

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**

Directie Klimaat

Auteur

TER BESLISSING

Datum

13 januari 2026

Kenmerk

KGG_DGKE_K / 103520736

RT 0000129108

Kopie aan

Bijlage(n)

1. Handhavingsbesluit
2. Kamerbrief
3. Onderzoeksrapport NEa
4. Handhavingsverzoek

nota
TER BESLISSING

Handhavingsbesluit duurzaamheid houtpellets uit Maleisië

Parafenroute

Aanleiding

Op 16 juli 2025 verzochten de stichtingen Comité Schone Lucht en Biofuelwatch u te handhaven tegen energiebedrijf RWE vanwege gebruik van biomassa die volgens hen niet duurzaam is. Uit onderzoek van de toezichthouder blijkt dat de biomassa aan de duurzaamheidseisen voldoet. Hierbij treft u het handhavingsbesluit (bijlage 1), waarin u de indieners informeert dat er geen reden is tot handhaving. De uiterste datum om te reageren op het handhavingsverzoek is 22 januari 2026.

Geadviseerd besluit

- Akkoord gaan met het handhavingsbesluit en verzending naar de indieners;
- Akkoord gaan met publicatie van het handhavingsbesluit op Rijksoverheid.nl;
- Akkoord gaan met verzending van het handhavingsbesluit naar de Tweede Kamer en ondertekenen van de Kamerbrief (bijlage 2).

Kernpunten

- Energiebedrijf RWE importeert gecertificeerde houtpellets (kleine staafjes gemaakt van samengeperst houtafval) uit Maleisië om duurzame energie mee op te wekken. Hiervoor krijgt RWE van de Rijksoverheid SDE++-subsidie.
- Volgens de indieners veroorzaakt de houtpelletproductie in Maleisië broeikasgasuitstoot en het verdwijnen van natuur. Partijen betrokken bij de duurzaamheidscertificering zien dit volgens hen onterecht door de vingers. Daarom verzoeken de indieners u de SDE++-subsidie van RWE in te trekken en de effectiviteit van duurzaamheidscertificering van biomassa uit Maleisië te onderzoeken.

- De toezichthouder (NEa) heeft onderzocht welke duurzaamheidseisen van toepassing waren in 2023 en 2024 (de jaren waarover de NEa onderzoek heeft gedaan) en of de certificerende instelling haar werk goed heeft gedaan. De NEa concludeert dat de houtpellets die vanuit Maleisië aan RWE zijn geleverd voldoen aan de Nederlandse duurzaamheidseisen die golden in 2023 en 2024. De NEa stelt daarom dat de certificerende instelling het duurzaamheids-certificaat terecht heeft afgegeven. Daarom is er geen reden tot handhaven.
- Voor biomassa ingezet tot 1 januari 2026 bent u de aangewezen handhaver. Vanaf 1 januari 2026 is dat de Europese Commissie.
- Uw handhavingsbesluit zal in ieder geval worden gedeeld met de indieners, RWE en partijen betrokken bij de certificering.
- Vanwege de maatschappelijke en politieke relevantie van het onderwerp stellen wij voor het besluit op Rijksoverheid.nl te publiceren en met de Tweede Kamer te delen.
- Het onderzoeksrapport van de NEa is nog niet openbaar omdat hun zienswijzeprocedure nog loopt. Zodra de NEa haar zienswijzeprocedure heeft afgerond en hun rapport openbaar is gemaakt kan verzending van het besluit naar de indieners en de Tweede Kamer plaatsvinden. De verwachting is dat dit voor de uiterlijke datum van 22 januari is gebeurd.
- Als het rapport van de NEa nog niet openbaar is op de uiterste bekendmakingsdatum vanwege de mogelijkheid voor een kort geding van een belanghebbende, dan kunnen wij de beslistermijn van het handhavingsbesluit verlengen. In dat geval zullen wij hierover een brief sturen naar de indieners.
- Comité Schone Lucht heeft bekend gemaakt dat het van plan is een juridische procedure te starten tegen de NEa en tegen RWE.

Toelichting

Juridisch kader en werking van het systeem

- RWE krijgt SDE++-subsidie voor het gebruik van biomassa voor de opwekking van duurzame energie. Hiervoor moet het bedrijf wel aantonen dat de houtpellets duurzaam zijn. Dit is vastgelegd in de Wet milieubeheer en de Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen.
- Hiervoor maakt RWE gebruik van duurzaamheidscertificering, een privaat systeem waarbij onafhankelijke derde partijen onderzoeken of een product voldoet aan de Nederlandse duurzaamheidseisen. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) houdt toezicht op de naleving van de Nederlandse duurzaamheidseisen door de certificerende instelling. U bent verantwoordelijk voor de handhaving op de certificerende instellingen.
- Binnen het systeem van private certificering en publiek toezicht hebben alle partijen specifieke rollen en verantwoordelijkheden. De Nederlandse overheid stelt de duurzaamheidseisen op. Het certificatieschema (onafhankelijke, private partij) vertaalt de duurzaamheidseisen in specifieke normen waar de producent en de certificerende instelling aan moeten voldoen. De certificerende instelling (onafhankelijke, private partij) doet het onderzoek 'on the ground' bij de houtpelletproducent in Maleisië. De NEa (publiek toezichthouder) controleert of de certificerende instelling zijn werk goed heeft gedaan en zo niet, of de accreditatie-

instelling (privaat toezichthouder) heeft ingegrepen. Hiermee kan de NEa beoordelen of het private systeem als geheel goed heeft gefunctioneerd. Dit is ook de reden dat het toezicht van de NEa bestaat uit 'desk research' en de NEa geen onderzoek doet in Maleisië.

- U bepaalt vervolgens of het onderzoek van de NEa aanleiding geeft om te handhaven. U heeft onder meer de bevoegdheid om de erkenning van een certificerende instelling te schorsen of in te trekken, of om een duurzaamheidscertificaat ongeldig te verklaren.

Toelichting bij het handhavingsbesluit

- In het handhavingsverzoek van de indieners wordt melding gemaakt van vier duurzaamheidseisen waaraan niet zou zijn voldaan omdat biomassa afkomstig zou zijn uit gebieden waar sprake zou zijn van:
 - drainage van veengebied;
 - omzetting van natuurlijke bossen naar houtplantages;
 - het leven van bedreigde planten- en diersoorten;
 - boskap, wat ertoe leidt dat koolstofvoorraden niet worden behouden of niet worden vergroot.
- De NEa constateert dat deze duurzaamheidseisen niet relevant zijn in dit specifieke geval, omdat RWE houtige rest- en afvalstromen importeert die niet direct afkomstig zijn uit bos. Het gaat om rest- en afvalstromen die vrijkomen bij de vervaardiging van houtproducten, zoals in een zagerij. Voor deze categorie rest- en afvalstromen geldt enkel de duurzaamheidseis dat het moet bijdragen aan de reductie van de uitstoot van broeikasgassen¹. Omdat aan deze eis is voldaan, concludeert de NEa dat het certificaat terecht is afgegeven.
- Per 1 januari 2026 moet biomassa die wordt ingezet voor de productie van energie in de (voormalige) kolencentrales aan de duurzaamheidseisen uit de Europese Renewable Energy Directive (RED) voldoen via door de Europese Commissie erkende certificatieschema's. Dit betekent dat biomassa ingezet per 1 januari 2026 valt onder handhaving van de Europese Commissie. Het onderzoeksrapport van de NEa gaat over biomassa die is ingezet in 2023 en 2024 en valt daarmee onder de Nederlandse regelgeving.²
- De NEa constateert wel dat de Nederlandse regelgeving twee kwetsbaarheden en één tekortkoming kent:
 1. De regels bieden weinig houvast voor de definitie van categorie 5 biomassa. Met ingang van 1 januari 2026 gelden de duurzaamheidseisen in de RED, waarmee dit punt is geadresseerd.
 2. De zelfverklaringen van de houtpelletproducent waar het duurzaamheidsschema op leunt bieden weinig houvast om te beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van rest- en afvalstromen. Voor deze casus heeft de NEa aanvullend onderzoek gedaan waaruit blijkt dat het voldoende aannemelijk is dat het om rest- en afvalstromen gaat. Met ingang van 1 januari 2026 gelden de duurzaamheidseisen in de Europese Renewable Energy Directive (RED) waarmee dit punt is geadresseerd.
 3. Er zit een tekortkoming in het certificeringssysteem door de vrijwillige aard ervan, waardoor de mogelijkheid bestaat dat de certificaathouder

¹ Dit is vastgelegd in de Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen.

² Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen.

op ieder moment kan besluiten zijn certificering op te zeggen. In de Europese RED zitten hiervoor reeds enkele betere waarborgen. De NEa stelt voor dit aanvullend op te lossen door de certificerende instelling een toets te laten doen bij opzegging. Dit zal KGG onder de aandacht brengen van de Europese Commissie.

- De vraag of er sprake is van misstanden in de bosbouw in Maleisië valt buiten de scope van het onderzoek van de NEa en buiten uw handhavingsbevoegdheid. Bedrijven die hout of houten producten op de Europese markt brengen moeten voldoen aan de Europese houtverordening en vanaf 30 december 2026 aan de Europese ontbossingsverordening. Deze verordeningen vallen onder de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van LNV. De NVWA is de aangewezen toezichthouder en handhaver.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

[Redacted content]