

Aan de minister van Klimaat en Groene Groei
Mevrouw drs. S. van Veldhoven-van der Meer
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR2880/2026-U0118

Uw referentie

Datum

8 juli 2026

Onderwerp

Besluit duurzaamheid biomassa

Geachte mevrouw van Veldhoven-van der Meer,

Op 18 mei 2026 is het Besluit van houdende regels inzake de duurzaamheid van biomassa (Besluit duurzaamheid biomassa) aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. Er is voor dit Besluit ook een internetconsultatie van start gegaan. De reactietermijn eindigt op 13 juli 2026. De adviestermijn van ATR verloopt op 13 juli 2026.

Context

De aanleiding voor het voorstel is dat biomassa een rol kan spelen in de overgang naar een klimaatneutrale en circulaire economie, maar alleen verantwoord kan worden ingezet wanneer een duurzame herkomst geborgd is. Duurzame biomassa kan bijdragen aan het verminderen van de afhankelijkheid van fossiele grondstoffen en aan de verduurzaming van onder meer de energie-, bouw- en chemiesector. Tegelijkertijd kan niet-duurzame productie of verwerking van biomassa leiden tot negatieve milieueffecten, zoals aantasting van bodem- en waterkwaliteit, ontbossing en verlies van biodiversiteit. Tot nu toe werden er via verschillende instrumenten duurzaamheidseisen gesteld aan de toepassing van biomassa. Het Besluit wil dit harmoniseren om zo de duurzaamheid van biomassa te waarborgen en een gelijk speelveld te creëren.

Inhoud van het voorstel

Het voorstel geeft een algemeen kader voor certificatie en verificatie van duurzame biomassa. Daarmee kan worden vastgesteld of biomassa voldoet aan de wettelijk vastgestelde duurzaamheidseisen wanneer een subsidieregeling, inkoopregeling of andere toepassingsregeling naar het besluit verwijst. De aanleiding ligt niet in een zelfstandige verplichting om duurzame biomassa te gebruiken, maar in de behoefte aan een eenduidig en controleerbaar systeem voor situaties waarin de overheid duurzame biomassa stimuleert of voorschrijft.

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De toelichting brengt nut en noodzaak van het voorstel op hoofdlijnen in beeld. Het voorstel wordt gemotiveerd vanuit de behoefte om te waarborgen dat door de overheid gereguleerde of gesubsidieerde inzet van biomassa duurzaam is. Biomassa speelt een belangrijke rol in de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie, omdat biomassa een hernieuwbaar alternatief is voor fossiele grondstoffen. Tegelijkertijd onderkent de toelichting dat inzet van biomassa alleen verantwoord is als deze duurzaam wordt geproduceerd en verwerkt, omdat anders negatieve milieueffecten optreden, zoals aantasting van bodem- en waterkwaliteit, ontbossing en verlies van biodiversiteit. Daarnaast wordt de noodzaak van het voorstel onderbouwd vanuit de wens om bestaande regels en instrumenten te uniformeren. Het besluit beoogt hiervoor een meer eenduidig systeem te creëren, waarmee de duurzame herkomst van biomassa kan worden aangetoond via certificatie of verificatie. Daarmee moet een gelijk speelveld ontstaan voor biomassa die door de overheid wordt gestimuleerd of gereguleerd, onder meer in de sectoren energie, bouw en chemie.

De toelichting maakt niet concreet hoe groot het probleem in de huidige praktijk is, bij welke biomassastromen of sectoren de grootste risico's bestaan en in hoeverre bestaande certificatie- of inkoopinstrumenten tekortschieten. De noodzaak van een uniform wettelijk kader begrijpelijk, maar nog niet volledig herleidbaar gemaakt vanuit concrete knelpunten, risico's en effecten. Een aandachtspunt is bovendien dat de toelichting geen expliciete analyse bevat van mogelijke waterbedeften. Niet inzichtelijk wordt gemaakt of de extra vraag naar aantoonbaar duurzame biomassa binnen door de overheid gereguleerde of gesubsidieerde toepassingen kan leiden tot verdringing in andere sectoren. Wanneer duurzame biomassa schaars of duurder wordt, kan dit ertoe leiden dat andere sectoren minder gebruik (kunnen) maken van aantoonbaar duurzame biomassa en uitwijken naar reguliere of niet-gecertificeerde biomassa. Desondanks is het Besluit pas van toepassing wanneer een toepassingsregeling – zoals een subsidieregeling – het Besluit van toepassing verklaart. De toelichting kan worden versterkt door mogelijke markteffecten expliciet te betrekken bij de onderbouwing van nut en noodzaak van het voorstel.

Het college merkt op dat ondanks dat dit besluit slechts het kader van certificatie en verificatie van duurzame biomassa vastlegt, de toelichting zou kunnen worden versterkt. Door de mogelijke markteffecten en mogelijke verdringingseffecten expliciet te betrekken bij de onderbouwing van nut, noodzaak en proportionaliteit van het voorstel, worden de implicaties van dit besluit inzichtelijker.

2. *Minder belastende alternatieven*

Het voorstel kiest voor een uniform wettelijk kader waarin de duurzame herkomst van biomassa wordt geborgd via certificatie of verificatie. Daarbij wordt aangesloten bij bestaande private certificatieschema's en accreditatie, zodat de uitvoering niet volledig publiekrechtelijk wordt ingericht. Ook biedt het voorstel enige flexibiliteit doordat verificatie in bepaalde gevallen mogelijk is als alternatief voor certificering, bijvoorbeeld bij biomassastromen met lage duurzaamheidsrisico's en wanneer certificering onevenredig belastend zou zijn. Het college heeft daarmee geen verdere opmerkingen ten aanzien van de alternatieven.

3. *Werkbaarheid*

Het ministerie heeft een MKB-toets uitgevoerd in de vorm van een panelgesprek met zeven MKB-bedrijven uit verschillende delen van de waardeketen, waaronder leveranciers, handelaren en gebruikers. Uit deze MKB-toets kwamen onder meer zorgen naar voren over de veelheid aan duurzaamheidseisen, de uitvoerbaarheid van certificering voor kleinere leveranciers en boeren, en de kosten en praktische lasten van certificering.

De toelichting laat zien dat het voorstel mede beoogt deze problemen te verminderen door meer uniformiteit aan te brengen in de duurzaamheidseisen en in de wijze van aantonen van de duurzame herkomst van biomassa. Ook sluit het voorstel aan bij bestaande private certificatie- en accreditatiesystemen. Daarnaast biedt het voorstel enige flexibiliteit doordat verificatie in uitzonderlijke gevallen kan worden toegestaan, bijvoorbeeld bij biomassastromen met lage duurzaamheidsrisico's en wanneer volledige certificering onevenredig belastend zou zijn.

De toelichting erkent dat certificering voor kleinere leveranciers en boeren in de praktijk lastig kan zijn, maar maakt niet concreet hoe deze partijen daadwerkelijk worden ondersteund of ontlast. Ook is de werkbaarheid sterk afhankelijk van latere toepassingsregelingen en van de ministeriële regeling waarin de concrete duurzaamheids-, ketenbeheer- en schema beheers eisen worden uitgewerkt. Daardoor is nog niet volledig inzichtelijk of de gekozen systematiek in alle betrokken sectoren en voor alle typen biomassastromen uitvoerbaar en proportioneel is.

3.1 Het college adviseert om in de toelichting uit te werken hoe certificatie en verificatie kunnen worden toegesneden op de specifieke situatie van kleinere leveranciers en boeren.

4. *Gevolgen regeldruk*

De toelichting brengt de regeldrukeffecten van het voorstel deels in beeld. De regeldruk ontstaat vooral wanneer een toepassingsregeling, zoals een subsidie- of inkoopregeling, het Besluit duurzaamheid biomassa van toepassing verklaart. In dat geval moeten marktdeelnemers kunnen aantonen dat de gebruikte biomassa een duurzame herkomst heeft. Dit kan via certificatie of, in bepaalde gevallen, via verificatie. De verplichtingen kunnen leiden tot kosten voor certificering, audits, afdracht aan schemabeheerders en interne administratieve handelingen om duurzaamheidskenmerken van biomassa door de keten te registreren en aan te tonen.

De toelichting bevat enkele indicatieve berekeningen van deze lasten, onder meer voor een MKB-bedrijf. Daarmee wordt inzicht gegeven in de mogelijke kosten van certificering en periodieke beoordeling. Ook wordt benoemd dat verificatie in uitzonderlijke gevallen kan worden

toegestaan bij biomassastromen met lage duurzaamheidsrisico's en wanneer certificering onevenredig belastend zou zijn. Daarmee bevat het voorstel enige aandacht voor lastenbeperking en proportionaliteit. De toelichting maakt niet volledig inzichtelijk hoeveel bedrijven daadwerkelijk door het besluit worden geraakt, omdat dit afhankelijk is van latere toepassingsregelingen die naar het besluit verwijzen. Ook ontbreekt een totaalbeeld van de structurele nalevingskosten per sector, biomassastroom en type marktdeelnemer. Voor kleine leveranciers, boeren en partijen met kleine volumes is daardoor nog onvoldoende duidelijk of de kosten van certificering of verificatie in verhouding staan tot het gebruik van duurzame biomassa binnen de betreffende regeling.

De toelichting benoemt dat verificatieorganen moeten worden erkend door de minister en dat zij daarvoor een aanvraag moeten indienen. De regeldrukeffecten hiervan zijn echter slechts beperkt gekwantificeerd. De toelichting gaat vooral in op de kosten van accreditatie, maar maakt niet afzonderlijk inzichtelijk welke administratieve lasten samenhangen met de erkenningsaanvraag, wijzigingsverzoeken en meldplichten voor verificatieorganen.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukeffecten volledig in kaart te brengen, conform de Rijksbrede methodiek, en daarbij in ieder geval inzichtelijk te maken welke kosten verificatieorganen moeten maken bij het doen van een erkenningsaanvraag bij de minister.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris