36947 Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met het verhogen van het aandeel van gas uit hernieuwbare bronnen in de totale leveringen van gas aan afnemers (Wet bijmengverplichting groen gas)

Nr. 49 Brief van de minister van Klimaat en Groene Groei

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2026

Op 7 september vond in uw Kamer een wetgevingsoverleg plaats waar het wetsvoorstel bijmengverplichting groen gas (Kamerstuk 36947) is behandeld. Met deze brief geef ik vervolg aan mijn toezegging aan het lid Grinwis om in te gaan op de mogelijkheden die de wet fiscale maatregelen glastuinbouw biedt om de reikwijdte van de bijmengverplichting aan te passen. Daarnaast geef ik met deze brief een schriftelijke appreciatie van het gewijzigde amendement Grinwis/Van den Berg (Kamerstuk 36947 nr. 19).

Toelichting over reikwijdte bijmengverplichting groen gas

De reikwijdte van de bijmengverplichting bestaat momenteel uit gaslevering aan alle afnemers binnen ETS2. Deze afbakening werkt omdat er centrale en objectieve gegevens beschikbaar zijn om vast te stellen hoeveel leveringen aan deze afnemers plaats hebben gevonden, zodat de juiste marktaandelen bepaald kunnen worden op basis waarvan de leveranciers de individuele verplichting doorberekend krijgen. Deze centrale en objectieve gegevens bestaan uit het totaal van gasleveringen in Nederland, bekend bij Gasunie Transport Services, en de leveringen aan ETS1, die in het emissieverslag aan de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) elk jaar moeten worden doorgegeven. Omdat ETS1 en ETS2 samen 100% van de leveringen uitmaken kan deze aftreksom gemaakt worden. Zodra er uitzonderingen worden toegepast werkt deze systematiek niet meer.

In samenspraak met het ministerie van Financiën en de NEa heb ik uitgezocht in hoeverre de wet fiscale maatregelen glastuinbouw mogelijkheden biedt om het voorstel van de leden Grinwis en van den Berg om de reikwijdte van de verplichting aan te passen uit te voeren. Hieruit is naar voren gekomen dat dit onvoldoende houvast biedt om de reikwijdte van de bijmengverplichting aan te passen.

Aardgas dat wordt gebruikt in een installatie voor elektriciteitsopwekking (zoals een warmte-krachtkoppeling, hierna WKK) is gedeeltelijk vrijgesteld van energiebelasting (hierna WKK-regeling). De exploitanten van deze installaties kunnen via hun energieleverancier of via de Belastingdienst om deze vrijstelling verzoeken. Verreweg het grootste deel van WKK-exploitanten verzoekt via een verklaring bij de energieleverancier om toepassing van de WKK-regeling. Een klein deel van de WKK-exploitanten verzoekt om een teruggaaf bij de Belastingdienst.

Deze werkwijze biedt inzicht in het gasverbruik van WKK’s, maar is op drie punten onvoldoende om de reikwijdte van de bijmengverplichting op te baseren:

- Het voornaamste bezwaar is dat er geen onafhankelijke data beschikbaar is als contra-informatie, om te controleren of het totale gasverbruik van WKK’s overeenkomt met de werkelijkheid. Hoewel bij WKK’s doorgaans de gasinput gemeten wordt ten behoeve van teruggaafverzoeken, heeft de Belastingdienst niet automatisch toegang tot al deze data. De lat voor wat betreft de juistheid van informatie ligt binnen de bijmengverplichting nadrukkelijk hoog, omdat het systeem op basis van marktaandelen werkt. Dit houdt in dat de verplichting per energieleverancier wordt bepaald op basis van het aandeel van gasleveringen van de betreffende energieleverancier op het totaal aan gasleveringen. Indien de gasleveringen van één leverancier lager worden gerapporteerd dan in feite het geval is, wordt het marktaandeel van alle andere leveranciers overschat. Daarmee krijgen alle andere energieleveranciers onterecht een hogere verplichting opgelegd.
- De benodigde data over het gasverbruik is niet centraal beschikbaar, maar versnipperd over WKK-houders zelf, energieleveranciers en de Belastingdienst. Om een afbakening op basis van deze systematiek uitvoerbaar te maken is een extra verplichting nodig voor WKK-houders om data te delen. Dit zijn echter niet de verplichte partijen onder de bijmengverplichting zoals die nu is vormgegeven. Het toepassen van een verplichting op afnemers van gas vraagt om een ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel en alle onderliggende regelgeving, en leidt tot extra administratie, en de noodzaak van een extra controle op de datastroom. Dit heeft naar verwachting significante consequenties voor de regeldruk, de volledige omvang daarvan kan nog niet worden overzien.
- Door de versnippering van data over de activiteiten en het verbruik van afnemers is het voor energieleveranciers niet altijd mogelijk om vooraf goed in te schatten welk deel van het gasverbruik onder de verplichting valt. Energieleveranciers moeten wel van tevoren groen gas leveringen in contracten verwerken. Energieleveranciers zullen mogelijk met deze onzekerheid om moeten gaan door uit te gaan van alle gasleveringen naar een bepaalde afnemer, en middels een teruggaveregeling op basis van zelfrapportage een gedeelte hier van af trekken. Dit levert veel aanvullende regeldruk en onzekerheid voor energieleveranciers, die om deze reden geen voorstander van dit voorstel zijn.

<u>Amendement met nr. 19 - ontraden</u>

Het lid Grinwis (ChristenUnie) en het lid Van den Berg (JA21) hebben gezamenlijk een gewijzigd amendement ingediend met nummer 19, waarin wordt geregeld dat de reikwijdte van het wetsvoorstel wordt aangepast van alle gasleveringen aan afnemers binnen ETS2, naar gasleveringen ten behoeve van piekvoorziening elektriciteit, piekvoorziening warmte en de keramiek- en staalproductie.

Ik kan de leden Grinwis en Van den Berg volgen in hun analyse dat groen gas op de langere termijn waarschijnlijk in andere sectoren wordt gebruikt dan alleen ETS2. In welke sectoren dat zal zijn, is op dit moment nog niet met zekerheid te zeggen. Het Guidehouse rapport geeft hiervoor een eerste analyse, noodzakelijkerwijs op basis van een aantal aannames en zonder alle sectoren te hebben meegewogen. Daarmee is het in mijn optiek een waardevol perspectief op de toekomstige potentie voor groen gas in Nederland en Europa, maar biedt het onvoldoende basis voor een wettelijke verplichting. Van belang is ook het onderscheid tussen het doel om opschaling van de productie van groen gas te bewerkstellingen en zo bij te dragen aan voldoende beschikbaarheid in de toekomst, en de optimale allocatie van dat groen gas over verschillende sectoren. Een significante en kosteneffectieve opschaling vraagt om een stabiele afname van groen gas enerzijds en de mogelijkheid om de meerkosten over een grote groep afnemers te kunnen verdelen anderzijds. Daarnaast spelen bij de vormgeving de mate waarin bedrijven internationaal concurreren, het bewaken van een gelijk speelveld, en de proportionaliteit van het voorstel in algemene zin een rol. Deze afweging, naast een aantal fundamentele uitvoeringstechnische overwegingen, heeft geleid tot de keuze voor de in het voorliggende wetsvoorstel gekozen vormgeving en reikwijdte.

Uitvoerbaarheid voorstel

Bij het ontwerp van het huidige voorstel voor de bijmengverplichting is gebleken dat er bij het bepalen van de marktaandelen geen onderscheid gemaakt kan worden tussen levering aan deelsectoren binnen ETS2. Dit is uitgezocht voor wat betreft het uitzonderen van WKK’s in de glastuinbouw en het verplichten van alleen kleinverbruikers middels het uitzonderen van alle andere afnemers binnen ETS2. Beide opties bleken niet uitvoerbaar. Energieleveranciers rapporteren namelijk niet over leveringen aan specifieke afnemers binnen ETS2. Om toch met beperkte uitvoeringslasten en een hoge mate van betrouwbaarheid de bijmengverplichting vorm te geven is gekozen voor toepassing op alle afnemers binnen ETS2.

Ik heb hierover naar aanleiding van de eerste termijn van het wetgevingsoverleg contact gehad met de NEa en zij hebben dit nogmaals aan mij bevestigd. Energieleveranciers hebben geen inzicht in de activiteiten van specifieke afnemers en hoeveel gas voor afzonderlijke activiteiten gebruikt is. Om dit mogelijk te maken moeten alle afnemers verplicht worden om door te geven welke activiteiten ze ondernemen. Het zorgt voor veel extra regeldruk voor energieleveranciers om aan de juiste en voldoende betrouwbare informatie te komen. Daarnaast vraagt dit om een extra verplichting voor energieleveranciers om te rapporteren aan de NEa. Ook zorgt het feit dat er bij een dergelijke vormgeving van de verplichting geen objectieve noemer voor de berekening van het marktaandeel te bepalen is voor lange onzekerheid over de hoogte van de verplichting. Energie Nederland heeft aan mij aangegeven om deze reden ook geen voorstander te zijn van deze voorgestelde wijziging.

Naast een onderscheid naar afnemers kan op dit moment ook geen onderscheid gemaakt worden in levering tijdens bepaalde ‘piek’-momenten. Dit vraagt

waarschijnlijk om de verplichte installatie van apparatuur om gasleveringen continu te meten, en deze gegevens automatisch te delen met bijvoorbeeld de Belastingdienst, Gasunie Transport Services of de Nederlandse Emissieautoriteit. Afnemers van gas kunnen hier echter niet toe verplicht worden binnen het wetsvoorstel omdat de bijmengverplichting niet op hen rust. Energieleveranciers hebben dus enkel de mogelijkheid om uit te gaan van alle gasleveringen en middels een teruggaveregeling op basis van zelfrapportage een gedeelte hier van af te trekken.

De NEa heeft aangegeven geen mogelijkheden te hebben, of kennen, om de gasleveringen aan bepaalde afnemers of tijdens bepaalde uren te verifiëren met onafhankelijke data. Dit gebrek aan onafhankelijke data zou de verplichting zeer fraudegevoelig maken en wordt om deze reden afgeraden. Op basis hiervan is de conclusie dat een bijmengverplichting gericht op de door de leden voorgestelde afbakening onuitvoerbaar is.

Voorgestelde afbakening

Beleidsmatig is binnen de bijmengverplichting bewust de keuze gemaakt om de verplichting niet op ETS1-sectoren te richten omdat dit internationaal concurrerende sectoren zijn, met alle gevolgen voor het gelijk speelveld van dien. Voor de elektriciteitssector zou de verplichting ertoe leiden dat de inzet van gas in Nederland duurder wordt in vergelijking met landen om ons heen. Daardoor worden de centrales in Nederland minder aangezet en gaan minder efficiënte centrales in het buitenland aan, wat tot meer CO_2-uitstoot leidt. Bovendien maakt dit de kosten voor de voorzieningszekerheid van elektriciteit in Nederland hoger, doordat gascentrales in Nederland minder worden ingezet op de Europese elektriciteitsmarkt en daarmee minder van hun jaarlijkse vaste kosten kunnen terugverdienen. Ook voor de staal- en keramiekindustrie betekent een hogere prijs voor industrie een significante aantasting van de concurrentiepositie van deze industrieën in Nederland.

Grote afnemers binnen ETS1 handelen daarnaast vaak zelfstandig in gas en beschikken daarmee niet over een leverancier, waardoor ze buiten de reikwijdte van de verplichting vallen. De voorgestelde alternatieve reikwijdte zorgt daarmee voor ongelijkheid tussen producenten van elektriciteit, warmte, keramiek of staal, en hun afnemers. Daarnaast zorgt dit voor een prikkel om zelfstandig te gaan handelen in gas, en daarmee voor een verstoring van de normale marktdynamiek.

Tot slot

Tot slot is het kabinet zich goed bewust van het effect van de groen gas bijmengverplichting op de glastuinbouw. In een andere brief informeer ik uw Kamer gelijktijdig over de uitkomsten van de Augustusbesluitvorming en hoe de glastuinbouw hierin gecompenseerd wordt.

De minister van Klimaat en Groene Groei,
S. van Veldhoven-van der Meer