

Minister voor Klimaat en Energie
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Onderwerp

Conclusies NEa onderzoek duurzaamheid biomassa uit Estland bestemd voor
energietoepassingen (SOMO-onderzoek)

Datum

Kenmerk

Bijlage(n)

16 JUNI 2022

2022/7666

4

Uw brief

Uw kenmerk

Afschrift

@minezk.nl,
@minezk.nl

Geachte Minister,

Bijgaand vindt u het eindrapport van de Nederlandse Emissieautoriteit ten aanzien van het signaal van Greenpeace dat er misstanden zouden zijn in het bosbeheer in Estland en dat de aan Nederland geleverde biomassa door de Estse producent Granuul¹ niet duurzaam is (het SOMO onderzoek²). De NEa heeft dit rapport opgesteld op verzoek van de minister van EZK.

Onderzoeksvragen:

Doel van ons onderzoek, en in lijn met de taak van de NEa, was om vast te stellen of:

- 1) de gebieden waarvoor volgens SOMO geldt dat duurzaamheidseisen zijn overtreden inderdaad gebruikt zijn voor de levering van biomassa aan Nederland; én
- 2) de risico's dat duurzaamheidseisen in heel Estland overtreden worden zodanig laag kunnen worden ingeschat dat sprake is van duurzaam bosbeheer.

De uit Estland geleverde biomassa aan Nederlandse energieproducenten moet voldoen aan duurzaamheidseisen. Deze eisen worden door certificering aangetoond. Pas dan kan deze biomassa voor subsidie in aanmerking komen. Als deze biomassa uit kleine bosgebieden komt voldoet tot 2023 een risico-gebaseerde werkwijze. Dit betekent dat de certificeringswerkzaamheden voldoende bewijs moeten opleveren dat risico's op het overtreden van de duurzaamheidseisen in kleine bosgebieden in heel Estland als laag worden ingeschat. En als dit bewijs er op specifieke punten niet is en het risico op overtredingen hoog is, de biomassaproductent mitigerende maatregelen neemt die leiden tot een effectieve reductie van die risico's.

¹ Het SOMO rapport linkt de voorbeelden van niet duurzaam bosbeheer aan de biomassa producent Graanul. Graanul is de Estse leverancier van biomassa aan Nederlandse energiecentrales

² <https://www.somo.nl/nl/productie-biomassa-voor-nederland-veroorzaakt-ernstige-natuurschade-in-estland/>

De NEa heeft de volgende partijen betrokken bij haar onderzoek³:

- certificeerder Preferred by Nature (PbN)⁴
- Incas⁵, een door de NEa aangestelde onafhankelijke derde partij die onderzoek heeft gedaan naar het handelen van de certificeerder
- biomassa leverancier Graanul
- de Estonian Environmental inspectorate⁶
- de accreditatie instelling ASI⁷
- Eerste NGO Estonian Fund for Nature (ELF⁸)

Aan Greenpeace, Natuur en Milieu en Energie Nederland zijn de aanpak en bevindingen gepresenteerd en met hen besproken. Deze drie partijen zullen na openbaarmaking van alle stukken formeel op de bevindingen en conclusies reageren.

Certificering en risicoafweging:

- Bij de geldende duurzaamheidseisen speelt de inschatting van risico's door de certificeerder een belangrijke rol. Daar waar risico's laag zijn kan met minder maatregelen worden volstaan dan daar waar risico's hoog zijn. Ook betekent de overeengekomen risico-gebaseerde certificering dat overtredingen niet uitgesloten zijn. Als de certificeerder afwijkingen vaststelt van de certificeringsnorm dan leidt dat niet per definitie tot intrekking van de certificering. In geval dat de gecertificeerde ofwel onvoldoende actie onderneemt om afwijkingen te mitigeren en te corrigeren dan wel onvoldoende beheersmaatregelen heeft geïmplementeerd om afwijkingen te voorkomen, wordt de certificering ingetrokken. Als voorbeeld: als een certificaathouder onterecht kapt dient de oorzaak onderzocht te worden en dienen er afdoende maatregelen genomen te worden om dit in de toekomst te voorkomen. De certificeerder toetst of deze maatregelen zijn getroffen.
- Voor Estland is in de jaren 2020, 2021 en 2022 een risico-gebaseerde werkwijze van toepassing. 2022 is het laatste jaar waarin volgens de Nederlandse systematiek dit risico-gebaseerde systeem voor kleine bosgebieden toegepast mag worden. Daarna geldt een niet risico-gebaseerde werkwijze hetgeen vereist dat de certificeerder voor elke duurzaamheidseis vaststelt of de certificaathouder hieraan voldoet.
- Als op grond van wetgeving, inspectieresultaten van de Estse overheid, rapporten, procedures en input van stakeholders de certificeerder oordeelt dat het risico dat duurzaamheidseisen overtreden worden laag is, behoeven geen verdere werkzaamheden door de certificeerder verricht te worden. Na 2022 geldt dat de certificeerder meer moet doen namelijk voor elke duurzaamheidseis bewijs verzamelen dat de certificaathouder voldoet. Als later overtredingen blijken waarvan de certificeerder niet verweten kan worden dat hij dat had kunnen weten⁹, is er alsnog terecht gecertificeerd. De accreditatie-instelling toetst periodiek de certificeerder. De NEa toetst de certificeerder op grond van signalen.

³ Verwezen wordt naar een schematisch plaatje op pagina 2 van het final report voor een overzicht van de rollen van certificeerder, leverancier, accreditatie instelling en duurzaamheidsschema.

⁴ Nepcon OU Trading as Preferred by Nature (PbN) is een organisatie die certificeringsaudits doet bij bedrijven die gecertificeerd willen worden. Voorwaarde voor deze activiteit is accreditatie waarbij de accreditatieinstelling toetst of de instelling in staat is kwalitatief goede certificeringsaudits uit te voeren.

⁵ <https://incasconsulting.com/>. Onafhankelijke partij met ervaring in duurzaamheid en stakeholder engagement

⁶ <https://envir.ee/en/ministry-news-and-contact/about-ministry>

⁷ ASI is de onafhankelijke accreditatie-instelling die op verzoek van het duurzaamheidsschema certificeringsorganisaties toetst.

⁸ <https://elfond.ee/elf-en>

⁹ Dit is het geval als de certificeerder op basis van aangedragen informatie of algemeen bekende informatie bepaalde informatie had kunnen weten

Het onderzoek van de NEa leidt tot de volgende conclusies:

Onderzoeksvraag 1:

De SOMO gebieden zijn vrijwel zeker niet te relateren aan Nederlandse biomassa waarvoor de duurzaamheidseisen gelden die volgens SOMO overtreden zijn. Of met andere woorden: Biomassa uit de voornoemde gebieden – waarvoor de duurzaamheidseisen gelden die volgens het SOMO rapport overtreden zijn – is naar alle waarschijnlijkheid niet aan Nederland geleverd. Deze onderzoeksvraag is beantwoord door voor de 24 SOMO gebieden na te gaan of deze voldoen aan de twee voorwaarden voor leveringen van biomassa uit bosgebieden in 2020 en 2021 in Estland, namelijk: 1) er is sprake van een klein bosgebied; en 2) de in het SOMO rapport beschreven houtkap vond plaats na februari 2020¹⁰.

Onderzoeksvraag 2:

Om vast te stellen of het risico op het overtreden van duurzaamheidseisen in heel Estland laag is, dan wel risico's voldoende zijn gemitigeerd, wordt er in de overeengekomen duurzaamheidssystemen veel belang gehecht aan de wijze waarop de certificeerder signalen van stakeholders onderzoekt en meeweegt. In Estland zijn dergelijke signalen ingebracht door de Estse NGO ELF. Ook de signalen die SOMO belicht zijn reeds eerder door de certificeerder beoordeeld. Onafhankelijk onderzoeksbureau Incas heeft in opdracht van de NEa onderzocht of de certificeerder deze signalen afdoende heeft gewogen om de conclusie te kunnen trekken dat het risico dat duurzaamheidseisen in Estland overtreden worden laag is. Incas kwam tot het oordeel dat de certificeerder de issues die naar voren zijn gebracht door stakeholders en de respons daarop door Graanul afdoende heeft onderzocht. De NEa deelt de conclusies van Incas.

Naar het oordeel van de NEa heeft de certificeerder de tekortkomingen die SOMO heeft geconstateerd afdoende onderzocht. Er is voldoende aanleiding om te stellen dat daar waar er hoge risico's zijn deze door Graanul correct worden gemitigeerd.

Hiervan zijn meerdere voorbeelden.

- *Graanul toetst of biomassa die ontvangen wordt voorkomt in registraties van beschermde gebieden waarbij ook de registraties van NGO's worden betrokken.*
- *PbN heeft het signaal over kap in stroomgebieden onderzocht door de kapvergunningen, de bosgroei in het gebied, de foto's en satellietbeelden na te gaan en daarnaast vastgesteld of er structurele overtredingen waren gerapporteerd door de Estse inspectiedienst.*
- *Bij de beschermde vogelsoorten is nagegaan of vergunningen verstrekt waren en of de kap in lijn was met de vergunning. Daarnaast had PbN reeds tijdens een eerdere certificering vastgesteld of een nest nog actief was door inschakeling van een expert.*

Het in kaart brengen van wettelijk erkende bosgebieden met te beschermen kenmerken en bomen die een bijzondere religieuze¹¹ betekenis hebben en beschermd dienen te worden, hetgeen een verantwoordelijkheid is van de Estse overheid, is nog niet volledig. Estland boekt evenwel progressie op dit terrein en ook zijn aanvullende maatregelen van Graanul effectief om deze risico's te mitigeren. Daarnaast vindt discussie plaats in hoeverre een afdoende impactanalyse wordt gedaan door de Estse overheid van houtkapactiviteiten in Natura 2000 gebieden. Graanul nam echter effectieve maatregelen om te voorkomen dat biomassa uit Natura 2000 gebieden wordt geleverd aan Nederland. Daarbij heeft de Estse overheid in 2022 besloten te stoppen met het afgeven van houtkapvergunningen in Natura 2000 gebieden.

¹⁰ Zie ook het Interim rapport "NEa assessment sustainability biomass supplied from Estonia"

¹¹ De zogenaamde 'cross trees' in Estland worden beschouwd als 'sacred' natuurlijke objecten

Binnen de afspraken van de wijze van certificering is de biomassa uit Estland daarom te beschouwen als duurzaam. De NEa heeft dit vastgesteld op grond van een eigen evaluatie van informatie en de bevindingen van een stakeholder analyse door Incas. Er zijn geen aanwijzingen dat in Estland bos structureel niet duurzaam beheerd wordt.

Aandachtspunten:

De bevindingen van SOMO geven echter wel degelijk ook aanleiding om te kijken of er aanvullende verbeteringen nodig zijn in de uitvoering van en het toezicht op de geldende duurzaamheidseisen.

Ten eerste betreft een risico-gebaseerde werkwijze (zoals mogelijk voor kleine bosbeheereenheden) een minder grondig borgingsproces. Voor Estland geldt dat de risico gebaseerde werkwijze per 1 januari 2023 wijzigt in een niet risico gebaseerde werkwijze. De NEa onderschrijft het belang hiervan gezien de gevoeligheden rond het gebruik van biomassa voor energietoepassing uit dergelijke gebieden. Voor andere gebieden, waar bijvoorbeeld minder discussie is over duurzaam bosbeheer, is het advies om op basis van wetenschappelijk onderzoek te bepalen in welke situatie welk niveau van duurzaamheidsborging voldoet.

Ten tweede kan naar ons idee de certificeerder meer transparant onderbouwen waarom zij vindt dat deesignaleerde tekortkomingen van stakeholders niet leiden tot een hoger risico op overtredingen. Het ontbreken van transparantie door de certificeerder leidt tot onbegrip. De Nederlandse duurzaamheidseisen zouden nadere regels kunnen stellen van volledige transparantie over de evaluatie van de stakeholder consultatie, zoals de eis om een motivatie schriftelijk vast te leggen.

Ten derde leidt de wijze van stakeholder consultatie in de context van certificering tot onvoldoende wederzijds begrip. De stakeholder consultatie als eenmalige uitwisseling van vraag en antwoord is niet effectief om de zorgen van stakeholders die mogelijk politiek gevoelig en complex zijn voldoende te adresseren in een beperkt tijdsbestek. Het gesprek tussen sleutel stakeholders en de biomassa producent als gecertificeerde zou op regelmatige basis plaats moeten vinden om meer wederzijds begrip te creëren. Zorgen worden zo vooraf in plaats van achteraf geadresseerd.

Tenslotte constateren we dat het SOMO rapport ook fundamentele en inhoudelijke discussiepunten aansnijdt over de duurzaamheid van biomassa. Als toezichthouder die erop moet toezien dat partijen handelen conform het gekozen duurzaamheidssysteem, is het niet de taak van de NEa om hier een inhoudelijke uitspraak over te doen. Ook omdat deze inhoudelijke discussiepunten buiten de context van certificering vallen. Maar omdat ze wel bijdragen aan het ervaren gebrek aan vertrouwen in het geldende duurzaamheidssysteem willen we hier toch graag enkele in het oog springende voorbeelden van geven:

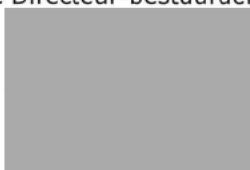
- Zo is er de vraag of ooit gedraineerd veengebied hedendaags nog te beschouwen is als veengebied. Ook ontbreken analyses van de CO2 effecten van renovatie van drainage systemen. Het standpunt van SOMO dat de CO2 effecten negatief zijn, is aannemelijk. Ook de (lange termijn) CO2 'sink' uit bosgebied op nationaal niveau verdient meer onderzoek gezien de tegenstrijdige rapporten hierover.
- Daarnaast zijn de zorgen van de NGO's onder meer gericht op het gebruik van biomassa generiek en de mate waarin bos met te beschermen kenmerken in Estland wel afdoende wettelijk beschermd wordt. Dit zijn zorgen die niet op lokaal niveau in de context van certificering op te lossen zijn maar wellicht extra wettelijke eisen vergen.



Nederlandse Emissieautoriteit
Dutch Emissions Authority

Kortom, de conclusie van de NEa is dat biomassa die vanuit Estland in Nederland wordt ingezet voldoet aan de thans geldende duurzaamheidseisen en derhalve als duurzaam beschouwd kan worden. Tegelijkertijd denken wij dat er voldoende aanleiding is om de opzet en uitvoering van het geldende duurzaamheidssysteem op onderdelen te verbeteren. Dit met als doel een praktijk van bosbeheer te realiseren waarin meer vertrouwen is. Dit vraagt aandacht en inspanning van alle betrokkenen.

Het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit
namens deze:
de Directeur-bestuurder



Datum:
2022.06.16
09:59:05 +02'00'

drs. M.P.C. Bressers