



Rapportage van de praktijktesten met het concept  
verificatieprotocol vaste biomassa

Datum      maart 2017  
Status     concept

Contact person

consultatieVP@rvo.nl  
Croeselaan 15 | Utrecht



## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Introductie—4</b>
1.1	Procedure praktijktesten—4
1.2	Verdere opbouw van dit document—4
<b>2</b>	<b>Globale resultaten—5</b>
2.1	Gebruiksgemak verbeteren maar ook de eisen aan verificateur verhogen—5
2.2	Duurzaamheid bepalen achteraf en vooraf—5
2.3	Meer ruimte voor maatwerk bij de toepassing van indicatoren—5
2.4	Verificatie bij kleinere bosbeheereenheden—6
2.5	Aanpassing van de indicatoren—6
<b>3</b>	<b>Bevindingen en aanpassingen protocol per onderwerp—7</b>
3.1	Voorschriften auditoren van de conformiteitbeoordelingsinstanties—7
3.2	Maatwerk voor verschillen in schaal, intensiteit en risico (SIR) in beheereenheden—7
3.3	Verklaringen—8
3.4	Positie en gebruik certificaten—9
3.5	Introductie gecontroleerde biomassa—9
3.6	Reststromen landschapsbeheer—9
3.7	Indicatoren ILUC en koolstofcriteria—10
3.8	Indicatoren duurzaam bosbeheer—10
3.9	Chain of custody/massabalans—11
3.10	Risico gebaseerde werkwijze—11

# 1      **Introductie**

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) heeft 29 maart 2016 een concept Verificatieprotocol vaste biomassa gepubliceerd. Dit protocol is een onderdeel van een nieuw wettelijk systeem dat wordt opgezet om de duurzaamheid van biomassa te borgen die wordt ingezet voor grootschalige energieproductie in het kader van de SDE subsidie. Na een internetconsultatie in het voorjaar van 2016 is het protocol aangepast. In de zomer van 2016 is deze aangepaste versie in de praktijk getoetst met verschillende categorieën biomassa uit vijf verschillende landen. Deze rapportage beschrijft de resultaten van deze praktijktesten.

## 1.1      **Procedure praktijktesten**

Het belangrijkste doel voor de praktijktesten was het beoordelen van de praktische werkbaarheid van het protocol. Te denken valt dan aan:

- Objectiviteit, reproduceerbaarheid van resultaten
- Begrijpelijkheid en eenduidigheid, is er voldoende toelichting
- Scope en toepasbaarheid:
  - Indicatoren die ontbreken of overbodig zijn
  - Worden alle criteria gedekt door de indicatoren
- Gebruiksgemak voor verificateur en biomassaproductent
- Toepasbaarheid in verschillende contexten (schaal/regio/intensiteit van beheer)

De praktijktesten zijn uitgevoerd door vier verschillende conformiteitsbeoordelingsinstanties en hebben plaatsgevonden in de Verenigde Staten, Canada, de Baltische Staten, Portugal en Nederland. Het protocol is gebruikt door de hele keten van de biomassa-oorsprong tot en met drie verschillende Nederlandse energieproducenten. De praktijktesten omvatten biomassastromen afkomstig uit zeer uiteenlopende soorten aanvoergebieden: grote beheereenheden op verschillende continenten; bossen met en zonder bestaand boscertificaat; bossen met gebieden met hoge beschermingswaarden; regio's met veel kleine beheereenheden. Eveneens is de keten van reststromen uit de industrie bekeken.

## 1.2      **Verdere opbouw van dit document**

In hoofdstuk 2 worden de resultaten van de praktijktesten op hoofdlijnen beschreven. Hoofdstuk 3 gaat per onderwerp meer in detail in op de aanpassingen die gemaakt zijn in het protocol.

## 2 Globale resultaten

### 2.1 **Gebruiksgemak verbeteren maar ook de eisen aan verificateur verhogen**

Het concept-protocol bleek voor de meeste verificateurs tijdens de praktijktesten lastig om mee te werken. Het protocol leidde tot verschillende interpretaties vooral voor het werk dat gedaan moest worden in fase 1 van het verificatieproces. Dit werd veroorzaakt enerzijds door de complexiteit van de procesbeschrijving en het gebruik van de verschillende onderdelen in het document en anderzijds door grote verschillen in expertise en achtergrondkennis bij de verificateurs. Zowel kennis van duurzaam bosbeheer als algemene verificatiekennis is noodzakelijk voor de uitvoering van dit werk. Het document gaf te weinig richtlijnen om in de praktijk een afdoende constant niveau van verificatie te borgen.

Verder bleek het toepassen van een uniforme aanpak in de verificatie voor de zeer uiteenlopende typen regio's niet goed te werken. Door de totaal verschillende risico's in de regio's die zijn bezocht, is lang niet overal dezelfde diepgang van verificatie nodig. Voldoende kennis van de regio en van bosbeheer is nodig maar ook kennis van de methodiek van risico-analyses is in het verificatieproces essentieel om een goede inschatting van de aanwezige risico's te kunnen maken en daarmee dus te bepalen waar de verificatie zich op moet richten.

Verder heeft de verificatie bij de energieproducent voor het afgeven van een conformiteitsjaarverklaring een dusdanig karakter dat hier ook expertise nodig is op het gebied van boekhoudkundige controle.

### 2.2 **Duurzaamheid bepalen achteraf en vooraf**

Verificatie kan alleen maar plaatsvinden bij biomassa die al geproduceerd is omdat de verificatie gaat over specifieke leveringen. Een verificatieverklaring kan dus pas afgegeven worden voor biomassa die al geproduceerd is. De inkoopcontracten van de biomassa tussen energiebedrijven en biomassa producenten worden echter meestal afgesloten nog voordat de biomassa geproduceerd is. Verificatie zal in de praktijk vaak zelfs pas plaats kunnen vinden als de biomassa al ingezet is voor energieproductie. Om het risico te beperken dat ingezette biomassa bij verificatie achteraf niet duurzaam blijkt te zijn, en dus niet voor subsidie in aanmerking komt, willen energieproducenten voor de aankoop een garantie in de vorm van een verklaring over de duurzaamheid van de in te kopen biomassa die nog geproduceerd moet worden op een bepaalde locatie.

### 2.3 **Meer ruimte voor maatwerk bij de toepassing van indicatoren**

De verificateurs geven aan dat het niet alleen voor hout uit ongecertificeerde bossen maar ook voor hout uit FSC en PEFC gecertificeerde bossen vrijwel onmogelijk is voor partijen om voor alle indicatoren de gevraagde bewijsvoering te leveren. Een reden is dat de indicatoren heel specifiek zijn geformuleerd met weinig ruimte voor een verificateur om beter aan te sluiten bij de situatie ter plekke. Het kan zijn dat indicatoren niet relevant zijn in een bepaalde regio waardoor er geen gegevens beschikbaar zijn. Ook de schaal en intensiteit van het bosbeheer bepalen mede het risico op niet-naleving van de criteria. De systematiek van certificeren staat toe dat er op beperkte schaal op enig moment sprake kan zijn van niet-naleving (minor

non-conformities) en biedt ruimte om deze binnen een gestelde termijn op te lossen. Aangezien verificatie achteraf plaatsvindt, is reparatie niet meer mogelijk. Dat kan verificatie met het geteste verificatieprotocol strenger en minder flexibel maken dan certificatie, terwijl de intentie is om met verificatie een gelijkwaardig alternatief te bieden.

#### 2.4 **Verificatie bij kleinere bosbeheereenheden**

De verificateurs gaven allemaal aan dat volledige verificatie volgens het protocol onevenredig veel werk is in relatie tot het risico op niet-naleving, met name voor de kleinere bosbeheereenheden. De drempel voor verificatie ligt daarmee zo hoog dat het geen reëel alternatief is voor niet-gecertificeerde kleine bosbeheereenheden.

#### 2.5 **Aanpassing van de indicatoren**

Zowel in de praktijktesten als bij de internetconsultatie zijn veel suggesties gedaan voor verbetering van de indicatoren. In zijn algemeenheid is er bij aanpassing van de indicatoren (daar waar de criteria dat toelieten) de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van bewijs minder expliciet bij de bosbeheerder neergelegd. Met name de indicatoren behorende bij koolstofcriteria en in de chain of custody bleken in de praktijk lastig toepasbaar.

## 3 Bevindingen en aanpassingen protocol per onderwerp

### 3.1 **Voorschriften auditoren van de conformiteitbeoordelingsinstanties**

#### **Bevindingen**

In de praktijk is er sprake van grote diversiteit aan contexten waaruit biomassa gewonnen wordt en ook is er een groot verschil in zwaarte van eisen voor de productie, handel en inzet van de biomassa. Dit maakt het noodzakelijk om bij de verificatie maatwerk te leveren in verschillende situaties. Tegelijkertijd is het nodig om de Nederlandse eisen zo concreet mogelijk uit te werken zodat verificateurs een goed houvast hebben bij de beoordelingen, en deze beoordelingen zo uniform mogelijk worden uitgevoerd. Dit alles vergt een grote expertise van de verificateur en in veel gevallen expertise van meerdere personen. Ook is er meer aandacht nodig in het protocol voor het maken van een risicobeoordeling bij aanvang van de verificatie en hoe om te gaan met verzamelde informatie. De reikwijdte van het protocol is, in sommige situaties, dermate groot dat een groot beroep gedaan moet worden op de expertise van het auditteam. Het is bovendien niet altijd mogelijk de eisen in algemeen toepasbare en toch specifieke indicatoren te vertalen. Verificateurs die audits uitvoeren bij energiebedrijven ten behoeve van een conformiteitsjaarverklaring hebben ook assurance expertise nodig.

#### **Aanpassingen**

De methode om te komen tot een risicoanalyse is in het protocol verder uitgewerkt. Een processchema is toegevoegd samen met een uitwerking van de verschillende stappen in het proces. Ook is hier een risicobeoordeling verder uitgewerkt (zie ook 2.3).

Verder is opgenomen dat een verklaring met redelijke mate van zekerheid moet worden gegeven (positieve claim) met daarbij een materialiteitsdrempel van 5%. Er is in het protocol meer aandacht voor de noodzakelijke vakkennis van de verificateur en/of het auditteam. Omdat niet voor alle verificaties het volledige protocol door conformiteitbeoordelingsinstanties hoeft te worden toegepast en niet alle verificateurs zich op de hele scope zullen richten, is gekozen om een aantal scopes op te nemen in het protocol, waarbij alleen in de eerste scope de volledige duurzaam bosbeheer eisen zijn opgenomen. Daarnaast is er een scope voor enkel ketenbeheer gerelateerde audits, een scope voor reststromen en een scope voor de audits bij de energiebedrijven. Deze laatste richt zich op de specifieke eisen die aan een conformiteitsjaarverklaring worden gesteld.

Belangrijkste toevoeging is hier dat verificateurs die audits uitvoeren bij energiebedrijven ten behoeve van een conformiteitsjaarverklaring, moeten kunnen werken met ISAE 3000. Dit omdat hier meer sprake is van informatieborging dan van duurzaamheidsborging.

### 3.2 **Maatwerk voor verschillen in schaal, intensiteit en risico (SIR) in beheereenheden**

#### **Bevindingen**

De behoefte aan maatwerk kwam al duidelijk naar voren na de internetconsultatie. Om aan dit punt tegemoet te komen was in eerste instantie voor een aantal criteria een SIR benadering ingevoerd. Afhankelijk van schaal, intensiteit van het beheer en

het risico op niet voldoen aan bepaalde bosbeheercriteria was er een andere set van indicatoren beschikbaar. Alhoewel dit wel gedeeltelijk tegemoet kwam aan de wens om meer op maat te kunnen beoordelen, maakte dit het verificatieproces nog complexer.

### **Aanpassingen**

Er is voor gekozen om de SIR beoordeling onder te brengen in de eerste stap van de verificatieprocedure, de risicobeoordeling. In deze stap bepaalt de (deskundige gekwalificeerde) verificateur de risico's op het niet voldoen aan de criteria. Het is dan aan de auditor om te bepalen in low risk situaties welke indicatoren eventueel minder relevant zijn om aan te tonen dat aan het criterium voldaan is. Dit moet goed onderbouwd zijn. Aan de criteria (die bij de betreffende biomassacategorie horen) moet altijd worden voldaan.

## 3.3

### **Verklaringen**

#### **Bevindingen**

Er bleek onduidelijkheid over wie verklaringen moet afgeven en op welk moment in de tijd. In het protocol is nu opgenomen dat elke marktpartij in de keten die juridische eigenaar is van het materiaal een verklaring moet laten opstellen. Deze verklaring hoeft echter niet per sé fysiek met de biomassa meegeleverd te worden naar de volgende eigenaar, maar kan ook later na verificatie van alle leveringen in een bepaalde tijdsperiode worden geleverd. En ook niet per sé in opdracht van (en betaald door) deze marktpartij. Zolang op het moment van het opstellen van de conformiteitjaarverklaring ten behoeve van de subsidie van alle ingezette biomassa door middel van verklaringen (of certificaten) kan worden aangetoond dat de biomassa aan de eisen voldoet. Duidelijkheid hierover is gezien de grote belangen gewenst.

Aangezien echter verificatie achteraf plaatsvindt en het protocol toeziet op een groot aantal criteria dat niet met terugwerkende kracht te corrigeren is, is het risico later in de keten erg groot dat er geen verklaringen kunnen worden afgegeven.

Marktpartijen gaven aan een dergelijk groot risico niet te willen nemen. Er was sterke behoefte aan een vorm van borging vooraf, ook in de verificatieroute.

#### **Aanpassingen**

Een twee-stap verificatieproces is geïntroduceerd. Partijen kunnen vooraf een pre-verificatie laten uitvoeren. Deze pre-verificatieverklaring biedt de energieproducent al bij het afsluiten van een aankoopcontract van biomassa enig vertrouwen dat de verificatie in de toeleveringsketen aan het einde van de keten, na daadwerkelijke productie en inzet, positief zal uitvallen. Hierbij worden alle aspecten die niet leveringsspecifiek zijn beoordeeld. Bij duurzaam bosbeheer is dit een aanzienlijk deel van de eisen.

Tijdens de audit voor de pre-verificatieverklaring beoordeelt de verificateur, voor zover mogelijk, de conformiteit met de principes, criteria en indicatoren in dit protocol. Bij een positieve uitkomst resulteert dit in een pre-verificatieverklaring. Bij de uiteindelijke verificatie-audit achteraf wordt de informatie uit de pre-verificatie gebruikt bij het beoordelen van de conformiteit van de geleverde biomassa. Daarnaast worden de leveringsspecifieke aspecten nu wel beoordeeld. Bij een positieve uitkomst resulteert een verificatie na de levering in een verificatieverklaring.



### 3.4 **Positie en gebruik certificaten**

#### **Bevindingen**

In de praktijk blijkt dat biomassa die onder een duurzaam bosbeheercertificaat is geproduceerd vaak verder de keten doorgaat onder een SBP of GGL Chain of Custody (CoC) certificaat en niet onder een CoC certificaat van FSC of PEFC. Dit zou dus betekenen dat de CoC eisen alsnog via verificatie zouden moeten worden aangetoond. Experts hebben geconstateerd dat de voorwaarden die SBP en GGL stellen aan de CoC voldoen aan de eisen van dit protocol en daarom zijn deze certificaten in de overgangperiode toegestaan voor het aantonen van de CoC eisen.

#### **Aanpassingen**

CoC certificaten van SBP en GGL zijn opgenomen in Tabel 3 met certificaten voor de overgangperiode.

### 3.5 **Introductie gecontroleerde biomassa**

#### **Bevindingen**

De Algemene uitvoeringsregeling SDE biedt de mogelijkheid om tot 30% houtige biomassa uit categorie 1 en 2 mee te stoken die aan een beperkt aantal duurzaamheidscriteria voldoet. Hierbij sluit de regeling aan bij de manier waarop FSC en PEFC een zogenaamde mixed-claim toepassen. Binnen het protocol was het echter niet helder hoe het onderscheid tussen biomassa met beperkte en biomassa met volledige duurzaamheidsborging moest worden toegepast.

#### **Aanpassingen**

De aanpak uit de certificeringssystemen is overgenomen door in het protocol gecontroleerde biomassa te definiëren als aparte inputcategorie voor de CoC en deze op de verklaringen op te nemen als aparte levering. Daarnaast is duidelijker aangegeven dat voor gecontroleerde biomassa een risicogebaseerde werkwijze wordt toegepast. Dit alles maakt de positie van gecontroleerde biomassa in het protocol helderder.

### 3.6 **Reststromen landschapsbeheer**

#### **Bevindingen**

Criterium 2.1 stelt dat in het beheersplan van de locaties waar het restmateriaal vandaan komt *best practises* moeten worden toegepast voor bodemkwaliteitsbehoud/verbetering. In de praktijktesten bleek lastig te achterhalen waar de gebruikte reststromen precies vandaan kwamen. Een reststroom uit natuur en landschapsbeheer kan van alles zijn. Van snoeihout uit parkjes tot gras uit verkeersbermen tot bomen uit natuurlandschappen. De waarschijnlijkheid dat er beheersplannen aanwezig die over bodemkwaliteit gaan, is daarmee ook divers. In geval van bijvoorbeeld natuurbeheer is dat eerder te verwachten dan voor bermonderhoud aangezien daar vooral verkeersveiligheid aan bod zal komen.

#### **Aanpassingen**

Aangezien de risico's op non-conformiteit aan het criterium erg zullen verschillen is er in de inleidende tekst meer nadruk gelegd op de professionele inschatting van het verificatieteam. Het is aan de verificateur om op basis van zijn/haar expertise te bepalen welke bewijsmiddelen van toepassing zijn op de situatie en welke nodig zijn om conformiteit met het criterium met een redelijke mate van zekerheid aan te tonen. De formuleringen in de indicatoren zijn iets verruimd. Niet alleen een beheersplan maar ook beleid is geschikt om conformiteit aan te tonen. Dit om meer aan te sluiten bij reststromen uit situatie waar het niet primair om beheer gaat maar bijvoorbeeld verkeersveiligheid of agrarische productie.

### 3.7 **Indicatoren ILUC en koolstofcriteria**

#### **Bevindingen**

De eerste drie criteria hebben betrekking op conversies van land? vanaf een bepaalde referentiedatum. Het verschilt per situatie waar en hoe informatie over conversies het beste te achterhalen is. Wanneer er in een land heldere wet- en regelgeving bestaat, is het niet nodig de criteria voor iedere afzonderlijke beheereenheid aan te tonen. In andere gevallen kan het eenvoudiger zijn om de biomassaproductent te laten aantonen dat er geen gebruik wordt gemaakt van stromen uit geconverteerde bossen. De uitwerking van de conversie van (semi)-natuurlijke bossen gaf verwarring en vroeg om aanscherping.

Criteria die betrekking hebben op de koolstofschuld zijn nieuw voor veel bosbeheerders. De indicatoren werden als zeer complex ervaren door bosbeheerders en biomassaproductenten en het kost veel moeite om de nodige informatie bij alle partijen te achterhalen. Stronken blijken in de praktijktesten nauwelijks te worden gebruikt. Het niet toestaan van stronken zorgt daarom voor weinig problemen.

Het bleek te lastig om goede praktijkvoorbeelden te vinden bij het ILUC criterium. In plaats daarvan is met experts een analyse gemaakt van het risico op ILUC voor de biomassasoorten waar de duurzaamheidscriteria voor gelden.

#### **Aanpassingen**

Voor de criteria die betrekking hebben op conversies wordt in de indicatoren de verantwoordelijkheid voor de bewijsvoering niet langer uitsluitend bij de bosbeheerder gelegd. Op basis van ervaringen met de praktijktoetsen wordt meer toelichting gegeven bij de wijze waarop de bewijsvoering kan plaatsvinden.

Voor de koolstofschuld zijn de indicatoren in overleg met experts minder uitgebreid en complex geformuleerd zodat er meer ruimte is voor methodes en beschikbare informatiebronnen die aansluiten bij de situatie ter plekke.

Op basis van gesprekken met experts en recente studies is een beslisboom opgenomen onder het criterium. In bijlage 4 wordt in een memo toegelicht wat de overwegingen zijn geweest bij deze beslisboom met een verwijzing naar relevante studies.

### 3.8 **Indicatoren duurzaam bosbeheer**

#### **Bevindingen**

Indicatoren behorende bij een aantal criteria werden als te rigide en te uitgebreid voor het betreffende criterium ervaren. Soms lag de verantwoordelijkheid heel nadrukkelijk en uitsluitend bij de bosbeheerder om de conformiteit aan te tonen

terwijl de biomassaproductent in de praktijk een betere beschikking heeft over de benodigde informatie. Het onderscheid binnen de indicatoren op basis van de schaal, intensiteit en risico's van het bosbeheer (de SIR aanpak) bleek onvoldoende te werken.

### **Aanpassingen**

Door indicatoren samen te voegen, onderlinge overlap weg te halen en de formulering aan te passen is het aantal indicatoren teruggebracht en is er meer ruimte voor een verificateur om aan te sluiten bij de situatie ter plekke. In een aantal gevallen wordt niet meer uitsluitend naar de bosbeheerder verwezen voor het aanleveren van de informatie. Dit geldt vooral wanneer de benodigde informatie ook op een regionaal niveau beschikbaar kan zijn. Het onderscheid binnen de indicatoren op basis van schaal, intensiteit en risico is losgelaten. Bij het maken van een strategische risicobeoordeling bepaalt een verificateur wat het risico is op het niet naleven van de criteria voor de betreffende situatie. Dit staat beschreven in paragraaf 9.2.2 van het verificatieprotocol. Aan de hand daarvan bepaalt de verificateur de verificatiestrategie: wat moet er in detail bekeken worden en wat heeft minder aandacht nodig. Dus aan de hand van de risico's bepaalt de verificateur welke indicatoren mogelijk minder relevant zijn gezien de schaal, intensiteit en risico om toch voldoende bewijs te hebben voor naleving van de criteria. Dit moet wel goed onderbouwd zijn.

## **3.9 Chain of custody/massabalans**

### **Bevindingen**

De indicatoren behorende bij de criteria voor de Chain of Custody (P13-15) bleken niet te werken. De eisen voor de keten waren teveel verdeeld over verschillende criteria en indicatoren, waardoor de samenhang niet snel te vinden was.

### **Aanpassingen**

Het was praktischer om deze te vervangen voor een beschrijving van een methodiek die ervoor zorgt dat informatie over de biomassa in de hele toeleveringsketen te traceren is, duurzaamheidskenmerken verbonden blijven aan individuele leveringen van biomassa, en dat de onttrokken hoeveelheid biomassa in elke fase van de toeleveringsketen niet groter is dan de geleverde hoeveelheid biomassa.

## **3.10 Risico gebaseerde werkwijze**

### **Bevindingen**

In de praktijktoetsen is de risico gebaseerde werkwijze niet aan de orde geweest. De methode wordt in praktijk nog maar weinig toegepast. Het uitvoeren van een complete risicobeoordeling met inbegrip van mitigerende maatregelen voert te ver voor de praktijktoetsen. Met de duurzaamheidseisen van het certificatieschema SBP is recent voor Estland wel een dergelijke risicobeoordeling uitgevoerd<sup>1</sup>. Aan de uitvoerders van deze risicobeoordeling is gevraagd om een vergelijking te maken met de eisen in het verificatieprotocol en zo knelpunten te identificeren in het toepassen van de risico gebaseerde werkwijze in het protocol. De criteria en de meeste indicatoren uit het nieuwe aangepaste verificatieprotocol bleken goed toepasbaar bij een risico gebaseerde werkwijze. Het onderscheid tussen de eisen aan de methode, de eisen aan de biomassaproductent en de uitvoerder van de

<sup>1</sup> <https://sbp-cert.org/documents/risk-assessments/regional-risk-assessments-for-the-baltic-states/estonia>

werkwijze en de duurzaamheidseisen moet hiervoor wel duidelijker gemaakt worden in het document.

### **Aanpassingen**

De methode met de verschillende stappen is helderder uitgeschreven in hoofdstuk 8 van het verificatieprotocol. Hierin is een verwijzing opgenomen naar de eisen voor duurzaam bosbeheer in hoofdstuk 6 waarbij is aangegeven dat per criterium gebruik gemaakt wordt van de onderliggende indicatoren om het risico te kwalificeren. In de tekst is aangegeven dat de risico gebaseerde werkwijze kan worden toegepast voor beheereenheden tot 500 hectare en voor gecontroleerde biomassa.