

Ketenanalyse biodiesel

Achtergrondinformatie en aanbevelingen
voor risicogebaseerd toezicht

Opdrachtgever:



— Nederlandse Emissieautoriteit
— Dutch Emissions Authority

Ketenanalyse biodiesel

Achtergrondinformatie en aanbevelingen
voor risicogebaseerd toezicht

Februari 2023

Rapport nr 2023-014B

Auteur

Brinkmann Consultancy
Postbus 67
6708 WH Hoevelaken
info@brinkmann-consultancy.nl



Opdrachtgever:

Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)
Postbus 91503
2509 EC Den Haag



Inhoudsopgave

1. INLEIDING	4
2. DUURZAAMHEIDSEISEN EN DE ROL VAN CERTIFICERING	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Duurzaamheidseisen voor biobrandstof	7
2.3 Beperking en stimulering van categorieën grondstoffen voor biobrandstoffen	8
2.4 RED2 eisen aan certificatieschema's en aan certificerende instellingen	11
2.5 De Unie databank	13
3. HET ISCC CERTIFICATIESCHEMA	14
3.1 Inleiding	14
3.2 ISCC certificaten en schemadocumenten – algemeen	14
3.3 Accreditatie eisen voor certificerende instellingen	16
3.4 Eisen aan auditors en aan het auditproces	17
3.5 Eisen met betrekking tot afval & residuen	20
4. DE NEDERLANDSE BIODIESELMARKT: GRONDSTOFFEN EN MARKTPARTIJEN	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Huidige grondstoffen en herkomst	22
4.3 Verwachte ontwikkelingen in gebruik van grondstoffen	24
4.4 Marktpartijen	25
5. MOGELIJKE RISICO'S EN RISICOBEBEERSING	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Risicobeheersing door implementatie van de Unie databank	29
5.3 Risico's op modificeren van primaire grondstoffen naar reststromen	30
5.4 Risico's rond labelling van afval & reststromen	32
5.5 Risico's door verschillende werkwijzen tijdens audits	35
5.6 Risico's bij dubbele certificering	38
5.7 Risico's binnen massabalans berekeningen	39
Risicobeheersing door meer gestructureerd overleg tussen NEa, marktpartijen en anderen	41
5.9 Toekomstig risico onder RED3: afrekenen op broeikasgasintensiteit	42
6. AANBEVELINGEN VOOR RISICOGEBASEERD TOEZICHT	43
BIJLAGE 1: REFERENTIES	48
BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDE PARTIJEN	50
BIJLAGE 3: BIJLAGE IX VAN DE RICHTLIJN HERNIEUWBARE ENERGIE EC. 2018/2001	51

1. Inleiding

De Europese richtlijn hernieuwbare energie (2018/2001/EC, oftewel RED2) stelt eisen aan de duurzaamheid van biomassa die wordt gebruikt voor de productie van vloeibare biobrandstoffen die meetellen voor de jaarverplichting Hernieuwbare Energie Vervoer. De duurzaamheid van deze biomassa moet worden aangetoond middels certificatie tegen een door de Europese Commissie goedgekeurd certificatieschema. Alleen wanneer de duurzaamheid is aangetoond mag de biobrandstof meetellen voor het verplichte aandeel hernieuwbare energie van de brandstofleveringen van bedrijven (jaarverplichting).

Voor het aantonen van de duurzaamheid van de gebruikte biomassa is nodig dat duurzaamheidsinformatie door de biomassa – biobrandstof keten wordt meegeleverd. Hierbij kan op verschillende momenten sprake zijn van risico's op fouten en fraude. Als dit het geval is, zou dit ertoe kunnen leiden dat biobrandstoffen als hernieuwbaar worden ingeboekt terwijl deze niet aan (alle) duurzaamheidseisen voldoen.

De NEa heeft de bevoegdheid om toezicht uit te oefenen op in Nederland gevestigde partijen in de biobrandstof ketens. Dit toezicht vindt plaats naast het private toezicht via certificatieschema's. De NEa is voornemens haar toezicht risicogebaseerd te plannen en uit te voeren. Om dit te kunnen doen is meer inzicht nodig in de relevante biobrandstof ketens en de mogelijke risico's die daarbinnen een rol spelen.

Onderliggende 'Ketenanalyse biodiesel' beoogt bij te dragen aan dit inzicht, specifiek voor biobrandstoffen die diesel (deels) kunnen vervangen en voor biobrandstoffen voor de scheepvaart (maritieme brandstoffen en geraffineerde oliën). De ketenanalyse concentreert zich op het identificeren van mogelijke risico's op fouten en fraude met duurzaamheidsinformatie, en beschrijft bestaande systemen en mogelijke aanvullende maatregelen om deze risico's te beheersen.

Hoofdstuk 2 gaat in op de duurzaamheidseisen voor biobrandstoffen en de rol van certificering bij het aantonen van de duurzaamheid. Hoofdstuk 3 gaat meer in detail in op het certificatieschema ISCC, omdat dit voor biodiesel en voor brandstoffen voor de scheepvaart het veruit meest gebruikte schema is. Hoofdstuk 4 karakteriseert de markt voor biodiesel en scheepvaart brandstoffen in Nederland, aan de hand van gebruikte grondstoffen en typen marktpartijen. Hoofdstuk 5 analyseert mogelijke risico's op fouten en fraude in ketens voor biodiesel en scheepvaart brandstoffen, en hoe deze risico's zouden kunnen worden beheerst. Hoofdstuk 6 sluit af met een samenvatting van aanbevelingen.

N.B. De focus van dit rapport is op biodiesel als belangrijkste biobrandstof. Biobrandstof voor de bestemming zeevaart is gezien haar belang en specifieke elementen ook meegenomen in dit analyse. In dit rapport wordt kortweg gesproken over 'biodiesel' wanneer zowel biodiesel als brandstoffen voor de scheepvaart worden bedoeld, tenzij dit expliciet anders is aangegeven.

Verantwoording van de gevolgde werkwijze

De 'Ketenanalyse biobrandstoffen' heeft plaatsgevonden in de periode mei tot november 2022. De analyse is uitgevoerd door desk research en het houden van interviews met partijen die betrokken zijn bij biobrandstofketens in Nederland. Dit betreft marktpartijen, branche-organisaties, certificerende instellingen en ISCC. Een lijst met geïnterviewde partijen is te vinden in Bijlage 2.

De informatie uit de interviews is in deze rapportage alleen in geaggregeerde vorm weergegeven. Wanneer het informatie betreft die door slechts één of enkele geïnterviewde partijen is gedeeld, is dit aangegeven. Alle informatie is geanonimiseerd, conform de toezegging daarover aan de geïnterviewde partijen.

We willen alle geïnterviewden bedanken voor het delen van hun inzichten en het beschikbaar stellen van aanvullende informatie.

De Ketenanalyse is uitgevoerd door Brinkmann Consultancy, in samenwerking met Quality Services BV. Quality Services BV heeft specifieke kennis ingebracht over certificering, en heeft als klankbord gefungeerd bij het opstellen van de analyse.

2. Duurzaamheidseisen en de rol van certificering

2.1 Inleiding

RED2 stelt eisen aan de duurzaamheid van biomassa die wordt gebruikt voor de productie van vloeibare biobrandstoffen die meetellen voor de nationale verplichting, in Nederland de jaarverplichting Hernieuwbare Energie Vervoer. De duurzaamheidseisen hebben betrekking op de aard van de gebruikte biomassa en de plaats en wijze waarop deze is geproduceerd, geoogst of vrijgekomen, en op broeikasgasemissies. Voor verschillende typen grondstoffen gelden andere duurzaamheidseisen. Paragraaf 2.2 vat de RED2 duurzaamheidseisen voor biodiesel samen. Paragraaf 2.3 gaat in op de doelstellingen en de beperkingen die gelden voor categorieën grondstoffen voor biodiesel.

De RED2 schrijft voor dat duurzaamheid van biomassa moet worden aangetoond middels een certificaat van een door de Europese Commissie goedgekeurd certificatieschema dan wel een nationaal schema. Een certificatieschema kan door de Commissie worden goedgekeurd wanneer het alle of een deel van de RED2 duurzaamheidseisen afdekt, en daarnaast voldoet aan eisen die RED2 stelt aan onder meer het beheer van het certificatieschema, aan certificerende instellingen en aan het auditproces. Paragraaf 2.4 beschrijft deze eisen. Paragraaf 2.5 gaat in op de in ontwikkeling zijnde Unie databank.

Het Uitvoeringsbesluit behorend bij RED2

In RED2 wordt verwezen naar een door de Europese Commissie nog vast te stellen Uitvoeringsbesluit (Implementing Act). Op 14 juni 2022 is de definitieve tekst gepubliceerd van van Uitvoeringsbesluit (C(2022) 996) *'betreffende de voorschriften om de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria alsmede de criteria inzake laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik te controleren'*. Het Uitvoeringsbesluit werkt een aantal eisen uit RED2 nader uit, zoals eisen met betrekking tot de massabalans en eisen aan certificerende instellingen en auditors.

Certificatieschema's die door de Europese Commissie zijn goedgekeurd voor RED2 moeten de aanvullende eisen uit het Uitvoeringsbesluit opnemen in hun schemadocumentatie en het schema vervolgens voorleggen aan de Europese Commissie ter (hernieuwde) goedkeuring. Dit proces wordt naar verwachting in de eerste helft van 2023 afgerond.

Bovenstaande betekent dat op dit moment nog niet alle eisen uit het Uitvoeringsbesluit door schema's zijn geïmplementeerd, en marktpartijen en certificerende instellingen dus ook nog niet (volledig) aan deze eisen voldoen. Daarmee is ook nog niet helemaal duidelijk hoe de aanvullende eisen in de praktijk uitwerken en welke aanvullende borging ze geven voor het voorkomen van fouten en fraude. In de analyse van risico's is hiervan wel een inschatting gemaakt, mede op basis van de informatie uit de interviews (zie ook hoofdstuk 5).

2.2 Duurzaamheidseisen voor biobrandstof

De duurzaamheidseisen in RED2 verschillen per type biomassa. RED2 onderscheidt vier typen biomassa:

1. agrarische biomassa, dat wil zeggen biomassa afkomstig van landbouw;
2. bosbiomassa, dat wil zeggen biomassa afkomstig uit bosbouw;
3. agrarische reststromen, organische reststromen afkomstig van landbouw;
4. (organisch) afval & residuen niet afkomstig uit landbouw, aquacultuur, visserij of bosbouw.

Voor **alle typen biomassa** geldt dat het gebruik ervan tenminste moet leiden tot een vastgesteld **minimum percentage broeikasgasemissiereductie** in vergelijking met een fossiele referentie.

De broeikasgasemissiereductie eis is gespecificeerd in Artikel 29.10 van RED2. Details over de wijze waarop de broeikasgasemissiereductie door de energieproducent moet worden berekend staan in Artikel 31 en in Annex V.

Daarnaast geldt voor alle typen biomassa dat de handelsketen moet voldoen aan de **massabalans eisen** voor de handelsketen in Artikel 30 van RED2.

De aanvullende duurzaamheidseisen voor **agrarische biomassa** zijn gespecificeerd in Artikel 29.3 - 29.5 van RED2. Samengevat houden deze eisen in dat agrarische biomassa niet afkomstig mag zijn van land met een hoge biodiversiteitswaarde of met hoge koolstofvoorraden.

De aanvullende duurzaamheidseisen voor **bosbiomassa** zijn gespecificeerd in Artikel 29.6 en 29.7 van RED2. Deze hebben betrekking op het duurzaam beheer van bossen en het minimaliseren van de risico's op niet-duurzame productie.

De aanvullende duurzaamheidseis voor **agrarische reststromen** is gespecificeerd in Artikel 29.2, en heeft betrekking op het behoud van bodemkwaliteit en bodemkoolstof.

Afval & residuen die niet afkomstig zijn uit landbouw, aquacultuur, visserij of bosbouw moeten voldoen aan de broeikasgasemissiereductie eis.

Voor 'agrarische reststromen' en voor 'afval & residuen' die niet afkomstig zijn uit landbouw, aquacultuur, visserij of bosbouw geldt daarnaast de eis dat aantoonbaar moet zijn dat de biomassa niet opzettelijk is gewijzigd of besmet zodat de levering kan worden geclassificeerd als een afvalstof, reststroom of residu. Deze 'non-modificatie' eis is vastgelegd in de massabalans eisen in Artikel 30.3 van RED2.

In tabel 2.1 zijn de duurzaamheidseisen per categorie biomassa samengevat.

Tabel 2.1 RED2 duurzaamheidseisen per categorie biomassa.

	Landgebruik (Art. 29.3-29.5)	Bosbeheer (Art. 29.6-29.7)	Bodemkwaliteit (Art. 29.2)	Broeikasgas- emissiereductie (Art. 29.10)	Massabalans eisen (Art. 30.1 en 30.2)
Agrarische biomassa	√			√	√
Bosbouw biomassa		√		√	√
Agrarische residuen			√	√	√ ²
Afval en residuen ¹				√	√ ²

¹ (organisch) afval & residuen die niet afkomstig zijn uit landbouw, aquacultuur, visserij of bosbouw.

² Hier geldt tevens de eis dat aantoonbaar moet zijn dat de biomassa niet opzettelijk is gewijzigd of besmet zodat de levering kan worden geclassificeerd als een afvalstof, reststroom of residu. Dit is de non-modificatie eis (Art. 30.3).

Op dit moment wordt voor de productie van biodiesel die in Nederland op de markt wordt gebracht vooral 'afval en residuen' als grondstof gebruikt, en in mindere mate 'agrarische biomassa' (zie hoofdstuk 4).

2.3 Beperking en stimulering van categorieën grondstoffen voor biobrandstoffen

2.3.1 Eisen in RED2

Conform Artikel 25.1 van RED2 moet elke lidstaat brandstofleveranciers de verplichting opleggen om ervoor te zorgen dat het aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik van energie in de vervoersector in 2030 tenminste 14% bedraagt.

Binnen deze doelstelling is er een sub-doelstelling voor het aandeel **geavanceerde biobrandstoffen** en biogas dat wordt geproduceerd uit de in bijlage IX, deel A van RED2 vermelde grondstoffen. Deze doelstelling bedraagt, uitgedrukt als aandeel van het eindverbruik van energie in de vervoerssector, ten minste 0,2% in 2022, ten minste 1% in 2025 en ten minste 3,5% in 2030.

In deel B van Annex IX staan grondstoffen waarvoor een maximum bijdrage aan het aandeel eindverbruik van energie in de vervoerssector geldt van 1,7% in 2030. Dit zijn de zogenaamde **overige biobrandstoffen**, gemaakt uit gebruikt frituurvet (UCO) en dierlijk vet (categorie 1 en 2).

Artikel 26.1 van RED2 legt een limiet op aan het aandeel biobrandstoffen geproduceerd uit voedsel- en voedergewassen dat mag meetellen voor de nationale verplichting (de **conventionele biobrandstoffen**). Dit aandeel mag maximaal één procentpunt hoger zijn dan het aandeel van die brandstoffen in het eindverbruik van energie in de weg- en spoorvervoersectoren in 2020, met een maximum van 7% van het eindverbruik van energie in de weg- en spoorvervoersectoren.

Voor conventionele biobrandstoffen geproduceerd uit grondstoffen met een hoog risico op indirect landgebruiksveranderingen (ILUC) geldt dat het gebruik hiervan niet meer mag zijn dan het gebruik hiervan in 2019, waarbij dit maximum tot 2030 geleidelijk afneemt tot 0%¹. Op dit moment heeft de Europese Commissie alleen palmolie aangemerkt als grondstof met een hoog ILUC risico.

Artikel 27.2 van RED2 geeft aan dat een lidstaat alle of een deel van de in Annex IX genoemde grondstoffen dubbel kan meetellen voor de doelstelling.

2.3.2 Uitwerking in Nederland

Bedrijven die op jaarbasis meer dan 500.000 liter benzine en diesel leveren aan een aantal gedefinieerde vervoersbestemmingen moeten een jaarlijks toenemend aandeel hernieuwbare energie leveren. Dit wordt de jaarverplichting genoemd.

Bedrijven met een jaarverplichting moeten elk jaar het aandeel hernieuwbare energie dat is geleverd aan de gedefinieerde vervoersbestemmingen in het Register Energie voor Vervoer (REV) inboeken. De jaarverplichting wordt uitgedrukt in Hernieuwbare Brandstofeenheden (HBE's). Iedere HBE vertegenwoordigt één Gigajoule (GJ) hernieuwbare energie die aan de Nederlandse vervoermarkt is geleverd en is ingeboekt in het REV.

Conform de eisen in RED2 is de jaarverplichting sinds 2022 onderverdeeld in subdoelstellingen voor de inzet van biobrandstoffen uit afval & residuen, en een limiet op de inzet van conventionele biobrandstoffen uit gewassen [22]:

- Voor de inzet van biobrandstoffen die gemaakt zijn van grondstoffen die specifiek benoemd zijn in bijlage IX, deel A van RED2 geldt een doelstelling van ten minste 0,2% in 2022, ten minste 1% in 2025 en ten minste 3,5% in 2030 (uitgedrukt als aandeel van het eindverbruik van energie in de vervoerssector). Dit zijn de geavanceerde biobrandstoffen;
- Voor grondstoffen uit bijlage IX deel B van RED2 geldt dat de maximum bijdrage aan het aandeel eindverbruik van energie in de vervoerssector 5% mag zijn (voor dubbeltelling). Dit is hoger dan de 1,7% zoals in RED2. Het verschil tussen beide kan Nederland niet rapporteren naar Brussel voor het halen van de transportdoelstelling van RED2, maar wel voor andere doelstellingen (daarvoor geldt de RED2 limiet van 1,7% niet);
- Voor conventionele biobrandstoffen mag de maximale bijdrage aan het aandeel eindverbruik van energie in de vervoerssector 1,2% zijn. Conform RED2 mag maximaal het percentage in 2020 plus één procentpunt meetellen; in Nederland is ervoor gekozen om de extra procentpunt niet toe te staan. Daarnaast heeft Nederland naast palmolie ook soja olie aangemerkt als grondstof met een hoog risico op indirecte landgebruiksverandering ('high risk ILUC').

In Nederland is ervoor gekozen om grondstoffen van zowel deel A als deel B van bijlage IX dubbel te tellen. De hieruit geproduceerde biobrandstoffen leveren dus twee keer zoveel HBE's op. Daarnaast kan in Nederland biobrandstof geleverd aan zeevaart worden ingeboekt, mist dit een biobrandstof betreft die is geproduceerd uit grondstoffen benoemd in deel A van bijlage IX van RED2. In bijlage 5 van de Regeling energie vervoer is nader gespecificeerd welke grondstoffen classificeren als industrieel afval.

¹ Een uitzondering hierop is mogelijk wanneer een partij grondstof is gecertificeerd als 'low-ILUC'

Vanwege de subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen en de limiet op conventionele biobrandstoffen, wordt onderscheid gemaakt in HBE-Geavanceerd (HBE-G), HBE-Conventioneel (HBE-C), HBE Bijlage IX-B (HBE-B) en HBE-Overig (HBE-O). De oorsprong van de ingeboekte hernieuwbare energie bepaalt de soort HBE die wordt gecreëerd, zie tabel 2.2.

Tabel 2.2 Soorten HBE en omschrijving van daarbij horende brandstoffen en grondstoffen [22].

Soort HBE	Ontstaat door inboeking van levering	Nadere omschrijving
HBE – Geavanceerd (HBE-G)	Vloeibare of gasvormige geavanceerde biobrandstof	Biobrandstof geproduceerd uit grondstoffen vermeld in bijlage IX, deel A van RED2. De minister stelt grondstoffen die vallen onder de categorie 'Biomassafractie van industrieel afval' (onderdeel d), vast in bijlage 5 van de regeling energie vervoer
	Vloeibare of gasvormige hernieuwbare brandstof	Brandstof waarvan de energie-inhoud afkomstig is van andere hernieuwbare energiebronnen dan biomassa (Renewable Fuels of Non-Biological Origin (RFNBO)), bijvoorbeeld waterstof
HBE – conventioneel (HBE-C)	Vloeibare of gasvormige conventionele biobrandstof	Biobrandstof geproduceerd uit landbouw- en energiegewassen
HBE – Bijlage IX-B (HBE-B)	Vloeibare of gasvormige overige brandstof	Biobrandstof geproduceerd uit grondstoffen vermeld in bijlage IX, deel B van RED2
HBE – Overig (HBE-O)		Biobrandstof geproduceerd uit grondstoffen die NIET zijn vermeld in bijlage IX van RED2 en NIET voortkomen uit landbouw- en energiegewassen
	Elektriciteit voor transport	Het hernieuwbare aandeel elektriciteit.

Bedrijven die een biobrandstof als dubbeltellend willen inboeken in het REV, moeten voor deze biobrandstof een dubbeltellingverklaring hebben. Deze verklaring bewijst dat de dubbeltelling is bevestigd door een onafhankelijke verificateur en voldoet aan de wettelijke voorwaarden. De verificateur moet bevoegd zijn om dubbeltellingverificaties uit te voeren. De lijst van afvalstoffen in bijlage IX van RED2 bevat naast diverse afvalstromen en residuen ook andere geavanceerde brandstoffen, zoals biobrandstoffen op basis van algen of lignocellulosisch materiaal. Dit soort andere brandstoffen zijn in Nederland (nog) niet aan vervoer geleverd. In de Nederlandse praktijk is de toepassing van dubbeltelling tot op heden dan ook alleen relevant voor biobrandstoffen geproduceerd uit afvalstromen en residuen.

Hoofdstuk 4 gaat in op de in Nederland gebruikte grondstoffen en de verwachte ontwikkelingen daarin.

2.4 RED2 eisen aan certificatieschema's en aan certificerende instellingen

RED2 schrijft voor dat duurzaamheid van biomassa moet worden aangetoond middels certificatie tegen een door de Europese Commissie goedgekeurd certificatieschema of een nationaal schema.

Om voor goedkeuring in aanmerking te komen, moet een certificatieschema niet alleen alle of een deel van de RED2 duurzaamheidseisen afdekken (zie paragraaf 2.3) maar ook voldoen aan de eisen die RED2 stelt aan het beheer van een certificatieschema, aan certificerende instellingen en aan het auditproces. Deze eisen staan beschreven in de richtlijn zelf en in het bijbehorende Uitvoeringsbesluit.

Deze paragraaf vat deze eisen samen. Hoofdstuk 3 bespreekt in meer detail de uitwerking van deze eisen binnen het ISCC certificatieschema.

2.4.1 Eisen aan certificatieschema's

De eisen aan certificatieschema's zijn verwoord in RED2 Artikel 30 en Artikelen 3-9 en 17 van het Uitvoeringsbesluit. Deze eisen hebben -samengevat- betrekking op:

1. de organisatie van het schema en transparantie daarover;
2. de goedkeuring van en toezicht op de certificerende instellingen die voor het schema werkzaamheden verrichten;
3. het toezicht op certificerende instellingen;
4. een toelatingscheck van bedrijven die zich voor het eerst aanmelden voor certificatie tegen het schema. Het aan andere schema's beschikbaar stellen van informatie over bedrijven die eerder zijn geweigerd of geschorst;
5. het publiceren van informatie over certificaathouders en samenvattingen van auditrapporten;
6. de jaarlijkse rapportage aan de Europese Commissie over de activiteiten van het schema;
7. het zorgdragen dat gecertificeerde bedrijven gegevens aanleveren aan de Unie databank (vanaf 2023). Schema's moeten de wijze waarop zij hieraan invulling geven detailleren in hun schemadocumentatie en deze ter goedkeuring voorleggen aan de Europese Commissie.

Ten opzichte van de eerste Richtlijn Hernieuwbare Energie (2009/28/EC, oftewel RED1) zijn de eisen aan schemabeheerders aangescherpt. De aanscherping zit hem vooral erin dat van schema's een meer pro-actieve opstelling wordt verwacht met betrekking tot het controleren van bedrijven en van certificerende instellingen (bovenstaand punten 2, 3, 4 en 7), en het publiceren van informatie (bovenstaande punten 1, 5 en 6).

Verschillende geïnterviewde partijen wijzen erop dat de nieuwe toezicht- en rapportageverplichtingen substantieel extra werk betekenen voor de secretariaten van beheerders van certificatieschema's. Bij veel schemabeheerders is nu al sprake van krappe capaciteit van het secretariaat, en de vraag is hoe deze organisaties in de praktijk invulling kunnen geven aan de aanvullende eisen. Daarnaast vragen marktpartijen zich af of de Europese Commissie zelf voldoende capaciteit heeft om toe te zien op de verplichtingen van de schema's.

De rol van de lidstaten

De Europese lidstaten hebben in RED2 een grotere rol gekregen bij het toezicht houden op certificerende instellingen en marktpartijen. De bevoegde instanties van de lidstaten kunnen hieraan onder meer invulling geven door het opvragen van informatie bij partijen en het delen daarvan met andere lidstaten en de Europese Commissie, en het bijwonen van audits. De praktische uitwerking van de toezichtsrol, met name de samenwerking tussen lidstaten, moet voor een belangrijk deel nog plaatsvinden.

2.4.2 Eisen aan certificerende instellingen en aan het auditproces

RED2 stelt eisen aan certificerende instellingen. Deze staan in Artikel 30 van RED2 en artikelen 10-16 van het Uitvoeringsbesluit.

Samengevat hebben deze eisen betrekking op:

1. **accreditatie.** Certificerende instellingen moeten zijn geaccrediteerd conform ISO 17065, en tegen ISO 14065 wanneer zij actuele broeikasgasberekeningen controleren. Daarnaast moet een certificerende instelling geaccrediteerd zijn bij een nationale accreditatie instelling in lijn met EC 765/2008 of erkend zijn door de relevante overheid voor de scope van RED2 of het specifieke schema. Indien nationale accreditatie er niet is, dan is ook een systeem van 'independent oversight' toegestaan;
2. **het auditproces.** Deze eisen concentreren zich op de expertise en competenties van het auditteam;
3. **de uitvoering van audits op basis van een risicogebaseerde benadering;**
4. **de wijze waarop door de auditor geconstateerde non-conformiteiten als 'critical', 'major' en 'minor' moeten worden aangemerkt en wat hiervan de consequenties zijn voor de certificaathouder.**

Daarnaast zijn ook de eisen aan certificerende instellingen en aan het auditproces ten opzichte van RED1 aangescherpt. RED2 schrijft in meer detail voor waaraan certificerende instellingen, auditors en audits moeten voldoen, en beperken hiermee de ruimte voor schema's en certificerende instellingen om hieraan zelf invulling te geven. Een concreet voorbeeld is bovenstaande punt 4: een schema mag niet langer zelf bepalen welke soort non-conformiteiten als 'major' of 'critical' moeten worden aangemerkt en wanneer een certificaat moet worden geschorst of ingetrokken.

Bovengenoemde accreditatie eisen hebben bij certificatieschema's tot veel vragen geleid over de interpretatie en de praktische uitvoerbaarheid. Op het moment van het schrijven van dit rapport waren deze vragen nog niet volledig beantwoord door de Europese Commissie.

Implementatie van RED2 eisen en erkenning van certificatieschema's

Vanaf 1 juli 2021 is RED2 geïmplementeerd in de Wet milieubeheer, en gelden de uit RED2 voortkomende duurzaamheidseisen voor biomassa en de eisen aan certificatieschema's die mogen worden gebruikt om duurzaamheid aan te tonen. Voor 1 juli 2021 golden de eisen uit RED1.

In de loop van 2021 zijn door de Europese Commissie een groot aantal certificatieschema's beoordeeld tegen de eisen van RED2. Op 22 april 2022 zijn 13 schema's formeel erkend als vrijwillig schema, voor een periode van 5 jaar. Een aantal andere schema's zit nog in de beoordelingsprocedure.

In de zomer van 2022 hebben de in april 2022 formeel erkende certificatieschema's de aanvullende eisen uit het op 14 juni van dit jaar gepubliceerde Uitvoeringsbesluit opgenomen in hun schema, en dat eind

augustus ter beoordeling voorgelegd aan de Europese Commissie. Dat betekent in de praktijk dat de eisen uit het Uitvoeringsbesluit in de loop van 2022 of 2023 worden geïmplementeerd bij gecertificeerde bedrijven, bij certificerende instellingen en in audits. Op dit moment is dus pas beperkt ervaring opgedaan met de (aanvullende) eisen uit RED2 en het Uitvoeringsbesluit.

2.5 De Unie databank

Artikel 28(2) van RED2 en Artikel 18 van het Uitvoeringsbesluit verwijzen naar een te ontwikkelen 'Unie databank'. In deze door de Europese Commissie beheerde databank moeten marktpartijen informatie registreren over partijen biomassa of biobrandstof die zij verhandelen, voor zover het gaat om (ketens voor) vloeibare of gasvormige brandstoffen die meetellen met de nationale bijmengverplichting. Het gaat dan om de karakteristieken van de biomassa of brandstof (type, grondstof, herkomst) en de bijbehorende duurzaamheidsinformatie. De verplichting voor het invoeren van informatie in de databank geldt voor alle gecertificeerde partijen in een keten.

Wanneer een partij biomassa eenmaal in de databank is ingevoerd kunnen karakteristieken als grondstof en herkomst niet meer worden gewijzigd. Wel kan door verschillende spelers in de toeleveringsketen informatie worden toegevoegd, bijvoorbeeld broeikasgasdata van transport en bewerking van biomassa.

Het Uitvoeringsbesluit schrijft voor dat certificatieschema's ervoor moeten zorgen dat aangesloten marktpartijen hun transacties in de Unie databank invoeren (Artikel 19 n), en dat auditors en publieke toezichthouders de juistheid van de ingevoerde data moeten controleren (Artikel 17(1) c).

De Unie databank is een potentieel krachtig instrument om fouten en fraude in ketens te voorkomen, omdat de karakteristieken van een grondstof vastliggen nadat de eerste gecertificeerde partij deze heeft ingevoerd in de databank ('wat er in gaat komt er ook uit'). De grootste beperking van de databank lijkt te liggen in het feit dat invoer start bij de eerste gecertificeerde partij, en 'points of origin' (in geval van reststromen) buiten de scope vallen.

Daarnaast is van belang om vast te stellen dat de Unie databank geen track & trace is van fysieke stromen. Binnen de systematiek van de Unie databank is een massabalans systeem nog steeds toegestaan. De Unie databank borgt enkel dat een partij niet meer of niet andere duurzaamheidsclaims kan maken dan dat in de databank zijn ingevoerd.

Marktpartijen en vertegenwoordigende organisaties zoals EWABA zijn groot voorstander van de databank. Ook ISCC en certificerende instellingen onderschrijven de meerwaarde van het instrument. Wel leven op dit moment nog de nodige vragen over de praktische implementatie en de verantwoordelijkheid die certificatieschema's en auditors hebben met betrekking tot de controle van het gebruik van de databank.

De Europese Commissie streeft ernaar dat de databank in de eerste helft van 2023 operationeel is.

3. Het ISCC certificatieschema

3.1 Inleiding

Voor het aantonen van de duurzaamheid van biobrandstof is ISCC EU in Nederland het meest gebruikte certificatieschema. In 2021 is voor alle inboekingen van biobrandstof in het NEa register een ISCC EU certificaat als bewijs van duurzaamheid gebruikt.

Gezien het grote belang van het ISCC schema beschrijft dit hoofdstuk een aantal algemene kenmerken van het schema, en belicht vervolgens hoe eisen uit RED2 binnen het ISCC schema zijn geïmplementeerd en wat dit betekent voor de borging van duurzaamheid in biobrandstof ketens.

3.2 ISCC certificaten en schemadocumenten - algemeen

ISCC certificaten

Het ISCC schema kent verschillende typen certificaten voor verschillende toepassingen: ISCC-EU, ISCC-PLUS, ISCC-CORSIA, ISCC-Solid Biomass NL, ISCC Japan FIT en ISCC-Non-GMO.

ISCC-EU is het certificaat voor biobrandstoffen in de EU, en voor deze studie het meest relevant. Wanneer in dit rapport kortweg wordt verwezen naar 'ISCC certificaat' wordt hiermee bedoeld het ISCC-EU certificaat.

In zijn totaliteit zijn er op het moment van het schrijven van dit rapport circa 8.000 geldige certificaten, waarvan het overgrote deel ISCC-EU is [23].

ISCC certificatenregister

Op de website van ISCC staat een register van ISCC certificaten. Naast een overzicht van geldige, geschorste en ingetrokken certificaten is hier ook een overzicht te vinden van geïdentificeerde valse certificaten en van partijen die zijn uitgesloten van ISCC certificering. In aanvulling op de informatie in het ISCC-certificatenregister stuurt ISCC een mail naar alle gecertificeerde bedrijven wanneer een certificaat is geschorst of ingetrokken.

Voor de geldige, geschorste en ingetrokken certificaten worden in het ISCC-certificatenregister een aantal kenmerken genoemd, zoals de naam van de certificaathouder, de scope van het certificaat en de typen grondstoffen (van 'traders' worden de typen grondstoffen niet op het certificaat vermeld). Ook is van elke certificaathouder het vigerende certificaat en een samenvatting van het laatste auditrapport als pdf te downloaden.

Meestal zit er een aantal dagen tot enkele weken tussen het moment dat een nieuw certificaat in het ISCC-certificatenregister wordt geplaatst en het moment waarop de bijbehorende samenvatting van het auditrapport wordt geplaatst. Dat komt omdat ISCC eerst een interne check doet van het auditrapport en van de samenvatting daarvan. Deze check richt zich primair op de volledigheid van de gepresenteerde informatie, en niet op de resultaten van de audit. Daarnaast gebruikt ISCC de checks ook om informatie te verzamelen over de geconstateerde non-conformiteiten. Deze presenteert zij jaarlijks in haar 'Impact Report' en in de verplichte jaarrapportage aan de Europese Commissie.

Het ISCC-certificatenregister is dus bruikbaar om snel helder te krijgen of een bedrijfslocatie ISCC is gecertificeerd, en zo ja voor welk type activiteiten en (voor partijen anders dan 'traders') voor welke grondstoffen en/of biobrandstoffen. ISCC gecertificeerde bedrijven moeten het register gebruiken om de certificeringsstatus te controleren van hun leveranciers van ISCC gecertificeerde grondstoffen en brandstoffen. Het register geeft maar zeer beperkt inzicht in de omvang en de complexiteit van de bedrijfsactiviteiten en hoe de werkzaamheden van de audit daarop zijn afgestemd. Hiervoor is het nodig de volledige auditrapporten in te zien.

ISCC-EU schemadocumenten

Op de website van ISCC staan de schemadocumenten met eisen aan marktpartijen en certificerende instellingen, en daarbij aansluitende checklists, handreikingen (*guidance documents*) en andere documenten. Door de veelheid aan documenten in combinatie met de verschillende ISCC certificaten is dit een complex geheel.

Het ISCC-EU schema bestaat uit een aantal schemadocumenten. Op het moment van het schrijven van dit rapport zijn dat de volgende publiek beschikbare documenten:

- ISCC EU 102 – Governance (v4.0, 01 July 2021);
- ISCC EU 103 – Requirements for Certification Bodies and Auditors (v4.0, 01 July 2021);
- ISCC EU 201 – System Basics (v4.0, 01 July 2021);
- ISCC EU 202-1 – Agricultural Biomass: ISCC Principle 1 (v4.0, 01 July 2021);
- ISCC EU 202-2 – Agricultural Biomass: ISCC Principles 2-6 (v.1.1, 01 December 2022);
- ISCC EU 202-5 – Waste and Residues (v4.0, 01 July 2021);
- ISCC EU 203 – Traceability and Chain of Custody (v4.0, 01 July 2021);
- ISCC EU 204 – Risk Management (v4.0, 01 July 2021);
- ISCC EU 205 – Greenhouse Gas Emissions (v4.0, 01 July 2021).

Bovenstaande schemadocumenten zijn door de Europese Commissie betrokken bij haar beoordeling en goedkeuring van ISCC EU als vrijwillig schema voor biobrandstoffen en voor andere brandstoftoepassingen (Commission Implementing Decisions (EU) 2022/602). In deze schemadocumenten zijn nog niet (volledig) verwerkt de aanvullende eisen uit Uitvoeringsbesluit. Op dit moment worden nieuwe schemadocumenten, waarin ISCC de aanvullende eisen uit het Uitvoeringsbesluit heeft doorgevoerd, beoordeeld door de Europese Commissie (zie ook paragraaf 2.1).

De volgende paragrafen gaan in op een aantal specifieke eisen in de ISCC-EU schemadocumenten die van belang geacht worden bij de analyse van risico's op fraude in biobrandstofketens:

- De accreditatie eisen voor certificerende instellingen (3.3);
- De eisen aan auditors en aan het auditproces (3.4);
- Eisen met betrekking tot afval & residuen (3.5).

3.3 Accreditatie eisen voor certificerende instellingen

De ISCC accreditatie eisen voor certificerende instellingen zijn vastgelegd in paragraaf 3.2 van ISCC document ISCC EU 103 – Requirements for Certification Bodies and Auditors [13]. Hierin staat: *‘Certification bodies must be accredited by a competent national public authority or must be accredited according to ISO/IEC 17065 or ISO/IEC 17021 which establish requirements for bodies operating product certification systems. They must be accredited for the scope of the Renewable Energy Directive (EU) 2018/2001 2 (RED II), or else for the specific scope of the voluntary scheme.’*

Op het moment van schrijven van dit rapport was nog onduidelijk op welke wijze ISCC bovenstaande eisen aanscherpt als gevolg van de nieuwe eisen in het Uitvoeringsbesluit. In Artikel 11 van dat besluit staat:

‘A certification body performing audits on behalf of a voluntary scheme shall be accredited tot ISO 17065, and to ISO 14065 where it performs audits on actual GHG values. Certification bodies shall also be accredited by a national accreditation body and in accordance with Regulation (EC) 765/2008, or recognized by a competent authority to cover the scope of Directive (EU) 2018/2001 or the specific scope of the voluntary scheme. Where no use of such accreditation or recognition is made, Member States may allow voluntary schemes to use a system of independent oversight that covers the scope of Directive (EU) 2018/2001 or the specific scope of the voluntary scheme, for the territory of that Member State.’

De aangescherpte eisen in het Uitvoeringsbesluit betekenen dat ISO 17021 accreditatie binnen ISCC niet meer zal kunnen worden gebruikt. ISO 17065 blijft een vereiste om de kwaliteit van de werkprocessen van de certificerende instelling te borgen. Daarnaast is er nu de nieuwe eis van ISO 14065 voor certificerende instellingen die actuele broeikasgasberekeningen controleren.

Bij de ISO 17065 accreditatie eis uit het Uitvoeringsbesluit is tevens de vraag op *welke wijze* ISCC deze eis moet invullen. Dat heeft er mee te maken dat ISO 17065 accreditatie altijd wordt verleend in combinatie met één of meer certificatieschema's waarop de accreditatie van toepassing is.

ISCC stelt op dit moment als eis dat een certificerende instelling ISO 17065 geaccrediteerd is, maar niet dat dit in combinatie is met het ISCC schema. Dat betekent dat een certificerende instelling die bijvoorbeeld ISO 17065 is geaccrediteerd voor Better Biomass (een door de Europese Commissie erkend vrijwillig schema) maar niet voor ISCC, toch voldoet aan de ISCC accreditatie eis. Een Raad van Accreditatie auditor zal bij deze certificerende instelling controleren op de Better Biomass processen en een Better Biomass audit bijwonen, maar zal dit niet voor ISCC doen. Het directe toezicht van de accreditatie instelling op de ISCC audit activiteiten ontbreekt dan.

Mogelijk leidt het Uitvoeringsbesluit ertoe dat ISCC de wijze waarop ISO 17065 accreditatie wordt ingevuld moet aanscherpen, dat wil zeggen dat accreditatie moet plaatsvinden in combinatie met het ISCC schema. Dat zal blijken wanneer de Europese Commissie de beoordeling van ISCC tegen de aanvullende eisen uit het Uitvoeringsbesluit heeft afgerond (zie paragraaf 2.4).

Mocht deze beoordeling niet leiden tot aanscherping, dan zou NEa kunnen overwegen om zelf aanvullende eisen te stellen, bijvoorbeeld in de vorm van een nationale erkenning. De meerwaarde hiervan moet dan worden afgewogen tegen de extra lasten die dit met zich mee kan brengen voor certificerende instellingen.

3.4 Eisen aan auditors en aan het auditproces

Eisen aan auditors

Paragraaf 4.2 van het document *ISCC EU 103 – Requirements for Certification Bodies and Auditors* [13] specificereert eisen aan auditors. Deze eisen gaan verder dan de eisen in RED2 en het Uitvoeringsbesluit. Zo heeft ISCC bijvoorbeeld verplichte basistrainingen voor auditors en trainingen over specifieke onderwerpen zoals broeikasgasberekeningen en afval & residuen. Daaraan gekoppeld zijn verplichte examens die auditors iedere 5 jaar met goed gevolg moeten afleggen.

Eisen aan het auditproces – beheersing van risico's

ISCC heeft duidelijke instructies voor het uitvoeren van het auditproces. Deze zijn onder meer vastgelegd in het document '*ISCC-EU 204 Risk Management*' [11] waarin staat beschreven hoe een auditor in drie stappen een risico-inventarisatie en -evaluatie uit moet voeren van de te auditen partij:

Stap 1: Inventarisatie van mogelijke risico's

De eerste stap in de risico inventarisatie is het identificeren van mogelijke risico's. Het schemadocument noemt voor verschillende typen bedrijven voorbeelden van mogelijke risico's. Voor audits van partijen die afval & residuen inzamelen, verhandelen en/of bewerken moet de risico-inventarisatie zich richten op onjuiste claims en het bewust modificeren van grondstoffen in afval & residuen. In onderstaand kader zijn de risico-indicatoren genoemd zoals ISCC die benoemt.

Risico-indicatoren voor audits van partijen die afval & residuen inzamelen [11]

- Type of point of origin (e.g. restaurant, processing plant, landfill, etc.);
- Size of point of origin and amount of waste/residue material generated per month (high amounts of waste/residues may indicate a higher risk of non-conformity or fraud);
- Status of the material (genuine waste/residue) and acceptance or recognition by relevant authorities;
- Eligibility for extra incentives for materials in EU Member States (e.g. double counting);
- Declaration or labelling of the material (according to official waste catalogues or waste codes);
- Risk of intentional 'production' of waste or residues;
- Risk of intentional modification or contamination of products to be declared or claimed as waste or residues.

Stap 2: Evaluatie van risico's

Na de risico-inventarisatie volgt een beoordeling van de risico's als 'regular', 'medium' of 'high', waarbij onderstaand schema de leidraad vormt. De beoordeling is vooral een professioneel oordeel van de auditor.

Consequences	Probability of Occurrence		
	Likely	Occasional	Unlikely
Critical	High	High	Medium
Moderate	Medium	Medium	Regular
Negligible	Medium	Regular	Regular

Stap 3: Identificeren en implementeren van maatregelen voor risicobeheersing

Op basis van de in Stap 2 vastgestelde niveau van risico's moet de auditor invulling geven aan de wijze van auditing, de (eventueel verhoogde) frequentie van opvolgingsaudits en de omvang van mogelijke steekproeven.

Voor verschillende schakels in biomassaketens heeft ISCC audit procedures en audit checklijsten vastgesteld. Deze checklijsten borgen dat op systematische wijze risico's in kaart worden gebracht conform de 'Risk Management' eisen, en dat alle relevante aspecten tijdens een audit worden beschouwd.

Als ander hulpmiddel stelt ISCC sinds ruim een jaar het APS, 'Audit Procedure System' beschikbaar aan certificerende instellingen. In het APS krijgt de auditor vragen voorgelegd die van belang zijn bij een bepaald type audit, en wordt zo geholpen bij de voorbereiding, uitvoering en rapportage van de audit.

ISCC stelt geen eisen aan de minimale tijdsbesteding voor audits. ISCC geeft aan dat het moeilijk is hiervoor eenvoudige richtlijnen op te stellen, gezien de grote variatie in omvang en complexiteit van de te auditen bedrijven. Bovendien is ISCC bang dat het opleggen van een minimale tijdsbesteding leidt tot een 'race to the bottom', dat wil zeggen dat certificerende instellingen alleen nog de minimale tijd besteden. Auditors moeten de tijdsbesteding wel documenteren in de auditrapportages.

Eisen aan het auditrapport en de samenvatting daarvan

Het auditrapport en de publieke samenvatting van het auditrapport moeten worden opgesteld volgens een door ISCC voorgeschreven format. Auditrapporten worden door ISCC gecheckt, waarna publicatie van de samenvatting in het certificatenregister plaatsvindt (zie paragraaf 3.2).

De publieke samenvatting van het auditrapport geeft in beknopte vorm informatie over:

- De certificerende instelling die de audit heeft uitgevoerd, en de naam en contactgegevens van de auditor;
- Kerngegevens van de partij en locatie waarvoor de audit is uitgevoerd;
- De uitgevoerde risicobeoordeling;
- Samenvatting van de activiteiten die het bedrijf op de locatie uitvoert;
- Samenvatting van de resultaten van de audit;
- Een standaard beschrijving van de scope, dat wil zeggen het type activiteiten in de keten waarop de audit betrekking heeft (bijvoorbeeld eerste inzamelpunt, handelaar, processor).

Dit format komt voor het overgrote deel overeen met de eisen die het Uitvoeringsbesluit stelt aan de door certificatieschema's te publiceren samenvattingen van auditrapporten (Annex II van het Uitvoeringsbesluit). De ISCC publieke samenvattingen voldoen op één punt (nog) niet aan de eisen uit het Uitvoeringsbesluit, namelijk de benamingen van de ingaande en uitgaande biomassastromen. Het Uitvoeringsbesluit stelt dat deze moeten worden gerapporteerd conform de benamingen in Annex IX van RED2. In de huidige samenvattingen van ISCC auditrapporten is dit niet altijd het geval, en dit zal moeten worden aangepast wanneer het Uitvoeringsbesluit van kracht wordt. Op de ISCC certificaten staan de biomassastromen wel benoemd.

In de publieke samenvatting van de auditrapporten is de volgende informatie niet te vinden:

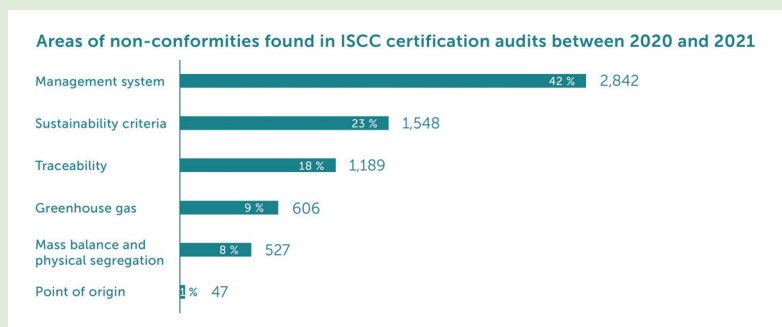
1. Een overzicht van eventueel tijdens de audit geconstateerde tekortkomingen;
2. De afwegingen die hebben geleid tot de risicobeoordeling. Het resultaat van de risicobeoordeling is wel in de samenvatting opgenomen;
3. De tijdsbesteding en werkwijze tijdens de audit.

Deze informatie is wel te vinden in de definitieve versie van de volledige auditrapporten.

De auditrapporten kunnen een belangrijke bron van informatie vormen over de gecertificeerde partijen en over de door de certificerende instellingen gevolgde werkwijze. Binnen het mandaat dat RED2 bevoegde instanties heeft toebedeeld is de NEa gerechtigd deze rapporten bij certificerende instellingen en bij bedrijven op te vragen. RED2 vereist dat certificerende instellingen in het contract met hun klanten een clausule opnemen die vastlegt dat deze instemmen met het delen van de auditrapporten met de bevoegde toezichthouder.

Geconstateerde non-conformiteiten en ingetrokken en geschorste ISCC certificaten

In het ISCC Impact Report 2022 [7] staat een overzicht met in 2020 en 2021 geconstateerde non-conformiteiten tijdens meer dan 16.000 ISCC audits:



Informatie over ingetrokken en geschorste certificaten in een jaar is niet terug te vinden in het ISCC Impact Report 2022 of de ISCC rapportage aan de Europese Commissie. Uit het ISCC certificatenregister valt op te maken dat er op moment van dit schrijven 264 ingetrokken certificaten zijn tegenover en 8.076 geldige certificaten.

Klachtenprocedure en ISCC 'Integrity Programme'

ISCC heeft een gedocumenteerde procedure voor het indienen en behandelen van klachten van belanghebbende partijen, plus een procedure voor beroep tegen uitspraken op klachten. Deze klachten kunnen gaan over (gecertificeerde) marktpartijen, certificaten en certificerende instellingen. Klachten kunnen via een formulier op de website worden ingediend. De door ISCC gevolgde klachtenprocedure is ook een eis die RED2 stelt aan schemabeheerders.

Daarnaast heeft ISCC een 'Integrity Programme' waarmee ze kwaliteit van certificerende instellingen en van auditors monitort [8]. In onderstaand kader is dit beschreven. In 2021 heeft ISCC 66 'Integrity Assessments' uitgevoerd [8]. Het is niet duidelijk of ook 'Integrity Assessments' in Nederland hebben plaatsgevonden.

ISCC Integrity Programme [13]

ISCC operates the ISCC Integrity Programme as a means of quality and risk management and as a tool for monitoring the performance and compliance of CBs and auditors. The ISCC Integrity Programme ensures the integrity of the ISCC system and facilitates continuous improvement and implementation of best practices. Within the framework of the ISCC Integrity Programme, ISCC is entitled to perform Integrity Assessments. These are audits conducted either by ISCC or by independent auditors commissioned by ISCC. Integrity Assessments can be conducted onsite and/or remotely at the CB's head office (office audit) or at System Users certified by the CB (customer audit). Both head office and customer audits aim to assess and evaluate the performance of the CB and of individual auditors working for the CB. The result of an Integrity Assessment is an Integrity Report in which the performance of the auditor and the CB is evaluated, and points of improvement and/or nonconformities are identified based on the findings of the audit. The CB is obliged to allow for and to participate in office audits scheduled by ISCC. Participation of the CB in customer audits scheduled by ISCC is not mandatory, but highly recommended. ISCC is entitled to forward the Integrity Report to the competent public national authority or accreditation body responsible for recognition or accreditation of the CB, especially in case of serious non-conformities of the CB or its auditors. The ISCC Integrity Programme is specified in the ISCC EU System Document 102 "Governance".

3.5 Eisen met betrekking tot afval & residuen

ISCC schemadocument ISCC EU 202-5 'Waste and residues' [10] definieert afval en residuen, van toepassing zijnde duurzaamheidseisen, en eisen aan het audit proces. Het document gaat uitgebreid in op zaken zoals bewuste modificatie en het onderscheid tussen co-producten en proces residuen.

Het schemadocument verwijst naar de stromen zoals die in Annex IX van RED2 worden genoemd en vermeldt de bijbehorende definities. Het ISCC document '*List of materials eligible for ISCC EU certification*' [6] specificeert een lijst met grondstoffen die onder ISCC EU gecertificeerd kunnen worden, en geeft omschrijvingen van de grondstoffen. Het document wordt met enige regelmaat ge-update en aangevuld met nieuwe grondstoffen. Het is alleen op het inloggedeelte voor ISCC members beschikbaar.

Het schemadocument '*Waste and Residues*' [10] benadrukt het belang van een juiste categorisering van een afvalstof ('correct declaration'). Foutief classificeren van een afval-/reststroom ziet ISCC als kritische non-conformiteit, met andere woorden een non-conformiteit die leidt tot onmiddellijke intrekking van het certificaat. Van ISCC is geen informatie verkregen over hoe vaak dit is voorgekomen.

ISCC handreiking voor het auditen van afval & residuen van palmoliemolens

Het *ISCC Guidance Document for the Audit of Wastes and Residues from Palm Oil Mills* [9] geeft achtergrond informatie over de olie die uit palmoliemolen reststromen kan worden teruggewonnen, en als afvalstof/reststof mag worden geclassificeerd. Het document onderscheidt een drietal stromen:

- Olie afkomstig van het afvalwater: Palm Oil Mill Effluent (POME);
- Olie afkomstig van het ontwateren van Empty Fruit Bunches (EFB);
- Olie afkomstig uit het de vezels van de palm (Pressed Palm Fibers, PPF).

Voor elk van deze drie reststromen geeft het *guidance document* een uitgebreide definitie en hoeveel hiervan gemiddeld wordt geproduceerd bij een palmoliemolen. Wanneer een palmoliemolen grotere hoeveelheden reststromen claimt moet dit worden onderbouwd met bewijs. De auditor moet de onderbouwing verifiëren.

Tot slot schrijft het *guidance document* voor dat alle palmoliemolens waarvan reststromen worden gebruikt moeten worden geaudit, met andere woorden dat geen sprake mag zijn van een sample audit (in geval meerdere molens aan één inzamelaar leveren).

4. De Nederlandse biodieselmakkt

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de Nederlandse biobrandstofmarkt aan de hand van de gebruikte grondstoffen en het aantal en het type partijen dat op deze markt actief is.

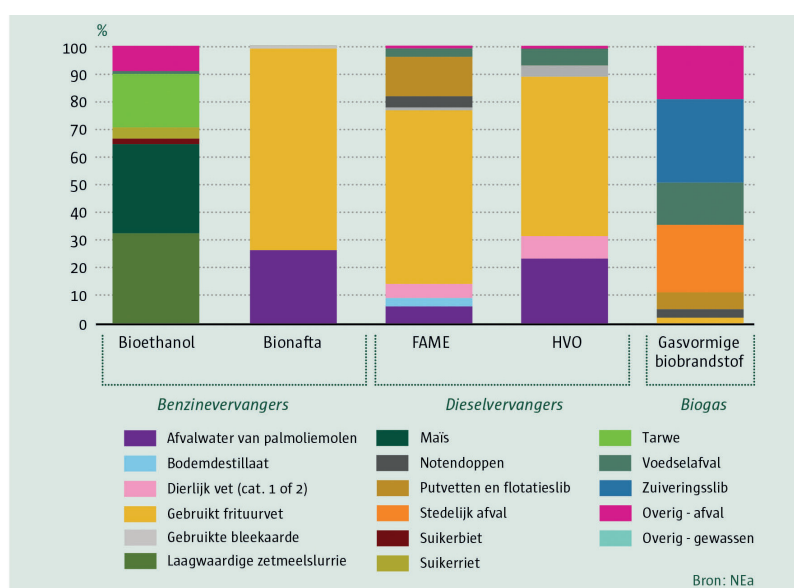
Paragraaf 4.2 beschrijft de huidige grondstoffen voor biobrandstof die in Nederland worden ingeboekt, en de herkomst van die grondstoffen. Paragraaf 4.3 gaat in op de verwachte ontwikkeling in toegepaste grondstoffen. Paragraaf 4.4 karakteriseert marktpartijen.

4.2 Huidige grondstoffen en herkomst

Als gevolg van de dubbeltelling en de subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen die in de zeevaart ingeboekt kunnen worden wordt in de Nederlandse vervoersmarkt veel biobrandstoffen uit afvalstromen & residuen ingezet. In 2020 bestond 88% van de totale hoeveelheid ingeboekte hernieuwbare energie voor vervoer uit dubbeltellende biobrandstoffen, en in 2021 bedroeg dit aandeel 89%. In Figuur 4.1 zijn de ingeboekte grondstoffen voor de belangrijkste biobrandstoffen voor inzet in vervoer in 2021 weergegeven.

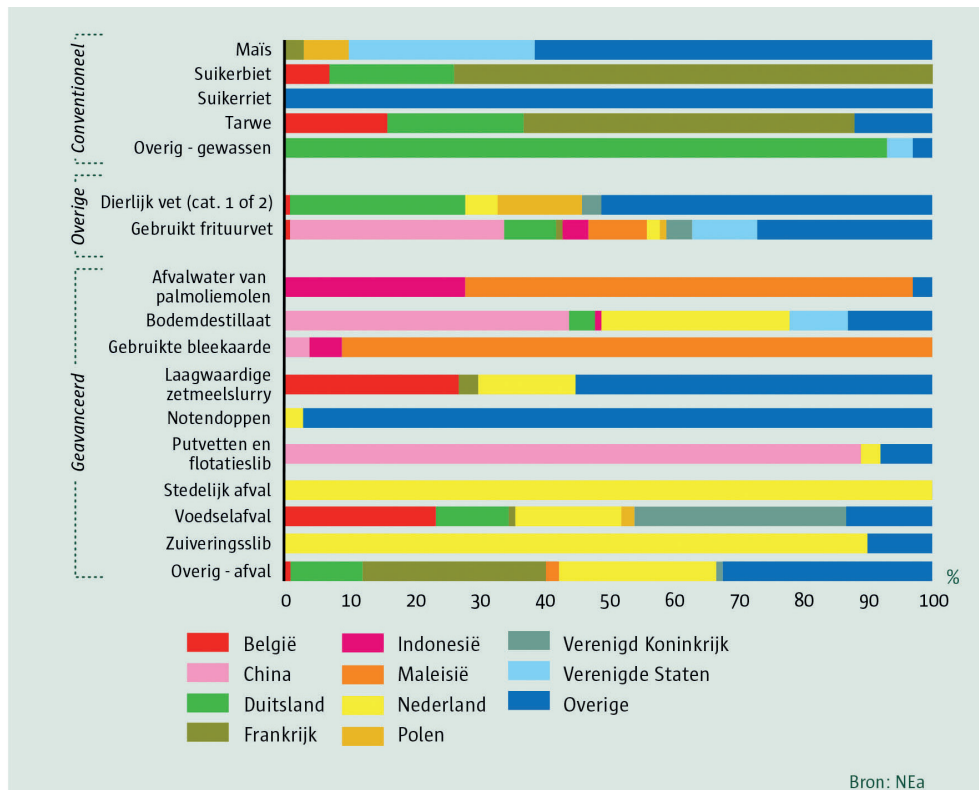
Uit figuur 4.1 valt af te leiden dat gebruikt frituurvet en putvet in 2021 de belangrijkste grondstoffen voor FAME waren, met aandelen van respectievelijk 62% en 14%. Dierlijk vet (categorie 1 of 2) vormde in 2021 5% van de input. In dit overzicht wordt tot FAME gerekend: FAME, FAEE, geraffineerde olie en maritieme brandstof (m.a.w. zowel grondstoffen voor biodiesel als voor brandstoffen voor de scheepvaart). Voor HVO waren gebruikt frituurvet (58%) en POME (23%) in 2021 de belangrijkste grondstoffen [16].

In de jaren voor 2021 vormden gebruikt frituurvet en dierlijk vet jarenlang de belangrijkste grondstoffen voor biodieselproductie. Vanaf 2019 zijn putvet en POME hierbij gekomen mede door de in 2018 verkregen status als grondstof voor 'geavanceerde biobrandstoffen' [18].



Figuur 4.1 Grondstoffen per type biobrandstof 2021 (op basis van fysieke energie-inhoud) [16]

In figuur 4.2 is de herkomst van de verschillende grondstoffen voor biobrandstoffen weergegeven. Uit deze figuur valt op te maken dat gebruikt frituurvet uit vele landen afkomstig is, maar met name uit China. De grondstoffen voor geavanceerde biobrandstoffen, met name putvet en POME zijn vooral uit Zuid- Oost Azië afkomstig. Dierlijk vet categorie 1 en 2 is vooral afkomstig uit landen binnen de EU. Dit beeld is vergelijkbaar met eerdere jaren.



Figuur 4.2 Landen van herkomst per grondstof 2021 (op basis van fysieke energie-inhoud) [16]

Uit de interviews ontstaat het beeld dat het grootste deel van de in Nederland ingeboekte biobrandstof gemaakt uit gebruikt frituurvet, putvet en POME in Zuid-Oost Azië wordt geproduceerd, en een beperkt gedeelte in Nederland of in andere Europese landen. De biobrandstof uit dierlijk vet wordt voor een groter deel in Nederland geproduceerd en ook in andere Europese landen. Het is in dit onderzoek niet gelukt om dit beeld verder te onderbouwen met kwantitatieve data van de NEa of de douane. Het bleek voor dubbeltellingsverificateurs slechts beperkt mogelijk om -desgevraagd door NEa – data voor dit onderzoek te overleggen.

Productiecapaciteit van biodiesel en scheepvaart brandstoffen in Nederland

De bestaande biodieselfabrieken in Nederland leveren maar voor een beperkt deel aan de Nederlandse markt. Hoeveel dit precies is, is niet zonder meer uit openbare data te herleiden. Ook voor de geplande, nog niet operationele, biodieselfabrieken is de verwachting dat ze maar een beperkt deel aan de Nederlandse markt zullen leveren. Productie van scheepvaart brandstoffen is beperkt, en ook hiervan is niet duidelijk welk gedeelte aan de Nederlandse markt wordt geleverd.

Voor het door NEa uit te oefenen risicogebaseerd toezicht is het van belang meer inzicht in deze cijfers te hebben. De NEa kan dit inzicht naar verwachting krijgen door het bij verificateurs opvragen van de dubbeltellingsverklaringen die zijn afgegeven aan biodieselproducenten in Nederland. Die geven aan hoeveel biodiesel (dubbeltellend) op de Nederlandse markt is geplaatst, en door welke partijen.

4.3 Verwachte ontwikkelingen in gebruik van grondstoffen

In de interviews geven marktpartijen aan dat de verwachte ontwikkeling in het gebruik van grondstoffen sterk afhankelijk is van de wijze waarop het gebruik van verschillende typen grondstoffen door regelgeving wordt gestimuleerd of beperkt. Bij ongewijzigde regelgeving met betrekking tot dubbeltelling en de stimulering van geavanceerde biobrandstoffen verwacht men met name een groei in het gebruik van putvet, POME en voedselafval. Ook afvalwater van scheepstransport en zuiveringsslib worden genoemd als grondstoffen waar groeipotentieel in zit. Wanneer de dubbeltelling voor gebruikt frituurvet zou wegvallen zou dit de groei in bovengenoemde grondstoffen verder versterken.

Voor **putvet** is de verwachting dat dit vooral beschikbaar komt in dezelfde landen waar op dit moment met name gebruikt frituurvet vandaan komt. Hierbij wordt opgemerkt dat in de praktijk het onderscheid tussen gebruikt frituurvet en putvet (bedoeld of onbedoeld) niet altijd even scherp wordt gemaakt (zie ook hoofdstuk 5).

POME komt vrij bij palmoliemolens. Deze liggen voornamelijk in Maleisië en Indonesië, en daarnaast in verschillende andere palmolie-productielanden in Z.O.-Azië, Afrika en Zuid-Amerika. Gezien de al bestaande infrastructuur voor het opwerken van gebruikt frituurvet en putvet in Zuid-Oost Azië is de verwachting dat de groei in het aanbod van POME in eerste instantie daar zal plaatsvinden.

N.B. In tegenstelling tot andere grondstoffen komt POME op een relatief beperkt aantal plaatsen vrij, namelijk bij palmoliemolens. Het totale (internationale) potentieel POME is kwantitatief in te schatten op basis de productiecapaciteit van palmoliemolens en de gemiddelde POME productie per ton geproduceerde palmolie.

In de interviews werd opgemerkt dat er ook brandstofleveranciers zijn die geen biodiesel op basis van POME willen vanwege de associatie met de palmolie industrie. Het feit dat het om een reststroom gaat is dan van ondergeschikt belang.

Het risico dat POME in dat geval wordt ge-herlabelled als een andere reststroom lijkt beperkt, gezien de samenstelling van POME en de eisen die ISCC stelt aan de controle van palmoliemolens (onder meer 100% controle, zie paragraaf 3.5).

Voedselafval bestaat uit een grote diversiteit aan afval- en reststromen, zoals productie uitval en over datum producten. Alleen wanneer het materiaal voldoende olie-/vethoudend is, is het potentieel geschikt voor biobrandstofproductie.

Het potentieel voedselafval voor biobrandstofproductie is in een deel van Europa en in bijvoorbeeld Zuid-Oost Azië nog onderbenut, omdat het afval daar grotendeels wordt gestort, gecomposteerd of verbrand. In Nederland heeft het overgrote deel al een nuttige toepassing als veevoer of als grondstof voor vergisting (groen gas productie), en lijkt het potentieel beperkt.

Waswater van scheepstransport ('Wastewater from ship transport') is waswater dat ontstaat tijdens het schoonmaken van scheepstanks na het transporteren en uitladen van olie van biogene origine, zoals plantaardige olie. Het is een categorie die (nog) niet expliciet is genoemd als grondstof voor geavanceerde biobrandstof.

Het beschikbaar komen van dit waswater als grondstof voor biodiesel is het gevolg van nieuwe Europese regelgeving voor het afgeven van afval uit schepen bij havenontvangstvoorzieningen (Richtlijn EU 2019/883). Het waswater en de in het water aanwezige plantaardige olieresten komen daarmee beschikbaar voor andere toepassingen, waaronder biodieselpductie. De vraag daarbij is nog wel of en zo ja op welke wijze dit materiaal als grondstof voor geavanceerde biodiesel mag worden aangemerkt. In de praktijk zal dit van grote invloed zijn op de business case voor het gebruik als grondstof.

Voor het potentieel van **zuiveringsslib** is voor een deel van de marktpartijen onduidelijk in welke mate er groeipotentieel is. Dit lijkt mede te worden veroorzaakt omdat niet helemaal helder is wat wel en niet onder zuiveringsslib wordt verstaan en wat daarvan de karakteristieken zijn (olie/vetgehalte).

Nieuwe & innovatieve grondstoffen

Van andere -meer innovatieve- grondstoffen voor geavanceerde biobrandstoffen verwachten geïnterviewde marktpartijen voor de komende jaren geen significante groei. Het gaat dan bijvoorbeeld om algenolie of olie uit resten van noten.

Het is onduidelijk of en in welke mate extra stimulering van dergelijke stromen zou leiden tot een significante groei in het aanbod. Het lijkt aannemelijk dat dit mogelijk is voor stromen waar nu vooral logistieke kosten een barrière vormen voor het verzamelen en bewerken van het materiaal. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn voor olie uit resten van noten. Voor een stroom als algenolie speelt daarnaast dat technologie ontwikkeling nodig is om te komen tot grootschaligere en kosteneffectieve productie.

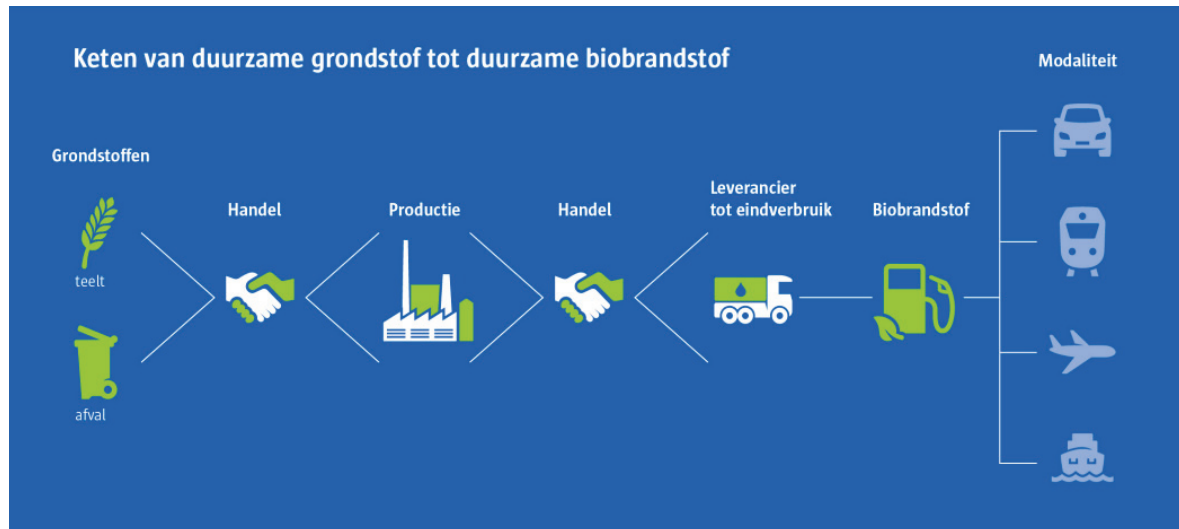
4.4 Marktpartijen

4.4.1 Algemeen

Biodiesel die in Nederland wordt ingeboekt wordt vrijwel volledig geproduceerd uit afval- & reststromen. Deze afval- & reststromen ontstaan bij gebruik, bewerking of in een bepaald productieproces en worden vervolgens door een inzamelbedrijf ingezameld bij partijen die de afvalstromen produceren ('points of origin'). Afhankelijk van de afvalstroom vindt vervolgens een fysieke bewerking plaats om het materiaal te ontdoen van verontreinigingen en te homogeniseren tot een voor biodiesel geschikte grondstof. Vervolgens gaat de grondstof naar een biobrandstoffabriek, mogelijk via één of meer handelsbedrijven. Biobrandstoffabrieken produceren hoofdzakelijk FAME (Fatty Acid Methyl Esters) of HVO (Hydrotreated Vegetable Oil). Maritieme biobrandstoffen en geraffineerde oliën ten behoeve van de scheepvaart worden nog beperkt geproduceerd. Tot dusverre vindt productie hiervan uitsluitend plaats in biobrandstoffabrieken waarin ook FAME of HVO wordt geproduceerd. Dit is bijvoorbeeld omdat off-spec FAME wordt gezien als een geavanceerde biobrandstof en naar de zeevaart mag

Biobrandstoffabrieken leveren deze producten rechtstreeks aan partijen die de brandstoffen op de markt zetten – al dan niet na bijmenging met fossiele brandstoffen - dan wel aan handelsbedrijven.

In onderstaande figuur zijn de verschillende schakels in de keten weergegeven:



Figuur 4.3 Versimpelde weergave van schakels in biobrandstofketens

Biodieselsketens hebben een sterk internationaal karakter: de grondstoffen voor biodiesel die in Nederland wordt ingeboekt komen voor het grootste deel uit Zuid-Oost Azië, en voor een kleiner deel uit andere landen in Europa. Ook de biodiesel zelf wordt voor een belangrijk deel geïmporteerd. Biodiesel die in Nederland wordt geproduceerd wordt voor een belangrijk deel geëxporteerd. Een belangrijke rol in al deze ketens is weggelegd voor internationaal opererende handelsbedrijven (traders) en voor brokers (bemiddelaars). Handelsbedrijven worden eigenaar van fysieke stromen, brokers bemiddelen en worden geen eigenaar. Handelsbedrijven en brokers zijn vaak actief op meerdere met elkaar samenhangende markten: grondstoffen, (bio)brandstoffen en HBE's. Handelaren hebben door hun tussenpositie tussen inzamelaars en biodieselproducenten een belangrijke rol in het 'sturen' van stromen naar toepassingen en landen waar het gebruik op enig moment financieel het meest interessant is (bijvoorbeeld door een grote markt vraag of stimulansen in nationaal beleid voor de inzet van specifieke grondstoffen).

Biodieselproducenten kopen veelal grondstoffen in van een min of meer vaste groep handelaren (en Nederlandse grondstoffen ook rechtstreeks van inzamelbedrijven). Zij maken daarbij zowel gebruik van langere termijn contracten als spot markt leveringen.

4.4.2 Aantal en type marktpartijen in Nederland

Een overzicht van partijen die in Nederland een rol spelen bij inzameling, handel en bewerking van biodiesel-grondstoffen kan worden verkregen op basis van het ISCC en REDcert certificatenregister [23, 25]. Dat overzicht valt als volgt samen te vatten:

Inzamelaars

Circa 50 partijen zijn gecertificeerd als 'collection point' (eerste inzamelpunt voor afval & residuen als grondstof voor biodiesel. Dit zijn partijen die in Nederland grondstoffen als gebruikt frituurvet zelf inzamelen bij ontdoeners of grondstoffen via zogeheten 'dependent collectors' verkrijgen (deels in andere Europese landen). Voor een deel passen deze partijen ook al een fysieke bewerking toe op het materiaal,

bijvoorbeeld om verontreinigingen of water te verwijderen. Binnen de ISCC categorisering valt dit echter niet onder 'processing'.

Handelaren (al dan niet met opslag)

In Nederland zijn circa 200 partijen ISCC gecertificeerd als 'trader' of als 'trader with storage' (handelaar zonder of met opslagvoorzieningen). Dit zijn zowel 'echte' handelshuizen, als inzamelaars en producenten die ook voor de scope handelaar zijn gecertificeerd. Van alle partijen die als handelaar zijn gecertificeerd is bijna tweederde actief in biodieselketens. Uit de samenvattingen van de auditrapporten blijkt dat deze partijen grondstoffen betrekken uit zowel Nederland, als uit andere Europese landen en van buiten Europa.

Points of origin

Een tiental locaties zijn gecertificeerd als 'point of origin'. Dit betreft vooral locaties waar dierlijk vet categorie 1 en/of 2 vrijkomt (bijvoorbeeld Rendac). Strikt genomen hoeven deze bedrijven niet gecertificeerd te zijn. Er lijken in ieder geval twee redenen te kunnen zijn waarom deze bedrijven toch zelf gecertificeerd zijn. In de eerste plaats kan het zo zijn dat de afnemer dat vereist vanwege het grote volume reststromen dat bij het bedrijf vrijkomt. Daarnaast kan het zo zijn dat het bedrijf reststromen levert aan meerdere inzamelaars, waardoor de kans bestaat dat het als verschillende keren per jaar onderdeel is van de steekproefsgewijze controle van de 'points of origin' van deze inzamelaars. Door zelf gecertificeerd te zijn voorkomt het bedrijf de controles door certificerende instellingen van inzamelaars aan wie het levert.

Biodiesel producenten

Tot slot zijn er een klein tiental biodiesel producenten in het overzicht te vinden. Deels zijn dit producenten van FAME en deels van HVO. Er zijn geen bedrijven die op commerciële schaal uitsluitend maritieme biobrandstoffen of geraffineerde oliën ten behoeve van de scheepvaart produceren. Wel zijn er een drietal biobrandstoffabrieken die naast FAME of HVO ook brandstoffen voor de scheepvaart produceren.

Inboeken van biodiesel

In 2021 en in de jaren daarvoor waren er een tiental partijen die biodiesel inboekten. Welke partijen dit zijn, en welke hoeveelheden van welke producten zijn inboekten is eenduidig te herleiden uit het NEA register. Ook in de 'Rapportages energie voor vervoer' staan deze partijen genoemd [16, 17, 18].

4.4.3 Schaalvergroting en professionalisering

Bij Nederlandse marktpartijen in biodiesel ketens is sprake van een grote variëteit aan schaalgrootte. Deze manifesteert zich vooral aan de inzakant, waar éénpitters actief zijn maar ook internationaal opererende bedrijven.

Bij de biodieselproductie neemt de gemiddelde schaalgrootte toe, door de toetreding van grote spelers en de schaalvergroting van bestaande spelers.

Uit de interviews ontstaat een beeld van een markt die zich meer dan een aantal jaren geleden bewust is van het grote belang van 'compliance'. Daarbij wordt specifiek het hebben en behouden van het ISCC certificaat genoemd als 'license to operate'. Partijen in de handel, biodieselproductie en leveranciers van brandstof geven aan eigen 'due diligence' van grondstoffeveranciers uit te voeren, onder meer met betrekking tot risico's op non-compliance met ISCC. Deze activiteiten kunnen ook bedrijfsbezoeken omvatten.

In de interviews werd gewezen op de harde concurrentie en soms onoirbare (commerciële) praktijken tussen een deel van de partijen die in Nederland gebruikt frituurvet inzamelen. Dit kán een signaal zijn dat ook voor wat betreft het voldoen aan duurzaamheidseisen 'op het randje' wordt gelopen.

Geïnterviewde partijen geven blijk zich zeer bewust te zijn van het in het verleden ontstane negatieve imago van de sector, en van de impact die een nieuw fraude incident op hun bedrijfsvoering kan hebben. Zij geven aan om die reden (vermeende) misstanden regelmatig te melden bij ISCC of bij de NEa. Ook zijn zij voorstander van het nog beter organiseren van het overleg tussen de sector (marktpartijen) en de overheid als beleidsmaker en toezichthouder (zie ook hoofdstuk 5).

5. Mogelijke risico's en risicobeheersing

5.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 4 uiteengezet lijken Nederlandse partijen in biodiesel ketens zich meer dan een aantal jaren geleden bewust te zijn van het grote belang van 'legal compliance' en van de status van een ISCC certificaat als 'licence to operate'. Tevens is aannemelijk dat de vele aanscherpingen van het ISCC systeem in de voorbije jaren al hebben geleid tot verbeterd privaat toezicht op marktpartijen. Voorbeelden daarvan zijn de ISCC procedures voor 'risk management' en de vereiste auditor trainingen en examens (zie hoofdstuk 3).

De verwachting is dat de aanvullende eisen die RED2 en het Uitvoeringsbesluit stellen aan marktpartijen, certificatieschema's en certificerende instellingen in de praktijk zullen leiden tot een verdere verbetering van het private toezicht op biobrandstofketens. Op dit moment weten we dat nog niet zeker, omdat certificatieschema's nog bezig zijn het Uitvoeringsbesluit te implementeren en de ervaring hiermee dus beperkt is.

Bovengenoemde ontwikkelingen verminderen in algemene zin de risico's op fouten of fraude met duurzaamheidsinformatie ten opzichte van de situatie van enkele jaren geleden. Desalniettemin blijven een aantal risico's bestaan. Dit hoofdstuk beschrijft wat deze risico's zijn, en analyseert welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om deze risico's te beheersen. Hoofdstuk 6 vertaalt dit in concrete aanbevelingen voor risicogebaseerd toezicht door de NEa.

5.2 Risicobeheersing door implementatie van de Unie databank

Bij marktpartijen en andere partijen is alom de verwachting dat wanneer de Unie databank operationeel is en functioneert zoals beoogt, de risico's op fouten en fraude afnemen bij (transacties tussen) gecertificeerde ketenpartijen. Immers, wanneer een partij biomassa eenmaal in de databank is ingevoerd kunnen karakteristieken zoals grondstof en herkomst niet meer worden gewijzigd.

De verplichting om data in te voeren in de Unie databank geldt vanaf de eerste gecertificeerde partij in de biomassaketens. Dit is meestal de producent van primaire biomassa of de inzamelaar van afval & reststromen. In het geval van afval & reststromen geldt de verplichting dus niet voor partijen die zich in de keten bevinden vóór de eerste gecertificeerde inzamelaar, namelijk de plaatsen waar afval & reststromen vrijkomen ('points of origin')². Risico's die samenhangen met het al dan niet bewust fout labelen van (de duurzaamheidskenmerken van) een grondstof worden in het eerste deel van de keten dus niet ondervangen door de Unie databank systematiek, dat wil zeggen bij de 'points of origin' en bij de inzamelaars die het materiaal als eerste inboeken in de Unie databank. Het kan dan gaan om het labelen van een 'virgin' plantaardige olie als afval- of reststroom, of het labelen van een afval- of reststroom als een andere afval- of reststroom (zie paragrafen 5.3 en 5.4).

² 'Dependent collectors' hoeven net als 'points of origin' niet gecertificeerd te zijn. Echter, wanneer een inzamelaar gebruikt maakt van 'dependent collectors' is de (gecertificeerde) inzamelaar de partij die het contract heeft met de 'points of origin'. Ook in dat geval zitten de risico's op het al dan niet bewust fout labelen van grondstoffen bij de 'points of origin', en bij de inzamelaars.

Discussie en conclusies

Gezien bovenstaande zou toezicht van de NEa vooral moeten plaatsvinden op het eerste, niet-gecertificeerde, deel van biodieselketens met afval & reststromen als grondstof.

Het toezicht zou zich in eerste instantie moeten richten op het vergaren van informatie op de werkwijze en de rapportages van certificerende instellingen die ISCC audits verrichten bij de eerste inzamelaar. Deze informatie geeft vervolgens aanknopingspunten voor:

1. het gericht toezicht houden en/of diepgaander onderzoek doen bij Nederlandse marktpartijen waarbij structureel hoge risico's of onregelmatigheden door certificerende instellingen zijn vastgesteld;
2. het vergelijken van de werkwijzen van certificerende instellingen met betrekking tot de deugdelijkheid van de uitgevoerde audits (zie ook paragraaf 5.5).

Het opvragen van volledige auditrapporten bij certificerende instellingen lijkt een logische eerste stap om bovenstaande informatie te verzamelen.

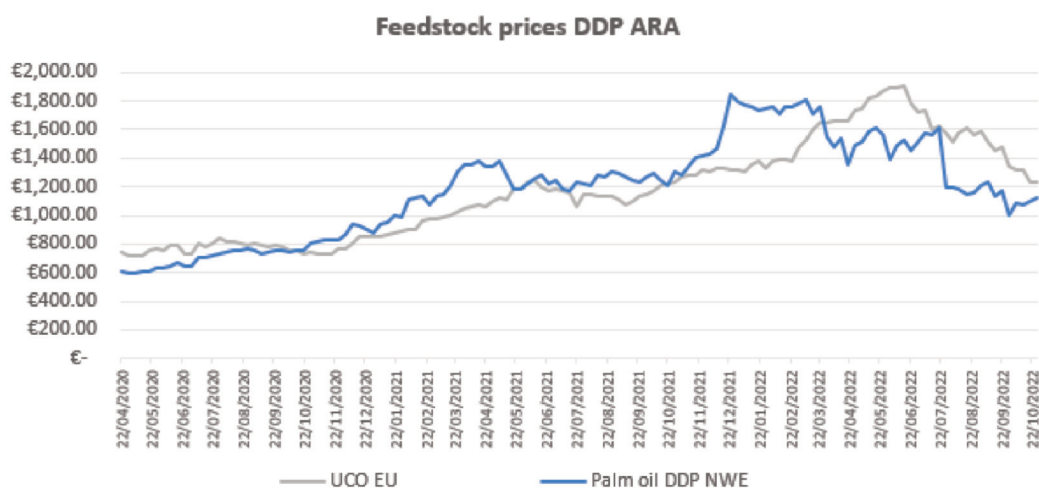
Een belangrijk deel van de afval & reststromen komen uit Zuid-Oost Azië. De NEa heeft niet de bevoegdheid om toezicht te houden op de certificerende instellingen die daar ISCC audits uitvoeren. De NEa kan toezicht houden op de certificerende instellingen die dubbeltelling verificaties uitvoeren in deze landen voor zover ze in Nederland zijn gevestigd. Dit biedt de mogelijkheid om informatie te verzamelen over de werkwijze van certificerende instellingen en mogelijke risico's op fouten en fraude met het labelen van grondstoffen. Toezicht kan plaatsvinden door onder meer documentenonderzoek (op afstand) of door het bijwonen van audits (ter plekke). Dat laatste heeft naar verwachting de grootste meerwaarde, maar is wellicht niet altijd goed praktisch vorm te geven.

Verder zou de NEa betrokkenheid moeten zoeken bij de ontwikkeling van de Unie databank, om daarmee tijdig expertise op te bouwen binnen de eigen organisatie en waar mogelijk bij te dragen aan een systeem dat ook voor toezichthouders werkbaar is.

5.3 Risico's op modificeren van primaire grondstoffen naar reststromen

RED2 stimuleert het gebruik van afval & reststoffen als grondstof voor biodiesel en beperkt het gebruik van primaire ('virgin') grondstoffen. Het gevolg hiervan is dat voor biodiesel productie bruikbare afval & reststoffen meer waard zijn geworden. Wanneer de prijs van een afvalstof hoger is dan de prijs van een primaire grondstof kan een commerciële prikkel bestaan om de primaire grondstof onterecht te labelen als afvalstof.

Geïnterviewde marktpartijen geven aan dat een voldoende prijsprikkel bestaat uit een prijsverschil van ten minste enkele tientallen Euro's per ton grondstof, gedurende een langere periode van tenminste een aantal weken. Uit onderstaande grafiek blijkt dat hiervan in de afgelopen jaren beperkt sprake was (prijzen voor gebruikt frituurvet respectievelijk palm olie bij levering in Noord-West Europa).



Figuur 5.1 Ontwikkeling van prijzen voor gebruikt frituurvet respectievelijk palm olie bij levering in Noord-West Europa (grafiek opgesteld door B. van Santen, Connex BV).

In reactie op signalen over het vermeend frauduleus her-labelen van palmolie naar gebruikt frituurvet heeft ISCC vanaf 2019 de eisen aangescherpt voor controles bij de plaatsen waar afvalstromen vrijkomen, de 'points of origin', en voor audits van inzamelaars van deze stromen (bijvoorbeeld de risico analyse voorafgaand aan de audit en de steekproefomvang, zie hoofdstuk 3). Specifiek voor POME stelt ISCC als eis dat alle palmoliemolens waar POME van wordt ingezameld worden gecontroleerd (met andere woorden een 100% steekproef van de 'points of origin'). Al deze aanscherpingen maken het weinig aannemelijk dat op grote schaal palmolie wordt geher-labelled naar gebruikt frituurvet of een andere reststroom.

Wanneer dit incidenteel gebeurt -op kleinere schaal- zou dit wellicht buiten de steekproefsgewijze controle van een ISCC audit kunnen blijven. Het is echter zeer de vraag of het plegen van deze fraude op kleine schaal lonend is. Zo is het niet aannemelijk dat restaurants of kleine inzamelaars in Zuid-Oost Azië palmolie inkopen om dit als (duurder) gebruikt frituurvet door te verkopen aan een inzamelaar. Bovendien is überhaupt de vraag of die partijen toegang hebben tot (de bulkhandel in) CPO (Crude Palm Oil), of in de praktijk alleen geraffineerde palmolie inkopen. Geraffineerde palmolie is duurder dan CPO, waardoor minder snel sprake zal zijn van een prijsprikkel.

Discussie en conclusies

Door de aanscherping van ISCC eisen voor de controle van 'points of origin' en inzamelaars van afval & residuen is het risico op het grootschalig her-labelen van primaire grondstoffen naar afvalstoffen bij de bron sterk afgenomen. Op kleinere schaal zou her-labelen kunnen voorkomen wanneer de prijsprikkel daarvoor voldoende groot is. Wanneer de Unie databank operationeel is en functioneert zoals beoogd dan is het risico op herlabelen verderop in de keten beperkt.

Ontwikkelingen van prijzen en handelsvolumes van primaire grondstoffen en van afval & reststromen vormen een belangrijke indicator voor risico's op her-labelen. Het zou daarom goed zijn als NEa ontwikkelingen in prijs en handelsvolumes van grondstoffen zelf gaat volgen, en expertise ontwikkelt om deze ontwikkelingen te duiden. Hiervoor zou NEa samenwerking kunnen zoeken met andere toezichthoudende organisaties in de lidstaten. Data en data-analyses kunnen worden ingekocht bij een

gespecialiseerd bedrijf als ArgusMedia (www.argusmedia.com).

Daarnaast zou de NEa het initiatief kunnen nemen om onderzoek te laten doen naar fysisch-chemische analyses waarmee een onderscheid is vast te stellen tussen virgin olie en reststromen. Dit in lijn met de al langer bestaande oproep daartoe van EWABA (zie onderstaand kader) en de in 2021 daartoe door Ketenorganisatie MVO en de Wageningen Universiteit uitgevoerde pilot met fluorescentie spectroscopie [1]. Net als met chemische analyses naar specifieke componenten is het met deze methode niet mogelijk om met honderd procent zekerheid te zeggen dat een partij zuiver is. Wel kan de uitslag een indicatie geven of er sprake is van een mengsel. Op basis daarvan kan door de toezichhoudende instantie besloten worden tot aanvullende controle werkzaamheden.

Het verdient aanbeveling onderzoek naar deze methoden te doen in samenspraak met andere bevoegde instanties in Nederland (bijvoorbeeld ILT en NWWA) en in andere Europese landen.

Uitreksel uit EWABA Standard of Transparency (version of September 2019)

EWABA calls certification schemes to prepare for the adoption of downstream physical tests on the composition of UCO and potentially other waste feedstock streams. The adoption of reliable physical tests depends on the evolution of technical progress. In absence of reliable physical tests, comparisons against sets of characteristic profiles of oils are to be favoured. EWABA consulted its members on the reliability of physical characterization to distinguish between consignments of used cooking oil and other non-waste vegetable fats or oils. It was agreed that there is currently no reliable indicator to differentiate oil that has been used to cook compared to non-waste oil that has been adulterated to look like used cooking oil. There are very characteristic profiles of unadulterated non-waste vegetable oils and fats. Certification schemes need to ensure that auditors are trained in identifying these non-waste products so that they can identify co-mingling of waste with non-waste or false declarations.

5.4 Risico's rond labelling van afval & reststromen

Geïnterviewde partijen wijzen op het risico dat een afval- of reststroom bij de inzamelaar bewust of onbewust fout wordt gelabelled als een andere reststroom. Dat kan financieel aantrekkelijk zijn wanneer de eerste reststroom niet dubbel telt en de tweede wel, of wanneer de eerste reststroom valt onder bijlage IX B van RED2 (waarvoor een maximum geldt voor de hoeveelheid die mag meetellen) en de tweede valt onder bijlage IX A van RED2.

Het anders labelen van reststromen is volgens de geïnterviewden mogelijk omdat stromen als gebruikt frituurvet, dierlijk vet en putvet niet voldoende goed zijn gedefinieerd of afgebakend. Hierdoor bestaat bij marktpartijen en bij auditors ruimte voor 'eigen interpretatie' wat wel of niet een bepaalde reststroom is. Blijkbaar zijn dus de definities die ISCC geeft in haar 'ISCC list of eligible materials' [6] en die de NEa hanteert voor inboekingen (zie onderstaand kader) nog onvoldoende toereikend voor marktpartijen en auditors.

Definities van afval & reststromen – definities zoals door NEa gehanteerd voor inboekingen [14] en in haar jaarrapportages [16]

Brown grease/grease trap vet: Putvet is het materiaal dat in afscheiders voor oliën en vetten uit afvalwater van restaurants en andere grootkeukens wordt verzameld. In NEa jaarrapportages wordt dit materiaal aangeduid als 'putvetten en flotatieslib'.

Food waste: Dit betreft voedselafval dat bijvoorbeeld ontstaat bij de voedingsmiddelenindustrie, detailhandel of consumenten. Hiertoe behoren ook: over datum producten of producten die uit gezondheids- of veiligheidsoverwegingen uit de markt worden gehaald. Het materiaal is ongeschikt voor menselijke of dierlijke consumptie. In bijlage IX deel A van RED2 is dit materiaal omschreven als 'de biomassafractie van industrieel afval'. In NEa jaarrapportages wordt dit materiaal aangeduid als 'voedselafval'.

Palm Oil Mill Effluent (POME): Het afvalwater uit een palmoliemolen wordt meestal opgeslagen in open bassins. De daaruit onttrokken olie wordt meestal aangeduid als 'Palm Sludge Oil' of 'Sludge Palm Oil'. In NEa jaarrapportages wordt dit materiaal aangeduid als 'afvalwater van palmoliemolen'.

Sewage sludge: Slib uit een afvalwaterbehandelingsproces, zoals afvalwaterzuiveringsinstallaties (AWZI's) en rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's). In NEa jaarrapportages wordt dit materiaal aangeduid als 'zuiveringsslib'

Used cooking oil (UCO) (partly) of animal origin: Gebruikte frituurolie die ontstaat bij het frituren van producten in dierlijke vetten of van dierlijke producten in plantaardige olie. Gebruikte frituurolie is ongeschikt voor toepassing als diervoeder of als grondstof voor de oleochemische industrie en heeft daarmee geen toepassing anders dan voor energie. In NEa jaarrapportages wordt dit materiaal aangeduid als 'gebruikt frituurvet'

Used cooking oil (UCO) entirely of vegetable origin: Gebruikte frituurolie die ontstaat bij het frituren van plantaardige producten in plantaardige olie. Gebruikte frituurolie is ongeschikt voor toepassing als diervoeder of als grondstof voor de oleochemische industrie en heeft daarmee geen toepassing anders dan voor energie. In NEa jaarrapportages wordt dit materiaal aangeduid als 'gebruikt frituurvet'

Animal fat/ tallow (category 1): categorie van dierlijke bijproducten conform EU- verordening 1069/2009 en EC- verordening 142/2011. In NEa jaarrapportages wordt dit materiaal aangeduid als 'dierlijk vet cat. 1'

Animal fat/ tallow (category 2): Categorie van dierlijke bijproducten conform EU- verordening 1069/2009 en EC- verordening 142/2011. In NEa jaarrapportages wordt dit materiaal aangeduid als 'dierlijk vet cat. 2'

Animal fat/ tallow (category 3): Categorie van dierlijke bijproducten conform EU- verordening 1069/2009 en EC- verordening 142/2011. Categorie 3 vet kent andere toepassing dan voor energie, bijvoorbeeld als diervoeder of in de oleochemische industrie.

Een voorbeeld dat in de interviews werd genoemd is druipvet van het bakken van vlees in bijvoorbeeld restaurants. Een ander voorbeeld is dierlijk vet waarin wordt gebakken. Uit de definities is niet zonder meer af te leiden of deze reststromen moeten worden geclassificeerd als gebruikt frituurvet of als categorie 3 dierlijk vet.

Een ander voorbeeld is waswater van slooptransport. De stroom is vooralsnog slecht gedefinieerd en telt (nog) niet dubbel. In de interviews werd gesuggereerd dat er partijen zijn die deze stroom daarom op dit moment als putvet labelen.

Doordat definities van reststromen niet helemaal helder zijn is ook niet altijd vast te stellen of echt sprake is van foutieve labelling van reststromen. In de praktijk kunnen verschillende interpretaties van definities echter wel leiden tot een ongelijk speelveld: wanneer de ene marktpartij een reststroom classificeert als 'geavanceerd' of dubbeltellende grondstof en de andere partij doet dat niet dan zal de eerste partij een concurrentievoordeel hebben. Ook certificerende instellingen kunnen door het hanteren van verschillende interpretaties ongewild hieraan bijdragen.

Hierbij is het belangrijk op te merken dat ISCC het foutief labelen van afval & reststromen zwaar sanctioneert: een auditor die deze fouten vaststelt moet deze aanmerken als 'kritische non-conformiteit' (onmiddellijke opschorting van certificaat).

De vraag is overigens wat het echte duurzaamheidsrisico is wanneer een afval- of reststroom foutief wordt gelabelled. Het materiaal is hoe dan ook een reststroom, wat betekent dat eventuele duurzaamheidsrisico's die te maken hebben met de teelt of winning van primaire grondstoffen niet van toepassing zijn. Dit is anders dan wanneer primaire grondstoffen worden ge-herlabelled als afval- of reststroom (zie paragraaf 5.3).

Mogelijkheden voor betere definities?

Tijdens de interviews is verkend of en op welke wijze het mogelijk zou zijn de meest gebruikte reststromen beter te definiëren. Daaruit kwam naar voren dat het in ieder geval mogelijk zou moeten zijn om voor bovengenoemde reststromen een betere kwalitatieve omschrijving te formuleren waaruit duidelijker dan nu is wat zeker wel en zeker niet als die reststroom mag worden gelabelled.

Een andere suggestie was om de categorieën afval & reststromen beter te laten aansluiten bij de Eural-afvalstoffencodelijst. Dit leidt naar verwachting niet tot een betere afbakening, omdat de omschrijvingen in de Eural-afvalstoffencodelijst niet specifiek maar algemener zijn dan de definities in RED2.

Daarnaast is door enkele partijen de suggestie gedaan om te onderzoeken of reststromen ook te karakteriseren zouden zijn aan de hand van fysisch-chemische parameters. Het idee daarbij is dat iedere soort reststroom een bepaalde bandbreedte kent van fysisch-chemische parameters, bijvoorbeeld typen en hoeveelheid vetzuren ('fatty acid profile'), percentage water en aandeel verontreiniging. Wanneer de samenstelling van een reststroom zich buiten deze bandbreedte bevindt wil dat niet per se zeggen dat het materiaal een fout label heeft, maar is onderbouwing gewenst van de afwijkende samenstelling. De vraag daarbij is overigens wel of de ranges in samenstelling van verschillende reststromen voldoende verschillend zijn of dat sprake is van grote overlap, waardoor onderscheid maken tussen reststromen alsnog lastig of onmogelijk is. Daar komt bij dat deze methode alleen toe te passen is op reststromen die in Nederland vrijkomen of als reststroom worden geïmporteerd, met andere woorden niet als (half) product worden geïmporteerd.

Discussie en conclusies

Onduidelijke definities voor veelgebruikte afval & reststromen maken verschillende interpretaties door marktpartijen en certificerende instellingen mogelijk. Dit leidt tot risico's op oneerlijke concurrentie in de markt en mogelijk overstimulering van (foutief gelabelde) reststromen.

Gezien de leidende positie bij certificering van afval & reststromen onder RED2 lijkt ISCC het aangewezen gremium om betere kwalitatieve definities vast te stellen, en te onderzoeken in hoeverre fysisch-chemische karakteristieken gebruikt kunnen worden bij verdere verbetering van definities. Dit is analoog aan de opzet van het ISCC POME guidance document (zie hoofdstuk 3).

Als alternatief kan de NEa samen met de Nederlandse industrie en certificerende instellingen het voortouw nemen om tot betere definities te komen, waarbij zij het resultaat als een leidraad aan marktpartijen en auditors beschikbaar stelt. Ketenorganisatie MVO heeft aangegeven hierin graag een rol te willen spelen. Een dergelijk initiatief zou verder kunnen bouwen op de ervaringen in de eerdere pilot voor het karakteriseren van plantaardige olie en gebruikt frituurvet (zie paragraaf 5.3).

Hierbij is aan te bevelen om naast de reststromen die nu al veel worden gebruikt ook nog minder gangbare reststromen of reststromen waarvan een groot potentieel wordt verwacht, beter te definiëren (bijvoorbeeld waswater van scheepstransport, zie ook hoofdstuk 4).

Zoals in paragraaf 5.3 aangegeven is het wenselijk dat NEa en andere toezichthouders ontwikkelingen in prijzen en handelsvolumes van stromen volgen, omdat deze ontwikkelingen een signaal kunnen zijn voor mogelijk optredende risico's op her-labelen van afval & reststromen.

5.5 Risico's door verschillende werkwijzen tijdens audits

Verschillende geïnterviewde partijen wijzen op de verschillen in werkwijze tussen certificerende instellingen die ISCC audits uitvoeren en de mogelijke risico's die dit meebrengt voor de kwaliteit van audits. Verschillen in werkwijzen zijn volgens geïnterviewde partijen het gevolg van concurrentie tussen certificerende instellingen en/of tijdgebrek.

Risico's door verschillen in werkwijze zouden met name kunnen ontstaan omdat auditors verschillend omgaan met de steekproefsgewijze controle van bijvoorbeeld transactiedocumenten of 'points of origin', een tijdsintensief onderdeel van de audit. Hoewel ISCC voorschrijft op welke wijze steekproeven gedaan moeten worden wordt dit in de praktijk verschillend geïnterpreteerd.

Een concreet voorbeeld is de audit van een bedrijf dat in Nederland zelf gebruikt frituurvet inzamelt, en in Duitsland via een aantal 'dependent collectors'. Deze 'dependent collectors' leveren hun ingezamelde frituurvet aan het Nederlandse bedrijf, en hoeven zelf niet ISCC gecertificeerd te zijn. Wel vereist ISCC dat bij de audit van het Nederlandse bedrijf een steekproefsgewijze controle plaatsvindt van de Duitse 'dependent collectors'. Het bedrijf kreeg van twee certificerende instellingen een offerte voor de audit: één certificerende instelling ging uit van een fysiek controlebezoek aan enkele van de 'dependent collectors' in Duitsland, de andere certificerende instelling ging uit van een administratieve controle van de 'dependent collectors' op het kantoor van het Nederlandse bedrijf (dat aangaf alle documentatie daar beschikbaar te hebben). De verschillen in de voorgestelde aanpak leidden uiteraard ook tot een aanzienlijk prijsverschil

voor de aangeboden audit.

Een voorgeschreven minimum tijdsbesteding voor audits zou wellicht een deel van de verschillen tussen audits kunnen wegnemen. ISCC ziet op dit moment echter niets in het voorschrijven van een minimum tijdsbesteding voor audits, vooral vanwege de grote variatie in omvang en complexiteit van de te auditen bedrijven.

Het is onduidelijk hoe groot het risico op minder deugdelijke audits is dat voortkomt uit verschillende interpretatie van audit regels en/of concurrentie tussen certificerende instellingen. NEa zou hier meer inzicht in kunnen krijgen door het bij certificerende instellingen opvragen en vervolgens vergelijken van volledige auditrapporten van relevante ketenpartijen. In de auditrapporten staat de gevolgde risicobenadering en werkwijze inclusief steekproefomvang gedetailleerd, alsmede de tijdsbesteding aan de audit. Door het 'benchmarken' van auditrapporten per type bedrijven en tussen certificerende instellingen ontstaat meer inzicht in eventuele verschillen in werkwijze en tijdsbesteding. De focus zou daarbij moeten zijn op auditrapporten van inzamelende bedrijven aan het begin van biodieselketens, omdat daar de grootste risico's op fouten en fraude lijken te bestaan (zie paragraaf 5.2).

Aanvullend aan bovenstaande analyse kunnen auditrapporten worden gebruikt om meer inzicht te krijgen in de typen non-conformiteiten die bij bedrijven worden geconstateerd, specifiek per type bedrijf en per type grondstof.

Tenslotte kan door de analyse van auditrapporten de soms ogenschijnlijk niet kloppende informatie in samenvatting van auditrapporten worden verklaard. In onderstaand kader staan twee (geanonimiseerde) voorbeelden waarbij de inputstromen van een inzamelaar/handelaar verschillen van de outputstromen, zonder dat hiervoor een verklaring wordt gegeven of is af te leiden.

Uittreksel uit twee samenvattingen van auditrapporten – overzicht van inputstromen en outputstromen

Amount of sustainable input material (in mt)*	(This information can be provided on a voluntary basis as this may be commercially sensitive information)
Raw materials with country of origin*	UCO (FR, NL, DE, BE, AR, ID, CL, US, EG, ZA, TH, KR, IR, CA, BH, PE, RU, TR, MA, QA, OM, LT, HN, GR, AE, CO, CN) Waste /residues from processing of vegetable or animal oil (IT, DE, BE, NL, LU, FR, CZ, TU, AR, HG, IR, UA, PL, BU, EG, ZA) Glycerine (DE)
Sustainable output material*	UCO entirely of vegetable origin Food waste, Glycerine POME Waste/residues from processing of vegetable or animal oil

Bron: Audit summary report company X, January 2022 (scope of certification: collection point & trader with storage)

Raw materials with country of origin*	Food waste: NL, BE, DE; Spent Bleaching Earth Oil: AR; Used Cooking Oil (UCO) entirely of vegetable origin: NL, BE, DE, UA; Waste/residues from processing of vegetable and/or animal oil (palm/sunflower/rape seed/soybean/linseed/coconut/corn): NL, BE, DE, AR
Sustainable output material*	01: Used cooking oil (UCO) entirely of veg. origin; 02: Food waste; 03: Waste / residues from processing of vegetable or animal oils; 04: Spent Bleaching Earth Oil; 05: Animal fats from rendering (category 3) ; 06: Brown grease / grease trap fat; 07: Crude glycerine ; 08: Used cooking oil (UCO)

Bron: Audit summary report Company B, January 2022 (scope of certification: collection point & trader with storage)

Discussie en conclusies

Ondanks de richtlijnen van ISCC voor het uitvoeren van audits doen zich in de praktijk verschillen voor tussen certificerende instellingen. Deze manifesteren zich vooral in de wijze waarop steekproeven worden gedaan. Wanneer steekproeven niet deugdelijk plaatsvinden gaat dit ten koste van de kwaliteit van audits en kunnen mogelijke verkeerde conclusies uit een audit worden getrokken.

De NEa moet beter zicht krijgen op (verschillen in) werkwijzen van certificerende instellingen, waaronder steekproeven, en daar waar nodig via ISCC sturing geven aan het harmoniseren van werkwijzen. Een goede start daarvoor is een analyse van volledige auditrapporten van met name inzamelaars van afval & reststromen, eventueel gevolgd door bezoeken aan certificerende instellingen en het bijwonen van audits. NEa heeft deze bevoegdheid vanuit RED2 voor zover het in Nederland gevestigde certificerende instellingen betreft. Hierbij zij aangemerkt dat audits, hoe gedegen ook, nooit alle vormen van fraude zullen kunnen constateren. Een voorbeeld daarvan is het voeren van een dubbele boekhouding.

Het toezicht op certificerende instellingen door NEa is ook van belang omdat het toezicht vanuit de accrediterende instelling op ISCC audits mogelijk niet aanwezig is. Zoals in hoofdstuk 3 uiteengezet komt dit omdat ISCC op dit moment niet als eis stelt dat een certificerende instelling ISO 17065 geaccrediteerd moet zijn in combinatie voor het specifieke ISCC schema. Dat betekent dat een certificerende instelling die bijvoorbeeld ISO 17065 is geaccrediteerd voor Better Biomass (een EC erkend schema) maar niet voor ISCC, toch voldoet aan de ISCC accreditatie eis. Een Raad van Accreditatie auditor zal bij deze certificerende instelling controleren op de Better Biomass processen en een Better Biomass audit bijwonen, maar dit niet voor ISCC doen.

Hierbij is belangrijk op te merken dat niet alle audits van Nederlandse bedrijven worden uitgevoerd door Nederlandse certificerende instellingen. Dit geldt voor ISCC maar ook voor andere schema's als REDcert (zie paragraaf 5.6). Voor een deel worden audits in Nederland uitgevoerd door buitenlandse certificerende instellingen of de buitenlandse vestiging van een internationale certificerende instellingen. Een voorbeeld hiervan is Control Union Deutschland. Omgekeerd is het ook aannemelijk dat in Nederland gevestigde certificerende instellingen audits uitvoeren in andere lidstaten.

Het is wenselijk dat NEa en toezichhoudende instanties in andere lidstaten afspraken maken over het toezicht op certificerende instellingen die in één lidstaat gevestigd zijn en in meerdere EU lidstaten of in landen buiten de EU werkzaamheden verrichten voor RED2 goedgekeurde certificatieschema's.

5.6 Risico's bij dubbele certificering

Een twintigtal Nederlandse partijen in biodiesel ketens zijn gecertificeerd tegen REDcert. Dit betreft voornamelijk inzamelaars van gebruikt frituurvet en andere reststromen, en handelaren. Details zijn te vinden in het certificatenregister op de website van REDcert. De certificerende instellingen van deze partijen zijn allemaal Duits.

REDcert is net als ISCC een door de Europese Commissie erkend schema voor het aantonen van duurzaamheid van biomassa conform RED2. Het schema voldoet dus aan alle RED2 eisen voor ketenpartijen, certificerende instellingen en schemabeheerders. Desalniettemin wordt ISCC over het algemeen als een 'robuuster' schema gezien, vanwege de extra eisen en handreikingen die het schema hanteert en het verplichte trainingsprogramma voor auditors (zie hoofdstuk 3).

Deze studie en de gehouden interviews hebben zich geconcentreerd op ISCC. Er is echter geen reden om aan te nemen dat de in de paragrafen 5.1 – 5.5 geïdentificeerde risico's niet ook van toepassing zijn op biodieselsketens waarbij REDcert als certificeringsschema voor het eerste deel van de keten wordt gebruikt.

Een ISCC gecertificeerde partij mag biodiesel grondstoffen die zijn gecertificeerd tegen een ander door de Europese Commissie erkend schema, zoals REDcert, accepteren en inboeken met de bijbehorende duurzaamheidskenmerken. Bij verkoop van de grondstoffen, al dan niet na bewerking, krijgen deze een ISCC label.

Inzamelaars of handelaren die REDcert gecertificeerd zijn kunnen hun grondstoffen dus zonder meer aan ISCC gecertificeerde partijen verkopen. De vraag is echter waarom een partij REDcert gecertificeerd zou willen zijn wanneer het overgrote deel van de markt ISCC gecertificeerd is. Nader onderzoek hiernaar is wenselijk om te kunnen vaststellen of bij REDcert gecertificeerde partijen sprake is van meer of van vergelijkbare risico's dan bij ISCC gecertificeerde partijen.

Het kan ook zo zijn dat een partij is gecertificeerd tegen zowel ISCC als REDcert. Uit de certificatenregisters valt op te maken dat er op dit moment meerdere partijen zijn die beide certificaten voeren. In de interviews werd gesuggereerd dat er daarnaast partijen zijn die beide certificaten voeren op één locatie maar daarvoor verschillende handelsnamen gebruiken. Binnen deze studie is dat niet vastgesteld.

Het voeren van twee certificaten maakt het toezicht per definitie ingewikkelder. Er zal in dat geval sprake zijn van twee audits, al dan niet door verschillende certificerende instellingen, waarbij steeds een deel van de

(massabalans) administratie wordt gecontroleerd. Hoewel RED2 voorschrijft dat een auditor ook moet kijken naar de massabalans van andere certificatieschema's dan waarvoor hijzelf de audit verricht, zal dit in de praktijk een beperkte controle zijn.

Discussie en conclusies

De in dit hoofdstuk geïdentificeerde mogelijke risico's kunnen niet alleen bij ISCC gecertificeerde partijen aan de orde zijn, maar ook bij REDcert gecertificeerde partijen. Een situatie waarbij een inzamelaar of een handelaar twee verschillende certificaten voert binnen één bedrijf of aan elkaar gelieerde bedrijven leidt tot extra risico's op fouten en fraude, omdat de massabalans complexer is en toezicht zich steeds beperkt tot één van beide schema's. Een concreet risico is bijvoorbeeld dat één ontvangen gecertificeerde levering op de massabalans van beide schema's wordt ingeboekt als gecertificeerd, vervolgens niet gecertificeerd materiaal wordt bijgekocht, en twee fysieke leveringen met elk dezelfde PoS worden verkocht.

NEa zou verder moeten onderzoeken in hoeverre bij meerdere inzamelaars en handelaren sprake is van dubbele certificering en wat hier de achtergrond van is.

Voor wat betreft het toezicht op in het buitenland gevestigde certificerende instellingen die in Nederland REDcert audits uitvoeren is het wenselijk dat NEa afspraken maakt met de toezichthoudende instanties in die landen (zie ook de aanbeveling in paragraaf 5.5).

5.7 Risico's binnen massabalans berekeningen

In voorgaande paragrafen zijn een aantal mogelijke risico's besproken zoals die uit de (soms grote) meerderheid van de interviews naar voren komen en deels ook in literatuur zijn benoemd.

Deze paragraaf gaat in op enkele risico's binnen massabalans berekeningen. Dit zijn 'technische risico's' die te maken hebben met fouten of fraude in de manier waarop massabalansen worden gemaakt. Dit zijn voorbeelden zoals die door één of enkele geïnterviewde partijen zijn genoemd. De genoemde risico's zijn steeds getoetst bij andere partijen, die ze soms wel en soms niet herkenden. *Omdat de beleving van de risico's door partijen nogal verschilt is niet zonder meer vast te stellen hoe relevant en omvangrijk de risico's in de praktijk daadwerkelijk zijn.*

Aftrek van onzuiverheden op prijs in plaats van op gewicht

Het volgende voorbeeld werd genoemd: een partij koopt gebruikt frituurvet met daarin onzuiverheden en water. De ingekochte partij is volledig ISCC compliant. Na zuivering van het gebruikte frituurvet mag alleen het overgebleven materiaal als ISCC compliant worden verkocht.

Wat echter gebeurt, is dat het gezuiverde ISCC compliant materiaal weer tot bijna het oorspronkelijke gewicht wordt aangevuld met niet ISCC compliant materiaal of met andere materiaal als bijvoorbeeld dierlijk vet. Vervolgens wordt het geheel als 100% ISCC compliant verkocht.

In de boekhouding wordt dit verwerkt door de verkoper van het gebruikte frituurvet niet (zoals gebruikelijk) te betalen op basis van het volume gezuiverde materiaal, maar op basis van het volume aangeleverde (niet gezuiverde) materiaal. Op het volume aangeleverd (niet gezuiverd) materiaal wordt vervolgens een prijskorting toegepast, waardoor de totaalprijs die aan de verkoper wordt betaald hetzelfde is als wanneer

hij betaald zou krijgen op basis van volume gezuiverd materiaal. Het volumeverlies door zuivering is hierdoor niet direct zichtbaar.

Ter illustratie een rekenvoorbeeld: een partij koopt 10 ton gebruikt frituurvet met daarin 10% water en verontreinigingen. Dit materiaal is volledig ISCC compliant en wordt als zodanig ingeboekt op de massabalans. Na zuivering resteert 9 ton gezuiverd materiaal. Het gezuiverde materiaal mag als ISCC compliant worden verkocht (9 ton) en 1 ton moet als gewichtsverlies tijdens de bewerking worden geadmistreerd.

Wat gebeurt is dat de partij 1 ton niet gecertificeerde andere grondstof inkoop, en vervolgens 10 ton materiaal als ISCC compliant verkoopt en geen gewichtsverlies t.g.v. het zuiveringsproces inboekt. De leverancier van het gebruikte frituurvet krijgt niet voor 9 ton (gezuiverd) materiaal betaald maar voor 10 ton ongezuiverd materiaal. Door over de 10 ton een prijskorting toe te passen is de prijs vergelijkbaar met de prijs van 9 ton (gezuiverd) materiaal. Uit de administratie is daarom niet zonder meer te herleiden dat feitelijk voor 9 ton (gezuiverd) materiaal is betaald.

Op deze manier worden extra ISCC compliant tonnen op de massabalans gecreëerd. Bovendien kan de frauderende inzamelaar van gebruikt frituurvet hogere prijzen bieden aan zijn klanten dan concurrenten die wel de massabalans op de juiste wijze hanteren. In vergelijking met zijn concurrenten verkoopt hij immers meer dubbeltellend gezuiverd frituurvet door.

Geïnterviewde partijen geven aan dat het mengen van categorie 3 dierlijk vet tot op zekere hoogte mogelijk is zonder dat de grondstof buiten de acceptatiecriteria van biodieselabrieken valt. Onderstaand kader vat de onderbouwing samen die partijen hier voor gaven.

Technische consequenties van het bijmengen van dierlijk vet

Voor grondstoffen die worden toegepast in de biodiesel productie gelden een aantal acceptatiecriteria. Categorie 3 dierlijk vet voldoet normaal gesproken altijd aan de acceptatiecriteria van 5% ffa, van 2% mui ('moisture, impurities and unsaponifiable') en van zwavel < 40 ppm.

Het joodgetal van dierlijk vet kan lager liggen dan het acceptatiecriterium > 75, bijvoorbeeld rond de 50. Dit wil zeggen dat dat dit product moet worden bijgemengd met producten die een hoger joodgetal hebben. Grondstoffen zoals zonnebloemolie, koolzaadolie en soja olie hebben een joodgetal van 110 - 130, en gebruikt frituurvet heeft in Noord-West Europa een joodgetal van circa 95.

Voor de productie van HVO zijn ffa, mui, zwavel en minder kritisch, en voldoet dierlijk vet categorie 3 eigenlijk altijd. Het relatief lage joodgetal van dierlijk vet is gunstig omdat hierdoor minder waterstof nodig is bij de productie van HVO.

Daarnaast zijn voor HVO productie de gehalten metalen, fosfor en polyethyleen in de grondstoffen belangrijk. Metalen en fosfor zitten normaal gesproken vrijwel niet in dierlijk vet. Wanneer er stukjes polyethyleen plastic in het dierlijk vet zouden zitten smelten deze bij hogere temperatuur en kunnen ze de werking van de katalysator van de HVO omzetting negatief beïnvloeden.

Rendement van zuivering van gebruikt frituurvet

Gerelateerd aan bovenstaand punt is de vraag welk percentage onzuiverheden en water in gebruikt frituurvet reëel is. Dit is immers bepalend voor de massabalans van de zuivering van frituurvet.

Geïnterviewde partijen geven aan dat het percentage onzuiverheden en water sterk afhangt van de ontdoener, en de contractafspraken die de inzamelaar maakt met de ontdoeners. Wanneer in het contract bijvoorbeeld sprake is van een 'bonus malus regeling' voor het percentage onzuiverheden en water, zal de ontdoener sneller genegen zijn een zuiverder grondstof aan te leveren. In dat geval is het aannemelijk dat de inzamelaar bij de zuivering van het gebruikt frituurvet een hoger rendement haalt, m.a.w. meer gezuiverd materiaal over houdt.

Vetgehalte van putvet

Een vergelijkbaar mechanisme als bovenstaand beschreven voor de bijmenging bij gebruikt frituurvet zou kunnen voorkomen bij putvet. Hierbij wordt het vetgehalte van het ontvangen ISCC compliant putvet 'administratief' hoger gemaakt dan daadwerkelijk het geval is, en wordt de massabalans kloppend gemaakt door het bijmengen van ander (enkelvoudig) materiaal zoals categorie 3 dierlijk vet.

Het verschil met het gebruikt frituurvet is dat geen aangepaste verrekening met de ontdoener plaatsvindt; in tegenstelling tot bij gebruikt frituurvet betaalt de ontdoener voor het inzamelen van het putvet.

Discussie en conclusies

Gebruikt frituurvet en putvet kennen variatie in samenstelling, afhankelijk van onder meer de herkomst en de inzamelmethode. Door de samenstelling anders te administreren dan daadwerkelijk het geval is en het materiaal aan te vullen met andere goedkopere (enkelvoudige) grondstoffen wordt meer ISCC compliant materiaal geclaimd dan daadwerkelijk het geval is.

ISCC zou voor stromen als gebruikt frituurvet en putvet handreikingen kunnen opstellen vergelijkbaar met de bestaande handreiking voor POME [9]. Deze handreikingen zouden handvatten moeten bieden met betrekking tot de te verwachten samenstelling van stromen, zuiveringsrendementen en waar auditors op moeten letten bij administratieve controles.

5.8 Risicobeheersing door meer gestructureerd overleg tussen NEa, marktpartijen en anderen

Geïnterviewde marktpartijen geven aan de NEa goed benaderbaar te vinden voor vragen en voor het melden van (vermeende) misstanden in de markt. De NEa heeft al het nodige overleg met marktpartijen en branche organisaties, veelal ad hoc en bilateraal.

Meer structureel overleg tussen vertegenwoordigers van de sector en NEa zou deze informatie uitwisseling verder kunnen verbeteren. Het geeft de mogelijkheid ontwikkelingen in markt en beleid in de breedte te bespreken, en beleidsvoornemens in een vroegtijdig stadium bij de markt te toetsen. Hierbij zouden ook vertegenwoordigers van het Ministerie en andere organisaties zoals NVWA en ILT kunnen worden betrokken.

Een voorbeeld van een enigszins vergelijkbare overlegstructuur is de al vele jaren succesvol functionerende Begeleidingscommissie Afvalbeheersplan. Hierin hebben zitting vertegenwoordigers van het Ministerie,

relevante uitvoeringsorganisaties, en vertegenwoordigers van afval-brancheorganisaties. Het Ministerie presenteert in dit overleg beleidsontwikkelingen en -voornemens en vraagt de branche organisaties daarop te reageren. Branche organisaties agenderen relevante ontwikkelingen in de markt waarvan zij vinden dat die met de betrokken overheidsorganisaties besproken moeten worden.

ISCC geeft aan het overleg met NEa waardevol te vinden. ISCC zou graag zien dat er een breed overleg komt tussen ISCC en de toezichthoudende organisaties van verschillende lidstaten, in plaats van bilateraal overleg van ISCC met al deze organisaties. Dit vergemakkelijkt naar haar mening internationale afstemming en legt een minder groot capaciteitsbeslag op de ISCC medewerkers.

NEa zou het initiatief kunnen nemen om te onderzoeken hoe meer structurele overlegvormen vorm zouden krijgen, met marktpartijen en andere overheidsorganisaties in Nederland, en met ISCC en andere toezichthouders internationaal (bijvoorbeeld voortbouwend op Refurec).

5.9 Toekomstig risico onder RED3: afrekenen op broeikasgasintensiteit

In het voorstel voor de herziening van RED2 (RED3) wordt gesproken over het stimuleren van biobrandstoffen al naar gelang de broeikasgasemissiereductie die ze realiseren. Dit zal naar verwachting leiden tot een hogere (financiële) waardering van biobrandstoffen (en daarvoor gebruikte grondstoffen) met een lage broeikasgasintensiteit

De broeikasgasemissiereductie moet worden vastgesteld conform de RED2 berekeningsmethodiek. Broeikasgasberekeningen zijn complex en vragen specifieke kennis van diegenen die de berekeningen uitvoeren en van de auditoren die de berekeningen controleren. Wanneer de financiële waarde van een biobrandstof mede bepaald wordt door de berekende broeikasgasemissiereductie, neemt het belang van een correcte berekening toe.

Geïnterviewde partijen wijzen op het risico van bewust foutieve broeikasgasberekeningen, en op het risico dat controle van berekeningen door auditoren beperkt is door gebrek aan technische expertise of aan beschikbare audit-tijd. Daarnaast zouden risico's of foutieve berekeningen kunnen ontstaan wanneer de broeikasgaseisen onvoldoende duidelijk of multi-interpretabel zijn.

NEa moet tijdig starten met het binnen de organisatie opbouwen van expertise rond actuele broeikasgasberekeningen. Met deze expertise zou NEa in staat moeten zijn te beoordelen of certificerende instellingen over de juiste deskundigheid beschikken voor het controleren van actuele broeikasgasberekeningen, en of ze die controles op de juiste wijze (risicogebaseerd) uitvoeren.

6. Aanbevelingen voor risicogebaseerd toezicht

Een aantal jaar geleden hebben zich in Nederland en daarbuiten verschillende fraudezaken voorgedaan met het aantonen van de duurzaamheid van biomassa die wordt gebruikt voor de productie van vloeibare biobrandstoffen. Hierdoor zijn biobrandstoffen als hernieuwbaar ingeboekt terwijl niet aan alle duurzaamheidseisen werd voldaan.

De risico's op fraude zijn voor de Europese Commissie aanleiding geweest om regelgeving en toezicht uit te breiden. De herziene Richtlijn hernieuwbare energie en het Uitvoeringsbesluit stellen aanvullende eisen aan marktpartijen, aan certificatieschema's die mogen worden gebruikt om duurzaamheid aan te tonen, en aan certificerende instellingen.

De verwachting is dat wanneer deze aanvullende eisen in de praktijk worden toegepast, dit zal leiden tot verbetering van het private toezicht op biobrandstofketens. Op dit moment is dat nog niet zeker, omdat certificatieschema's nog bezig zijn om RED2 eisen en met name het Uitvoeringsbesluit te implementeren en de ervaring hiermee dus beperkt is.

Tevens is aannemelijk dat de vele aanscherpingen van het ISCC systeem in de voorbije jaren al hebben geleid tot verbeterd privaat toezicht op marktpartijen. ISCC stelt (extra) eisen aan bijvoorbeeld de wijze waarop audits moeten worden uitgevoerd, training van auditors en de controle van certificerende instellingen.

Tot slot is het belangrijk te constateren dat Nederlandse partijen in biobrandstof ketens zich sinds meer dan een aantal jaren geleden bewust zijn van het grote belang van 'legal compliance' en van de status van een ISCC certificaat als 'licence to operate'.

Al de bovengenoemde ontwikkelingen tezamen verminderen in algemene zin de risico's op fouten of fraude met duurzaamheidsinformatie ten opzichte van de situatie van enkele jaren geleden. Desalniettemin blijven een aantal risico's bestaan, die door aanvullend publiek toezicht verminderd of beheerst kunnen worden.

De NEa kan dit publieke toezicht invullen voor zover het gaat over in Nederland ingeboekte biobrandstof, Nederlandse partijen in biobrandstofketens en Nederlandse certificerende instellingen. Oftewel, het deel van de biobrandstofketens buiten Nederland en niet-Nederlandse certificerende instellingen vallen buiten het toezicht door de NEa. Dat betekent dat het toezicht van de NEa zich slechts op een beperkt deel van de biodiesel ketens kan richten.

Dit hoofdstuk doet tien aanbevelingen voor risicogebaseerd toezicht door NEa. De eerste vijf aanbevelingen richten zich op de invulling van het risicogebaseerde toezicht zelf. De laatste vijf aanbevelingen richten zich op de facilitering van de uitvoering van het risicogebaseerde toezicht.

Aanbeveling 1: Richt toezicht op het eerste deel van de keten

Van de nieuwe eisen in RED2 lijkt in het bijzonder de Unie databank een krachtig instrument om fouten en fraude in biomassaketens te voorkomen. Gecertificeerde partijen zijn verplicht om informatie over partijen biomassa en brandstof in te voeren in de databank. Wanneer een partij biomassa eenmaal in de databank is ingevoerd kunnen karakteristieken als grondstof en herkomst niet meer worden gewijzigd. Eventuele risico's blijven dan vooral bestaan bij het eerste deel van de keten, namelijk de 'points of origin' van afval en

reststromen, en de partijen die deze stromen inzamelen en als eerste inboeken in de Unie databank. Wij bevelen aan dat toezicht van de NEa zich vooral richt op het eerste deel van biobrandstofketens met afval & reststromen als grondstof, met andere woorden inzamelaars en 'points of origin'.

Een belangrijk deel van de afval & reststromen komen uit Zuid-Oost Azië. De NEa heeft niet de bevoegdheid om toezicht te houden op de certificerende instellingen die daar certificeringsaudits uitvoeren. De NEa kan wel toezicht houden op de Nederlandse verificateurs die dubbeltelling verificaties uitvoeren in deze landen. Wij bevelen aan de praktische invulling hiervan nader uit te werken, en daarin tevens afstemming te zoeken met collega toezichthouders in andere lidstaten.

Aanbeveling 2: Richt toezicht eerst op certificerende instellingen, dan op ketenpartijen

Ondanks de richtlijnen van ISCC voor het uitvoeren van audits kunnen zich in de praktijk verschillen voordoen tussen de werkwijzen van certificerende instellingen. Deze manifesteren zich bijvoorbeeld in de wijze waarop steekproeven worden gedaan bij 'points of origin'. Wanneer steekproeven niet deugdelijk plaatsvinden gaat dit ten koste van de kwaliteit van audits en kunnen mogelijke verkeerde conclusies uit een audit worden getrokken.

Wij bevelen aan dat de NEa inzicht verwerft in (verschillen in) werkwijzen van certificerende instellingen, en daar waar gewenst via ISCC sturing te geven aan het harmoniseren van werkwijzen.

Gecertificeerde partijen in biobrandstofketens vallen onder het private toezicht door certificerende instellingen. Aanvullend publiek toezicht door NEa moet in ieder geval plaatsvinden wanneer vermoedens bestaan dat privaat toezicht niet volstaat, bijvoorbeeld door informatie over non-conformiteiten in auditrapporten van deze partijen of anderszins signalen uit de markt.

Aanbeveling 3: Zorg voor goede afstemming en taakverdeling met andere lidstaten

Biomassaketens zijn voor een belangrijk deel internationaal. Ook certificerende instellingen werken internationaal. NEa mag conform RED2 toezicht houden op in Nederland gevestigde certificerende instellingen, wanneer die certificatie audits of dubbeltellingsverificaties uitvoeren in Nederland of in het buitenland. Wanneer deze audits worden uitgevoerd door in een andere lidstaat geaccrediteerde instellingen mag de NEa daar geen toezicht op houden, maar heeft de bevoegde instantie in die lidstaat de toezichtrol. Deze verdeling van verantwoordelijkheden leidt mogelijk tot ondoelmatige publiek toezicht en een ongelijk speelveld voor certificerende instellingen.

Wij bevelen de NEa aan om afspraken te maken met andere lidstaten over het toezicht op certificerende instellingen, in het bijzonder certificerende instellingen die in één lidstaat gevestigd zijn en in meerdere lidstaten werkzaamheden verrichten voor RED2 goedgekeurde certificatieschema's.

Aanbeveling 4: Volg en duid ontwikkelingen in prijzen en handelsvolumes van grondstoffen voor biobrandstof

Risico's op herlabellen bestaan wanneer hiervoor over langere termijn een voldoende grote prijsprikkel bestaat, en wanneer toezicht onvoldoende is. Het kan daarbij gaan om het herlabellen van een primaire grondstof als palmolie naar een afvalstof als gebruikt frituurvet, of van een niet dubbeltellende afval- of

reststof in een wel dubbeltellende afval- of reststof (bijvoorbeeld dierlijk vet cat.3 in gebruikt frituurvet). Het private toezicht op het eerste deel van biomassaketens is de laatste jaren verbeterd door de verplichte steekproefsgewijze controles bij 'points of origin'. Deze steekproefsgewijze controles maken herlabellen niet onmogelijk, maar verkleinen de kans aanzienlijk dat dit op grote schaal gebeurt. Door de Unie databank zal herlabellen verderop in de keten normaal gesproken niet meer mogelijk zijn. Toezicht van de NEa moet zich daarom vooral richten op het eerste deel van de keten (zie Aanbeveling 1).

Ontwikkelingen van prijzen en handelsvolumes van primaire grondstoffen en van afval & reststromen vormen een belangrijke indicator voor risico's op herlabellen. Het gaat dan om grondstoffen die in significante hoeveelheden worden gebruikt voor biodieselproductie, en om relatief grote veranderingen in prijzen en handelsvolumes in periodes van weken tot enkele maanden. Wij bevelen aan dat NEa ontwikkelingen in prijs en handelsvolumes van relevante grondstoffen zelf gaat volgen, en expertise ontwikkelt om deze ontwikkelingen te duiden.

Hiervoor zou de NEa samenwerking kunnen zoeken met andere Europese toezichthoudende organisaties, en gebruik kunnen maken van data van een organisatie zoals Argus.

Daarnaast bevelen we aan om bij dubbeltellingsverificateurs jaarlijks een overzicht van dubbeltellingsverklaringen op te vragen per productielocatie en inclusief volumes. Hierdoor krijgt NEa meer inzicht in de plaatsen in Nederland en daarbuiten waar productie van biobrandstoffen plaats vindt.

Aanbeveling 5: Wees alert op ketenpartijen met meerdere certificaten binnen een bedrijf

Wanneer een inzamelaar of handelaar twee verschillende certificaten voert binnen één bedrijf of aan elkaar gelieerde bedrijven op één locatie leidt dit tot extra risico's op fouten en fraude, omdat de massabalans complexer is en privaat toezicht zich steeds beperkt tot één van beide schema's (bijvoorbeeld ISCC en REDCert).

Wij bevelen aan dat NEa in kaart brengt om welke bedrijven het gaat, en meer in detail analyseert waar risico's op fouten en fraude bestaan.

Aanbeveling 6: Werk aan verduidelijking van definities van afval & reststromen

Onduidelijke definities en/of afbakening van afval & reststromen maken verschillende interpretaties door marktpartijen en certificerende instellingen mogelijk. Dit leidt tot risico's op oneerlijke concurrentie in de markt en mogelijk overstimulering van (foutief gelabelde) reststromen.

Wij bevelen NEa aan om bij ISCC aan te dringen op nadere duiding en afbakening van de definities in de al bestaande lijst met 'ISCC eligible materials'. Wanneer ISCC dit niet doet bevelen wij aan dat de NEa samen met Ketenorganisatie MVO en certificerende instellingen het initiatief neemt om tot nog eenduidiger definities te komen

Wij bevelen daarnaast aan dat NEa in samenwerking met de Nederlandse industrie en andere bevoegde instanties als ILT en NVWA verder onderzoek laat doen naar fysisch-chemische analyses waarmee een onderscheid is vast te stellen tussen virgin olie en reststromen. In het verlengde bevelen wij aan te onderzoeken in hoeverre fysisch-chemische karakteristieken van afval- en reststoffen gebruikt kunnen worden bij de verbetering van definities.

Aanbeveling 7: Verbeter inzicht in cijfers van biobrandstofproducenten

Binnen dit onderzoek is het niet mogelijk gebleken om kwantitatief in kaart te brengen welk deel van de in Nederland geproduceerde biobrandstof op de Nederlandse markt terecht komt, en welk deel wordt geëxporteerd. Deze data zijn belangrijk voor het vormgeven van het toezicht bij biobrandstofproducenten.

Wij bevelen aan dat NEa inzicht in deze cijfers van biobrandstofproducenten gaat ontwikkelen. Een eerste stap daarin is het bij verificateurs opvragen van de dubbeltellingsverklaringen die zijn afgegeven aan biobrandstofproducenten in Nederland.

Aanbeveling 8: Professionaliseer overleg met marktpartijen en met ISCC

Overleg tussen de NEa en marktpartijen en branche organisaties vindt op dit moment veelal ad hoc en bilateraal plaats. Meer structureel overleg tussen vertegenwoordigers van de sector en NEa zou deze informatie uitwisseling verder kunnen verbeteren. Hierbij zouden ook vertegenwoordigers van het Ministerie en andere organisaties zoals NVWA en ILT kunnen worden betrokken.

Wij bevelen NEa aan het initiatief te nemen om te onderzoeken hoe meer structureel overleg vorm gegeven zou kunnen worden. Bewaak daarnaast de door marktpartijen en anderen zeer gewaardeerde toegankelijkheid van NEa voor vragen en bilateraal overleg.

Daarnaast bevelen we aan dat NEa onderzoekt hoe het bilaterale overleg met ISCC zou kunnen worden omgevormd tot een breed overleg tussen ISCC en de toezichthoudende organisaties van verschillende lidstaten (bijvoorbeeld via Refurec). Dit vergemakkelijkt internationale afstemming en legt een minder groot capaciteitsbeslag op het ISCC secretariaat.

Aanbeveling 9: Zorg voor betrokkenheid bij ontwikkelingen in de Europese regelgeving

Op het moment van schrijven van dit rapport wordt de Unie databank ontwikkeld. Wij bevelen aan dat NEa betrokkenheid zoekt bij de ontwikkeling van de Unie databank, om daarmee tijdig expertise op te bouwen binnen de organisatie en waar mogelijk bij te dragen aan een systeem dat ook voor toezichthouders werkbaar is.

Daarnaast bevelen wij NEa aan om zich voor te bereiden op de consequenties van (het voorstel voor) de herziening van RED2 (RED3), waarin wordt gesproken over het stimuleren van biobrandstoffen al naar gelang de broeikasgasemissiereductie die ze realiseren. NEa moet tijdig starten met het binnen de organisatie opbouwen van expertise rond actuele broeikasgasberekeningen.

Aanbeveling 10: Wees ervan bewust en communiceer dat publiek toezicht door NEa beperkingen heeft

Het publieke toezicht van NEa beperkt zich tot Nederlandse marktpartijen, en Nederlandse certificerende instellingen die certificatie audits en dubbeltellingsverificaties uitvoeren. Alleen wanneer sprake is van een volledig Nederlandse biobrandstofketen zal de NEa hier volledig toezicht op kunnen houden. In de meeste gevallen is echter sprake van internationale biobrandstofketens, en zal het toezicht van de NEa zich dus alleen kunnen richten op een (klein) deel van de keten, waar vermoedelijk ook niet de grootste risico's liggen. Dat beperkt de mogelijkheden om door dit toezicht effectief risico's op fraude te verminderen.

Wij bevelen NEa aan om in haar communicatie naar stakeholders helder te zijn over haar mogelijkheden en beperkingen bij het toezicht op (internationale) biobrandstofketens, om daarmee reële verwachtingen te scheppen.

Bijlage 1: Referenties

Literatuur

[1] Frank Bergmans (MVO) & Yannick Weesepeel (WFSR). Detection of vegetable oils in used cooking oils with fluorescence spectroscopy. Powerpoint presentative, 1 juli 2021.

[2] CE Delft (2020). Used Cooking Oil (UCO) as biofuel feedstock in the EU.

[3] Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2020). Reactie op Ketenanalyse duurzame biobrandstof.

[4] European Court of Auditors (2016). The EU system for the certification of sustainable biofuels.

[5] International Council on Clean Transportation (2022). An estimate of current collection and potential collection of used cooking oil from major Asian exporting countries.

[6] ISCC (2022). List of materials eligible for ISCC EU certification. Version of 6 September 2022.

[7] ISCC (2022). ISCC Impact Report 2022.

[8] ISCC (2022) Report to the European Commission for the Calendar Year 2021 – Report according to Article 30 No.5 of Directive 2018/2001/EC.

[9] ISCC (2021). Guidance document for the audit of wastes and residues from palm oil mills. Version 2, September 2021.

[10] ISCC (2021) ISCC EU 202-5 Waste and residues. Version 4.0.

[11] ISCC (2021) ISCC EU 204 Risk Management. Version 4.0.

[12] ISCC (2021) ISCC EU 201 System Basics. Version 4.0.

[13] ISCC (2021) ISCC EU 103 Requirements for Certification Bodies and Auditors. Version 4.0.

[14] NEa (2022). Grondstoffen in het REV.

[15] NEa (2016). Quick scan regelgeving dubbeltelling biobrandstoffen. Kwetsbaarheden in het systeem?

[16] NEa (2022). Rapportage Energie voor vervoer in Nederland 2021. Naleving verplichtingen wet- en regelgeving Energie voor Vervoer.

[17] NEa (2021). Rapportage Energie voor vervoer in Nederland 2020. Naleving verplichtingen wet- en regelgeving Energie voor Vervoer.

[18] NEa (2020). Rapportage Energie voor vervoer in Nederland 2019. Nalevering verplichtingen wet- en regelgeving Energie voor Vervoer.

[19] (2020) Integrale ketenanalyse duurzame biobrandstoffen.

[20] Studio Gear UP (2021). Inzet van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen.

[21] SQ Consult (2020). Accessibility and traceability in sustainable biofuel supply chains.

[22] Imperial College London Consultants (2021). Sustainable biomass availability in the EU, to 2050.

Websites

[23] ISCC: www.iscc-system.org

[24] NEa: www.emissieautoriteit.nl

[25] REDcert: www.redcert.org

Bijlage 2: Overzicht van geïnterviewde partijen

ACT Commodities – de heer Jaron Ifrah

Argent Energy – mevrouw Mariël Rouschop

BP – de heren Ruben Borkes, James Seymour en Jesus Lopez

Connex BV – de heer Bram van Santen

ControlUnion – de heer Tom Twilhaar

Dekra – de heer Albert Diederling

Den Hartog BV – de heer Barend van Kooten

ISCC – mevrouw Juliane Pohl en mevrouw Marlene Deitersen

Ketenorganisatie MVO – de heer Frank Bergmans

Neste Demeter – de heer Arjan Ebeli

Platform hernieuwbare biobrandstoffen – de heer Eric van den Heuvel en mevrouw Loes Knotter

Quatra – de heren Pol van Pollaert en Peter VanBrabant

REGI – de heer Michael Fiedler-Panajotopoulos

Sunoil BV – de heer Michiel van Eijk

Bijlage 3: Bijlage IX van de Richtlijn Hernieuwbare energie EC 2018/2001

Deel A

Grondstoffen voor de productie van biogas voor vervoer en geavanceerde biobrandstoffen, waarvoor ervan mag worden uitgegaan dat hun bijdrage tot het behalen van de in artikel 25, lid 1, eerste en vierde alinea, bedoelde minimumaandelen, het dubbele van hun energie-inhoud is:

- a. Algen wanneer zij worden gekweekt op het land in vijvers of fotobioreactoren;
- b. De biomassafractie van gemengd stedelijk afval, maar niet gescheiden ingezameld huishoudelijk afval waarvoor de recyclingstreefcijfers gelden overeenkomstig artikel 11, lid 2, onder a), van Richtlijn 2008/98/EG;
- c. Bioafval als gedefinieerd in artikel 3, punt 4, van Richtlijn 2008/98/EG van particuliere huishoudens, waarop gescheiden inzameling van toepassing is als gedefinieerd in artikel 3, punt 11, van die richtlijn;
- d. De biomassafractie van industrieel afval ongeschikt voor gebruik in de voeder- of voedselketen, met inbegrip van materiaal van de groot- en detailhandel, de agrovoedingsmiddelenindustrie en de visserij en aquacultuursector, met uitzondering van de in deel B van deze bijlage vermelde grondstoffen;
- e. Stro;
- f. Dierlijke mest en zuiveringsslib;
- g. Effluënten van palmoliefabrieken en palmtrossen;
- h. Talloliepek;
- i. Ruwe glycerine;
- j. Bagasse;
- k. Draf van druiven en droesem;
- l. Notendoppen;
- m. Vliezen;
- n. Kolfspillen waaruit de maïskiemen zijn verwijderd;
- o. Biomassafractie van afvalstoffen en residuen uit de bosbouw en de houtsector, zoals schors, takken, precommercieel dunningshout, bladeren, naalden, boomkruinen, zaagsel, houtkrullen/spaanders, zwart residuloog, bruin residuloog, vezelslib, lignine en tallolie;
- p. Ander non-food cellulosemateriaal;
- q. Ander lignocellulosisch materiaal met uitzondering van voor verzaging geschikte stammen of blokken en fineer.

Deel B

Grondstoffen voor de productie van biobrandstoffen en biogas voor vervoer waarvan de bijdrage tot het behalen van het in artikel 25, lid 1, eerste alinea, vastgestelde minimumaandeel wordt beperkt en waarvoor ervan mag worden uitgegaan dat deze het dubbele van hun energie-inhoud is:

- a. Gebruikte bak- en braadolie;
- b. Dierlijke vetten, ingedeeld als categorieën 1 en 2 overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1069/2009.

