

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Ontwerpbesluit Conformiteitsbeoordeling van vaste biomassa voor energietoepassingen

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetaik.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Nederland is verplicht in 2020 14% hernieuwbare energie te gebruiken in het kader van het Europese klimaatbeleid. Met de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE+) subsidieert de Minister van EZ de productie van verschillende vormen van hernieuwbare energie.

Een vorm van hernieuwbare energie is de toepassing van biomassa voor de productie van elektriciteit en warmte door deze bij- en mee te stoken in energiecentrales en industriële stoomketels. Met dit bij- en meestoken van biomassa wordt een substantieel deel van de doelstelling ingevuld. Het is echter ongewenst dat deze vorm van hernieuwbare energie negatieve gevolgen heeft voor natuur, milieu en klimaat. Voorbeelden van mogelijke negatieve gevolgen zijn ontbossing, vermindering van de bodemkwaliteit en de biodiversiteit.

In het Energieakkoord voor duurzame groei hebben energiebedrijven, milieuorganisaties en de rijksoverheid daarom afgesproken om duurzaamheidseisen te formuleren voor de biomassa die wordt gesubsidieerd in het kader van de bij- en meestook in energiecentrales. Deze eisen gelden tevens voor gesubsidieerde toepassing van biomassa in stoomketels. In mei 2015 is een akkoord bereikt tussen NGO's en energiebedrijven over deze duurzaamheidseisen. Het ontwerpbesluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen (het ontwerpbesluit) biedt een grondslag voor deze duurzaamheidseisen.

2. Wie zijn betrokken?

Het ontwerpbesluit is van de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Betrokkenen zijn onder andere de partijen in het Energieakkoord: milieuorganisaties en energiebedrijven. Milieuorganisaties hebben belang bij het beschermen van het milieu en het voorkomen van milieuschade door het inzetten van biomassa voor de energieproductie. Energiebedrijven zijn betrokken, aangezien ze door de toepassing van biomassa toegang kunnen krijgen tot de SDE+-subsidie. Daarnaast zijn biomassaproductanten (met name houtpelletproducenten) en boseigenaren betrokken, aangezien ze een belang hebben om met hun producten toegang te krijgen tot de Nederlandse markt. Conformiteitsbeoordelingsinstanties en schemabeheerders spelen een rol bij de borging van de duurzaamheidseisen.

3. Wat is het probleem?

De SDE+-subsidie op de bij- en meestook van biomassa voor energiedoelinden stimuleert de grootschalige toepassing van biomassa voor energietoepassingen. Deze biomassa moet duurzaam zijn om in aanmerking te komen voor subsidie. De duurzaamheid van de biomassa kan worden aangetoond met behulp van private certificaten (bijvoorbeeld FSC of PEFC) indien deze voldoen aan de duurzaamheidseisen. Ook kan de duurzaamheid van de biomassa worden getoetst zonder gebruik te maken van certificaten (verificatie). Het systeem van certificering en verificatie is een privaat systeem waarbij private conformiteitsbeoordelingsinstanties de biomassa beoordelen aan de hand van de eisen van het certificaat of een verificatieprotocol.

Gezien de grote financiële belangen die gemoeid zijn met de bij- en meestook van biomassa bestaat het risico dat niet-duurzame biomassa geproduceerd, verhandeld en eventueel meegestookt wordt als zijnde duurzaam en dat hier subsidie voor wordt uitgekeerd.

4. Wat is het doel?

Het doel is te borgen dat de biomassa die voor energietoepassingen gebruikt wordt duurzaam is. Hiertoe is het gewenst om controlerend en indien noodzakelijk handhavend te kunnen optreden na constatering van onrechtmatigheden binnen het bestaande private systeem.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Omdat de bijstook van biomassa negatieve duurzaamheidseffecten kan hebben, is het de taak van de overheid dit te voorkomen door duurzaamheidseisen te verbinden aan de subsidieregeling en zo nodig in te grijpen. Gezien het substantiële subsidiebedrag van naar verwachting € 3 miljard euro voor de bijstook in energiecentrales is het daarom de taak van de overheid een zo solide mogelijk systeem met instrumenten voor controle en handhaving.

6. Wat is het beste instrument?

Met het opstellen van het ontwerpbesluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen hebben de Ministeries van IenM en EZ een wettelijke basis gecreëerd onder de Wet milieubeheer om een grondslag te bieden voor de duurzaamheidseisen en daarbij een systeem van controle en handhaving van deze duurzaamheidseisen te verankeren.

Wetgeving is nodig om controlerend en handhavend op te kunnen treden. Dit besluit regelt daarom welke instanties mogen beoordelen of de biomassa voldoet aan de duurzaamheidseisen en welk certificatieschema of verificatieprotocol daarbij gehanteerd moet worden.

Meer informatie over de implementatie van de duurzaamheidseisen is te vinden in de kamerbrief

van 18 maart 2016 over dit onderwerp:

www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/03/18/kamerbrief-over-implementatie-duurzaamheidscriteria-vaste-biomassa-voor-energietoepassingen.

In het kort komt het systeem van implementatie op het volgende neer:

Energiebedrijven moeten aantonen dat de biomassa voldoet aan de door de rijksoverheid vastgestelde duurzaamheidseisen, als zij in aanmerking willen komen voor SDE+-subsidie.

Bedrijven kunnen dit aantonen door een certificaat te gebruiken (certificering).

Certificatieschema's die door de Minister van EZ goedgekeurd zijn, mogen gebruikt worden bij het afgeven van certificaten. Om deze goedkeuring te verkrijgen, kunnen de eigenaren van deze certificaten (bijv. FSC of PEFC) een aanvraag indienen bij de Minister van EZ, waarbij hun certificatieschema's worden beoordeeld door een adviescommissie. Deze adviescommissie wordt ingesteld door de Minister van EZ. De instanties die de biomassa beoordelen aan de hand van dit goedgekeurde certificatieschema en vervolgens de certificaten afgeven, moeten worden erkend door de Minister van Economische Zaken.

Daarnaast kunnen erkende instanties naast certificatie ook verificatie toepassen. Onafhankelijke deskundigen (verificateurs) van een erkende instantie toetsen (verificatie) de toegepaste biomassa. De verificateur moet hiervoor gebruik maken van een door de Minister van EZ aangewezen verificatieprotocol. Dit protocol beschrijft hoe een verificateur moet controleren of aan de duurzaamheidseisen is voldaan.

Een bedrijf kan gebruik maken van een combinatie van certificering en verificatie. Dit betekent dat ook certificaten die niet volledig invulling geven aan de duurzaamheidseisen kunnen worden gebruikt, in combinatie met aanvullende verificatie.

Een handhavende instantie zal toezien op het naleven van de wettelijke voorschriften en indien noodzakelijk handhavend optreden.

Het bevoegd gezag is de Minister van Economische Zaken, die de systeemverantwoordelijkheid draagt.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Het hier geconsulteerde ontwerpbesluit heeft gevolgen voor bedrijven, overheid en het milieu.

De conformiteitsbeoordelingsinstanties die de duurzaamheid van biomassa beoordelen, moeten een aanvraag om erkenning indienen bij de Minister van Economische Zaken.

De schemabeheerders moeten hun certificatieschema's laten beoordelen door de Minister van EZ. Boseigenaren en pelletfabrieken ervaren hier de indirecte gevolgen van, aangezien zij hun biomassa moeten laten certificeren om hun product te kunnen verkopen als duurzame biomassa. Dit brengt administratieve lasten met zich mee.

De kosten zullen naar verwachting doorberekend worden aan de energiebedrijven die duurzame biomassa inkopen en verstoken en hiervoor subsidie krijgen uitgekeerd.

De rijksoverheid (de ministeries van EZ en IenM en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland)

moet een goedwerkend toetsing- en controlesysteem opzetten, uitvoeren en onderhouden, hetgeen personele capaciteit en de inzet van financiële middelen vergt.

Het ontwerpbesluit heeft positieve gevolgen voor het milieu. Met de uitvoering van het besluit wordt voorkomen dat biomassa wordt toegepast voor de productie van energie waarvan de winning een negatieve impact heeft op het milieu.