



TER BESLISSING

Datum

25 april 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/107368

Beslistermijn

01-05-2023

Bijlage(n)

8

Aan Staatssecretaris IenW

nota

Nota bij Kamerbrief stand van zaken implementatie
duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in
regelgeving

Aanleiding

Met voorliggende Kamerbrief informeert u, gezamenlijk met de minister voor Klimaat en Energie (MKE), de Kamer over de stand van zaken van het traject dat leidt tot de implementatie van de duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in regelgeving. U en MKE zijn eerder akkoord gegaan met de versie die verstuurd is aan de voorportalen (DO55, IJD en ACKE). Onder kernpunten staat beschreven welke aanpassingen er nog gedaan zijn naar aanleiding van de bespreking in die voorportalen.

Na akkoord wordt de brief voorgelegd aan de MCKE en MR. Zie hieronder het proces. De stukken dienen uiterlijk dinsdagochtend 2 mei voor 09.00 aangeleverd te zijn bij het secretariaat van de MCKE.

Directeuren overleg 55% (DO55)	Interdep. Juridisch Directeuren overleg (IJD)	Ambtelijke Commissie Klimaat en Energie (ACKE)	Ministeriële Commissie Klimaat & Energie (MCKE)	Ministerraad (MR)
11 april 2023	12 april 2023	25 april 2023	9 mei 2023	12 mei 2023

Geadviseerd besluit

- U kunt akkoord gaan met het verzenden van bijgevoegde Kamerbrief naar de MCKE, MR en daarna de Tweede Kamer.

Kernpunten

- U bent eerder apart geïnformeerd over de beleidskeuzes die gemaakt zijn in de brief en heeft eerder akkoord gegeven op de versie die is voorgelegd aan de voorportalen (DO55, IJD en ACKE). Voor deze informatie verwijs ik u naar de bijgevoegde onderliggende beslisnota's. Alle onderliggende beslisnota's zullen bij de verzending van de Kamerbrief openbaar gemaakt worden.
- Wijzigingen ten opzichte van de vorige versie van de Kamerbrief:
 - o Er is een leeswijzer toegevoegd waarin de verschillende partijen en hun rollen in het nieuwe systeem schematisch en op hoofdlijnen worden uitgelegd.

- Omdat er sprake is van een nieuw besluit met regeling en *niet* van een wetswijziging wordt er op verzoek van EZK gesproken over implementatie in regelgeving in plaats van in *wet- en* regelgeving.
- Op verzoek van BZK is opgenomen: *Daarnaast kan het zijn dat Europese verordeningen of richtlijnen (zoals de Bouwproductenverordening, die momenteel onder revisie is) aanvullende nationale eisen niet toestaan. Hier zal uiteraard rekening mee gehouden worden bij de verdere implementatie.*
- In de passage over sociaaleconomische criteria is verduidelijkt dat het gaat om een *voorstel* van de Europese Commissie en nog niet om een al geldende richtlijn.
- Tot slot zijn een aantal kleine tekstwijzigingen gedaan ter correctie van tikfouten of niet lopende zinnen.

Datum

01-05-2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/107368

Aan

Staatssecretaris IenW

Bijlage(n)

8

Krachtenveld

Zoals hierboven vermeld, hebben de onderwerpen in de brief aandacht in de Kamer. Er wordt actief naar gevraagd tijdens debatten en er zijn toezeggingen gedaan waaraan wordt voldaan in de brief. Tijdens het traject dat leidt tot de implementatie van duurzaamheidscriteria in regelgeving wordt actief gesproken met stakeholders, om hen te betrekken bij de keuzes die worden gemaakt en uitleg te geven over de vrij technische onderwerpen. Zo vinden al voordat het nieuwe besluit in procedure wordt gebracht, waar consultatie deel van uitmaakt, consultaties met stakeholders plaats in de vorm van stakeholderbijeenkomsten, interviews, gesprekken met NGO's en het raadplegen van een expertgroep. De uitkomsten van deze stakeholderconsultaties worden meegenomen in het verdere traject dat leidt tot implementatie van de duurzaamheidscriteria in regelgeving.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volnummer (in CM)	Naam	Informatie
2	Aanbiedingsformulier MCKE	Aanbiedingsformulier waarmee de stukken worden ingediend bij de MCKE.
3	Kamerbrief stand van zaken implementatie duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in regelgeving.	Brief met informatie over de stand van zaken van het traject dat leidt tot implementatie van duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in regelgeving.
4	Leeswijzer bij Kamerbrief	Leeswijzer bij Kamerbrief - Hierin worden alle verschillende partijen en hun rollen in het nieuwe systeem schematisch en op hoofdlijnen uitgelegd.

5	Beleidsadvies na Stakeholderconsultatie biograndstoffen	Bijlage bij Kamerbrief - Rapportage van Berenschot naar aanleiding van stakeholderconsultatie biograndstoffen.
6	Stakeholdervisies op het biograndstoffenbeleid	Bijlage bij Kamerbrief – Rapportage van De Gemeynt met stakeholdervisies op het biograndstoffenbeleid.

Datum

01-05-2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/107368

Aan

Staatssecretaris IenW

Bijlage(n)

8

Leeswijzer bij onderliggende beslisnota's

Datum	Naam beslisnota	Toelichting
28-03-2023	Beslisnota beleidskeuzes implementatie duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in regelgeving (kenmerk IENW/BSK-2023/46736).	Uitgebreide toelichting op beleidskeuzes. In de beslisnota wordt akkoord gevraagd van MKE en StasIenW op de voorgestelde richting.
28-03-2023	Bijlage bij beslisnota beleidskeuzes (kenmerk IENW/BSK-2023/40780).	Bijlage bij bovenstaande beslisnota met uitgebreidere toelichting per belispunt.
17-04-2023	Beslisnota Kamerbrief stand van zaken duurzaamheidscriteria biograndstoffen in regelgeving (kenmerk IENW/BSK-2023/85096).	Nota waarin akkoord wordt gevraagd van MKE en StasIenW op de concept Kamerbrief welke zal worden voorgelegd aan de voorportalen (DO55, IJD en ACKE).



TER BESLISSING

Datum

7 april 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/85096

Beslistermijn

14-04-2023

Bijlage(n)

3

Aan Staatssecretaris IenW

nota

Nota bij Kamerbrief stand van zaken implementatie duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in wet- en regelgeving

Aanleiding

Het uitgangspunt van het kabinet is dat de inzet van biograndstoffen noodzakelijk is in de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie in 2050. Daarbij geldt voor het kabinet het uitgangspunt dat alleen duurzame biomassa een bijdrage aan die transitie kan leveren en dat duurzame grondstoffen uiteindelijk zo hoogwaardig mogelijk moeten worden ingezet. Om dit te bewerkstelligen is het Duurzaamheidskader Biograndstoffen in 2020 gepresenteerd.¹ Als onderdeel van de bijbehorende uitvoeringsagenda is aangekondigd dat er voor alle biograndstoffenstromen en -toepassingen² duurzaamheidscriteria gaan gelden.³

Met voorliggende Kamerbrief informeert u, gezamenlijk met de minister voor Klimaat en Energie (MKE), de Kamer over de stand van zaken van het traject dat leidt tot de implementatie van de duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in wet- en regelgeving. Daarnaast wordt de Kamer geïnformeerd over de inrichting van een nieuwe adviescommissie die toetst of certificatieschema's voldoen aan de duurzaamheidscriteria. Ook is meer te lezen over het herzien van het toezicht op duurzaamheidsborging en zal worden ingegaan op de aanbevelingen van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) naar aanleiding van het SOMO-rapport⁴. Tot slot wordt stilgestaan bij de borging van sociaal economische criteria.

Deze Kamerbrief wordt parallel voorgelegd aan MKE en MBHOS (t.b.v. de paragraaf over sociaal economische criteria voor biograndstoffen en de link met IMVO-beleid). Na akkoord wordt de brief voorgelegd aan de onderraden en MR. Zie hieronder het proces.

Directeuren overleg 55% (DO55)	Interdep. Juridisch Directeuren overleg (IJD)	Ambtelijke Commissie Klimaat en Energie (ACKE)	Ministeriële Commissie Klimaat & Energie (MCKE)	Ministerraad (MR)
11 april 2023	12 april 2023	25 april 2023	9 mei 2023	12 mei 2023

¹ [Kamerbrief over duurzaamheidskader biograndstoffen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#). Op 22 april jl. heeft u de Kamer voor het laatst geïnformeerd over de beleidsinzet biograndstoffen: [Kamerbrief over beleidsinzet biograndstoffen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

² Met uitzondering van de inzet van biograndstoffen voor vezels (papier en textiel) en voor voedselproductie.

³ [Kamerbrief over duurzaamheidscriteria biograndstoffen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁴ Zie [Conclusies onderzoek NEa duurzaamheid biomassa uit Estland | Brief | Rijksoverheid.nl](#)

Geadviseerd besluit

- U kunt akkoord gaan met het verder in procedure brengen van bijgevoegde brief.

Kernpunten

- De duurzaamheidscriteria, die in juni 2021 aan de Kamer zijn gepresenteerd, bestaan uit milieucriteria en sociaal economische criteria. De milieucriteria worden vastgelegd in een besluit en in een regeling. Hiervoor is reeds een traject gestart. In dit traject is een aantal belangrijke beleidskeuzes gemaakt, waarover het goed is de Kamer vroegtijdig te informeren. Het grootste gedeelte van de brief gaat daarom over de stand van zaken van dit traject en de beleidskeuzes die daarbij zijn gemaakt.
- Het uitgangspunt bij het vastleggen van de milieucriteria is om zoveel mogelijk de Europese systematiek van duurzaamheidsborging van biograndstoffen voor energietoepassingen te volgen, zoals vastgelegd in de Europese hernieuwbare energierichtlijn (RED). Door aan te sluiten bij het Europese systeem van duurzaamheidsborging, wordt een gelijk speelveld en harmonisatie met de Europese standaard mogelijk gemaakt. Het stelt Nederland daarnaast beter in staat om toezicht te houden.
- De belangrijkste beleidskeuzes die tot nu toe zijn gemaakt in het traject zijn vermeld in de brief onder paragraaf 'Wijzigingen inzake harmoniseren REDII-systematiek'. U en MKE hebben eerder goedkeuring op deze keuzes gegeven (beslisnota met kenmerk IENW/BSK-2023/46736). De keuzes zijn vrij technisch van aard. Er wordt in de brief uitgebreid stilgestaan bij de onderwerpen omdat MKE hier veel vragen over krijgt in debatten en er toezeggingen over zijn gedaan (o.a. commissiedebat Klimaat en Energie van 15 februari jl.). De wens van de Kamer is om de keuzes die gemaakt zijn toe te lichten.
- In paragraaf 'Aanbevelingen NEa voor verbetering van toezicht' wordt aandacht besteed aan hoe een advies van de Nederlandse Emissieautoriteit betrokken wordt in het traject. Ook hier wordt uitgebreid bij stilgestaan op verzoek van de Kamer.
- Tot slot komen de sociaal economische criteria aan de orde. Er wordt toegelicht dat, om deze te borgen, aansluiting wordt gevonden bij het wetsvoorstel Europese Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) en IMVO-beleid.
- Het nieuwe besluit, waarmee de duurzaamheidscriteria en bijbehorende systematiek worden vastgelegd, zal vermoedelijk in de tweede helft van 2023 het formele wetgevingsproces ingaan. Over het complete beeld van de implementatie van de duurzaamheidscriteria wordt de Kamer dan geïnformeerd.

Krachtenveld

Zoals hierboven vermeld, hebben de onderwerpen in de brief aandacht in de Kamer. Er wordt actief naar gevraagd tijdens debatten en er zijn toezeggingen gedaan waaraan wordt voldaan in de brief. Tijdens het traject dat leidt tot de implementatie van duurzaamheidscriteria in wet- en regelgeving wordt actief gesproken met stakeholders, om hen te betrekken bij de keuzes die worden gemaakt en uitleg te geven over de vrij technische onderwerpen. Zo vinden al voor de start van het formele wetgevingstraject, waar consultatie deel van uitmaakt, consultaties met stakeholders plaats in de vorm van stakeholderbijeenkomsten, interviews, gesprekken met NGO's en het raadplegen van een expertgroep. De uitkomsten van deze stakeholderconsultaties worden meegenomen in het verdere traject dat leidt tot implementatie van de duurzaamheidscriteria in wet- en regelgeving.

Datum

07-04-2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/85096

Aan

Staatssecretaris IenW

Bijlage(n)

3

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Datum

07-04-2023

Bijlagen**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/85096

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Kamerbrief stand van zaken implementatie duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in wet- en regelgeving.	Brief met informatie over de stand van zaken van het traject dat leidt tot implementatie van duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in wet- en regelgeving.
2	Beleidsadvies na Stakeholderconsultatie biograndstoffen	Bijlage bij Kamerbrief - Rapportage van Berenschot naar aanleiding van stakeholderconsultatie biograndstoffen.
3	Stakeholdervisies op het biograndstoffenbeleid	Bijlage bij Kamerbrief - Rapportage van De Gemeynt met stakeholdervisies op het biograndstoffenbeleid.

Aan

Staatssecretaris IenW

Bijlage(n)

3

Leeswijzer bij onderliggende beslisnota's

Datum	Naam beslisnota	Toelichting
28-03-2023	Beslisnota beleidskeuzes implementatie duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen in wet- en regelgeving (kenmerk IENW/BSK-2023/46736).	Uitgebreide toelichting op beleidskeuzes. In de beslisnota wordt akkoord gevraagd van MKE en StasIenW op de voorgestelde richting.



TER BESLISSING

Datum

09-03-2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/35623

Beslistermijn

16-03-2023

Bijlage(n)

1

Aan

Staatssecretaris IenW

nota

Biograndstoffen: verzamelnota beleidskeuzes
implementatie duurzaamheidscriteria in wet- en
regelgeving

Aanleiding

Met deze nota leggen we vijf beslispunten voor in het kader van de aangescherpte duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen. De eerste vier beslispunten gaan over de implementatie in wet- en regelgeving van duurzaamheidscriteria en over de bewindspersoon die de nieuwe regelgeving gaat ondertekenen – en in het verlengde hiervan - onder welk ministerie een nieuw op te richten adviescommissie duurzaamheidscriteria komt te vallen. Tot slot wordt u gevraagd een keuze te maken over de sociaal-economische criteria voor biograndstoffen, die buiten het wetgevingstraject vallen.

Wij vragen nu uw akkoord op deze punten zodat wij de interdepartementale afstemming kunnen starten over de brief waarmee we de Kamer informeren. De nota wordt parallel voorgelegd aan de de minister voor Klimaat en Energie en is ambtelijk afgestemd met BHOS (t.b.v. besispunt 5).

*** Update 15/03: MKE is inmiddels akkoord met de 5 beleidskeuzes ***

Geadviseerd besluit

- U kunt akkoord gaan met de geschetste aanpak per beleidskeuze (1 t/m 5).

Kernpunten

- Met de implementatie van de duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen wordt voldaan aan de actie uit de Uitvoeringsagenda Biograndstoffen¹ dat het kabinet ervoor zal zorgen dat er voor de herkomst en inzet van alle biograndstoffenstromen en –toepassingen, duurzaamheidscriteria gaan gelden. Het uitgangspunt van het kabinet is namelijk dat alleen *duurzame* biograndstoffen een bijdrage kunnen leveren aan de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie en dat deze zo hoogwaardig mogelijk worden toegepast.
- De duurzaamheidscriteria zijn op te delen in twee categorieën: milieucriteria, die in wet- en regelgeving worden vastgelegd (beleidskeuzes 1 t/m 4), en sociaal-economische criteria (beleidskeuze 5). Over de specifieke criteria is de Kamer in juni 2021 geïnformeerd.²

¹ [Kamerbrief over duurzaamheidskader biograndstoffen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#). Op 22 april jl. heeft u de Kamer voor het laatst geïnformeerd over de beleidsinzet biograndstoffen: [Kamerbrief over beleidsinzet biograndstoffen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

² [Kamerbrief over duurzaamheidscriteria biograndstoffen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

- Om de milieucriteria in wet- en regelgeving vast te leggen zijn beleidskeuzes nodig over hoe de duurzaamheid aangetoond dient te worden. Enkele zijn mogelijk politiek gevoelig omdat de voorgestelde keuzes gezien kunnen worden als een versoepeling ten opzichte van de huidige systematiek.
- Op dit moment bestaat er namelijk al een systematiek voor de duurzaamheid van biomassa-pellets (hierna: systematiek voor pellets). Deze is vastgelegd in het 'Besluit Conformiteitbeoordeling voor vaste biomassa voor energietoepassingen'. De milieucriteria zoals in juni 2021 aan de Kamer aangekondigd gaan gelden voor alle toepassingen van biograndstoffen dus ook voor de inzet van biograndstoffen voor energietoepassingen. Voor het vastleggen van deze milieucriteria in regelgeving wordt zoveel mogelijk de Europese systematiek van de RED (Renewable Energy Directive) gevolgd. Dit is belangrijk om een gelijk speelveld en harmonisatie met Europese regelgeving mogelijk te maken. De systematiek voor pellets wijkt op een aantal punten af van de RED. Het volgen van de RED systematiek betekent dat enkele aanpassingen nodig zijn t.o.v. de huidige systematiek voor pellets.
- U vindt hieronder per voorgestelde aanpassing een advies met korte toelichting (uitgebreide toelichting in bijlage). Voorlopige planning is het formele wetgevingsproces in Q3 2023 te starten, met het voornemen de Kamer in Q2 2023 per brief te informeren over de stand van zaken. In die brief worden ook de keuzes uit deze nota toegelicht.
- Tot slot is het belangrijk om te weten dat dit de huidige stand van zaken betreft. De implementatie van de milieucriteria in regelgeving is nog volop in ontwikkeling, en daar zullen meer keuzes uit voortvloeien. Er wordt nu bijvoorbeeld onderzocht in hoeverre het haalbaar en uitvoerbaar is om voor alle toepassingen dezelfde duurzaamheidseisen te hanteren. Dit wordt te zijner tijd weer aan u voorgelegd.

Datum

09-03-2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/35623

Aan

Staatssecretaris IenW

Bijlage(n)

1

Krachtenveld

Het is mogelijk dat NGO's de keuzes 1, 2, 3 en 5 die in deze nota worden gemaakt zien als een versoepeling van het aantonen van duurzaamheid voor biograndstoffen. In de nota wordt beargumenteerd waarom dit niet het geval is. Stakeholders, zoals schemabeheerders, NGO's en de toezichthouders, worden gedurende het gehele traject betrokken. Zo hebben er twee stakeholderdialogen plaatsgevonden over het Duurzaamheidskader en zal een stakeholderconsultatie over specifiek de duurzaamheidscriteria plaatsvinden in Q2 2023. Ook wordt de (toekomstige) toezichthouder betrokken.

Over de inhoud van deze nota is ambtelijk overeenstemming gevonden met EZK.

Toelichting voorgesteld wijzigingen en advies

In de bijlage vindt u een uitgebreide toelichting per beleidskeuze.

Beleidskeuze 1 - Niveau van aantonen van de duurzaamheid van biograndstoffen

Advies:

- **Kiezen voor duurzaamheidsaantoning op regionaal niveau, in lijn met de Europese standaard.**
- Duurzaamheid wordt voor biograndstoffen uit bos in de RED geborgd door de vereiste duurzaamheidseisen op regionaal niveau te toetsen. Dit houdt in dat

de eerste inzamelaar (bijv. de pelletproducent) nagaat of de gebruikte biograndstoffen duurzaam zijn geproduceerd.

- I.v.m. een gelijk speelveld wordt u geadviseerd om aan te sluiten bij de Europese standaard zoals vastgelegd in de RED. Dit zorgt er tevens voor dat voor bio-energie gezamenlijk toezicht ontwikkeld kan worden met de andere EU-lidstaten, waardoor beter toezicht gehouden kan worden op de borging van de duurzaamheid.

Beleidskeuze 2 - Detailniveau van erkenning

Advies:

- **Erkenning van certificatieschema's op het niveau van principes, in plaats van op het niveau van criteria, zodat het in lijn is met de RED.**
- De duurzaamheidsstandaard voor biograndstoffen is in zowel de RED als het NL-systeem voor pellets uitgewerkt op het niveau van principes, criteria en indicatoren.
- Voorgesteld wordt om voor het duurzaamheidskader voor biograndstoffen op het niveau van *principes* certificatieschema's te erkennen. Dit is dezelfde systematiek als in de RED.
- Aansluiten bij de RED-systematiek vermindert o.a. hoge administratieve lasten voor uitvoerders en verwarring bij de gebruikers die duurzaamheid moeten aantonen.

Beleidskeuze 3 - Verschillen in categorisering NL-systeem en EU-systeem

Advies:

- **Indeling categorieën biograndstoffen uit de RED overnemen, waarbij duurzaamheidsborging gelijk blijft.**
- Om de duurzaamheid te borgen zijn biograndstoffen in de systematiek voor pellets en de RED-systematiek verdeeld in categorieën. Hiermee wordt de biomassa onderverdeeld in agrarische biomassa, bosbiomassa, agrarische residuen en afval en residuen (RED-categorieën). De categorieën van de systematiek voor pellets zijn net anders verwoord en ingedeeld dan bij de RED-systematiek (zie bijlage).
- Door aan te sluiten bij de RED-categorieën zal één categorie uit het systeem voor pellets, namelijk *Reststromen uit natuur en landschapsbeheer niet zijnde bos*, worden opgenomen in een algemene reststromen categorie zoals gedefinieerd in de RED (afval en residuen). Het gevolg is dat één duurzaamheidseis minder van toepassing zal zijn conform de nieuwe categorieverdeling van de RED.
- De RED acht het duurzaamheidsrisico van deze categorie echter laag, waardoor het geen aanvullende duurzaamheidseisen hieraan stelt (per categorie wordt in de RED ingeschat wat de duurzaamheidsrisico's zijn die geborgd moeten worden om de biograndstof als duurzaam te beschouwen).

Beleidskeuze 4 - Ondertekenen van toekomstige regelgeving

Advies:

- **Ophanging regelgeving duurzaamheidscriteria en adviescommissie bij bewindspersoon IenW, in overeenstemming met minister voor Klimaat en Energie**

Datum

09-03-2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/35623

Aan

Staatssecretaris IenW

Bijlage(n)

1

- De coördinerende rol bij het biograndstoffendossier is gedeeld tussen u en de minister voor Klimaat en Energie. Ambtelijk is er een nauwe samenwerking tussen deze twee ministeries.
- Aangezien de milieuwetgeving onder de verantwoordelijkheid van IenW valt, en de beweging richting meer hoogwaardige toepassingen van biograndstoffen – waardoor toepassingen minder op het directe beleidsterrein (energie) komen te liggen - zou het een logische keuze zijn dat u de regie voert op dit dossier.
- Daaruit volgt dan dat u - de Staatssecretaris van IenW - de regelgeving ondertekent en dat de Minister voor Klimaat en Energie instemt met de inhoud van de regelgeving. Dit laatste betekent dat MKE akkoord dient te gaan met de regelgeving. Dit is gewenst gelet op het belang van en de verantwoordelijkheid voor EZK bij dit dossier.
- In het verlengde hiervan wordt ook gewerkt aan het instellen van een adviescommissie duurzaamheidscriteria die straks - aan de hand van certificatieschema's - moet toetsen of de ingezette biograndstoffen voldoen aan de duurzaamheidscriteria. Het advies is dan ook om het instellingsbesluit van de adviescommissie te laten ondertekenen door de Staatssecretaris van IenW.

Datum

09-03-2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/35623

Aan

Staatssecretaris IenW

Bijlage(n)

1

Beleidskeuze 5 – Sociaal-economische criteria voor biograndstoffen

Advies:

- **Aansluiten bij bestaande wet- en regelgeving voor sociaal-economische criteria voor bedrijven.**
- Voor de sociaaleconomische criteria (die gaan over armoede, rechten van werknemers en sociale aspecten) is in eerdere Kamerbrieven door toenmalige Stas IenW en Stas EZK aangegeven de Kamer te informeren over de wijze waarop het kabinet de sociaaleconomische criteria zal vastleggen. Het idee was om deze criteria vast te leggen in een convenant. Daarbij is vermeld dat dit eerst in samenhang met de herziening van het IMVO-beleid gezien moest worden.
- Uit de vergelijking met (toekomstige) IMVO-regelgeving is gebleken dat de overeenkomsten groot zijn (zie bijlage). Dit aangevuld met de conclusies uit de evaluatie van de IMVO-convenanten, waaruit blijkt dat deze weinig effectief zijn, maakt dat de verwachting is dat een apart convenant voor specifiek biograndstoffen weinig toegevoegde waarde zal hebben en daarmee niet proportioneel is. Met de IMVO-regelgeving wordt hetzelfde doel beoogd: zorgen dat er zorgvuldig wordt omgegaan met armoede, rechten van werknemers en sociale aspecten. Om die reden kiezen we niet voor een afzonderlijke, nationale vastlegging.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Uitgebreide toelichting op beleidskeuzes	Uitgebreide toelichting op beleidskeuzes



Bijlage: uitgebreide toelichting op beleidskeuzes implementatie duurzaamheidscriteria in wet- en regelgeving

Beleidskeuze 1 - Niveau van aantonen van de duurzaamheid van biograndstoffen

Advies:

- **Kiezen voor duurzaamheidsaantoning op regionaal niveau, in lijn met de Europese standaard.**
- Duurzaamheid wordt voor biograndstoffen uit bos in de RED geborgd door de vereiste duurzaamheidseisen op regionaal niveau te toetsen. Dit houdt in dat de eerste inzamelaar (bijv. de pelletproducent) nagaat of de gebruikte biograndstoffen duurzaam zijn geproduceerd. I.v.m. een gelijk speelveld wordt u geadviseerd om aan te sluiten bij de Europese standaard.
- Duurzaamheid wordt in de systematiek voor pellets geborgd door de vereiste duurzaamheidseisen zo ver mogelijk op bosperceel niveau te toetsen. Dit houdt in dat de producent (veelal de bosbeheerder) nagaat of de gebruikte biograndstoffen duurzaam zijn.
- Het gaat hierbij dus om *wie* duurzaamheid aantoont, niet *wat* aangetoond dient te worden.
- Op regionaal niveau aantonen van de duurzaamheid vormt wereldwijd de standaard. De NL-systematiek voor pellets is tijdens het Energieakkoord (2013) tot stand gekomen, voordat in de RED (2018) de systematiek voor biomassa werd bepaald, en wijkt daarom inhoudelijk af. Dat is onwenselijk.
- Inschatting op basis van gesprekken met RVO is dat aansluiten bij de Europese standaard Nederland in staat stelt om beter toezicht te houden op de borging van de duurzaamheid.
- Op dit moment wordt met de 27 EU-lidstaten een structuur opgezet om gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor toezicht op naleving uit te werken, zowel binnen als buiten de EU.
- Vasthouden aan de Nederlandse systematiek zorgt ervoor dat er voor bio-energie geen gezamenlijk toezicht ontwikkeld en gehouden kan worden met de andere EU-lidstaten.
- Bovenstaande vraagstuk raakt de kwestie P3-P5 in het huidige Nederlandse systeem voor pellets, die eerder aan de minister voor Klimaat en Energie is voorgelegd. P3-P5 bevat namelijk enkele weeffouten in de vorm van duurzaamheidseisen die beter regionaal kunnen worden aangetoond, maar nu lokaal zijn vereist. Het huidige Nederlandse systeem (dat van toepassing blijft op bestaande subsidies) zal, indien u daarmee instemt, in lijn worden gebracht met bovengenoemde oplossingsrichting. De uitwerking van de benodigde aanpassingen voor P3-P5 worden dan op een later moment voorgelegd. Meer over de kwestie P3-P5 leest u hieronder.

Kwestie P3-P5 toegelicht.

- De duurzaamheidscriteria P3-P5 van de Regeling voor pellets gaan over koolstofschuld, het voorkomen van indirecte landgebruiksverandering en koolstofreservoirs zoals veengebieden.
- In 2018 is na besprekingen tussen RVO, IenW en EZK en na advies van de Adviescommissie Duurzaamheid Biomassa voor Energietoepassingen (ADBE), besloten dat conformiteit niet hoeft te worden aangetoond bij de individuele boseenheden omdat dit niet uitvoerbaar werd geacht, en dat aantonen daarom óók kan bij het eerste inzamelpunt.
- Deze werkwijze heeft de minister voor Klimaat en Energie deze zomer bevestigd aan RVO, maar de onderliggende regelgeving is nog niet hierop aangepast.
- In de SDE++-brief van 18 maart heeft de minister voor Klimaat en Energie aangegeven dat het kabinet na advies van de ADBE bekijkt hoe de Regeling structureel kan worden aangepast zodat deze beter uitvoerbaar wordt. Dit stuitte in de Kamer op bezwaar (Thijssen, PvdA).
- RVO meldt dat er tot dusver geen gebruik is gemaakt van deze uitzondering, maar het is waarschijnlijk dat dit het komend jaar verandert. RVO stemt af met EZK zodra er certificatieschema's goedgekeurd kunnen worden voor deze methode.
- Totdat de relevante regelingen structureel worden aangepast, bestaat er politiek risico op controverses doordat de uitvoering momenteel afwijkt van de regelgeving.
- Aangezien in algemene zin wordt geadviseerd duurzaamheid voor biograndstoffen aan te tonen op regionaal niveau is deze wijziging voor P3-P5 passend voor deze beleidsrichting.

Beleidskeuze 2 - Detailniveau van erkenning

Advies:

- **Erkenning van certificatieschema's op het niveau van principes, in plaats van op het niveau van criteria, zodat het in lijn is met de RED met gelijke duurzaamheidsborging.**
- **Het opstellen van begeleidingsdocumenten die invulling geven aan de criteria op indicatorniveau.**
- De duurzaamheidsstandaard voor biograndstoffen is in zowel de RED als het NL-systeem voor pellets uitgewerkt op het niveau van principes, criteria en indicatoren (zie voorbeeld hieronder).
- Voorgesteld wordt om voor het duurzaamheidskader voor biograndstoffen niet op niveau van *criteria* certificatieschema's te erkennen, maar op het niveau van *principes*. Dit is de systematiek zoals in de RED.
- Concreet betekent dit dat om een certificatieschema te erkennen er aan alle relevante criteria onder een principe moet worden voldaan.
- In het Nederlandse systeem voor pellets geldt nu nog dat een schema voor enkele criteria kan worden erkend.
- Het ongewenste gevolg van erkennen op criterianiveau is daardoor dat er per criterium een erkenning van een certificatieschema kan worden aangevraagd. Voor het andere criterium kan een ander certificatieschema worden gebruikt, wat betekent dat er een stapeling van erkenningen van certificatieschema's kan ontstaan. Zo'n resultaat zorgt voor een praktisch onbruikbare systematiek met hoge administratieve lasten voor uitvoerders. Ook kan dit zorgen voor verwarring bij de gebruikers die duurzaamheid moeten aantonen.

- Daarbij komt dat op principeniveau certificatieschema's erkennen in feite een strengere beoordeling dan hoe het gedaan wordt bij het systeem voor pellets, waar aparte criteria kunnen worden erkend. Ook hier is dus het advies om aan te sluiten bij de Europese systematiek.
- Om de toetsing van certificatieschema's zo robuust mogelijk te kunnen doen, is er behoefte aan verdere uitwerking van de duurzaamheidscriteria op indicatorniveau en andere begeleidingsdocumenten. Dit proces wordt op dit moment onderzocht in de uitwerking van de duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen.

Principe	Abstracte omschrijving wat het doel is van de duurzaamheidsborging. Bijvoorbeeld: <i>Biodiversiteit wordt in stand gehouden en waar mogelijk versterkt.</i>
Criterium	Specificering van de elementen die bijdragen aan het bereiken van het doel, zoals omschreven in het principe waar dit criterium bij hoort. Bijvoorbeeld: <i>Het treffen van maatregelen om plant- en diersoorten te beschermen.</i>
Indicator	Nog specifiekere uitwerking van een criterium in toetsbare en meetbare elementen, waar mee kan worden aangetoond dat aan het criterium wordt voldaan. Bijvoorbeeld: <i>Het in kaart brengen van bedreigde diersoorten en hun habitat.</i>

Zie voorbeeld hieronder uit de bijlage bij de Kamerbrief van juni 2021, waarin de specifieke criteria aan de Kamer zijn gecommuniceerd.¹ P.2. is het principe, 2.1., 2.2. en 2.3. zijn de criteria.

<i>Waterbeschikbaarheid</i>
P.2 Oppervlakte- en grondwatergebruik is minder dan de natuurlijke aanvulling van het (grond)watersysteem.
Bosbiograndstoffen: 2.1 De waterbalans van zowel grondwater als oppervlaktewater in de productie-eenheid, alsook benedenstrooms buiten de productie-eenheid, wordt minimaal behouden en waar nodig verbeterd. (Bron: Mr conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen, met aanpassing)
Agrarische biograndstoffen: 2.2. Oppervlakte- en grondwatergebruik in landbouwgrond is minder dan de natuurlijke aanvulling van het (grond)watersysteem. (Bron: Adviescommissie ADBE)
Agrarische biograndstoffen: 2.3 Negatieve effecten op gebied van waterbeschikbaarheid op andere gebruikers en ecosystemen worden voorkomen of geminimaliseerd. (Bron: Adviescommissie ADBE)

Beleidskeuze 3 - Verschillen in categorisering NL-systeem en EU-systeem

Advies:

- **Indeling categorieën biograndstoffen uit de RED overnemen, waarbij duurzaamheidsborging gelijk blijft.**
- Om de duurzaamheid te borgen zijn biograndstoffen in de systematiek voor pellets en de systematiek in de RED verdeeld in categorieën. Hiermee wordt de biomassa onderverdeeld in agrarische biomassa, bosbiomassa, agrarische residuen en afval en residuen (RED-categorieën). De categorieën van de systematiek voor pellets zijn net anders verwoord en ingedeeld (zie bijlage).
- Voor de uitvoerbaarheid van het nieuwe duurzaamheidskader is het wenselijk zo ver mogelijk aan te sluiten bij de RED. Dit geldt dus ook voor de

¹ [Kamerbrief over duurzaamheidscriteria biograndstoffen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

categorisering van de biograndstoffen. Aansluiten bij de RED zorgt dat Nederland mee kan doen in de systemen die op Europees niveau ontwikkeld worden. Ook zorgt dit voor een internationaal geharmoniseerde duurzaamheidsborging en markt. In een specifiek geval zal hierdoor een categorie uit het systeem voor pellets, namelijk *Reststromen uit natuur en landschapsbeheer niet zijnde bos*, worden opgenomen in een algemene reststromen categorie zoals gedefinieerd in de RED (afval en residuen).

- Het gevolg is dat ten opzichte van de systematiek voor pellets voor bepaalde reststromen, één duurzaamheidsrisico minder van toepassing zal zijn in de nieuwe categorieverdeling van de RED. De RED acht het duurzaamheidsrisico van deze categorie echter laag, waardoor het geen aanvullende duurzaamheidsrisico's hieraan stelt (per categorie wordt in de RED ingeschat wat de duurzaamheidsrisico's zijn die geborgd moeten worden om de biograndstof als duurzaam te beschouwen)..

Tabel milieucriteria uit Kamerbrief per RED categorie biomassa

	P2 Water Beschikbaarheid	P4, P5 en P6 Afval Emissies Lucht en bodem	P7 biodiversiteit En P8 koolstof	P9 bodemkwaliteit	P13 BKG emissiere ductie	
1	Agrarische biomassa	2.2-2.3	4.1, 5.2-5.6, 6.1-6.2,	7.1, 8.1-8,5	Nvt	13
2	Bosbouw biomassa (incl residu)	2.1	4.1, 5.1, 6.1	7.2, 8.6	9.1	13
3	Agrarische residuen				9.2	13
4	Afval en residuen					13

Het systeem voor pellets kent de volgende categorieën:

1. Houtige biomassa uit bosbeheereenheden (deze wordt opgenomen onder RED-categorie 2)
2. Houtige biomassa uit bosbeheereenheden kleiner dan 500 hectare (deze wordt opgenomen onder RED-categorie 2)
3. Reststromen uit natuur- en landschapsbeheer niet zijnde bos (deze wordt opgenomen onder RED-categorie 4).
4. Agrarische reststromen (deze wordt opgenomen onder RED-categorie 3).
5. Biogene rest- en afvalstromen (deze wordt opgenomen onder RED-categorie 4).

Note: agrarische biomassa was niet toegestaan binnen het systeem voor pellets, wat betekent dat hier geen SDE subsidie voor gegeven wordt. In het wetgevingstraject wordt nog besloten of agrarische biomassa wel mee gaat lopen voor energietoepassingen (zoals in de RED).

Beleidskeuze 4 – Ondertekenen van toekomstige regelgeving door bewindspersoon IenW

Advies:

- **Ophanging regelgeving duurzaamheidscriteria en adviescommissie bij bewindspersoon IenW, in overeenstemming met minister voor Klimaat en Energie**
- De coördinerende rol bij het biograndstoffendossier is gedeeld tussen u en de staatssecretaris van IenW. Ambtelijk is er een nauwe samenwerking tussen deze twee ministeries.
- Aangezien de milieuwetgeving onder de verantwoordelijkheid van IenW valt, en de beweging richting meer hoogwaardige toepassingen van biograndstoffen – waardoor toepassingen minder op het directe beleidsterrein (energie) komen te liggen - zou het een logische keuze zijn om de Staatssecretaris van IenW meer de regie te laten nemen op dit dossier. We adviseren dan ook dat de staatssecretaris van IenW de regelgeving inzake duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen ondertekent en dat de Minister voor Klimaat en Energie instemt met de inhoud van de regelgeving. Dit laatste betekent dat MKE akkoord gaat met de regelgeving en is gewent gelet op het belang van en de verantwoordelijkheid voor EZK bij dit dossier.
- In het verlengde hiervan speelt dat er ook wordt gewerkt aan het instellen van een adviescommissie duurzaamheidscriteria die straks - aan de hand van certificatieschema's - moet toetsen of de ingezette biograndstoffen voldoen aan de duurzaamheidscriteria.
- De ophanging van deze commissie (bij IenW of EZK) heeft consequenties voor het toetsingsprotocol: waar komt een aanvraag binnen en wie neemt en publiceert het besluit daarover. Ook heeft het gevolgen voor wie politiek aangesproken wordt.
- Wij adviseren om het instellingsbesluit van de adviescommissie onder te brengen bij het ministerie van IenW, vanwege de regie van IenW op het dossier en omdat het voor zowel de uitvoerder als adviescommissie handiger is om met één ministerie af te stemmen.

Beleidskeuze 5 – Sociaal-economische criteria voor biograndstoffen

Advies:

- **Afzien van een convenant voor sociaal-economische criteria.**
- **In plaats daarvan aansluiten bij bestaande wet- en regelgeving voor sociaal-economische criteria voor bedrijven.**
- Voor de sociaaleconomische criteria (die gaan over armoede, rechten van werknemers en sociale aspecten) is in een Kamerbrief van 14 juni 2021 door de staatssecretaris van I&W² en de staatssecretaris van EZK aangegeven de Kamer te informeren over de wijze waarop het kabinet de sociaaleconomische criteria zal vastleggen. Het idee was om deze criteria vast te leggen in een convenant (Kamerbrief 16 oktober 2020³ van de staatssecretaris van I&W en minister van EZK, mede namens de ministers van I&W, LNV en BHOS). Vermeld is dat dit eerst in samenhang met de herziening van het IMVO-beleid gezien moest worden.
- De sociaal economische criteria uit de brief van juni 2021 zijn vergeleken met de Europese Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) en het wetsvoorstel Verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen (VDIO). Dit zijn wetsvoorstellen waarmee ingezet wordt op gepaste zorgvuldigheid. Dit betekent dat bedrijven misstanden in hun waardeketen moeten aanpakken en voorkomen. De overeenkomsten blijken groot.

² [Kamerbrief over duurzaamheidscriteria biograndstoffen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

³ [Kamerbrief over duurzaamheidskader biograndstoffen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.](#)

- Het kabinet heeft in het coalitieakkoord afgesproken: “Nederland bevordert in de EU de internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen wetgeving (IMVO) en voert nationale IMVO-wetgeving in die rekening houdt met een gelijk speelveld met de omliggende landen en implementatie van mogelijke EU-regelgeving.”
- Dit aangevuld met de conclusies uit de evaluatie van de IMVO-convenanten, waaruit blijkt dat deze weinig effectief zijn,⁴ maakt dat de verwachting is dat een apart convenant voor specifiek biograndstoffen weinig toegevoegde waarde zal hebben en daarmee niet proportioneel is. Het voorstel is daarom om geen apart convenant af te sluiten m.b.t. sociaaleconomische criteria voor biograndstoffen.

In onderstaande tabel is te zien in hoeverre de sociaal economische criteria zoals gepresenteerd in de Kamerbrief van juni 2021 terugkomen in de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) en het wetsvoorstel Verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen (VDIO).

Principe/criterium	DDD	VDIO zp	VDIO gZ
Niet benoemd in Kamerbrief	Risico-beheersing	Risico-beheersing	Risico-beheersing
Niet benoemd in Kamerbrief	Universele rechten	-	Universele rechten
P1 Leefbare inkomens en lokale economie			
C 1.1 Lokale economie en werkgelegenheid	+	-	+
C 1.2 Ontwikkeling lokale infra en diensten	+-	-	+-
C 1.3 Loon	+	+	+
P3 Rechten van werknemers			
C 3.1 Gezondheids- en veiligheidsmaatregelen	+	+-	+
C 3.2 Sociale veiligheid en fysieke gezondheid	+-	+-	+-
C 3.3 Organisatie van werknemers	+	+	+
P 10 Positie lokale bevolking beschermen			
C 10.1 Respecteren juridische status gebied	+	-	?
C 10.2 Communicatie t.a.v. productie eenheid	+	-	+
C 10.3 Inspraak op basis van FPIC	+-	-	+-
C 10.4 Openbaarheid beheerplan e.d.	+-	-	+-
C 10.5 Mechanismen voor geschilbeslechting	+	-	+
C 10.6 Terreinen met culturele & traditionele waarde	+-	-	-

In de tabel hieronder is te zien het toepassingsgebied van de sociaal economische criteria zoals gepresenteerd in de Kamerbrief van juni 2021 en het toepassingsgebied in de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) en het wetsvoorstel Verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen (VDIO).

⁴ Slechts 1,6 procent van de bedrijven die onder de hoog risicosectoren van de KPMG SRA (de beoogde doelgroep van de IMVO-convenanten, dit zijn 31.270 bedrijven) vallen, werd bereikt met de IMVO-convenanten. Zie Kamerbrief PM.

	Toepassingsgebied Kamerbrief	Toepassingsgebied DDD	Toepassingsgebied VDIO
Bedrijven	Niet benoemd	EU	De zorgplicht geldt voor alle Nederlandse ondernemingen die buitenlandse handel bedrijven
		Bedrijven buiten de EU die actief zijn in de EU met omzet gegenereerd in de EU met de grootte zoals hieronder benoemd:	De zorgplicht geldt voor grote buitenlandse ondernemingen, die producten op de Nederlandse markt afzetten of in Nederland activiteiten verrichten
Grootte	Niet benoemd	≥ 500 werknemers ≥ 150 miljoen EUR netto-omzet	Alle bedrijven
	Niet benoemd	≥ 250 werknemers ≥ 40 miljoen EUR, netto-omzet mits tenminste 50% daarvan behaald in onderstaande sectoren:	Extra verplichting gepaste zorgvuldigheid geldt voor ondernemingen die tenminste 2 van de 3 criteria overschrijden: > € 20 miljoen balanstotaal > € 40 miljoen netto-omzet > 250 werknemers
Sector	Biograndstoffen voor - energie, - de chemische industrie - gebruik in biobased (bouw)materialen	≥ 250 werknemers ≥ 40 miljoen EUR netto-omzet, mits tenminste 50% daarvan behaald in: - de productie van textiel, leder en verwante producten - landbouw, bosbouw, visserij, de productie van voedingsproducten, en de groothandel in landbouwgrondstoffen, levende dieren, hout, voeding en dranken - de ontginning van minerale hulpbronnen, de productie van basisproducten van metaal, andere niet-metaalhoudende minerale producten en vervaardigde producten van metaal, en de groothandel in minerale hulpbronnen, mineraalhoudende basisproducten en halffabricaten	