

5.1.2.e 5.1.2.e

5.1.2.e

M 5.1.2.e

5.1.2.e @emissieautoriteit.nl

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Programma Circulaire Economie, Klimaat en  
Energie

t.a.v. 5.1.2.e

Postbus 20906  
2515 EX Den Haag

Onderwerp

Uitvoeringstoets wijziging titels 9.7, 9.8 en 11a1 Wet milieubeheer en Besluit duurzaamheid biomassa

Datum  
De datum van de digitale  
handtekening kan beschouwd  
worden als verzenddatum

Uw brief  
27 mei 2026

Kenmerk  
NEa-DOC-523977

Uw kenmerk  
IenW BSK-2026 93659

Bijlage(n)  
1

Afschrift  
5.1.2.e @minienw.  
[nl](mailto:5.1.2.e@minienw.nl)  
5.1.2.e @minienw.nl

Geachte 5.1.2.e

Op 27 mei jl. ontving het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) van Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK, dan wel Ministerie) het verzoek om een toets uit te voeren op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de voorgenomen wijziging van de Wet milieubeheer in verband met toezicht en handhaving door de Nederlandse Emissieautoriteit, alsmede het Besluit houdende regels inzake de duurzaamheid van biomassa (hierna: Besluit).<sup>1</sup>

De NEa heeft deze toets uitgevoerd en zendt u met deze brief de resultaten daarvan toe.

De toets heeft betrekking op het volledige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en het conceptvoorstel van het Besluit, en is niet beperkt tot uitsluitend de voor de NEa relevante onderdelen. Naast de bijbehorende toelichtingen heeft de NEa beide voorstellen in breder perspectief beschouwd. Er is onder meer gekeken naar de samenhang met de implementatie van Europese wet- en regelgeving, waaronder de herzieningen van de Europese richtlijn hernieuwbare energie (hierna: RED, respectievelijk REDII en REDIII)<sup>2</sup>.

De belangrijkste bevindingen van de toets staan in deze brief. De redactionele en kleinere opmerkingen met betrekking tot de wijziging van de Wet milieubeheer en de bijbehorende toelichting deelt de NEa separaat met uw directie. De NEa acht het essentieel dat u deze adviezen overneemt ter verbetering van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de wet- en regelgeving.

<sup>1</sup> Volledigheidshalve: In de brief wordt expliciet géén reactie van de NEa gevraagd ten aanzien van de onderdelen over de handhaving van voorschriften met betrekking tot gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen.

<sup>2</sup> Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad.

### **Belangrijkste conclusies**

De NEa onderschrijft het belang van een zo uniform mogelijk duurzaamheidskader voor biograndstoffen; mede in het licht van de verwachte toename daarvan in de sectoren energie, bouw en chemie. Een robuuste certificerings- en verificatiesystematiek zijn daarbij noodzakelijk om vertrouwen te waarborgen dat biograndstoffen daadwerkelijk duurzaam zijn.

De beoogde opzet, waarbij biomassa voor energietoepassingen onder de RED-systematiek valt en andere toepassingen onder een nationaal kader worden gebracht, brengt wezenlijke risico's mee voor de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

Deze parallelle systemen leiden onder meer tot verschillende handhavingsrollen voor de NEa. Binnen de nationale route voor bouw en chemie krijgt de NEa handhavingsbevoegdheden ten aanzien van conformiteitsbeoordelingsinstanties (hierna: CBI's), terwijl haar rol bij energietoepassingen onder de RED in beginsel beperkt is tot enkel toezicht op deze CBI's. Het ontbreken van handhavingsbevoegdheden bij de energietoepassingen in combinatie met het tweedelijnskarakter van het CBI toezicht brengt voor de NEa risico's met zich mee voor onder meer de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid. Om de risico's te ondervangen, zijn duidelijke waarborgen vanuit uw Ministerie noodzakelijk.

De NEa concludeert dat het conceptvoorstel van het Besluit en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer op hoofdlijnen uitvoerbaar zijn, mits de volgende vereisten worden doorgevoerd door uw Ministerie:

- Actieve invulling van de stelselverantwoordelijkheid door de Minister  
De Minister dient vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid de werking van het stelsel – de parallelle systemen – structureel te monitoren en periodiek te evalueren. De NEa acht het noodzakelijk dat signalen actief worden opgehaald en opvolging daaraan wordt gegeven. Ook dient uw Ministerie betrokken partijen tijdig, eenduidig en actief te informeren over de toepasselijke regimes en de gevolgen daarvan voor de uitvoering, zodat verwarring zoveel mogelijk wordt voorkomen. Waar nodig moet de Minister, in overleg met betrokken partijen, tijdig maatregelen treffen wanneer de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering daarom vraagt.
- Duidelijke afbakening van certificering en verificatie  
De Minister dient scherp te borgen wanneer certificering en wanneer verificatie mag worden toegepast. Een duidelijke afbakening van beide bewijsroutes is noodzakelijk om uiteenlopende interpretaties, ongewenste routekeuze en risico's voor de betrouwbaarheid van duurzaamheidsclaims te voorkomen.
- Blijvende nadrukkelijke inzet op Europese samenwerking  
De Minister dient zich in Europees verband in te zetten voor een duidelijke verdeling van het toezicht tussen lidstaten, eenduidige definities en eisen binnen duurzaamheidsschema's, effectieve samenwerking tussen toezichthouders en een heldere opvolging van toezichtsignalen.
- Sterke informatiepositie van de NEa bewerkstellingen  
De Minister dient te waarborgen dat de NEa beschikt over een toereikende grondslag om actuele en relevante informatie op te vragen, dan wel te vorderen bij een brede kring van betrokken partijen. Ook moet duidelijk worden vastgelegd welke gegevens moeten worden bewaard en welke minimale bewaartermijn daarvoor geldt.
- Betrokkenheid, herbeoordeling en financiële dekking bij uitbreiding van de scope  
De Minister dient te waarborgen dat de NEa tijdig wordt betrokken bij iedere afweging om de scope van het Besluit uit te breiden. Onder uitbreiding van de reikwijdte wordt zowel verstaan de uitbreiding van toepassingsregelingen binnen de sectoren bouw, chemie en energie als het onder het Besluit brengen van andere sectoren. Daarbij moet steeds opnieuw worden beoordeeld of de NEa de meest aangewezen toezichthouder is, welke gevolgen de uitbreiding heeft voor capaciteit en uitvoeringslasten, en, of voldoende financiële dekking beschikbaar is voor uitvoering van het toezicht.

Bovenstaande vereisten worden bij het onderdeel 'Bevindingen' nader uiteengezet. Tot slot verwijst de NEa naar de bijlage bij deze brief waarin zij onduidelijkheden aanstipt en adviezen heeft opgenomen.

### **Rol van de NEa**

Met dit conceptvoorstel van het Besluit en de corresponderende wijziging in de Wet milieubeheer is de NEa de beoogde aangewezen toezichthouder en handhaver op de CBI's die volgens de regels vastgelegd in het duurzaamheidskader – het Besluit – gaan certificeren en verifiëren. Het betreft vooralsnog de toepassingsregelingen in de sectoren bouw en chemie. Voor energietoepassingen, waar Europees erkende certificatieschema's onder de RED gelden, is de rol van de NEa beperkter. De NEa houdt daar enkel toezicht op.

De NEa wordt verantwoordelijk voor tweedelijns toezicht van CBI's. In het kader van dit toezicht zal de NEa benodigde gegevens verzamelen en, waar nodig, gegevens zoals signalen van non-conformiteit delen met bepaalde betrokkenen zoals de Minister.

Het Besluit sluit aan bij de missie van de NEa en ondersteunt de transitie naar een circulaire en klimaatneutrale economie door duurzame alternatieven voor fossiele en niet-duurzame grondstoffen te stimuleren. Hierop voortbordurend, erkent de NEa dat de voorgestelde toezicht- en handhavingstaak inhoudelijk aansluit bij de kennis die de NEa al heeft opgebouwd. Ook past de taak naar haar aard bij het toezicht op CBI's dat de NEa reeds uitvoert in het kader van het 'Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen'<sup>3</sup> en verder ontwikkelt voor het toezicht op CBI's onder de REDII.

### **Bevindingen**

Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen van de uitvoeringstoets.

#### 1. Reikwijdte en samenloop van Europese en nationale systematiek

Het Besluit biedt een kader voor het aantonen van de duurzame herkomst van biomassa over de gehele keten, van productie tot en met gebruik. De reikwijdte richt zich in eerste instantie op alle door de overheid gestimuleerde of gereguleerde biomassa voor de sectoren energie, chemie en bouw.

Binnen deze reikwijdte bestaan in de kern twee systemen: een systeem voor energietoepassingen en een systeem voor de sectoren chemie en bouw. Voor energietoepassingen is de RED leidend. Zo zal worden aangesloten bij de duurzaamheidseisen en de certificeringssystematiek uit de RED, waaronder door de Europese Commissie (hierna: EC) erkende certificatieschema's. De NEa heeft op dit terrein reeds een rol als toezichthouder binnen de RED-systematiek. Voor andere toepassingen dan energietoepassingen, met vooralsnog enkel de sectoren chemie en bouw, biedt het Besluit een nationale grondslag voor het stellen van duurzaamheids-, schemabeheer- en ketenbeheereisen. Uit de toelichting begrijpt de NEa dat voor deze toepassingen zo veel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de RED. Zo gaan de duurzaamheidseisen voor andere toepassingen naar artikel 29 van de RED verwijzen, voor zover deze eisen toepasbaar zijn. Daarnaast worden dezelfde categorieën biomassa gehanteerd. Ook worden de uitvoeringsverordeningen 2022/996<sup>4</sup> en

---

<sup>3</sup> Besluit van 1 november 2017 houdende regels inzake de conformiteitsbeoordeling van vaste biomassa voor energietoepassingen door erkende conformiteitsbeoordelingsinstanties. Met dien verstande dat het onderhavige Besluit dit 'Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen' zal vervangen (zie artikel 20 Besluit).

<sup>4</sup> Uitvoeringsverordening (EU) 2022/996 van de Commissie van 14 juni 2022 betreffende de voorschriften om de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria alsmede de criteria inzake laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik te controleren.

2022/2448<sup>5</sup> als voorbeelden gebruikt voor de uitwerking van schemabeheer- en ketenbeheereisen in de nog uit te werken ministeriële regeling.

De NEa vraagt nadrukkelijk aandacht voor het onderscheid tussen energietoepassingen en andere toepassingen, en voor de daaruit voortvloeiende parallelle systemen. Een zoveel mogelijk uniforme benadering heeft duidelijke voordelen. Aansluiting bij de RED-systematiek kan immers bijdragen aan een gelijk spelveld tussen verschillende toepassingen van biomassa en voorkomt onnodige afwijkingen tussen sectoren. Tegelijkertijd biedt een nationaal stelsel de benodigde flexibiliteit om rekening te houden met sectorspecifieke kenmerken en behoeften. Daarnaast kan een nationaal kader bijdragen aan een stevigere basis voor toezicht en handhaving.

Het naast elkaar bestaan van twee systemen kent ook duidelijke nadelen en kan tot aanzienlijke onduidelijkheid in de uitvoering leiden. Marktpartijen in de keten kunnen voor vergelijkbare biomassastromen aan verschillende regels worden onderworpen, afhankelijk van het toepassingsgebied. Het kan immers voorkomen dat een marktdeelnemer zowel voor energietoepassingen als voor bijvoorbeeld de sector chemie gelijktijdig met twee verschillende systemen te maken krijgt. Dit maakt de uitvoering complex en vergt van alle betrokken partijen dat zij steeds nauwkeurig vaststellen welk regime op welke biomassastroom van toepassing is. Daarbij gaat het niet alleen om onzekerheid, bijvoorbeeld over het moment waarop certificatieschema's moeten worden aangepast, maar ook om het risico dat betrokken partijen het stelsel ervaren als dubbele en/of versnipperde compliance met bijbehorende regeldruk.. Daarnaast kunnen onduidelijkheden ontstaan over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende betrokkenen. Zo heeft de NEa binnen beide systemen verschillende bevoegdheden, hetgeen tot verwarring kan leiden bij marktdeelnemers, certificerings- en verificatieorganen en andere betrokken partijen. De NEa benadrukt dat deze versnippering op gespannen voet kan staan met het streven naar een slagvaardige overheid.<sup>6</sup> Ten aanzien van het punt van verschillende bevoegdheden van de NEa wordt verwezen naar het onderdeel 'Beperkingen in het toezicht en handhaving'.

Kortom, hoewel aansluiting bij de RED-systematiek kan bijdragen aan uniformiteit en herkenbaarheid, kan het naast elkaar bestaan van een Europees systeem voor energietoepassingen en een nationale uitwerking voor andere toepassingen leiden tot uitvoeringsvragen. De NEa acht het noodzakelijk dat de Minister de werking van deze parallelle systemen periodiek evalueert, in het bijzonder met het oog op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. In dit kader rekent de NEa erop dat uw Ministerie de betrokken partijen tijdig en eenduidig informeert over de toepasselijke regimes en de gevolgen daarvan voor de uitvoering, zodat verwarring zoveel mogelijk wordt voorkomen.

## 2. Rol van de Minister

Deze periodieke evaluatie past binnen de bredere aandacht die de NEa vraagt voor de rol van de Minister als stelselverantwoordelijke. Het Besluit voorziet in een stelsel waarin publieke en private verantwoordelijkheden samenkomen. In een dergelijk stelsel is het juist van belang dat de Minister niet alleen toeziet op de werking ervan, maar ook actief bewaakt of het stelsel in de praktijk effectief en efficiënt uitvoerbaar blijft. Dit geldt temeer nu het Besluit alleen werking krijgt via toepassingsregelingen en de feitelijke uitvoerbaarheid mede afhankelijk is van de samenloop tussen Europese en nationale wet- en regelgeving.

---

<sup>5</sup> Uitvoeringsverordening (EU) 2022/2448 van de Commissie van 13 december 2022 tot vaststelling van operationele richtsnoeren over het bewijs dat is voldaan aan de duurzaamheidscriteria voor bosbiomassa van artikel 29 van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad.

<sup>6</sup> Zie onder andere 'Beslisnota bij kamerbrief Actieagenda Slagvaardige Overheid', Kwartiermaker Slagvaardige Overheid, 26 juni 2026 met kenmerk 2026-0000300013, raad te plegen via tweedekamer.nl.

In dit kader sluit de NEa aan bij het eerder afgegeven kabinetsstandpunt over conformiteitsbeoordeling en accreditatie.<sup>7</sup> Daarin is benadrukt dat alle betrokken partijen moeten samenwerken aan de continue verbetering van een stelsel, en dat de betrokken minister uit hoofde van zijn stelselverantwoordelijkheid zo nodig het initiatief moet nemen om samen met andere betrokken partijen te onderzoeken hoe de werking van het stelsel kan worden verbeterd.

De NEa merkt op dat zij op basis van ervaringen met bestaande stelsels, zoals het Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen, ziet dat de stelselverantwoordelijkheid in de praktijk momenteel niet altijd de actieve invulling krijgt die in het aangehaalde kabinetsstandpunt wordt beschreven waardoor signalen en knelpunten niet altijd opvolging krijgen en het stelsel onder druk komt te staan. Juist daarom pleit de NEa ervoor om bij het Besluit duurzaamheid biomassa vanaf het begin expliciet te borgen dat de Minister deze stelselverantwoordelijkheid actief invult. De NEa wil benadrukken dat een actieve houding onmisbaar is om de knelpunten in de uitvoering tijdig te onderkennen en op te lossen. De NEa acht het daarom noodzakelijk dat de Minister de werking van het stelsel structureel monitort, signalen actief opvangt en zichtbaar maakt of, en zo ja welke, opvolging daaraan wordt gegeven. Vervolgens is het voor de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering noodzakelijk dat de Minister in overleg met betrokken partijen tijdig maatregelen treft.

### 3. De twee routes: certificering en verificatie

De NEa vraagt aandacht voor de keuze om naast certificering ook verificatie als bewijsroute toe te staan. In de toelichting bij het Besluit wordt aangegeven dat certificering het uitgangspunt is en dat verificatie alleen in uitzonderlijke gevallen is toegestaan, bijvoorbeeld wanneer de risico's voor de duurzaamheidsborging zeer laag zijn en certificering onevenredig belastend zou zijn. De NEa begrijpt dat verificatie in zulke gevallen kan bijdragen aan proportionaliteit en flexibiliteit. Tegelijkertijd benadrukt de NEa dat certificering de meest gangbare route is. Dit is ook het geval binnen de RED-systematiek. Certificering biedt controle vooraf via structurele borging via certificatieschema's, normen, ketenbeheereisen en audits. Verificatie is daarentegen een controle achteraf voor een specifieke stroom. Beide bewijsroutes hebben aldus hun eigen karakter. De NEa acht het van belang dat de karakteristieken in het Besluit en de toelichting helder tot uitdrukking komt. Verificatie biedt zekerheid over specifieke leveringen of stromen en het verificatieprotocol moet aansluiten bij de toepasselijke duurzaamheids- en ketenbeheereisen. Op deze wijze kan worden bijgedragen aan het vertrouwen in de duurzame herkomst. Evenwel kent verificatie niet dezelfde doorlopende systeemwerking als certificering, waarbij een marktdeelnemer structureel wordt beoordeeld binnen een certificatieschema en waaraan volgende schakels vertrouwen kunnen ontleenen.

In dit verlengde wil de NEa stellig onderstrepen dat een nadere uitwerking in de ministeriele regeling van de afbakening van verificatie essentieel is. Zonder nadere afbakening bestaat het risico dat verificatie in de praktijk te gemakkelijk wordt gebruikt als lichtere route naast certificering. Dat kan leiden tot uiteenlopende interpretaties, onduidelijkheid over rechtsgevolgen en uiteindelijk tot minder vertrouwen in de borging van de duurzame herkomst van biomassa. Zo zou onder meer CBI's dezelfde biomassastromen verschillend gaan beoordelen. En als de afbakening voor marktdeelnemers onvoldoende duidelijk is, kan onzekerheid ontstaan over onder meer de geldigheidsduur en aanvaardbaarheid van de verificatie en daaraan eventuele gevolgen voor subsidies of andere toepassingsregelingen die naar het Besluit verwijzen.

### 4. Biomassa voor energietoepassingen

Het conceptbesluit ziet in hoofdzaak op het duurzaamheidskader voor biograndstoffen binnen de nationale route, voornamelijk voor de sectoren bouw en chemie. Voor biomassa voor

---

<sup>7</sup> Rapport van de interdepartementale commissie conformiteitsbeoordeling en normalisatie (ICN), 'Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid', 4 augustus 2016.

energietoepassingen wordt beoogd een afzonderlijke grondslag op te nemen in de Wet milieubeheer voor de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria uit de RED. Op verzoek van uw Ministerie heeft de NEa de huidige bepalingen en toelichting voor energietoepassingen getoetst. De NEa acht de huidige opzet op dit moment nog onvoldoende concreet om de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid goed te kunnen beoordelen. De NEa verzoekt daarom om het conceptvoorstel van het Besluit, het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en bijbehorende toelichtingen op dit punt nader uit te werken. Zodra deze uitwerking meer vorm heeft gekregen, verzoekt de NEa om opnieuw in de gelegenheid te worden gesteld een uitvoeringstoets uit te voeren op het onderdeel energietoepassingen.

#### 5. Beperkingen in het toezicht en handhaving

In dit onderdeel besteedt de NEa aandacht aan de beperkingen van haar toezicht en handavingsrol. In de meest recente Stand van de Uitvoering<sup>8</sup> en in de rapportage Hernieuwbare Energie voor Vervoer 2025<sup>9</sup> van de NEa worden de uitdagingen eveneens benoemd. De NEa heeft inmiddels geruimere tijd ervaring op het gebied van toezicht op CBI's. Bij internationale duurzaamheidsketens, zoals bij biobrandstoffen en biograndstoffen, zijn de mogelijkheden van de NEa juridisch en praktisch beperkt. De bevoegdheden van de NEa reiken in beginsel niet verder dan Nederland, en volledige transparantie in complexe mondiale ketens is moeilijk te realiseren. Certificeringsstelsels in internationale ketens leunen daarom sterk op privaat toezicht door CBI's. Ook heeft het toezicht op certificerings- en verificatieorganen een ander karakter dan eerstelijnstoezicht op marktdeelnemers. De NEa houdt geen toezicht op de gehele biomassaketens, maar op de CBI's die binnen het stelsel certificeren of verifiëren. Dit tweedelijnstoezicht is aanvullend op het private toezicht en kan niet volledig sluitend zijn. Het toezicht kan in mindere mate zekerheid bieden dat zich nergens in de keten tekortkomingen voordoen. Daarnaast kan NEa misstanden wel signaleren, maar deze niet in alle gevallen zelf herstellen of handhavend corrigeren. Het effect van het toezicht is bovendien beperkt wanneer misstanden zich voordoen bij gecertificeerde partijen zelf. Er bestaat een reëel risico dat een partij alsnog certificaten in de keten doorgeeft, of zich na intrekking van een certificaat laat certificeren door een andere instantie. Ook is tweedelijnstoezicht lastig uitlegbaar, omdat het ontbreken van bevindingen bij CBI's niet betekent dat er geen tekortkomingen zijn bij gecertificeerde partijen in de keten. Om haar rol effectiever in te vullen, wil de NEa daarom onder meer ten minste haar informatiepositie over mondiale duurzaamheidsketens versterken. In algemene zin wil de NEa met het oog op de hier geschetste beperkingen nadrukkelijk aangeven dat het nationale systeem met zowel toezichts- als handavingsbevoegdheden haar voorkeur heeft boven het huidige Europese systeem met enkel toezichtsbevoegdheden.

#### 5.A. Risico's voor energietoepassingen

Voor de nationale route onder het Besluit is positief dat de NEa, naast toezicht, ook handavingsbevoegdheden krijgt ten aanzien van CBI's. Zo kan de NEa bij overtredingen zelf sanctionerend optreden. Dit versterkt de werking van het stelsel en voorkomt dat de overheid uitsluitend afhankelijk is van private zelfregulering. Voor energietoepassingen ligt dit anders. Daar volgt de systematiek uit Europese regelgeving en werken certificeringsinstellingen met door de EC erkende schema's. De rol van de NEa is beperkt tot toezicht en signalering. Op partijen in de keten wordt alleen privaat toezicht gehouden door de CBI's die de certificering van bedrijven kunnen intrekken als zij niet aan de regels voldoen. Handhavend optreden is daarnaast voorbehouden aan de EC die alleen de erkenning van de schema's kan intrekken. De handhaving is daardoor indirecter en kan trager zijn, en op het moment is het niet duidelijk in welke gevallen er sprake zal zijn van een intrekking. Voor de bestendigheid van het systeem is het van belang dat wordt vastgelegd hoe signalen van non-conformiteit worden opgevolgd en welke partij daarvoor verantwoordelijk is.

<sup>8</sup> Raad te plegen via de website: [Stand van de uitvoering 2025 - 2026 | Nederlandse Emissieautoriteit](#).

<sup>9</sup> Raad te plegen via de website: [Rapportage Hernieuwbare Energie voor Vervoer 2025 | Nederlandse Emissieautoriteit](#).

Daarnaast wordt momenteel uit de RED niet duidelijk hoe het CBI toezicht tussen de toezichthouders van de lidstaten wordt verdeeld. Hierdoor ontstaat een risico voor gaten in het toezicht of juist dubbel toezicht op CBI's. Ook moet bepaald worden hoe moet worden omgegaan met CBI's die buiten de EU vallen. Een Europese Task Force heeft in 2023 onderzocht hoe het toezicht dekkend kan worden ingeregeld.<sup>10</sup> Momenteel wordt het CBI toezicht op de RED-certificering door de EC ingeregeld via uitvoeringsverordening 2022/996. De afronding van deze uitvoeringsverordening laat al zeer lang op zich wachten. Hierdoor is er momenteel nog geen overeenstemming tussen de lidstaten hoe het CBI toezicht wordt ingevuld.

De NEa verzoekt EZK om de aangestipte beperkingen en risico's van het CBI toezicht in Europees verband te onderkennen en zich actief te blijven inzetten voor verdere verduidelijking en versterking van het stelsel. Voor de NEa heeft dit onder meer betrekking op een duidelijke verdeling van het toezicht tussen lidstaten, eenduidige definities en eisen binnen duurzaamheidsschema's, goede samenwerking tussen toezichthouders en een heldere vastlegging en borging van wijze van opvolging van signalen vanuit publiek en privaat toezicht. De NEa wijst op de aankomende RED4 onderhandelingen als goed moment om deze aanscherpingen in te zetten en dringt er bij uw Ministerie op aan dat de NEa betrokken wordt bij deze aankomende RED4 onderhandelingen. Daarnaast verzoekt NEa uw Ministerie om in Europa aan te sporen op vaststelling van uitvoeringsverordening 2022/996.

#### 5.B. Handhaving van in het buitenland gevestigde CBI's

In het geval van toepassingsregelingen in de sectoren bouw en chemie verkrijgt de NEa ook handhavingsbevoegdheden. Uit het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer volgt een wettelijke grondslag voor de NEa om bij een overtreding over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete respectievelijk een last onder dwangsom. Er wordt in het betreffende wetsvoorstel geen onderscheid gemaakt tussen een in Nederland gevestigde CBI of een CBI dat buiten Nederland is gevestigd. Dat betekent dat de NEa ook een bestuurlijke boete op kan leggen indien de overtreder een in het buitenland gevestigde CBI betreft.

In dit kader merkt de NEa op dat de handhaving ten aanzien van in het buitenland gevestigde CBI's in de praktijk met name knelpunten kan opleveren bij de invordering van een opgelegde bestuurlijke boete of verbeurde dwangsom. Grensoverschrijdende invordering is internationaalrechtelijk gezien slechts mogelijk indien daarvoor een verdragsrechtelijke grondslag bestaat of indien de betrokken staat instemt met tenuitvoerleggingsmaatregelen op zijn grondgebied. Voor zover de NEa kan overzien, is daarvan in dit geval geen sprake.

De NEa geeft hiermee nadrukkelijk het signaal af dat de formele bevoegdheid om sancties op te leggen niet zonder meer betekent dat deze sancties in grensoverschrijdende situaties ook effectief kunnen worden geëffectueerd. Dit kan gevolgen hebben voor de handhaafbaarheid en afschrikwekkende werking van het stelsel. De NEa verzoekt het ministerie daarom om te verduidelijken hoe de handhaafbaarheid ten aanzien van in het buitenland gevestigde CBI's wordt gewaarborgd. Daarbij vraagt de NEa in het bijzonder aandacht voor de vraag welke instrumenten beschikbaar zijn om opgelegde sancties daadwerkelijk ten uitvoer te leggen, en welke rol het ministerie hierin vervult.

#### 6. De informatiebehoefte voor toezicht en handhaving

De NEa vraagt urgentie voor het belang van wederzijdse gegevensuitwisseling. In het kader van haar risicogestuurd toezichts- en handhavingsbevoegdheden, dient de NEa te kunnen beschikken over actuele en relevante gegevens. Het gaat daarbij onder meer om informatie over gecertificeerde en geverifieerde marktdeelnemers, betrokken CBI's, geclaimde volumes,

---

<sup>10</sup> [https://www.ca-res.eu/fileadmin/cares/PublicArea/CA-RES4\\_FinalPublication/CA-RES\\_Report\\_Task\\_Force.pdf](https://www.ca-res.eu/fileadmin/cares/PublicArea/CA-RES4_FinalPublication/CA-RES_Report_Task_Force.pdf).

oorsprong, toepassing, biomassacategorieën en signalen van mogelijke non-conformiteit en fraude.

De NEa acht het positief dat het voorstel voor wetwijzigingen in de Wet milieubeheer voorziet in een grondslag voor gegevensverstrekking aan de NEa. De kring van betrokkenen is echter voor de NEa nog onduidelijk. Zo verzoekt de NEa om te verduidelijken of ook de toepassingstoezichtshouders die acht slaan op de toepassingsregelingen die naar het Besluit (gaan) verwijzen onder de huidige opsomming vallen. Hetzelfde geldt voor accrediterende instellingen. Immers beschikken deze betrokkenen over relevante gegevens die noodzakelijk zijn voor het opbouwen van een integraal risicobeeld. Voor de taken van de NEa is het aldus onmisbaar dat toepassingsregelingen alsmede accrediterende instellingen expliciet in de grondslag worden meegenomen ten behoeve van de gegevensverstrekking aan de NEa.

Bijkomend vraagt de NEa aandacht voor de bewaartermijn van documenten die relevant zijn voor toezicht. Hier is momenteel geen aandacht voor, maar dit is wel nodig. De NEa wijst erop dat in vergelijkbare kaders, zoals uitvoeringsverordening 2022/996 en de Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen, wordt uitgegaan van een bewaartermijn van vijf jaar voor relevante documentatie. De NEa wil graag een duidelijke nadruk in de uitwerking van de onderhavige voorstellen vastgelegd hebben dat relevante documentatie gedurende een minimale termijn wordt bewaard.

Daarnaast verwijst de NEa naar hetgeen in het kader van informatiebehoefte en gegevensuitwisseling is opgenomen in de bijlage bij deze brief.

#### 7. De uitvoeringslasten van de NEa

Op basis van de huidige scope is de inschatting dat de toezichtstaak voor de NEa nog relatief beperkt van omvang is, waarbij wordt uitgegaan van risicogestuurd toezicht. Een deel van de doelgroep staat naar verwachting al onder toezicht van de NEa in het kader van bestaande taken. Hierdoor is enige synergie mogelijk. Evenwel wenst de NEa te benadrukken dat de uiteindelijke uitvoeringslasten op dit moment nog niet in te schatten zijn. Het Besluit krijgt immers pas feitelijke werking wanneer toepassingsregelingen naar het Besluit verwijzen. De omvang van de taak is daardoor afhankelijk van de omvang van de toepassingsregelingen die aan het duurzaamheidskader worden gekoppeld, en de daarmee gepaard gaande factoren als de betrokken sectoren, het aantal certificatieschema's, het aantal CBI's en de aard van de biomassastromen. Tevens is de omvang van de taak afhankelijk van impact van de optionele eisen als bedoeld in artikel 19, derde lid, van het Besluit.

Iedere uitbreiding van de reikwijdte brengt het grote risico mee van een aanzienlijke toename van de toezichts- en handhavingslasten voor de NEa. Een uitbreiding kan daarom uitsluitend plaatsvinden nadat opnieuw is beoordeeld welke capaciteit, middelen en expertise daarvoor nodig zijn en is vastgesteld dat de taak binnen de NEa inpasbaar is.

Daarbij moet worden gewaarborgd dat de NEa tijdig wordt betrokken bij de afweging om de scope van het Besluit uit te breiden. Ook moet steeds worden gezien of de NEa in dat geval nog de meest aangewezen toezichthouder is en of voldoende financiële dekking beschikbaar is voor een effectieve uitvoering van het toezicht. De NEa stelt daarom als vereiste dat bij de inwerkingtreding wordt voorzien in een duidelijke fasering en periodieke evaluaties van de uitvoeringslasten, zodat tijdig kan worden bijgestuurd wanneer de scope van het Besluit wordt uitgebreid en of de toezichtlast daarbij toeneemt.

### Opvolging naar aanleiding van deze uitvoeringstoets

Vanuit haar rol als toezicht- en handhaver acht de NEa haar verdere betrokkenheid van groot belang. De NEa wenst pro-actief te worden geïnformeerd en betrokken bij koerswijzigingen, gewijzigde politieke standpunten, planningswijzigingen en/of een beoogde uitbreiding van de scope van het Besluit.

Indien uw ministerie behoefte heeft aan een nadere toelichting op hetgeen in deze uitvoeringstoets is opgenomen, is de NEa hiertoe bereid.

De NEa zal naar aanleiding van deze uitvoeringstoets contact opnemen met de opdrachtgever om de bevindingen uitvoerig te bespreken. De NEa stelt voor om de uitvoeringstoets en de opvolging daarvan te agenderen voor het eerstvolgende opdrachtgeveroverleg. Vanuit het perspectief van de NEa kan dan tijdig worden besproken welke opvolging aan deze uitvoeringstoets wordt gegeven, onder meer op welke wijze de vereisten uitwerking krijgen.

### Tenslotte

#### Verzoek tot nieuwe uitvoeringstoets

Een belangrijk deel van de werking van het stelsel wordt nog bepaald in de ministeriële regeling dat betrekking heeft op artikel 19 van het Besluit. De NEa wijst erop dat de uiteindelijke handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid pas goed beoordeeld kunnen worden wanneer deze nadere regels bekend zijn.

### Publicatie

In het kader van de Wet open overheid (Woo) maakt de NEa steeds meer publieke informatie actief openbaar. Het proactief publiceren van uitvoeringstoetsen draagt naar ons idee bij aan een open overheid. De NEa streeft er daarom naar deze uitvoeringstoets zes weken na verzending op de NEa website te publiceren. Mocht u hierover vragen hebben dan kunt u direct contact opnemen met <sup>5.1.2.e</sup> ( <sup>5.1.2.e</sup>

<sup>5.1.2.e</sup> ) via <sup>5.1.2.e</sup> @emissieautoriteit.nl of op telefoonnummer: <sup>5.1.2.e</sup>

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit  
namens deze:  
de directeur-bestuurder

Bij afwezigheid

<sup>5.1.2.e</sup>

*Bas Kivier*

drs. M.P.C. Bressers

## **Bijlage 1: Opmerkingen over handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid**

Hieronder volgen nog aanvullende bevindingen van de uitvoeringstoets. De NEa heeft ook de toelichting bij beide voorstellen in acht genomen.

### **Definities**

De NEa verzoekt tot het nader duiden van een aantal begripsbepalingen, met als doel de definities inhoudelijk beter te laten aansluiten en de leesbaarheid te vergroten.

#### *Definitie 'beheerder van installatie':*

De definitie van 'marktdelnemer' is volgens de toelichting op het voorstel Besluit gebaseerd op de begripsomschrijving van 'marktdelnemer' in artikel 2, onderdeel 11, van uitvoeringsverordening (EU) 2022/996. In de definitiebeschrijving van dit begrip komt de begrip 'beheerder van installatie' terug.

#### Vraag 1:

De NEa vraagt te verduidelijken of het begrip 'beheerder van installaties' eveneens moet worden geïnterpreteerd overeenkomstig de betekenis en context van uitvoeringsverordening (EU) 2022/996.

#### *Definities 'product' en 'tussenproduct'*

Tevens staan in de definitie van 'marktdelnemer' de begrippen 'product' en 'tussenproduct' genoemd.

#### Vraag 2:

De NEa vraagt te verduidelijken of deze begrippen eveneens moet worden geïnterpreteerd overeenkomstig de betekenis en context van uitvoeringsverordening (EU) 2022/996.

#### *Categorie 'overige reststromen':*

In artikel 19 van het Besluit genoemde categorieën biomassa wordt in de toelichting aangegeven dat wordt aangesloten bij de RED-systematiek.

#### Vraag 3:

De NEa begrijpt dat dit geldt voor bosbiomassa, agrarische biomassa en agrarische reststromen, maar vraagt om te bevestigen of dit ook geldt voor de categorie "overige reststromen", dan wel of het overeenkomt met de RED-categorie "afval en residuen".

### **Gegevensuitwisselingen**

In onderdeel 3.1.1 "Nationaal goedgekeurde certificatieschema's" van de toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer is een opsomming opgenomen van informatie waaraan de NEa behoefte heeft voor haar toezichtstaak. Genoemd worden onder meer lijsten met gecertificeerde of geverifieerde marktdelnemers, betrokken CBI's, geclaimde volumes, oorsprong, toepassing en grondstof, en signalen over risico's en fraude. De NEa acht deze informatie van groot belang voor risicogestuurd toezicht, maar wil voorkomen dat deze opsomming als limitatief wordt opgevat. Dat is naar het oordeel van de NEa niet beoogd en zou de effectieve uitvoering van haar toezicht- en handhavingstaak kunnen beperken.

#### Advies 1:

De NEa adviseert daarom om de toelichting zo te formuleren dat duidelijk is dat het gaat om voorbeelden van relevante informatie, en dat de NEa ook andere gegevens kan opvragen voor zover die noodzakelijk zijn voor haar toezicht- en handhavingstaak. Daarbij denkt de NEa onder meer aan signalen afkomstig van marktdelnemers, gegevens uit auditdossiers van CBI's en ook gegevens op het gebied van de interne governance van CBI's. Ook dergelijke informatie kan essentieel zijn om risico's tijdig te signaleren, een integraal risicobeeld op te bouwen en toezicht effectief en efficiënt in te richten.

#### Vraag 4:

In lijn met de verificatieverklaring welke ziet op de conformiteit van een specifieke levering van in casu biomassa, vraagt de NEa tot slot of is overwogen om ook een eindejaarsverificatieverklaring aan te stippen in het voorstel? Onder meer of de NEa dit ook als informatie kan opvragen ten behoeve van het toezicht en handhaving. Voor de NEa komt een verificatieverklaring neer op een verklaring op leveringsniveau. Een eindejaarsverificatieverklaring is een jaarlijkse verzamelverklaring op installatie- of ondernemingsniveau, gebaseerd op de duurzaamheidsinformatie van alle relevante leveringen in dat jaar. Zo'n verklaring kan ook waardevolle informatie bevatten voor de NEa.

#### **Wet open overheid**

In de toelichting bij de wetswijziging Wet milieubeheer is ten aanzien van de openbaarheid van informatie de volgende zin opgenomen: *"Informatie die actief openbaar moet worden gemaakt, betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie."*

De NEa hecht grote waarde aan openbaarheid en werkt aan de verplichte actieve openbaarmaking op grond van de Wet open overheid. De NEa wenst in dit verband nadere duiding van deze zin. Onder meer wat wordt bedoeld met informatie over de 'handhaving'.

#### **Gevolgen voor de rechtspraak**

##### Advies 2:

De NEa adviseert om in onderdeel 4.4 "Gevolgen voor de rechtspraak" van de toelichting op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer ook aandacht te besteden aan de mogelijke belasting van de rechtspraak als gevolg van handhavingsbesluiten van de NEa. Ook tegen door de NEa opgelegde bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom staat beroep open bij de rechtbanken en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

#### **Wijziging certificatieschema of eisen**

In artikel 5, tweede lid, van het Besluit is bepaald dat de Minister, indien hij een wezenlijke wijziging vermoedt, de schemabeheerder kan verzoeken een aanvraag om goedkeuring voor het gewijzigde certificatieschema in te dienen binnen een door de Minister vast te stellen termijn.

##### Vraag 5:

De NEa vraagt of in een dergelijke situatie eerst wordt voorzien in een mogelijkheid voor de schemabeheerder om een toelichting te geven op de vermeende wezenlijke wijziging. Het kan immers voorkomen dat het vermoeden ongegrond blijkt te zijn. In dat geval ligt het niet voor de hand om de schemabeheerder reeds op basis van een vermoeden te verplichten een gewijzigd certificatieschema opnieuw ter goedkeuring voor te leggen. Een dergelijke verplichting kan, zonder voorafgaande verificatie van het vermoeden, onevenredig uitwerken.

##### Advies 3:

De NEa adviseert daarom om in de bepaling of de toelichting te verduidelijken dat de schemabeheerder eerst in de gelegenheid wordt gesteld om op het vermoeden te reageren, voordat de Minister besluit dat een nieuwe aanvraag om goedkeuring moet worden ingediend. Dit aandachtspunt geldt eveneens voor het gebruik van het woord "vermoedt" in artikel 8, eerste lid, van het Besluit.

#### **Duurzaamheids-, ketenbeheer- en schemabeheereisen**

Vooruitlopend op de publicatie van het conceptvoorstel van de ministeriële regeling, waarin artikel 19 van het Besluit wordt uitgewerkt, benadrukt de NEa het volgende. De NEa acht het essentieel dat een fossiele brandstof of fossiele stroom nooit als biobrandstof of biogene stroom kan worden aangemerkt. Anders gezegd: een niet-biogene stroom mag niet de status krijgen van een biogene stroom.

Dit aandachtspunt is in het bijzonder relevant voor de chemiesector, waar biogene en niet-biogene stromen in sommige gevallen moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn, behalve via specifieke methoden zoals C14<sup>11</sup>.

Advies 4:

De NEa adviseert daarom om in de ministeriële regeling expliciet en zorgvuldig aandacht te besteden aan de biogeniteit van producten en tussenproducten. Zo is het is voor de NEa van belang dat de ministeriële regeling zorgvuldig stil zal staan bij het voeren van een massabalans en dat de ketenbeheermethoden geen ruimte laten voor vrije allocatie tussen biogeen en fossiel tot het punt waarop de reikwijdte van de certificering eindigt.

**Optionele eisen**

In artikel 19, derde lid, van het Besluit biedt de mogelijkheid om optionele eisen te stellen waaraan een certificatieschema kan worden getoetst. De NEa begrijpt de wens om bij specifieke thema's – zoals het thema 'Indirect Land Use Change als genoemd in de toelichting– optionele eisen te stellen.

Vraag 6:

Mede in het verlengde van de vereisten die de NEa in deze uitvoeringstoets benoemt bij het onderdeel over uitvoeringslasten, verzoekt de NEa om nadere toelichting op de gevolgen van deze optionele eisen voor de uitvoerbaarheid van haar toezicht- en handhavingstaak. Op dit moment heeft de NEa geen enkel beeld op de mogelijke impact van deze optie op haar taken.

Advies 5:

De NEa adviseert om in de toelichting te verduidelijken hoe wordt voorkomen dat optionele eisen leiden tot een complexer en minder uniform stelsel, met bijbehorende gevolgen voor de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

**Aanwijzingsgrondslag**

In de toelichting bij het voorstel van het Besluit staat tot tweemaal toe dat bij wet een toezichthouder wordt aangewezen, te weten:

*"Publiekrechtelijk toezicht en handhaving op certificeringsorganen wordt gedaan door een bij wet aan te wijzen toezichthouder."*

En

*"Het toezicht op certificeringsorganen in hun relatie tot marktdeelnemers. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)<sup>12</sup> zal op grond van de Wm worden aangewezen als toezichthouder en zal bevoegd worden om handhavend op te treden naar de certificeringsorganen."*

Vraag 7:

De NEa verzoekt om verduidelijking waarom niet gekozen is voor aanwijzing op grond van het Besluit aanwijzing toezichthouders fysieke leefomgeving?

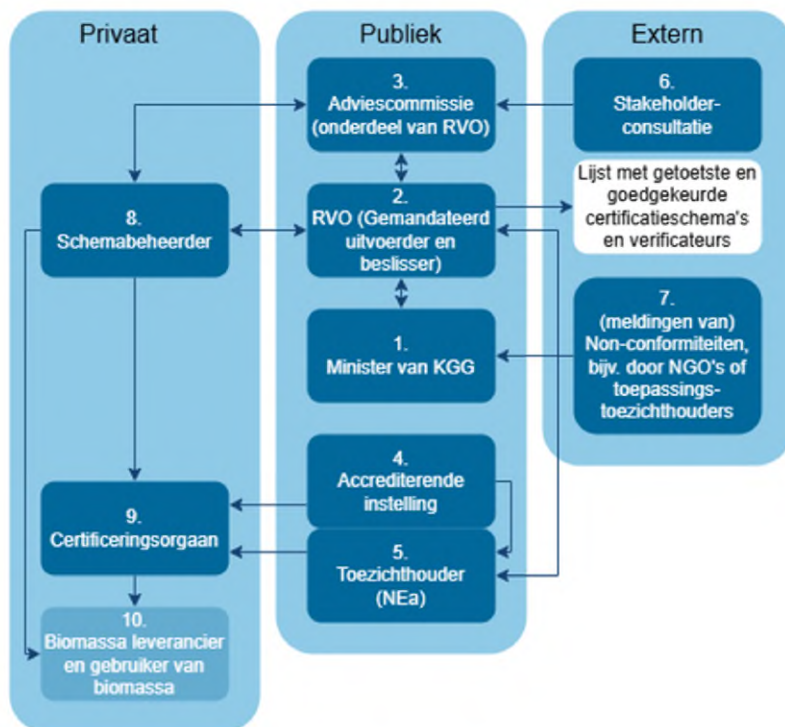
---

<sup>11</sup> Voor meer informatie zie onder meer: [C14-kader \(ERE\) | Nederlandse Emissieautoriteit](#).

<sup>12</sup> Kamerstukken 2024/25, 32 813 en 31 239, nr. 1462.

### Grafische duiding

Tot slot de enige afbeelding in de toelichting op het voorstel van het Besluit, volledigheidshalve weergegeven hieronder.



#### Vraag 8:

De NEa verzoekt om nadere verduidelijking van deze afbeelding waarin de onderlinge verhoudingen tussen de betrokken partijen worden weergegeven.

In het bijzonder vraagt de NEa om toe te lichten hoe de pijlen en verbindingen tussen de onderdelen 2 en 5 moeten worden begrepen en welke informatie- of meldrelatie daarmee wordt bedoeld. Daarnaast verzoekt de NEa te verduidelijken of uit de afbeelding moet worden afgeleid dat onderdeel 7 een melding doet aan zowel onderdeel 1, onderdeel 2 als onderdeel 5. Indien dat het geval is, vraagt de NEa om in de toelichting expliciet te beschrijven wat de aard, inhoud en grondslag van deze meldingen is.

#### Advies 6:

Indien laatstgenoemde niet zo is bedoeld, adviseert de NEa de afbeelding aan te passen om misverstanden over de informatie- en meldstromen binnen het stelsel te voorkomen.