

Verslag van de Internetconsultatie van het ontwerp-Besluit Conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen

Openbare internetconsultatie van 4 april tot en met 27 mei.

1. Inleiding

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het concept-Besluit Conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen (het Besluit) in de periode van 4 april tot en met 27 mei opengesteld voor internetconsultatie. Aanleiding voor het opstellen van het Besluit is de wens publiek toezicht te kunnen houden op het private systeem van certificering en verificatie van duurzame vaste biomassa voor energietoepassingen. Dit toezicht is mede gewenst ter uitvoering van het onderdeel van het Energieakkoord voor duurzame groei waarin afspraken zijn gemaakt over het bij- en meestoken van biomassa in kolencentrales en industriële stoomketels. Het Besluit beoogt mede te waarborgen dat de stimulering van deze bij- en meestook van met name hout- en houtachtige materialen die worden ingezet voor de productie van elektriciteit op een duurzame wijze plaatsvindt. Gezien de omvang het subsidiebedrag van ruim € 3 miljard voor de bij- en meestook en de belangen die bij de verstrekking zijn gemoeid, hebben de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Milieu besloten de borging van dit publieke systeem wettelijk te verankeren.

Het Besluit regelt hiertoe een publiek systeem om de uitvoering van het (grotendeels private) systeem een kader te geven. Dit betekent dat alle concrete zaken door private partijen worden uitgevoerd, zoals het opstellen van certificatieschema's, de accreditatie van deskundige en betrouwbare conformiteitsbeoordelende instanties, het opstellen van vereisten voor accreditatie en de controle op de werkzaamheden van de geaccrediteerde conformiteitsbeoordelingsinstanties. Deze instanties kunnen conformiteitsbeoordelingsverklaringen afgeven op basis van verstrekte certificaten.

De overheid heeft hierin een systeemverantwoordelijkheid. Het Besluit bevat daarom randvoorwaarden en dient als vangnet. Dit heeft als volgt vorm gekregen:

- Het Besluit bevat een grondslag om de duurzaamheidseisen die van toepassing zijn op de toegepaste biomassa op te nemen in een ministeriële regeling;
- Certificatieschema's voor een bepaald type biomassa moeten worden goedgekeurd op het voldoen aan een bepaalde duurzaamheidsis;
- Een conformiteitsbeoordelingsinstantie die biomassa toetst aan de certificatieschema's moet worden erkend door de Minister van EZ.
- De overheid ziet toe op een goede werking van het systeem en handhaaft indien noodzakelijk.

2. De internetconsultatie

Er zijn in totaal zeven reacties binnengekomen op de internetconsultatie, waarvan vijf openbaar. Reacties zijn afkomstig van een politieke partij, een bedrijf, een stichting (Green Gold Label) en drie brancheverenigingen (Energiened, AVIH, VBNE¹) en een platform (Platform Bio-energie).

De reacties hebben betrekking op het begeleidende IAK, algemene opmerkingen over het Besluit, de artikelen van het Besluit zelf, de Nota van Toelichting en de artikelsgewijze toelichting. De opmerkingen zijn zoveel mogelijk geclusterd en worden in onderstaande paragrafen weergegeven.

3. Reacties van algemene aard op het Besluit en het IAK

Nut en noodzaak van het Besluit

¹ Energie-Nederland (Energiened), de Algemene Vereniging Inlands Hout (AVIH) en de Vereniging van Bos- en Natuureigenaren (VBNE)

Verschillende reacties gaan in op de vraag naar nut en noodzaak van het Besluit. In een reactie wordt bezorgdheid geuit over de kap van bomen voor de bijstook van biomassa, aangezien bomen CO₂ vastleggen en de kap ervan derhalve leidt tot minder CO₂-opname. Door twee partijen (AVIH en PBE) wordt aangegeven dat het Besluit slechts betrekking heeft op de bij- en meestook van biomassa in kolencentrales en industriële stoomproductie, waardoor het onevenredig zwaar drukt op deze vorm van duurzame energieopwekking. Negatieve gevolgen moeten volgens hen voorkomen worden voor alle vormen van energieproductie en alle inzet van biomassa.

De consultatie van het Besluit is naar mening van beide partijen prematuur, aangezien niet duidelijk is hoe de uitkomsten van de consultatie van het verificatieprotocol na de uitkomsten van de praktijktoets verwerkt zullen worden. Hierdoor is geen volledig beeld van de uitwerking van het Besluit in de praktijk.

Besluit voegt niets toe

AVIH en PBE geven aan dat de duurzaamheidseisen zijn opgenomen in de subsidieregeling SDE+, waarvoor het verificatieprotocol moet worden gevolgd. Hierdoor heeft het Besluit geen meerwaarde bovenop de SDE+. Positieve gevolgen voor het milieu zijn derhalve onduidelijk. Het risico op het ten onrechte uitkeren van subsidie wordt volgens beide partijen niet teniet gedaan door het Besluit. Ook voegt het Besluit niets toe, aangezien de subsidiegever moet vaststellen dat aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan. Het is niet duidelijk of en hoe publieke handhaving onrechtmatigheden binnen de private systemen kunnen constateren. Volgens PBE regelt het Besluit zaken die al in bestaande wetgeving zijn verankerd, zoals luchtverontreiniging. AVIH maakt deze opmerkingen ook als reactie op de Nota van Toelichting, maar worden hier meegenomen.

Besluit is onvoldoende gemotiveerd

Volgens AVIH en PBE is overheidsingrijpen onvoldoende gemotiveerd. De sector laat met de Green Deal Duurzaamheidsrapportage inclusief het vrijwillige vervolg erop dat het bedrijfsleven zich verantwoordelijk voelt voor een duurzaamheidstoetsing.

Betrokken partijen

Er zijn vragen over de betrokkenheid van externe partijen bij het tot stand komen van het Besluit. AVIH en PBE vragen hoe en wanneer pelletproducenten en boseigenaren zijn betrokken bij het Besluit. VBNE constateert dat als de overheid overweegt het systeem en de duurzaamheidseisen voor andere soorten biomassa en andere toepassingen te gebruiken, belanghebbenden geconsulteerd moeten worden.

Administratieve kosten

Volgens AVIH en PBE zijn de administratieve kosten van het Besluit niet inzichtelijk gemaakt.

Adviescommissie

Door AVIH en PBE wordt gevraagd naar de adviescommissie die de certificatieschema's zal toetsen tegen de vastgestelde duurzaamheidseisen. Niet duidelijk is waarom de schema's opnieuw worden beoordeeld als dit al heeft plaatsgevonden in het kader van TPAC. Tegen de goedkeuring van de schema's staat bezwaar en beroep open, hetgeen vertragend werkt en de onzekerheid vergroot.

4. Reacties op de artikelen van het Besluit

Drie partijen hebben feedback gegeven op de artikelen van het Besluit.

- Art. 1: Volgens Green Gold Label moet de definitie van een 'werkzaamheid' worden gespecificeerd tot 'certificatie of verificatie van vaste biomassa voor energietoepassingen

waarvoor een SDE+-subsidie wordt ontvangen. Deze specificatie is volgens GGL nodig voor een correcte reikwijdte van de artikelen 10 en 11.

De toegevoegde waarde van een ministeriële erkenning en ministeriële goedkeuring van een schema naast de rechtstreekse werking van Eur. verordening 765/2008 is volgens AVIH niet gegeven;

Energiened verzoekt in de definitie van schemabeheerder het woord 'over' te verwijderen;

- Art.2.3: AVIH vraagt naar de grondslag voor de minister om andere bewijsstukken dan accreditatie te aanvaarden. Gevraagd wordt of de minister kan besluiten tot voorlopige erkenning als sprake is van andere documenten dan (voorlopige) accreditatie. Het ontbreken van beleidsregels levert volgens AVIH onzekerheid op.
- Art. 3.2c: Energiened vraagt of de mogelijkheid tot voorlopige erkenning van conformiteitsbeoordelingsinstanties in de aanloopperiode van het accreditatieproces in dit artikel moet worden genoemd. Deze mogelijkheid staat namelijk wel in de NvT.
- Art. 3.3: Door Energiened wordt gevraagd naar het geldigheid van verklaringen/ certificaten die zijn afgegeven voor het intrekken of schorsen van de erkenning van een conformiteitsbeoordelingsinstantie. Deze verklaringen/ certificaten blijven bij FSC een jaar geldig.
- Art. 4.2a: AVIH constateert dat er de aanvraag voor de erkenning een conformiteitsbeoordelingsinstantie veel vertraging oplevert als deze aanvraag slechts kan worden ingediend per 1 april 2017 of 2018. Deze aanvraag kan pas worden ingediend na goedkeuring van de certificatieschema's door de Minister, vervolgens geldt en aanvraagperiode van 13 weken.
- Art.5.2: In dit artikel staat vermeld dat met accreditatie wordt gelijkgesteld accreditatie die is afgegeven door een instelling die is afgegeven door een instelling die is aangesloten door het IAF of het ILAC. Energiened constateert dat FSC en SBP werken met ASI. ASI is geen lid van de in dit artikel genoemde organisaties. Gevraagd wordt of accreditatie door ASI valt onder 'andere bewijsvoering' waarvan de NvT spreekt.
- Art.10: Dit artikel verbiedt het uitvoeren van een werkzaamheid zonder een daartoe verleende vergunning. Volgens Energiened is de formulering niet juist. Een werkzaamheid is gedefinieerd als verificatie of certificatie. De definitie van een werkzaamheid moet specifiek, het gaat om certificatie en verificatie die onder dit Besluit vallen.
- Art. 13.2: Dit artikel stelt dat een aanvraag om het verlenen van goedkeuring aan een certificatieschema voor 1 april van het desbetreffende kalenderjaar moet worden gedaan. Dit is volgens AVIH onnodig beperkend. Gevraagd wordt naar de mogelijkheid een doorlopende aanvraag te doen vanaf een bepaalde datum. Ten behoeve van een level playing field is het dan wel gewenst dat besluiten op hetzelfde moment worden genomen.

5. Reacties op de Nota van Toelichting behorende bij het Besluit

Tot slot hebben de reacties van Energiened en AVIH ook betrekking op de Nota van Toelichting behorende bij het Besluit.

Systeemverantwoordelijkheid overheid

Ten aanzien van de systeemverantwoordelijkheid van de overheid zoals toegelicht in paragraaf drie merkt Energiened op dat het gemengde karakter van enkele werkzaamheden waarvoor de overheid een systeemverantwoordelijkheid heeft, onduidelijk is.

Volgens AVIH is de stelling dat het garanderen van duurzaamheid in potentie kwetsbaar is voor manipulatie, vatbaar is voor discussie. Dit geldt volgens de vereniging evengoed voor bewijsvoering van legaliteit in het kader van de EUTR of duurzaam inkopen van papier of hout met certificaat. De COC van IAF geaccrediteerde schema's voldoet in het borgen van de herkomst van duurzaam hout.

Er is tevens onduidelijkheid over de erkenning van de conformiteitsbeoordelingsinstantie door de Minister van Economische Zaken gedurende het proces van erkenning van deze instanties door de Raad van Accreditatie. Energiened vraagt of de minister gedurende dit proces een erkenning afgeeft op basis van een voorlopige accreditatie of de minister gedurende het accreditatieproces een voorlopige erkenning afgeeft.

Certificatie en verificatie

Ten aanzien van certificering en verificatie is in de toelichting opgenomen dat verificatie achteraf plaatsvindt. Dat wil zeggen dat achteraf wordt beoordeeld of de productie van een partij biomassa die zal worden verstoekt, heeft plaatsgevonden in overeenstemming met de te verifiëren duurzaamheidseisen. Energiened geeft aan dat het voor een werkzaam systeem essentieel is dat verificatie vooraf kan plaatsvinden. Verificatie achteraf levert teveel risico op voor de business case. Tevens doet men het voorstel de uiteindelijke conformiteitsverklaring die de energieproducent nodig heeft om SDE+-subsidie aan te vragen 'eindverklaring' te noemen.

Naleving, toezicht en handhaving

Energiened geeft aan het niet wenselijk te vinden als de subsidie wordt ingetrokken als de verklaringen van de conformiteitsbeoordelingsinstanties ongeldig of onjuist zijn. Het uitbetalen van de SDE+ valt ook buiten de scope van dit Besluit.

Artikelsgewijze toelichting

Energiened geeft aan dat in de artikelsgewijze toelichting het begrip 'duurzaamheidsverklaring' wordt toegelicht, hoewel dit is vervangen door 'conformiteitsbeoordelingsverklaring'.

6. Vervolg

In de vervolgvorsie van het Besluit inclusief de Nota van Toelichting wordt een paragraaf opgenomen hoe met de resultaten van de internetconsultatie is omgegaan. Het verslag van de internetconsultatie wordt tevens uitgebreid met de reactie van de Rijksoverheid, inclusief eventuele wijzigingen.