

Duurzaamheidscriteria voor biomassa in de EU en Nederland

2

Tegenwoordig valt vaak het woord 'biobased economy'. Dit is een economie waarin bedrijven non-food toepassingen vervaardigen uit biomassa, zoals transportbrandstoffen, chemicaliën, materialen en energie. In het algemeen wordt aangenomen dat de 'biobased economy' grote economische en duurzame kansen biedt voor Nederland; onder andere op het gebied van import, opslag en verwerking van biomassa en op het gebied van duurzame energie.

Naast de noodzaak om de CO₂-uitstoot te verlagen en de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen, vormt de maatschappelijke wens om producten en processen te verduurzamen een belangrijke kracht achter de 'biobased economy'. De duurzaamheid van biomassa voor energietoepassingen is in dit verband een belangrijk onderwerp van publieke discussie.

De EU heeft recent de meest uitgebreide bindende duurzaamheidsregeling ter wereld geïntroduceerd in de Richtlijn Hernieuwbare Energie (hierna: RED). In dit artikel wordt ingaan op de RED, de implementatie daarvan in Nederland en recente ontwikkelingen ten aanzien van bindende duurzaamheidsregelingen voor biomassa in de EU en Nederland. Deze regelgeving en ontwikkelingen zijn niet alleen relevant voor leveranciers van brandstoffen voor het vervoer, maar voor alle bedrijven die biomassa leveren of gebruiken voor energietoepassingen.

1. **Vrijwillige duurzaamheidssystemen en bindende EU-duurzaamheidsregeling**

Wereldwijd bestaan er diverse initiatieven voor duurzaamheidscriteria en certificeringssystemen die de duurzaamheid beogen te borgen (duurzaamheidssystemen) voor biomassa, zoals de RSPO voor palmolie, de RSB voor biobrandstoffen en de NTA8080 (ontwikkeld in Nederland) voor biomassa in het algemeen. Met de RED heeft de EU echter een bindende duurzaamheidsregeling geïntroduceerd. De RED beperkt zich op dit moment tot biobrandstoffen en vloeibare biomassa en ziet derhalve in principe niet op andere soorten biomassa, zoals vaste biomassa (te denken valt bijvoorbeeld aan houtpellets).

2. **De Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED)**

De RED legt bindende streefcijfers op aan de EU-lidstaten: in 2020 moet 20% van het totale energieverbruik afkomstig zijn uit hernieuwbare energie en moet 10% van de totale behoefte aan brandstoffen in de vervoerssector gedekt worden door hernieuwbare energie. In de vervoerssector kan deze doelstelling ingevuld worden door biobrandstoffen,

maar ook door inzet van elektrische auto's, waterstof of groen gas. Biobrandstoffen en vloeibare biomassa tellen alleen mee voor het behalen van deze doelstellingen en komen alleen in aanmerking voor steunregelingen, als zij voldoen aan in de RED opgenomen duurzaamheidscriteria. Deze bindende duurzaamheidsregeling geldt zowel voor in de EU geproduceerde biobrandstoffen als voor ingevoerde biobrandstoffen.

De duurzaamheidscriteria van de RED zien – kort samengevat – op broeikasemissiereductie, biodiversiteit, koolstofvoorraden en cultivatie in veengebieden. Vereist is dat biobrandstoffen en vloeibare biomassa – in vergelijking met fossiele brandstoffen – over de hele keten een bepaalde emissiereductie opleveren. Met de hele keten wordt bedoeld de keten van producent, de verwerker, de transporteur en de uiteindelijke gebruiker van de biomassa voor energietoepassingen. Daarnaast vereist de RED dat de grondstoffen voor de productie van biobrandstoffen en vloeibare biomassa niet afkomstig zijn van land met een hoge biodiversiteit (zoals oerbos), land met hoge koolstofvoorraden of veengebieden.

Op grond van de RED kan op drie verschillende manieren worden aangetoond dat wordt voldaan aan de bovengenoemde duurzaamheidscriteria: 1. via het nationale systeem van de lidstaten (bijvoorbeeld nationale acceptatie van duurzaamheidssystemen); 2. door middel van een vrijwillig duurzaamheidssysteem dat is getoetst en erkend door de Europese Commissie, of 3. door middel van bilaterale of multilaterale overeenkomsten van de Europese Unie die door de Commissie zijn erkend. Als biobrandstoffen en vloeibare biomassa voldoen aan een door de Commissie erkend duurzaamheidssysteem of vallen onder een bilaterale of multilaterale overeenkomst, dan heeft dit tot gevolg dat een lidstaat dergelijke biobrandstoffen en vloeibare biomassa niet mag onderwerpen aan een strengere bewijsplicht ten aanzien van de duurzaamheidscriteria. De eerste erkenningen zijn inmiddels door de Europese Commissie bekendgemaakt. Dit betreft de duurzaamheidssystemen ISCC, Bonsucro EU, RTRS EU RED, 2BSvs, RSB EU RED, RBSA en Greenergy.

3. **Recente ontwikkelingen: duurzaamheidscriteria voor vaste en gasvormige biomassa**

Het is echter de vraag of de communautaire wetgever zich zou moeten beperken tot een duurzaamheidsregeling voor alleen biobrandstoffen en vloeibare biomassa. De RED bepaalt dat de Europese Commissie verslag uitbrengt over de vereisten voor een duurzaamheidsregeling voor andere soorten biomassa die gebruikt kunnen worden voor de opwekking van energie. In het rapport van februari 2010 dat de Europese Commissie op basis van deze bepaling heeft

¹ Suzanne Reintjes is advocaat bij CMS Derks Star Busmann.

uitgebracht stelt zij echter dat het door de verschillende verschijningsvormen van biomassa moeilijk is om in dit stadium een geharmoniseerde regeling voor te stellen. Wel adviseert de Europese Commissie de lidstaten die voornemens zijn om nationale duurzaamheidsregelingen voor vaste en gasvormige biomassa in te voeren of dit reeds hebben gedaan, om ervoor zorg te dragen dat deze regelingen zoveel mogelijk overeenstemmen met de RED.

Inmiddels heeft de Europese Commissie afgelopen zomer ook een consultatie ten aanzien van dit onderwerp afgerond. Uit deze consultatie is gebleken dat de meerderheid van de respondenten voorstander is van aanvullende maatregelen op EU-niveau om de duurzaamheid van vaste en gasvormige biomassa voor energietoepassingen te waarborgen. Een aantal bosrijke landen heeft zich echter uitgesproken tegen een bindende duurzaamheidsregeling voor vaste biomassa. Deze landen achten de bestaande systemen in staat om duurzame bosbouw te garanderen. Uiterlijk 31 december 2011 zal de Europese Commissie een verslag publiceren waarin zij onder meer zal ingaan op de vraag of gemeenschappelijke duurzaamheidscriteria voor gasvormige en vaste biomassa op EU-niveau passend zijn. *[Bij het ter perse gaan van dit artikel was dit verslag nog niet gepubliceerd.]*

4. **Vaste biomassa: duurzaamheid bevorderd door EU-regelgeving illegale houtkap**

Uit bovengenoemde consultatie bleek ook dat ongeveer de helft van de respondenten verwacht dat de duurzaamheid van in de EU gebruikte vaste biomassa bevorderd zal worden door Europese regelgeving ten aanzien van illegale houtkap. Ook ongeveer de helft van de respondenten gaf echter aan dat deze maatregelen niet voldoende zullen zijn om de duurzaamheid van de biomassa zeker te stellen.

Een verbod om illegaal gekapt hout toe te laten tot de Europese interne markt is opgenomen in Verordening EU 995/2010 d.d. 20 oktober 2010. Op grond van deze verordening, die op 3 maart 2013 in de lidstaten van kracht zal worden, zullen marktdeelnemers verplicht worden een 'stelsel van zorgvuldigheidseisen' toe te passen als zij hout of houtproducten op de markt brengen. Naar verwachting zal de Commissie op 3 juni 2012 meer gedetailleerdere regels vaststellen met betrekking tot het stelsel van zorgvuldigheidseisen. Het stelsel van zorgvuldigheidseisen omvat in ieder geval drie elementen: toegang tot informatie, risicobeoordeling en risicobeperking. Er moet toegang worden geboden tot informatie over de bronnen en leveranciers van hout en houtproducten die voor het eerst op de markt worden gebracht, waaronder het land van herkomst, de soorten en de hoeveelheid. Op grond van deze informatie dienen houtleveranciers een risicobeoordeling te maken en zorg te dragen voor risicobeperking om te voorkomen dat illegaal gekapt hout op de markt wordt gebracht. Houtproducten uit landen die met de EU vrijwillige partnerschapsovereenkomsten hebben gesloten in het kader van het EU-Actieplan FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) worden voor de toepassing van de Verordening beschouwd

als legaal gekapt. Het FLEGT Actieplan heeft tot doel de illegale houtkap en de daaraan verbonden handel tegen te gaan. Centraal in de aanpak staan bilaterale partnerschapsovereenkomsten tussen de EU en haar lidstaten met de belangrijke houtproducerende landen. Naast deze Verordening zijn in het kader van regelgeving omtrent illegale houtkap ook de onderhandelingen over een pan-Europese overeenkomst ten aanzien van een duurzaam gebruik van bossen van belang.

5. **Implementatie in Nederland**

In Nederland zijn bepalingen van de RED ten aanzien van de toepassing van hernieuwbare energie in het vervoer geïmplementeerd door een wijziging van de Wet milieubeheer en verder uitgewerkt in het Besluit hernieuwbare energie vervoer (Besluit) en de Regeling hernieuwbare energie vervoer (Regeling). Op grond hiervan hebben vergunninghouders van accijnsgoederenplaatsen (leveranciers van benzine en diesel) een verplichting om ten aanzien van de door hen op de markt gebrachte brandstoffen een bepaald percentage aan biobrandstoffen te leveren die dienen te voldoen aan de duurzaamheidscriteria als opgenomen in de RED. Voor de registratie van biobrandstoffen is een register geïntroduceerd, waarvoor de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) als de beheerder is aangewezen. Partijen die bovenop het verplichte percentage extra biobrandstoffen leveren kunnen het teveel administratief via 'biotickets' verhandelen. Door de inkoop van biotickets kunnen leveranciers van benzine en diesel die niet aan het verplichte percentage biobrandstoffen kunnen of willen voldoen toch hun wettelijke verplichtingen nakomen.

Naast vloeibare biobrandstoffen mogen ook biogas en hernieuwbare elektriciteit worden ingezet voor het naleven van de bovengenoemde verplichting indien deze aan wegvoertuigen en/of mobiele machines zijn geleverd. De leveranciers van deze elektriciteit of dit biogas voor vervoer kunnen ervoor kiezen om onder de regeling als hiervoor omschreven te vallen. In dat geval dienen zij ook te voldoen aan het verplichte percentage en dient het geleverde biogas te voldoen aan de duurzaamheidscriteria uit de RED. Is het percentage hernieuwbare energie dat deze leveranciers leveren ten behoeve van vervoer groter dan het verplichte percentage dan kunnen hiervoor eveneens biotickets worden verkregen.

Omdat naar verwachting in 2011 nog niet veel duurzaamheidssystemen volledig zouden voldoen aan de eisen van de RED, heeft de Nederlandse overheid voor het jaar 2011 gekozen voor een pragmatische aanpak, waarbij duurzaamheidssystemen die door andere landen zijn geaccepteerd en duurzaamheidssystemen die ter toetsing zijn ingediend bij de Europese Commissie op basis van een 'quick scan' tijdelijk in Nederland zijn geaccepteerd. De minister heeft in een brief d.d. 16 november 2011 aan de Tweede Kamer aangegeven dat de tijdelijke Nederlandse goedkeuring van duurzaamheidssystemen met een half jaar wordt verlengd. De reden hiervoor is dat in Europa nog maar zeven certificeringssystemen zijn goedgekeurd. Zo is ook de Nederlandse

NTA8080 nog niet door de Europese Commissie goedgekeurd.

Ten aanzien van vloeibare biomassa zijn in Nederland geen duurzaamheidscriteria in aparte wetgeving opgenomen, maar worden de duurzaamheidscriteria gekoppeld aan instrumenten voor de stimulering van hernieuwbare energie.

6. Naar een bindende EU-duurzaamheidsregeling voor alle vormen van biomassa?

Hoewel de EU de meest uitgebreide bindende duurzaamheidsregeling ter wereld heeft geïntroduceerd ziet deze regeling op dit moment niet op alle vormen van biomassa. Nederland heeft bij de consultatie van de Europese Commissie aangegeven voorstander te zijn van de invoering van duurzaamheidscriteria voor vaste en gasvormige biomassa in de RED. Ook de Commissie Corbey – die de regering adviseert over de duurzaamheid van de 'biobased economy' – meent dat gestreefd dient te worden naar duurzaamheidscriteria voor alle biomassastromen. Volgens de Commissie Corbey is de huidige situatie waarin geen bindende Europese duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa gelden ongewenst omdat vaste biomassastromen op deze wijze worden bevoordeeld ten opzichte van vloeibare stromen. Door initiatieven van nationale overheden om ook voor vaste biomassa de duurzaamheid te waarborgen kunnen bovendien in de lidstaten verschillende voorwaarden of eisen aan duurzaamheid gesteld gaan worden op de markt hetgeen tot onduidelijkheid kan leiden. Mogelijk zal de Europese Commissie binnenkort laten weten of er op korte termijn op EU-niveau ook een bindende duurzaamheidsregeling voor vaste en gasvormige biomassa zal gaan gelden of dat de keuze voor het invoeren van een dergelijke bindende regeling toch aan de lidstaten blijft.