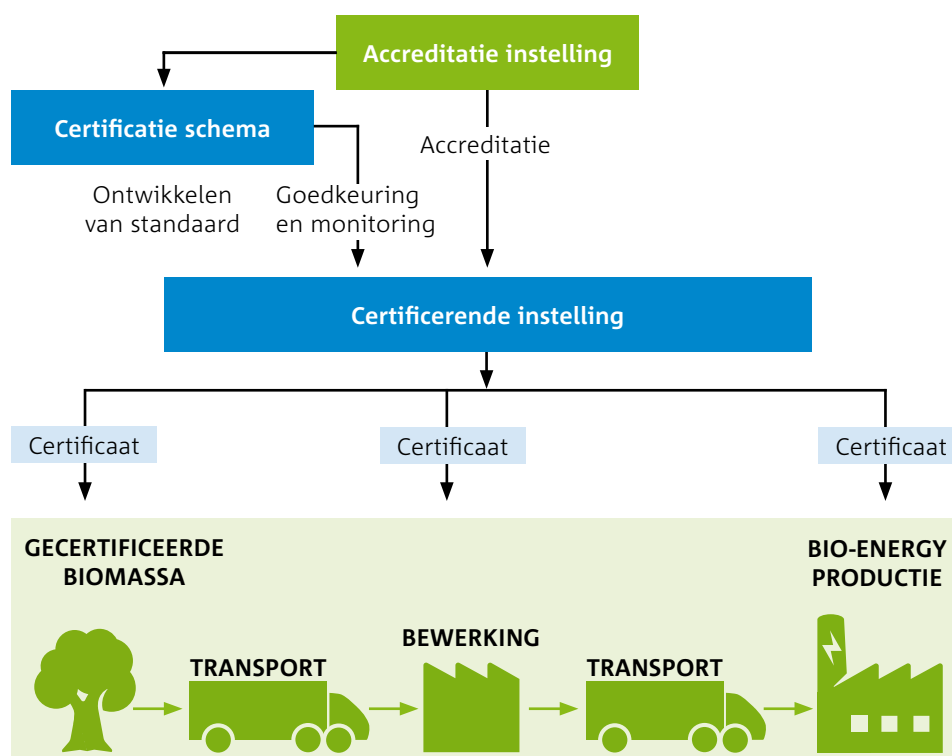
Het advies is gebaseerd op de voorstudies en de inventarisaties in de rapporten 'Inventarisatie trends duurzaamheid' (Jinke van Dam Consultancy, 2015) en 'Honoreren kwaliteit biomassa' (CE Delft, 2015). Hierin is ook de literatuurlijst opgenomen.

- Bijlage A: Aanvullende uitleg over certificeringssystemen en hun kernelementen
- Bijlage B: Aanvullende uitleg over accreditatie
- Bijlage C: Toezicht mechanismen om kwaliteit van certificeringssystemen te borgen

Bijlage A: Aanvullende uitleg over certificeringssystemen en hun kernelementen

Figuur 3 geeft een schematische weergave van een biomassa certificering systeem:

- De figuur laat zien dat er, bijvoorbeeld voor hout voor bio-energie doeleinden, drie type certificaten zijn, die in de keten worden afgegeven: (1) bij de biomassa productie, bijvoorbeeld voor *sustainable forest management* (duurzaam bosbeheer), (2) In de *Chain of Custody* (CoC) en (3) bij de eindgebruiker. De eindgebruiker is ook eindverantwoordelijk voor de eis rondom CO₂-emissie/ efficiëntie in de keten.
- De vermeden CO₂-emissie is niet alleen gekoppeld aan de manier van eindconversie, maar ook – en vooral – aan de gebruikte fossiele hulpbronnen in de keten. De vermeden CO₂-emissie/ efficiëntie in de keten wordt nog niet bij alle eindtoepassingen gebruikt; zo is dit op dit moment niet van toepassing bij het gebruik van hout voor papierfabrieken.
- Certificerende instellingen geven de certificaten af. Certificerende instellingen, met hun auditors, zijn gekoppeld aan, en goedgekeurd door, een certificeringssysteem.
- Certificerende instellingen zijn ook geaccrediteerd. Dit is doorgaans ook een eis van een certificeringssysteem aan certificerende instellingen om goedgekeurd te worden.



Figuur 3: Een schematische weergave van een biomassa schema⁵⁶

Certificeringssystemen bestaan uit een aantal kernelementen⁵⁵:

a. Principes en criteria en indicatoren voor duurzame productie van biomassa.

Deze leggen in detail, soms met behulp van aanvullende richtlijnen, vast wat een standaard verstaat onder duurzame productie van biomassa. Meestal bestaan principes en criteria uit een combinatie van milieuhygiënische aspecten, sociale aspecten, economische aspecten en technische aspecten. Een voorbeeld hiervan zijn bijvoorbeeld de principes en criteria rondom duurzaam bosbeheer.

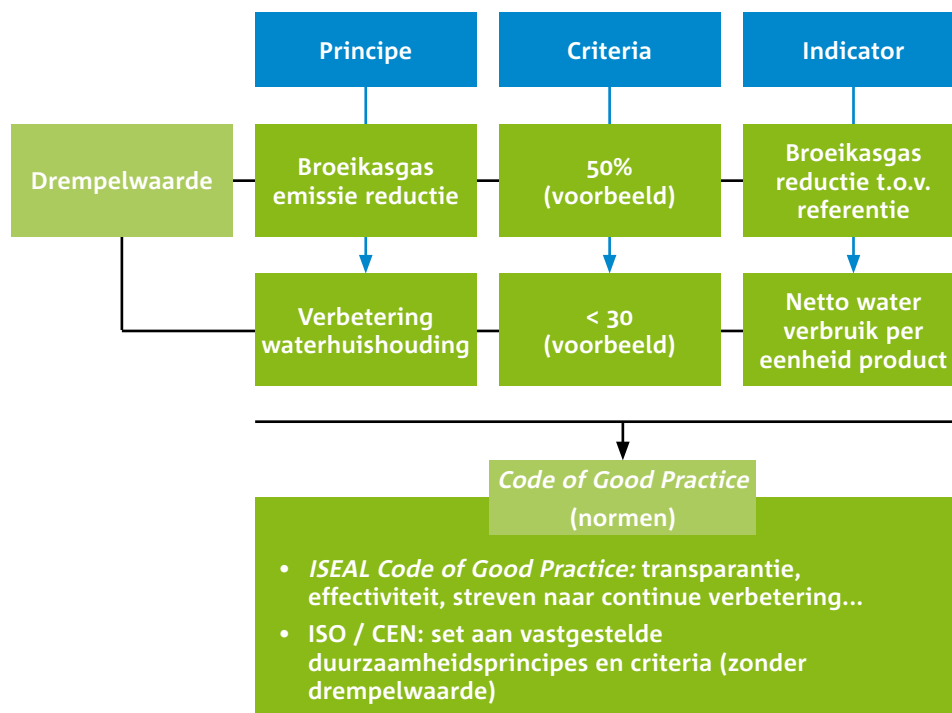
- Een duurzaamheidsprincipe heeft ook een drempelwaarde. Dit is de minimumeis waaraan een producent moet voldoen.
- Sommige drempelwaarden zijn eenduidig voor een sector of meerdere sectoren, ongeacht de locatie, zoals 'geen ontbossing' of een eis rondom broeikasgas-emissiereductie. Andere drempelwaarden zijn sector of regiospecifiek, zoals het gebruik van water (o.a. afhankelijk van de hoeveelheid water in een regio) of het gebruik van pesticiden (specifieke landbouwketens).
- Zie ook figuur 4.

b. Een systeem om de biomassa van de bron tot de eindgebruiker te traceren.

Dit heet ook wel de *Chain of Custody (CoC)*:

- Eisen rondom traceerbaarheid in de *Chain of Custody* omvatten eisen rondom de materiele boekhouding, het managementsysteem, volumestromen (input en output), registratie en controlepunten.

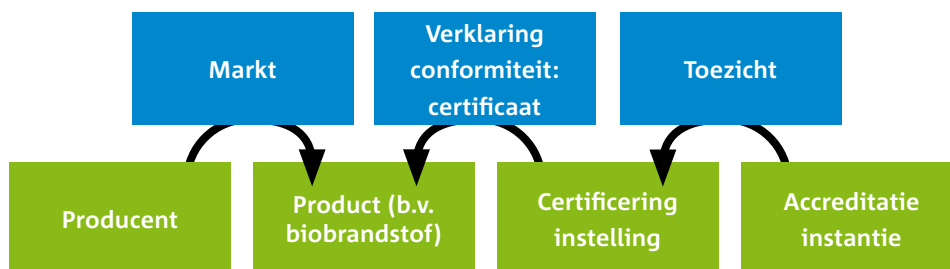
- Er bestaan verschillende modules om biomassastromen in de CoC te traceren, namelijk: segregatie, massa balans, en 'book and claim'. Hierbij is segregatie de meest stringente module. De RED vereist de massa balans, of een meer stringente module.
 - Bij certificeringssystemen die (deels) ingezet worden om aan te tonen dat aan de Europese Houtverordening wordt voldaan (zoals FSC en PEFC) wordt ook gebruik gemaakt van 'controlled sources' in de waardeketen. Dit houdt in dat aangetoond kan worden dat het niet-gecertificeerde deel in de waardeketen aan de wet voldoet ('legaal' is) middels *Due Diligence*.
 - In toenemende mate worden ook principes rondom duurzaamheid opgenomen die toepasbaar zijn op alle actoren in de *Chain of Custody*. Een voorbeeld hiervan is om te voldoen aan ILO-principes.
- c. Eisen rondom certificatie:** Deze eisen leggen de spelregels vast voor het certificeren van biomassaproductie en van biomassaketens (CoC). Voorbeelden zijn eisen die gesteld worden aan de professionaliteit van auditors of eisen hoe audits afgenomen moeten worden.
- Eisen rondom certificering zijn bijvoorbeeld eisen die gesteld worden aan auditors (expertise), aan de audits zelf (aantal checks en wanneer), aan de wijze van rapportage en de transparantie ervan of aan de eisen rondom een non-conformiteit.
- d.** Regels met betrekking tot **claims** die gecertificeerde bedrijven mogen maken.
- e. De organisatie van het schema.** Hieronder vallen bijvoorbeeld regels die vastleggen hoe verschillende belangengroepen invloed kunnen uitoefenen op de inhoud en werkwijze van het certificatieschema.



Figuur 4: Principes, criteria en indicatoren van duurzaamheidseisen

Bijlage B: Aanvullende uitleg over accreditatie

Een certificaat, uitgegeven door een certificerende instelling middels audits, heeft de meeste waarde als men ervan uit kan gaan dat de certificerende instelling deskundig, onpartijdig en onafhankelijk is. Een accreditatieinstelling controleert de competentie van certificeringsinstellingen. Bij een goed resultaat wordt een organisatie geaccrediteerd. Ook een certificeringssysteem kan geaccrediteerd worden, hoewel dit in de markt niet gangbaar is (met uitzondering van NTA8080 op dit moment).



Figuur 6: Rollen en verhoudingen tussen verschillende partijen rondom certificering

De (EU) wet schrijft voor dat er per Europese lidstaat maar 1 accreditatieinstelling mag zijn. De Raad van Accreditatie (RvA) is door de Nederlandse overheid aangewezen om deze rol in Nederland te vervullen. Op internationaal niveau bestaat er het *International Accreditation Forum (IAF)* als overkoepelende organisatie om harmonisatie tussen nationale accreditatieinstellingen te bevorderen.

Bijlage C: Toezicht mechanismen om kwaliteit van certificeringssystemen te borgen

Wat zijn bestaande toezicht mechanismen vanuit de private sector en certificeringssystemen?

Er bestaan een aantal objectieve instanties en mechanismen die tot doel hebben om de kwaliteit van certificeringssystemen te bevorderen en te garanderen.

Deze mechanismen worden verder uitgelegd in de inventarisatie en zijn:

- Accreditatieinstellingen en de overkoepelende organisaties IAF;
- Internationaal geaccepteerde normen (ISO, CEN);
- Het ontwikkelen van 'Codes of Conduct' voor certificering standaarden vanuit ISEAL.

Een **accrediteringsinstelling** (de Raad van Accreditatie in Nederland) controleert de competentie van certificerende instellingen en accrediteert bij positief resultaat, zie ook **bijlage B over accreditatie**. Ook een certificeringssysteem kan geaccrediteerd worden, hoewel dit in de markt niet gangbaar is (met uitzondering van NTA8080 op dit moment). Het *International Accreditation Forum (IAF)* bevordert, als overkoepelende organisatie, harmonisatie tussen nationale accreditatieinstellingen.

Vanuit **ISO en CEN** zijn meerdere normen ontwikkeld die ernaar streven een bepaalde kwaliteit te waarborgen binnen certificering (zie inventarisatie in rapport 'Inventarisatie trends duurzaamheid' - Jinke van Dam Consultancy, 2015).

Er bestaan een reeks aan normen die bepaalde **eisen stellen rondom certificering**⁵⁷: een certificerende instelling moet hier ook aan voldoen om geaccrediteerd te worden. Daarnaast heeft de Technische Commissie 'Biobased producten' (CEN/TC 411) de afgelopen jaren een aantal **specifieke normen rondom biobased producten** ontwikkeld. Een voorbeeld hiervan is de norm (EN 16751), die duurzaamheidscriteria stelt die gelden voor alle biobased producten, met uitzondering van voedsel, veevoer en energie.

ISEAL heeft meerdere '*Codes of Good Practice*' ontwikkeld met het doel om vrijwillige duurzaamheid standaarden te versterken (zie inventarisatie in rapport 'Inventarisatie trends duurzaamheid'). Multi-stakeholder standaarden en accreditatie-instanties kunnen lid worden van ISEAL en committeren zich daarbij tot deze codes. Leden van ISEAL zijn onder andere FSC, Bonsucro, RSB, RSPO en UTZ Certified.

Vrijwillige certificeringssystemen kunnen ISEAL lid zijn; dit is geen verplichting. Ook kunnen certificeringssystemen in hun documentatie opnemen dat het systeem zelf en/of ook de certificerende instellingen zich aan bepaalde ISO/CEN-normen moet houden en/of IAF-geaccrediteerd moeten zijn.

Wat zijn bestaande toezicht mechanismen vanuit Europese wetgeving en beleid?

De Europese Commissie keurt certificeringstandaarden voor een periode van vijf jaar goed om de duurzaamheid van biobrandstoffen aan te tonen binnen het kader van de RED, tenzij wordt aangetoond dat de certificeringssystemen tussentijds niet voldoen. Er bestaat binnen de RED geen procedure of mechanisme om certificeringssystemen proactief te monitoren en evalueren vanuit de Europese Commissie: direct toezicht ontbreekt.

In de praktijk zijn veel certificerende instellingen geaccrediteerd, hoewel dit geen eis is onder de RED, wat een zekere garantie biedt voor de kwaliteit op eisen rondom certificatie.

Toezichthouders in de Europese lidstaten hebben een mandaat om de hoeveelheid van bijgemengde of op de markt gebrachte biobrandstoffen te controleren; ze hebben niet het mandaat om de duurzaamheid in de waardeketen ervoor te controleren (zoals de duurzaamheid van de biomassa-productie aan het begin van de keten) noch om onderliggende data van het certificaat te controleren. Mocht toch fraude of een fout gesignaleerd worden, moet dit doorgegeven worden aan het certificeringssysteem en/of de Europese Commissie.

⁵⁷ Eisen rondom certificeren, auditen en het accrediteren van certificering instellingen: Zoals ISO 17011, ISO 9001 of ISO 65. Aspecten die hierbij onder andere naar voren komen zijn risicomanagement, waarborging van kwaliteit en onafhankelijkheid.

Tabel 5: Een samenvattend overzicht welke elementen van certificeringssystemen (worden geborgd vanuit privaat en publiek toezicht).

Elementen van een certificeringssysteem	Vanuit privaat toezicht:	Vanuit publiek toezicht:
Totale schema met onderstaande elementen:	<ul style="list-style-type: none"> • Accreditatie van standaard (enkel bij NTA8080) 	-
<ul style="list-style-type: none"> • Principes en criteria 	<ul style="list-style-type: none"> • ISO/CEN (zonder vaststellen drempelwaarde) • <i>Codes of Conduct ISEAL</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • RED: minimum duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen • Nationale beleidskaders duurzaamheidscriteria vaste biomassa
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Chain of Custody</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • ISO/CEN (zonder vaststellen drempelwaarde) • <i>Codes of Conduct ISEAL</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • RED: stelt richtlijnen rondom gebruik massabalans
<ul style="list-style-type: none"> • Eisen rondom certificatie 	<ul style="list-style-type: none"> • ISO-normen • IAF-accreditatie van certificerende instellingen • <i>Codes of Conduct ISEAL</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Voor biobrandstoffen zeer generiek omschreven in RED
<ul style="list-style-type: none"> • De organisatie van het schema 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Codes of Conduct ISEAL</i> • Accreditatie van standaard (enkel bij NTA8080) 	<ul style="list-style-type: none"> • -



Commissie
Duurzaamheidsvraagstukken
Biomassa