

Adviezen voor de borging van de duurzaamheid van biomassa via certificering en verificatie

Eindrapport

01-05-2020

Rogier van Schelven

Sjoerd Stikvoort

KWINK
GROEP

Inhoudsopgave

Hoofdrapport:

1. Samenvattende conclusies en adviezen
2. Toelichting op het onderzoek en de onderzochte instrumenten
 - Aanleiding en context
 - Onderzoeksverantwoording
 - Toelichting conformiteitsbeoordeling via certificering en verificatie
 - Inzet certificering en verificatie in de drie casussen
3. Analyse van sterktes, zwaktes en aandachtspunten bij de toepassing van certificatie en verificatie

Bijlagen:

- Toelichting en bevindingen van de drie casussen
- Overzicht gesprekspartners

1. Samenvattende conclusies en adviezen

Inleiding op de conclusies en adviezen

Er is veel aandacht voor het verder verduurzamen van de biomassaketten en voor het hoogwaardig toepassen van biomassa. In dit rapport formuleren we adviezen over de inzet van de private borgingsinstrumenten 'certificering' en 'verificatie' voor het borgen van duurzaamheidscriteria voor biomassa ten behoeve van het Beleidskader Duurzame Biomassa.

- De adviezen in dit rapport zijn geformuleerd op grond van een reflectie op de ervaringen en inzichten vanuit de overheid in drie casussen waarin gebruik wordt gemaakt van (een combinatie van) deze borgingsinstrumenten.
- Allereerst presenteren we onze samenvattende conclusies en adviezen over de inzet van deze borgingsinstrumenten voor het Beleidskader Duurzame Biomassa op grond van de onderzochte casussen. In de achterliggende hoofdstukken geven we een nadere uitleg van de instrumenten, betrokken partijen, de wijze waarop de instrumenten in de casussen worden ingezet en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden (sterktes, zwaktes en aandachtspunten).
- De bijlage bevat drie uitgebreide casusbeschrijvingen als achtergrondinformatie bij de bevindingen in het hoofdrapport.

Inleiding op de conclusies en adviezen

Over de onderzochte borgingsinstrumenten:

Met conformiteitsbeoordeling kan worden beoordeeld of een product, dienst, of systeem voldoet aan bepaalde vooraf gestelde eisen. Het is een privaat instrument en een vorm van zelfregulering. Conformiteitsbeoordeling wordt zowel Europees als nationaal veel ingezet om publieke belangen te dienen. In dit onderzoek richten we ons specifiek op certificatie en verificatie. We lichten deze borgingsinstrumenten hierna toe:

- Certificatie van producten, processen en diensten is een vorm van conformiteitsbeoordeling waarbij wordt beoordeeld of een product, proces of dienst voldoet aan de daarvoor vooraf vastgestelde (certificatie-)eisen. Bij certificatie is het onderwerp van beoordeling dus een product, proces of dienst. Een certificaat met betrekking tot een product, proces of dienst wordt afgegeven met een bepaalde geldigheidsduur dan wel voor onbepaalde tijd.
- Verificatie is een beoordeling achteraf van naleving (conformiteit), uitgevoerd door een conformiteitsbeoordelingsinstantie volgens het verificatieprotocol en de onderliggende regelgeving. Het onderwerp van verificatie is een claim van de klant. Een voorbeeld van een dergelijke claim: 'Alle door het bedrijf ingekochte en gebruikte biomassa in periode X is duurzaam'. Op grond van informatie die door de klant worden verstrekt wordt deze claim geverifieerd. Het proces van verificatie kan resulteren in verificatieverklaring, waarin de beoordeling staat of het verificatieprotocol is nageleefd.

Conclusie over de geschiktheid van certificering en verificatie om de duurzaamheid van biomassa te borgen

Op grond van de drie bestudeerde casussen constateren we dat certificering en verificatie – in combinatie met publiek toezicht – geschikte instrumenten zijn om de duurzaamheid van biomassa te borgen.

- Gebruik van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument kan een goede manier zijn om aan te sluiten bij het zelfregulerende vermogen van een sector en daarmee bepaalde publieke belangen dienen.
- Certificering en verificatie kunnen goed functioneren op internationale schaal. Een systeem van zelfregulering via conformiteitsbeoordeling is in de markt voor biomassa de logische optie om de duurzaamheid te borgen gegeven de hoeveelheid aan partijen die opereren in een internationale keten.
 - Europese en mondiale certificatieschema's zorgen ervoor (ten opzichte van wetgeving) dat duurzaamheidscriteria relatief snel kunnen worden toegepast op een globale markt en zo worden geborgd. Wanneer een schema wordt geïmplementeerd en door marktpartijen wordt gebruikt, kan dit direct bijdragen aan de borging van duurzaamheidscriteria (ook in een globale keten zoals de markt voor biomassa).
 - Publieke toezichthouders kunnen lastig opereren op een globale markt (daartoe zijn ze niet bevoegd).
 - De internationale werking van conformiteitsbeoordeling kan bijdragen aan de vermindering van een 'waterbed-effect' (mits er sprake is van harmonisatie).
- Het belangrijkste verschil in de toepassing van de borgingsinstrumenten is dat certificatie leidt tot een verklaring over het product zelf en dat bij verificatie gaat om een verklaring over de informatie die door de klant wordt verklaard. Dit maakt verificatie bijvoorbeeld geschikt om te toetsen of de ontvanger van een subsidie inderdaad alleen de toegestane middelen heeft ingekocht. Het ervaren verschil tussen certificering en verificatie is daarmee of het vertrouwen over de borging van de duurzaamheidscriteria vooraf (certificering) of achteraf (verificatie) ontstaat.

Conclusie over de geschiktheid van certificering en verificatie om de duurzaamheid van biomassa te borgen

- In hoeverre de instrumenten verschillen in termen van flexibiliteit, kosten, effectiviteit en efficiency is vooral een kwestie van invulling en de context waarin de instrumenten worden toegepast. Beide instrumenten zijn – afhankelijk van de invulling en de context – geschikt om duurzaamheidscriteria voor biomassa te borgen.
 - Verificatie kan worden gezien als een krachtiger instrument om duurzaamheidscriteria te borgen, vanwege de controle van de duurzaamheidsclaim aan het eind van het proces (nalevingstoets).
 - Eindgebruikers (bijvoorbeeld kolencentrales) geven de voorkeur aan certificering omdat het meer zekerheid vooraf biedt en de administratieve lasten voor hen beperkter zijn (wanneer certificatieschema's alle door de overheid gestelde duurzaamheidscriteria dekken).

Conclusie over de geschiktheid van certificering en verificatie om de duurzaamheid van biomassa te borgen

Bij de geschiktheid van de instrumenten certificering en verificatie zijn een aantal belangrijke kanttekeningen te maken:

- Conformiteitsbeoordeling is een vorm van zelfregulering. De sector is zelf verantwoordelijk voor het opstellen, uitvoeren en handhaven. Conformiteitsbeoordeling is derhalve niet bedoeld / geschikt om fraude en andere malafide praktijken aan te pakken. CBI's kunnen bijvoorbeeld geen dwangsom opleggen (zij kunnen wel het certificaat schorsen of intrekken / geen verificatieverklaring afgeven).
- Wanneer conformiteitsbeoordeling wordt ingezet om publieke belangen te dienen is het samenspel tussen private borging en publiek toezicht noodzakelijk om het publieke belang (de duurzaamheid van biomassa) te borgen. Publiek toezicht heeft de bevoegdheid tot waarheidsvinding en handhaving die in het private toezicht ontbreekt. De inzet van conformiteitsbeoordeling kan overheidstoezicht niet vervangen.
- De context waarin de instrumenten worden toegepast is in belangrijke mate bepalend voor de effectiviteit van de instrumenten om de duurzaamheid van biomassa te borgen:
 - De reikwijdte (scope) en duidelijkheid van de wettelijke duurzaamheidscriteria die geborgd dienen te worden.
 - De complexiteit van de biomassaketten en een (daarmee samenhangend) gebrek aan transparantie.
 - De aanwezigheid van prikkels om te frauderen (bijvoorbeeld het dubbeltellingen-systeem bij RED).
 - De mate van harmonisatie binnen Europa.
 - De mate waarin bedrijven de lasten van certificering en verificatie kunnen dragen.

Conclusie over de geschiktheid van certificering en verificatie om de duurzaamheid van biomassa te borgen

Tot slot. Borging van de duurzaamheid van biomassa en vertrouwen in de duurzaamheid van biomassa gaan niet altijd samen. Meer borging leidt niet automatisch tot meer maatschappelijk vertrouwen in de duurzaamheid van biomassa. De beschreven instrumenten kunnen een bijdrage leveren aan de borging van de duurzaamheid van biomassa maar leiden niet noodzakelijkerwijs tot meer maatschappelijk vertrouwen. Er kan verschil in inzicht zijn in wat partijen als duurzaam zien. Dit verschil wordt uiteraard niet weggenomen door de inzet van de borgingsinstrumenten. Het beter uitleggen of het zwaarder aanzetten van certificatie en verificatie hoeft daarmee niet noodzakelijkerwijs tot meer maatschappelijk vertrouwen te leiden. Desondanks is het gezien de technische aard van deze instrumenten van belang om het gebruik van de instrumenten goed toe te lichten en – op basis van objectieve inzichten over de mate van duurzaamheid van biomassa – te onderbouwen.

Adviezen voor de inzet van certificering en verificatie

Op grond van de casussen formuleren we hierna de adviezen voor het inzetten van certificering en verificatie op grond van een analyse van de sterktes, zwaktes en aandachtspunten van de instrumenten in de drie casussen.

Adviezen over de rol van de overheid:

1. **Het is van belang om het systeem van conformiteitsbeoordeling zoveel als mogelijk te harmoniseren.** Certificering en verificatie kunnen goed functioneren op internationale schaal. De markt voor biomassa is een mondiale keten. Het is daarom van belang om in internationaal / Europees verband zoveel mogelijk te streven naar harmonisatie van het borgsysteem. De implementatie in Nederland dient zoveel mogelijk te worden geharmoniseerd in internationaal / Europees verband. Een gebrek aan harmonisatie zorgt voor een onduidelijk en gefragmenteerd nationaal systeem in een mondiale markt, waarbij problemen worden herverdeeld tussen landen (maar niet worden verminderd).
2. **Bewaak de ondergrens zorgvuldig bij het formuleren van duurzaamheidscriteria: bewaak hierbij de ruimte tot onderscheidend vermogen voor marktpartijen.** Wanneer conformiteitsbeoordeling wordt gebruikt om aan te tonen dat wordt voldaan aan wettelijke eisen of subsidievoorwaarden ontstaat een prikkel om certificatieschema's te ontwikkelen die exact gaan voldoen aan de minimale duurzaamheidseisen die de wetgeving stelt. Het is daarom belangrijk om de ondergrens van de duurzaamheidscriteria, die via certificering en verificatie worden geborgd, te bewaken. Een kanttekening hierbij is dat wettelijke verplichting het onderscheidend vermogen kan belemmeren. Verplichten van een bepaalde conformiteitsbeoordeling kan het onderscheidende vermogen van bijvoorbeeld een certificaat verminderen waardoor de ambitie van betrokken partijen juist afneemt. Wanneer de certificatie- en verificatieschema's vooral zijn gericht op het voldoen aan de regels is er een beperkte prikkel om de schema's te voorzien van 'bovenwettelijke' criteria. Dit beperkt de reikwijdte in duurzaamheidscriteria.
3. **Een gelijk speelveld voor bedrijven en vrij verkeer van goederen behoeven aandacht bij de inzet van de borgingsinstrumenten.** In de Europese Unie geldt een vrij verkeer van goederen. Wanneer via certificatie/verificatie aan bepaalde biomassa een status wordt toegekend, moet opgepast worden dat daar niet de markt mee wordt afgeschermd voor stromen die wellicht even duurzaam zijn (maar niet over een certificaat beschikken).

Adviezen voor de inzet van certificering en verificatie

4. **Speel een rol als ‘informant’ bij de totstandkoming van schema’s.** Conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI’s) gebruiken schema’s met vooraf vastgestelde eisen op grond waarvan de conformiteitsbeoordeling plaatsvindt. De overheid kan bij de totstandkoming van schema’s een rol als informant spelen om mee te denken over de wijze waarop het schema de duurzaamheidscriteria voor biomassa zo goed mogelijk vertaalt naar werkbare eisen die de duurzaamheid borgen. Omdat de schema’s worden gebruikt bij conformiteitsbeoordeling om publieke belangen te borgen is het van belang om de input vanuit de overheid actief te delen aan de voorkant zodat de schemabeheerders tot een uitwerking kunnen komen die bijdraagt aan de borging van die publieke belangen.
5. **Verbeter het goedkeuringsstelsel van certificatie- en verificatieschema’s (voorbeeld: SDE-subsidie bij- en meestook vaste biomassa in kolencentrales).** Het kan voorkomen dat schemabeheerders gedurende het kalenderjaar hun internationale schema’s meerdere keren updaten. Het hele schema is dan in Nederland per direct ongeldig, omdat die geüpdatete versie moet worden goedgekeurd. De goedkeuring wordt pas achteraf, veel later of helemaal niet aangevraagd. Consequentie voor marktpartijen is dat schema’s gedurende een kalenderjaar meerdere keren ‘bruikbaar’ en ‘onbruikbaar’ kunnen zijn voor Nederland. Pas helemaal op het eind bij het afgeven van de conformiteitsjaarverklaring, is definitief duidelijk welke schermaversies van een schema in het voorgaande jaar mochten worden gebruikt. Dit is dus niet zekerheid vooraf (zoals certificering bedoeld is), maar achteraf. Bij het oplossen van dit probleem zou gekeken moeten worden naar overgangstermijnen en het Europese systeem (waarin een certificatieschema vijf jaar geldig blijft inclusief aanpassingen en dan opnieuw moet worden goedgekeurd).

Adviezen voor de inzet van certificering en verificatie

Adviezen over de keuze voor certificering en/of verificatie:

6. **Certificering en verificatie zijn allebei geschikt om de duurzaamheid van biomassa te borgen. Kijk bij het maken van een keuze voor de inrichting van het borgsysteem naar de context.** Verificatie is in theorie een krachtiger instrument (in de praktijk kunnen verificatie/certificatie beiden zowel licht als zwaar worden ingezet) om duurzaamheidscriteria te borgen, vanwege de controle aan het eind van het proces (nalevingstoets). Deze nalevingstoets kan van belang zijn in bijvoorbeeld een context waarin moet worden aangetoond dat aan de voorwaarden voor een subsidie is voldaan. Omdat hier (veel) publiek geld mee gemoeid is ligt het voor de hand om achteraf te verifiëren. De keuze voor certificering / verificatie is ook afhankelijk van hetgeen er moet worden getoetst (bedrijven die deelnemen aan het EU-ETS zijn verplicht om de jaarlijkse broeikasgasuitstoot te rapporteren. Bij deze rapportage past een verificatieverklaring achteraf (vergelijkbaar met een accountantsverklaring).
7. **Maak onderscheid in verschillende stromen van biomassa bij de inzet van certificering en verificatie.** Het is niet wenselijk om het uitgangspunt te hanteren dat alle biomassa gecertificeerd of geverifieerd duurzaam moet zijn. Dit kan onnodige administratieve lasten in de keten met zich meebrengen en maken dat duurzame stromen niet worden ingezet omdat zij niet gecertificeerd worden (maar wel duurzaam zijn: bijvoorbeeld gemeentelijk snoeihout) of kunnen worden (voor bepaalde stromen van biomassa zijn geen certificatieschema's).
8. **Weeg bij de inzet van de instrumenten af dat een substantieel gedeelte van de sector de kosten van certificering en verificatie niet kunnen dragen.** Afhankelijk van de inrichting kunnen de kosten voor certificering en verificatie voor partijen in de biomassaketen fors oplopen. Bij de bij- en meestook van vaste biomassa in kolencentrales geven deskundigen aan dat de kosten van certificering voor kleine boseigenaren hoog zijn (landen met kleine boseigenaren vormen een groot deel van de Nederlandse import van vaste biomassa). Daarmee is een deel van de biomassa uit deze landen niet beschikbaar op de Nederlandse markt. Onderzocht kan worden in hoeverre het mogelijk is om hier maatwerk toe te passen (bijvoorbeeld een bepaald herkomstgebied aanmerken als duurzaam). Identificeer daarbij de criteria die de grootste bijdrage leveren aan het borgen van het vertrouwen in de duurzaamheid. Bij (te) veel criteria kan het draagvlak bij bedrijven voor het systeem van conformiteitsbeoordeling verminderen en de administratieve lasten toenemen.

Adviezen voor de inzet van certificering en verificatie

9. **Heb oog voor de mogelijkheden van maatwerk in de toepassing van de borgingsinstrumenten.** In het EU-ETS wordt via het monitoringsplan maatwerk geleverd, doordat dat plan op het niveau van elk bedrijf wordt opgesteld. Dit zorgt voor maatwerk en kosteneffectiviteit. Zo is het bijvoorbeeld bij glastuinders eenvoudiger om de uitstoot te verifiëren dan in de raffinagesector. Dit vraagt bij het private toezicht via CBI's om maatwerk, waar ruimte voor moet zijn, op basis van de algemene regelgeving. Voorbeeld: als een bedrijf alleen aardgas gebruikt en monitort via gasfacturen, zou de controle efficiënt en effectief uitgevoerd kunnen worden door een koppeling te maken met gegevens die onafhankelijk van de bedrijven van de leveranciers verkregen worden. Dit kan worden gezien als een afdoende vervangende waarborg voor verificatie. Een jaarlijkse onafhankelijke verificatie (voorgeschreven in het EU-ETS) is dan niet meer nodig. Daarnaast kan overwogen worden of delen van de duurzaamheidseisen op andere wijze kunnen worden aangetoond, bijvoorbeeld via ILUC (indirecte veranderingen in landgebruik) in een land dat het Parijsakkoord heeft ondertekend.
10. **Verificatie binnen productcertificatieschema's kan de onderbouwing van het productcertificaat versterken.** Een van de evaluatiemethoden binnen certificatie volgens de ISO/IEC 17065 kan verificatie zijn. Door verificatie binnen productcertificatieschema's een nadrukkelijker plek te geven, kan dit de onderbouwing van het productcertificaat versterken, daar waar claims over geproduceerde hoeveelheden, in- en verkoop en dergelijke worden gedaan binnen het certificatieschema voor duurzame biomassa. Productcertificatie kent verschillende evaluatiemethoden, waaronder testen, inspecteren en het uitvoeren van audits van het ondersteunend managementsysteem. De verwachting is dat dit ook mogelijk wordt met verificatie. De ISO/IEC 17065 uit 2012, de norm die voor accreditatie in het kader van productcertificatie wordt gebruikt (stelt eisen aan CBI's die certificaten toekennen aan producten, processen en diensten) stelt dat voor de conformiteitsbeoordelingsactiviteiten – de relevante eisen van andere normen van toepassing zijn. Voorbeeld: voor testen zijn de relevante eisen uit de ISO/IEC 17025 van toepassing. De verwachting bestaat dat bij een volgende versie van de norm ISO/IEC 17065 ook de ISO/IEC 17029 genoemd zal worden daar waar de evaluatiemethode verificatie en/of validatie betreft. Dit kan de onderbouwing van het productcertificaat versterken, daar waar claims over geproduceerde hoeveelheden, in- en verkoop en dergelijke

Adviezen voor de inzet van certificering en verificatie

worden gedaan binnen het certificatieschema voor duurzame biomassa, aangezien daarvoor dan ook de relevante eisen uit de ISO/IEC 17029 gebruikt zullen moeten worden.

Adviezen over het versterken van het toezicht

- 11. Onderzoek de mogelijkheden om het private toezicht te versterken.** De volgende aandachtspunten kunnen worden onderzocht om het private toezicht te versterken:
- a) Specificeren sanctiebeleid. Schema's zijn veelal onduidelijk over het sanctiebeleid (de consequenties van non-conformiteit). Door niet specifiek te zijn, kan er bij CBI's een prikkel ontstaan om zich te onderscheiden van concurrenten op het vlak van sanctioneringsbeleid.
 - b) Uitbreiden sanctioneringsmogelijkheden. Aangegeven wordt dat het sanctioneringsmechanisme in sommige schema's onvoldoende streng is. Het kan lang duren voordat een certificaat wordt ingetrokken of geschorst. Een uitbreiding van de mogelijkheid om harder door CBI's te handhaven wordt als wenselijk geacht, om bijvoorbeeld een overtreder voor langere tijd op al zijn leveringen als niet duurzaam aan te merken. Dit zou het zelfreinigende vermogen van een branche ten goede komen.
 - c) Vergroten van inzicht over de biomassaketen voor CBI's. Aangegeven wordt dat CBI's momenteel niet altijd voldoende inzicht hebben in de gehele keten van vloeibare biomassa om de duurzaamheid te kunnen borgen. RED II / wetswijziging Wet Milieubeheer lijkt de ruimte te bieden voor een versterking van het private toezicht (meer mogelijkheden tot waarheidsvinding). Hiermee kan de bevoegdheid tot waarheidsvinding ook binnen het private toezicht terecht komen. Er wordt gewerkt aan een database naar aanleiding van de wijzigingen in RED II (op basis van artikel 28, lid 2, waar de ontwikkeling van de database een Uniedatabank wordt genoemd). Door gebruik van de database moeten de stromen van biobrandstoffen door de gehele Europese Unie gevolgd kunnen worden, waardoor inzicht ontstaat in de gehele keten van biobrandstoffen. Ook kunnen bijvoorbeeld audits van andere CBI's worden ingezien, wat de kans op fraude via dubbel boeken moet verkleinen.

Adviezen voor de inzet van certificering en verificatie

12. **Onderzoek de mogelijkheden om de samenwerking tussen privaat en publiek toezicht te versterken.** Door publieke toezichthouders is aangegeven dat er meer samenwerking moet plaatsvinden tussen het private en publieke toezicht, maar ook met schemabeheerders, de RvA, de CBI's, en de branche. Onderlinge transparantie en het delen van informatie met elkaar kan bijdragen aan het weren van malafide branchegenoten en daarmee oneerlijke concurrentie elimineren uit de branche. Met name het aantreffen van non-conformiteiten kan dienen als input voor het risicogerichte toezicht op mogelijke misstanden door de publieke toezichthouder (aandachtspunt hierbij is de bedrijfsvertrouwelijkheid van gegevens van bedrijven). De rol van producenten (aan het begin van de stroom) in het verbeteren van de samenwerking is van belang. Zij zijn de eerste probleemeigenaar wanneer er onvoldoende vertrouwen is in de duurzame herkomst. Producenten kunnen zowel richting CBI's als schemabeheerders aandringen op verbeteringen om oneerlijke concurrentie te voorkomen.
13. **Onderzoek de mogelijkheden om het publieke toezicht te versterken.** In de onderzochte casussen zijn er – naast de NEa – diverse publieke toezichthouders betrokken bij deelaspecten van toezicht op verschillende plekken in de biobrandstoffenketen. Gegeven de complexiteit van de keten is het van belang om een structurele samenwerking tussen de toezichthouders in de biobrandstoffenketen te organiseren. Dit enerzijds om informatie-uitwisseling te faciliteren, en anderzijds om keuzes over de inrichting van het toezicht af te stemmen en te coördineren.

2. Toelichting op het onderzoek en de onderzochte instrumenten

Aanleiding en doel van het onderzoek

Er is veel aandacht voor het verder verduurzamen van de biomassaketten en voor het hoogwaardig toepassen van biomassa. Ten behoeve van het Beleidskader Duurzame Biomassa dat wordt opgesteld door het ministerie van IenW en een advies vanuit de SER over een duurzaamheidskader voor biomassa is ons gevraagd om aan de hand van casuïstiek adviezen te formuleren over de inzet van de private borgingsinstrumenten 'certificering' en 'verificatie' voor het borgen van de duurzaamheid van biomassa.

Dit onderzoek richt zich op certificatie en verificatie als borgingsinstrumenten voor de duurzaamheid van biomassa. Doel van het onderzoek is om deze instrumenten te beschrijven en de ervaringen en inzichten die er nu zijn vanuit de overheid op grond van drie casussen (Europese wetgeving rond CO₂-emissiehandel, Europese wetgeving toevoegen biomassa aan vloeibare brandstoffen (RED) en verbreding tot RED II en de duurzaamheidseisen voor de bij- en meestook van vaste biomassa in kolencentrales) bij elkaar te brengen, hierop te reflecteren en dat vast te leggen in een advies voor het beleidskader.

Onderzoeksverantwoording

KWINK groep heeft dit onderzoek 'borging duurzame biomassa' in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uitgevoerd. Het onderzoek is uitgevoerd van maart tot en met april 2020. De adviezen in dit rapport zijn geformuleerd op grond van een reflectie op de ervaringen en inzichten vanuit de overheid in drie casussen waarin gebruik wordt gemaakt van (een combinatie van) certificatie en verificatie:

- Europese wetgeving rond CO₂-emissiehandel (EU-ETS)
- Europese wetgeving toevoegen biomassa aan vloeibare brandstoffen (RED) en verbreding tot RED II
- De duurzaamheidseisen voor de bij- en meestook van vaste biomassa in kolencentrales

Van iedere casus is een beschrijving gemaakt en zijn inzichten over het gebruik van certificatie en verificatie verzameld op grond van bronnenonderzoek en een diepte-interview met betrokkenen. De casusbeschrijvingen en de inzichten zijn ter controle voorgelegd aan de betrokkenen. De onderzoekers hebben vijf interviews gehouden (drie casusinterviews, twee interviews) met deskundigen op het gebied van conformiteitsbeoordeling. In een teleconferentie zijn de bevindingen en de adviezen die daaruit volgen besproken met de betrokkenen bij de casussen en experts.

Leeswijzer:

Het hoofdrapport bevat de conclusies en adviezen, een beschrijving van de borgingsinstrumenten certificatie en verificatie en een analyse van de sterktes, zwaktes en aandachtspunten van deze instrumenten op grond van de drie casussen. De bijlage bevat uitgebreide beschrijvingen van de drie casussen (beschrijvingen en de inzichten uit de interviews met betrokkenen) en een overzicht van de gesprekspartners.

Toelichting belangrijkste begrippen

Conformiteitsbeoordeling:

Met conformiteitsbeoordeling kan worden beoordeeld of een product, dienst, persoon, ontwerp of een systeem voldoet aan bepaalde vooraf gestelde eisen. Het is een privaat instrument en een vorm van zelfregulering.

Conformiteitsbeoordeling wordt zowel Europees als nationaal ook veel ingezet om publieke belangen te dienen. Er zijn verschillende vormen van conformiteitsbeoordeling, zoals testen, keuren en inspecteren. Dit rapport richt zich specifiek op twee conformiteitsbeoordelingsinstrumenten:

Certificatie:

Certificatie van producten, processen en diensten is een vorm van conformiteitsbeoordeling waarbij wordt beoordeeld of een product, proces of dienst voldoet aan de daarvoor vooraf vastgestelde (certificatie-)eisen. Bij certificatie is het onderwerp van beoordeling dus een product, proces of dienst. Een certificaat met betrekking tot een product, proces of dienst wordt afgegeven met een bepaalde geldigheidsduur dan wel voor onbepaalde tijd.

Verificatie:

Verificatie is een beoordeling achteraf van naleving (conformiteit), uitgevoerd door een conformiteitsbeoordelingsinstantie volgens het verificatieprotocol en de onderliggende regelgeving. Het onderwerp van verificatie is een claim van de klant. Een voorbeeld van een dergelijke claim: 'Alle door het bedrijf ingekochte en gebruikte biomassa in periode X is duurzaam'. Op grond van informatie die door de klant worden verstrekt wordt deze claim geverifieerd. Het proces van verificatie kan resulteren in verificatieverklaring, waarin de beoordeling staat of het verificatieprotocol is nageleefd.

Toelichting belangrijkste begrippen

Vershil tussen certificatie en verificatie:

Het belangrijkste verschil tussen certificering en verificatie is of het vertrouwen over de borging van de duurzaamheidscriteria vooraf (certificering) of achteraf (verificatie) ontstaat. Bij een levering van biomassa doet certificering vooraf een uitspraak over de duurzaamheid van de geleverde biomassa. Bij verificatie wordt achteraf een uitspraak gedaan over de duurzaamheid van de geleverde biomassa. In hoeverre de instrumenten verschillen in termen van flexibiliteit, kosten, effectiviteit en efficiency is vooral een kwestie van invulling en de context waarin de instrumenten worden toegepast.

Wat zijn en doen conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's)?

Conformiteitsbeoordeling (bijvoorbeeld via certificatie en verificatie) wordt uitgevoerd door conformiteitsbeoordelingsinstanties. Het kabinetsstandpunt conformiteitsbeoordeling en accreditatie stelt het als volgt: *'De beoordeling wordt uitgevoerd door een onafhankelijke en deskundige instantie. Een dergelijke instantie wordt een conformiteitsbeoordelingsinstantie (CBI) genoemd. Dit zijn meestal bedrijven die conformiteitsbeoordeling als dienst aanbieden op de markt.'*

Wat zijn schema's en schemabeheerders?

Conformiteitsbeoordeling vindt plaats aan de hand van schema's waarin de duurzaamheidscriteria zijn uitgewerkt die geborgd dienen te worden. Schemabeheerders zorgen voor het opstellen, onderhouden en publiek toegankelijk stellen van schema's voor conformiteitsbeoordelingen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt daarbij het volgende: *'De schemabeheerder houdt naar behoren rekening met de belangen van alle partijen die belang hebben bij het schema, zonder dat een van de belangen de overhand heeft.'*

Toelichting belangrijkste begrippen

Wat is de rol van de Raad voor Accreditatie (RvA)?

De RvA is de nationale accreditatie-instantie. Een belangrijke taak is het accrediteren en geaccrediteerd houden van CBI's. Voor vertrouwen in het werk van een CBI is het van belang dat die CBI onafhankelijk en deskundig is. Om dat aan te tonen kan een CBI zich laten accrediteren. Bij accreditatie wordt een CBI door een nationale accreditatie instantie, in Nederland de Raad voor Accreditatie (RvA), beoordeeld aan de hand van bepaalde ISO-normen. Een CBI wordt voor een specifieke activiteit geaccrediteerd. Bij een geaccrediteerde CBI mag je ervan uitgaan dat die CBI z'n werk onafhankelijk en deskundig zal doen. Als de CBI niet meer aan de eisen voldoet kan de RvA een accreditatie schorsen of intrekken.

Biomassa:

In dit rapport sluiten we aan bij de definitie van biomassa zoals gehanteerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). “De biologisch afbreekbare fractie van producten, afvalstoffen en residuen van de landbouw – met inbegrip van plantaardige en dierlijke stoffen –, de bosbouw, de visserij en aquacultuur en aanverwante verwerkende bedrijfstakken en ook de biologisch afbreekbare fractie van industrieel en huishoudelijk afval.” Biomassa is een begrip met veel verschillende varianten/stromen, zoals vloeibare biomassa en vaste biomassa. Duurzame biomassa is alle biomassa die aan alle toepasselijke duurzaamheidscriteria van het geldende protocol/schema voldoet. Het certificatieschema stelt duurzaamheidscriteria op waar biomassa aan moet voldoen. De overheid kan hier invloed op uitoefenen door bijvoorbeeld een protocol op te stellen aan welke duurzaamheidscriteria schema's moeten voldoen.

Inzet van de borgingsinstrumenten certificering en verificatie in de drie casussen:

Op de volgende sheet is een tabel opgenomen met daarin een weergave op hoofdlijnen van de inzet van de borgingsinstrumenten in de drie casussen. Voor een nadere toelichting op de inrichting van het private borgsysteem en de samenhang met publiek toezicht verwijzen we naar de drie casusbeschrijvingen in de bijlage.

Inzet borgingsinstrumenten in de drie casussen

Casus	Certificering	Verificatie	Opmerkingen
Europese wetgeving voor CO2-emissiehandel (EU-ETS)	Nee	Ja	Verificatie via CBI's om de gegevens te controleren bij emissieverslagen en bepaalde meldingen van veranderingen in de toewijzing van gratis emissierechten. Na goedkeuring van een CBI kunnen de documenten pas worden ingediend bij de publieke toezichthouder, NEa.
Europese wetgeving toevoegen biomassa aan vloeibare brandstoffen (RED) en verbreding tot RED II	Ja,	Ja, dubbeltellingen	<p>Certificatie: bedrijven in de biobrandstoffenketen laten zich via CBI's (die certificatieschema's hanteren) certificeren wanneer zij aan kunnen tonen dat zij de duurzaamheidscriteria uit de RED kunnen borgen.</p> <p>Verificatie: daarnaast is er verificatie via een facultatief onderdeel van de RED; dubbeltellingen. Dat onderdeel zorgt ervoor dat bepaalde afvalstromen en residuen die gebruikt worden voor biobrandstoffen dubbel mogen tellen en dit laten bedrijven in de biobrandstoffenketen verifiëren bij CBI's.</p>
Duurzaamheidseisen SDE-subsidie biomassa kolencentrales	Ja	Ja	Voor het verkrijgen van subsidie moet een energieproducent een door een CBI afgegeven conformiteitsjaarverklaring (is een verificatieverklaring) aanleveren die de duurzaamheid van zijn in het jaar ingezette biomassa garandeert. Voor energieproductie kan de energieproducent gecertificeerde biomassa gebruiken of alle eisen per biomassalevering laten verifiëren (of een combinatie indien een certificeringsschema niet alle eisen afdekt). De publieke toezichthouder NEa houdt toezicht op de duurzaamheid van biomassa en kan daarbij aan waarheidsvinding doen.

3. Analyse van sterktes, zwaktes en aandachtspunten bij de toepassing van certificatie en verificatie

Thema 1. Reikwijdte (wetgeving, criteria, biomassaketen) – Sterktes en zwaktes

Sterktes

- Verificatie en certificatie zijn flexibel qua reikwijdte, zowel op het gebied van het incorporeren van duurzaamheidscriteria als het certificeren en verifiëren van onderdelen van de keten. Bijvoorbeeld bij het verificatieprotocol duurzaamheid vaste biomassa voor energietoepassingen is het mogelijk om via verificatie een brede reikwijdte aan duurzaamheidscriteria te borgen.
- Het fundamentele verschil tussen beide borgingsinstrumenten is het moment van beoordeling (certificatie vooraf en verificatie achteraf). Daarnaast is verificatie en certificatie ook flexibel, omdat schema's later nog kunnen worden uitgebreid (qua duurzaamheidscriteria en op onderdelen van de keten). Kanttekening hierbij is wel dat het tijdrovend is om schema's op mondiaal niveau, en ook op nationaal niveau, aan te passen of uit te breiden. Een voorbeeld van een snelle aanpassing van duurzaamheidscriteria in certificatie- en verificatieschema's is de SDE-casus, waarbij certificatieschema's de duurzaamheidscriteria van de wetgever snel hebben overgenomen.
- Certificering en verificatie zijn internationale systemen. Beiden kunnen goed functioneren op internationale schaal / impact hebben in een internationale keten.

Zwaktes

- Verplichten van een bepaalde conformiteitsbeoordeling kan het onderscheidende vermogen van bijvoorbeeld een certificaat verminderen waardoor de ambitie van betrokken partijen juist afneemt. Wanneer de schema's vooral zijn gericht op het voldoen aan de regels is er een beperkte prikkel om de schema's te voorzien van 'bovenwettelijke' criteria. Anderzijds kan het verdwijnen van onderscheidend vermogen juist ook een positief effect hebben op duurzaamheid. Niet alle bedrijven kunnen voorlopers zijn. Ook bij vrijwillige regelingen wil een deel voorop lopen en ziet daarvan meerwaarde. Als een certificaat vervolgens een vlucht neemt en daarmee eigenlijk 'vrijwillig verplicht' wordt komt de drempel voor iedereen hoger te liggen.

Thema 1. Reikwijdte (wetgeving, criteria en biomassaketen)

– Aandachtspunten

- **De (Europese) wetgever stelt zelf beperkte duurzaamheidscriteria op.** Binnen het kader van de RED is het lastig om duurzaamheidscriteria buiten 'planet'-criteria op te stellen voor vloeibare biomassa, zoals 'people'- en 'profit'-criteria. Er is sprake van vrij nauwe wetgeving. Het is lastig die criteria op te nemen omdat die elders via wetgeving wordt geregeld. Die wetgeving is ook afkomstig van vaak andere ministeries.
- **Bewaak de (wettelijk verplichte) ondergrens zorgvuldig bij het formuleren van duurzaamheidscriteria.** De kans bestaat dat er certificatieschema's komen die precies aan de minimale duurzaamheidseisen gaan voldoen die de wetgeving stelt. Het is bij de acceptatie van schema's van belang om de ondergrens goed te bewaken, die via certificatie en verificatie kan worden geborgd.
- **Houd bij het formuleren van de duurzaamheidscriteria (qua reikwijdte) oog voor wat 'need to have' en wat 'nice to have' is.** Het is van belang om oog te hebben voor wat echt belangrijk is om te weten om het vertrouwen in de duurzaamheid te borgen. Bij (te)veel criteria kan dit ervoor zorgen dat het draagvlak bij de bedrijven voor het systeem van conformiteitsbeoordeling minder wordt en de administratieve lasten toenemen. Daarbij is de vraag of niet-noodzakelijke criteria voor meer vertrouwen in het systeem zorgen of dat schijnzekerheid wordt gecreëerd.

Thema 1. Reikwijdte (wetgeving, criteria en biomassaketen)

– Aandachtspunten

- Het is van belang om aan de voorkant betrokken te zijn bij het uitwerken van duurzaamheidscriteria in schema's voor conformiteitsbeoordeling. Conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's) gebruiken schema's met vooraf vastgestelde eisen op grond waarvan de conformiteitsbeoordeling plaatsvindt. De overheid kan bij de totstandkoming van schema's een rol als informant spelen om mee te denken over de wijze waarop het schema de duurzaamheidscriteria voor biomassa zo goed mogelijk vertaalt naar werkbare eisen die de duurzaamheid borgen. Omdat de schema's worden gebruikt bij conformiteitsbeoordeling om publieke belangen te borgen is het van belang om de input vanuit de overheid actief te delen aan de voorkant zodat de schemabeheerders tot een uitwerking kunnen komen die bijdraagt aan de borging van die publieke belangen. Conformiteitsbeoordeling vindt vaak plaats op basis van (inter)nationale normen die via het proces van normalisatie zijn ontwikkeld. Op het moment dat je als overheid wil dat iets gestandaardiseerd wordt, vindt er veelal een verzoek tot het ontwikkelen van een norm plaats.

Thema 1. Reikwijdte (wetgeving, criteria en biomassaketen)

– Aandachtspunten

- Een gebrek aan harmonisatie leidt tot ongunstige effecten (zoals problemen rond borging van de duurzaamheid en het waterbedeffect):
 - Waar sommige certificatieschema's in de Europese Unie zijn geharmoniseerd op het gebied van biomassa, is verificatie bij de dubbeltelling bij het toevoegen van **vloeibare biomassa** bij fossiele brandstoffen per land anders geregeld. Nederland heeft bijvoorbeeld in het kader van het Klimaatakkoord besloten dat palmolie ongewenst is. De rest van Europa blijft het echter toestaan. Daarnaast keurt Nederland afvalstromen die worden toegepast bij het produceren van biobrandstof dubbel. Dit zorgt ervoor dat afvalstromen uit de Europese Unie naar Nederland worden getransporteerd. Zowel in het geval van palmolie als bij afvalstromen krijg je een waterbed-effect. Grondstoffen worden ingezet in de landen waar zij het hoogst worden gewaardeerd. De huidige systematiek rond de verificatie-dubbeltelling bij het toevoegen van vloeibare biomassa bij fossiele brandstoffen is een voorbeeld van het gebrek aan harmonisatie.
 - In de huidige situatie wijken de Nederlandse duurzaamheidseisen voor **vaste biomassa** af van de eisen die door andere Europese landen worden geaccepteerd. De Nederlandse eisen zijn strenger, waarbij de vraag is of het gewenste effect wordt bereikt. De gevolgen zijn dat de uitvoering en het toezicht (privaat en publiek) daardoor aanmerkelijk lastiger zijn en ook de administratieve lasten zwaarder zijn. Het kan ook leiden tot keuzes in de markt die juist een ongewenst effect sorteren indien vaste biomassa alleen met de minste eisen worden geleverd en de vaste biomassa met zwaardere eisen buiten Nederland wordt geleverd. Een gebrek aan harmonisatie zorgt inherent voor een waterbed-effect. Voorbeeld: als wij het strengst ingeregelde borgsysteem hebben, krijgen we daardoor vrijwel alleen de biomassa die het makkelijkst aan de strenge eisen voldoet (zaagsel).

Thema 2. Dwingendheid (mate van beperking gedragsvrijheid) - Sterktes en Zwaktes

Sterktes

- **Beperkte ruimte om van eisen af te wijken.** Indien een partij een verklaring wil van een CBI dat een product/systeem voldoet aan bepaalde vooraf gestelde eisen, zal aangetoond moeten worden dat aan die eisen is voldaan. Er is dan geen ruimte van die eisen af te wijken.

Zwaktes:

- Er is sprake van een financiële afhankelijkheidsrelatie tussen een conformiteitsbeoordelingsorganisatie en een certificatiehouder/geverifieerde partij. Deze afhankelijkheidsrelatie kan zorgen voor een spagaat voor de CBI in de beoordeling; zeker wanneer de schema's veel ruimte voor interpretatie laten (dit zorgt voor onduidelijkheid / ruimte voor discussie).
- **Certificatie en verificatie zorgen ondanks strenge eisen niet noodzakelijkerwijs voor meer maatschappelijk vertrouwen in de duurzaamheid van biomassa.** De deskundigen vragen zich af of de samenleving, onderdelen van de keten en maatschappelijke organisaties voldoende vertrouwen hebben in de biomassaketten. Een goed voorbeeld hierbij is de biobrandstoffenmarkt. Dit vertrouwen ontbeert terwijl tegelijkertijd volgens gesprekspartners strenge certificatieschema's gelden binnen deze keten en er ook zelfs bepaalde grondstoffen als verboden staan geormerkt binnen het systeem (zoals palmolie). De vraag is dus of het systeem, waarbij het gevoel is dat er wel veel 'borging' aanwezig is via verificatie en certificatie zorgt voor voldoende vertrouwen in de duurzaamheid van biomassa.

Thema 2. Dwingendheid (mate van beperking gedragsvrijheid) - Aandachtspunten

De schema's zijn van groot belang voor de werking van het borgsysteem. De schema's bevatten de uitgangspunten voor certificatie en verificatie.

- **Borging van duurzaamheid via certificatie- en verificatieschema's is gebaat bij zoveel mogelijk 'duidelijkheid'.** De duurzaamheidscriteria moeten helder zijn en daarnaast moet duidelijk zijn wie welke rol heeft in het borgen van duurzaamheid. Duurzaamheidscriteria dienen, ondanks dat dit lastig is, zo specifiek mogelijk vastgelegd te worden. Wanneer (de overheid als 'eiser' van de certificering / verificatie) aan de voorkant onvoldoende sturing geeft op duidelijke certificatieschema's, dan moet een CBI zelf gaan interpreteren en is het lastig om tegen een bedrijf te zeggen: het is niet goed genoeg. Daarnaast ontstaat er dan een grotere kans op 'ongelijke' behandeling voor bedrijven vanwege een grotere vrije ruimte. Bij het creëren van duidelijkheid moet wel rekenschap gegeven worden aan dat criteria naar een schema vertalen complex is en enige interpretatieruimte nodig is. Naast specifiek duurzaamheidscriteria vastleggen (en eisen te stellen aan CBI's), zijn hierbij harmonisatie-overleggen belangrijk.
- **Probeer 'gaps' in certificatieschema's zoveel mogelijk te voorkomen door als overheid op een abstracter niveau schema's goed te keuren.** Hierbij is bij- en meestook van vaste biomassa in Nederlandse kolencentrales een goed voorbeeld. Het systeem is zo opgezet dat alles geverifieerd moet worden, maar dat alles wat binnen de goedgekeurde certificatieschema's geleverd wordt, vrijgesteld is van verificatie. Wanneer in certificatieschema's niet alle geldende duurzaamheidscriteria zijn opgenomen dienen de ontbrekende duurzaamheidseisen van een levering geverifieerd te worden. Dit zorgt voor een gedegen borging van de duurzaamheidscriteria om voor de subsidie in aanmerking te komen. Tegelijkertijd kan de combinatie van verificatie en certificatie voor dezelfde bedrijfsactiviteit een conformiteitsbeoordelingssysteem ingewikkeld maken en zorgen voor meer onzekerheid (pas na verificatie heeft het bedrijf zekerheid dat zij voldoen aan de subsidie-vereisten). Dit kan worden voorkomen door zo min mogelijk 'gaps' te laten ontstaan in certificatieschema's. In de Renewable Energy Directive (RED) wordt hiervoor ruimte geboden. Doordat schema's op een hoger abstractieniveau worden goedgekeurd, ontstaan geen detailgaten in schema's. De dekking van de certificaten over de verschillende eisen wordt hiermee overzichtelijker.

Thema 2. Dwingendheid (mate van beperking gedragsvrijheid) - Aandachtspunten

- In de praktijk blijkt het lastig om schemagoedkeuringen op documentversieniveau goed te implementeren in bepaalde gedeelten van de biomassaketen in Nederland. Daardoor biedt certificering geen zekerheid vooraf. Schemabeheerders updaten gedurende het kalenderjaar hun internationale schema's regelmatig. Het hele schema is dan in NL per direct ongeldig, omdat elke versie moet worden goedgekeurd door de minister van EZK (het certificatieschema dient te worden goedgekeurd op grond van een advies van de Adviescommissie Duurzaamheid Biomassa voor Energietoepassingen) om te gebruiken in de regeling rondom de bij- en meestook van vaste biomassa in kolencentrales. De goedkeuring wordt pas achteraf, veel later of helemaal niet aangevraagd. Goedkeuringen worden achteraf ook niet altijd gegeven. Echter gaan de leveringen van biomassa door. Consequentie voor de marktpartijen is dat schema's gedurende een kalenderjaar meerdere keren 'bruikbaar' en 'onbruikbaar' kunnen zijn voor Nederland. Bij de conformiteitsjaarverklaring in het volgende jaar is pas definitief duidelijk welke schermaversies van een schema in het voorgaande jaar mochten worden gebruikt. Dit geeft derhalve geen zekerheid vooraf (zoals certificering bedoeld is), maar pas achteraf.
 - Bij het oplossen van dit probleem zou gekeken kunnen worden naar overgangstermijnen en het Europese systeem (waarin een certificatieschema vijf jaar geldig blijft inclusief aanpassingen en dan opnieuw moet worden goedgekeurd). Hierbij wordt opgemerkt dat als je als overheid wil vaststellen dat schema's invulling geven aan de eisen die de minister stelt, je er niet aan ontkomt dat je inhoudelijk moet beoordelen. Een schema voor vijf jaar goedkeuren, ongeacht of het vervolgens gewijzigd wordt, heeft het risico in zich dat het niet meer aan de voorwaarden voldoet. Het is van belang om de wijzigingen goed inzichtelijk te maken zodat het eenvoudiger is om een gewijzigd schema te beoordelen.

Thema 3. Gevoeligheid voor fouten, misstanden en/of fraude – Sterktes en zwaktes

Sterktes

- De eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen ten aanzien van publieke doelstellingen wordt met een systeem van conformiteitsbeoordeling aangesproken en benut.
- De eisen achter de vrijwillige conformiteitsbeoordelingen worden opgesteld door de sector zelf en sluiten goed aan bij de praktijk.
- Verificatie van de administratie is een bruikbaar instrument wanneer je aan het fysieke product niet kan zien / kan vaststellen dat het duurzaam is. Verificatie van de administratie is van belang om te volgen of er geen partijen dubbel worden geboekt terwijl er maar één partij is.

Zwaktes

- **De biobrandstoffensector is zeer complex. Certificering en verificatie borgen de duurzaamheid van toegevoegde biomassa bij fossiele brandstoffen onvoldoende.** De verhandeling van (duurzame) biomassa verloopt vaak via diverse aanbieders en afnemers op de wereldwijde markt van grond- en afvalstoffen. Uiteindelijk worden deze grond- en afvalstoffen verwerkt tot een biobrandstof die meestal nog wordt geblend met fossiele brandstof. Dit betekent dat de papieren 'de lading niet hoeven te dekken', hetgeen toegestaan is. Dit maakt dat er geen inzicht bestaat in de daadwerkelijke fysieke stromen. Dit maakt het onmogelijk om later in de keten nog conclusies te trekken over de duurzame aard van de fysiek geleverde biobrandstoffen.
- **CBI's hebben onvoldoende inzicht in de gehele keten.** Doordat CBI's geen inzicht in de gehele keten hebben, is het lastig te voorkomen dat bijvoorbeeld bepaalde biobrandstof dubbel wordt geboekt voor bijvoorbeeld de verificatiedubbeltelling (voorbeeld: duurzaamheidssystemen starten de certificering van vloeibaar frituurvet bij het inzamelpunt en dus niet bij de gebruiker van het frituurvet zelf). Het beperkte inzicht komt ook mede omdat de biobrandstoffenmarkt als een markt met een gesloten houding wordt ervaren door deskundigen.

Thema 3. Gevoeligheid voor fouten, misstanden en/of fraude - Zwaktes

- **Certificatie is niet geschikt om fraude en andere malafide praktijken aan te pakken.** Er bestaan in de keten van biobrandstoffen zowel fraudegevallen over hoeveelheden biobrandstof die worden ingeboekt als over het duurzaamheidsgehalte van de biobrandstof. Daarnaast kan er worden gefraudeerd met het categoriseren van het type grondstof in de boeking zodat ze meetellen voor de dubbeltelling (bijvoorbeeld palmolie aanmerken als gebruikt frituurvet, zodat het meetelt in het Nederlands systeem van dubbeltelling). In 2019 is een grote fraudezaak met biodiesel aan het licht gekomen en de Tweede Kamer is ook ingelicht over een viertal andere lopende zaken. Het gaat in een aantal gevallen om de verkoop van vetten met een dierlijke oorsprong die als plantaardig vet werden geleverd om voor dubbeltelling in aanmerking te komen. Dierlijk vet kan ook duurzaam zijn, maar het telt niet mee in Nederland voor dubbeltelling. De dubbeltellingverificatie, waarbij niet aan waarheidsvinding kan worden gedaan, borgt de duurzaamheid van toegevoegde biomassa bij fossiele brandstoffen onvoldoende.
- **Er is een beperkt aantal CBI's actief in de biomassaketen.** Een aandachtspunt is dat de kennis en kunde bij een beperkt aantal CBI's ligt. In sommige sectoren van de biomassaketen zijn er weinig CBI's. Er is op dit moment slechts één verificateur die de verificatie van de conformiteitsjaarverslagen bij de kolencentrales uitvoert en over de inhoudelijke kennis beschikt om dat te doen (kanttekening: de vraag is ook beperkt er zijn vier centrales die van de regeling gebruik maken). Dit maakt de markt (en het functioneren van het borgsysteem) afhankelijk van de kennis en kunde van een beperkt aantal bedrijven.
- **Het kan voorkomen dat controles door de CBI's niet (altijd) van voldoende kwaliteit zijn of niet voldoende inzichtelijk zijn voor de toezichthouders.** Ook stellen zij dat certificatie niet geschikt is om fraude en andere malafide praktijken aan te pakken. Certificatie kan dus niet in de plaats van nalevingstoezicht en handhaving komen.

Thema 3. Gevoeligheid voor fouten, misstanden en/of fraude - Aandachtspunten

- Er wordt gewerkt aan het vergroten van het inzicht door de keten voor CBI's bij de vloeibare biomassa. Er wordt nu gewerkt aan een database naar aanleiding van de wijzigingen in RED II (op basis van artikel 28, lid 2, waar de ontwikkeling van de database een Uniedatabank wordt genoemd). Ook met de database moeten de stromen biobrandstoffen door de gehele Europese Unie gevolgd kunnen worden, waardoor inzicht ontstaat in de gehele keten van biobrandstoffen. Ook kunnen bijvoorbeeld audits van andere CBI's worden ingezien, wat de kans op fraude via dubbel boeken moet verkleinen. Aangegeven wordt dat de huidige stand van zaken is dat CBI's onvoldoende inzicht in de gehele keten hebben om de duurzaamheid binnen de RED te borgen.

Thema 4. Handhaafbaarheid (toezicht, controle en bestraffing) - Sterktes

- Certificering en verificatie kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan de naleving van wet- en regelgeving.
- **Samenspel privaat- en publiek toezicht versterkt de handhaafbaarheid van de duurzaamheidscriteria:**
 - Het private toezicht via het instrumentarium van certificatie / verificatie heeft internationaal impact.
 - CBI's komen elk jaar bij een bedrijf langs. Dat is bij het publieke toezicht niet het geval. Het private toezicht is daarom geschikt voor het branche-brede toezicht (en kan informatie daarover doorspelen naar het publieke toezicht). Doordat het private toezicht al problemen oplost, kan de publieke toezichthouder zich richten op haar taken zoals inspectie, opsporing, waarheidsvinding (bijv. via steekproeven), beoordeling en sanctionering. Bij het uitvoeren van deze taken kunnen signalen vanuit het private toezicht worden benut. Door gebruik te maken van de (geanonimiseerde) bevindingen van de conformiteitsbeoordeling door CBI's kan het publieke toezicht door de NEa meer risicogebaseerd worden ingericht. Kanttekening hierbij is dat het doorspelen van informatie aan de publieke toezichthouder door de CBI iets is waar zorgvuldig naar gekeken moet worden, het is niet het uitgangspunt van certificatie. Ook hierbij geldt dat als ieder land afzonderlijk gaat regelen wat een CBI zou moeten doorgeven, dit voor administratieve lasten gaat zorgen.
 - Publiek toezicht buiten de landsgrenzen bij vaste biomassa in deze internationale markt is lastig. Handhaving is internationaal zeer ingewikkeld, omdat een toezichthouder afhankelijk is van de bereidwilligheid van het buitenlandse bedrijf/bosbeheerder en het andere land.
 - De publieke toezichthouder kan op grond van wetgeving bevoegdheden hebben voor het nemen van bestuurlijke sancties (bijvoorbeeld last onder dwangsom). De onder toezicht gestelde is verplicht alle medewerking te verlenen aan de toezichthouder op grond van diens bevoegdheden. Het niet voldoen aan bevelen of vorderingen van een toezichthouder is strafbaar.

Thema 4. Handhaafbaarheid (toezicht, controle en bestrafing) - Zwaktes

- **Certificering en verificatie kunnen niet in alle gevallen voldoende zekerheid bieden dat bedrijven de wet- en regelgeving volledig naleven (ook publiek toezicht kan deze zekerheid niet bieden):**
 - De CBI heeft uitsluitend de uitvoerende taak om het voldoen aan vooraf vastgestelde eisen te beoordelen en in geval van certificatie de aangetroffen situaties te (laten) corrigeren op straffe van schorsing of intrekking van het certificaat. De bevoegdheid tot waarheidsvinding ontbreekt. De kans op het aantreffen van misstanden en fouten is derhalve geringer (fraudes met vloeibare biomassa zijn niet in het private toezicht geconstateerd).
 - Daarnaast bestaat er een relatie opdrachtgever – klant, een vorm van afhankelijkheid waardoor er sprake is van een spagaat. Ook kunnen economische omstandigheden ertoe leiden dat er druk is op de CBI's om zo goedkoop mogelijk te werken, waardoor de kwaliteit van controles onder druk kan komen te staan.
- **Als slot op de deur is publiek toezicht essentieel om aan waarheidsvinding te kunnen doen. Echter, er gelden een aantal beperkingen in het publieke toezicht:**
 - Een deel van de biomassaketen speelt zich buiten het blikveld van de NEa als publieke toezichthouder af (namelijk buiten Nederland).
 - Waar er sprake is van publiekrechtelijk toezicht is er veelal sprake van meerdere toezichthouders die zich baseren op verschillende wetgeving (naast de wetgeving rond hernieuwbare energie onder andere wetgeving rond afval en dierlijke vetten). Deze wetgeving sluit niet altijd goed op elkaar aan. Wetgeving en subsidies vanuit verschillende hoeken geven prikkels aan marktpartijen in het systeem om in een bepaalde richting te handelen.
 - Voorbeeld: binnen de huidige afvalwetgeving zit geen controle of afval ook daadwerkelijk afval is. Waar normaliter er geen prikkel is om iets tot afval te verklaren (doorgaans is afval weinig waard), is dat met het systeem van dubbeltellingen wel het geval. Inmiddels is er wel een maximum gekomen op de totale hoeveelheid gebruikt frituurvet dat mag worden gebruikt voor de dubbeltelling, zodat de hoeveelheid niet ongebreideld mag toenemen.
- **De informatie-uitwisseling tussen publieke toezichthouders en CBI's is niet altijd voldoende.**

Thema 4. Handhaafbaarheid (toezicht, controle en bestraffing) – Aandachtspunten

- **Versterk het private toezicht door de CBI's:**
 - Er moet meer aandacht komen voor sanctionering in certificatie- en verificatieschema's. Schema's zijn vaak niet specifiek en streng genoeg over sanctiebeleid. Door niet specifiek te zijn, ontstaat er de mogelijkheid bij CBI's om te gaan concurreren op sanctioneringsbeleid. Dat is onwenselijk. Er moet in algemene zin meer aandacht worden besteed aan sancties: naast dat het sanctioneringsbeleid soms niet helder is opgeschreven, is het in sommige schema's echt heel moeilijk om het certificaat kwijt te raken (pas na langjarig criteria niet na te komen) of te worden geschorst. Om duurzaamheidscriteria te borgen, is een duidelijker sanctioneringsbeleid vanuit CBI's nodig.
 - RED II / wetswijzing Wet Milieubeheer lijkt de ruimte te bieden voor een versterking van het private toezicht (meer mogelijkheden tot waarheidsvinding). Hiermee kan de bevoegdheid tot waarheidsvinding ook binnen het private toezicht terechtkomen.
- **Versterk het publieke toezicht.** Er zijn naast de NEa diverse andere publieke toezichthouders betrokken bij deelaspecten van toezicht op verschillende plekken in de biobrandstoffenketen. Gegeven de complexiteit van de keten is het aan te raden een meer structurele samenwerking tussen deze toezichthouders te organiseren. Dit enerzijds om informatie-uitwisseling te faciliteren en anderzijds om verschillende toezichtkeuzes te coördineren.
- **Versterk de samenwerking tussen privaat en publiek toezicht.** Publieke toezichthouders geven aan dat er meer samenwerking moet plaatsvinden tussen het private en publieke toezicht, maar ook met schemahouders, de RvA, de CBI's, verificateurs, en de branche. Onderlinge transparantie en het delen van informatie kan bijdragen aan het elimineren van malafide branchegenoten en het voorkomen van oneerlijke concurrentie binnen de branche. Met name het aantreffen van non-conformiteiten, maar ook het gevoel dat de auditor van een CBI heeft bij een gecontroleerd bedrijf, kan dienen als input voor het risicogerichte toezicht op mogelijke misstanden door de publieke toezichthouder (aandachtspunt hierbij is de bedrijfsvertrouwelijkheid van gegevens van bedrijven).

Thema 5. Lasten voor gebruikers – Sterktes en zwaktes

Sterktes:

- Partijen in de biomassaketen zijn bekend met certificering (en in mindere mate verificatie).
- Certificering heeft (in de SDE-casus) als voordeel dat het de eindgebruiker (kolencentrale) 'subsidiegarantie' vooraf biedt.

Zwaktes:

- **De administratieve lasten voor kleine bedrijven maakt certificatie en verificatie ongeschikt om de duurzaamheid van een deel van de sector te borgen.** Afhankelijk van de inrichting kunnen de kosten voor certificering en verificatie voor partijen in de biomassaketen fors oplopen. Bij de bij- en meestook van vaste biomassa in kolencentrales geven deskundigen aan dat de kosten van certificering voor kleine boseigenaren hoog zijn (landen met kleine boseigenaren vormen een groot deel van de Nederlandse import van vaste biomassa). Daarmee is een deel van de biomassa uit deze landen niet beschikbaar op de Nederlandse markt.
 - Aanvullend voorbeeld: Het toezicht op de naleving van het EU-ETS is ingericht om complexe productieprocessen betrouwbaar te kunnen monitoren. Daardoor zijn de regels ook complex. De naleving wordt daardoor als te complex ervaren voor met name kleine bedrijven met eenvoudige(re) productieprocessen. Daardoor worden kosten van verificatie door kleine bedrijven en bedrijven met eenvoudige installaties in het algemeen als hoog ervaren (mede door het verplichte locatiebezoek).
- **De administratieve lasten en onzekerheid voor eindgebruikers zijn groter bij verificatie.** Dit komt omdat verificatie een beoordeling van de aannemelijkheid van 'duurzaamheidsclaims' achteraf is. De kosten hangen af van hoe verificatie is vormgegeven, maar bijvoorbeeld bij de bij- en meestook van vaste biomassa in kolencentrales (de eindgebruikers van de biomassa) worden alle leveringen bekeken bij verificatie. Bij certificatie vooraf is dit niet het geval, waardoor verificatie voor eindgebruikers vaak duurder is en vooraf geen zekerheid biedt. Andersom geldt dat de keten gecertificeerd moet worden en dat de eindgebruiker daar niet de kosten niet van draagt, en wel van verificatie.

Thema 5. Lasten voor gebruikers - Zwaktes

- **Het huidige systeem van borging via verificatie bij de bij- en meestook van biomassa in kolencentrales leidt tot financiële onduidelijkheid.** Bij het Nederlandse SDE-subsidie duurzaamheidssysteem met hoe dat op dit moment functioneert, komt er altijd verificatie aan te pas via de conformiteitsjaarverklaring (volgens een verificatieprotocol). De verificatie op het eind, waarbij altijd besloten kan worden om de subsidie toch niet te verlenen, wordt door de markt als een 'bazooka' ervaren. Dit systeem wordt als onzeker ervaren zonder dat daar een duidelijke duurzaamheidswinst tegenover staat. Een afwijzing van de subsidie (de subsidie gaat om miljarden euro's in totaal) leidt tot enorme financiële lasten voor kolencentrales.
- **Gaten in certificatieschema's kunnen zorgen voor een toename van de administratieve lasten.** Wanneer, zoals bij de bij- en meestook van vaste biomassa in kolencentrales, certificatieschema's niet alle gestelde duurzaamheidscriteria dekken, dient er een aanvullende verificatie in de toeleveringsketen uitgevoerd te worden om de conformiteit aan de gestelde eisen aan te tonen.
- **Een risico is dat de gebruikte schema's door de jaren heen omvangrijker en complexer worden.** Dit vergroot de financiële lasten om de conformiteit te beoordelen.

Thema 5. Lasten voor gebruikers – Aandachtspunten

- **Maak maatwerk mogelijk om lasten te beperken.** In het EU-ETS wordt via het monitoringsplan maatwerk geleverd, doordat dat plan op het niveau van elk bedrijf wordt opgesteld. Dit zorgt voor maatwerk en kosteneffectiviteit. Zo is het bijvoorbeeld bij glastuinders eenvoudiger om de uitstoot te verifiëren dan in de raffinagesector. Dit vraagt bij het private toezicht via CBI's om maatwerk, waar ruimte voor moet zijn, op basis van de algemene regelgeving.
 - Voorbeeld: als een bedrijf alleen aardgas gebruikt en monitort via gasfacturen, zou de controle efficiënt en effectief uitgevoerd kunnen worden door een koppeling te maken met gegevens die onafhankelijk van de bedrijven van de leveranciers verkregen worden. Als het gaat om facturatie kan dit gezien worden als een afdoende vervangende waarborg voor verificatie. Een jaarlijkse onafhankelijke verificatie is dan niet meer nodig. De NEa stelt voor dat er geen verificatie plaatsvindt bij vervangende waarborgen (NEa, 2015 '[Een eenvoudig effectief EU ETS](#)').
- **Overheidslasten van het private borgsysteem dienen ook te worden meegewogen.** Bij de subsidie van bij- en meestook van vaste biomassa in kolencentrales (waar miljarden euro's meer zijn gemoeid) wordt ook vanuit de overheid veel capaciteit (mensen en middelen) geïnvesteerd om het borgsysteem toe te passen.

Bijlagen

Bijlage 1: toelichting casussen en bevindingen

Casus 1: Europese wetgeving voor CO2-emissiehandel (EU-ETS) (uitleg systeem)

Casus 1: Wettelijk kader en werking EU-emissiehandel (1)

Hierna een beschrijving van het EU-ETS op hoofdlijnen.

Hoe is de Europese wetgeving voor CO₂-emissiehandel (EU-ETS) tot stand gekomen?

- In de Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 is gekomen tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie; EU-emissiehandel. Deze Europese wetgeving omtrent de emissiehandel, met alle gedane aanpassingen sindsdien, is [hier](#) te raadplegen. De bedrijven die vallen onder de EU-emissiehandel zijn met name de energie-intensieve industrie, elektriciteitsproducenten en luchtvaartmaatschappijen
- De EU-emissiehandel is een marktinstrument waarmee de EU de uitstoot van broeikasgassen kosteneffectief wil verminderen om zo haar doelstellingen en die van het [Kyoto Protocol](#) te realiseren. Het in Kyoto protocol uit 1997 had als doelstelling voor de EU om acht procent minder (voor Nederland: zes procent minder) broeikasgassen uit te stoten in 2012 ten opzichte van 1990. De Europese Commissie heeft voorgesteld dat de uitstoot in 2030 met 43 procent gedaald moet zijn ten opzichte van 2005. Daarnaast zijn via het Parijs Akkoord ook (extra) doelstellingen (om de opwarming van de aarde tegen te gaan) door ondertekenende landen vastgesteld en aan henzelf opgelegd.

Hoe werkt het EU-ETS?

- Vragers en aanbieders handelen in emissierechten en op die manier komt een CO₂-prijs tot stand. Deelnemers van de EU-emissie handel leveren voor iedere ton CO₂ die zij uitstoten één emissierecht in.
- De EU-emissiehandel neemt sinds 2013 naast CO₂ ook N₂O (lachgas en PFK's (perfluorkoolstoffen)) als broeikasgassen mee. Deze CO₂-equivalenten worden in het EU-emissiehandelssysteem omgerekend in CO₂-emissiewaarden.
- Emissiehandel werkt met een plafond aan te verhandelen emissierechten: het '*cap and trade*'-principe. Dit plafond is gelijk aan de totale toelaatbare CO₂-uitstoot, de '*cap*'. Het emissieplafond is afgeleid van de reductiedoelstellingen die de EU wil bereiken en gaat geleidelijk omlaag, waardoor de totale uitstoot daalt.

Casus 1: Wettelijk kader en werking EU-emissiehandel (2)

Hoe werkt het EU-ETS (vervolg)?

- De emissierechten onder – het geleidelijk dalende plafond – werden in de periode 2013-2020 als volgt onderverdeeld:
 - 48 procent werd via veilingen op de markt voor EU-emissiehandel gebracht.
 - 47 procent werd ‘gratis’ aan bedrijven toegewezen.
 - Vijf procent is gereserveerd voor nieuwe installaties of uitbreidingen van bestaande installaties.
- Ieder jaar moet elk bedrijf evenveel emissierechten inleveren als het aan tonnen broeikasgas heeft uitgestoten.
 - Als een bedrijf meer uitstoot dan het aan rechten heeft, dan moet het extra rechten bijkopen via veilingen of handel.
 - Als een bedrijf minder uitstoot dan het aan rechten gratis gekregen heeft, kan dit bedrijf deze rechten verhandelen.

Casus 1: inrichting borgsysteem naleving EU-ETS op hoofdlijnen

Toezicht op de naleving van de verplichtingen voortkomend uit het EU-ETS door bedrijven:

- De NEa is in Nederland verantwoordelijk voor het houden van toezicht op de naleving van de verplichtingen die bedrijven hebben. De verplichtingen zien in hoofdlijnen op:
 - **Vergunning en monitoring.** Bedrijven die onder EU ETS vallen, moeten een emissievergunning aanvragen. Daarvoor moeten zij een monitoringsplan opstellen, waarin zij onderbouwen hoe zij hun uitstoot goed en conform de regels gaan bepalen. Bedrijven monitoren hun emissies gedurende het jaar in lijn met dit monitoringsplan. Als er zaken veranderen of afwijken van het monitoringsplan, moeten bedrijven dit melden aan de NEa.
 - **Rekening en emissierechten.** Nadat bedrijven een vergunning hebben gekregen, moeten zij een rekening aanvragen in het register. De NEa stort op deze rekening (in de meeste gevallen) een hoeveelheid gratis emissierechten. Die hoeveelheid is gebaseerd op historische productiecijfers. Om voor gratis emissierechten in aanmerking te komen, moeten bedrijven een geverifieerde aanvraag indienen bij de NEa. Als eenmaal is berekend hoeveel rechten gratis worden toegewezen, kan deze hoeveelheid later alsnog worden aangepast als er zaken wijzigen binnen het bedrijf of in de regelgeving. Hiervoor geldt ook een meldingsplicht.
 - **Rapportage en inleveren emissierechten.** Elk voorjaar rapporteert ieder bedrijf in een geverifieerd emissieverslag de uitstoot van het afgelopen jaar bij de NEa. Ook moet zij voldoende emissierechten inleveren om de uitstoot te vereffenen. Dit kunnen gratis rechten zijn, maar ook rechten die gekocht zijn op de markt of op veilingen. De verplichting voor rapportage en inleveren van rechten vormen gezamenlijk de jaarafsluiting. Bevindingen van de verificateur kunnen leiden tot de verplichting voor een verbeterrapportage.

Hierna gaan we nader in op de rol van verificatie in het toezicht op de naleving van de verplichtingen voortkomend uit het EU-ETS.

Casus 1: rol en uitvoering van verificatie in het borgsysteem (1)

Rol van verificatie in het toezicht op de naleving van verplichtingen uit het EU-ETS:

- Verificatie speelt een belangrijke rol bij het toezien op de naleving van de verplichtingen die voortkomen uit de EU-emissiehandel. De verificatie wordt uitgevoerd door CBI's die geaccrediteerd zijn door de RvA. Dit gebeurt op basis van Verordening (EU) nr. 600/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de verificatie van broeikasgasemissie- en tonkilometerverslagen en de accreditatie van verificateurs (AVR) krachtens Richtlijn 2003/87/EG.
 - Certificatie speelt in het borgsysteem in deze casus geen rol.
- Een bij de NEa ingediend emissieverslag moet elk jaar worden voorzien van een verificatieverklaring. De eisen aan de verificatie en de verificateur liggen vast in de Accreditatie- en verificatieverordening (AVR). Met de introductie van de AVR zijn er meer (geharmoniseerde) eisen gesteld aan het proces, met als doel het verhogen van de kwaliteit daarvan.
- Zowel verificateurs van CBI's als de NEa moeten zich houden aan de AVR. De interpretatieruimte vanuit de Europese Unie voor de genoemde partijen is zeer beperkt.

Uitvoering van verificatie in het EU-ETS:

- Elk deelnemend bedrijf dient een emissieverslag op te stellen over de geproduceerde CO₂-uitstoot. Om de betrouwbaarheid en correctheid van dat verslag te bewaken, moet dit verslag zijn goedgekeurd via verificatie door een door de RvA geaccrediteerde CBI.
- De bedrijven moeten in het emissiejaarverslag gedetailleerde informatie geven over de bronstromen. De verplichtingen in het emissiejaarverslag betreft niet alleen emissies maar ook andere informatie over hoeveelheden, calorische waarden, emissiefactoren en behaalde nauwkeurigheidsniveaus. Naast het indienen van een geverifieerd emissieverslag, moeten deelnemers jaarlijks het emissiecijfer invoeren in het register en emissierechten inleveren.

Casus 1: rol en uitvoering van verificatie in het borgsysteem (2)

Uitvoering van verificatie in het EU-ETS (vervolg):

- De CBI voert twee vormen van verificatie uit bij het emissieverslag:
 1. Systeemverificatie: de CBI bekijkt de opzet en implementatie van het meet- en dataverwerkingsstelsel en de interne kwaliteitsborging (zoals omschreven in het monitoringsplan).
 2. Gegevensverificatie: de cijfermatige controle van de werking van het stelsel en de gerapporteerde cijfers
- De verificateur beoordeelt de gegevens op betrouwbaarheid en correctheid. Voor het uitvoeren van een verificatie is de verificateur verplicht om een aantal stappen te doorlopen (contractbeoordeling, risicobeoordeling, locatiebezoek) en zijn eisen gesteld aan de administratieve vastlegging. Tevens worden eisen gesteld door de accreditatieinstelling (RvA). De verificatie moet worden betaald door het te verifiëren bedrijf.
- Met de introductie van de AVR zijn er meer (geharmoniseerde) eisen gesteld aan het proces, met als doel het verhogen van de kwaliteit daarvan. Dit betekent wel meer lasten voor de deelnemende bedrijven.
- Wanneer de CBI een verificatieverklaring over het bedrijf afgeeft, kan dit als bewijsstuk worden gebruikt richting de NEa.

Casus 1: Europese wetgeving voor CO2-emissiehandel (EU-ETS) (bevindingen)

Casus 1: bevinding over de geschiktheid van het borgsysteem op hoofdlijnen

Geschiktheid van het borgingsinstrument in de casus op hoofdlijnen:

- Als borgingsinstrument wordt verificatie in het toezicht op de naleving van verplichtingen uit het EU-ETS als een goed instrument ervaren. Certificatie speelt geen rol bij deze casus.
- Wel zijn er aandachtspunten in de toepassing van verificatie en de aandachtspunten voor het samenspel tussen het private toezicht van de CBI's en het publieke toezicht van de NEa.

Op grond van het bestuderen van de casus en een interview met betrokkenen benoemen we hierna vijf inzichten en aandachtspunten bij de inzet van verificatie om de naleving van verplichtingen uit het EU-ETS te borgen.

Casus 1: bevindingen over de toepassing van het borgsysteem

1. Verificatie als borgsysteem biedt flexibiliteit en reikwijdte.

- Als voordeel van het gebruik van verificatie, in het algemeen en in deze casus, is dat verificatie een borgingsinstrument is wat relatief eenvoudig is om toe te passen. Daarnaast is het ook flexibel in scope, omdat verificatieschema's later nog uitgebreid kunnen worden. Kanttekening hierbij is wel dat het in de praktijk tijdrovend kan zijn om schema's op mondiaal niveau, en ook op nationaal niveau, aan te passen of uit te breiden.
- Bij verificatie is er ruimte om naast 'planet'-criteria ook 'people'-criteria op te nemen. De nieuwe norm die dit mogelijk maakt (ISO/IEC/17029: 2019) is nog niet als geharmoniseerd verklaart, maar het staat wel op de rol. Bij verificatie zoals toegepast in de EU-emissiehandel is het dus mogelijk een brede scope aan duurzaamheidscriteria te borgen.

Casus 1: bevindingen over de toepassing van het borgsysteem

2. Heb bij het formuleren van duurzaamheidscriteria oog voor wat 'need to have' en wat 'nice to have' is.
 - Het is van belang om oog te hebben voor wat echt belangrijk is om het vertrouwen in de duurzaamheid te borgen. Specifiek zou bij de verplichte inhoud van emissieverslagen de vraag moeten worden gesteld wat essentieel is om te weten in het kader van de naleving van de EU-ETS. Wanneer er sprake is van veel criteria kan dit ervoor zorgen dat het draagvlak bij de bedrijven voor het systeem van conformiteitsbeoordeling minder wordt (omdat de administratieve lasten toenemen). Daarbij is de vraag of niet noodzakelijke criteria voor meer vertrouwen in het systeem zorgen of dat een schijnzekerheid wordt gecreëerd.
 - Het is onmogelijk om in het monitoringsplan en in de eisen die aan verificatie worden gesteld alle duurzaamheidscriteria perfect te borgen. Het is daarom wenselijk om verificateurs overkoepelende principes mee te geven, om op terug te kunnen vallen in het verificatieproces. Het gaat om principes als accuraatheid en compleetheid. Dat zijn namelijk ook termen waar een verificateur zich aan kan vasthouden en op aangesproken kan worden.

Casus 1: bevindingen over de toepassing van het borgsysteem

3. Richt verificatie zo in dat het effectief en efficiënt kan worden toegepast voor verschillende typen bedrijven die onder het EU-ETS vallen. Het toezicht op de naleving van het EU-ETS is ingericht om complexe productieprocessen betrouwbaar te kunnen monitoren. Daardoor zijn de regels ook complex. De naleving wordt daardoor als te complex ervaren voor met name kleine bedrijven met eenvoudige productieprocessen. Daardoor worden kosten van verificatie door kleine bedrijven en bedrijven met eenvoudige installaties in het algemeen als hoog ervaren (mede door het verplichte locatiebezoek). De toegevoegde waarde van een jaarlijks locatiebezoek is bijvoorbeeld niet altijd helder als er sprake is van een eenvoudige installatie.
- In het EU-ETS wordt via het monitoringsplan maatwerk geleverd, doordat dat plan op het niveau van elk bedrijf wordt opgesteld. Dit zorgt voor maatwerk en kosteneffectiviteit. Dit is ook nodig, want zo is het bijvoorbeeld bij glastuinders eenvoudiger om de uitstoot te verifiëren dan in de raffinagesector. Dit vraagt bij het private toezicht via CBI's om maatwerk, waar ruimte voor moet zijn, op basis van de algemene regelgeving.
 - Voorbeeld: als een bedrijf alleen aardgas gebruikt en monitort via gasfacturen, zou de controle efficiënt en effectief uitgevoerd kunnen worden door een koppeling te maken met gegevens die onafhankelijk van de bedrijven van de leveranciers verkregen worden. Als het gaat om facturatie kan dit gezien worden als een afdoende vervangende waarborg voor verificatie. Een jaarlijkse onafhankelijke verificatie is dan niet meer nodig. De NEa stelt voor dat er geen verificatie plaatsvindt bij vervangende waarborgen (NEa, 2015 [‘Een eenvoudig effectief EU ETS’](#)).

Casus 1: bevindingen over de toepassing van het borgsysteem

4. De werking van een borgsysteem op basis van conformiteitsbeoordelingsbeoordeling is altijd gebaseerd op een zekere mate van vertrouwen in het systeem. Conformiteitsbeoordelingsinstanties hebben belang bij het borgen van dat vertrouwen.
 - Conformiteitsbeoordeling (bij EU-emissiehandel) doet als zodanig niet aan waarheidsvinding (bijvoorbeeld: controleren of een aggregaat heeft aangestaan). Er moet dus een zekere mate van vertrouwen in het systeem zijn bij conformiteitsbeoordeling en daar moet bij de vormgeving van duurzaamheidscriteria ook rekening mee worden gehouden. Vertrouwen is een voorwaarde omdat het niet realistisch is om te veronderstellen dat er een (effectief en efficiënt) organisatie/systeem ingericht kan worden die alle partijen continue op alle aspecten kan controleren.
 - Conformiteitsbeoordelingsinstanties hebben een economische prikkel om kwaliteit te leveren in het verificatieproces omdat 'vertrouwen' het product is dat zij verkopen.

5. **Benut het private toezicht door CBI's om het publieke toezicht efficiënt en effectief in te richten.**
 - Door gebruik te maken van de (geanonimiseerde) bevindingen van de conformiteitsbeoordeling door CBI's (ook wel genoemd het eerstelijnstoezicht) kan het publieke toezicht (ook wel genoemd tweedelijnstoezicht) door de NEa meer risicogebaseerd worden ingericht (op basis van signalen van de CBI's). Het is van belang dat de NEa niet dezelfde taak gaat uitvoeren als de CBI's of de RvA, want dan versterken ze elkaar niet.
 - Waar de CBI's elk jaar bij een bedrijf langskomen, is dat bij het publieke toezicht niet het geval. Het private toezicht is daarom goed geschikt voor het branche-brede eerstelijnstoezicht (en kan informatie daarover doorspelen naar het publieke toezicht). Doordat het private toezicht al problemen oplost, kan de NEa zich richten op waarheidsvinding (bijv. via steekproeven) en signalen vanuit het private toezicht.

Casus 2: De Europese wetgeving voor het toevoegen van biomassa aan vloeibare fossiele brandstoffen RED. (uitleg casus)

Casus 2: Wettelijk kader, werking RED en de verbreding daarvan tot RED II

Wat zijn biobrandstoffen en wat beoogt de RED (II)?

- Biobrandstof is een verzamelnaam voor brandstoffen die zijn gemaakt uit biomassa. 70 procent van de Europese keten van biobrandstof bestaat uit biodiesel. Ook in Nederland is biodiesel veruit de meest ingezette hernieuwbare biobrandstof. Biodiesel wordt geproduceerd op basis van oliehoudende grondstoffen (afval/gewassen) en vetten. In Europa worden voor biodiesel naast oliehoudende gewassen zoals raapzaad en palmolie ook de afvalstroom uit gebruikt frituurvet ingezet. In Nederland zijn de afgelopen jaren enkel afvalstromen ingezet voor biodiesel. Mede vanwege het sturingsinstrument dubbeltelling (volgt later) is met name gebruikt frituurvet dominant.
- De recente opschaling is in Europa voornamelijk te danken aan de verplichting voor de inzet van hernieuwbare energie in vervoer in 2020 (*Renewable Energy Directive*, voortaan: RED). In 2020 moet het aandeel hernieuwbare energie in vervoer minstens 10% bedragen. Met de omzetting van de Europese Richtlijn in nationale regelgeving zijn bindende jaarlijkse doelen (jaarverplichtingen) voor individuele brandstofleveranciers gesteld voor hernieuwbare energie in vervoer en zijn ook de Europese kaders voor toezicht en handhaving geregeld
- Biobrandstoffen die vanwege deze verplichting worden ingezet, moeten altijd aantoonbaar duurzaam zijn. De duurzaamheidscriteria en de borging van duurzaamheid zijn op Europees niveau geregeld, lidstaten mogen hieraan geen nadere wettelijke eisen stellen.
- De RED is in Nederland in regelgeving geïmplementeerd in de Wetmilieubeheer (titel 9,7) en het Besluit en de Regeling 'energie vervoer'.
- De RED is eind 2018 herzien (RED II), met onder meer een verplichting voor 2030. De implementatie van de RED II vindt plaats door middel van een wetwijziging van de Wet milieubeheer (titel 9.7) en door aanpassing van het Besluit energie vervoer en de Regeling energie vervoer. De deadline voor het omzetten van de RED in nationale regelgeving is vastgesteld op 1 juli 2021.

Casus 2: Wettelijke duurzaamheidscriteria in de RED

Wat zijn de duurzaamheidscriteria bij de RED en RED II?

- Voor de Europese verplichting mogen enkel aantoonbaar duurzame biobrandstoffen worden ingezet. Het aspect duurzaamheid wordt geborgd middels wettelijk verplichte duurzaamheidscriteria die de RED voorschrijft. Die duurzaamheidscriteria gelden daarmee voor de gehele Europese Unie. De RED kent verschillende duurzaamheidseisen waaraan biobrandstoffen die worden ingezet voor de verplichtingen van de lidstaten en leverancier moeten voldoen. Een aantal criteria zijn:
 - Boeren mogen geen biobrandstofgewassen verbouwen in gebieden met een grote biodiversiteit. Zo mogen biobrandstoffengewassen niet worden verbouwd in een regenwoud of in beschermd natuurgebied.
 - Boeren mogen geen veengebieden ontwateren om biomassa op te verbouwen.
 - Boeren mogen geen biobrandstofgewassen verbouwen in gebieden die veel CO₂ vasthouden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om oerbossen, veengebieden en graslanden.
 - Er geldt een minimaal vereiste CO₂-reductie in de keten ten opzichte van fossiele brandstof om te worden meegerekend aan biobrandstoffen.

Casus 2: inrichting borgingsinstrument certificering RED op hoofdlijnen (1)

Hoe worden de duurzaamheidscriteria geborgd?

Kenmerkend is dat het gaat om een **certificeringssystematiek** geborgd met privaat toezicht. Private partijen ontwikkelen duurzaamheidssystemen (vrijwillige schema's). Dit zijn schema's die de werkwijze beschrijven die schakels in de biobrandstofketen moeten volgen om aan te kunnen tonen dat zij de duurzaamheidscriteria uit de RED kunnen borgen. De Europese Commissie is bevoegd om een schema goed te keuren na consultatie bij de lidstaten. Bedrijven die hun werkprocessen inrichten conform een Europees erkend schema kunnen zich laten certificeren. Bedrijven die gecertificeerd zijn mogen hun producten als duurzaam aanmerken, door daarbij een bewijs van duurzaamheid (Proof of Sustainability: PoS) af te geven.

- Private **certificeringsorganen (externe auditors)**, beoordelen jaarlijks of het gecertificeerde bedrijf nog steeds werkt conform het vrijwillige schema. Indien dit het geval is, blijft het bedrijf gecertificeerd en mag het bewijzen van duurzaamheid blijven afgeven bij zijn output.
- Vanuit de RED is certificering noodzakelijk om toegang te krijgen tot de Europese markt of tot bepaalde activiteiten. Enkel biobrandstof **die over de gehele keten gecertificeerd is** kan meetellen voor de vervoersverplichtingen die lidstaten aan de brandstofleveranciers vanuit de RED opleggen. Productie van biobrandstof waarbij niet aan deze voorwaarde wordt voldaan bestaat ook, maar wordt niet voor de verplichting ingezet, en eindigt daarmee vaak buiten Europa.
- Op dit moment zijn er 14 vrijwillige schema's goedgekeurd door de Europese Commissie. Van deze schema's is ISCC EU (International Sustainability and Carbon Certification) voor de Europese vervoersverplichting het meest gebruikt, zo ook in Nederland waar meer dan 95% van de brandstofleveranciers door ISCC-gecertificeerd is.

Casus 2: inrichting borgingsinstrument certificering RED op hoofdlijnen (2) + inrichting publiek toezicht

Wat is de rolverdeling binnen certificatie en wat is de rol van het publieke toezicht?

- De CBI's worden door de schemahouder aangewezen om controles uit te voeren en certificaten af te geven. Dit kunnen zij alleen doen als zij geaccrediteerd zijn door de nationale accreditatieinstelling (**in Nederland: de Raad voor Accreditatie (RvA)**) en werkzaamheden uitvoert volgens een door de minister goedgekeurd verificatieprotocol dat voldoet aan de Europese eisen hiervoor. Deze CBI's controleren of bedrijven hun processen correct hebben ingericht en of zij de bijbehorende administratie kunnen overleggen. De informatie die zij in het kader van hun controles moeten ontvangen, moet weliswaar correct zijn, maar de auditor heeft niet de bevoegdheid en veelal ook niet de competentie (volgens de integrale ketenanalyse biobrandstoffen) om vast te stellen of de inhoud van de administratie conform de werkelijkheid is in het huidige RED-systeem. Het betreft namelijk een systeemcontrole waarbij de auditor niet aan waarheidsvinding doet, maar moet vertrouwen op de hem voorgelegde administratie van die actor in de keten.
- De **NEa** is primair verantwoordelijk voor uitvoering, toezicht en handhaving om goede uitvoering van het systeem voor Energie voor Vervoer te waarborgen. Met de wetwijziging in 2015 is het publieke toezicht in de volledige duurzaamheidsketen in Nederland beperkt tot de laatste schakel in de keten.
 - Tot de wetwijziging in 2015, was de reikwijdte van publiek toezicht op de duurzaamheidsketen breder. Biobrandstofproducenten in Nederland, waaronder het bedrijf waar fraude is geconstateerd, vielen toentertijd (naast het private toezicht door private CBI's) nog onder publiek toezicht van de NEa. De aanvoerketen staat nu enkel onder privaat toezicht met daardoor een centrale rol voor certificeringsorganen.
- De NEa beheert daarnaast het register energie voor vervoer. Biobrandstoffen die worden ingeboekt moeten vergezeld zijn van een bewijs van duurzaamheid. In ruil voor iedere Gigajoule hernieuwbare energie ontvangen bedrijven een Hernieuwbare Brandstofeenheid (HBE), die ze voor hun eigen verplichting kunnen gebruiken of kunnen verhandelen aan een ander met een verplichting.!

Casus 2: inrichting borgingsinstrument certificering RED op hoofdlijnen (2)

Wat is de rol (en rolverdeling daarbinnen) van verificatie?

Naast certificering, speelt verificatie ook een belangrijke rol in de borging van duurzaamheid in de RED. Het gaat om een verificatie van de dubbeltellingen. Dubbeltelling is een facultatief onderdeel van de RED en zorgt ervoor dat bepaalde afvalstromen en residuen die gebruikt worden voor biobrandstoffen dubbel mogen tellen. De dubbeltelling heeft als doel om:

- De inzet van voedselgewassen te beperken.
- De CO₂-prestatie van de brandstofmix te verhogen.
- De ontwikkeling van meer geavanceerde biobrandstoffen te stimuleren.
- Het is een instrument dat ingezet kan worden ter stimulering van biobrandstoffen op basis van afvalstromen. De Nederlandse systematiek is hierop ook ingericht. Bedrijven die biobrandstof uit afvalstromen en residuen aan de markt leveren, krijgen door dubbeltelling een dubbele hoeveelheid hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's) bijgeschreven na inboeking in het REV: zij hoeven fysiek dus minder biobrandstoffen te leveren om te voldoen aan hun verplichting, dan wanneer zij dezelfde biobrandstof zouden leveren op basis van gewassen. Zij moeten dan wel beschikken over een dubbeltellingsverklaring. Het systeem van dubbeltelling ontkoppelt hiermee de fysieke hoeveelheid biobrandstof met de administratieve hoeveelheid.
- De dubbeltellingsverklaring bewijst dat de dubbeltelling is bevestigd door een onafhankelijke auditor en voldoet aan de wettelijke voorwaarden. De auditor moet bevoegd zijn om **dubbeltellingverificaties** uit te voeren; hij moet hiervoor geaccrediteerd zijn door de Raad voor Accreditatie en beschikken over een door het ministerie van IenW goedgekeurde dubbeltellingsverificatieprotocol op basis van de Europese criteria. De dubbeltellingsverklaring (afgegeven door de auditor) en het bewijs van de duurzaamheid (afgegeven door het gecertificeerde bedrijf zelf) moeten betrekking hebben op dezelfde grondstof en biobrandstof.

Casus 2 (bevindingen)

Casus 2: bevinding over de geschiktheid van het borgsysteem op hoofdlijnen

Geschiktheid van de borgingsinstrumenten in de casus op hoofdlijnen:

- Aangegeven wordt dat certificering en verificatie in deze casus voordelen hebben ten opzichte van instrumenten zoals wetgeving of publiek toezicht:
 - (Erkende) Europese en mondiale certificatieschema's zorgen ervoor (ten opzichte van wetgeving) dat duurzaamheidscriteria snel kunnen gaan gelden op een globale markt en zo worden geborgd. Wanneer een schema wordt geïmplementeerd en door marktpartijen wordt gebruikt kan dit direct bijdragen aan de borging van duurzaamheidscriteria (ook in een globale markt zoals de biobrandstoffenmarkt).
 - Publieke toezichthouders kunnen lastig opereren op een globale markt (daartoe zijn ze niet bevoegd).
 - Door mondiale invloed van conformiteitsbeoordeling in een keten kan er in mindere mate sprake zijn van een 'waterbed-effect' (mits er sprake is van harmonisatie).
- Wel wordt geconstateerd dat het huidige systeem van private borging via certificatie en verificatie een aantal tekortkomingen kent. Deze tekortkomingen hangen met name samen met de 'context' waarin certificatie en verificatie worden ingezet als borgingsinstrumenten. Namelijk: de complexiteit van de biobrandstoffenketen, een (daarmee samenhangend) gebrek aan transparantie, financiële prikkels om te frauderen (dubbeltellingen-systeem), een gebrek aan harmonisatie binnen Europa en een beperkt vertrouwen in de werking van het borgsysteem. CBI's zijn binnen deze complexe context – ondanks het borgsysteem met zowel certificering als verificatie - onvoldoende toegerust om de duurzaamheid van de biobrandstoffen door de keten heen te borgen. Aangegeven wordt dat publiek toezicht derhalve van belang is (naast certificering en verificatie). Het publieke toezicht ziet nu alleen op de laatste schakel in de keten (de leverancier aan tankstations).

Casus 2: bevinding over de geschiktheid van het borgsysteem op hoofdlijnen

Op grond van het bestuderen van de casus en een interview met medewerkers vanuit RvO en NEa benoemen we hierna de inzichten en aandachtspunten bij de inzet van certificatie en verificatie in deze casus. Ook hebben we de inzichten gebaseerd op de Integrale ketenanalyse biobrandstoffen en de 'Quick scan regelgeving dubbeltelling biobrandstoffen: Kwetsbaarheden in het systeem?'.

Casus 2: bevindingen over de complexiteit, transparantie en fraude in onderdelen van de (gehele) keten

1. **De biobrandstoffensector is zeer complex en maakt oordelen over de duurzaamheid lastig.** De verhandeling van (duurzame) biomassa verloopt vaak via diverse aanbieders en afnemers op de wereldwijde markt van grond- en afvalstoffen. Uiteindelijk worden deze grond- en afvalstoffen verwerkt tot een biobrandstof die meestal nog geblend wordt met fossiele brandstof. Dit betekent dat de papieren 'de lading niet hoeven te dekken', hetgeen toegestaan is. Dit maakt dat er geen inzicht bestaat in de daadwerkelijke fysieke stromen. De fysieke ontkoppeling bemoeilijkt hierbij verificatie/certificatie. Overwogen kan worden om de fysieke link terug te brengen en zo de borging te verbeteren. Hierbij kan worden gedacht aan een beperking van de massabalans tot aan de biobrandstofproductie.
2. **Certificatie en verificatie voorkomt fraude in de keten niet.** Er bestaan in de keten van biobrandstoffen zowel fraudegevallen over hoeveelheden biobrandstof die worden ingeboekt als over het duurzaamheidsgehalte van de biobrandstof. Daarnaast kan er worden gefraudeerd met het categoriseren van het type grondstof in de boeking zodat ze meetellen voor de dubbeltelling (bijvoorbeeld palmolie aanmerken als gebruikt frituurvet, zodat het meetelt in het Nederlands systeem van dubbeltelling). In 2019 is een grote fraudezaak met biodiesel aan het licht gekomen en de Tweede Kamer is ook ingelicht over een viertal andere lopende zaken. Het gaat in een aantal gevallen om de verkoop van vetten met een dierlijke oorsprong die als plantaardig vet werden geleverd om voor dubbeltelling in aanmerking te komen. Ook dierlijk vet kan duurzaam zijn, het is alleen in Nederland niet een dubbeltellende categorie. Door deze fraude werd de grondstof voor biodiesel ten onrechte dubbel meegeteld. De dubbeltellingverificatie, waarbij niet aan waarheidsvinding kan worden gedaan, borgt de duurzaamheid van toegevoegde biomassa bij fossiele brandstoffen onvoldoende. Binnen RED II is er meer ruimte voor waarheidsvinding bij het private toezicht van CBI's. Dat is voorzien door de Europese Commissie in artikel 30 lid 8. In dat artikel wordt de aanzet gegeven voor het inbouwen van passende normen en bevoegdheden ten behoeve van fraudepreventie in de vrijwillige certificatieschema's.

Casus 2: bevindingen over de complexiteit, transparantie en fraude in onderdelen van de (gehele) keten

- 3. CBI's hebben onvoldoende inzicht in de gehele keten.** Doordat CBI's geen inzicht in de gehele keten hebben, is het lastig te voorkomen dat bijvoorbeeld bepaalde biobrandstof dubbel wordt geboekt voor bijvoorbeeld de verificatiedubbeltelling (voorbeeld: duurzaamheidssystemen starten de certificering van vloeibaar frituurvet bij het inzamelpunt en dus niet bij de gebruiker van het frituurvet zelf). Het beperkte inzicht komt ook mede omdat de biobrandstoffenmarkt als een markt met een gesloten houding wordt ervaren door deskundigen. Er wordt nu gewerkt aan een database naar aanleiding van de wijzigingen in RED II (op basis van artikel 28, lid 2, waar de ontwikkeling van de database een Uniedatabank wordt genoemd). Met de database moeten de stromen biobrandstoffen door de gehele Europese Unie gevolgd kunnen worden, waardoor inzicht ontstaat in de gehele keten van biobrandstoffen. Ook kunnen bijvoorbeeld audits van andere CBI's worden ingezien, wat de kans op fraude via dubbel boeken moet verkleinen. Aangegeven wordt dat de huidige stand van zaken is dat CBI's onvoldoende inzicht in de gehele keten hebben om de duurzaamheid binnen de RED te borgen.
- 4. Certificatie en verificatie kan ondanks strenge eisen leiden tot onvoldoende publiek vertrouwen in het systeem.** De deskundigen vragen zich af of de samenleving, onderdelen van de keten en maatschappelijke organisaties voldoende vertrouwen hebben in de biobrandstoffenmarkt. Dit vertrouwen ontbeert terwijl tegelijkertijd volgens gesprekspartners strenge certificatieschema's gelden binnen deze keten en er ook zelfs een grondstof als verboden staat geormerkt binnen het systeem in Nederland (palmolie, vrijwillige afspraak uit het Klimaatakkoord). De vraag is dus of het systeem, waarbij het gevoel is dat er wel veel 'borging' aanwezig is via verificatie en certificatie zorgt voor voldoende vertrouwen.

Casus 2: bevindingen over de toepassing van het borgsysteem

1. **Er zijn weinig CBI's actief in de vloeibare biomassasector.** In de vloeibare biomassaketten in Nederland zijn twee CBI's actief. Daarnaast zijn er signalen dat de kennis en expertise van verificateurs niet in alle mate afdoende is.
2. **Gebrek aan harmonisatie.** Waar de certificatieschema's in de Europese Unie zijn geharmoniseerd, is verificatie bij de dubbeltelling per land anders geregeld. Er is een gebrek aan harmonisatie per land qua duurzaamheidscriteria omtrent het implementeren van verificatie. Nederland heeft bijvoorbeeld in het kader van het Klimaatakkoord besloten dat palmolie ongewenst is. De rest van Europa blijft het echter toestaan. Daarnaast keurt Nederland afvalstromen die worden toegepast bij het produceren van biobrandstof dubbel. Dit zorgt ervoor dat afvalstromen uit de Europese Unie naar Nederland worden getransporteerd. Zowel in het geval van palmolie als bij afvalstromen krijg je een waterbed-effect. Grondstoffen worden ingezet in de landen waar ze het hoogst worden gewaardeerd. De huidige systematiek rond de verificatie-dubbeltelling werkt te weinig harmoniserend.
3. **Er bestaat gefragmenteerde wetgeving en toezicht.** Waar er sprake is van publiekrechtelijk toezicht is er veelal sprake van meerdere toezichthouders die zich baseren op verschillende wetgeving (naast de wetgeving rond hernieuwbare energie onder andere wetgeving rond afval en dierlijke vetten). Deze wetgeving sluit niet altijd goed op elkaar aan. Wetgeving en subsidies vanuit verschillende hoeken geven prikkels aan marktpartijen in het systeem om in een bepaalde richting te handelen. Daarin ontbreekt het inzicht en overzicht. Er ontbreekt Europees toezicht op de private systemen. Als voorbeeld van de tekortkoming van huidige wetgeving: binnen de huidige afvalwetgeving zit geen controle of afval ook daadwerkelijk afval is. Waar normaliter er geen prikkel is om iets tot afval te verklaren (doorgaans is afval weinig waard), is dat met het systeem van dubbeltellingen wel het geval. Inmiddels is er wel een maximum gekomen op de totale hoeveelheid gebruikt frituurvet dat mag worden gebruikt voor de dubbeltelling, zodat de hoeveelheid niet ongebreideld mag toenemen.

Casus 2: bevindingen over de toepassing van het borgsysteem

4. **Het kader voor het stellen van duurzaamheidscriteria is beperkt in de RED .** Binnen het kader van de RED is het lastig om duurzaamheidscriteria buiten 'planet'-criteria op te stellen voor vloeibare biomassa, zoals 'people'- en 'profit'-criteria. Er is sprake van vrij nauwe wetgeving en er worden vraagtekens gezet bij de vraag of 'people'- en 'profit'-criteria in de RED kunnen worden opgenomen. Omdat de schema's vooral zijn gericht op voldoen aan de regels is er een beperkte prikkel om de schema's te voorzien van 'bovenwettelijke' criteria.

Op grond van voorgaande inzichten over de context worden een aantal aanbevelingen gedaan om de borging van de duurzaamheid van biobrandstoffen te verbeteren:

1. **Versterk de positie van het private toezicht.** Het private toezicht heeft niet de rol of mogelijkheid waarheidsvinding te doen, mede waardoor de vastgestelde fraudes ook niet in het private toezicht zijn geconstateerd. Met de aanstaande wetswijziging van de Wet milieubeheer om de RED II te implementeren, wordt het mogelijk om onder andere de bevoegdheden voor en eisen aan het privaat toezicht te verbeteren. De verdere ontwikkeling van het private toezicht kan daarnaast geholpen worden door structurele kennisuitwisseling tussen private en publieke toezichthouders. Dit punt kan verder geïntensiveerd worden als publiek toezicht bevoegdheden krijgt ten aanzien van alle schakels in de keten, en op al die plekken het private toezicht gaat 'ontmoeten.'

Casus 2: bevindingen over de toepassing van het borgsysteem

- 2. Verstevig het publieke toezicht van de NEa.** Certificering is niet vergelijkbaar met publiek toezicht. De gecertificeerde is namelijk gerechtigd zijn eigen bewijzen van duurzaamheid te creëren en de controle hierop wordt slechts eens per jaar met beperkte waarheidsvinding uitgevoerd. Als slot op de deur is publiek toezicht essentieel om aan waarheidsvinding te kunnen doen, zoals afgelopen jaren ook gebleken (bij een aantal fraude-incidenten) in de biobrandstoffensector. De publieke toezichthouder NEa moest hierbij de 'sleutel op de deur' zijn, omdat zij de fraudegevallen hebben gesignaleerd. De introductie van publiek toezicht op alle schakels in de keten in Nederland is mogelijk met de implementatie van de RED II (op basis van artikel 30 lid 9 van de RED II). Door het creëren van een wettelijke basis voor toegang tot bedrijfsadministraties op iedere plek binnen de biobrandstoffenketen kan een risico-gebaseerd toezicht worden gerealiseerd. Hiermee zijn niet alle risico's afgedekt, omdat een deel van de biomassaketten buiten het blikveld van de NEa als publieke toezichthouder zal plaatsvinden, namelijk buiten Nederland. Echter, omdat Nederland een grote rol heeft in de productie en distributie van biobrandstoffen, is dit versterkte publieke toezicht wel gewenst.
- 3. Versterk de structurele samenwerking tussen betrokken toezichthouders.** Er zijn naast de NEa diverse andere publieke toezichthouders betrokken bij deelaspecten van toezicht op onderscheiden plekken in de biobrandstoffenketen. Gegeven de complexiteit van de keten is het aan te raden een meer structurele samenwerking tussen deze toezichthouders te organiseren. Dit enerzijds om informatie-uitwisseling te faciliteren en anderzijds om verschillende toezichtkeuzes te coördineren. Hiermee kan binnen de keten als geheel beter risicogericht toezicht worden gehouden op die plekken waar daar de meeste aanleiding toe bestaat.
- 4. Bewaak de bodem zorgvuldig bij het formuleren van duurzaamheidscriteria.** De kans bestaat dat er certificatieschema's komen die precies aan de minimale duurzaamheidseisen gaan voldoen die de wetgeving stelt. Het is daarom belangrijk om de ondergrens goed te bewaken, zodat die ook kan worden geborgd.

Casus 3: duurzaamheidseisen SDE-subsidie duurzame biomassa gebruikt in kolencentrales (uitleg systeem)

Casus 3: duurzaamheidseisen SDE-subsidie en wettelijk kader

SDE-subsidie: wat is het?

- De Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE, later SDE+ en nu SDE++) is een overheidsregeling om de productie van schone en duurzame energie te bevorderen en te stimuleren. Sinds 2008 is de subsidie verkrijgbaar voor bedrijven en particulieren. Voor de SDE-subsidie zijn verschillende categorieën energie waar subsidie voor wordt gegeven, zoals voor energie uit zonnepanelen, biomassa en wind op land.
- Deze casus richt op de duurzaamheidseisen die horen bij de SDE-subsidie voor duurzame biomassa die wordt gebruikt voor de bij- en meestook in kolencentrales. Die subsidie vindt zijn oorsprong in het SER-Energieakkoord uit 2013.

Wettelijk kader voor de SDE-subsidie:

- Het wettelijke kader voor de SDE-subsidie is als volgt (en is verder [hier](#) te vinden):
 - De normen (duurzaamheidseisen en beheereisen) zijn opgenomen in de ministeriële regeling ‘Conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen’ onder de Wet milieubeheer. De eisen in de regeling zien op: broeikasgasemissie, reststromen uit natuur- en landschapsbeheer en agrarische reststromen, koolstof en verandering in landgebruik, duurzaam bosbeheer en het handelsketensysteem. Deze duurzaamheidseisen voor categorieën vaste biomassa dienen schemabeheerder in acht te nemen bij het opstellen of wijzigen van het certificatieschema.
 - De goedkeuring van schema’s en erkenningen van CBI’s geschiedt door de minister zoals beschreven in het besluit ‘Conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen’ onder de Wet milieubeheer.
 - De subsidieregeling SDE kent een Besluit Stimulering duurzame energiesubsidies en twee ministeriële regelingen (aanwijzingsregeling categorieën en de algemene uitvoeringsregeling) onder de Kaderwet EZ subsidies. De SDE verwijst in deze twee ministeriële regelingen voor de duurzaamheidsborging naar de MR en het Besluit ‘Conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen’ onder de wet milieubeheer.

Casus 3: inzet van certificatie en verificatie om duurzaamheid biomassa te borgen (1)

Borgingsinstrument duurzaamheid bij SDE+-subsidie: mix van certificatie en verificatie

Aanvragers van SDE-subsidie kunnen op verschillende manieren aantonen dat de herkomst van de ingezette biomassa duurzaam is. Door biomassa te kopen die is gecertificeerd volgens een goedgekeurd certificatieschema (controle door erkende CBI) en/of door een (aanvullende) verificatie uit te laten voeren in de toeleveringsketen (door een erkende CBI). Hierbij zijn verschillende combinaties mogelijk:

- Een goedgekeurd certificatieschema
- Een combinatie van meerdere goedgekeurde certificatieschema's
- Een combinatie van één of meer goedgekeurde certificatieschema's en aanvullende verificatie
- Alleen verificatie

Om aan te tonen dat de biomassa aan de duurzaamheidseisen voldoet, dient een jaarlijkse rapportage naar RVO (uitvoerder subsidieregeling) te worden gestuurd met de duurzaamheidskenmerken van alle leveringen van vaste biomassa die zijn ingezet in de installatie. Bij deze rapportage dient een conformiteitsjaarverklaring te worden opgeleverd die is afgegeven door een erkende CBI.

Aantonen dat de herkomst van de ingezette biomassa duurzaam is via certificatie en verificatie

- Voor het verkrijgen van een conformiteitsjaarverklaring moet de duurzaamheid van de biomassaketen aangetoond worden. Dit gaat veelal via certificaten van hiertoe goedgekeurde vrijwillige certificatieschema's. Als de biomassa niet voor alle duurzaamheidseisen gecertificeerd is, kan de energieproducent de biomassalevering voor de resterende eisen laten verifiëren op grond van het verificatieprotocol. De verificatie overbruggt het gat tussen de biomassa die wel en niet gecertificeerd is. Wanneer een energieproducent geen gebruik maakt van gecertificeerde biomassa kan de producent de biomassa voor alle eisen laten verifiëren.
- De conformiteitsjaarverklaring is vervolgens gebaseerd op verificatieverklaringen en certificaten voor de afzonderlijke leveringen gedurende een kalenderjaar.

Casus 3: inzet van certificatie en verificatie om duurzaamheid biomassa te borgen (1)

Aantonen dat de herkomst van de ingezette biomassa duurzaam is via certificatie en verificatie

- Voor het verkrijgen van een conformiteitsjaarverklaring moet de duurzaamheid van de biomassaketen aangetoond worden. Dit gaat veelal via certificaten van hiertoe goedgekeurde vrijwillige certificatieschema's. Als de biomassa niet voor alle duurzaamheidseisen gecertificeerd is, kan de energieproducent de biomassalevering voor de resterende eisen laten verifiëren op grond van het verificatieprotocol. De verificatie overbruggt het gat tussen de biomassa die wel en niet gecertificeerd is. Wanneer een energieproducent geen gebruik maakt van gecertificeerde biomassa kan de producent de biomassa voor alle eisen laten verifiëren.
- De conformiteitsjaarverklaring is vervolgens gebaseerd op verificatieverklaringen en certificaten voor de afzonderlijke leveringen gedurende een kalenderjaar.

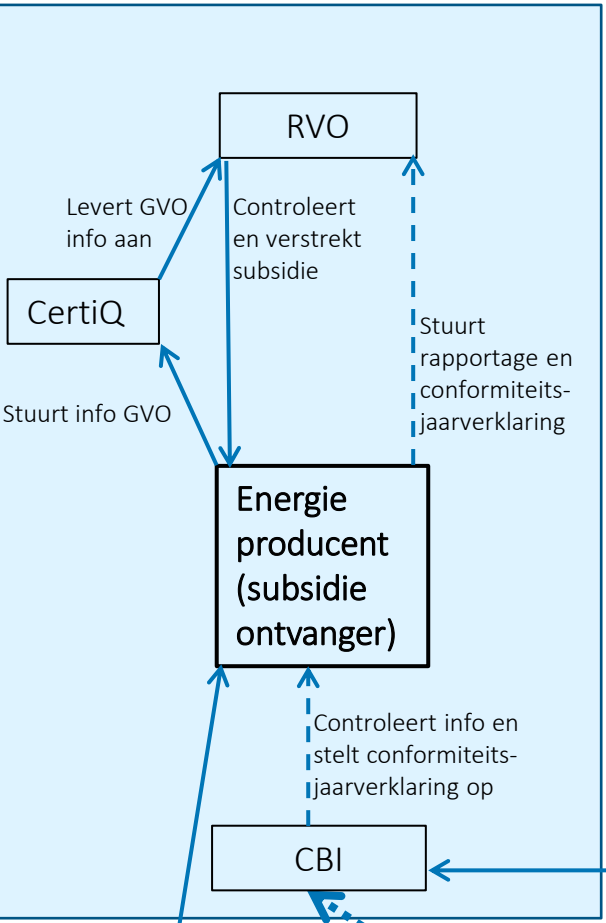
Casus 3: inzet van certificatie en verificatie om duurzaamheid biomassa te borgen (2)

Verificatie via conformiteitsjaarverklaring duurzaamheid vaste biomassa energietoepassingen:

- Als een energieproducent de SDE+-subsidie aanvraagt voor het bij- en meestoken van duurzame biomassa in kolencentrales, moet de energieproducent aantonen dat de biomassa voldoet aan de wettelijke duurzaamheidseisen die daarvoor gelden. Dit gaat via verificatie: de kolencentrales moeten de duurzaamheidskenmerken van alle biomassa leveringen aantonen die zijn ingezet in hun installatie. Bij deze rapportage moeten zij een conformiteitsjaarverklaring aanleveren, die afgegeven is door een erkende CBI. De rapportage en de conformiteitsjaarverklaring leveren ze aan bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO); de uitvoerder van de SDE-subsidie voor de mee- en bijstook in kolencentrales.
 - In het verificatieprotocol duurzaamheid vaste biomassa voor energietoepassingen (voortaan in deze casus: verificatieprotocol) staan de eisen waaraan de conformiteitsjaarverklaring moet voldoen en hoe de verificatie moet worden uitgevoerd. Ook de rol en eisen aan CBI's die de verificatie uitvoeren staan hierin opgenomen. Onderdeel van de eisen is om aan te tonen dat de gebruikte biomassa duurzaam is door alle relevante informatie in de gehele biomassaketten door te geven: van degene die het bos beheert tot aan de energieproducent.

Op de volgende sheet is een schematische weergave van de borgingsinstrumenten voor de duurzaamheid van vaste biomassa bij het verkrijgen van een SDE-subsidie opgenomen.

Verkrijgen SDE+ subsidie

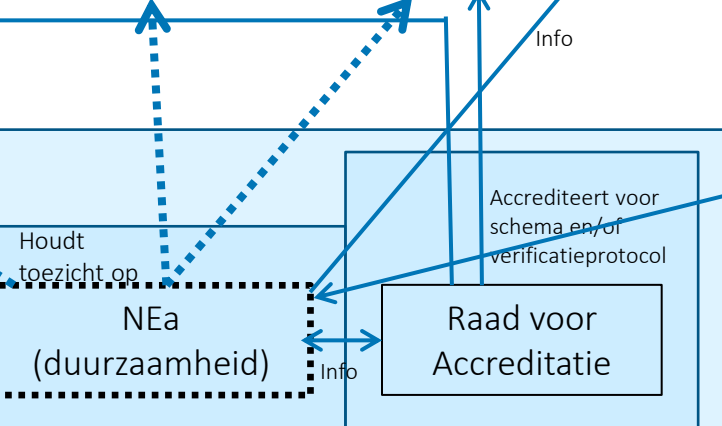
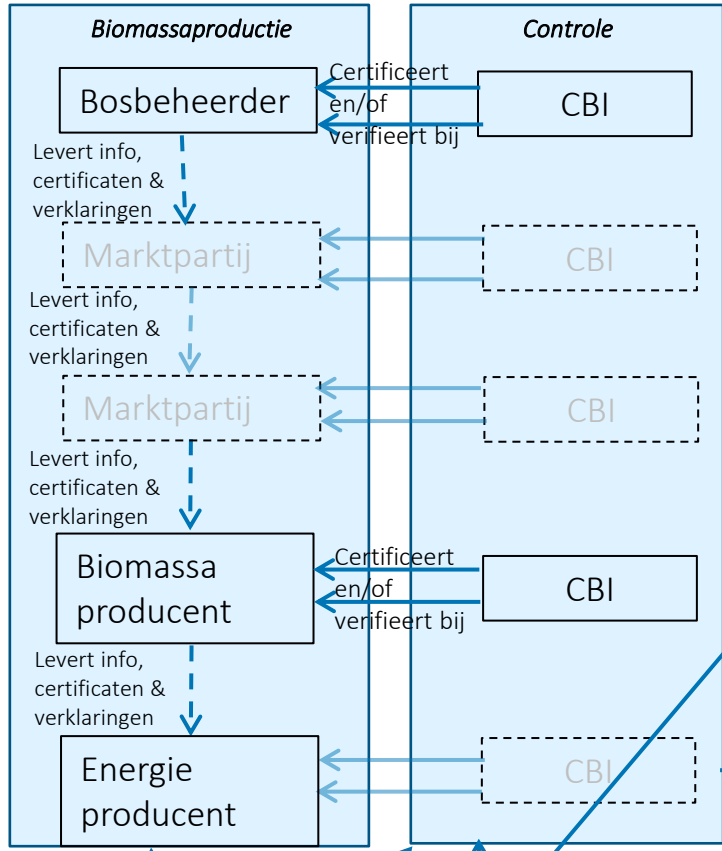


Toeziicht

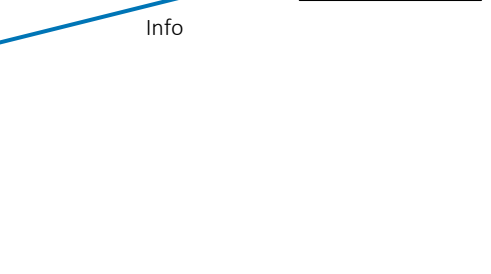
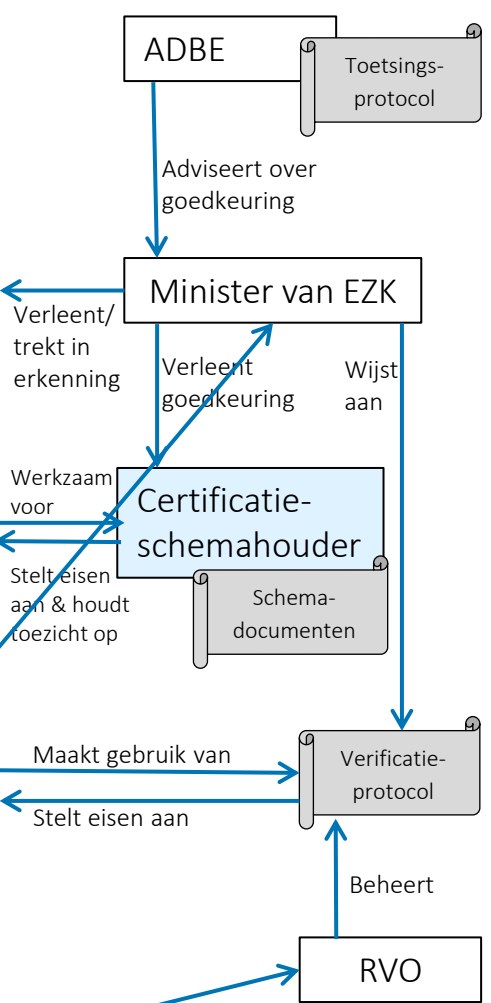


Toeziicht op subsidie

Aantonen duurzaamheid biomassaketten



Toeziicht op duurzaamheid



Toeziicht op duurzaamheid

Casus 3: rol conformiteitsbeoordelingsinstanties, de RvA en vormgeving publiek toezicht op hoofdlijnen

In de vorige slide zijn de borgingsinstrumenten voor de duurzaamheid van vaste biomassa bij het verkrijgen van een SDE-subsidie schematisch weergegeven. Hierna lichten we een aantal rollen uit het borgsysteem nader toe.

Rol CBI's in het borgen via certificatie en verificatie bij SDE+-subsidie:

- Certificaten op basis van goedgekeurde schema's, verificatieverklaringen en de conformiteitsjaarverklaring worden altijd afgegeven door een daartoe erkende CBI. De RvA accrediteert op hun beurt de CBI's en 'houden' ook de CBI's geaccrediteerd. Een CBI kan voor drie verschillende zaken conformiteit beoordelen:
 1. Afgeven van een certificaat aan marktpartijen volgens een certificatieschema, dat geheel of gedeeltelijk is goedgekeurd door de minister van EZK. Claims/conformiteitsverklaringen die voortkomen uit zo'n schema mogen gebruikt worden om conformiteit aan de wettelijke duurzaamheidseisen aan te tonen. Voor dit borgingsinstrument kunnen CBI's ook geaccrediteerd zijn door een buitenlandse accreditatieinstelling (en dus niet per se de RvA). Voor onderstaande punten 2 en 3 kunnen alleen CBI's geaccrediteerd zijn door de RvA.
 2. Afgeven van een verificatieverklaring aan een marktpartij volgens de eisen van het verificatieprotocol met als doel conformiteit aan (een deel van) de wettelijke duurzaamheidseisen aan te tonen.
 3. Afgeven van een conformiteitsjaarverklaring aan een energieproducent, volgens de eisen van het verificatieprotocol. Deze verklaring is vereist voor het verkrijgen van SDE+ subsidie voor het aangetoonde deel duurzaam geproduceerde elektriciteit en/of warmte

Casus 3: rol schemabeheerders en CertiQ

Rol publieke toezicht

Het publieke toezicht, waarbij in tegenstelling tot het private toezicht ook aan waarheidsvinding kan worden gedaan en fraude kan worden onderzocht, wordt op twee verschillende niveaus gedaan. Op het gebied van het toezicht op de subsidie zijn dit de Auditdienst van het Rijk, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en RvO. Op het gebied van het publieke toezicht op de duurzaamheid van biomassa is de NEa actief.

Rol schemabeheerders

- Alleen certificatieschema's die (geheel of gedeeltelijk) zijn goedgekeurd door de minister van EZK kunnen worden gebruikt om de duurzaamheid van de biomassa aan te tonen. De certificatieschema's maken de CBI's niet zelf. Die certificatieschema's worden gemaakt door schemabeheerders (goedgekeurde schema's zijn bijvoorbeeld: ATFS, Beter Biomass, FSC). De [Adviescommissie Duurzaamheid Biomassa voor Energietoepassingen \(ADBE\)](#) adviseert de minister bij het goedkeuren van certificatieschema's. De adviesprocedure is een belangrijk onderdeel van de goedkeuring. De ADBE is dan ook een door de overheid ingestelde commissie.

Rol CertiQ

- CertiQ maakt onderscheid tussen grijze en groene stroom en certificeert beide vormen van energie. Zij geven een garantie van oorsprong (GVO). Dat is het enige geldige bewijs dat energie duurzaam is opgewekt. Duurzaam betekent in deze context dus alleen hernieuwbaar en is dus iets anders dan voldoen aan de duurzaamheidseisen van de SDE regeling. De energieproducent heeft bijvoorbeeld 100mwh aan certificaten voor groene stroom en mag dan dus ook 100 mwh leveren. De GVO mag een energieproducent maar één keer gebruiken en daarmee is groene stroom ook echt groene stroom. De GVO geeft aan waar, wanneer en uit welke bron de stroom is opgewekt. Internationaal wordt er in GVO's gehandeld.
 - *Beschreven ter informatie: valt buiten de scope van dit onderzoek*

Casus 3: duurzaamheidseisen SDE-subsidie duurzame biomassa gebruikt in kolencentrales (bevindingen)

Casus 3: bevinding over de geschiktheid van het borgsysteem op hoofdlijnen

Geschiktheid van de borgingsinstrumenten in de casus op hoofdlijnen:

- Als borgingsinstrumenten voor de duurzaamheid in deze casus wordt de combinatie van certificatie en verificatie als geschikt ervaren.
- Aangegeven wordt dat de wijze van toepassing en de context waarin het wordt toegepast het succes van de borging van duurzaamheid bepalen. De combinatie van zowel privaat- als publiek toezicht bij de borging wordt als wenselijk gezien.

Op grond van het bestuderen van de casus en een interview met medewerkers vanuit RVO en NEa benoemen we hierna de inzichten en aandachtspunten bij de inzet van certificatie en verificatie om de duurzaamheid van vaste biomassa die wordt gebruikt in kolencentrales te borgen. Onze bevindingen zijn geordend naar de volgende onderwerpen:

- De uitgangspunten van het systeem;
- De toepassing van het systeem;
- De context waarin het systeem wordt toegepast;
- Het samenspel tussen privaat en publiek toezicht.

Casus 3: bevindingen over de uitgangspunten van het borgsysteem

1. Er is discussie over het begrip 'duurzaamheid'. De reikwijdte van de duurzaamheidscriteria richt zich met name op 'planet':
 - Over het begrip duurzaamheid is in de context van biomassa veel discussie.
 - De reikwijdte van de duurzaamheidscriteria / schema's is vooral gericht op 'planet-criteria' in mindere mate op 'people' en 'profit'. De certificatie- en verificatieschema's bevatten met name de uitwerking van 'planet-criteria'. Dit geldt in mindere mate voor 'People'-criteria en 'Profit'-criteria. Het is lastig die criteria op te nemen omdat die elders via wetgeving wordt geregeld. Die wetgeving is ook afkomstig van vaak andere ministeries.
2. **Het toezicht zag tot 1 januari 2020 niet op de volledige keten**
 - Vanaf 1 januari 2020 worden het Besluit en Regeling voor vaste biomassa pas in volle omvang toegepast vanaf de bron (bosbeheereenheid) tot aan de eindafnemer (kolencentrale) qua toezicht (in 2019 uitsluitend op de handelsketen). Er is dus vanuit toezicht nog geen ervaring en kennis opgebouwd met betrekking tot de gehele keten. Dit is met name het geval bij het proces om een informatiepositie en inzicht te realiseren in de belangrijkste landen van herkomst van de in Nederland voor energietoepassingen gebruikte vaste biomassa en de huidige crisis rondom Corona vertraagt dat.

Casus 3: bevindingen over de toepassing van het borgsysteem

1. Harmonisatie is van belang om de duurzaamheid van biomassa te borgen

- Zorg voor heldere, in Europa zo veel mogelijk geharmoniseerde, wet- en regelgeving. In de huidige situatie wijken de Nederlandse duurzaamheidseisen voor vaste biomassa af van de eisen die door andere Europese landen worden geaccepteerd. De Nederlandse eisen zijn strenger, waarbij de vraag is of het gewenste effect wordt bereikt. De gevolgen zijn dat de uitvoering en het toezicht (privaat en publiek) daardoor aanmerkelijk lastiger zijn en ook de administratieve lasten zwaarder zijn. Het kan ook leiden tot keuzes in de markt die juist een ongewenst effect sorteren, zoals dat voornamelijk de categorie waar minder eisen gelden (bijvoorbeeld zaagsel) aan Nederland worden geleverd. Een gebrek aan harmonisatie zorgt inherent voor een waterbed-effect. Voorbeeld: als wij het strengst ingeregelde borgsysteem hebben krijgen we daardoor alleen de biomassa die het makkelijkst aan de strenge eisen voldoet (zaagsel).
- Harmonisatie is op verschillende niveaus van belang: harmonisatie van dezelfde begrippen (duurzaamheidscriteria), methoden, systemen, categorieën (Nederland kent er nu vijf, vanuit RED II komen er ten minste twee bij), dezelfde scope van goedkeuring van duurzaamheidseisen (Nederland keurt goed op criteriumniveau, de RED keurt goed op toepassingsgebied (zoals over alle bosbeheerseisen één goedkeuring).
- Wanneer er sprake is van een beperkte harmonisatie (bijvoorbeeld doordat landen eigen eisen gaan stellen) zorgt dit ervoor dat er onduidelijkheid en ongelijkheid ontstaat binnen een certificeringsclaim over de duurzaamheid van de biomassa. Namelijk: met een claim op basis van certificatie in land één kun je niet diezelfde claim maken in land twee (wat in land X duurzaam is, is niet duurzaam in land Y). Dit wringt in een mondiaal opererende markt. De mogelijkheid om niet te harmoniseren blijft echter bestaan: binnen RED II mogen landen individueel extra duurzaamheidsverplichtingen opleggen. De verwachting is dat voor energietoepassingen met vaste biomassa de nog goed te keuren certificeringssystemen voor de RED II een leidende rol gaan spelen.

Casus 3: bevindingen over de toepassing van het borgsysteem

2. De schema's zijn van groot belang voor de werking van het borgsysteem. De schema's bevatten de uitgangspunten voor certificatie en verificatie.
 - In de praktijk blijkt het lastig om schemagoedkeuringen op documentversieniveau goed te implementeren. De minister van EZK moet namelijk elke versie van een certificatieschema goedkeuren (op grond van advies ADBE). Dit geeft onzekerheid op de markt van vaste biomassa omdat bedrijven niet weten of een certificaat (dat nog niet is goedgekeurd) nu wel of niet de duurzaamheid borgt (een schema kan bijv. in januari geldig zijn, in februari ongeldig en weer geldig in maart). Dit zorgt voor onzekerheid. Aangegeven wordt dat het goed zou zijn om te overwegen dat, wanneer wordt gekozen voor het instrument certificering om de duurzaamheid van biomassa te borgen, ook aan te sluiten bij de werkwijze van certificering in de praktijk. Nu geeft het veel werk aan schemabeheerders (voor alle wijzigingen goedkeuring aanvragen) en ook extra werk voor de overheid zelf (elke wijziging opnieuw beoordelen en via een publicatie in de Staatscourant de goedkeuring publiceren).
 - Er is sprake van een financiële afhankelijkheidsrelatie tussen een conformiteitsbeoordelingsorganisatie en een certificatiehouder / geverifieerde partij. Deze afhankelijkheidsrelatie kan zorgen voor een spagaat voor de CBI in de beoordeling; zeker wanneer de schema's veel ruimte voor interpretatie laten (dit zorgt voor onduidelijkheid / ruimte voor discussie).
 - Probeer 'gaps' in certificatieschema's zoveel mogelijk te voorkomen. Waar in certificatieschema's niet alle geldende duurzaamheidscriteria zijn opgenomen dienen de ontbrekende duurzaamheidseisen van een levering te worden geverifieerd. Naast dat dit het systeem ingewikkelder maakt, wil de markt ook graag meer zekerheid vooraf. De leveringen (bijvoorbeeld via containerschepen) gaat om enorme bedragen, waarbij pas na verificatie het bedrijf zekerheid heeft over of zij subsidie krijgen.

Casus 3: bevindingen over de toepassing van het borgsysteem

- Een belangrijk knelpunt van de huidige systematiek is het ontbreken van overgangstermijnen bij nieuwe versiedocumenten. De certificeringspraktijk en de RED I hebben die wel.
- Uitleg hierbij: RED I evalueert nieuwe schemadocumentversies achteraf. Zoiets kan op verschillende manieren worden georganiseerd: opnieuw goedkeuren of eventueel intrekken wanneer al dan niet na een verbeterperiode een systeem echt niet meer volstaat. Dit laatste is de huidige RED I systematiek (vermoedelijk ook RED II, eind dit jaar/begin volgend jaar komt echter de *implementing act* pas vrij). Toelichting: de overheid keurt documenten goed, en als een document eens goed is, is het altijd goed in juridische termen en kun je dat niet meer terugtrekken. Als je echter een heel systeem (dus een samenspel aan documenten in hun samenhang) goedkeurt, zoals de EU ook een systeem per scope beoordeelt, dan kan dat wel.

Casus 3: bevindingen over de toepassing van het borgsysteem

3. Marktpartijen zijn goed bekend met certificatie (en in mindere mate met verificatie). De toepassing van het huidige borgsysteem is complex en risico's van non-conformiteit liggen met name bij de eindafnemer.
- Een voordeel van certificatie (en in mindere mate verificatie) is de bekendheid van partijen in de vaste biomassaketen met dit borgsysteem. Certificering heeft in deze casus als specifiek voordeel dat het de eindafnemer (kolencentrale) subsidiegarantie biedt mits schemabeheerders zich aan de updateregels houden. Daarbij zijn de administratieve lasten van certificering beperkt voor de eindgebruiker (bij de rest van de keten wordt het als duur ervaren). De administratieve lasten en onzekerheid voor partijen zijn groter bij verificatie (vanwege de beoordeling op 'duurzaamheidsclaims' op alle leveringen achteraf).
 - Het huidige systeem van borging via verificatie en certificatie bij de bij- en meestook van biomassa in kolencentrales wordt in de praktijk (soms) als moeilijk werkbaar ervaren. Certificering is bedoeld om het systeem makkelijker te maken en aan de gebruikers vooraf zekerheid te bieden. Dit is echter niet hoe het Nederlandse SDE-subsidie duurzaamheidssysteem op dit moment functioneert, omdat het strikter wordt gehanteerd dan de certificeringspraktijk. De duurzaamheidsclaim dient geverifieerd te worden via de conformiteitsjaarverklaring. De verificatie op het eind, waarbij altijd besloten kan worden de subsidie toch niet te verlenen, wordt door de markt als een 'bazooka' ervaren. Dit systeem wordt ervaren als complex, onzeker, administratief veeleisend en daardoor duur, tijdrovend en risicovol zonder dat daar een duidelijke duurzaamheidswinst tegenover staat.
 - Private handhaving bestaat nu feitelijk uitsluitend uit het schorsen of intrekken van een certificaat van een gecertificeerde organisatie en eventueel het niet langer als duurzaam aanmerken van een specifieke levering. In het laatste geval wordt mogelijk niet de "overtreder" maar eindafnemer bestraft door beperking van de subsidie.
 - Een uitbreiding van de mogelijkheid om te handhaven door CBI's zou wenselijk zijn, om bijvoorbeeld een overtreder voor langere tijd op al zijn leveringen als niet duurzaam aan te merken. Dit zou het zelfreinigende vermogen van een branche ten goede komen. Van het bestaan van deze mogelijkheid kan al een preventieve werking uitgaan.

Casus 3: bevindingen over de context waarin het borgsysteem wordt toegepast

Overkoepelend wordt aangegeven dat de context waarin het borgsysteem wordt toegepast een belangrijke invloed heeft op het effect van het borgsysteem.

1. Weeg financiële belangen en contextuele factoren af bij keuze voor borgingsinstrument.

- Certificering kan zowel zwaar (veel controle) als licht (veel vertrouwen en zelfregulering) worden ingezet. Voor het borgen van de duurzaamheidseisen in de SDE-subsidieregeling is gekozen voor een zwaar systeem met aanvullende verificatie (conformiteitsjaarverklaring). Vanwege de grote financiële belangen van de inzet van dit subsidie-instrument (meerdere miljarden euro's per jaar). Aangegeven wordt dat het bij de toepassing / inrichting van het borgsysteem van belang is om contextuele factoren zoals deze financiële belangen mee te wegen.

2. Er is een beperkt aantal CBI's actief in de biomassaketen.

- Een aandachtspunt is dat de kennis en kunde bij een beperkt aantal CBI's ligt. In sommige sectoren van de biomassaketen zijn er weinig CBI's. Dit maakt de markt (en het functioneren van het borgsysteem) afhankelijk van de kennis en kunde van een beperkt aantal bedrijven. Er is op dit moment slechts één verificatie-instelling die de verificatie van de conformiteitsjaarverslagen bij de kolencentrales uitvoert. Andere CBI's zouden dit wat betreft inhoudelijke kennis wel op zich kunnen nemen, maar zij zien onvoldoende markt om de kosten voor accreditatie terug te verdienen. Wanneer de minister moet besluiten de erkenning voor deze CBI in te trekken/of de CBI zelf besluit om ermee te stoppen, is het systeem niet meer uitvoerbaar.

Casus 3: bevindingen over de context waarin het borgsysteem wordt toegepast

3. Onderscheid tussen verificatie en certificatie in het borgsysteem

- Het moment van audit/controlle verschilt bij verificatie en certificatie. Bij certificering is het voorafgaand aan de productie en doet de audit vooraf een uitspraak over de duurzaamheid van de leveringen. Bij verificatie wordt achteraf een uitspraak gedaan over elke levering.
- Deze markt (energieproductie vaste biomassa voor subsidie) heeft een duidelijke voorkeur voor certificering vooraf omdat het financiële risico bij verificatie achteraf (te) groot is.

Casus 3: bevindingen over het samenspel tussen privaat- en publiek toezicht

1. Het private toezicht (door CBI's) moet worden verstevigd.

- Productcertificatie / verificatie heeft met name als doel te toetsen of een stakeholder zijn organisatie heeft ingericht en in staat is om conform een schema of verificatieprotocol zijn taak te verrichten. De CBI heeft uitsluitend de uitvoerende taak om het voldoen aan vooraf vastgestelde eisen te beoordelen en in geval van certificatie de aangetroffen situaties te (laten) corrigeren op straffe van schorsing of intrekking van het certificaat. De *bevoegdheid tot waarheidsvinding ontbreekt*, daarnaast bestaat er een *relatie opdrachtgever – klant*, een vorm van afhankelijkheid waardoor er sprake is van een spagaat.
- Door het in schema en verificatieprotocol voorschrijven van strengere/specifieke controle verplichtingen aan (auditors van) de certificerende instanties verklein je deze spagaat.
- Daarnaast is onderlinge transparantie en het delen van informatie met elkaar, maar ook het accepteren van een groeitraject in het zelfreinigend vermogen, een belangrijk aspect om het vertrouwen en acceptatie te versterken. Dit draagt ertoe bij dat malafide brancheleden en daarmee gepaard gaande oneerlijke concurrentie worden geëlimineerd uit de branche.
- RED II lijkt de ruimte te bieden voor een versterking van het private toezicht (meer mogelijkheden tot waarheidsvinding). Hiermee kan het ontbrekende van de bevoegdheid tot waarheidsvinding binnen het private toezicht komen. RED II zou er voor kunnen zorgen dat het private en publieke toezicht het responsieve toezicht kan maximaliseren om de branche 'compliant' te krijgen.

Casus 3: bevindingen over het samenspel tussen privaat- en publiek toezicht

2. Borgen van de duurzaamheid van biomassa vraagt om een samenspel tussen privaat- en publiek toezicht.
 - Het private toezicht via het instrumentarium van certificatie/ verificatie heeft internationaal impact.
 - Bij publiek toezicht gaat het om activiteiten door personen van overheidsorganisaties die bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn belast met het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Publiek toezicht buiten de landsgrenzen bij vaste biomassa in deze internationale markt is lastig. Handhaving is internationaal zeer ingewikkeld, omdat een toezichthouder afhankelijk is van de bereidwilligheid van het buitenlandse bedrijf/bosbeheerder en het andere land.
 - Ook al ligt de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de markt, als slot op de deur is publiek toezicht essentieel om excessen te kunnen elimineren uit de markt. Dat laatste kan alleen als de publieke toezichthouder beschikt over voldoende mogelijkheden en bevoegdheden daartoe om waar nodig stevig toezicht en handhaving toe te passen. In de onderliggende casus is dat nu onvoldoende het geval. In de huidige regeling is de NEa niet als handhavende instantie aangewezen, maar de minister van EZK (NEa kan wel waarnemen, maar is voor handhaving afhankelijk van besluit van de minister). Om publieke toezichthouders/handhavers beter in staat te stellen hun taak en rol uit te oefenen is internationale samenwerking van belang omdat de grootste kans op misstanden bij de oorsprong ligt en dat is veelal buiten NL of de EU. De publiek toezichthouder beperkt zich wel tot risicogericht toezicht, maar dat kan verschillen afhankelijk van de situatie en actoren in de markt.

Casus 3: bevindingen over het samenspel tussen privaat- en publiek toezicht

3. Publiek toezicht wordt in deze casus als wenselijk ervaren.

- Volgens betrokkenen is het naïef is om te veronderstellen dat alle stakeholders in een branche zich houden aan de regelgeving. Een publieke toezichthouder beschikt over aanvullende mogelijkheden ten opzichte van het private toezicht:
 - Een CBI heeft uitsluitend de uitvoerende taak om het voldoen aan vooraf vastgestelde eisen te beoordelen en in geval van certificatie de aangetroffen situaties te (laten) corrigeren op straffe van schorsing of intrekking van het certificaat. Bij het aantreffen van non-conformiteiten (major of minor) wordt conform een proces gelegenheid gegeven aan betrokken stakeholder om de non-conformiteit op te heffen en wordt naderhand beoordeeld of dit is gerealiseerd. De bezoeken van een auditor in het private toezicht zijn vooraf bekend en ook de eventuele hercontrole. De stakeholder kan zich dus terdege voorbereiden en er zorg voor dragen dat het systeem bij controle maximaal op orde is. De kans op het aantreffen van misstanden en fouten is derhalve geringer mede doordat de rol van het private toezicht niet is gericht op waarheidsvinding maar functioneren van het systeem.
 - De toezichthouder kan op grond van wetgeving bevoegdheden hebben voor nemen van bestuurlijke sancties (bijvoorbeeld last onder dwangsom). De onder toezicht gestelde is verplicht alle medewerking te verlenen aan de toezichthouder op grond van diens bevoegdheden. Het niet voldoen aan bevelen of vorderingen van een toezichthouder is strafbaar.
- Daarnaast ontbreekt bij het private toezicht de bevoegdheid tot waarheidsvinding, waar het publieke toezicht die mogelijkheid wel heeft.

Casus 3: de duurzaamheidseisen van de SDE-subsidie voor duurzame biomassa in kolencentrales (op hoofdlijnen)

4. Meer samenwerking tussen privaat en publiek toezicht is wenselijk voor de borging van de duurzaamheid van biomassa in deze casus.
 - Aangegeven wordt dat er meer samenwerking moet plaatsvinden tussen het private en publieke toezicht, maar ook met schemahouders, de Rva, de CBI's, verificateurs, de branche en de publiek toezichthouder. Onderlinge transparantie en het delen van informatie met elkaar, kan bijdragen aan het elimineren van malafide branchegenoten en daarmee oneerlijke concurrentie binnen de branche. Met name het aantreffen van non-conformiteiten, maar ook het gevoel dat de auditor van een CBI heeft bij een gecontroleerd bedrijf, kan dienen als input voor het risicogerichte toezicht op mogelijke misstanden door de publieke toezichthouder (aandachtspunt hierbij is de bedrijfsvertrouwelijkheid van gegevens van bedrijven).

Bijlage 2: overzicht gesprekspartners

Gesprekspartners

	Organisatie	Naam
1	Ministerie van IenW	Eric Ruwiel (opdrachtgever)
2	Ministerie van IenW	Monique Riphagen
3	Vrije Universiteit (VU)	Richard Neerhof
4	NEa	Ton Grosjean
5	NEa	Harry Geritz
6	RvO	Joyce de Wit
7	RvO	Timo Gerlagh
8	RvO	Jeroen Kruk
9	RvA	Maureen van den Wijngaart
10	RvA	Harmke Innink
11	Rijksvastgoedbedrijf (voormalig NEa)	Martine Meerburg
12	Ministerie van EZK	Willemijn Noordhoek
13	Ministerie van EZK	Marcel Taal

Contactpersoon KWINK groep: Rogier van Schelven
rvanschelven@kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP