

**EINDRAPPORT**

**BELEIDSINPASSING  
VAN  
DUURZAAMHEIDSCRITERIA  
VOOR  
BIOMASSA  
VOOR  
BIOBRANDSTOFFEN & ELEKTRICITEITSOPWEKKING**

## INHOUDSOPGAVE

1	SAMENVATTING .....	3
2	AANLEIDING EN OPDRACHT .....	6
3	AANPAK .....	8
3.1	Instrumentatie .....	8
3.2	WTO/EU-toets .....	8
3.3	Consultatie stakeholders .....	8
3.4	Routekaart .....	8
4	BELEIDSOPTIES OP BEDRIJFSNIVEAU .....	9
4.1	Inleiding .....	9
4.2	Vrijwillige afspraken .....	9
4.3	Wettelijk instrumentarium .....	10
4.3.1	Rapportageverplichting .....	10
4.3.2	Minimumeisen .....	11
4.3.3	MEP .....	12
4.3.4	Accijnzen .....	13
4.3.5	Invoermaatregelen .....	14
4.3.6	CO2-tool .....	14
4.3.7	Certificering .....	15
4.3.8	Werkgroep met stakeholders .....	16
4.3.9	Kennisoverdracht en communicatie .....	16
5	BELEIDSINPASSING OP OVERHEIDSNIVEAU .....	18
5.1	Inleiding .....	18
5.2	Bilaterale contacten met productielanden .....	18
5.3	Lange termijn studie .....	18
5.4	Expert advies .....	19
5.5	Tempo .....	19
6	CONCLUSIES .....	20
7	AANBEVELINGEN .....	20
	Bijlage 1 - Beleidsopties .....	21
	Bijlage 2 – WTO/EU-toetsing .....	21
	Bijlage 3 - Consultatieverslag .....	21
	Bijlage 4 – Overzicht van mijlpalen .....	21

## SAMENVATTING

Dit document levert een bijdrage aan de formulering van het overheidsbeleid ter bevordering van het gebruik van duurzame biomassa voor elektriciteitsvoorziening en biobrandstoffen. Uitgangspunt vormen de duurzaamheidscriteria die zijn ontwikkeld door de Projectgroep "Duurzame Productie van Biomassa" (hierna te noemen 'de projectgroep').

De werkgroep Beleidsinpassing Duurzaamheidscriteria Biomassa ('de werkgroep') heeft gewerkt langs drie sporen: inventarisatie van beleidsopties, toetsing van de beleidsopties aan de WTO- en EU-rechtelijke kaders en een consultatie van vertegenwoordigers van een aantal oliemaatschappijen, elektriciteitsbedrijven, producenten, banken en NGO's. In dit rapport is het eindresultaat een overzicht van beleidsopties vastgelegd. In de bijlagen bij dit eindrapport zijn de randvoorwaarden en nuanceringen per beleidsoptie nader uitgewerkt.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek van de werkgroep zijn:

- Als eerste stap kan worden ingezet op **vrijwillige afspraken** waarbij bedrijven, de duurzaamheidscriteria waarvoor marktpartijen verantwoordelijk kunnen worden gesteld (het zgn micro-niveau), opnemen in het eigen bedrijfsbeleid en/of in onderlinge afspraken. Diverse bedrijven, waaronder grote energiebedrijven en oliemaatschappijen, geven aan hiervan actief, snel en flexibel werk te willen maken.
- Voor de implementatie van duurzaamheidscriteria in wetgeving is het voorwaarde dat in internationaal verband opererende bedrijven en zondig ook overheden, **ondersteunende maatregelen** (zoals een CO2-meetmethode en certificatiesystemen) ontwikkelen die ervoor moeten zorgen dat de duurzaamheidscriteria meetbaar en handhaafbaar worden.
- Om de slaagkans van implementatie van de duurzaamheids criteria te vergroten verdient het aanbeveling te streven naar **internationale samenwerking**, zoals op dit moment met het Verenigd Koninkrijk, en internationaal afgestemde duurzaamheidscriteria. Over de te nemen maatregelen dient vooraf een **dialog met producentenlanden** plaats te vinden waarbij wordt gestreefd naar gezamenlijke afspraken over de duurzaamheid van biomassa. Ook is het noodzakelijk over voorgenomen maatregelen vooraf **overleg** te voeren **met de Europese Commissie**.
- Overheden dienen bij het nemen van maatregelen rekening houden met **WTO en EU-rechtelijke verplichtingen**. Voorwaarde voor het nemen van maatregelen door de overheid is dat ze moeten worden genomen binnen de kaders van het WTO- en EU-recht. Voorkomen moet worden dat overheidsmaatregelen onnodig handelsbelemmerend werken. Waar deze maatregelen stuiten op de beperkingen van WTO- en EU regelgeving, moet worden onderzocht of ze binnen de rechtvaardigingsgronden van de WTO kunnen worden gebracht. Voor ieder van de onderzochte maatregelen is een voorlopige risico-inschatting gemaakt op basis van nu beschikbare informatie indien de Criteria in deze maatregel worden toegepast. Zelfs voor de maatregelen met een laag risicoprofiel, waarvan de inpassing in beginsel verenigbaar lijkt met het WTO- en EG-recht, geldt dat de nadere uitwerking van de maatregel op evenwichtige wijze moet plaatsvinden. De in deze nota neergelegde toetsing van de Criteria vormt een eerste aanzet. Het is van belang dat de in deze rapportage beschreven toetsen nader worden toegepast en notificatie plaatsvindt aan de Commissie en de WTO zodra de Criteria zijn uitgewerkt in concrete voorstellen voor Nederlandse wet- en regelgeving.
- De Nederlandse overheid heeft de volgende mogelijkheden om maatregelen te nemen gericht op in Nederland opererende bedrijven:
  - a. Het opleggen van een **rapportageverplichting** aan energiebedrijven en oliemaatschappijen voor het leveren van informatie over de duurzaamheid van door hen gebruikte biomassa. Doel van deze rapportage is om de kennis over de duurzaamheid van biomassaproductie en biomassaverwerking te vergroten. Deze

maatregel heeft een **laag risicoprofiel** onder het WTO/EU-recht. Dit instrument kan vanaf medio 2008 beschikbaar zijn.

- b. Het stellen van **minimumeisen aan de CO2-prestatie** (de thema's 1 en 2, respectievelijk broeikasgasbalans en koolstofreservoirs) van de biomassa en biobrandstoffen is onder andere afhankelijk van de beschikbaarheid van een CO2-tool. Deze maatregel heeft een **laag risicoprofiel** onder het WTO-EU-recht. De verwachting is dat deze maatregel op z'n vroegst over enkele jaren kan worden genomen. Bedrijven kunnen op basis van vrijwillige afspraken mogelijk al eerder gebruik maken van de CO2-tool.
- c. Het stellen van **minimumeisen aan milieu en biodiversiteit** (de thema's 4 t/m 7) heeft **een middelhoog risicoprofiel** in WTO/EU verband. Dat betekent dat de precieze invulling van deze maatregel zeer nauw luistert. De inzet is mede afhankelijk van de mogelijkheden van certificering van specifieke biomassastromen. De verwachting is dat certificering geleidelijk, als eerste voor de belangrijkste drie à vier biomassastromen en in onderlinge afstemming vanaf 2008 beschikbaar komt

Nederland moet er naar streven om deze maatregelen bij voorkeur op EU-niveau te nemen. In de aanloop daarnaar toe kan Nederland daarbij samen werken met gelijkgestemde lidstaten.

- De rapportageverplichting en het stellen van minimumeisen aan de criteria broeikasgas en koolstofreservoirs (thema 1 en 2) kunnen worden verankerd **in bestaand wettelijk kader** (WMS en/of BW).
- Het stellen van minimumeisen aan biodiversiteit en milieu (thema's 4 tot en met 7) vraagt een **nieuw wettelijk kader** waarbinnen de instrumenten met een algemene maatregel van bestuur kunnen worden geïmplementeerd. Het moment waarop minimumeisen voor duurzaamheid worden opgelegd en de voorbereiding voor wettelijke verankering daarvoor worden gestart, wordt mede bepaald door de ervaringen met de vrijwillige afspraken en/of de ontwikkelingen in EU-verband.
- Het toekennen van **financiële prikkels** aan bedrijven die biomassa voor elektriciteit gebruiken of biobrandstoffen leveren die óf eerder voldoen aan minimumeisen waarvoor nog geen wetgeving van kracht is, óf presteren boven de gestelde minimumeisen. Daarvoor kunnen subsidies en accijnzen worden overwogen. De bestaande subsidieregeling MEP heeft en het hanteren van accijnskorting/verhogingen hebben een **laag risico-profiel** in WTO/EU-rechtelijk kader. Verwachting over het moment van de toepassing: voor CO2-prestatie op z'n vroegst over enkele jaren en voor milieu en biodiversiteit geleidelijk vanaf 2008. Voor wat betreft de MEP zullen de duurzaamheidscriteria op het niveau van een AMvB moeten worden vastgesteld; voor zover de criteria slechts gefaseerd kunnen worden geïmplementeerd (eerst rapportageplicht, dan overige eisen) zal steeds de AMvB moeten worden gewijzigd, hetgeen gelet op de noodzakelijke procedure op z'n minst een half jaar vergt.
- Om **snel en flexibel** in te kunnen spelen op het geleidelijk vastleggen van minimumeisen in regelgeving verdient het aanbeveling na te gaan welke rol de Ministeriële regeling kan spelen bij het verankeren van minimumeisen in wettelijk kader voor biobrandstoffen en energieopwekking.
- Het stellen van minimumeisen aan **welvaart en welzijn** (thema's 7 en 9) is op grond van het WTO/EU-advies niet mogelijk, met uitzondering van **extreme** situaties met betrekking tot mensenrechten (zoals bijvoorbeeld slavernij).
- De Nederlandse overheid heeft, bij voorkeur op EU-niveau en zo mogelijk samen met andere lidstaten mogelijkheden om in overleg met producentenlanden te komen tot afspraken over de implementatie van de **Criteria op macro-niveau**, waaronder concurrentie met voedsel (thema 3). Belangrijke vraag daarbij is of en hoe de opzet van een monitoringsysteem kan worden uitgewerkt.

- Om stakeholders te betrekken bij de implementatie van de Criteria wordt voorgesteld een onafhankelijke, gezaghebbende **werkgroep met stakeholders** in te stellen, ondersteunt door het secretariaat van de Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie (IPE)). Hierdoor kunnen lastige keuzes samen met de meest betrokken markt- en maatschappelijke partijen worden gemaakt. Taken van deze commissie kunnen onder meer zijn het uitwerken van de rapportageplicht in een technische handleiding, het begeleiden van de pilots en het monitoren en rapporteren van de voortgang van de implementatie van maatregelen gebaseerd op de Criteria.

## AANLEIDING EN OPDRACHT

Binnenkort zal de Projectgroep Duurzame Productie Biomassa (hierna 'de projectgroep') haar adviesrapport aanbieden aan de Ministers van VROM, van EZ en van OS. De onafhankelijke projectgroep, met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, milieu- en ontwikkelingsorganisaties, overheden en kennisinstellingen geeft in haar advies een overzicht van criteria waaraan duurzaam geproduceerde biomassa zou moeten voldoen (hierna 'Criteria'). Met dit rapport heeft de Nederlandse overheid een advies ontvangen voor een toetsingskader voor duurzame biomassa productie. Belangrijke vraag is nu in welke mate, hoe, wanneer en met welke inzet de rijksoverheid en andere stakeholders deze duurzaamheidseisen kunnen implementeren.

De Interdepartementale Projectgroep Energietransitie (IPE) heeft als gedelegeerd opdrachtgever van EZ en VROM/KVI de werkgroep Beleidsinpassing Duurzaamheid Biomassa de volgende opdracht gegeven:

*Formuleer de uitgangspunten, mogelijkheden en risico's voor het inpassen van duurzaamheidseisen in het beschikbare (en eventueel nieuw te ontwikkelen) instrumentarium voor biomassa.*

- *Breng daarbij in kaart welke beleidsinstrumenten (of mix van verplichtende en vrijwillige instrumenten en afspraken) kunnen worden benut voor in het kader van de beleidsdoelen op het gebied van duurzame energie en biobrandstoffen. (welke beleidsdoelen?: Verhoging van het aandeel biomassa in elektriciteitsopwekking (middels MEP of eventuele nieuwe regeling) en in wegtransport. Implementatie van protocollen voor de criteria van Cramer-II<sup>1</sup>, inclusief bevorderen van betere CO<sub>2</sub> prestatie door rangschikking of anderzins (zgn. "CO<sub>2</sub>-sturing" = geleidelijk stijgend CO<sub>2</sub> reductie over hele keten - Well-to-Wheel t.o.v. fossiel <sup>2</sup>), waar dat conform WTO/EU-verplichtingen kan worden gedaan. )*
- *Beschrijf de mogelijkheden en aangrijpingspunten van het beschikbare (of nog te ontwikkelen) instrumentarium voor implementatie van de diverse types duurzaamheid (criteria, protocollen, sturing);*
- *Doe zo nodig aanbevelingen voor amendering van criteria, protocollen en/of sturing indien dit de mogelijkheden voor implementatie vergroot;*
- *Geef voor elk beleidsinstrument aan in hoeverre deze wel, niet of minder in overeenstemming zal zijn met internationaal handelsrecht en –praktijk.*
- *Geef een risico-inschatting en maak de effecten zichtbaar indien Nederland zou kiezen voor de inzet van instrumenten die niet volledig in overeenstemming met handelsrecht en –praktijk;*
- *Geef indien beschikbaar voorbeelden van cases waarin duurzaamheid- of soortgelijke criteria in internationale context succesvol en WTO-conform zijn toegepast*
- *Maak voor de WTO/EU-conformiteitstoets gebruik van (1) beschikbare specialistische kennis binnen de betrokken departementen van EZ, BuZa/OS, LNV, V&W, Fin en VROM en (2) extern beschikbare specialistische kennis uit de advocatuur en de wetenschap*
- *Consulteer relevante stakeholders over de mogelijke beleidsopties en hun mogelijkheden en ambities om hieraan mee te werken en/of uitwerking te geven*

Met deze nota rapporteert de werkgroep Beleidsinpassing Duurzame Biomassa (hierna 'de werkgroep') haar bevindingen. Met deze bevindingen zijn de betrokken departementen in staat het kabinet op een later moment te adviseren over het beleid en het implementatietraject ten aanzien duurzaamheid van biomassa en biobrandstoffen voor de komende jaren. De uitkomsten kunnen tevens worden gebruikt voor verdere Europese/Internationale afstemming over

<sup>1</sup> Basis is rapport Projectgroep Duurzaamheid Biomassa (groep Cramer)

<sup>2</sup> W-t-W omvat o.m. CO<sub>2</sub>-opname, CO<sub>2</sub> emissie t.g.v. het productieproces, aantasting bos, gebruik kunstmest, transport e.d.

implementatie van duurzaamheid van biobrandstoffen. De (deels wisselende) samenstelling van de werkgroep gedurende de looptijd van de opdracht (oktober 2006 – april 2007) was als volgt:

- VROM – Anneke Sewandono\*, Caro Janssen\*, Steven Wonink, Hans de Waal, Bart Verhagen, Marieke Hartevelde en Carol Werner\*(vz).
- EZ – Mariska de Bruijne, Harriët Lapidaire\*, Jojada Reiss\* en Arjan Wierda
- Buiza/OS – Otto Genee\*

De werkgroepleden met aangeduid met een \* waren tevens lid van de begeleidingsgroep van het WTO/EU-conformiteitsonderzoek, uitgevoerd door advocatenkantoor Van Doorne NV.

#### *Leeswijzer*

Na de beschrijving van de aanpak (H3) wordt in Hoofdstuk 4 per beleidsoptie, gericht op bedrijven, beschreven welke mogelijkheden en beperkingen voor de inpassing van de Criteria er zijn, met welke handelsrechtelijke risico's rekening moet worden gehouden en welke relatie de optie heeft met de implementatie van de criteria bij de stakeholders. Het hoofdstuk sluit af met een overzichtstabel. De beleidsopties gericht op de overheid staan beschreven in hoofdstuk 5. De conclusies en aanbevelingen zijn in hoofdstuk 6 en 7 opgenomen.

### **3 AANPAK**

De werkgroep heeft de opdracht uitgewerkt door de volgende drie vragen te beantwoorden:

- Welke instrumenten staan ter beschikking om de duurzaamheidseisen in bestaand of nieuw beleid in te passen?
- Welke juridische mogelijkheden en beperkingen zijn er op nationaal en internationaal (EG en WTO) niveau?
- Welke ambities hebben belangrijke stakeholders (productiebedrijven van brandstoffen en elektriciteit, verwerkende industrie en maatschappelijke organisaties) om de duurzaamheidseisen te hanteren en hoe kan de overheid daarop inspelen?

#### **3.1 Instrumentatie**

De werkgroep heeft alle relevante maatregelen om de duurzaamheidscriteria te instrumenteren, de beleidsopties, geïventariseerd en beschreven. Tevens is nagegaan welke wettelijke kaders beschikbaar zijn of moeten komen om deze maatregelen zonnodig in wet te verankeren. De beschrijving van de beleidsopties en de mogelijkheden voor wettelijke verankering zijn opgenomen in [bijlage 1](#) van dit eindrapport en kort beschreven in hoofdstuk 4 van dit eindrapport.

#### **3.2 WTO/EU-toets**

De vraag of implementatie van de Criteria in nationale maatregelen kan stuiten op WTO - en/of EG-rechtelijke bezwaren, is gesteld aan deskundigen bij de verschillende departementen en, na een meervoudige uitvraag, nader bestudeerd door advocatenkantoor Van Doorne NV te Amsterdam. Het advies van Van Doorne is als [bijlage 2](#) aan dit eindrapport toegevoegd.

Een aparte begeleidingsgroep, samengesteld uit leden van de werkgroep, heeft als klankbord gediend voor de externe adviseurs en heeft waar nodig het advies van kanttekeningen voorzien. De uitkomsten van de WTO/EU-toets en de kanttekeningen van de begeleidingsgroep zijn opgenomen bij ieder van de beleidsopties zoals beschreven in hoofdstuk 4.

#### **3.3 Consultatie stakeholders**

De werkgroep heeft twaalf gesprekken gevoerd met stakeholders uit verschillende sectoren: oliemaatschappijen, energiebedrijven, maatschappelijke organisaties, producenten en banken. Doel van de gesprekken was om duidelijk te krijgen welke ambitie de betrokken organisaties hebben bij de implementatie van de Criteria en wat zij daarbij van de overheid verwachten.

Het resultaat van deze consultatie is opgenomen in [bijlage 3](#) van dit eindrapport. De reacties van de stakeholders zijn beschreven bij ieder van de beleidsopties zoals beschreven in hoofdstuk 4.

#### **3.4 Routekaart**

In [bijlage 4](#) is een overzicht opgenomen van mijlpalen van mogelijke momenten waarop de voorgestelde beleidsopties in de komende jaren zouden kunnen worden geïmplementeerd. Dit overzicht is indicatief, omdat nu niet met zekerheid kan worden aangegeven of de instrumenten op die momenten kunnen en zullen worden geïmplementeerd.



## 4 BELEIDSOPTIES OP BEDRIJFSNIVEAU

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de beleidsopties op bedrijfsniveau beschreven. Dat sluit aan bij het onderscheid dat in het advies van de projectgroep wordt gemaakt tussen criteria op bedrijfsniveau, het zgn. microniveau en criteria op overheidsniveau, het zgn. macroniveau. Indicatoren die betrekking hebben op de criteria broeikasgasbalans, welzijn, en milieu en gedeeltelijk biodiversiteit en welvaart kunnen getoetst worden op bedrijfsniveau. Bedrijven die biomassa gebruiken (bijv. het bedrijf dat MEP-subsidie aanvraagt of een bedrijf dat onder de verplichting voor biobrandstoffen valt) kunnen voor deze indicatoren verantwoordelijkheid dragen en laten zien dat ze aan de criteria voldoen.

In de volgende paragrafen wordt een groot aantal beleidsopties behandeld. Voor elke optie wordt een beschrijving gegeven, wordt ingegaan op de WTO/EU aspecten en wordt aangegeven hoe de stakeholders de maatregelen beoordelen. Daarbij worden de beleidsopties onderscheiden in vrijwillige instrumenten (paragraaf 4.2), wettelijk instrumentarium (paragraaf 4.3) en ondersteunende instrumenten (paragraaf 4.4). De inhoud van deze paragrafen is gebaseerd op de bijlagen van deze nota.

### 4.2 Vrijwillige afspraken

Enkele bedrijven houden nu al rekening met duurzaamheidscriteria en proberen deze (zo goed als kan zonder ondersteunende voorzieningen als certificaten e.d.) toe te passen op de eigen projecten of bij de inkoop van biomassa. Voor deze bedrijven is het aantrekkelijk om afspraken te maken met andere bedrijven over een gezamenlijke aanpak om duurzaamheidscriteria te implementeren. Vrijwillige afspraken kunnen worden gesloten tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties. Eventueel kan de overheid een partij zijn. De vrijwillige afspraken kunnen over verschillende onderwerpen gaan, bijvoorbeeld vrijwillige rapportage over de duurzaamheid van de ingezette biomassa, vrijwillige beperkingen bij de inzet van niet-duurzame biomassa, ontwikkeling van vrijwillige standaarden, stellen van vrijwillige minimumeisen, de ontwikkeling van certificaten en samenwerking in internationaal verband om de duurzaamheid van biomassa te stimuleren.

Nadeel van vrijwillige afspraken is dat het door sommigen als een vrijblijvend, weinig doortastend beleidsinstrument (kan worden) gezien. Het voordeel van vrijwillige afspraken is dat snel een start kan worden gemaakt met de implementatie van het beleid. De overheid kan, ook als zij niet rechtstreeks een partij is bij de vrijwillige afspraken, de afspraken op verschillende manieren ondersteunen. Vrijwillige afspraken kunnen worden opgenomen in een gedragscode. Een verdergaande optie is dat deze via een wettelijke regeling een formelere status krijgen.

Enkelvoudige vrijwillige afspraken (bedrijfsbeleid) kunnen altijd worden ingesteld. In het kader van duurzaam ondernemen kennen veel bedrijven al zelf opgelegde gedragscodes voor het omgaan met duurzaamheidsaspecten. Meervoudige vrijwillige afspraken kunnen worden gesloten tussen marktpartijen en NGO's. Het is mogelijk maar niet noodzakelijk dat de overheid een partij is bij deze afspraken.

#### *WTO/EU-toets: laag risico*

Een vrijwillige afspraak tussen particuliere partijen, waar de overheid mogelijk een ondersteunende rol bij heeft, valt buiten het toepassingsgebied van WTO. In EU-kader is vooral van belang dat de afspraken tussen (mogelijke) concurrenten geen verboden beperking van de mededinging vormen. Indien de overheid echter een sterk sturende rol heeft bij de vrijwillige afspraken, kan het zijn dat de afspraken in WTO- en EU-verband wel als overheidsmaatregelen worden beschouwd en getoetst moet worden aan het WTO- en EU-recht en mogelijk genotificeerd bij de Commissie en de WTO.

### *Stakeholders*

Enkele grote energiebedrijven en oliemaatschappijen willen op korte termijn een begin maken met de implementatie van de Criteria. Zij doen dat door (1) een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van standaarden, (2) het opzetten van certificatiesystemen en (3) het stellen van eisen 'in de keten', met name aan de producenten. Stakeholders maken een kanttekening bij de mogelijkheid om op bedrijfstakniveau vrijwillige afspraken over duurzaamheidseisen te maken. De mogelijke strijdigheid met de mededingingswet (NMA) wordt nader onderzocht. Om een gelijk speelveld te waarborgen tussen free-riders en de deelnemers aan de vrijwillige afspraken kunnen monitoring en eventueel regelgeving als een bezemwagen bij vrijwillige afspraken worden ingezet. Indien regelgeving wordt ingezet, moet de maatregel worden beschouwd als een wettelijk instrument.

### *Timing*

Per direct kan worden gestart met het maken van vrijwillige afspraken. Tegen het eind van het jaar kunnen vrijwillige afspraken zijn ingevuld en geleidelijk worden geïmplementeerd.

### *Conclusie*

Vrijwillige afspraken kunnen snel starten en kunnen flexibel worden ingevuld. Het is de beste manier om op de korte termijn duurzaamheidscriteria in te voeren. Nadeel van dit instrument is dat een aantal partijen het als te vrijblijvend zullen beschouwen.

## **4.3 Wettelijk instrumentarium**

### **4.3.1 Rapportageverplichting**

Bedrijven die biomassa gebruiken voor energie of voor motorbrandstoffen kunnen worden verplicht om te rapporteren over de productiewijze en de duurzaamheid van de ingezette biomassa. Deze rapportageplicht leidt er toe dat er meer informatie over de duurzaamheid van biomassa op de Nederlandse markt beschikbaar komt. Meer informatie betekent ook dat daarmee duidelijker wordt op welke manieren de duurzaamheid van biomassa het beste kan gewaarborgd. Doel van de rapportageplicht is in eerste instantie te komen tot openbare informatie per type biomassa en per bedrijf. Omdat consumenten duurzaamheid belangrijk vinden, kan de impact van een rapportageplicht -waaraan publicatie van de resultaten wordt verbonden- groot zijn. In het Verenigd Koninkrijk wordt een rapportageverplichting ingezet als eerste stap om de duurzaamheid van biobrandstoffen in kaart te brengen. Omdat niet alle gevraagde informatie over de herkomst of de productiewijze bekend zal zijn, mag voorlopig als antwoord 'onbekend' worden gegeven. Het aandeel 'onbekend' zal in de loop van de tijd moeten dalen.

### *Wettelijke verankering*

Er zijn twee mogelijkheden om een rapportageplicht wettelijk te verankeren. Via de WMS<sup>3</sup> kan voor de principes broeikasgasbalans en koolstofreservoirs (principes 1 en 2) een rapportageplicht worden vormgegeven. Voor de overige principes (maar eventueel ook voor de principes 1 en 2) zou gebruik gemaakt kunnen worden van het Burgerlijk Wetboek, boek 2, art 391. Dit artikel verplicht de grotere ondernemingen een jaarverslag op te stellen. Dit artikel geeft voldoende ruimte om oliemaatschappijen en energiebedrijven te laten rapporteren over de duurzaamheid van de ingezette biomassa. Deze twee opties hebben een verschillend karakter en dus ook verschillende rechtsgevolgen.

Nadat in een AmvB de rapportageplicht is neergelegd, kan de (nadere) inhoud van de rapportageplicht (in overleg met de betrokken partijen) worden vastgelegd per ministeriele regeling. Dit kan worden voorbereid via vrijwillige afspraken of via een gedragscode onder leiding van een stuurgroep met een zware voorzitter.

---

<sup>3</sup> Meerwaarde van de rapportageplicht via WMS is dat via deze wet ook minimumeisen voor CO<sub>2</sub> kunnen worden geformuleerd. De rapportageplicht kan een eerste stap in de wetgeving zijn.

Zeker in de beginperiode moet worden geaccepteerd dat van veel biomassaströmen onvoldoende bekend is en dat er vaak met defaultwaarden wordt gewerkt of dat informatie gewoon niet beschikbaar is.

#### *WTO/EU-toets: laag risico*

De WTO en EU-rechtelijke toets zegt over de rapportageverplichting voor oliemaatschappijen in Nederland: 'het ligt niet voor de hand dat rapportageverplichting op voorhand een schending oplevert'. Dit oordeel is wel afhankelijk van de wijze van invulling, de administratieve lasten en kosten en de eventuele consequenties voor markttoelating.

Het is eveneens onduidelijk of een rapportageplicht onder de TBT-overeenkomst valt. Veiligheidshalve lijkt het verstandig een eventuele rapportageplicht te notificeren bij de WTO.

#### *Stakeholders*

Oliemaatschappijen en energiebedrijven zijn bereid om te rapporteren over de duurzaamheid van de ingezette biomassa. Zonder certificaten is het voor deze bedrijven wel heel erg lastig om de rapportages voldoende hard te maken. Nederlandse toeleveranciers geven aan dat ze mee willen werken aan het verstrekken van de informatie. Daarbij heeft elke grondstof zijn eigen specifieke problemen.

#### *Timing*

Een wettelijke rapportageplicht zal moeten worden voorbereid via een AMvB op grond van de WMS en een AMvB op grond van boek 2, artikel 391 van het Burgerlijk Wetboek. Op zijn vroegst zijn deze AMvB's in het voorjaar van 2008 van kracht. Naast de procedurele vereisten is het moment waarop deze regelgeving in werking kan treden uiteraard afhankelijk van het tempo waarmee de technische invulling (format, technische specificaties e.d.) wordt vormgegeven. Deze werkzaamheden kunnen deels parallel plaatsvinden, maar in ieder geval de hoofdlijnen moeten duidelijk zijn voordat de voorstellen voor de AMvB's in procedure gebracht kunnen worden.

#### *Conclusie*

De bovengeschetste rapportageplicht hoeft niet te leiden tot problemen met WTO of EU, kan rekenen op steun vanuit de belangrijkste stakeholdergroepen en kan relatief snel worden ingevoerd. Belangrijkste kritiekpunt is dat sommige NGO's het een te vrijblijvend instrument vinden.

### **4.3.2**

#### **Minimumeisen**

De Nederlandse overheid kan wettelijke minimumeisen opleggen aan biomassa die wordt ingevoerd in Nederland. Het opleggen van minimumeisen aan de biobrandstof die meetelt voor de bijmengverplichting is een vergelijkbare maatregel in de zin van het GATT verdrag. Het stellen van minimumeisen via subsidies, met name de MEP, of accijnzen wordt apart behandeld.

#### *Wettelijke verankering*

Binnen de WMS, de wet waaraan het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 is opgehangen, is het mogelijk om wettelijke eisen aan stoffen en producten te stellen met het oog op mens en milieu. De reikwijdte van de wet is beperkt tot Nederland en dus is het via de WMS alleen mogelijk om minimumeisen te stellen aan de koolstofbalans (principe 1) en koolstofreservoirs (principe 2). Voor de overige principes is het niet mogelijk om een verband te leggen met de bescherming van mens en milieu in Nederland.

Of een afzonderlijke wet duurzaamheid (biomassa) of een wetwijziging van de WMS is noodzakelijk om minimumeisen op grond van de overige principes (4 tot en met 7) mogelijk te maken. Minimumeisen voor CO<sub>2</sub> kunnen pas worden ingevoerd op het moment dat de CO<sub>2</sub> tool is ontwikkeld, getest en gevalideerd. Voor de overige criteria is een systeem van certificaten nodig. Zonder certificaten is het voor Nederlandse bedrijven lastig om te bewijzen dat de wereldwijde productieketen voor biomassa aan de Criteria voldoet.

#### *WTO/EU-toets: laag, middel en hoog risico*

DE WTO- en EU-rechtelijke toetsing zegt over het stellen van minimumeisen het volgende. Op basis van nu beschikbare informatie is het mogelijk dat eisen op basis van de principes 1 en 2 op

een met het WTO-en EU-recht verenigbare wijze kunnen worden uitgewerkt (laag risico). Voorwaarden zijn dat de maatregelen niet strijdig zijn met het GATT-verbod op kwantitatieve invoerrestricties en dat buitenlandse producten niet minder gunstig (zowel de jure als de facto) worden behandeld dan binnenlandse producten in de regelgeving. In de toepassing moeten bovendien arbitraire en ongerechtvaardigde discriminatie tussen landen worden vermeden die de behandeling van sommige ingevoerde producten kunnen benadelen. Bij het opstellen van rekenmodellen (zoals bij de keuze van referentiejaar en defaultwaarden in de CO2-tool) moet rekening worden gehouden met relevante ontwikkelingen in exporterende landen. De voorliggende indicatoren van de Criteria gaan nu op meerdere plaatsen uit van referentiedata (bijv. 1 januari 2007) of –waarden c.q. verwijzen naar onderliggende vrijwillige standaarden met referentiedata of –waarden uit het verleden. Dat zou problematisch kunnen zijn bij een WTO-conforme uitwerking.

Maatregelen gebaseerd op de principes 4-7 hebben voorlopig een middelhoog risicoprofiel omdat er eisen worden gesteld aan buitenlandse productieprocessen of omstandigheden die geen verband houden met het Nederlandse grondgebied. Het oordeel over een WTO conforme uitwerking is vooral afhankelijk van de vraag of de eisen veel bezwaarlijker zijn voor ingevoerde producten dan voor binnenlandse producten (middelhoog risico). Bij EU-toetsing moet, als sprake blijkt te zijn van handelsbelemmering, een rechtvaardiging kunnen worden gevonden, bijvoorbeeld de bescherming van het milieu. Daarbij lijkt wel een verband met het Nederlandse grondgebied te moeten bestaan. Maatregelen dienen dan bovendien proportioneel te zijn.

Maatregelen gebaseerd op principes 8 en 9 hebben zonder meer een hoog risicoprofiel. Dergelijke maatregelen kunnen ook niet geloofwaardig worden gepresenteerd als een te goeder trouw interpretatie van WTO-regels gelet op het langdurige verzet tegen een dergelijke koppeling van handelsmaatregelen aan arbeidsnormen en welzijn door ontwikkelingslanden in de WTO (hoog risico).

#### *Timing*

Minimumeisen voor CO2 kunnen pas worden gesteld als de CO2-tool begin 2009 operationeel is. Minimumeisen voor de andere Criteria zijn afhankelijk van de certificaten voor de specifieke biomassastromen die in de loop van de tijd beschikbaar moeten komen.

#### *Stakeholders*

Oliemaatschappijen en energiebedrijven hebben geen principiële bezwaren tegen minimumeisen. Deze bedrijven willen wel een gelijkwaardig speelveld voor alle markten (brandstof, energie en voedsel) en tussen landen (minimaal op EU niveau). Toeleveranciers in Nederland zijn kritischer. Met name als zij afhankelijk zijn van spotmarkets of van bulktransport, is het lastig om aan te tonen dat zij voldoen aan deze eisen. De bezwaren richten zich dus niet tegen de minimumeisen zelf, maar op de (on)mogelijkheden om op dit moment aan te tonen dat men voldoet aan de minimumeisen. Minimumeisen vragen een aanzienlijke voorbereidingstijd voor het verzamelen van de informatie en het ontwikkelen van certificaten.

#### *Conclusie*

Minimumeisen voor biomassa op grond van de duurzaamheidseisen kunnen de randvoorwaarden in aanmerking genomen, naar verwachting op zijn vroegst over enkele jaren worden ingevoerd. Daarbij ligt primair de nadruk op eisen op basis van de broeikasgasbalans en koolstof reservoirs, mits die op een WTO - en EU conforme wijze kunnen worden uitgewerkt.

### **4.3.3**

#### **MEP**

Het opnieuw openstellen van de MEP-subsidie vereist een algemene maatregel van bestuur waarin de criteria voor het verstrekken van de MEP-subsidie zijn vastgelegd. In deze AMvB zullen tevens de duurzaamheidscriteria voor biomassa moeten worden opgenomen. Rekening houdend met het openstellen hiervan en de gebruikelijke doorlooptijden zal een verbeterde MEP-AMvB op zijn vroegst rond april 2008 in werking kunnen treden.

Voor zover duurzaamheidscriteria met ingang van het openstellen van de MEP in april 2008 in voldoende mate uitvoerbaar en toetsbaar zijn, zullen deze onderdeel (in de vorm van een

minimumeis danwel een rapportageverplichting) gaan uitmaken van de subsidiecriteria. En in de loop van 2009 zullen de overige criteria worden toegevoegd, hetgeen zal afhangen van het gereedkomen van bijvoorbeeld de CO2-tool. Gelet op het feit dat de duurzaamheidscriteria bij AMvB moeten worden vastgesteld, zal ten behoeve van de implementatie van een nieuw criterium (na gereedkoming) steeds de AMvB moeten worden gewijzigd. Dit kost tenminste een half jaar, gelet op de noodzakelijke procedure van vaststelling in de Ministerraad, advies Raad van State, melding EU Commissie, voorhang Tweede Kamer.

Het is juridisch gezien niet mogelijk duurzaamheidscriteria van toepassing te laten verklaren ten aanzien van reeds afgegeven subsidiebeschikkingen. Echter, aangezien projecten in de MEP een looptijd hebben van 10 jaar is het ook wenselijk om de bestaande projecten mee te kunnen nemen. Dit betekent dat voor bestaande projecten – waarbij een beschikking is afgegeven waarbij ‘onduurzame biomassa’ kan worden ingezet - op basis van vrijwilligheid afspraken gemaakt moeten worden. Dat is belangrijk omdat op dit moment beschikkingen zijn afgegeven waarbij onduurzame biomassa kan worden gezet. Hierbij kan worden gedacht aan de inzet voor palmolie.

#### *WTO/EU toets: laag risico*

MEP-subsidies komen niet ten goede aan producenten van landbouwproducten, zodat de WTO-Landbouwovereenkomst niet van toepassing is. Toevoeging van de Criteria aan de MEP-regeling levert vooralsnog ook geen duidelijke overtreding van het WTO subsidieverdrag op. Er moet wel meer inzicht worden gegeven in de vermoedelijke effecten van deze criteria op het gebruik van binnenlandse vergeleken met ingevoerde producten, teneinde te voorkomen dat alsnog de facto sprake is van een verboden imports substitutiesubsidie. Het opnemen van duurzaamheidscriteria als (aanvullende) subsidievoorwaarde, zal voor de toetsing aan het EU-milieusteunkader geen verschil maken. Wel zal de nieuwe MEP-AMvB opnieuw in Brussel moeten worden genotificeerd.

#### *Timing*

Het opnemen van duurzaamheidscriteria vergt een aanzienlijke aanpassing en optimalisatie van de AMvB-MEP. Rekening houdend met het opstellen hiervan en de gebruikelijke doorlooptijden kan een eerste versie van een verbeterde MEP-AMvB eerst rond het voorjaar van 2008 in werking treden. Aanvulling met nieuwe eisen kost steeds tenminste een half jaar.

#### *Stakeholders*

Voor de bestaande subsidiebeschikkingen zal op basis van vrijwillige afspraken de duurzaamheid van de biomassa worden gegarandeerd. Partijen zijn daartoe genegen. Bijvoorbeeld Essent heeft het gebruik van palmolie zelf opgeschort totdat kan worden aangetoond dat palmolie duurzaam geproduceerd is. Ook Biox heeft aangegeven in een proefproject haar toekomstige import van palmolie te willen toetsen aan de duurzaamheidscriteria.

#### *Conclusie*

Duurzaamheidscriteria kunnen, zodra deze met ingang van het voorjaar van 2008 onderdeel uitmaken van de MEP.

### **4.3.4 Accijnzen**

Een korting op de accijns voor aantoonbaar duurzame biobrandstof kan worden ingezet om producenten te stimuleren duurzame biomassa te verhandelen.

#### *WTO/EU-toets: laag risico*

DE WTO- en EU-rechtelijke toetsing zegt over het hanteren van accijnsmaatregelen als potentiële subsidie die beschikbaar is voor elke biobrandstofgebruiker: ‘indien de accijnsverlaging niet geacht wordt gebonden te zijn aan het gebruik van binnenlands geproduceerde brandstoffen, vormt de WTO, getoetst aan de Subsidieovereenkomst discriminatieverbod, hiertegen geen obstakel’. Dit oordeel is wel afhankelijk van de concrete invulling van de accijnsvrijstelling en de eventueel daaraan verbonden criteria. Een accijnsmaatregel dient tevens getoetst te worden aan het verbod van GATT artikel III;2 op fiscale discriminatie van vergelijkbare producten. Indien een accijnsverlaging nominaal geen onderscheid maakt tussen ingevoerde en binnenlandse producten,

rest nog wel de vraag of de verbonden criteria de facto bezwaarlijker zijn voor vergelijkbare ingevoerde producten. Mocht bijvoorbeeld het merendeel van ingevoerde biobrandstoffen getroffen worden door de hogere accijns terwijl alle vergelijkbare in Nederland of de EU geproduceerde biobrandstoffen merendeels in aanmerking komen voor accijnsverlaging, dan kan strijdigheid met het fiscale discriminatieverbod ontstaan. In dat geval zal moeten worden bezien of met succes een beroep kan worden gedaan op de rechtvaardigingsgronden van GATT artikel XX.

#### *Stakeholders*

Een accijnskorting is niet expliciet besproken met alle stakeholders. Enkele stakeholders, noemen subsidies of accijnskorting als alternatief voor een afkapgrens voor CO<sub>2</sub>. Op deze manier worden betere prestaties dan de minimumgrens beloond.

#### *Timing*

De inzet van accijnskorting is afhankelijk van de ontwikkeling van de CO<sub>2</sub>-tool en certificaten. Op zijn vroegst in de loop van 2008 (voor de niet CO<sub>2</sub>-duurzaamheidscriteria) en 2009 (voor CO<sub>2</sub>) kan een accijnskorting worden toegepast.

#### *Conclusie*

Met de invoering van accijnsmaatregelen dient te worden gewacht totdat aangetoond kan worden dat aan de Criteria wordt voldaan. De accijnskorting zal moeten worden getoetst aan WTO-regelgeving.

### **4.3.5 Invoermaatregelen**

Mogelijke maatregelen op het gebied van de invoer zijn (1) de hoogte van invoertarieven afhankelijk maken van de duurzaamheid van biomassa (tariefdifferentiatie), (2) het verlenen van tariefpreferenties voor duurzame biomassa, (3) 'border tax adjustments' dan wel invoerverboden voor niet duurzame biomassa.

De competentie voor het treffen van dergelijke maatregelen ligt voor (1) tot en met (3) niet bij Nederland maar bij de Europese Gemeenschappen. Dergelijke maatregelen vergen langdurig internationaal overleg mede vanwege de verschillende belangen die landen hebben en de vereisten waaraan dergelijke maatregelen internationaal moeten voldoen. Voor maatregel 2) kan de EU autonoom handelspreferenties verstrekken mits er maar sprake is van objectieve criteria waarmee begunstigde ontwikkelingslanden worden onderscheiden.

#### *WTO/EU-toets: middelhoog en hoog risico*

De competentie voor het treffen van de maatregelen (1) tot en met (3) ligt niet bij Nederland maar bij de Europese Gemeenschappen.

#### *Conclusie*

Invoermaatregelen bieden over het algemeen geen mogelijkheid om op korte of middellange termijn de duurzaamheid van biomassa structureel te garanderen. Ondersteunende instrumenten

### **4.3.6 CO<sub>2</sub>-tool**

Knelpunt bij alle principes is het objectief aantonen dat de duurzaamheidseisen wel of niet worden gehaald. Het is noodzakelijk om hiervoor objectieve middelen te ontwikkelen. Een CO<sub>2</sub>-tool, een gestandaardiseerde manier om de CO<sub>2</sub>-balans te bepalen, is noodzakelijk om minimumeisen of een rapportageplicht voor CO<sub>2</sub> te kunnen invoeren.

Het Verenigd Koninkrijk en Nederland werken nauw samen bij de ontwikkeling van een CO<sub>2</sub>-tool. Geprobeerd wordt om andere EU-lidstaten bij dit proces te betrekken. Vanuit de Europese Commissie wordt dit met belangstelling gevolgd en de Commissie houdt er rekening mee dat deze CO<sub>2</sub>-tool op EU-niveau wordt overgenomen.

#### *WTO/EU-toets: laag risico*

DE WTO- en EU-rechtelijke toetsing zegt over de CO<sub>2</sub>-rekenmethode: op basis van nu beschikbare informatie is het mogelijk dat principe 1 (broeikasgasbalans) op een met het WTO-recht

verenigbare wijze kan worden uitgewerkt. Bij de uitwerking moeten arbitraire keuzen worden vermeden die de behandeling van sommige ingevoerde producten kunnen benadelen. Bij het opstellen van rekenmodellen (zoals bij de keuze van referentiejaar en defaultwaarden in de CO<sub>2</sub>-tool) moet rekening worden gehouden met relevante ontwikkelingen in exporterende landen. Bijvoorbeeld: de voorliggende indicatoren van de Criteria gaan nu op meerdere plaatsen uit van referentiedata (bijv. 1 januari 2007) of –waarden c.q. verwijzen naar onderliggende vrijwillige standaarden met referentiedata of –waarden uit het verleden. Dat zou problematisch kunnen zijn bij een WTO-conforme uitwerking.

#### *Timing*

Op dit moment wordt er in overleg met stakeholders en samen met het Verenigd Koninkrijk gewerkt aan de uitwerking van de CO<sub>2</sub>-tool. Na de zomer zullen de eerste pilots met deze tool worden uitgevoerd. Het robuust maken van deze tool, zodat deze als basis voor wetgeving zal in 2008 gebeuren. Naar verwachting zal de tool in 2009 formeel worden vastgesteld, zodat deze vanaf dat moment een rol kan spelen in wetgeving en subsidies.

#### *Conclusie*

De ontwikkeling van de CO<sub>2</sub>-tool voortvarend ter hand nemen.

### **4.3.7**

#### **Certificering**

Knelpunt bij alle principes is het objectief aantonen dat de duurzaamheidseisen wel of niet worden gehaald. Het is noodzakelijk om hiervoor objectieve middelen te ontwikkelen, om te kunnen beoordelen of de biomassa aan de Criteria voldoet. Naast de CO<sub>2</sub>-tool zijn certificaten voor de overige duurzaamheidsaspecten noodzakelijk.

Op dit moment zijn in internationaal verband voor verschillende grondstoffen certificaten in voorbereiding. Alleen voor hout zijn certificeringssystemen (zoals FSC) operationeel. Er wordt gewerkt aan een certificeringstelsel voor palmolie, RSPO, dat in 2009 operationeel zal zijn. Voor andere gewassen (onder andere suikerriet en soja) zal het nog enkele jaren langer duren voordat vergelijkbare certificaten zijn ontwikkeld. Voor andere grondstoffen (graan, maïs) is de ontwikkeling nog niet gestart.

De rol van marktpartijen bij certificering is groot. Draagvlak bij marktpartijen is dus van belang. Certificering kan een rol spelen bij eerder genoemde instrumenten, zoals vrijwillige afspraken, minimumeisen, subsidies en accijnskorting. Vanwege de internationale component is draagvlak en controle lastig.

#### *WTO/EU-toets*

Certificering is niet beoordeeld in de externe WTO/EU bets. Om duidelijkheid te krijgen over de mogelijkheden en beperkingen van certificatiesystemen die aantonen dat aan specifieke eisen wordt voldaan, is aanvullend advies noodzakelijk.

#### *Stakeholders*

Verschillende partijen waarmee in de consultatie is gesproken zijn actief betrokken bij certificering. Men ziet certificering als de enige manier om duurzaamheidseisen aantoonbaar te maken. Voor palmolie is vrijwillige certificering ver ontwikkeld. Voor soja is men gestart met certificering. Het probleem bij bijvoorbeeld soja is het bulktransport, maar de soja producenten hebben ook aangetoond (via GMO soja) dat men in principe in staat is snel te reageren. Daar speelde een prijspremie voor niet GMO soja een belangrijke rol. Voor andere markten bijvoorbeeld voor graan is het probleem dat veel wordt verhandeld via spotmarkets werkt en dat het dus niet gemakkelijk is om informatie te verkrijgen over de herkomst van de grondstof.

#### *Timing*

De ontwikkeling van internationale standaarden en certificaten vraagt een proces van jaren. Hoewel de eerste biomassastromen binnen 1-2 jaar kunnen zijn gecertificeerd (palmolie via RSPO), zal het naar verwachting nog minimaal vijf jaar duren voordat de duurzaamheid van alle belangrijke biomassa stromen via certificaten kan worden aangetoond.

#### *Conclusie*

Certificaten zijn een belangrijk ondersteunend instrument. Bedrijven, NGO's en overheid, zullen moeten samenwerken om in internationaal verband de ontwikkeling van certificaten voor duurzame biomassa te stimuleren. De WTO/EU-aspecten bij regelgeving behoeven nadere uitwerking.

### **4.3.8 Werkgroep met stakeholders**

Het is noodzakelijk stakeholders (bedrijven en maatschappelijke organisaties) te betrekken bij een aantal taken die voor de implementatie van de Criteria van belang zijn. Voordeel is dat lastige keuzes samen met de markt worden genomen en dat het draagvlak voor deze keuzes groter zal zijn. Het verdient aanbeveling hiertoe een werkgroep met stakeholders samen te stellen. De taken van deze werkgroep zijn onder meer:

- Het uitwerken van de rapportageplicht in een technische handleiding;
- Het identificeren van de pilots en het opstellen van de terms of reference van de pilots;
- Het laten aansluiten van de pilots op al lopende initiatieven met duurzaamheidscriteria (palmolie);
- Het monitoren en evalueren van pilots;
- Het organiseren van de dialoog over toetsingskader met organisaties (overheden, bedrijven, ngo's) uit producerende landen;
- Het stimuleren van toepassingen en certificering;
- Het begeleiden van de toepassing en ontwikkeling van de CO2-tool.

Er zijn meerdere beproefde vormen die voor de werkgroep kunnen worden gebruikt. De gelet op het takenpakket meest voor de hand liggende vorm is een werkgroep of klankbordgroep met een voorzitter van buiten de overheid.

#### *WTO/EU-toets*

Dit instrument is niet expliciet getoetst als wettelijk maatregel. Zolang de taken zich beperken tot de maatregelen met een laag WTO/EU-risico (zoals rapportageverplichting) worden geen belemmeringen verwacht.

#### *Timing*

In de voorgestelde vorm kan binnen enkele weken/maanden worden gestart.

#### *Conclusie*

In overleg met marktpartijen, bijvoorbeeld in het kader van de vrijwillige afspraken, is het aan te bevelen op korte termijn een werkgroep met stakeholders samen te stellen met als taak om een bijdrage te leveren aan de uitwerking en implementatie van de Criteria.

### **4.3.9 Kennisoverdracht en communicatie**

Het is van belang om consumenten goed te informeren over de duurzaamheidsaspecten van biobrandstoffen en wat er aan wordt gedaan om de duurzaamheid te garanderen.

De publieke opinie is een krachtig hulpmiddel om duurzaamheidseisen voor biobrandstoffen in te voeren. Bedrijven kunnen erop inspelen om de keuze van de consument aan de pomp te beïnvloeden. Omgekeerd is een slecht imago voor biobrandstoffen ook een bedreiging voor het invoeren van hogere aandelen biobrandstoffen.

#### *WTO/EU-toets*

Op het gebied van kennisoverdracht en communicatie zijn geen WTO of EU problemen te verwachten

#### *Conclusie*

Kennisoverdracht starten afhankelijk van de inzet van de beleidsopties.



In Tabel 1 zijn alle kenmerken van de in dit hoofdstuk behandelde beleidsopties in één overzicht gebracht. In [bijlage 4](#) is een grafisch overzicht opgenomen waarin duidelijk wordt wanneer de verschillende beleidsopties in werking treden en welke samenhang er is met de beschikbaarheid van ondersteunende maatregelen.

Tabel 1 – Kenmerkenoverzicht beleidsopties

Instrument	Reikwijdte	Toelichting	Termijn	WTO/EU
<b>Vrijwillige instrumenten</b>				
1	Vrijwillige afspraken	Afspraken tussen bedrijven, NGO's en overheid over vrijwillige implementatie duurzaamheidscriteria.	9 mnd.	n.v.t.
2	Duurzaam inkopen		direct	wit
<b>Wettelijke instrumenten</b>				
3	Rapportageplicht	CO2 (principe 1/2)	Wettelijke plicht om te rapporteren over CO2-effecten (AMvB onder WMS)	1 jr. wit
4	Rapportageplicht	Milieu en Bio-diversiteit (principe 4-7, 9)	Wettelijke plicht om te rapporteren over overige duurzaamheidsaspecten (AmvB onder BW)	1 jr. wit
5	Minimum eisen	CO2 (principe 1/2)	Minimum CO2-eis (AmvB onder WMS)	2 jr. wit
6	Minimum eisen	Milieu en Bio-diversiteit (principe 4-7, 9)	Minimum eis overige duurzaamheidsaspecten (Wet Duurzaamheid)	2 jr. grijs
7	Accijnskorting	CO2 (principe 1/2)	Accijnskorting op basis van CO2-prestaties	2 jr. wit
8	Accijnskorting	Milieu en Bio-diversiteit (principe 4-7, 9)	Accijnskorting wanneer aantoonbaar wordt voldaan aan overige duurzaamheidseisen	1 jr. grijs
9	MEP-subsidie			wit
10	Invoermaatregelen			zwart
<b>Ondersteunend</b>				
11	CO2-tool (eerst NL/VK, later EU)		2 jr.	TBT-toets
12	Kennisoverdracht & communicatie	afhankelijk voortgang vrijwillige afspraken en wetgevingstraject		n.v.t.
<b>Internationaal</b>				
13	Certificering			TBTtoets
14	CO2-tool (EU)			nader uitzoeken
15	Kwaliteitsrichtlijn brandstoffen	EU		
16	Nieuwe richtlijn bio-brandstoffen	EU	Invulling 20% doelstelling in 2020	
17	Monitoring	Macro		n.v.t.
18	Dialogoog productielanden	macro		n.v.t.

## **5 BELEIDSINPASSING OP OVERHEIDSNIVEAU**

### **5.1 Inleiding**

De projectgroep "Duurzame productie biomassa" heeft geadviseerd om een macro-monitorings-systeem op te zetten om vooral verdringingseffecten in kaart te brengen. Daarbij gaat het vooral om indirecte effecten die veroorzaakt worden door verschuivingen in landgebruik, waardoor - indirect - bijvoorbeeld toch oerwoud gekapt wordt. Meer concreet gaat het over de thema's broekasgasemissies, biodiversiteit en concurrentie met voedsel en andere biomassatoepassingen. Gesteld wordt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en uitvoering van een monitoringssysteem op macroniveau ligt bij de overheid. Bij voorkeur wordt dit in internationaal verband (EU/VN) opgepakt. Daarbij zou gerapporteerd moeten worden over grondprijzen, voedselprijzen, landeigendom, beschikbaarheid van voedsel, verplaatsing van voedselproductie en veeteelt, ontbossing en verlies van natuurgebieden in relatie tot levering van voedsel, constructiemateriaal en, tenslotte, verandering in type vegetatie en aandeel van vegetatie en gewassen. Dit gebruik makend van bestaande statistieken, databanken, regionale import/exportbalansen, satellietdata.

Evident is dat een monitoringssysteem alleen dan zin heeft als dit de (toekomstige) besluitvorming beïnvloedt. Voorts is het van wezenlijk belang dat er mondiaal verschuivingen plaatsvinden. Er is, juist de laatste maanden, niet alleen een mondiaal toenemende vraag naar biobrandstoffen (en mogelijk biomassa), maar ook vindt er continu verschuiving in soorten voedselproductie plaats. Dit betekent dat, juist voor verdringingseffecten, het niet meer te traceren is of dit wordt veroorzaakt door toegenomen Nederlandse vraag naar biobrandstoffen en biomassa of door andere ontwikkelingen.

Daarbij komt dat de duurzaamheidsdiscussie ook een mondiale discussie is. Gelet op de toenemende vraag van biobrandstoffen/biomassa vanuit de EU (niet alleen NL) is ook de monitoring van de macro-effecten van deze toenemende vraag eerder een taak voor de Gemeenschap dan voor individuele lidstaten. Dit omdat het niet efficiënt is als alle lidstaten afzonderlijk, met allemaal een eigen insteek, in de richting van productielanden gaan opereren. Onzeker is of de Europese Commissie dit ook oppakt, ook omdat het Europese spoor t.a.v. de invulling van duurzaamheidsaspecten nog ontwikkeld moet worden.

### **5.2 Bilaterale contacten met productielanden**

In verschillende reacties op het werk van de Projectgroep Duurzame Productie Biomassa is gewezen op het feit dat productielanden geen inbreng hebben gehad in het proces om tot de duurzaamheidscriteria te komen. Via bilaterale contacten met productielanden en partijen (NGO's, indigeneous people, smallholders et cetera) in deze productielanden kan aan dit bezwaar tegemoet worden gekomen.

Initiatief van Nederland, zo mogelijk samen met andere koplopers, ten aanzien van het oppakken van de macro-effecten zou het pad kunnen effenen voor de Europese Commissie en mogelijk de Commissie ertoe brengen dit ook op te pakken. Concreet zouden de activiteiten gericht moeten zijn op het aangaan van overleg tussen NL en overheden van productielanden, gericht op het ondersteunen van verantwoord landgebruik in productielanden. Het periodiek evalueren van die afspraken tussen overheden kan dan als eerste stap naar de monitoring aangemerkt worden.

### **5.3 Lange termijn studie**

Ten aanzien van algemene verdringingsaspecten geldt dat er meerdere studies beschikbaar zijn die de verdringingsaspecten en concurrentie met voedsel in beeld brengen. Deels zijn deze studies overlappend en deels tegenstrijdig. In het kader van het programma Wetenschappelijke assessment en beleidsanalyse klimaatverandering (WAB-programma) worden deze studies naast

elkaar gelegd (inventarisatie) daarna vindt integratie plaats, waaruit algemene conclusies getrokken kunnen worden. In de synthesefase wordt aanvullend rekenwerk verricht om de bruikbaarheid van de studie te vergroten. Deze WAB-studie geeft zicht op de lange termijn effecten. Resultaten zijn naar verwachting juni/juli 2007 beschikbaar.

#### **5.4 Expert advies**

Thans valt moeilijk handen en voeten te geven aan de opzet van een macro-monitoringssysteem. Een optie om een stap verder te komen is om aan een expert, bijvoorbeeld prof. Fresco (UvA) advies te vragen over de aanpak, waarbij primair geconcentreerd wordt op risico's. Daarbij zou ook de (toekomstige) Europese context betrokken moeten worden.

#### **5.5 Tempo**

De ervaringen met het dossier duurzaam geproduceerd hout laten zien dat de implementatie van de Criteria langs de gebruikelijke kanalen van internationale samenwerking en overleg veel tijd vraagt (10 jaar of meer). De maatschappelijke urgentie van de duurzaamheid van biomassa dwingt tot een hoge politieke prioriteit en inzet van middelen en menskracht. De werkgroep heeft de mogelijkheden daartoe in het kader van deze opdracht niet verder uitgewerkt.

## CONCLUSIES

- 1) Op korte termijn (2007) biedt het **vrijwillig instrumentarium** de meeste kansen op snelle implementatie van de Criteria;
- 2) De inzet van **wettelijk instrumentarium** op korte termijn (start 2008) richt zich, naar analogie van de voorstellen in het VK, op het instellen van een rapportageverplichting voor in Nederland opererende bedrijven;
- 3) Op langere termijn (2009 e.v.) is het mogelijk **minimumeisen** te stellen aan duurzaamheid van biomassa die wordt gebruikt voor de productie van biobrandstoffen. Voorwaarden hiervoor zijn (1) dat rekening wordt gehouden met de beperkingen die WTO- en EU-rechtelijke kaders stellen en (2) dat er instrumenten beschikbaar zijn om de CO<sub>2</sub>-reductie te meten en de duurzaamheid van biomassa aan te tonen (certificatie).
- 4) In een **nieuwe MEP-regeling** (planning zomervoorjaar 2008) kunnen **de eerste** duurzaamheidscriteria worden opgenomen. De criteria moeten dan wel voldoende zijn uitgewerkt en juridisch toetsbaar zijn. In ieder geval zal de hierboven aangehaalde rapportageverplichting met ingang van voorjaar 2008 onderdeel uitmaken van de wettelijke vereisten voor subsidieverstrekking. Het criterium CO<sub>2</sub>-reductie zal later worden geïmplementeerd omdat de CO<sub>2</sub>-tool pas in 2009 voldoende robuust is. Het is juridisch gezien niet mogelijk duurzaamheidscriteria van toepassing te verklaren voor reeds afgegeven subsidiebeschikkingen. Hiervoor moet worden ingezet op het vrijwillig instrumentarium.
- 5) Voor wat betreft de MEP zullen de duurzaamheidscriteria op het niveau van een AMvB moeten worden vastgesteld; voor zover de criteria slechts gefaseerd kunnen worden geïmplementeerd (eerst rapportageplicht, dan overige eisen) zal steeds de AMvB moeten worden gewijzigd, hetgeen gelet op de noodzakelijke procedure op z'n minst een half jaar vergt.
- 6) Het stellen van minimumeisen aan de duurzaamheid van biomassa heeft een **laag risico** voor de criteria 1 en 2 (broeikasgas en koolstofreservoirs), een **middelhoog risico** voor de criteria 4-7 (milieu en biodiversiteit) en een **hoog risico** voor de criteria 8 en 9 (welvaart en welzijn). Het voorbereiden van en besluiten tot het nemen van maatregelen voor de implementatie van de Criteria door de overheid dient steeds uiterst zorgvuldig te gebeuren, gelet op de complexe WTO en EU-rechtelijke situatie. **Samenwerking met producentenlanden** bij de verdere uitwerking en notificatie van concept-maatregelen aan de Commissie en de WTO is geboden.
- 7) De implementatie van de Criteria op macroniveau vereist, naast de gebruikelijke aanpak van bilaterale overleg en -overeenkomsten, dat **nadere stappen** worden verkend, om snel resultaat te kunnen boeken met de duurzaamheid van biomassa.

## AANBEVELINGEN

- 1) Om de slaagkans zo groot mogelijk te maken wordt een **internationale aanpak** aanbevolen. Daarbij worden zowel de duurzaamheidscriteria als de maatregelen bij voorkeur samen met lidstaten, de Europese Commissie en in nauw overleg met producenten en producentenlanden uitgewerkt.
- 2) Aanbevolen wordt om als eerste stap in Nederland in te zetten op het vrijwillig instrumentarium en waar nodig en mogelijk wettelijke maatregelen in het vooruitzicht te stellen. Om geen tijd te verliezen verdient het aanbeveling op korte termijn te **starten met de voorbereiding van wettelijke maatregelen** voor de rapportageverplichting (beoogde inwerkingtreding 2008) en het creëren van een juridische basis voor het kunnen stellen van minimumeisen (beoogde inwerkingtreding in 2009);
- 3) Om **snel en flexibel** in te kunnen spelen op het geleidelijk vastleggen van minimumeisen in regelgeving verdient het aanbeveling na te gaan welke rol de Ministeriële regeling kan spelen bij het verankeren van minimumeisen in wettelijk kader voor biobrandstoffen en energieopwekking.

**Bijlage 1 - Beleidsopties**

**Bijlage 2 – WTO/EU-toetsing**

**Bijlage 3 - Conclusatieverslag**

**Bijlage 4 – Overzicht van mijlpalen**