Docnr1

Hernieuwbare Energie

www.emissieautoriteit.nl

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

Nederlandse Emissieautoriteit
Dutch Emissions Authority

NEa onderzoek duurzaamheid houtpellets Maleisië

Onderzoek werkzaamheden Certificerende Instelling

,

Samenvatting

Aanleiding
In juni 2025 ontving de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) een handhavingsverzoek van Comité Schone Lucht (CSL) gebaseerd op door hun vastgestelde misstanden in Maleisië gekoppeld aan leveringen van biomassa uit dit gebied aan RWE. De informatie uit dit handhavingsverzoek was aanleiding voor de NEa om een controle op de certificering van de Maleisische leverancier(s) van de pellets uit te voeren. De werkzaamheden sloten aan bij de risicoanalyse van de NEa op dit toezichtgebied, waarbij de controle opgenomen was in de planning voor 2025.

CSL wees op de volgende misstanden in Maleisië: de leveringen waarvoor RWE SDE++-subsidie ontvangt voldoen niet aan de wettelijke duurzaamheidseisen zoals opgenomen in het Nederlandse Verificatieprotocol[1] omdat biomassa afkomstig is van gebieden waar:

1. sprake is van drainage van veengebied (wettelijke indicator Verificatieprotocol 3.1.);
2. natuurlijke bossen zijn omgezet naar houtplantages (wettelijke indicator Verificatieprotocol 3.3.);
3. bedreigde plant- en diersoorten leven (wettelijke indicator Verificatieprotocol 7.2.);
4. landkap ertoe leidt dat koolstofvoorraden niet worden behouden of vergroot worden (wettelijke indicator Verificatieprotocol 4.1.).

Wij hebben deze misstanden beoordeeld binnen onze rol als publiek toezichthouder ter borging van de duurzaamheid. Bijgaand ons rapport ten aanzien van leveringen uit Maleisië aan RWE van pellets die moeten voldoen aan de Nederlandse duurzaamheidseisen.[2]

Rol NEa
Pellets gebruikt voor energieopwekking moeten voldoen aan duurzaamheidseisen om voor subsidie in aanmerking te komen.[3] Het voldoen aan deze eisen wordt (onder andere) door certificering aangetoond. Certificering is een privaat systeem. De regels worden opgesteld door een certificeringsschema. Het toetsen van een onderneming aan deze regels wordt gedaan door een certificeringsinstantie (CI). De minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) keurt een certificeringsschema goed als deze afdoende de Nederlandse wettelijke duurzaamheidseisen afdekt. Daarnaast erkent de Minister een certificerende instelling. Elke certificerende instelling staat onder toezicht van een accreditatie instelling.

Om meer zekerheid te hebben dat dit private systeem goed functioneert heeft de wetgever een publieke bevoegdheid in het leven geroepen. De NEa heeft de taak gekregen om toezicht te houden. De NEa doet dit door te beoordelen of een CI haar werkzaamheden overeenkomstig het certificeringsschema heeft uitgevoerd en of zij terecht de conclusies heeft getrokken dat elke speler adequaat zijn rol heeft vervuld. De bevoegdheid tot handhaven ligt bij het ministerie van KGG, waarnaar wij het handhavingsverzoek hebben overgedragen. De uitkomsten van ons onderzoeksrapport dienen dan ook als basis voor een eventueel handhavend optreden van het ministerie van KGG.

Onderzoeksopzet
In dit rapport hebben wij vastgesteld:
1) wat aan RWE geleverd is uit Maleisië en aan welke eisen deze leveringen moeten voldoen;
2) hoe de leveringen uit Maleisië zich verhouden met de door CSL geobserveerde misstanden;

[1] Verificatieprotocol duurzaamheid biomassa in pelletinstallaties – Aantonen van duurzaamheid voor SDE met beschikkingen van vóór 2024 en EU-ETS - versie januari 2025
[2] wetten.nl - Regeling - Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen - BWBR0040209; wetten.nl - Regeling - Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen - BWBR0040431
[3] Voor de duurzaamheidscriteria waaraan installaties moeten voldoen zie: Duurzaamheidseisen biomassa in pelletinstallaties SDE++ | RVO.nl

3) of de CI zijn werkzaamheden heeft uitgevoerd volgens de eisen van het certificeringsschema;
4) of hiermee de duurzaamheid, zoals beoogd is, in voldoende mate is geborgd.
5) indien dit niet zo is hebben wij aanvullende werkzaamheden verricht om vast te stellen in hoeverre de betreffende ontvangen biomassa uit Maleisië voldoen aan de duurzaamheidseisen.

Werkzaamheden NEa
Voor dit onderzoek hebben wij de volgende werkzaamheden verricht:
1) Het vaststellen door wie welke volumes geleverd zijn uit Maleisië en wat de duurzaamheidseisen zijn waaraan deze leveringen moeten voldoen;
2) Het maken van aansluitingen tussen leveringen zoals verantwoord op de Conformiteitsjaarverklaringen 2023 en 2024, de leveringsgegevens volgens ontvanger RWE en de leveringsgegevens van de verzendende pelletfabrikanten in Maleisië;
3) Een kennisname van de duurzaamheidseisen van het certificeringsschema;
4) Een beoordeling van de auditrapporten van de CI van de gecertificeerde pelletfabrikanten;
5) Het afnemen van interviews met de CI over de uitgevoerde werkzaamheden en de getrokken conclusies;
6) Het kennisnemen van de rapportage Raad voor Accreditatie over de werkzaamheden van de CI ten aanzien van de pelletfabrikant in Maleisië;
7) Het beoordelen van alle zelfverklaringen inclusief volumes en aansluiten met rapportages van de pelletfabrikant, en gestelde eisen aan de zelfverklaringen;
8) Het maken van aansluitingen van leveringen biomassa door leveranciers en verkopen pellets met interne (inkoop en productie) rapportages en herleidbaarheid daarvan vaststellen;
9) Het maken van aansluitingen van facturen en transportbonnen van vier leveranciers met interne inkooprapportages;
10) Telefonisch contact met vijf leveranciers ter bevestiging volumes en leveringen volgens leveranciers met gegevens pelletfabrikanten;
11) Het doornemen van het duurzaamheidsschema SBP audit rapportage pelletfabrikant;
12) Het beoordelen van de prijzen van biomassa versus timmerhout in Maleisië;
13) Een kennisname van de omvang en aard van de pellet-, papier- en pulpindustrie in Maleisië;
14) Een kennisname van houtkapvolumes, ingenomen volumes door zagerijen en verhoudingen primair product versus afval- en reststromen in Maleisië.

Bevindingen NEa
In dit rapport heeft de NEa in haar rol als toezichthouder aan de hand van vijf onderzoekvragen beoordeeld in hoeverre leveringen pellets uit Maleisië die aan energieproducent RWE zijn geleverd voldoen aan de Nederlandse duurzaamheidseisen.

Bij de eerste onderzoeksvraag heeft de NEa beoordeeld wat er is geleverd aan RWE en aan welke eisen deze leveringen moeten voldoen. De NEa heeft vastgesteld dat drie producenten houtpellets hebben geleverd aan RWE, te weten: Rainbow Pellet Sdn Bhd, Bio Green Technology Sdn Bhd en Be Green Resources Sdn. Pellets die gebruikt worden voor energieopwekking moeten voldoen aan duurzaamheidseisen om voor SDE++-subsidie in aanmerking te komen. De CI Control Union Certifications B.V. (CUC) heeft aan de hand van de duurzaamheidseisen uit het certificeringsschema Green Gold Label (GGL) de leveringen hout beoordeeld. Op grond hiervan heeft CUC aan de drie houtfabrikanten certificaten afgegeven die betrekking hebben op categorie 5 vaste biomassa (biogene rest en- afvalstromen). Categorie 5 vaste biomassa is een van vijf categorieën biomassa die volgt uit de Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen (Regeling). Voor elk van deze vijf categorieën biomassa gelden verschillende duurzaamheidseisen waaraan moet worden voldaan om voor SDE++-subsidie in aanmerking te komen.

Daarnaast heeft de NEa de misstanden volgens CSL beoordeeld op grond van de eisen die gesteld worden aan de daadwerkelijke leveringen. De misstanden die CSL heeft gerapporteerd over leveringen uit Maleisië hebben allen betrekking op duurzaamheidseisen die alleen geldig zijn voor categorie 1 en 2 biomassa. Categorie 1 en 2 biomassa is biomassa die direct afkomstig

is van het bos. Als er sprake is van reststromen (bijvoorbeeld takken) die direct in het bos wordt verzaagd is er sprake van categorie 1 (of 2) biomassa. Immers deze reststromen die ontstaan in het bos hebben nog een nuttige toepassing in het kader van bodemgezondheid, biodiversiteit etc. en moeten als gevolg voldoen aan koolstofvoorraad en duurzaam bosbeheereisen. Categorie 5 biomassa zijn afval en reststromen biomassa die afkomstig zijn daar waar het afval ontstaat, niet zijnde het bos. Dat betekent dat als er sprake is van een bewerking waaruit afval ontstaat waarbij het primaire proces is het vervaardigen van houtproducten of agro-food, er sprake is van categorie 5. De bron is, in het geval dat een zagerij hout bewerkt en daarbij zaagsel vrijkomt, de zagerij en niet het bos waar het hout origineel is gekapt. Immers het zaagsel (de reststoom) ontstaat in de zagerij en niet in het bos. Categorie 5 biomassa hoeft alleen te voldoen aan de minimum eis reductie uitstoot broeikasgassen en de eis dat de handelsketen borgt dat leveringen te herleiden zijn tot hun bron waarbij de broeikasgegevens van iedere schakel bekend zijn. De handelsketen gaat niet verder dan daar waar het afval ontstaat, in dit geval, de zagerij.

Deze betreffende leveringen uit Maleisië hebben allen betrekking op categorie 5 biomassa. Deze leveringen hoeven daarom niet te voldoen aan de eisen die volgens CSL overtreden zijn. Aangezien de duurzaamheidseisen gekoppeld zijn aan de categorieën biomassa is een belangrijk deel van dit onderzoek gericht op de vraag of de categorisering van de biomassa juist beoordeeld is door de CI.

In het kader van GGL is het bewijs dat rest- en afvalstromen geleverd is, hoofdzakelijk gebaseerd op een zelfverklaring van de leverancier aan de pelletproducent. Op het moment dat materiaal door de pelletfabrikant ontvangen wordt met een zelfverklaring is sprake van GGL gecertificeerd materiaal. Op de zelfverklaring verklaart de leverancier dat leveringen voldoen aan de definitie categorie 5 zoals deze volgt uit het GGL-schema. Deze definitie luidt dat de geleverde biomassa reststromen afkomstig zijn van de houtverwerkende industrie.

Bij de tweede vraag heeft de NEa onderzocht of CUC adequaat haar werkzaamheden heeft uitgevoerd conform de eisen van het schema GGL en daarmee terecht een certificaat heeft afgegeven voor de leveringen van Rainbow Pellet Sdn Bhd en Bio Green Technology Sdn Bhd. De NEa komt tot de conclusie dat CUC in overeenstemming met de eisen van GGL de leveringen hout heeft gecertificeerd. CUC heeft alle stappen gevolgd die het GGL schema stelt om vast te stellen dat leveringen voldoen aan de eisen. CUC heeft ook vastgesteld dat voor alle categorie 5 leveringen er een zelfverklaring van de leverancier aanwezig was.

In de vorige stap zijn we nagegaan of de betrokken partijen (de CIs) datgene hebben gedaan dat gevraagd wordt vanuit het duurzaamheidssysteem. Niettemin menen we als autoriteit dat we ook verder moeten gaan. Het is niet aan ons om te bepalen wat in deze duurzaam is en wanneer sprake is van duurzame bosbouw. Daar is de NEa niet op toegerust. Maar met onze kennis over toezicht willen we wel reflecteren op de vraag in welke mate de eisen die het duurzaamheidssysteem GGL stelt, ook daadwerkelijk de duurzaamheid zoals beoogd is door de Nederlandse wetgever, borgt. Of dat er mogelijke blinde vlakken zijn die maken dat ondanks dat alle partijen zich houden aan de gestelde regels, er toch getwijfeld kan worden aan de duurzaamheid van de gecertificeerde en geleverde biomassa.

Daarbij is vooral de vraag relevant of met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld of sprake is van rest- en afvalstroom en derhalve sprake is van duurzame biomassa. Als reflectie op de derde vraag constateert de NEa dat het GGL-schema de Nederlandse duurzaamheidseisen tot op zekere hoogte borgt, maar niet volledig afdekt. De NEa stelt in dit verband een drietal kwetsbaarheden vast:

1. **De Regeling en GGL bieden weinig houvast voor de uitleg van categorie 5 biomassa**
   CUC heeft bij haar werkzaamheden voor Rainbow Pellets vastgesteld dat er sprake is geweest van (een klein deel van) leveringen hout aan de zagerij die de zagerij zonder te verwerken heeft afgekeurd. Dit hout is als categorie 5 hout geleverd aan de pelletfabrikant

en heeft CUC als categorie 5 beoordeeld en goedgekeurd op grond van GGL. Hoewel deze conclusie op grond van de GGL-eisen juist is, trekt de NEa een andere conclusie.

In 2022 heeft RVO als uitvoerder namens de minister van Economische Zaken en Klimaat, een Leidraad[4] voor energieproducenten en CI's opgesteld waarbij een nadere verduidelijking is opgenomen over hoe classificatie moet plaatsvinden. Op grond van de Regeling, de toelichting van de wetgever op de Regeling en de nadere uitleg van de leidraad, beoordelen wij dat het afgekeurde hout niet als categorie 5 geclassificeerd had moeten worden (immers er heeft geen bewerking plaatsgevonden). Dit is belangrijk om te voorkomen dat laagwaardig hout via een zagerij als categorie 5 hout wordt geleverd aan de pelletfabrikant, terwijl het een nog een functie heeft in het bos, namelijk het bevorderen van de bodemgezondheid en biodiversiteit. We constateren dat CUC de nadere uitleg in de leidraad niet heeft gebruikt. Op grond van de deelwaarneming van de NEa gaat het om ca. 500 ton pellet equivalenten. Dit volume is niet te extrapoleren omdat deze deelwaarneming is gebaseerd op reeds door CUC geïdentificeerde leveranciers van afgekeurd hout. Het zal evenwel gaan om niet meer dan 3,5%[5] van het totaal geleverde volume door de betreffende pelletproducent en daarmee is de impact van deze kwetsbaarheid vooralsnog beperkt.

Het GGL-schema hanteert de categorie 5 definitie exact zoals deze luidt in de Regeling. De gebruikers van een goedgekeurd schema moeten ervan uit kunnen gaan dat daarmee afdoende tegemoet wordt gekomen aan de Nederlandse duurzaamheidseisen. De Regeling en GGL bieden echter niet voldoende houvast voor de manier waarop categorieën biomassa moeten worden ingevuld. Het zou aan te raden zijn om in het GGL-schema te verwijzen naar nadere uitleg van RVO en daarnaast in het schema de definities van de andere categorieën biomassa op te nemen. Dat geeft betrokken marktpartijen en CI's meer inzicht.

2. GGL en zelfverklaringen

Aan categorie 5 hout wordt geen broeikasgasuitstoot (GHG uitstoot) toegerekend voor bewerkingen voorafgaand aan aflevering aan de pelletproducent, noch zijn er duurzaamheidseisen voor duurzaam bosbeheer van toepassing. Als het belang dermate groot is moet in ieder geval de auditor zekerstellen dat een rest- en afvalstroom niet gecreëerd is. In de huidige RED2/3 worden nadere eisen gesteld aan de auditor om een grotere mate van zekerheid te hebben dat rest- en afvalstromen niet gecreëerd zijn. Die eisen stelt het goedgekeurde schema GGL niet. Het GGL schema is ook niet goedgekeurd voor RED2/3. GGL bouwt met name op de zelfverklaringen en de visuele controles op het materiaal. De zelfverklaringen bieden weinig houvast omdat:

i. de leverancier die de zelfverklaring afgeeft niet getoetst wordt of deze niet voor (deel)volumes onterecht verklaart dat er sprake is van rest- en afvalstromen.
ii. De zelfverklaring niet de werkelijke leveringen reflecteert want ze worden vooraf afgegeven.
iii. er sprake kan zijn van een en dezelfde persoon die de zelfverklaring aftekent en ontvangt in geval van een zagerij en een pelletproducent in een holding. Met name in het geval van een en dezelfde locatie is er een groter risico op niet bewerking van rest en afvalstromen.

De aansluiting in toekomstige Nederlandse regelgeving bij de RED2/3 systematiek adresseert dit knelpunt. Wij hebben aanvullende werkzaamheden gedaan onder onderzoeksvraag vijf om dit knelpunt te adresseren.

3. Tekortkoming certificeringssysteem

Na een succesvolle certificeringsaudit is een entiteit voor de toekomstige periode gecertificeerd. Certificering is vrijwillig en op elk moment kan de certificaathouder besluiten om zijn certificering op te zeggen. De opzegging kan bijvoorbeeld plaatsvinden vlak voor het moment dat de CI langskomt. Na opzegging vindt er geen toets meer plaats door de CI

[4] Leidraad-biomassa-classificeren-januari-2022.pdf
[5] Van vier leveranciers zijn alle leveringsbewijzen bekeken. Hieruit bleken vijf leveringen logs/stumps. Het totaal volume logs/stumps is 3,5% van het totaal geleverd volume door deze vier leveranciers. Omdat dit een gerichte deelwaarneming was (geselecteerd op basis van beschrijving 'plantation' in audit rapport), verwachten wij dat het totaal volume geleverde logs/stumps niet meer dan 3,5% zal bedragen.

want het certificeringssysteem hecht alleen waarde aan de vraag of een CI een entiteit al dan niet terecht heeft gecertificeerd. Dit betekent een inherente zwakte in het systeem van certificering. Immers in de periode nadat de laatste certificering heeft plaatsgevonden kan een entiteit zelfstandig duurzaamheidsbewijzen uitgeven zonder dat dit nog getoetst wordt. De duurzaamheidsrisico's verbonden aan deze periode worden door het Nederlandse duurzaamheidssysteem, en alle door de Minister goedgekeurde certificeringsschema's, niet afgedekt.

In toekomstige Nederlandse regelgeving wordt aangesloten bij de RED2/3. Hierin zijn enige waarborgen opgenomen die bovenstaande adresseren met name gericht op een betere informatie-uitwisseling tussen verschillende CI's. De kern van het probleem blijft echter bestaan. Een oplossing is dat certificeringsschema's in hun eisen opnemen dat na vrijwillige intrekking door de certificaathouder een toets plaatsvindt door de CI.

Een positieve vermelding verdient de werking van het systeem. De Raad voor Accreditatie heeft adequaat een bevinding opgemaakt over een door CUC geïdentificeerde non-conformity en de classificatie hiervan als "minor non-conformity". De in eerste instantie als "non-conformity" gerapporteerde bevinding door CUC dat ontvangen biomassa niet afkomstig kan zijn van een categorie 5 leverancier omdat er sprake is van een boomstam, is volgens de Raad voor Accreditatie onterecht als minor geclassificeerd. De Raad voor Accreditatie heeft geoordeeld dat dit "major[6]" moet zijn en heeft vervolgens meerdere dossiers van CUC beoordeeld of er sprake is van een structurele fout. CUC heeft als gevolg hiervan corrigerende maatregelen getroffen om te zorgen dat auditoren beter bekend zijn met het onderscheid minor – major. Ná de aanwijzing door de Raad voor Accreditatie heeft overigens CUC geoordeeld dat de herkomst van de boomstammen zagerijen waren en dat er sprake is van afgekeurd hout. En dat daarmee er feitelijk deze biomassa voldoet aan de categorie 5 criteria volgens GGL en er überhaupt geen sprake was van een non-conformity.

Bij de vierde onderzoeksvraag heeft de NEa aanvullend beoordeeld of met aanvullende onderzoekswerkzaamheden met meer zekerheid kan worden vastgesteld dat er sprake is van leveringen rest- en afvalstromen. De NEa heeft geconstateerd dat, los van de bevinding over het afgekeurd hout, voor het overige volume voldoende aannemelijk is dat er sprake is van rest- en afvalstromen uit de houtverwerkende industrie die gebruikt zijn voor de houtpellets die zijn geleverd aan RWE. Hiervoor heeft de NEa een aantal leveranciers benaderd, kennis genomen van de certificeringsrapportage van een pelletfabrikant voor een RED2/3 goedgekeurd schema en de leveringen getoetst die niet afgedekt zijn door certificering. Daarnaast wijzen lokale prijzen en volumes niet op een verhoogd risico dat rest- en afvalstromen gecreëerd zijn. Daarmee voldoen deze leveringen aan de duurzaamheidseisen.

Reactie CUC
CUC heeft ons de volgende reactie gegeven op de bevinding dat afgekeurd hout geen categorie 5 is[7]:

	Reactie CUC	Appreciatie NEa
a	We zien onze handelswijze niet als een non conformity omdat certificering in overeenstemming met de eisen van het schema heeft plaatsgevonden	Relevant punt. Zie NEa conclusie over werkzaamheden CI volgens eisen certificeringsschema
b	Er kan bewerking reeds hebben plaatsgevonden in het bos en dan is het afgekeurd hout een bijproduct uit deze bewerking. Sowieso wordt afgekeurd hout niet per definitie naar de zagerij gebracht	Indien bewerking in het bos dan kan er geen sprake meer zijn van categorie 5 biomassa

[6] GGL vereist dat major non-conformities binnen 3 maanden worden opgelost. Voor minor non-conformities geldt een jaar. Intrekking van het certificaat gebeurt indien een major non-conformity niet wordt opgelost dan wel bij 4 of meer major non-conformities.
[7] De volledige tekst is te vinden in het rapport in bijlage 3.

c	Wij zijn gehouden aan contractuele verplichtingen waarin wij een certificaathouder toetsen volgens de eisen van het schema	Relevant punt. Zie NEa conclusie over werkzaamheden CI volgens eisen certificeringsschema

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**9**
2	**Uitkomsten onderzoek**	**11**
2.1	Vraag 1: wat is geleverd en welke eisen gelden	11
2.2	Vraag 2: terechtheid certificering	13
2.3	Vraag 3: duurzaamheid afdoende geborgd	19
2.4	Vraag 4: aanvullende werkzaamheden ter vaststelling duurzaamheid	20
3	**Input CSL en hoe de NEa hieraan gevolg heeft gegeven (vraag 2)**	**22**
Bijlage 1: foto split logs		25
Bijlage 2: tabel werkzaamheden CUC en aanvullende werkzaamheden NEa		26
Bijlage 3: Reactie CUC op bevindingen NEa		28

1 Inleiding

Aanleiding
In juni 2025 ontving de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) een handhavingsverzoek van Comité Schone Lucht (CSL) gebaseerd op door hun vastgestelde misstanden in Maleisië gekoppeld aan leveringen van biomassa uit dit gebied aan RWE. De informatie uit dit handhavingsverzoek was aanleiding voor de NEa om een controle op de certificering van de Maleisische leverancier(s) van de pellets uit te voeren. De werkzaamheden sloten aan bij de risicoanalyse van de NEa op dit toezichtgebied, waarbij de controle opgenomen was in de planning voor 2025.

CSL wees op de volgende misstanden in Maleisië: de leveringen waarvoor RWE SDE++-subsidie ontvangt voldoen niet aan de wettelijke duurzaamheidseisen zoals opgenomen in het Nederlandse Verificatieprotocol[8] omdat biomassa afkomstig is van gebieden waar:

1. sprake is van drainage van veengebied (wettelijke indicator Verificatieprotocol 3.1.);
2. natuurlijke bossen zijn omgezet naar houtplantages (wettelijke indicator Verificatieprotocol 3.3.);
3. bedreigde plant- en diersoorten leven (wettelijke indicator Verificatieprotocol 7.2.);
4. landkap ertoe leidt dat koolstofvoorraden niet worden behouden of vergroot worden (wettelijke indicator Verificatieprotocol 4.1.).

Wij hebben deze misstanden beoordeeld binnen onze rol als publiek toezichthouder ter borging van de duurzaamheid. Bijgaand ons rapport ten aanzien van leveringen uit Maleisië aan RWE van pellets die moeten voldoen aan de Nederlandse duurzaamheidseisen.[9]

De Rol van de NEa en de minister van Klimaat en Groene Groei
Op grond van artikel 10 van het Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen (Besluit) heeft de minister van Klimaat en Groene Groei het schema GGL goed gekeurd. Ook heeft de minister, op grond van artikel 2 van het Besluit, Control Union erkend als CI. Dat betekent dat Control Union bevoegd is tot het uitgeven van duurzaamheidscertificaten die aantonen dat de gecertificeerde onderneming een werkwijze heeft die overeenkomt met de vereisten uit het schema van GGL.

De NEa is op grond van wet- en regelgeving aangewezen als toezichthouder op de CI's.[10] Het toezicht van de NEa vindt plaats nadat een CI zijn werkzaamheden heeft uitgevoerd. De NEa controleert of een CI terecht een certificaat heeft afgegeven aan een marktpartij. De minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) is op grond van artikel 18.2a van de Wet milieubeheer het tot handhaving bevoegde gezag.

Inhoud onderzoek
In dit rapport is aan de hand van vier onderzoekvragen beoordeeld in hoeverre leveringen pellets uit Maleisië die aan energieproducent RWE zijn geleverd voldoen aan de Nederlandse duurzaamheidseisen. Deze vragen luiden als volgt:

1) Wat is er geleverd en aan welke eisen moeten deze leveringen voldoen?
2) Heeft de CI zijn werkzaamheden uitgevoerd volgens de eisen van het certificeringsschema GGL?;
3) Is de duurzaamheid van het hout in voldoende mate geborgd?;

[8] Verificatieprotocol duurzaamheid biomassa in pelletinstallaties – Aantonen van duurzaamheid voor SDE met beschikkingen van vóór 2024 en EU-ETS - versie januari 2025
[9] wetten.nl - Regeling - Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen - BWBR0040209; wetten.nl - Regeling - Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen - BWBR0040431
[10] Zie artikel 18.6 Omgevingswet, in samenhang met artikel 19 van het Besluit en artikel 5 van de Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen.

4) Kunnen wij met aanvullende werkzaamheden concluderen of deze leveringen voldoen aan de duurzaamheidseisen?

Tot slot volgt in hoofdstuk 3 een schematische weergave van de standpunten van CSL en een reactie van de NEa daarop.

2 Uitkomsten onderzoek

2.1 Vraag 1

Wat is er geleverd en aan welke eisen moeten deze leveringen voldoen?

Werkzaamheden
De NEa heeft beoordeeld op grond van leveringsdocumenten welke leveringen uit Maleisië ten grondslag lagen aan de geconsumeerde biomassa door Nederlandse energieproducenten waarvoor de SDE++ subsidie is verschaft. In 2023 is 12,9% van het totaal aan ontvangen pellets afkomstig uit Maleisië. In 2024 is dat 13,9%.

Er is een aansluiting gemaakt van de ontvangsten uit Maleisië volgens RWE met de verzendingen volgens de Maleisische pelletproducenten.

Conclusie:
Ontvangen en geclaimd als duurzaam volumes van houtige biomassa met oorsprong Maleisië:

De verdeling van het ontvangen volume pellets uit Maleisië over de energiecentrales is als volgt:

Energiecentrale ontvangen uit Maleisië	**Volume 2023**	**Volume 2024**
RWE Amercentrale	71,8%	42,7%
RWE Eemshaven	28,2%	57,3%
Totaal	100,0%	100,0%

De Maleisische pelletproducenten: Rainbow Pellet Sdn Bhd, Bio Green Technology Sdn. Bhd en Be Green Resources SDN hebben deze pellets geleverd aan RWE. De verdeling is als volgt:

Pelletproducent	**Volume 2023**	**Volume 2024**
Rainbow Pellet Sdn Bhd	78,7%	85,5%
Bio Green Technology Sdn Bhd	21,3%	10,0%
Be Green Resources SDN[11]	0%	4,5%
Totaal	100%	100%

Welke eisen zijn op de bovenstaande leveringen van toepassing?
De bovenstaande leveringen zijn door CUC beoordeeld en gecertificeerd aan de hand van het certificeringsschema GGL voor categorie 5 hout, namelijk biogene rest- en afvalstromen die afkomstig zijn uit de agro-food en houtverwerkende industrie.

Het schema GGL is door de minister van KGG goedgekeurd om toegepast te worden om aan te tonen dat wordt voldaan aan de wettelijke duurzaamheidseisen die gelden voor de SDE++-subsidie. CUC is door de minister van KGG erkend om duurzaamheid te toetsen. CUC is geaccrediteerd door de RvA voor de toetsing van de GGL schemavereisten.

De eisen van GGL hebben betrekking op de duurzaamheid van leveringen categorie 5 vaste biomassa (biogene rest en- afvalstromen). Categorie 5 vaste biomassa is een van vijf categorieën biomassa die volgt uit de Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen (Regeling). Voor elk van deze vijf categorieën biomassa gelden verschillende duurzaamheidseisen waaraan moet worden voldaan om voor SDE++-subsidie in aanmerking te komen.

Het GGL schemadocument hanteert de volgende definitie voor categorie 5 hout: "biogenic waste

[11] Voor Be Green Resources is het audit rapport 2023 opgevraagd (had betrekking op deze levering) en doorgenomen. Hieruit kwamen geen bijzonderheden. Gezien het relatief kleine volume geen aanvullende werkzaamheden verricht.

and recycled material are waste flows and residues from the agro-food and timber industry". In de Regeling en de toelichting van de wetgever bij de Regeling over categorie 5 biomassa biogene rest- en afvalstromen staat dat het moet gaan om secundaire rest- en afvalstromen uit de agro-food en houtindustrie en tertiaire rest- en afvalstromen zoals houtafval.[12] Deze categorie vaste biomassa voor energietoepassingen kent geen duurzaamheidsrisico's, aangezien het hier rest- en afvalstromen betreft die afkomstig zijn van overige producten.[13] De bron van categorie 5 biomassa is een bedrijf dat het restproduct genereert. Dit impliceert dat er een verwerking van een product plaatsvindt. In een leidraad dat de RVO heeft opgesteld ter verduidelijking van de duurzaamheidsvereisten voor SDE++-subsidie aan marktpartijen, is nader verduidelijkt dat categorie 5 hout alle vormen van biomassa zijn die tijdens het productieproces overblijven, bijvoorbeeld houtafval en zaagsel. [14] Ook dit impliceert dat er een bewerking plaats moet vinden waarna rest- en afvalstromen ontstaan om te kunnen kwalificeren als categorie 5 hout.

Categorie 5 biomassa moet worden onderscheiden van categorie 1 en 2 biomassa uit de Regeling. Dat is namelijk hout dat direct afkomstig is van het bos. Als er sprake is van reststromen (bijvoorbeeld takken) die direct in het bos wordt verzaagd is er sprake van categorie 1 (of 2) biomassa. Immers deze reststromen die ontstaan in het bos hebben nog een nuttige toepassing in het kader van bodemgezondheid, biodiversiteit etc. en moeten als gevolg voldoen aan koolstofvoorraadbehoud en duurzaam bosbeheereisen.

Nu de NEa heeft vastgesteld dat CUC de geleverde houtpellets aan RWE heeft gecertifieerd aan de hand van GGL voor categorie 5 biomassa, zal bij vraag 2 worden beoordeeld in hoeverre de leverende pelletproducenten terecht gecertificeerd zijn. Dat betekent dat in vraag 2 beantwoord wordt in hoeverre CUC adequaat gecertificeerd heeft tegen de eisen zoals opgenomen in het GGL-schema.

[12] Zie de toelichting bij de Regeling, stcrt 2017, 70368, p. 11-12
[13] Idem.
[14] Leidraad-biomassa-classificeren-januari-2022.pdf

2.2 Vraag 2

Heeft de CI zijn werkzaamheden uitgevoerd volgens de eisen van het certificeringsschema GGL?

Werkzaamheden
GGL geeft de eisen aan die van toepassing zijn voor de duurzaamheid van categorie 5 leveringen. De eisen rondom duurzaam bosbeheer en koolstofbehoud zijn niet van toepassing voor categorie 5 leveringen. De NEa heeft de volgende eisen in het bijzonder getoetst, namelijk of adequaat is getoetst of:

a) voldaan wordt aan de GGL-eisen van toepassing voor rest- en afvalstromen (GGL-eisen 4.4. en 5.6). Voor het bepalen of leveringen rest- en afvalstromen zijn of niet, is de (directe) herkomst relevant. Alle residu stromen die afkomstig zijn uit de houtverwerkende industrie worden gedefinieerd als rest- en afvalstromen. Het bewijs dat rest- en afvalstromen geleverd zijn, is met name gebaseerd op een zelfverklaring van de leverancier aan de pelletproducent, de zogenaamde Raw Material Statement ("RMS"). Op het moment dat materiaal door de houtpelletfabrikant ontvangen wordt met een RMS is sprake van GGL gecertificeerd materiaal.
b) voldaan wordt aan de van toepassing zijnde regelgeving inclusief die van de EUTR (GGL-eis 1.14)
c) de herkomst, origine, hoedanigheid en hoeveelheden van de geleverde houtproducten aan de pelletproducent en of de afgeleverde pellets traceerbaar zijn (GGL eis 5.1)
d) de pelletproducent niet-gecertificeerd materiaal ontvangt wat niet vermengd wordt met GGL-leveringen (GGL-eis 3.1). [15]

A) Bio Green Technology

Conclusie Bio Green: De NEa heeft vastgesteld dat CUC conform de eisen uit GGL terecht de certificeringsbeslissing heeft genomen en dat zij deze heeft onderbouwd met een voldoende volledige en correct uitgevoerde audit.

Algemeen
Bio Green Technology ("Bio Green") is een pelletproducent en handelaar die gecertificeerd was voor GGL. Per december 2024 heeft Bio Green vrijwillig haar certificaat opgegeven (volgens CUC vanwege tekort aan orders en nieuwe EUDR regelgeving[16]). De laatste certificerings-surveillance audit van CUC heeft plaatsgevonden in september 2023. Deze audit is getoetst door de NEa. Er heeft geen audit plaatsgevonden in september 2024 omdat Bio Green aangaf geen zaken meer te gaan doen in GGL gecertificeerd materiaal waarna ze per december 2024 hun certificaat hebben opgegeven. Bio Green is gecertificeerd voor PEFC Chain of Custody [17]en GGL. Bio Green ontvangt voor GGL uitsluitend hout van zagerijen.

Bevindingen CUC
CUC had op grond van de audit 3 major Non Conformities ("NC") en 7 minor NCs vastgesteld. De 3 major NCs waren de volgende:

1) De document management procedure omvat niet een revisie-status systeem zodat niet duidelijk is welke versie van een document gebruikt wordt;
2) Er was smeerolie niet goed opgeborgen waardoor niet voldaan werd aan Environmental Quality Regulation;
3) De veiligheidsmaatregelen worden niet volledig nageleefd. Een vorkheftruck incident was niet geregistreerd en er was geen analyse van het incident. Een toepasselijke training werd niet jaarlijks herhaald.

De minor NCs waren allen van procedurele aard.

Beoordeling van de werkzaamheden van CUC

[15] Tenzij dit materiaal voldoet aan de EUTR eisen, high conservation value gebieden worden beschermd en er geen sprake is van land conversie.
[16] Europese verordening die import van producten die leiden tot ontbossing moet tegen gaan
[17] PEFC is een duurzaamheidsschema

a) Is er sprake van rest- en afvalstromen?

CUC heeft op grond van interviews, controle van 4 RMSs (van in totaal 10 zagerijen), interne rapporten over inkomende materialen en productie, het verkocht volume onder GGL, visuele checks van de inkomende materialen en aansluiting voor vijf leveranciers met leveringsdocumenten en facturen vastgesteld of er terecht sprake is van categorie 5. Ook heeft zij beoordeeld of het volume afdoende het verkocht en geleverde categorie 5 volume dekt. Omdat Bio Green ook levert aan de Japanse markt onder GGL heeft de auditor tevens twee leveranciers bezocht en getoetst bij deze leveranciers of er een overeenkomst is tussen de leveringsdocumenten en de verantwoorde leveringen en of de conversie van het volume zaagsel ten opzichte van het volume verwerkt hout aannemelijk is. GGL stelt de eis om deze toets uit te voeren bij leveranciers niet. Voor leveringen aan Japan moet daarentegen wel voldaan worden aan deze eis. Er is geen norm voor deze conversie toets maar deze wordt door de auditor getoetst aan de hand van de specifieke inrichting van de zagerij. Doorgaans wordt volgens CUC 10-20% zaagsel[18] per plank gehanteerd.

Er zijn geen bevindingen van CUC op grond van bovengenoemde controles.

Beoordeling NEa
Gelet op de bovenstaande werkzaamheden heeft de NEa vastgesteld dat de werkzaamheden van CUC de duurzaamheidseisen die volgen uit GGL afdoende dekken. De steekproefsgewijze controle van CUC is voldoende uitgebreid. Hiernaast heeft de NEa alle RMSs van de 99 leveranciers ontvangen en beoordeeld dat terecht sprake is van categorie 5 en aan de hand van interne rapporten over inkomende materialen en productie dat dit volume afdoende het verkocht en geleverde categorie 5 volume dekt.

Conclusie: geen opmerkingen ten aanzien van de werkzaamheden van CUC.

b) Is er voldaan aan EUTR[19] regelgeving?

Onder EUTR is het aan de importeur van houtproducten om aan te tonen dat een due diligence heeft plaatsgevonden waarmee afdoende wordt voorkomen dat niet wordt voldaan aan de eis van legaliteit. Om dat te kunnen aantonen moeten houtproducten traceerbaar zijn.
CUC heeft vastgesteld dat de pelletproducent voldoet aan traceerbaarheidseisen (zie hieronder) en daarnaast aan de hand van leveringsdocumenten en de PEFC database dat een aantal leveranciers zelf ook PEFC CoC gecertificeerd zijn. De PEFC CoC certificering impliceert dat ook de leverancier voldoet aan minimale eisen van legaliteit. Daarnaast heeft Bio Green bevestigd aan CUC dat zij voldoen aan de van toepassing zijnde wetgeving.

Er zijn geen bevindingen van CUC aan de hand van deze controles.

De eisen om aan de EUTR te voldoen gaan voor een pelletproducent niet verder dan traceerbaarheid kunnen aantonen van de verkochte pellets aan gekochte grondstoffen en is dus vrij beperkt.

Beoordeling NEa
De NEa heeft geen opmerkingen ten aanzien van bovenstaande werkzaamheden van CUC.

c) Zijn de GGL-stromen traceerbaar?

CUC heeft het volume, herkomst en soort materiaal van de verantwoorde inkomende GGL stromen geverifieerd aan de hand van leveringsdocumenten en het interne rapport over de inkomende stromen. De uitgaande verantwoorde GGL stromen zijn geverifieerd aan de hand van het interne productierapport en de leveringsdocumenten. CUC heeft daarnaast vastgesteld

[18] Dit lijkt ons op grond van andere bronnen laag maar aangezien dit betekent dat CUC een laag volume rest- en afvalstroom accepteert komt dit ons positief over.
[19] Europese verordening die import van illegale houtkap moet tegengaan

dat de productie van GGL pellets niet gemixt noch opgeslagen wordt met niet gecertificeerde stromen.

Er zijn geen bevindingen van CUC aan de hand van deze controles.

Beoordeling NEa
De NEa heeft gelet op het bovenstaande vastgesteld dat de werkzaamheden van CUC de eisen afdoende dekken. De NEa heeft aan de hand van de het interne Bio Green rapport over inkomende stromen en de productie vastgesteld dat de leveringen te herleiden zijn naar de productie en de productie naar de ontvangsten per leverancier.

d) de pelletproducent niet-gecertificeerd materiaal ontvangt wat niet vermengd wordt met GGL-leveringen

CUC heeft vastgesteld aan de hand van observatie en interviews dat GGL en niet-GGL materiaal gescheiden wordt ontvangen en gescheiden wordt opgeslagen. De silo's worden schoongemaakt voor een switch plaatsvindt. Er is sprake van 1 productielijn waarbij er in batches wordt gewerkt, dus ofwel alleen GGL dan wel alleen niet-GGL.

Beoordeling NEa
De NEa heeft vastgesteld dat de werkzaamheden van CUC de eisen afdoende dekken.

B) Rainbow Pellet

Conclusie Rainbow Pellet: De NEa heeft vastgesteld dat CUC conform de eisen uit GGL terecht de certificeringsbeslissing heeft genomen en deze heeft onderbouwd met een voldoende volledige en correct uitgevoerde audit. Tegelijk stellen wij ook vast dat CUC in haar oordeel niet de nadere uitleg in de leidraad van RVO van categorie 5 hout heeft meegenomen. Ten minste 500 ton houtpellets voldoet niet als categorie 5 classificatie.

Algemeen
Rainbow Pellet is één van de grootste pellet-mills van Maleisië. Er is een zagerij op hun terrein die niet in eigendom is van de onderneming maar wel onderdeel is van de Rainbow groep. De GGL audit is uitgevoerd in juli 2024 en heeft betrekking op het jaar hieraan voorafgaand. Deze audit is getoetst door de NEa. De auditor is niet meer in dienst van CUC, maar wij hebben gesproken met de auditoren die in juli 2025 de audit hebben gedaan.

Rainbow Pellet is gecertificeerd voor PEFC Chain of Custody, SBP Supply Base Evaluation en Chain of Custody, en GGL. Rainbow Pellet ontvangt voor GGL van zagerijen en traders (ca 70%/30%). Voor SBP en PEFC wordt ontvangen van houtplantages. Alle transacties zijn onder een certificaat.

Rainbow levert niet aan Japan en er hebben dus geen *on-site visits* bij leveranciers plaatsgevonden.

Bevindingen CUC
CUC had op grond van de audit 1 minor NC vastgesteld:
Op grond van de RMS en productie record heeft CUC vastgesteld dat sprake is van een levering van een plantage. Hiermee wordt niet voldaan aan de eis van categorie 5.

De RvA heeft in het voorjaar 2025 een beoordeling gedaan van dit betreffende audit dossier van CUC ten behoeve van hun GGL accreditatie. De RvA heeft geoordeeld dat "zoals dit is beschreven in het auditrapport dit een dermate ernstige afwijking tegen de eisen (is) die het schema stelt dat een major afwijking op zijn plaats was geweest." De *root cause* analyse door CUC wees uit dat de hoofdoorzaak bij een onvoldoende duidelijke auditinstructie m.b.t. classificatie van NCs lag. De RvA heeft een herbeoordeling van andere auditrapporten binnen het GGL-schema uitgevoerd wat uitwees dat dit een incidenteel geval betrof en de fout dus geen systematisch karakter heeft.

De corrigerende maatregelen van CUC zijn gericht op verbeterde auditinstructies naar alle auditoren. CUC meldt dat er reeds een aanvullende training voor reviewers heeft plaatsgevonden en deze is gepland voor auditoren.

Toets NEa
a) Is er sprake van rest- en afvalstromen?

CUC heeft op grond van interviews, controle van 18 RMSs, visuele checks van de inkomende materialen en aansluiting voor 18 leveranciers met leveringsdocumenten en facturen vastgesteld of er sprake is van categorie 5 en dat er niet meer ontvangen is volgens de Material Accounting Record dan verantwoord op de RMSs.

Van deze 18 leveranciers worden 4 in het audit rapport vermeld als zijnde een plantage. Voor al deze sources vermelden de leveringsbewijzen 'logs' of 'stumps'. Op basis van het soort materiaal heeft de auditor geoordeeld dat de leverancier dus een plantage is (en daarmee primair materiaal levert aan de pelletproducent) en een minor NC opgenomen. Na de opmerking van de RvA is deze NC bijgesteld naar een major NC, en daarnaast nog eens geverifieerd waaruit bleek dat deze leveringen gaan om zogenaamde split en decayed logs[20] en dat de leverancier wel degelijk een zagerij was. De NC is door CUC daarmee gesloten. Ook in de

[20] Zie foto in de bijlage als illustratie *split logs*.

laatste audit is vastgesteld door CUC dat alleen van zagerijen wordt ontvangen en dat het gaat om rest- en afvalstromen of afgekeurd materiaal.

De bevinding van de auditor dat van de 18 samples er 4 onjuist waren heeft niet geleid tot uitbreiding van de steekproef. Wel werd aangegeven dat een sample van 18 RMS uit 99 suppliers meer is dan volgens de standaard wordt vereist.

Beoordeling NEa
De NEa heeft vastgesteld dat de werkzaamheden van CUC de GGL eisen afdoende dekken. De NEa heeft alle RMSs van de 99 leveranciers ontvangen en beoordeeld aan de hand van het Material Accounting Record dat op alle RMSs is aangegeven dat wordt voldaan aan categorie 5. Vastgesteld is dat het totaal volume op de RMS afdoende het verkocht en geleverde categorie 5 volume dekt. Tevens zijn voor vier leveranciers, de leveringsdocumenten opgevraagd waarbij kon worden vastgesteld dat het verantwoorde volume categorie 5 biomassa voor deze leveranciers onderbouwd wordt door de documenten.

Een aantal leveringsdocumenten vermelden leveringen van 'logs' of 'stumps' hetgeen de split en decayed logs betreft. Ten aanzien van de bevinding van de auditor over de "decayed logs", merkt de NEa het volgende op.

Deze leveringen zijn geen resultante van een bewerking in de zagerij en voldoen daarmee niet aan de categorie 5 definitie. Het is belangrijk om te voorkomen dat vormen van lage kwaliteit hout uit het bos via de zagerij naar de pelletproducent gaat zonder dat dit hout hoeft te voldoen aan de eisen van duurzaam bosbeheer en koolstofbehoud.

Van de vier leveranciers heeft één leverancier eenmaal logs geleverd en één leverancier vijf maal van de circa honderd leveringen. Het volume logs en stumps betreft 671 ton (500 ton pellet equivalent[21]). Het totaal volume geleverd door deze vier leveranciers is 19.000 ton. Aangezien dit leveranciers zijn die al door de auditor aangemerkt waren als leveranciers van logs/stumps is het niet mogelijk om te extrapoleren naar het totale geleverde volume. Het lijkt evenwel aannemelijk dat het niet meer zal zijn dan 3,5%[22] van het totaal geleverd volume.

Hoewel het er niet op lijkt dat er sprake is van structurele leveringen slecht hout, het volume gering is, CUC attent is geweest op leveringen van de interne zagerij (zie pagina 17) en GGL onvoldoende houvast biedt, heeft CUC, daar waar sprake is van geleverde rest- en afvalstromen uit het bos, deze sec beoordeeld volgens de definitie zoals opgenomen in het GGL schema en is daarmee voorbij gegaan aan de uitleg die staat bij categorie 5 biomassa in de leidraad van RVO. In deze uitleg is nader toegelicht dat biomassa direct uit bos, zoals split en decayed logs en stumps, die niet zijn verwerkt door de zagerij niet voldoen aan de classificering als categorie 5.

Reactie CUC
CUC heeft ons de volgende reactie gegeven op bovenstaande bevinding[23]:

	Reactie CUC	Appreciatie NEa
a	We zien onze handelswijze niet als een non conformity omdat certificering in overeenstemming met de eisen van het schema heeft plaatsgevonden	Relevant punt. Zie NEa conclusie over werkzaamheden CI volgens eisen certificeringsschema
b	Er kan bewerking reeds hebben plaatsgevonden in het bos en dan is het afgekeurd hout een bijproduct uit deze	Indien bewerking in het bos dan kan er geen sprake meer zijn van categorie 5 biomassa

[21] Elke ton biomassa in resulteert in circa 0,75ton pellet
[22] Van vier leveranciers zijn alle leveringsbewijzen bekeken. Hieruit bleken vijf leveringen logs/stumps. Het totaal volume logs/stumps is 3,5% van het totaal geleverd volume door deze vier leveranciers. Omdat dit een gerichte deelwaarneming was (geselecteerd op basis van beschrijving 'plantation' in audit rapport), verwachten wij dat het totaal volume geleverde logs/stumps niet meer dan 3,5% zal bedragen.
[23] De volledige tekst is te vinden in het rapport in bijlage 3.

	bewerking. Sowieso wordt afgekeurd hout niet per definitie naar de zagerij gebracht	
c	Wij zijn gehouden aan contractuele verplichtingen waarin wij een certificaathouder toetsen volgens de eisen van het schema	Relevant punt. Zie NEa conclusie over werkzaamheden CI volgens eisen certificeringsschema

b) Is er voldaan aan EUTR regelgeving?

CUC heeft vastgesteld dat de pelletproducent voldoet aan traceerbaarheidseisen (zie hieronder) en daarnaast aan de hand van leveringsdocumenten en de PEFC database dat een aantal leveranciers zelf ook PEFC CoC gecertificeerd zijn. De PEFC CoC certificering impliceert dat ook de leverancier voldoet aan minimale eisen van legaliteit. Daarnaast heeft Rainbow Pellet bevestigd aan CUC dat zij voldoen aan de van toepassing zijnde wetgeving.

Er zijn geen bevindingen van CUC aan de hand van deze controles.
De eisen om aan de EUTR te voldoen gaan voor een pelletproducent niet verder dan traceerbaarheid kunnen aantonen van de verkochte pellets aan gekochte grondstoffen en is dus vrij beperkt.

Beoordeling NEa
De NEa heeft geen opmerkingen ten aanzien van de werkzaamheden van CUC.

c) Zijn de GGL-stromen traceerbaar?

CUC heeft verkochte volumes getraceerd naar productie overzichten waarop ook de input is vermeld en de productiebatches. De ingekochte volumes per leverancier kunnen elk aan een productie batch gekoppeld worden. CUC heeft daarnaast vastgesteld dat de productie van GGL pellets niet gemixt noch opgeslagen wordt met niet gecertificeerde stromen.

Er zijn geen bevindingen van CUC aan de hand van deze controles.

Beoordeling NEa:
De NEa heeft vastgesteld dat de werkzaamheden van CUC de eisen afdoende dekken. De NEa heeft een uitgaande levering getraceerd naar productiebatches en deze productiebatches naar ontvangen volumes van zagerijen.

d) de pelletproducent niet-gecertificeerd materiaal ontvangt wat vermengd wordt met GGL-leveringen

CUC heeft vastgesteld aan de hand van observatie en interviews dat GGL en niet-GGL materiaal gescheiden wordt ontvangen, geproduceerd (in batches) en gescheiden wordt opgeslagen.

Beoordeling NEa:
De NEa heeft vastgesteld dat de werkzaamheden van CUC de eisen afdoende dekken.

Conclusie onderzoeksvraag 2:
Gelet op het voorgaande komt de NEa komt tot de conclusie dat CUC haar werkzaamheden heeft uitgevoerd conform de eisen van het schema GGL en daarmee terecht een certificaat heeft afgegeven voor de leveringen van Rainbow Pellet Sdn Bhd en Bio Green Technology Sdn Bhd.

Bij de derde onderzoeksvraag gaat de NEa in op de vraag of gelet op de afgegeven certificaten met voldoende zekerheid kan worden geconcludeerd dat het geleverde hout afkomstig is van een rest- en afvalstroom.

2.3 Vraag 3

Is de duurzaamheid van het hout in voldoende mate geborgd?

De certificering moet zekerheid geven of er sprake is van rest- en afvalstroom hout wat voldoet aan categorie 5 categorisering. De vraag is of deze zekerheid nu gegeven is. Wij constateren dat op een aantal punten er kwetsbaarheden zijn waardoor het schema onvoldoende zekerheid geeft of er sprake is van een rest- en afvalstroom conform categorie 5:

1. **GGL en de Regeling bieden weinig houvast voor de uitleg van categorie 5 biomassa**

De wet- en regelgeving[24] maakt onderscheid tussen rest- en afvalstromen die direct afkomstig zijn uit het bos (categorie 1 of 2) en rest- en afvalstromen die afkomstig zijn van een houtverwerker (zoals een zagerij) (categorie 5). Dit onderscheid is belangrijk want er gelden wel duurzaamheidseisen aan rest- en afvalstromen uit het bos (die nog een nuttige toepassing hebben in het kader van bodemgezondheid, biodiversiteit etc.) en rest- en afvalstromen uit zagerijen. In een leidraad heeft RVO nader verduidelijkt dat categorie 5 hout rest- en afvalstromen zijn uit de bewerkende sectoren. Ook in de regeling staat dat de bron van categorie 5 hout daar is waar het restproduct wordt gegenereerd. Dat impliceert dat er wel een bewerking plaats moet vinden waarna rest- en afvalstromen ontstaan om te kunnen kwalificeren als categorie 5 hout. Hier geeft het GGL-schema onvoldoende duidelijkheid in.

2. GGL en de zelfverklaringen

Aan categorie 5 hout wordt geen GHG uitstoot toegerekend voor bewerkingen voorafgaand aan de aflevering aan de pelletproducent, noch zijn er duurzaamheidseisen voor duurzaam bosbeheer van toepassing. Als het belang dermate groot is moet in ieder geval de auditor zekerstellen dat residu niet gecreëerd is. In de huidige RED2/3 worden nadere eisen gesteld aan de auditor om er zeker van te zijn dat rest- en afvalstromen niet gecreëerd zijn. Die eisen stelt GGL niet. GGL bouwt met name op de zelfverklaringen en de visuele controles op het materiaal. De zelfverklaringen (RMSs) bieden weinig houvast omdat:

- de leverancier die de zelfverklaring afgeeft op geen enkele wijze getoetst wordt of deze niet residu creëert.
- De RMS reflecteren niet de werkelijke leveringen want worden vooraf afgegeven. Als voorbeeld: een leverancier geeft een volume van 79.000 ton op wat zij als categorie 5 zullen gaan leveren aan de pelletproducent. De daadwerkelijke leveringen zijn 40.000 ton waarmee de leveringen gedekt zijn.
- Indien er sprake is van een interne zagerij waarbij zowel productie van houtproducten plaatsvindt als houtpelletproductie, de manager van de zagerij dezelfde persoon is als de manager van de houtpelletproductie. In het geval van Rainbow Pellets gaat het hier om twee leverende zagerijen (samen 18% van de leveringen). Beide zagerijen vallen onder de holding waar ook Rainbow Pellet onder valt. Dit is een attentiepunt omdat hierdoor transportkosten geen rol spelen in de afweging om hout via een zagerij naar de pelletfabrikant door te sturen. CUC heeft daarentegen aanvullend geverifieerd dat processing residues zijn geleverd, logs en residues gescheiden worden en op grond van gesprekken met medewerkers vastgesteld dat er sprake is van gescheiden entiteiten.

3. **Zwakte certificeringssysteem**

In de periode september 2023 – september 2024 hebben twee leveringen aan RWE plaatsgevonden. De laatste certificeringsaudit van CUC vond plaats in september 2023. Daarna is een bedrijf gecertificeerd tot het moment van de volgende certificeringsaudit dan wel tot het moment dat het bedrijf haar certificaat teruggeeft. Bio Green heeft zelf laten weten te willen stoppen met GGL certificering. Er heeft daarom geen audit meer plaatsgevonden en daarmee geen toets over de periode dat een bedrijf onder certificaat nog leveringen kan doen. Het risico bestaat dat deze gecertificeerde leveringen onterechte als duurzaam worden geclassificeerd aangezien deze periode niet getoetst is. Dit betekent een inherente zwakte in het systeem van certificering.

[24] zie de Regeling, bijlage D.

2.4 Vraag 4

Kan de NEa met aanvullende werkzaamheden concluderen of deze leveringen voldoen aan de duurzaamheidseisen?

Nu wij constateren dat er kwetsbaarheden zijn in de mate waarin het GGL schema de duurzaamheid, zoals beoogd, borgt, hebben wij aanvullende werkzaamheden verricht om meer zekerheid te hebben dat sprake is van leveringen rest- en afvalstromen. Op grond van onderzoek naar risicobeperkende factoren concluderen we dat, los van de bevinding over het afgekeurd hout, voor het overige voldoende aannemelijk is dat er sprake is van rest- en afvalstromen uit de houtverwerkende industrie die gebruikt zijn voor de houtpellets geleverd aan RWE.

NEa werkzaamheden voor aanvullende zekerheid dat sprake is van afval- en reststromen:
We hebben onderzocht welke risicobeperkende, en -verhogende factoren, prikkels en informatie er zijn die indicaties geven of er sprake is van rest- en afvalstromen categorie 5.

a) De NEa heeft vier leveranciers van Rainbow Pellet en één leverancier van Bio Green Technology telefonisch benaderd om bij hen te verifiëren dat er sprake is van een zagerij (dan wel dat zij als trader ontvangen van zagerijen), dat zij rest- en afvalstromen hebben geleverd en dat het volume volgens de pelletproducent overeenkomt met hun administratie.[25] Hieruit bleken geen verschillen.

b) Rainbow Pellet is ook gecertificeerd voor leveringen categorie 5 biomassa voor het duurzaamheidsschema SBP (waarbij wel de RED2/3 eisen gelden voor auditoren om de hoeveelheid geleverde resthout vanuit zagerijen bij zagerijen te toetsen). Hieruit blijkt dat onder het schema SBP vier zagerijen afval- en restromen hebben geleverd welke alle vier ook onder het schema GGL aan Rainbow Pellet leveren. Voorkomen wordt dat een en dezelfde levering zowel onder het schema GGL als onder het schema SBP wordt beloond doordat de auditor controleert dat een levering slechts op één van beide massabalansen wordt verwerkt. Twee zagerijen zijn door de auditoren bezocht (PIO en WWW Rainbow) waarbij bestaan en volumes zijn vastgesteld. De ratio reststroom versus primair product is hierbij tevens beoordeeld waaruit geen bevindingen kwamen.

c) De prijs per ton die voor rest- en afvalstromen betaald wordt is 105 – 165 RM/ton. De prijs voor timmerhout lijkt met 400 – 1000 USD/m3 (ca 1600 – 4000 RM/m3 = ca 1200 – 3000 RM/ton)[26] aanzienlijk hoger. Het lijkt daardoor voor zagerijen niet lonend om rest- en afvalstromen te creëren uit goed timmerhout, maar er bestaat nog steeds wel een risico dat een pelletfabrikant categorie 1 (of 2) biomassa uit het bos doet voorkomen als zijnde categorie 5. Deze prijs informatie moet daarom niet geïnterpreteerd worden als zekerheid maar meer als een risicobeperkende factor. Noch lijkt het lonend om meer te kappen dan nodig puur voor zaagselproductie. Voor laagwaardig hout geldt dat een markt voor de papier en pulpindustrie in Maleisië bestaat. De beschikbaarheid van een lokale alternatieve bestemming voor laagwaardig hout verkleint het risico dat het economisch loont om laagwaardig hout te kappen en via de zagerij naar de pelletindustrie te brengen.

d) We hebben in algemene zin de aannemelijkheid van de geleverde volumes rest- en afvalstromenhout categorie 5 aan Rainbow Pellet en Bio Green onderzocht. Het National Biomass Action Plan 2023-2030[27] van Maleisië geeft aan dat de totale logging productie in 2021 7 miljoen m3 is waarvan 4,7 miljoen m3 naar zagerijen gaat voor productie van houtproducten (=67%). Het totaal aan residu uit deze zagerijen is 1,9 miljoen ton (zeg 2,5 miljoen m3). Dat zou betekenen dat er meer dan 50% van het hout wat zagerijen verwerken residu is. Navraag bij zagerijen wijst uit dat het aandeel residu varieert van 30%

[25] 5.1.2.f
5.1.2.f
[26] Uitgaande van een dichtheid van 750kg/m3.
[27] 27122023-National_Biomass_Action_Plan.pdf

tot 70%. Dit wordt ook onderbouwd in de literatuur (zeer variabel en afhankelijk van vele factoren maar 50% is aannemelijk[28]).

In West Malaysia bedroeg de totale logging productie in 2023 2,82 miljoen m3. Uitgaande dat hiervan 67% naar zagerijen gaat komt dit uit op 1,9mio m3. Uitgaand van 50% residu is circa 950.000 m3 residu (zeg een ruime 700.000 ton). Rainbow Pellet heeft in het jaar 2023/2024 een volume ontvangen van zagerijen hetgeen past in het volume wat gecreëerd zou kunnen zijn.

e) Nadat de certificering heeft plaatsgevonden van Bio Green door CUC heeft Bio Green onder haar certificaat nog geleverd aan RWE. De NEa heeft deze leveringen aanvullend getoetst.

De NEa heeft bij Bio Green de zelfverklaringen opgevraagd en geverifieerd dat deze voldoen aan de eisen voor rest- en afvalstromen en dat in de periode dat Bio Green nog gecertificeerd was niet meer is geleverd aan RWE dan gedekt via de zelfverklaringen. Er is één uitzondering: de RMS van 1 leverancier over 2024 geeft niet aan dat sprake is van categorie 5 (er zijn bij geen enkele categorie vinkjes gezet). Het betreft volgens het RMS een volume van 6000 ton. Het daadwerkelijk geleverde volume was 728 ton (546 ton pellet equivalent). Als de RMS niet volledig juist is betekent dit dat de levering van 546 ton pellets onterecht als duurzaam zijn geleverd.

RWE heeft voor dit volume een transactiecertificaat ontvangen, als onderdeel van een groter volume van Bio Green. Het volume is in volledigheid als GGL-compliant opgevoerd voor de CJV en subsidiebeschikking van 2024 voor RWE op basis van de informatie die toen beschikbaar was, en tot op heden is bij RWE.

Daarnaast hebben we vastgesteld dat in de periode aug 2023 – juli 2024 RWE niet meer heeft ontvangen dan volgens Bio Green geleverd.

3 Input CSL en hoe de NEa hieraan gevolg heeft gegeven

CSL heeft ons onderzoeksvragen doen toekomen die de NEa sowieso zou moeten onderzoeken. Hieronder volgt schematisch elk van deze onderzoeksvragen en wat de reactie van de NEa hierop is.

	Input CSL	Wijze van respons van de NEa
1	Controleren en rapporteren welke houtpelletfabrieken de Maleisische houtpellets aan RWE hebben geleverd	Ja, zie vraag 1
2	Controleren, beoordelen en rapporteren van het door CSL geleverde bewijs m.b.t niet naleving duurzaamheidsnormen voor biomassa	Ja, voor de eisen waar categorie 5 leveringen aan moeten voldoen. Zie vraag 2.
3	Evalueren en rapporteren over bredere problematiek rondom certificeerder MTCS	Dit punt is niet relevant, want: - MTCS is niet toegepast als schema; - PEFC noch MTCS zijn niet door Nederland goedgekeurd om toegepast te worden. Wij hebben gesproken met de TPAC commissie[29] en kennis genomen van hun gepubliceerde rapport. Zie SummaryofTPACsfinaljudgementonMTCSJune2025.pdf. In het kort: er waren klachten over MTCS en de door hen gecertificeerde FMUs over: 1) landconversie; 2) instemming inheemse volken en beschikbaarheid landkaarten; 4) klachtafhandeling. Op grond van onderzoek ter plekke door (een afvaardiging van) TPAC, samen met PEFC en MTCS zijn deze klachten en de wijze van monitoring door PEFC onderzocht. De conclusie luidde dat MTCS compliant is met de eisen die TPAC toetst.
4	Evalueren en rapporteren over de functionaliteit en geclaimde onafhankelijkheid van de gehanteerde aanpak rekening gehouden met feit dat SBP de certificering van elk PEFC-lid als enige bewijs van naleving gebruikt zonder aanvullende onafhankelijke inspectieorganisatie	SBP is niet gebruikt voor leveringen. Mocht dat wel gebeuren dan dient de SBP-audit voor de NL'se SDE eisen zelfstandig tot een oordeel te komen. Omdat PEFC niet is toegestaan kan niet eenvoudigweg verwezen worden naar een PEFC certificaat. Mocht dit wel zo zijn, en er sprake is van leveringen aan Nederland onder het SDE schema, dan zullen we hier onderzoek naar doen.
5	Controleren en rapporteren m.b.t. herkomstgebieden van het hout dat in zagerijen is verwerkt waarbij het zogenoemde resthout wordt verwerkt tot houtpellets	Nee, dit is geen onderdeel van de certificeringseis. Rest- en afvalstromen wordt gedefinieerd aan de hand van de vraag is het afkomstig uit de bewerking door een zagerij (en is het daar niet moedwillig gecreëerd). We hebben contact met NVWA. Zij toetsen of RWE voldoet aan de daarvoor geldende eisen van legaliteit hout.
6	Deskresearch alleen volstaat niet	We zijn ons zeker bewust hiervan en willen per casus overwegen of onderzoek is geholpen met een bezoek ter plaatse, en hoe de inspanning hiervoor zich verhoudt tot wat het oplevert. In dit geval, waar de certificeringseis voor 90% door de auditor getoetst kon worden door het beoordelen van papieren bewijsstukken, had dit ons inziens weinig tot geen toegevoegde waarde en hebben wij besloten dit niet uit te voeren als onderdeel van de controlewerkzaamheden.

[29] TPAC is de commissie die namens het Ministerie van I&W toetst of duurzaamheidssystemen afdoende compliant zijn met gestelde normen voor duurzaam inkoopbeleid van de overheid.

		Wat we hierdoor niet zelf hebben gecontroleerd is de scheiding van productie en voorraden tussen GGL en niet GGL stromen, en een visuele controle van op dat moment binnenkomende rest- en afvalstromen. Ten aanzien van de vraag of afval niet moedwillig gecreëerd is hebben we dit niet ter plekke zelf bij de zagerij vastgesteld.

Bijlage 1: foto split logs
Bijlage 2: tabel werkzaamheden CUC en aanvullende werkzaamheden NEa
Bijlage 3: Reactie CUC

Bijlage 1: foto split logs

Bijlage 2: tabel werkzaamheden CUC en aanvullende werkzaamheden NEa

Houtpelletfabrikant	CUC	NEa
<u>Bio Green Technology</u>		
1. sprake van rest- en afvalstromen en dekt dit volume de productie en verkoop onder GGL? (GGL eisen 4.4. en 5.6)	- interviews Bio Green - controle van 4 RMSs - interne rapporten over inkomende materialen en productie en het verkocht volume onder GGL - visuele checks inkomende materialen - aansluiting voor vijf leveranciers met leveringsdocumenten en facturen - bezoek 2 leveranciers (o.a. vaststelling conversie)	- beoordeling werkzaamheden passend - interview CUC - alle RMSs beoordeeld - interne rapporten over inkomende materialen en productie en verkocht volume - aansluiting leveringen RWE met verzendingen Bio Green - telefonische bevestiging 1 leverancier leveringen residues Aanvullend periode 2023/2024: - alle RMSs beoordeeld - niet meer geleverd aan RWE dan gedekt via de zelfverklaringen
2. voldoen aan EUTR (GGL eis 1.14)	- stromen traceerbaar - zijn leveranciers PEFC CoC gecertificeerd - bevestiging Bio Green aan CUC dat zij voldoen aan de van toepassing zijnde wetgeving	- beoordeling werkzaamheden passend - interview CUC - stromen traceerbaar
3. traceerbaarheid (GGL eis 5.1)	- volume, herkomst en soort materiaal van de verantwoorde inkomende GGL stromen terug te leiden naar leveringsdocumenten en interne rapport over de inkomende stromen. - uitgaande verantwoorde GGL stromen terug te leiden naar interne productierapport en leveringsdocumenten. - visuele controle dat productie GGL pellets niet gemixt noch opgeslagen met niet gecertificeerde stromen	- beoordeling werkzaamheden passend - interview CUC - leveringen volgens interne rapport inkomende stromen herleiden naar verbruik en productie en productie naar uitgaande stromen.
4. ontvangen niet-gecertificeerd materiaal wordt niet vermengd met GGL-leveringen (GGL-eis 3.1)	- observatie gescheiden ontvangst, opslag en productie GGL en niet-GGL materiaal - interviews Bio Green - schoonmaak silo's voor switch - productie in batches	- beoordeling werkzaamheden passend - interview CUC
<u>Rainbow Pellet</u>		
- sprake van rest- en afvalstromen en dekt dit	- interviews Rainbow Pellet - controle van 18 RMSs	- beoordeling werkzaamheden passend

volume de productie en verkoop onder GGL? (GGL eisen 4.4. en 5.6)	- visuele checks van de inkomende materialen - aansluiting 18 leveranciers met leveringsdocumenten en facturen vastgesteld of er sprake is van categorie 5 en dat er niet meer ontvangen is volgens de Material Accounting Record dan verantwoord op de RMSs.	- interview CUC - alle RMSs beoordeeld - aan de hand van Material Accounting Record vastgesteld dat volumes RMS dekkend zijn - aansluiting leveringen RWE met verzendingen Rainbow Pellet - voor vier leveranciers aan de hand van leveringsdocumenten vastgesteld categorie 5 (aantal documenten vermelden 'logs' dan wel 'stumps') - telefonische bevestiging 4 leveranciers leveringen residues - Beoordeling SBP audit checklist op bevindingen creatie afval
- voldoen aan EUTR (GGL eis 1.14)	- stromen traceerbaar - zijn leveranciers PEFC CoC gecertificeerd - bevestiging Rainbow Pellet aan CUC dat zij voldoen aan de van toepassing zijnde wetgeving	- beoordeling werkzaamheden passend - interview CUC - stromen traceerbaar
- traceerbaarheid (GGL eis 5.1)	- verkochte verantwoorde volumes terug te herleiden naar productiebatches - ingekochte volumes per leverancier terug te koppelen naar productiebatches - visuele controle dat productie GGL pellets niet gemixt noch opgeslagen met niet gecertificeerde stromen	- beoordeling werkzaamheden passend - interview CUC - een uitgaande levering getraceerd naar productiebatches en deze productiebatches naar ontvangen volumes van zagerijen
- ontvangen niet-gecertificeerd materiaal wordt niet vermengd met GGL-leveringen (GGL-eis 3.1)	- observatie gescheiden ontvangst, opslag en productie GGL en niet-GGL materiaal - interviews Rainbow Pellet - productie in batches	- beoordeling werkzaamheden passend - interview CUC

Bijlage 3: Reactie CUC

"Many thanks for sharing your draft conclusions and for the constructive dialogue throughout NEa's assessment of the certification work carried out by Control Union in Malaysia. We appreciate the opportunity to provide our reaction to the point raised regarding the categorization of split and decayed logs under Category 5.

We respectfully disagree with this being considered a non-conformity, based on the following reasoning:

- **Certification is performed in accordance with the scheme requirements.**
  Control Union's assessment followed the GGL certification scheme, which explicitly defines Category 5 as "biogenic waste and recycled material from the agro-food and timber industry." Within this scope, decayed logs are recognized as residues from the timber sector and therefore qualify as Category 5 material.
- **Processing and classification under GGL.**
  An example: Some suppliers and sawmills operate mobile sawing units—often directly at forest sites—which constitutes processing activity under the GGL definition. As such, the material is not "unprocessed" wood but a by-product of these operations. Or when processed directly at the sawmill the status "residue" is only attached after initial sawing which identifies the quality of the logs. They are not collected by default as residue.
- **Contractual and procedural implications.**
  If we were to disregard this categorization, we would effectively act beyond the contractual scope defined by the GGL scheme and our certification agreement with the client.
- **Continuous improvement and willingness to engage.**
  We are always open to improvement and corrective action where justified. However, in this case, all activities were performed in full alignment with the certification scheme requirements.

  We suggest that, if the interpretation of Category 5 under the Leidraad-biomassa-classificeren (RVO, 2022) differs from the GGL scheme, this matter might best be clarified through coordination between GGL and RVO to ensure consistent application across the sector."