



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met een jaarverplichting voor het vervangen van het waterstofgebruik door exploitanten van industriële installaties in de industrie door het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong ter ondersteuning van het behalen van het doel in de 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 (PbEU 2018, L 328) ter bevordering van het verbruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie (Wet jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 23 april 2026

Nr. WJZ / 104316013

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met een jaarverplichting voor het vervangen van het waterstofgebruik door exploitanten van industriële installaties in de industrie door het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong ter ondersteuning van het behalen van het doel in de 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 (PbEU 2018, L 328) ter bevordering van het verbruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie (Wet jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 juni 2025, nr. 2025001417, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 december 2025, nr. W19.25.00154/IV, bied ik U hierbij aan.

In het navolgende ga ik op de opmerkingen van de Afdeling in. De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Samenvatting

Het wetsvoorstel introduceert een jaarverplichting voor exploitanten van industriële installaties om een bepaalde hoeveelheid hernieuwbare waterstof toe te passen in die installaties. De jaarverplichting is bedoeld om bij te dragen aan het behalen van de lidstaatverplichting uit de richtlijn hernieuwbare energie (RED) om in 2030 en 2035 respectievelijk ten minste 42% en 60% hernieuwbare waterstof toe te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de jaarverplichting oploopt van 4% in 2030 naar 9,9% in 2035. Dit is op zichzelf nog niet voldoende om de lidstaatverplichting te halen. Uit meerdere rapporten blijkt dat de lidstaatverplichting ambitieus is, vooral voor een land als Nederland, dat de op-één-na-grootste gebruiker van waterstof in de EU is. Beoogd is de lidstaatverplichting te implementeren door een combinatie van de jaarverplichting en productie- en vraagsubsidies, waarbij tegelijkertijd wordt gepoogd de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie te beschermen en CO₂-weglek te voorkomen.

De opgave van het op gang brengen van een hernieuwbare waterstofmarkt is complex. Enerzijds is dit een markt die nog sterk in ontwikkeling is en waarvan het precieze verloop zich niet geheel laat voorspellen. Anderzijds omvat zij meerdere, wederzijds afhankelijke, factoren zoals de opbouw van

voldoende productie en import van hernieuwbare waterstof, afnamezekerheid en de tijdige beschikbaarheid van benodigde infrastructuur en materialen.

Indien op EU-niveau consensus zou worden bereikt dat de lidstaatverplichting te ambitieus is, kan de EU-wetgeving zelf worden aangepast. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt echter dat dit (op korte termijn) niet aan de orde is.

Er is een significant risico dat de jaarverplichting en de verwachte bijdrage van subsidies onvoldoende zullen zijn om de lidstaatverplichtingen in 2030 en 2035 te halen. De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren dat het gekozen instrumentarium geschikt is om te voldoen aan de lidstaatverplichting dan wel in de toelichting te verduidelijken welke aanvullende stappen worden gezet om aan de verplichting te voldoen.

Ook adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de juridische houdbaarheid van de uitzonderingen voor ammoniakproductie en het voorstel zo nodig op dit punt aan te passen. Voor zover het wetsvoorstel uitzonderingen toepast voor ammoniakproductie, adviseert de Afdeling om deze zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de overwegingen inzake ammoniakproductie die behoren bij de RED en de verklaring van de Europese Commissie.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

Advies

1. Achtergrond, doelstelling en inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel introduceert een verplichting voor exploitanten van industriële installaties om jaarlijks een bepaald percentage hernieuwbare waterstof(dragers) in te zetten (hierna ook: de jaarverplichting).¹ Dit percentage is gerelateerd aan het totale eindenergieverbruik² en niet-energetisch gebruik³ van waterstof in de desbetreffende industriële installatie. Deze paragraaf bespreekt de achtergrond, doelstelling en inhoud van dit voorstel.

a. Achtergrond en doelstelling van het wetsvoorstel

Het doel van het wetsvoorstel is het bevorderen van een toename van de inzet van hernieuwbare waterstof in de industrie om aldus een markt voor hernieuwbare waterstof van de grond te krijgen. Met het wetsvoorstel is beoogd bij te dragen aan de implementatie van artikel 22 bis van de RED.⁴ In deze bepaling is een lidstaatverplichting opgenomen inzake het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie (verder: hernieuwbare waterstof). Deze categorie omvat zowel waterstof als waterstofdragers.⁵ De jaarverplichting is onderdeel van de bredere instrumentenmix die Nederland kiest ter implementatie van de lidstaatverplichting.

Artikel 22 bis is bij richtlijn (EU) 2023/2413 (richtlijn ter wijziging van de RED; RED III) toegevoegd aan de RED vanwege het potentieel van waterstof voor broeikasgasreductie en als vervanger van als grondstof gebruikte fossiele brandstoffen in industriële processen.⁶ Dit sluit aan bij de algehele doelstelling van de RED III om de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik⁷ van energie te vergroten. De RED bepaalt dat de lidstaten van de Europese Unie

¹ Dit wordt ook wel aangeduid als groene waterstof. Hiervan te onderscheiden zijn grijze waterstof, voor de productie waarvan fossiele brandstoffen worden gebruikt, en blauwe waterstof, waarvoor koolstofafvang en -opslag wordt toegepast waardoor de vrijgekomen CO₂ wordt opgevangen.

² Verbruik van energie voor de opwekking van warmte, licht, elektriciteit of mechanische arbeid, aldus voorgesteld artikel 9.10.1.1 van de Wet milieubeheer.

³ De definitie in het wetsvoorstel verwijst naar artikel 2, onder 18 ter, van 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 (RED) (PbEU 2018, L 328), waarin niet-energetisch gebruik wordt omschreven als het gebruik van brandstoffen als grondstof in een industrieel proces, en niet voor het produceren van energie. Het gaat dan om de omzetting van waterstof in andere energiedragers zoals bijvoorbeeld ammoniak, methanol of synthetisch methaan, zie de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.4, 'Definitie van RFNBO'. RFNBO staat voor renewable fuels of non-biological origin.

⁴ 'RED' is een afkorting voor de Engelstalige naam van deze richtlijn, de Renewable Energy Directive.

⁵ Het wetsvoorstel bevat verwijzingen naar zowel het begrip brandstoffen van niet-biologische oorsprong, waterstof en waterstofdragers. De laatstgenoemde begrippen zijn beide brandstoffen van niet-biologische oorsprong. Bij een waterstofdrager wordt waterstof gebonden aan een andere stof, hetgeen bijvoorbeeld het geval is bij ammoniak.

⁶ Zie overweging 61 van de considerans bij 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 (PbEU 2023, L 2413).

⁷ Dat betekent in dit verband dat ook meetelt hernieuwbare energie die een nuttige toepassing krijgt in de installatie waar zij wordt opgewekt. Zie voorts de definitie in artikel 7 van de RED.

gezaamenlijk ervoor dienen te zorgen dat het aandeel hernieuwbare energie in 2030, ten opzichte van 1990, ten minste 42,5% bedraagt en gezaamenlijk te streven naar een aandeel van 45%.⁸ De RED III maakt deel uit van een pakket van maatregelen van de Europese Unie dat als doelstelling heeft om de Europese Unie uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te maken en in 2030 een vermindering van ten minste 55% broeikasgasemissies ten opzichte van de niveaus van 1990 te realiseren.⁹

Het wetsvoorstel is een onderdeel van het bredere Europese en Nederlandse waterstofbeleid.¹⁰ Het Nederlandse beleid komt voort uit het Klimaatakkoord van 2019, dat plannen voor de ontwikkeling van een waterstofsysteem bevat. Ook benoemt het akkoord de toegevoegde waarde hiervan – en de goede uitgangspositie hiervoor – voor de Nederlandse economie. Het uiteindelijke doel van de gehele waterstofambitie is om de (groeierende) waterstofvraag in te vullen met enkel hernieuwbare waterstof.¹¹ Daarvoor zijn naast het vergroten van de vraag naar hernieuwbare waterstof verschillende, onderling van elkaar afhankelijke, stappen nodig.¹² Het gaat dan bijvoorbeeld om het realiseren van een toename van elektrolysecapaciteit om in 2035 te kunnen beschikken over 3 tot 4 gigawatt aan geïnstalleerd vermogen,¹³ en de ontwikkeling van de benodigde waterstofinfrastructuur.¹⁴

b. Inhoud van het wetsvoorstel

Op basis van het wetsvoorstel hebben exploitanten van industriële installaties een jaarverplichting hernieuwbare waterstof. Deze jaarverplichting loopt op van 4% in 2030 naar 9,9% in 2035.¹⁵

Ter uitvoering van de jaarverplichting wordt in de Wet milieubeheer een systematiek geïntroduceerd die is gebaseerd op hernieuwbare waterstofeenheden (HWI's).¹⁶ Exploitanten die onder de jaarverplichting vallen kunnen door middel van HWI's aan hun jaarverplichting voldoen. Daartoe moet een exploitant ervoor zorg dragen dat in een kalenderjaar de benodigde hoeveelheid HWI's op zijn rekening staan.¹⁷ HWI's worden onderverdeeld in de categorieën HWI-waterstof (HWI-W) en HWI-waterstofdrager (HWI-WD).¹⁸

Exploitanten kunnen de benodigde HWI's krijgen door ofwel hernieuwbare waterstof in hun productieprocessen te gebruiken en deze inzet te registreren in het HWI-register (verder: inboeken), ofwel door HWI's te kopen van andere exploitanten die over een overschot aan HWI's beschikken. Door het inboeken van hernieuwbare waterstof in het HWI-register, worden HWI's toegewezen aan de rekening van de inboeker. Het wetsvoorstel probeert bij de implementatie schade aan de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie te voorkomen. Daartoe zijn enkele uitzonderingen en flexibiliteitsmechanismen voorgesteld, waaronder een versoepeling van de inboekregels, het toestaan van sparen van HWI's, en bijvoorbeeld het vrijstellen van de jaarverplichting van 60% van het waterstofgebruik ten behoeve van de productie van ammoniak.

2. Het behalen van de lidstaatverplichting hernieuwbare energie in de industrie

Deze paragraaf bespreekt achtereenvolgens of de toelichting voldoende inzicht biedt in de vraag of het gekozen instrumentarium geschikt is om te voldoen aan de lidstaatverplichting van artikel 22bis en de vraag of de in het wetsvoorstel geformuleerde uitzonderingen voor ammoniakproductie in overeenstemming zijn met de richtlijn.

a. Lidstaatverplichting artikel 22 bis

De toelichting bij het voorstel benoemt de spanning tussen enerzijds de lidstaatverplichting uit de richtlijn en anderzijds het omgaan met een beperkt aanbod van hernieuwbare waterstof waarmee de bestaande industrie kan verduurzamen.¹⁹ De verlaging van de jaarverplichting in het voorstel ten

⁸ Artikel 3 van de RED.

⁹ Het zogenoemde Fit For 55-pakket, bedoeld ter uitwerking van de Europese Klimaatwet, Verordening (EU) 2021/119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ('Europese klimaatwet') (PbEU 2021, L 243).

¹⁰ Zie naast het nationale beleid dat hier wordt besproken, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake een waterstofstrategie voor een klimaatneutraal Europa, COM(2020) 301 final.

¹¹ Klimaatakkoord, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 342, p. 91 en 92.

¹² Zie in dit verband de Routekaart Waterstof, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1143.

¹³ Klimaat- en Energienota 2025.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1143, p. 3.

¹⁵ De jaarverplichting wordt opgenomen in de voorgestelde titel 9.10 van de Wet milieubeheer.

¹⁶ HWI's zijn administratieve eenheden in het HWI-register. HWI staat voor hernieuwbare waterstofeenheid industrie.

¹⁷ Voorgesteld artikel 9.10.2.1 van de Wet milieubeheer.

¹⁸ Voorgesteld artikel 9.10.3.1 van de Wet milieubeheer.

¹⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.6, 'Bijzonderheden in verband met de implementatie of uitvoering van EU-regelgeving'

opzichte van de consultatieversie, om tegemoet te komen aan zorgen uit de markt en de Tweede Kamer, geeft blijk van deze spanning. Indien op EU-niveau consensus zou worden bereikt dat de lidstaatverplichting te ambitieus is, kan de EU-wetgeving zelf worden aangepast. Blijkens de toelichting is dit nu niet aan de orde.²⁰

Om aan de lidstaatverplichting te voldoen en tegelijkertijd de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie te beschermen en daarmee CO₂-weglek te voorkomen, wordt gekozen voor een combinatie van subsidiëring en normering.²¹ Hierbij wordt een hanteerbare implementatie beoogd.²² In dat verband wordt in de toelichting ook verwezen naar verscheidene rapporten die onderbouwen dat de lidstaatverplichting uit de richtlijn ambitieus is.²³ Dit zou des te meer het geval zijn indien de onder punt 2.b van dit advies besproken uitzondering (gedeeltelijk) niet van toepassing is. De Afdeling ziet het belang van een passende balans in de door Nederland gekozen aanpak tussen het bereiken van de lidstaatverplichting en het bredere belang van een haalbare verduurzaming van de bestaande industrie.

Dit alles neemt niet weg dat er een significant risico is dat de jaarverplichting en de verwachte bijdrage van subsidies²⁴ onvoldoende zullen zijn om de lidstaatverplichtingen in 2030 en 2035 te halen.²⁵ Nederland is gehouden om op basis van het beginsel van Unietrouw alle maatregelen te treffen om nakoming van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.²⁶ Het is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende zeker of de gekozen implementatiewijze aan dit criterium voldoet. Lidstaten hebben weliswaar de vrijheid een geschikte instrumentenmix te kiezen ter implementatie van de lidstaatverplichting, maar nationale beleidsmatige of financiële afwegingen ontslaan hen niet van de verplichting de EU-wetgeving te implementeren.²⁷

De Afdeling constateert echter dat enkele door de regering gemaakte beleidskeuzes niet op voorhand bijdragen aan het behalen van de implementatieverplichting.²⁸ Zoals hierboven aangegeven is bijvoorbeeld de jaarverplichting neerwaarts bijgesteld. Ook is in de voorjaarsbesluitvorming het budget voor stimulering van de vraag naar waterstof verlaagd.²⁹ De toelichting besteedt onvoldoende aandacht aan de vraag in welke mate de voorgestelde instrumenten zullen leiden tot het voldoen aan de lidstaatverplichting. Een dergelijk inzicht is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of een juiste balans wordt getroffen tussen een voor marktdeelnemers hanteerbare wijze van implementatie en de verplichting om alle mogelijke maatregelen te treffen voor het behalen van de lidstaatverplichting.

Indien blijkt dat een opschaling van de beleidsinzet nodig is, verdient het aanbeveling dat de toelichting een doorkijk bevat naar welke aanvullende maatregelen in aanmerking komen. Daarbij kan een inschatting worden gegeven van de bijdrage van die maatregelen aan het behalen van de lidstaatverplichting, en wat de gevolgen zijn voor marktdeelnemers. Op basis hiervan kan vervolgens, indien noodzakelijk, een beredeneerde nadere keuze van de in te zetten middelen worden gemaakt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te onderbouwen dat het gekozen instrumentarium geschikt is om te voldoen aan de lidstaatverplichting, dan wel in de toelichting te verduidelijken welke aanvullende stappen gezet worden om aan die verplichting te voldoen.

Om invulling te geven aan de lidstaatverplichting van artikel 22 bis van de RED III is gekozen voor een instrumentenmix met een normering in de vorm van onderhavige jaarverplichting, importtenders en subsidies gericht op productie en inzet van hernieuwbare waterstof in de industrie. Momenteel telt deze instrumentenmix op basis van huidige projecties niet op tot 42% in 2030 en 60% in 2035. Dat

²⁰ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.1, 'Internetconsultatie'.

²¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.1, 'Mogelijke overheidsinterventies'.

²² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.6, 'Bijzonderheden in verband met de implementatie of uitvoering van EU-regelgeving'. Zie tevens Kamerstukken II 2024/25, 29 826, nr. 234, p. 13.

²³ Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 11/2024: Het industriebeleid van de EU inzake hernieuwbare waterstof – Rechtskader grotendeels aangenomen – tijd voor een realitycheck, <https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2024-11>; Planbureau voor de Leefomgeving (2025), Groene waterstof: de praktische uitdagingen tussen droom en werkelijkheid, <https://www.pbl.nl/publicaties/groene-waterstof-de-praktische-uitdagingen-tussen-droom-en-werkelijkheid>.

²⁴ Vgl. Kamerstukken II 2024/25, 31 239, nr. 417, p. 3 en Planbureau voor de Leefomgeving (2025), Groene waterstof: de praktische uitdagingen tussen droom en werkelijkheid, <https://www.pbl.nl/publicaties/groene-waterstof-de-praktische-uitdagingen-tussen-droom-en-werkelijkheid>, p. 34; Zie ook de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.2, 'Overwegingen bij normering via een jaarverplichting'.

²⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.6.1, 'Waterstofproductie in de ammoniaksector'.

²⁶ Artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

²⁷ HvJEG 8 februari 1973, zaak 30/72, Commissie t. Italië, ECLI:EU:C:1973:16, punt 11; HvJEG 8 oktober 1996, gevoegde zaken C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 en C-190/94, Dillenkofer, ECLI:EU:C:1996:375, punt 53.

²⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 32 813, nr. 1529, p. 5.

²⁹ Het betreft een verlaging met € 104,8 miljoen waardoor het budget uitkomt op € 662,2 miljoen, zie Kamerstukken II, 2024/25, 36 725, nr. 1, p. 7. Inmiddels is de internetconsultatie inzake de subsidieregeling stimulering toename inzet hernieuwbare waterstof in de industrie (STIHWI) gestart, waarvoor het genoemde budget (uit het Klimaatfonds) beschikbaar is gesteld.

komt doordat er een passende balans gevonden moest worden tussen het bereiken van de lidstaatverplichting en het bredere belang van een haalbare verduurzaming van de bestaande industrie. Ik acht het gezien de meerkosten voor de industrie en de huidige stand van de Nederlandse industrie onverantwoord om een jaarverplichting hoger dan 4% in 2030 in te voeren. Diverse externe onderzoeken (o.a. CE Delft, TNO en Trinomics/Quo Mare, zie paragraaf 3.3.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting) onderbouwen dat een significante doorvertaling van de Europese lidstaatverplichting naar een nationale verplichting voor bedrijven zou leiden tot negatieve economische effecten en tot een lagere inzet van hernieuwbare waterstof door afschaling van industriële activiteiten in Nederland. Tegen deze achtergrond is de bijstelling van de jaarverplichting ten opzichte van de consultatieversie bewust gekozen om de verplichting haalbaar te maken, zonder de Europese lidstaatverplichting uit het oog te verliezen. De huidige instrumentenmix is daarmee zodanig dat de lidstaatverplichting zoveel als mogelijk wordt behaald en tegelijkertijd het behoud van een internationaal concurrerende industrie in Nederland wordt gewaarborgd. Dit neemt niet weg dat er onzekerheden blijven bestaan ten aanzien van het tempo van marktontwikkeling, de beschikbaarheid van voldoende aanbod alsook voldoende vraag naar op RFNBO-gebaseerde producten, en de effectiviteit van de huidige budgettaire inzet.

Om de lidstaatverplichting van artikel 22 bis van de RED III met meer zekerheid binnen bereik te brengen zullen inderdaad additionele budgetten of maatregelen nodig zijn. Er zijn reeds verschillende beleidsopties in beeld die in theorie kunnen bijdragen aan het kunnen behalen van de lidstaatverplichting. Zie hiervoor fiche 20: Waterstofinstrumentarium in 'Fichebundel: Routes naar realisatie – Keuzes voor het klimaat en de energietransitie' van december 2025 als uitwerking van de maatregelen in het formatierapport 'Routes naar realisatie – Keuzes voor het klimaat en de energietransitie' van E.J. van Kempen. Dit zijn de volgende opties:

1. Creëren van Europese groene eindmarkten, in lijn met de Clean Industrial Deal en de Industry Accelerator Act, waarbij de inzet van RFNBO's in de keten wordt gestimuleerd. Zo zou er een (bijmeng)verplichting verderop in de keten kunnen worden ontwikkeld om de markt in groene producten te stimuleren.
2. Intensiveren van het budget van subsidies gericht op het stimuleren van de inzet van hernieuwbare waterstof(dragers) in de industrie met inbegrip van importtenders (bijv. via H2Global).
3. Verlengen en verruimen van de zogeheten raffinageroute, wat de inzet van hernieuwbare waterstof in raffinageprocessen behelst voor de productie van conventionele transportbrandstoffen en biobrandstoffen. De inzet van hernieuwbare waterstof in raffinaderijen kan juridisch gezien binnen de rekenregels van de Europese Commissie worden verdeeld over de verplichtingen in artikel 22 bis en artikel 25 van de RED III. Hierbij is het van belang dat de raffinageroute ook wordt verlengd, bijvoorbeeld tot en met 2040. De implementatie van de RED III ten aanzien van de sector mobiliteit loopt momenteel tot en met 2030. Door het verruimen van de raffinageroute wordt het concurrentievermogen van de Nederlandse industrie zo min mogelijk aangetast, aangezien deze aanpak meer in lijn is met die van onze buurlanden, die tevens inzetten op een dergelijke verruiming van hun nationale raffinageroute. Deze maatregel heeft echter wel een prijsverhogend effect op (fossiele) brandstoffen die aan de Nederlandse pomp worden getankt.

Paragraaf 3.3.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting is conform voorgaande beschrijving op dit punt aangevuld.

b. Uitzonderingen op de jaarverplichting

Het wetsvoorstel zondert bepaalde categorieën waterstof uit van de jaarverplichting.³⁰ Deels gaat het dan om uitzonderingen die de RED zelf voorschrijft, bijvoorbeeld waterstof die wordt geproduceerd als bijproduct. Het wetsvoorstel bevat ook uitzonderingen ten aanzien van de inzet van waterstof in het kader van ammoniakproductie. Het is de vraag of lidstaten op basis van de RED voor deze laatste categorie een uitzondering kunnen toepassen.

Het wetsvoorstel bevat de volgende twee uitzonderingen wat betreft ammoniakproductie. Ten eerste is er voor een bepaald percentage een uitzondering voor het gebruik van waterstof in een steam methane reforming-installatie (smr-installatie).³¹ Het voornemen is, aldus de toelichting, om in een algemene maatregel van bestuur dit percentage op 60% te stellen.³² Ten tweede is er een uitzondering voor ammoniak die is geproduceerd in een installatie die subsidie uit het Europese Innovatiefonds

³⁰ Voorgesteld artikel 9.10.2.4 van de Wet milieubeheer.

³¹ Een uitzonderingspercentage van 60% betekent dat als het percentage van de jaarverplichting in 2030 op 4% wordt gezet, ammoniak-producerende bedrijven in 2030 verplicht zijn om 1,6% hernieuwbare waterstof te gebruiken, aldus de memorie van toelichting, paragraaf 3.4.6.1, 'Waterstofproductie in de ammoniaksector'.

³² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.6.1, 'Waterstofproductie in de ammoniaksector'.

heeft toegewezen gekregen en die door aanpassingen met behulp van die subsidie op jaarbasis 70% broeikasgasreductie bereikt.

i. Grondslag voor uitzonderingen ammoniakproductie

Artikel 22 bis noch enig ander artikel van de RED vermeldt de hierboven genoemde uitzonderingen wat betreft ammoniakproductie. Voor het toepassen van de uitzonderingen voor ammoniakproductie wordt blijkens de toelichting bij het voorstel een beroep gedaan op de considerans bij de RED III en op een verklaring van de Europese Commissie.

De Afdeling wijst erop dat de overwegingen van een considerans – net als verklaringen die zijn afgegeven in het kader van het EU-wetgevingsproces³³ – geen bindende rechtskracht hebben. Voor het toepassen van een uitzondering zal derhalve een voldoende grondslag in de artikelen van de RED moeten kunnen worden aangewezen.³⁴

Voor marktpartijen blijft een rechtsonzekere situatie bestaan als gevolg van de keuze om een uitzondering toe te passen voor ammoniakproductie die op de hierboven aangegeven wijze is onderbouwd. Bovendien creëert dit onzekerheid over de omvang van de doelstelling voor de inzet van hernieuwbare waterstof richting 2030 en 2035. Het is immers onvoldoende zeker of de uitzondering op de jaarverplichting correspondeert met een eventuele verlaging van de lidstaatverplichting op basis van artikel 22 bis van de RED.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en zo nodig het voorstel aan te passen.

In artikel 22 bis, eerste lid, vijfde alinea, van de RED III staat aangegeven welke regels gelden bij het berekenen van de teller en noemer van de lidstaatverplichting. In onderdeel a worden drie categorieën waterstof beschreven die kunnen worden uitgezonderd van de noemer. Terecht wijst de Afdeling erop dat in artikel 9.10.2.4 van het wetsvoorstel twee aanvullende uitzonderingen zijn vastgelegd die zien op ammoniakproductie die niet rechtstreeks te herleiden zijn naar artikel 22 bis van de RED III. Zo is in het vierde tot en met zesde lid van artikel 9.10.2.4 een uitzondering opgenomen voor een exploitant van een industriële installatie voor het gebruik van waterstof voor de productie van ammoniak. Het voornemen is om deze waterstof voor 60% uit te zonderen van het totale waterstofgebruik binnen de jaarverplichting. Daarnaast is in het zevende tot en met negende lid van artikel 9.10.2.4 een uitzondering opgenomen voor waterstof die is geproduceerd in een installatie met een toekenning van subsidie uit het Europese Innovatiefonds en die een jaarlijkse gemiddelde broeikasgasreductie van 70% bereikt. Deze uitzondering is bedoeld voor een exploitant van een industriële installatie waarin ammoniak wordt geproduceerd. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de Europese Commissie naar verwachting tussen 2030 en 2032 een afweging zal maken of uitzonderingen voor ammoniakproductie binnen de lidstaatverplichting zijn toegestaan. Dat betekent dat er rekening mee moet worden gehouden dat de Europese Commissie onverhoopt een voor Nederland negatieve afweging maakt door de uitzonderingen niet te hanteren voor de lidstaatverplichting. In dat geval zal de jaarverplichting dus minder bijdragen aan het voldoen van de lidstaatverplichting zoals thans is beoogd en moet tijdig worden geanticipeerd en gezien welke aanvullende maatregelen getroffen kunnen worden en wanneer. In dat kader wijst het kabinet erop dat, zoals hiervoor aangegeven, het sowieso al nodig is om additionele budgetten of maatregelen te treffen. Voorop staat echter dat de onderkende onzekerheid ten aanzien van de uitzonderingen er niet toe leidt om de uitzonderingen niet in de jaarverplichting op te nemen. De noodzaak voor het opnemen van deze uitzonderingen voor het goed kunnen blijven functioneren en verduurzamen van de betrokken bedrijven in Nederland staat wat het kabinet betreft vast. Paragraaf 3.4.6.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt. Tot slot merk ik nog op dat een onverhoopte negatieve uitkomst voor betrokken marktpartijen geen extra rechtsonzekerheid in het kader van de jaarverplichting oplevert, omdat deze uitzonderingen bij een negatieve afweging van de Europese Commissie niet met terugwerkende kracht zullen worden afgeschaft.

Onverminderd de voorgaande opmerking wijst de Afdeling op het volgende.

ii. Formulering van de uitzonderingen ammoniakproductie

De Afdeling constateert dat de formulering van de uitzonderingen inzake ammoniakproductie afwijkt van de considerans van de richtlijn en de verklaring van de Europese Commissie.

³³ HvJEG 26 februari 1991, zaak C-292/89, Antonissen, ECLI:EU:C:1991:80, punt 18.

³⁴ HvJEG 19 november 1998, zaak C-162/97, Nilsson, ECLI:EU:C:1998:554, punt 54.

In de considerans is ten eerste tot uitdrukking gebracht dat, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, de waterstof die wordt ingezet in het kader van ammoniakproductie in een installatie waarvoor vóór inwerkingtreding van de richtlijn subsidie werd verleend uit het Europese innovatiefonds, niet meetelt voor het bepalen van de omvang van de lidstaatverplichting. Ten tweede is tot uitdrukking gebracht dat de vervanging van waterstof die wordt geproduceerd op basis van het proces voor de omzetting van methaan met stoom specifieke problemen zou kunnen opleveren voor bepaalde bestaande productie-installaties voor ammoniak.

In de verklaring voegt de Europese Commissie hieraan toe dat zij, per geval en mits voldoende gemotiveerd, voor de beoordeling of is voldaan aan de lidstaatverplichting van artikel 22 bis, de betreffende installaties (ammoniakfabrieken) niet in aanmerking neemt bij de beoordeling of zij volledig zijn afgeschreven en wanneer het definitieve investeringsbesluit voor de vernieuwing is genomen. Die beoordeling door de Commissie zal pas plaatsvinden tussen 2030 en 2032, in het kader van de beoordeling of Nederland aan zijn verplichtingen voldoet.³⁵

De Afdeling merkt in dit verband het volgende op ten aanzien van de vormgeving van de uitzondering van 60% voor ammoniakproductie in een smr-installatie. Allereerst is van belang dat de considerans bij de RED III niets vermeldt over het uitzonderen (tot een bepaald percentage) van smr-installaties die ammoniak produceren. Ten tweede benoemt de considerans enkel specifieke problemen die zouden kunnen ontstaan voor bestaande installaties. De uitzondering in het wetsvoorstel is blijkens de gekozen formulering echter niet beperkt tot bestaande installaties.

Tot slot wijst de Afdeling erop dat in de hierboven genoemde verklaring van de Commissie het niet in aanmerking nemen van de installaties gekoppeld is aan de beoordeling of zij i) volledig zijn afgeschreven en ii) een definitief investeringsbesluit is genomen voor vernieuwing van de installatie. De uitzondering wordt per geval beoordeeld en dient voldoende te zijn gemotiveerd. De opzet van de uitzondering, zoals die is voorzien in het wetsvoorstel, sluit hier niet bij aan en bevat in afwijking hiervan een categorale uitzondering van 60%. De geconstateerde afwijkingen leveren daarmee een additioneel risico op voor het kunnen toepassen van de uitzonderingen ten opzichte van hetgeen is opgemerkt onder punt 2.b.i van dit advies.

Indien wordt vastgehouden aan de uitzonderingen voor ammoniakproductie, adviseert de Afdeling om deze zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de overwegingen inzake ammoniakproductie die behoren bij de RED en de verklaring van de Europese Commissie.

De eerste uitzondering voor ammoniakproductie die is opgenomen in het wetsvoorstel betreft het gebruik van waterstof voor de productie van ammoniak (artikel 9.10.2.4, vierde tot en met zesde lid). Deze uitzondering is geschreven op basis van overweging 63 van de preambule van de RED III en de verklaring van de Europese Commissie hierover ('Declaration on behalf of the Commission on Article 22a and Article 22b of RED'). In de verklaring van de Europese Commissie is opgenomen dat de Commissie per geval en wanneer dit voldoende is gerechtvaardigd, geen rekening houdt met bestaande ammoniakproductie-installaties, in overweging nemend of zij volledig zijn afgeschreven en wanneer het definitieve investeringsbesluit voor aanpassing van de installatie is genomen.

Het advies van de Afdeling over het toevoegen van een voorwaarde die duidelijk maakt dat het moet gaan om bestaande installaties is gevolgd. In artikel 9.10.2.4, vierde lid, is aangevuld dat de uitzondering alleen van toepassing is op ammoniakproductie-installaties die uiterlijk op 20 november 2023 (de datum van inwerkingtreding van de RED III) in gebruik zijn genomen. Daarnaast is het vierde lid verder aangescherpt. Uit overweging 63 van de preambule van de RED III en de verklaring van de Europese Commissie blijkt dat de uitzondering moet worden toegepast op waterstof die is geproduceerd in een ammoniakproductie-installatie. Om ruimte te laten voor de ombouw en verduurzaming van de ammoniakproductie-installatie, zijn de woorden in het vierde lid geschrapt die duidelijk maakten dat de waterstof moest zijn geproduceerd met een smr-installatie. In plaats daarvan wordt als voorwaarde gesteld dat de ammoniakproductie-installatie op 20 november 2023 geïntegreerd was met een smr-installatie. Deze aanpassingen zijn tevens verwerkt in paragraaf 3.4.6.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

De andere voorwaarden die volgen uit de verklaring van de Europese Commissie zijn lastiger te beoordelen. Dit gaat om de laatste zin van de derde alinea van deze verklaring. Uit de verklaring blijkt allereerst niet eenduidig of het noodzakelijk is dat de ammoniakproductie-installatie wel volledig is afgeschreven of juist niet. De tekst lijkt erop te duiden dat voor een uitzondering in overweging moet worden genomen of de ammoniakproductie-installatie wél volledig is afgeschreven, maar economisch zou het hanteren van een uitzondering juist logischer zijn als de ammoniakproductie-installatie nog

³⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.6.1, 'Waterstofproductie in de ammoniaksector'.

niet volledig is afgeschreven. Ten tweede maakt de verklaring niet specifiek wat wordt bedoeld met het nemen van een definitief investeringsbesluit voor 'retrofitting'. Zo is het niet duidelijk wat precies kan worden verstaan onder 'retrofitting' en wat het relevante tijdstip voor het investeringsbesluit is. In de praktijk worden regelmatig, vooruitlopend op de grote onderhoudscycli, investeringsbesluiten genomen voor het ombouwen en (ingrijpend) aanpassen van installaties. Deze investeringen worden veelal geactiveerd op de balans als bedrijfsmiddelen en hebben er bijvoorbeeld al toe geleid dat er in de bestaande ammoniakproductie-installaties gemiddeld 20%–25% hernieuwbare of koolstofarme waterstof kan worden ingezet. Door deze onduidelijkheid is ervoor gekozen om deze twee overwegingen die volgen uit de verklaring van de Europese Commissie niet als nadere voorwaarden op te nemen in het wetsvoorstel. Mocht de verklaring van de Europese Commissie nog worden verduidelijkt, biedt artikel 9.10.2.4, zesde lid, een grondslag om wat betreft deze eerste uitzondering nadere voorwaarden te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

De uitzondering in de vorm van een aandeel van 60% is als volgt vormgegeven. Alle ammoniakproductie-installaties beschikken, op basis van reeds gedane en eerdergenoemde investeringen, over de technische mogelijkheid om ammoniak te produceren met circa 20%–25% hernieuwbare waterstof, uitgaande van volledige benutting van de productiecapaciteit. Het gebruik van deze hernieuwbare waterstof vereist dat de bestaande smr-installatie wordt teruggeregeld naar een lager productieniveau. Indien de smr-installatie verder wordt teruggeregeld dan deze genoemde 20%–25%, ontstaat stagnatie in de aandrijving van de gehele ammoniakproducerende proces.

De tweede uitzondering voor ammoniakproductie die is opgenomen in het wetsvoorstel ziet op een exploitant van een industriële installatie waarin ammoniak wordt geproduceerd en betreft waterstof die is geproduceerd in een installatie met een toekenning van subsidie uit het Europese Innovatiefonds en een jaarlijkse gemiddelde broeikasgasreductie van 70% (artikel 9.10.2.4, zevende tot en met negende lid). De formulering van deze uitzondering sloot reeds aan bij overweging 62 van de preambule van de RED III.

3. Controle van behaalde broeikasgasemissiereductie

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat opgaven door marktdeelnemers van de broeikasgasemissiereductie van de waterstof in de gehele keten worden gecontroleerd.³⁶ In dit systeem is het primair aan certificeringsorganen om deze verificatie te verrichten. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) houdt toezicht op deze certificeringsorganen.

Alle betrokken marktdeelnemers in de toeleveringsketen van hernieuwbare waterstof moeten zijn gecertificeerd, in welk kader tevens het correct berekenen van ketenemissies wordt gecontroleerd.³⁷ Dit is van belang om de betrouwbaarheid van het door een exploitant van een industriële installatie opgegeven duurzaamheidsgehalte van ingeboekte waterstof te kunnen controleren.

Voor een betrouwbare controle ligt het voor de hand dat de opgave van het duurzaamheidsgehalte door de exploitant kan worden herleid naar eerdere schakels in de keten. De vraag rijst hoe verificateurs of de NEa daar zicht op krijgen. Meer specifiek is het de vraag of het voor een betrouwbare controle van ketenemissies noodzakelijk is om te kunnen beschikken over de (nog niet operationele) Uniedatabank. Dit is een databank waarin gegevens worden bijgehouden van alle transacties die betrekking hebben op vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstoffen. Ook de duurzaamheidskenmerken zijn opgenomen in de Uniedatabank.³⁸

De Afdeling adviseert om in de toelichting te verduidelijken op welke wijze de betrouwbaarheid van de door de exploitant opgegeven broeikasgasemissiereductie van de ingeboekte waterstof is gewaarborgd.

Het duurzaamheidsgehalte ofwel de ketenemissies van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong zijn onderwerp van de jaarlijkse audit die certificeringsorganen uitvoeren bij gecertificeerde schakels. Omdat controle op (de totstandkoming van) de emissies die iedere schakel opgeeft al onderdeel uitmaakt van deze audit bij die betreffende schakel, wordt deze controle niet (standaard) nogmaals uitgevoerd door de NEa of door inboekverificateurs. Dit betekent dat de betrouwbaarheid van de door de exploitant opgegeven broeikasgasemissiereductie van de ingeboekte waterstof wordt gewaarborgd door de certificering volgens het door de Europese Commissie erkende vrijwillige systeem voor RFNBO's. Certificering met een vrijwillig systeem dient als afdoende bewijs

³⁶ Voorgesteld artikel 9.10.6.1 van de Wet milieubeheer.

³⁷ Voorgestelde artikelen 9.10.6.1 en 9.10.6.2 van de Wet milieubeheer; memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 7.4, 'Toezicht door certificering en audits en toezicht door de NEa op conformiteitsbeoordelende instanties'.

³⁸ Artikel 31 bis van de RED.



voor onder andere (de bepaling van) de opgegeven broeikasgasemissiereductie. Zie hiervoor de uitleg van de begripsbepaling 'Vrijwillig systeem voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong' in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting bij het voorgestelde artikel 9.10.1.1. Tot slot wordt opgemerkt dat EU-lidstaten volgens artikel 30, negende lid, van de RED III geen aanvullend bewijs mogen verlangen indien de duurzaamheid al met een door de Europese Commissie erkend vrijwillig systeem wordt aangetoond.

De NEa houdt wel indirect toezicht op de kwaliteit van de broeikasgasemissiereductieberekeningen via het toezicht op certificeringsorganen (paragraaf 7.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting). De controles die certificeringsorganen uitvoeren op de broeikasgasemissiereductieberekeningen kunnen onderdeel uitmaken van dit toezicht. Wanneer deze controles onvoldoende of ontoereikend worden bevonden, kan de NEa het vrijwillige systeem waar het certificeringsorgaan de audits voor uitvoert hiervan op de hoogte stellen.

4. Andere wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te passen door het voorgestelde artikel 9.10.7.1 toe te voegen. Dit artikel ziet op de inwerkingtreding van verschillende artikelen om onderscheid te maken tussen het kalenderjaar vanaf het moment van inwerkingtreding en het kalenderjaar daarna. Ook zijn enkele verschrijvingen en kleine omissies in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting hersteld.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W19.25.00154/IV

's-Gravenhage, 10 december 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 27 juni 2025, no.2025001417, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met een jaarverplichting RFNBO voor de waterstofgebruikende industrie in verband met het behalen van de doelstelling voor gebruik hernieuwbare brandstoffen van niet biologische oorsprong in de industrie in de Europese richtlijn 2018/2001 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, met memorie van toelichting.

Samenvatting

Het wetsvoorstel introduceert een jaarverplichting voor exploitanten van industriële installaties om een bepaalde hoeveelheid hernieuwbare waterstof toe te passen in die installaties. De jaarverplichting is bedoeld om bij te dragen aan het behalen van de lidstaatverplichting uit de richtlijn hernieuwbare energie (RED) om in 2030 en 2035 respectievelijk ten minste 42% en 60% hernieuwbare waterstof toe te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de jaarverplichting oploopt van 4% in 2030 naar 9,9% in 2035. Dit is op zichzelf nog niet voldoende om de lidstaatverplichting te halen. Uit meerdere rapporten blijkt dat de lidstaatverplichting ambitieus is, vooral voor een land als Nederland, dat de op-één-na-grootste gebruiker van waterstof in de EU is. Beoogd is de lidstaatverplichting te implementeren door een combinatie van de jaarverplichting en productie- en vraagsubsidies, waarbij tegelijkertijd wordt gepoogd de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie te beschermen en CO₂-weglek te voorkomen.

De opgave van het op gang brengen van een hernieuwbare waterstofmarkt is complex. Enerzijds is dit een markt die nog sterk in ontwikkeling is en waarvan het precieze verloop zich niet geheel laat voorspellen. Anderzijds omvat zij meerdere, wederzijds afhankelijke, factoren zoals de opbouw van voldoende productie en import van hernieuwbare waterstof, afnamezekerheid en de tijdige beschikbaarheid van benodigde infrastructuur en materialen.

Indien op EU-niveau consensus zou worden bereikt dat de lidstaatverplichting te ambitieus is, kan de EU-wetgeving zelf worden aangepast. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt echter dat dit (op korte termijn) niet aan de orde is.

Er is een significant risico dat de jaarverplichting en de verwachte bijdrage van subsidies onvoldoende zullen zijn om de lidstaatverplichtingen in 2030 en 2035 te halen. De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren dat het gekozen instrumentarium geschikt is om te voldoen aan de lidstaatverplichting dan wel in de toelichting te verduidelijken welke aanvullende stappen worden gezet om aan de verplichting te voldoen.

Ook adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de juridische houdbaarheid van de uitzonderingen voor ammoniakproductie en het voorstel zo nodig op dit punt aan te passen. Voor zover het wetsvoorstel uitzonderingen toepast voor ammoniakproductie, adviseert de Afdeling om deze zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de overwegingen inzake ammoniakproductie die behoren bij de RED en de verklaring van de Europese Commissie.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

Advies

1. Achtergrond, doelstelling en inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel introduceert een verplichting voor exploitanten van industriële installaties om jaarlijks een bepaald percentage hernieuwbare waterstof(dragers) in te zetten (hierna ook: de

jaarverplichting).¹ Dit percentage is gerelateerd aan het totale eindenergieverbruik² en niet-energetisch gebruik³ van waterstof in de desbetreffende industriële installatie. Deze paragraaf bespreekt de achtergrond, doelstelling en inhoud van dit voorstel.

a. Achtergrond en doelstelling van het wetsvoorstel

Het doel van het wetsvoorstel is het bevorderen van een toename van de inzet van hernieuwbare waterstof in de industrie om aldus een markt voor hernieuwbare waterstof van de grond te krijgen. Met het wetsvoorstel is beoogd bij te dragen aan de implementatie van artikel 22 bis van de RED.⁴ In deze bepaling is een lidstaatverplichting opgenomen inzake het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie (verder: hernieuwbare waterstof). Deze categorie omvat zowel waterstof als waterstofdragers.⁵ De jaarverplichting is onderdeel van de bredere instrumentenmix die Nederland kiest ter implementatie van de lidstaatverplichting.

Artikel 22 bis is bij richtlijn (EU) 2023/2413 (richtlijn ter wijziging van de RED; RED III) toegevoegd aan de RED vanwege het potentieel van waterstof voor broeikasgasreductie en als vervanger van als grondstof gebruikte fossiele brandstoffen in industriële processen.⁶ Dit sluit aan bij de algehele doelstelling van de RED III om de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik⁷ van energie te vergroten. De RED bepaalt dat de lidstaten van de Europese Unie gezamenlijk ervoor dienen te zorgen dat het aandeel hernieuwbare energie in 2030, ten opzichte van 1990, ten minste 42,5% bedraagt en gezamenlijk te streven naar een aandeel van 45%.⁸ De RED III maakt deel uit van een pakket van maatregelen van de Europese Unie dat als doelstelling heeft om de Europese Unie uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te maken en in 2030 een vermindering van ten minste 55% broeikasgasemissies ten opzichte van de niveaus van 1990 te realiseren.⁹

Het wetsvoorstel is een onderdeel van het bredere Europese en Nederlandse waterstofbeleid.¹⁰ Het Nederlandse beleid komt voort uit het Klimaatakkoord van 2019, dat plannen voor de ontwikkeling van een waterstofsysteem bevat. Ook benoemt het akkoord de toegevoegde waarde hiervan – en de goede uitgangspositie hiervoor – voor de Nederlandse economie. Het uiteindelijke doel van de gehele waterstofambitie is om de (groeierende) waterstofvraag in te vullen met enkel hernieuwbare waterstof.¹¹ Daarvoor zijn naast het vergroten van de vraag naar hernieuwbare waterstof verschillende, onderling van elkaar afhankelijke, stappen nodig.¹² Het gaat dan bijvoorbeeld om het realiseren van een toename van elektrolysecapaciteit om in 2035 te kunnen beschikken over 3 tot 4 gigawatt aan geïnstalleerd vermogen,¹³ en de ontwikkeling van de benodigde waterstofinfrastructuur.¹⁴

b. Inhoud van het wetsvoorstel

Op basis van het wetsvoorstel hebben exploitanten van industriële installaties een jaarverplichting

¹ Dit wordt ook wel aangeduid als groene waterstof. Hiervan te onderscheiden zijn grijze waterstof, voor de productie waarvan fossiele brandstoffen worden gebruikt, en blauwe waterstof, waarvoor koolstofafvang en -opslag wordt toegepast waardoor de vrijgekomen CO₂ wordt opgevangen.

² Verbruik van energie voor de opwekking van warmte, licht, elektriciteit of mechanische arbeid, aldus voorgesteld artikel 9.10.1.1 van de Wet milieubeheer.

³ De definitie in het wetsvoorstel verwijst naar artikel 2, onder 18 ter, van 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 (RED) (PbEU 2018, L 328), waarin niet-energetisch gebruik wordt omschreven als het gebruik van brandstoffen als grondstof in een industrieel proces, en niet voor het produceren van energie. Het gaat dan om de omzetting van waterstof in andere energiedragers zoals bijvoorbeeld ammoniak, methanol of synthetisch methaan, zie de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.4, 'Definitie van RFNBO'. RFNBO staat voor renewable fuels of non-biological origin.

⁴ 'RED' is een afkorting voor de Engelstalige naam van deze richtlijn, de *Renewable Energy Directive*.

⁵ Het wetsvoorstel bevat verwijzingen naar zowel het begrip brandstoffen van niet-biologische oorsprong, waterstof en waterstofdragers. De laatstgenoemde begrippen zijn beide brandstoffen van niet-biologische oorsprong. Bij een waterstofdrager wordt waterstof gebonden aan een andere stof, hetgeen bijvoorbeeld het geval is bij ammoniak.

⁶ Zie overweging 61 van de considerans bij 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 (PbEU 2023, L 2413).

⁷ Dat betekent in dit verband dat ook meetelt hernieuwbare energie die een nuttige toepassing krijgt in de installatie waar zij wordt opgewekt. Zie voorts de definitie in artikel 7 van de RED.

⁸ Artikel 3 van de RED.

⁹ Het zogenoemde Fit For 55-pakket, bedoeld ter uitwerking van de Europese Klimaatwet, Verordening (EU) 2021/119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ('Europese klimaatwet') (PbEU 2021, L 243).

¹⁰ Zie naast het nationale beleid dat hier wordt besproken, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake een waterstofstrategie voor een klimaatneutraal Europa, COM(2020) 301 final.

¹¹ Klimaatakkoord, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 342, p. 91 en 92.

¹² Zie in dit verband de Routekaart Waterstof, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1143.

¹³ Klimaat- en Energienota 2025.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1143, p. 3.

hernieuwbare waterstof. Deze jaarverplichting loopt op van 4% in 2030 naar 9,9% in 2035.¹⁵

Ter uitvoering van de jaarverplichting wordt in de Wet milieubeheer een systematiek geïntroduceerd die is gebaseerd op hernieuwbare waterstofeenheden (HWI's).¹⁶ Exploitanten die onder de jaarverplichting vallen kunnen door middel van HWI's aan hun jaarverplichting voldoen. Daartoe moet een exploitant ervoor zorg dragen dat in een kalenderjaar de benodigde hoeveelheid HWI's op zijn rekening staan.¹⁷ HWI's worden onderverdeeld in de categorieën HWI-waterstof (HWI-W) en HWI-waterstofdrager (HWI-WD).¹⁸

Exploitanten kunnen de benodigde HWI's krijgen door ofwel hernieuwbare waterstof in hun productieprocessen te gebruiken en deze inzet te registreren in het HWI-register (verder: inboeken), ofwel door HWI's te kopen van andere exploitanten die over een overschot aan HWI's beschikken. Door het inboeken van hernieuwbare waterstof in het HWI-register, worden HWI's toegewezen aan de rekening van de inboeker. Het wetsvoorstel probeert bij de implementatie schade aan de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie te voorkomen. Daartoe zijn enkele uitzonderingen en flexibiliteitsmechanismen voorgesteld, waaronder een versoepeling van de inboekregels, het toestaan van sparen van HWI's, en bijvoorbeeld het vrijstellen van de jaarverplichting van 60% van het waterstofgebruik ten behoeve van de productie van ammoniak.

2. Het behalen van de lidstaatverplichting hernieuwbare energie in de industrie

Deze paragraaf bespreekt achtereenvolgens of de toelichting voldoende inzicht biedt in de vraag of het gekozen instrumentarium geschikt is om te voldoen aan de lidstaatverplichting van artikel 22bis en de vraag of de in het wetsvoorstel geformuleerde uitzonderingen voor ammoniakproductie in overeenstemming zijn met de richtlijn.

a. Lidstaatverplichting artikel 22 bis

De toelichting bij het voorstel benoemt de spanning tussen enerzijds de lidstaatverplichting uit de richtlijn en anderzijds het omgaan met een beperkt aanbod van hernieuwbare waterstof waarmee de bestaande industrie kan verduurzamen.¹⁹ De verlaging van de jaarverplichting in het voorstel ten opzichte van de consultatieversie, om tegemoet te komen aan zorgen uit de markt en de Tweede Kamer, geeft blijk van deze spanning. Indien op EU-niveau consensus zou worden bereikt dat de lidstaatverplichting te ambitieus is, kan de EU-wetgeving zelf worden aangepast. Blijkens de toelichting is dit nu niet aan de orde.²⁰

Om aan de lidstaatverplichting te voldoen en tegelijkertijd de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie te beschermen en daarmee CO₂-weglek te voorkomen, wordt gekozen voor een combinatie van subsidiëring en normering.²¹ Hierbij wordt een hanteerbare implementatie beoogd.²² In dat verband wordt in de toelichting ook verwezen naar verscheidene rapporten die onderbouwen dat de lidstaatverplichting uit de richtlijn ambitieus is.²³ Dit zou des te meer het geval zijn indien de onder punt 2.b van dit advies besproken uitzondering (gedeeltelijk) niet van toepassing is. De Afdeling ziet het belang van een passende balans in de door Nederland gekozen aanpak tussen het bereiken van de lidstaatverplichting en het bredere belang van een haalbare verduurzaming van de bestaande industrie.

Dit alles neemt niet weg dat er een significant risico is dat de jaarverplichting en de verwachte bijdrage van subsidies²⁴ onvoldoende zullen zijn om de lidstaatverplichtingen in 2030 en 2035 te

¹⁵ De jaarverplichting wordt opgenomen in de voorgestelde titel 9.10 van de Wet milieubeheer.

¹⁶ HWI's zijn administratieve eenheden in het HWI-register. HWI staat voor hernieuwbare waterstofeenheid industrie.

¹⁷ Voorgesteld artikel 9.10.2.1 van de Wet milieubeheer.

¹⁸ Voorgesteld artikel 9.10.3.1 van de Wet milieubeheer.

¹⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.6, 'Bijzonderheden in verband met de implementatie of uitvoering van EU-regelgeving'.

²⁰ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.1, 'Internetconsultatie'.

²¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.1, 'Mogelijke overheidsinterventies'.

²² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.6, 'Bijzonderheden in verband met de implementatie of uitvoering van EU-regelgeving'. Zie tevens *Kamerstukken II 2024/25*, 29 826, nr. 234, p. 13.

²³ Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 11/2024: Het industriebeleid van de EU inzake hernieuwbare waterstof – Rechtskader grotendeels aangenomen – tijd voor een realitycheck, <https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2024-11>; Planbureau voor de Leefomgeving (2025), Groene waterstof: de praktische uitdagingen tussen droom en werkelijkheid, <https://www.pbl.nl/publicaties/groene-waterstof-de-praktische-uitdagingen-tussen-droom-en-werkelijkheid>.

²⁴ Vgl. *Kamerstukken II 2024/25*, 31 239, nr. 417, p. 3 en Planbureau voor de Leefomgeving (2025), Groene waterstof: de praktische uitdagingen tussen droom en werkelijkheid, <https://www.pbl.nl/publicaties/groene-waterstof-de-praktische-uitdagingen-tussen-droom-en-werkelijkheid>, p. 34; Zie ook de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.2, 'Overwegingen bij normering via een jaarverplichting'.

halen.²⁵ Nederland is gehouden om op basis van het beginsel van Unietrouw alle maatregelen te treffen om nakoming van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.²⁶ Het is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende zeker of de gekozen implementatiewijze aan dit criterium voldoet. Lidstaten hebben weliswaar de vrijheid een geschikte instrumentenmix te kiezen ter implementatie van de lidstaatverplichting, maar nationale beleidsmatige of financiële afwegingen ontslaan hen niet van de verplichting de EU-wetgeving te implementeren.²⁷

De Afdeling constateert echter dat enkele door de regering gemaakte beleidskeuzes niet op voorhand bijdragen aan het behalen van de implementatieverplichting.²⁸ Zoals hierboven aangegeven is bijvoorbeeld de jaarverplichting neerwaarts bijgesteld. Ook is in de voorjaarsbesluitvorming het budget voor stimulering van de vraag naar waterstof verlaagd.²⁹ De toelichting besteedt onvoldoende aandacht aan de vraag in welke mate de voorgestelde instrumenten zullen leiden tot het voldoen aan de lidstaatverplichting. Een dergelijk inzicht is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of een juiste balans wordt getroffen tussen een voor marktdeelnemers hanteerbare wijze van implementatie en de verplichting om alle mogelijke maatregelen te treffen voor het behalen van de lidstaatverplichting.

Indien blijkt dat een opschaling van de beleidsinzet nodig is, verdient het aanbeveling dat de toelichting een doorkijk bevat naar welke aanvullende maatregelen in aanmerking komen. Daarbij kan een inschatting worden gegeven van de bijdrage van die maatregelen aan het behalen van de lidstaatverplichting, en wat de gevolgen zijn voor marktdeelnemers. Op basis hiervan kan vervolgens, indien noodzakelijk, een beredeneerde nadere keuze van de in te zetten middelen worden gemaakt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te onderbouwen dat het gekozen instrumentarium geschikt is om te voldoen aan de lidstaatverplichting, dan wel in de toelichting te verduidelijken welke aanvullende stappen gezet worden om aan die verplichting te voldoen.

b. Uitzonderingen op de jaarverplichting

Het wetsvoorstel zondert bepaalde categorieën waterstof uit van de jaarverplichting.³⁰ Deels gaat het dan om uitzonderingen die de RED zelf voorschrijft, bijvoorbeeld waterstof die wordt geproduceerd als bijproduct. Het wetsvoorstel bevat ook uitzonderingen ten aanzien van de inzet van waterstof in het kader van ammoniakproductie. Het is de vraag of lidstaten op basis van de RED voor deze laatste categorie een uitzondering kunnen toepassen.

Het wetsvoorstel bevat de volgende twee uitzonderingen wat betreft ammoniakproductie. Ten eerste is er voor een bepaald percentage een uitzondering voor het gebruik van waterstof in een *steam methane reforming*-installatie (smr-installatie).³¹ Het voornemen is, aldus de toelichting, om in een algemene maatregel van bestuur dit percentage op 60% te stellen.³² Ten tweede is er een uitzondering voor ammoniak die is geproduceerd in een installatie die subsidie uit het Europese Innovatiefonds heeft toegewezen gekregen en die door aanpassingen met behulp van die subsidie op jaarbasis 70% broeikasgasreductie bereikt.

i. Grondslag voor uitzonderingen ammoniakproductie

Artikel 22 bis noch enig ander artikel van de RED vermeldt de hierboven genoemde uitzonderingen wat betreft ammoniakproductie. Voor het toepassen van de uitzonderingen voor ammoniakproductie wordt blijkens de toelichting bij het voorstel een beroep gedaan op de considerans bij de RED III en op een verklaring van de Europese Commissie.

De Afdeling wijst erop dat de overwegingen van een considerans – net als verklaringen die zijn afgegeven in het kader van het EU-wetgevingsproces³³ – geen bindende rechtskracht hebben. Voor het

²⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.6.1, 'Waterstofproductie in de ammoniaksector'.

²⁶ Artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

²⁷ HvJEG 8 februari 1973, zaak 30/72, *Commissie t. Italië*, ECLI:EU:C:1973:16, punt 11; HvJEG 8 oktober 1996, gevoegde zaken C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 en C-190/94, *Dillenkofer*, ECLI:EU:C:1996:375, punt 53.

²⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 32 813, nr. 1529, p. 5.

²⁹ Het betreft een verlaging met € 104,8 miljoen waardoor het budget uitkomt op € 662,2 miljoen, zie Kamerstukken II, 2024/25, 36 725, nr. 1, p. 7. Inmiddels is de internetconsultatie inzake de subsidieregeling stimulering toename inzet hernieuwbare waterstof in de industrie (STIHWI) gestart, waarvoor het genoemde budget (uit het Klimaatfonds) beschikbaar is gesteld.

³⁰ Voorgesteld artikel 9.10.2.4 van de Wet milieubeheer.

³¹ Een uitzonderingspercentage van 60% betekent dat als het percentage van de jaarverplichting in 2030 op 4% wordt gezet, ammoniak-producerende bedrijven in 2030 verplicht zijn om 1,6% hernieuwbare waterstof te gebruiken, aldus de memorie van toelichting, paragraaf 3.4.6.1, 'Waterstofproductie in de ammoniaksector'.

³² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.6.1, 'Waterstofproductie in de ammoniaksector'.

³³ HvJEG 26 februari 1991, zaak C-292/89, *Antonissen*, ECLI:EU:C:1991:80, punt 18.

toepassen van een uitzondering zal derhalve een voldoende grondslag in de artikelen van de RED moeten kunnen worden aangewezen.³⁴

Voor marktpartijen blijft een rechtsonzekere situatie bestaan als gevolg van de keuze om een uitzondering toe te passen voor ammoniakproductie die op de hierboven aangegeven wijze is onderbouwd. Bovendien creëert dit onzekerheid over de omvang van de doelstelling voor de inzet van hernieuwbare waterstof richting 2030 en 2035. Het is immers onvoldoende zeker of de uitzondering op de jaarverplichting correspondeert met een eventuele verlaging van de lidstaatverplichting op basis van artikel 22 bis van de RED.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en zo nodig het voorstel aan te passen.

Onverminderd de voorgaande opmerking wijst de Afdeling op het volgende.

ii. Formulering van de uitzonderingen ammoniakproductie

De Afdeling constateert dat de formulering van de uitzonderingen inzake ammoniakproductie afwijkt van de considerans van de richtlijn en de verklaring van de Europese Commissie.

In de considerans is ten eerste tot uitdrukking gebracht dat, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, de waterstof die wordt ingezet in het kader van ammoniakproductie in een installatie waarvoor vóór inwerkingtreding van de richtlijn subsidie werd verleend uit het Europese innovatiefonds, niet meetelt voor het bepalen van de omvang van de lidstaatverplichting. Ten tweede is tot uitdrukking gebracht dat de vervanging van waterstof die wordt geproduceerd op basis van het proces voor de omzetting van methaan met stoom specifieke problemen zou kunnen opleveren voor bepaalde bestaande productie-installaties voor ammoniak.

In de verklaring voegt de Europese Commissie hieraan toe dat zij, per geval en mits voldoende gemotiveerd, voor de beoordeling of is voldaan aan de lidstaatverplichting van artikel 22 bis, de betreffende installaties (ammoniakfabrieken) niet in aanmerking neemt bij de beoordeling of zij volledig zijn afgeschreven en wanneer het definitieve investeringsbesluit voor de vernieuwing is genomen. Die beoordeling door de Commissie zal pas plaatsvinden tussen 2030 en 2032, in het kader van de beoordeling of Nederland aan zijn verplichtingen voldoet.³⁵

De Afdeling merkt in dit verband het volgende op ten aanzien van de vormgeving van de uitzondering van 60% voor ammoniakproductie in een smr-installatie. Allereerst is van belang dat de considerans bij de RED III niets vermeldt over het uitzonderen (tot een bepaald percentage) van smr-installaties die ammoniak produceren. Ten tweede benoemt de considerans enkel specifieke problemen die zouden kunnen ontstaan voor *bestaande* installaties. De uitzondering in het wetsvoorstel is blijkens de gekozen formulering echter niet beperkt tot bestaande installaties.

Tot slot wijst de Afdeling erop dat in de hierboven genoemde verklaring van de Commissie het niet in aanmerking nemen van de installaties gekoppeld is aan de beoordeling of zij i) volledig zijn afgeschreven en ii) een definitief investeringsbesluit is genomen voor vernieuwing van de installatie. De uitzondering wordt per geval beoordeeld en dient voldoende te zijn gemotiveerd. De opzet van de uitzondering, zoals die is voorzien in het wetsvoorstel, sluit hier niet bij aan en bevat in afwijking hiervan een categorale uitzondering van 60%. De geconstateerde afwijkingen leveren daarmee een additioneel risico op voor het kunnen toepassen van de uitzonderingen ten opzichte van hetgeen is opgemerkt onder punt 2.b.i van dit advies.

Indien wordt vastgehouden aan de uitzonderingen voor ammoniakproductie, adviseert de Afdeling om deze zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de overwegingen inzake ammoniakproductie die behoren bij de RED en de verklaring van de Europese Commissie.

3. Controle van behaalde broeikasgasemissiereductie

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat opgaven door marktdeelnemers van de broeikasgasemissiereductie van de waterstof in de gehele keten worden gecontroleerd.³⁶ In dit systeem is het primair aan certificeringsorganen om deze verificatie te verrichten. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) houdt toezicht op deze certificeringsorganen.

³⁴ HvJEG 19 november 1998, zaak C-162/97, *Nilsson*, ECLI:EU:C:1998:554, punt 54.

³⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.6.1, 'Waterstofproductie in de ammoniaksector'.

³⁶ Voorgesteld artikel 9.10.6.1 van de Wet milieubeheer.



Alle betrokken marktdeelnemers in de toeleveringsketen van hernieuwbare waterstof moeten zijn gecertificeerd, in welk kader tevens het correct berekenen van ketenemissies wordt gecontroleerd.³⁷ Dit is van belang om de betrouwbaarheid van het door een exploitant van een industriële installatie opgegeven duurzaamheidsgehalte van ingeboekte waterstof te kunnen controleren.

Voor een betrouwbare controle ligt het voor de hand dat de opgave van het duurzaamheidsgehalte door de exploitant kan worden herleid naar eerdere schakels in de keten. De vraag rijst hoe verificateurs of de NEa daar zicht op krijgen. Meer specifiek is het de vraag of het voor een betrouwbare controle van ketenemissies noodzakelijk is om te kunnen beschikken over de (nog niet operationele) Uniedatabank. Dit is een databank waarin gegevens worden bijgehouden van alle transacties die betrekking hebben op vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstoffen. Ook de duurzaamheidskenmerken zijn opgenomen in de Uniedatabank.³⁸

De Afdeling adviseert om in de toelichting te verduidelijken op welke wijze de betrouwbaarheid van de door de exploitant opgegeven broeikasgasemissiereductie van de ingeboekte waterstof is gewaarborgd.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

³⁷ Voorgestelde artikelen 9.10.6.1 en 9.10.6.2 van de Wet milieubeheer; memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 7.4, 'Toezicht door certificering en audits en toezicht door de NEa op conformiteitsbeoordelende instanties'.

³⁸ Artikel 31 bis van de RED.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Wet van [...], tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met een jaarverplichting voor het vervangen van het waterstofgebruik door exploitanten van industriële installaties in de industrie door het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong ter ondersteuning van het behalen van het doel in de 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 (PbEU 2018, L 328) ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie (Wet jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie) [KetenID W GK026235]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten te wijzigen om een jaarverplichting voor het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong voor exploitanten van industriële installaties in de industrie op te nemen ter ondersteuning van het behalen van het doel in de 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 (PbEU 2018, L 328);

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2.2, eerste lid, wordt 'titels 9.7 en 9.8' vervangen door 'titels 9.7, 9.8 en 9.10'.

B

Na titel 9.8 wordt een titel ingevoegd, luidende:

Titel 9.10. Jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie

Paragraaf 9.10.1. Algemeen

Artikel 9.10.1.1 Begripsbepalingen

In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

de Minister: de Minister van Klimaat en Groene Groei;

energie-inhoud: energie-inhoud als bedoeld in bijlage III bij de richtlijn hernieuwbare energie of, indien niet opgenomen in die bijlage, berekend volgens bij ministeriële regeling te stellen regels;

eindenergieverbruik: verbruik van energie voor de opwekking van warmte, licht, elektriciteit of mechanische arbeid;

Europese Innovatiefonds: verordening (EU) 2019/856 van de Europese commissie van 26 februari

2019 houdende aanvulling van Richtlijn 2003/97/EG van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de werking van het innovatiefonds (PbEU 2019, L 140/6);

exploitant van een industriële installatie: exploitant van een industriële installatie die waterstof gebruikt bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik in de industrie en die als exploitant van een broeikasgasinstallatie als bedoeld in artikel 16.5 wordt vermeld in de vergunning, bedoeld in dat artikel voor die industriële installatie, of bij het ontbreken van die vergunning als exploitant wordt vermeld in de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 5.1 van de Omgevingswet, voor die industriële installatie;

hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong: hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, als bedoeld in artikel 2, onderdeel 36, van de richtlijn hernieuwbare energie;

hernieuwbare bronnen: hernieuwbare niet-fossiele bronnen waarmee hernieuwbare energie als bedoeld in artikel 2, eerste onderdeel, van de richtlijn hernieuwbare energie kan worden opgewekt;

hernieuwbare waterstof: waterstof die is geproduceerd uit hernieuwbare bronnen, niet zijnde biomassa, stortgas, gas van rioolwaterzuiveringsinstallaties en biogas;

hernieuwbare waterstofdrager: hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong, niet zijnde hernieuwbare waterstof;

hernieuwbare waterstofeenheid industrie: hernieuwbare waterstofeenheid industrie als bedoeld in artikel 9.10.3.1;

HWI-register: register voor hernieuwbare waterstofeenheden industrie als bedoeld in artikel 9.10.5.1;

importeur van waterstof: organisatorische eenheid die zich bezighoudt met de import van waterstof of met de conversie van geïmporteerde waterstofdragers die wordt omgezet in waterstof, en deze waterstof verhandelt ten behoeve van de inzet in een industrieel proces of deze waterstof zelf inzet in een industrieel proces;

inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong: onderneming die hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong overeenkomstig de eisen gesteld krachtens artikel 9.10.4.2 inzet in een industrieel proces en de ingezette hoeveelheid inboekt in het HWI-register;

inboekfaciliteit hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong: eigenschap van een rekening in het HWI-register die de inboeking van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik overeenkomstig artikel 9.10.4.1 mogelijk maakt;

industrieel proces: vervaardiging van producten op industriële schaal door toepassing van chemische, biologische of andere processen;

industriële installatie: een vaste technische eenheid waarin een of meer activiteiten en processen plaatsvinden als bedoeld in secties B, C, F en de divisie 63 uit sectie J, bedoeld in artikel 2, onderdeel 18 bis, van de richtlijn hernieuwbare energie, alsmede andere activiteiten en processen die met eerstbedoelde activiteiten en processen rechtstreeks samenhangen en daarmee technisch in verband staan;

jaarverplichtingfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie: eigenschap van een rekening in het register die een exploitant van een industriële installatie ingevolge artikel 9.10.2.2 heeft om aan zijn jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie te voldoen;

jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie: aantal hernieuwbare waterstofeenheden industrie die de exploitant van een industriële installatie is verschuldigd op grond van artikel 9.10.2.1;

massabalans van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong: een boekhouding die een getrouwe weergave geeft van de in- en uitgaande stromen en voorraad van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong van een onderneming al dan niet op een opslaglocatie gedurende een bepaalde periode, bedoeld in artikel 30 van de richtlijn hernieuwbare energie en uitgevoerd overeenkomstig artikel 19 van verordening (EU) 2022/996, als onderdeel van een door de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong gehanteerd vrijwillig systeem;

niet-energetisch gebruik: niet-energetisch gebruik, als bedoeld in artikel 2, onderdeel 18 ter, van de richtlijn hernieuwbare energie;

onderneming: onderneming als bedoeld in artikel 5, van de Handelsregisterwet 2007, voor zover ze rechtspersoonlijkheid bezit als bedoeld in artikel 3, met uitzondering van onderdeel f, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;

overboekfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie: eigenschap van een rekening in het HWI-register die de overboeking van een hernieuwbare waterstofeenheid industrie mogelijk maakt;

producent van waterstof: organisatorische eenheid die zich bezighoudt met het produceren van waterstof en deze waterstof verkoopt of verhandelt ten behoeve van de inzet in een industrieel proces of deze waterstof zelf inzet in een industrieel proces;

richtlijn (EU) 2024/1788: Richtlijn (EU) 2024/1788 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2023/1791 en tot intrekking van Richtlijn 2009/73/EG (PbEU L 2024/1788);

richtlijn hernieuwbare energie: 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 (PbEU 2018, L 328);

smr-installatie: geïntegreerde stoom-methaanreforming installatie waarmee waterstof wordt geproduceerd door een chemisch proces waarbij methaan, dat voornamelijk beschikbaar is in aardgas, wordt omgezet met stoom;

verordening (EU) 2022/996: 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 (PbEU 2022, L 168);

verordening (EU) 2023/1184: gedelegeerde verordening (EU) 2023/1184 van de Commissie van 10 februari 2023 ter aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad door de bepaling van een gemeenschappelijke Uniemethode die voorziet in gedetailleerde regels voor de productie van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (PbEU 2023, L 157);

verordening (EU) 2023/1185: gedelegeerde verordening (EU) 2023/1185 van de commissie van 10 februari 2023 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad door de vaststelling van een minimumdrempel voor broeikasgasemissiereducties door brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof en door de methode te specificeren voor de beoordeling van broeikasgasemissiereducties door hernieuwbare vloeibare en gasvormige transportbrandstoffen van niet-biologische oorsprong en door brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof (PbEU 2023, L 157);

vrijwillig systeem: door de Europese Commissie erkend vrijwillig systeem, bedoeld in artikel 30, vierde lid, van de richtlijn hernieuwbare energie, voor het certificeren dat een hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong voldoet aan de broeikasgasemissiereductiecriteria, bedoeld in artikel 29 bis van de richtlijn hernieuwbare energie, en aan de eisen gesteld in artikel 27, zesde lid, van de richtlijn hernieuwbare energie;

waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik: waterstof die voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik wordt bestemd in de industrie.

Artikel 9.10.1.2 Uniedatabank

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de invoer en het gebruik van informatie door inboekers hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong en andere marktdeelnemers in de toeleveringsketen van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de Uniedatabank als bedoeld in artikel 31 bis, van de richtlijn hernieuwbare energie.

Artikel 9.10.1.3 Informatieverplichting

Op verzoek van het bestuur van de emissieautoriteit worden de bij ministeriële regeling vast te stellen gegevens verstrekt door producenten van waterstof over de door hen geproduceerde waterstof of door de importeurs van waterstof over de door hen geïmporteerde waterstof of waterstofdragers, voor zover die gegevens voor de uitvoering van deze titel noodzakelijk zijn.

Artikel 9.10.1.4 Uitzonderen categorieën industriële installaties

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën industriële installaties worden aangewezen waarop bepaalde of alle opgenomen bepalingen in deze titel met betrekking tot die exploitanten van industriële installaties niet van toepassing zijn.

Artikel 9.10.1.5 Van overeenkomstige toepassing

De bepalingen in verordening (EU) 2022/996 en verordening (EU) 2023/1185 zijn van overeenkomstige toepassing op hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik in de industrie worden bestemd.

Artikel 9.10.1.6 Clausule van wederzijdse erkenning

Met hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers als bedoeld in deze wet worden gelijkgesteld hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers die rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht in een andere lidstaat van de Europese Unie of in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een tot een douane-unie strekkend Verdrag, dan wel rechtmatig zijn vervaardigd in een staat die partij is bij een tot een vrijhandelszone strekkend Verdrag dat Nederland bindt, en die voldoen aan eisen die een beschermingsniveau bieden dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de nationale eisen wordt nagestreefd.

Paragraaf 9.10.2 Jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie

Artikel 9.10.2.1 De jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie

1. De exploitant van een industriële installatie is in enig kalenderjaar het aantal hernieuwbare waterstofeenheden industrie verschuldigd, dat overeenkomt met het bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage van de energie-inhoud van de waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik in het direct aan dat kalenderjaar voorafgaande kalenderjaar.

2. Voor een exploitant van een industriële installatie die gebruik heeft gemaakt van artikel 9.10.2.4, eerste, vierde of zevende lid, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld aan de wijze van berekening van de energie-inhoud van de waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik voor het aantal verschuldigde hernieuwbare waterstofeenheden industrie, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 9.10.2.2 Rekening met jaarverplichtingfaciliteit

De exploitant van een industriële installatie heeft een rekening met jaarverplichtingfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie in het HWI-register.

Artikel 9.10.2.3 Invoeren van waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik

1. De exploitant van een industriële installatie voert voor 1 april van enig kalenderjaar zijn waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik inclusief de waterstof, bedoeld in artikel 9.10.2.4, eerste, vierde en zevende lid, in kilogrammen van het direct aan die datum voorafgaande kalenderjaar op zijn rekening met jaarverplichtingfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden in het HWI-register in.
2. Na de datum, genoemd in het eerste lid, meldt de exploitant van een industriële installatie wijzigingen in de voor enig kalenderjaar op zijn rekening ingevoerde waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik aan het bestuur van de emissieautoriteit.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld aan de wijze van berekening van de energie-inhoud van de waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik, bedoeld in het eerste lid, en worden de bij het invoeren op de rekening te vermelden gegevens bepaald.
4. De gegevens, bedoeld in het derde lid, en de onderliggende stukken, worden door de exploitant van een industriële installatie bewaard tot ten minste vijf jaar na afloop van het kalenderjaar waarop die gegevens betrekking hebben.

Artikel 9.10.2.4 Uitgezonderde categorieën waterstof en invoeren van uitgezonderde categorieën waterstof

1. De exploitant van een industriële installatie kan voor 1 april van enig kalenderjaar als bedoeld in artikel 9.10.2.3, eerste lid, de volgende waterstof die hij inzet in een industrieel proces in kilogrammen in het direct aan die datum voorafgaande kalenderjaar, en die hij op grond van artikel 9.10.2.3, eerste lid, heeft ingevoerd in het HWI-register, op zijn rekening met jaarverplichtingfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie in het HWI-register invoeren:
 - a. waterstof die als tussenproduct voor de productie van conventionele transportbrandstoffen en biobrandstoffen als bedoeld in artikel 25, tweede lid, onderdeel a, sub i en ii, van de richtlijn hernieuwbare energie wordt gebruikt;
 - b. waterstof die wordt geproduceerd door het koolstofvrij maken van de industriële restgasen en wordt gebruikt ter vervanging van de specifieke gassen waaruit zij wordt geproduceerd;
 - c. waterstof die wordt geproduceerd als bijproduct of die wordt geproduceerd uit bijproducten.
2. Indien de exploitant van een industriële installatie de waterstof, bedoeld in het eerste lid, heeft ingevoerd op de rekening met jaarverplichtingfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie in het HWI-register wordt voor de toepassing van artikel 9.10.2.1 deze waterstof niet beschouwd als waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld aan de waterstof en de wijze van berekening van de energie-inhoud en de samenhang van de waterstof, bedoeld in het eerste lid.
4. De exploitant van een industriële installatie kan voor 1 april van enig kalenderjaar als bedoeld in artikel 9.10.2.3, eerste lid, waterstof die is geproduceerd met een smr-installatie en waarmee ammoniak wordt geproduceerd waardoor deze waterstof wordt ingezet in een industrieel proces in het direct aan die datum voorafgaande kalenderjaar op zijn rekening met jaarverplichtingfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie in het HWI-register invoeren.
5. Indien de exploitant van een industriële installatie de waterstof, bedoeld in het vierde lid, heeft

ingevoerd op de rekening met jaarverplichtingfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie in het HWI-register, wordt voor de toepassing van artikel 9.10.2.1 deze waterstof voor een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage niet beschouwd als waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik als bedoeld in artikel 9.10.2.1.

6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voor de toepassing van het vijfde lid voorwaarden en eisen worden gesteld aan de smr-installatie en de wijze van berekening van de energie-inhoud van de waterstof, bedoeld in het vierde lid.
7. De exploitant van een industriële installatie waar ammoniak wordt geproduceerd kan voor 1 april van enig kalenderjaar als bedoeld in artikel 9.10.2.3, eerste lid, waterstof die is geproduceerd in een installatie waarvoor voorafgaand aan 20 november 2023 een besluit door de Europese Commissie met het oog op de toekenning van een subsidie uit hoofde van het Europese Innovatiefonds is bekendgemaakt en die een gemiddelde broeikasgasreductie van 70% op jaarbasis bereikt in het direct aan de datum, genoemd in artikel 9.10.2.3, eerste lid, voorafgaande kalenderjaar op zijn rekening met jaarverplichtingfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie in het HWI-register invoeren, indien die waterstof is ingezet in dezelfde industriële installatie.
8. Indien de exploitant van een industriële installatie de waterstof, bedoeld in het zevende lid, heeft ingevoerd op de rekening met jaarverplichtingfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie in het HWI-register, wordt voor de toepassing van artikel 9.10.2.1 deze waterstof niet beschouwd als waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik als bedoeld in artikel 9.10.2.1.
9. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voor de toepassing van het achtste lid voorwaarden en eisen worden gesteld aan de installatie en de wijze van berekening van de energie-inhoud en de gemiddelde broeikasgasreductie van de waterstof, bedoeld in het zevende lid.
10. Bij ministeriële regeling worden de bij het invoeren op de rekening te vermelden gegevens bepaald.
11. De gegevens, bedoeld in het tiende lid, en de onderliggende stukken, worden door de exploitant van een industriële installatie bewaard tot ten minste vijf jaar na afloop van het kalenderjaar waarop die gegevens betrekking hebben.

Artikel 9.10.2.5 Verificatie ingevoerde waterstof

1. De exploitant van een industriële installatie koppelt in het HWI-register aansluitend aan de invoering van de waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik als bedoeld in artikel 9.10.2.3, eerste lid, en de waterstof, bedoeld in artikel 9.10.2.4, eerste, vierde en zevende lid, voor 1 juni een verklaring van een verificateur waaruit blijkt dat is voldaan aan de bij of krachtens artikelen 9.10.2.3 en 9.10.2.4 gestelde eisen.
2. De verificateur geeft geen verklaring af indien niet is voldaan aan de eisen, bedoeld in het eerste lid.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere eisen worden gesteld aan de wijze van koppeling van de verklaring van de verificateur, aan de verificateur en de verificatie.
4. De verificateur bewaart alle gegevens en documentatie met betrekking tot de verificatie, bedoeld in het eerste en tweede lid, gedurende ten minste vijf jaar na afloop van het kalenderjaar waarop de verificatie betrekking heeft.

Artikel 9.10.2.6 Ambtshalve vaststellen ingevoerde waterstof

1. Indien een exploitant van een industriële installatie in enig kalenderjaar zijn waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik als bedoeld in artikel 9.10.2.3, eerste lid, niet voor 1 april van het direct daaropvolgende kalenderjaar heeft ingevoerd op zijn rekening met jaarverplichtingfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie, kan het bestuur van de emissieautoriteit zijn waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik ambtshalve vaststellen.
2. Indien een exploitant van een industriële installatie in enig kalenderjaar zijn waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik als bedoeld in artikel 9.10.2.3, eerste lid,

of zijn waterstof als bedoeld in artikel 9.10.2.4, eerste, vierde en zevende lid, niet juist heeft ingevoerd op zijn rekening met jaarverplichtingfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie of niet voor 1 juni een verklaring van een verificateur heeft gekoppeld als bedoeld in artikel 9.10.2.5, eerste lid, kan het bestuur van de emissieautoriteit deze waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik of deze waterstof tot vijf jaar na dat kalenderjaar ambtshalve vaststellen.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid.

Artikel 9.10.2.7 Doorschuiven van de jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie

1. De exploitant van een industriële installatie kan gedurende de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde periode de jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie in enig kalenderjaar, bedoeld in artikel 9.10.2.1, geheel of gedeeltelijk laten optellen bij een jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie in een kalenderjaar volgend op dat kalenderjaar volgens bij algemene maatregel vast te stellen regels.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels gesteld worden over het gedeelte van de jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie in enig kalenderjaar dat geheel of gedeeltelijk kan worden opgeteld, en in welk kalenderjaar de jaarverplichtingen hernieuwbare waterstofeenheden industrie dit gedeelte kan worden opgeteld.

Artikel 9.10.2.8 Voldoen aan de jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie

1. Op 1 juni van enig kalenderjaar
 - a. heeft de exploitant van een industriële installatie ten minste het aantal hernieuwbare waterstofeenheden industrie op zijn rekening dat overeenkomt met de voor die exploitant van een industriële installatie voor het direct aan die datum voorafgaande kalenderjaar geldende jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie, en
 - b. schrijft het bestuur van de emissieautoriteit het aantal per soort hernieuwbare waterstofeenheden industrie dat overeenkomt met de voor die exploitant van een industriële installatie voor het direct aan die datum voorafgaande kalenderjaar geldende jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie af van de rekening van de exploitant van een industriële installatie.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de afschrijving van het aantal per soort hernieuwbare waterstofeenheden industrie, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b.
3. Indien toepassing van artikel 9.10.2.6, eerste of tweede lid, leidt tot een verhoging van de jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie voor het betrokken kalenderjaar, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit, met inachtneming van het tweede lid, het aantal per soort hernieuwbare waterstofeenheden industrie dat overeenkomt met die verhoging af van de rekening van de exploitant van een industriële installatie.
4. Indien toepassing van artikel 9.10.2.6, eerste of tweede lid, leidt tot een verlaging van de jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie voor het betrokken kalenderjaar, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit, met inachtneming van het tweede lid, het aantal per soort hernieuwbare waterstofeenheden industrie dat overeenkomt met die verlaging bij op de rekening van de exploitant van een industriële installatie. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt hierbij rekening met artikel 9.10.5.5.
5. Indien het aantal per soort hernieuwbare waterstofeenheden industrie op de rekening van de exploitant van een industriële installatie als gevolg van de toepassing van het eerste of derde lid leidt tot een negatief saldo aan hernieuwbare waterstofeenheden industrie, vult de exploitant van een industriële installatie het tekort binnen twaalf kalendermaanden aan.

Paragraaf 9.10.3 Hernieuwbare waterstofeenheden industrie

Artikel 9.10.3.1 Hernieuwbare waterstofeenheid industrie

1. Het HWI-register heeft de volgende soorten hernieuwbare waterstofeenheden industrie:
 - a. een hernieuwbare waterstofeenheid industrie waterstof;
 - b. een hernieuwbare waterstofeenheid industrie waterstofdrager.

2. Een hernieuwbare waterstofeenheid industrie vertegenwoordigt een bijdrage aan de jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie van één gigajoule hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong.
3. Een hernieuwbare waterstofeenheid industrie kan uitsluitend in het HWI-register, bedoeld in artikel 9.10.5.1, gehouden worden.

Artikel 9.10.3.2 Overdraagbaarheid

1. Een hernieuwbare waterstofeenheid industrie waterstof is vatbaar voor overdracht indien de overdragende partij en de ontvangende partij ieder op hun naam een rekening hebben in het HWI-register.
2. Een hernieuwbare waterstofeenheid industrie waterstofdrager is uitsluitend vatbaar voor overdracht aan de Minister indien de overdragende partij en de Minister ieder op hun naam een rekening hebben in het HWI-register.

Artikel 9.10.3.3 Beperkingen aan de overdracht

1. Overdracht van een of meer hernieuwbare waterstofeenheden industrie mag niet leiden tot een negatief saldo aan hernieuwbare waterstofeenheden industrie waterstof of hernieuwbare waterstofeenheden waterstofdrager op de rekening.
2. Overdracht van een of meer hernieuwbare waterstofeenheden industrie is niet toegestaan bij een negatief saldo aan hernieuwbare waterstofeenheden industrie waterstof of hernieuwbare waterstofeenheden waterstofdrager op de rekening.

Artikel 9.10.3.4 Levering van de hernieuwbare waterstofeenheid industrie

1. De voor overdracht van een hernieuwbare waterstofeenheid industrie vereiste levering geschiedt door:
 - a. afschrijving van de hernieuwbare waterstofeenheid industrie van de rekening die in het HWI-register op naam staat van de partij die de hernieuwbare waterstofeenheid industrie overdraagt, en
 - b. bijschrijving op de rekening die in het HWI-register op naam staat van de partij die de hernieuwbare waterstofeenheid industrie verkrijgt.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op elke overgang anders dan overdracht.
3. Elke overgang anders dan overdracht werkt tegenover derden eerst nadat de overgang in het HWI-register is geregistreerd.

Artikel 9.10.3.5 Nietigheid of vernietiging van de overeenkomst

1. Nietigheid of vernietiging van de overeenkomst die tot de overdracht heeft geleid, of onbevoegdheid van degene die overdraagt, heeft, nadat de levering, bedoeld in artikel 9.10.3.4, eerste lid, is voltooid, geen gevolgen voor de geldigheid van de overdracht.
2. Elk voorbehoud met betrekking tot de overdracht is uitgewerkt op het moment dat de overdracht tot stand is gekomen.

Artikel 9.10.3.6 Afwijking Burgerlijk Wetboek

1. In afwijking van artikel 228 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek kan op een hernieuwbare waterstofeenheid industrie geen recht van pand worden gevestigd.
2. Op een hernieuwbare waterstofeenheid industrie kan geen recht van vruchtgebruik worden gevestigd.
3. Een hernieuwbare waterstofeenheid industrie is niet vatbaar voor beslag.

Artikel 9.10.3.7 Volgorde afschrijving bij negatief saldo

Indien het saldo van het aantal hernieuwbare waterstofeenheden industrie op een rekening in het HWI-register negatief is, worden de bijgeschreven hernieuwbare waterstofeenheden industrie per soort volgens bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels afgeschreven.

Paragraaf 9.10.4 Inboeken hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers

Artikel 9.10.4.1 Inboeken hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong

1. Een inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong kan tot 1 april van enig kalenderjaar in het HWI-register de direct aan die datum voorafgaande kalenderjaar ingezette:
 - a. hernieuwbare waterstof in gigajoules inboeken die in een industrieel proces in Nederland is ingezet door een exploitant van een industriële installatie en die voldoet aan hetgeen bij of krachtens artikel 9.10.4.2 is bepaald;
 - b. hernieuwbare waterstofdragers in gigajoules inboeken die in een industrieel proces in Nederland zijn ingezet door een exploitant van een industriële installatie en die voldoen aan hetgeen bij of krachtens artikel 9.10.4.3 is bepaald.
2. De inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong koppelt aan een inboeking tot 1 juni een verklaring van een verificateur als bedoeld in artikel 9.10.4.9, eerste lid.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 9.10.4.2 Eisen aan de inboeking van hernieuwbare waterstof

De in te boeken hernieuwbare waterstof:

- a. voldoet aan het broeikasgasemissiereductiecriterium, bedoeld in artikel 29 bis van de richtlijn hernieuwbare energie en aan artikelen 4, 7, 10, 14, 17, 18, 19, 20 en 22 van de verordening (EU) 2022/996;
- b. wordt geproduceerd via inzet van elektriciteit die voldoet aan de eisen gesteld in artikel 27, zesde lid, eerste tot en met derde alinea, van de richtlijn hernieuwbare energie;
- c. kan in een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen periode en te stellen voorwaarden zonder bewijs van duurzaamheid als bedoeld in artikel 2, onderdeel 23, van de verordening (EU) 2022/996 worden ingeboekt indien de exploitant van een industriële installatie geen toegang heeft tot het Nederlandse landelijk waterstofnet als bedoeld in artikel 2, onderdeel 21, van de richtlijn (EU) 2024/1788;
- d. voldoet aan de overige eisen, gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Artikel 9.10.4.3 Eisen aan de inboeking van hernieuwbare waterstofdragers

De in te boeken hernieuwbare waterstofdrager:

- a. voldoet aan het broeikasgasemissiereductiecriterium, bedoeld in artikel 29 bis van de richtlijn hernieuwbare energie en aan artikelen 4, 7, 10, 14, 17, 18, 19, 20 en 22 van de verordening (EU) 2022/996;
- b. wordt geproduceerd via inzet van elektriciteit die voldoet aan de eisen gesteld in artikel 27, zesde lid, eerste tot en met derde alinea, van de richtlijn hernieuwbare energie;
- c. voldoet aan de overige eisen, gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Artikel 9.10.4.4 Wijze van voldoen aan de eisen aan hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers

1. Bij ministeriële regeling:
 - a. worden regels gesteld over de bepaling van de ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers;
 - b. wordt bepaald op welke wijze de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong aantoont dat is voldaan aan artikelen 9.10.4.2 en 9.10.4.3;
 - c. worden de bij het inboeken te vermelden gegevens bepaald.
2. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, worden door de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong bewaard tot ten minste vijf jaar na het kalenderjaar waarin de inboeking plaatsvond.

Artikel 9.10.4.5 Bij te schrijven hernieuwbare waterstofeenheden industrie

1. Het bestuur van de emissieautoriteit schrijft voor één gigajoule hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die is ingeboekt:
 - a. één hernieuwbare waterstofeenheid industrie waterstof bij op de rekening van de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong indien de hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong uit hernieuwbare waterstof bestaat;

- b. één hernieuwbare brandstofeenheid industrie waterstofdrager bij op de rekening van de inboekende hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong indien de hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong uit hernieuwbare waterstofdragers bestaat.
2. De hoeveelheid hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong wordt per soort hernieuwbare brandstofeenheid industrie naar beneden afgerond op één gigajoule.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de rekenmethode voor het bepalen van de hoeveelheid hernieuwbare brandstofeenheden industrie.

Artikel 9.10.4.6 Openbaarmaking per soort beschikbare hernieuwbare brandstofeenheden industrie

1. Het bestuur van de emissieautoriteit maakt ieder jaar op bij ministeriële regeling te bepalen momenten een overzicht van het aantal per soort beschikbare hernieuwbare brandstofeenheden industrie openbaar.
2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot het openbaar maken, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 9.10.4.7 Moment van bijschrijven van hernieuwbare brandstofeenheden industrie

Voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die tussen 1 januari en 1 juni van enig kalenderjaar zijn ingezet en ingeboekt in het HWI-register, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit na 1 juni van dat kalenderjaar de hernieuwbare brandstofeenheden industrie bij op de rekening van de inboekende hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong.

Artikel 9.10.4.8 Opschorten of weigeren bijschrijven hernieuwbare brandstofeenheden industrie

1. Het bestuur van de emissieautoriteit kan het bijschrijven van hernieuwbare brandstofeenheden industrie opschorten of weigeren indien het misbruik of fraude vermoedt dan wel andere redenen heeft om aan te nemen dat niet wordt voldaan aan de bij of krachtens deze paragraaf gestelde eisen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het opschorten of weigeren, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 9.10.4.9 Verklaring van een verificateur

1. Uit de verklaring van een verificateur als bedoeld in artikel 9.10.4.1, tweede lid, blijkt dat, voor zover van toepassing, is voldaan aan de bij of krachtens de artikelen 9.10.4.1 tot en met 9.10.4.5, eerste lid, gestelde voorwaarden.
2. De verificateur geeft geen verklaring af indien niet is voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid.
3. De verificateur bewaart alle gegevens en documentatie met betrekking tot de verificatie gedurende ten minste vijf jaar na afloop van het kalenderjaar waarop de verificatie betrekking heeft.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere eisen worden gesteld aan de verificateur en de verificatie.

Artikel 9.10.4.10 Ambtshalve vaststellen ingeboekte hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong

1. Indien naar het oordeel van het bestuur van de emissieautoriteit niet is voldaan aan de bij of krachtens deze paragraaf gestelde eisen voor het inboeken in het HWI-register van een hoeveelheid hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong of de verificatie, bedoeld in artikel 9.10.4.9, kan het bestuur die hoeveelheid, tot vijf jaar na het kalenderjaar van inboeken ambtshalve vaststellen.
2. Indien uit de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, volgt dat de inboekende hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong te veel hernieuwbare brandstofeenheden industrie heeft ontvangen voor de geleverde hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische

oorsprong, wordt het aantal per soort hernieuwbare waterstofeenheden industrie die de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong te veel heeft ontvangen, afgeschreven van de rekening van die inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong.

3. Indien uit de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, volgt dat de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong te weinig hernieuwbare waterstofeenheden industrie heeft ontvangen voor de geleverde hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, wordt het aantal per soort hernieuwbare waterstofeenheden industrie dat die inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong te weinig heeft ontvangen, bijgeschreven op de rekening van die inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt hierbij rekening met artikel 9.10.5.5.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste, tweede en derde lid.
5. Indien het aantal per soort hernieuwbare brandstofeenheden industrie op de rekening van de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong als gevolg van de toepassing van tweede lid leidt tot een negatief saldo aan hernieuwbare brandstofeenheden industrie, vult hij het tekort aan binnen twaalf kalendermaanden.

Paragraaf 9.10.5 HWI-register

Artikel 9.10.5.1 Het HWI-register

1. Er is een elektronisch HWI-register.
2. Het HWI-register wordt beheerd door de emissieautoriteit.
3. Het HWI-register bestaat uit de rekeningen, bedoeld in artikel 9.10.5.3.

Artikel 9.10.5.2 Regels aan het HWI-register

1. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de werking, organisatie, beschikbaarheid en beveiliging van het HWI-register.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit kan voorwaarden voor het gebruik van het HWI-register vaststellen.

Artikel 9.10.5.3 Rekening en faciliteiten in het HWI-register

1. Het bestuur van de emissieautoriteit opent op verzoek van de exploitant van een industriële installatie op diens naam een rekening met jaarverplichtingfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie en overboekfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit opent op verzoek van een inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong op diens naam een rekening met inboekfaciliteit hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong en met overboekfaciliteit hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong.
3. Het bestuur van de emissieautoriteit opent op naam van een exploitant van een industriële installatie als bedoeld in het eerste lid of een inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong als bedoeld in het tweede lid niet meer dan één rekening met bijbehorende faciliteiten.
4. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het openen, bijhouden en beheer van de rekening.

Artikel 9.10.5.4 Weigeren openen van een rekening en fraude en misbruik bij het hebben van een rekening

1. Het bestuur van de emissieautoriteit kan bij een vermoeden van fraude of misbruik of dat niet wordt voldaan aan de bij of krachtens deze titel gestelde eisen voor het hebben van een rekening in het HWI-register of voor het gebruik van die rekening:
 - a. weigeren een rekening te openen;

- b. een rekening of een faciliteit van die rekening blokkeren;
 - c. een rekening opheffen.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit kan op verzoek van de rekeninghouder een rekening opheffen.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de toepassing van het eerste lid en kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het tweede lid.
4. De hernieuwbare waterstofeenheden industrie op een opgeheven rekening vervallen van rechtswege.

Artikel 9.10.5.5 Sparen van hernieuwbare waterstofeenheden industrie

1. Van het aantal per soort hernieuwbare waterstofeenheden industrie op 1 juni van enig kalenderjaar op de rekening van een exploitant van een industriële installatie, nadat het bestuur van de emissieautoriteit toepassing heeft gegeven aan artikel 9.10.2.8, eerste lid, onderdeel b, of van een inboekende hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, wordt een gedeelte gespaard ten behoeve van een daaropvolgend kalenderjaar.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent het gedeelte, bedoeld in het eerste lid, de volgorde waarin de soort hernieuwbare waterstofeenheden industrie gespaard worden en de wijze waarop. Voor de exploitant van een industriële installatie en de inboekende hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong kunnen verschillende regels worden vastgesteld omtrent het gedeelte, bedoeld in het eerste lid.
3. In afwijking van het eerste lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het gedeelte dat gespaard wordt ten behoeve van enig ander kalenderjaar dan het direct daaropvolgende kalenderjaar.
4. De hernieuwbare waterstofeenheden industrie die niet worden gespaard, vervallen van rechtswege.

Artikel 9.10.5.6 Vermelden prijs van de hernieuwbare waterstofeenheid industrie bij overboeking

1. De exploitant van een industriële installatie en de inboekende hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong voeren bij elke overboeking van hernieuwbare waterstofeenheden industrie waterstof in het HWI-register de door hem verkregen gemiddelde prijs van de door hem overgedragen hernieuwbare waterstofeenheden industrie waterstof.
2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de invoer en het gebruik van de in het eerste lid bedoelde verkregen gemiddelde prijs.
3. De exploitant van een industriële installatie koppelt aan de invoering van de door hem verkregen gemiddelde prijs als bedoeld in het eerste lid, een verklaring van een verificateur.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere eisen worden gesteld aan de wijze van koppeling van de verklaring van de verificateur, aan de verificateur en de verificatie.
5. De verificateur bewaart alle gegevens en documentatie met betrekking tot de verificatie, bedoeld in het eerste en tweede lid, gedurende ten minste vijf jaar na afloop van het kalenderjaar waarop de verificatie betrekking heeft.

Artikel 9.10.5.7 Openbaar maken van de prijs van de hernieuwbare waterstofeenheid industrie bij overboeking

1. Het bestuur van de emissieautoriteit maakt ten minste ieder kalenderjaar op een bij ministeriële regeling te bepalen moment een overzicht van de gemiddelde prijs van een hernieuwbare waterstofeenheid industrie waterstof.
2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot het openbaar maken, bedoeld in het eerste lid.

§ 9.10.6 Naleving van de vereisten van hernieuwbare bronnen en broeikasgasemissiereductiecriterium

Artikel 9.10.6.1 Broeikasgasemissiereductie

1. De betrokken marktdeelnemers in de toeleveringsketen van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong bepalen en controleren en voeren een goede boekhouding over:
 - a. de aard en hoeveelheid van de gebruikte energie uit hernieuwbare bronnen, niet zijnde biomassa, stortgas, gas van rioolwaterzuiveringsinstallaties en biogas, voor de vervaardiging van de hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong;
 - b. de hoeveelheden geproduceerde volledig hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong en brandstof van niet-biologische oorsprong die niet volledig hernieuwbaar is;
 - c. de gegevens waarmee aangetoond wordt dat de broeikasgasemissiereductie van de hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong ten minste 70% bedraagt; en
 - d. de in- en uitgaande stromen en voorraad van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong gedurende een bepaalde periode, inclusief gegevens over de bijbehorende leveranciers en afnemers.
2. Bij het aantonen dat wordt voldaan aan het eerste lid, onderdeel c, is voor de betrokken marktdeelnemers in de toeleveringsketen van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong verordening (EU) 2023/1185 van overeenkomstige toepassing.
3. Bij het aantonen dat wordt voldaan aan het eerste lid, onderdelen a en b, is voor de producent van waterstof verordening (EU) 2023/1184 van toepassing.
4. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over het eerste, tweede en derde lid.

Artikel 9.10.6.2 Certificering en massabalans

1. De betrokken marktdeelnemer in de toeleveringsketen van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, alsmede de inboekter hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, is gecertificeerd volgens een vrijwillig systeem en voert een massabalans van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de massabalans van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong.

Artikel 9.10.6.3 Toezicht op de certificering vereisten van hernieuwbare bronnen en broeikasgasemissiereductiecriterium

1. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt toezicht op een certificeringsorgaan dat namens het vrijwillig systeem in het kader van de naleving van de vereisten van hernieuwbare bronnen en het broeikasgasemissiereductiecriterium, bedoeld in artikel 29 bis van de richtlijn hernieuwbare energie, voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong onafhankelijke audits uitvoert.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit brengt bij vastgestelde non-conformiteit met de vereisten van hernieuwbare bronnen het broeikasgascriterium onverwijld het vrijwillig systeem hiervan op de hoogte.

C

In artikel 18.2f, tweede lid, wordt 'titels 9.7 en 9.8' vervangen door 'titels 9.7, 9.8 en 9.10'.

D

Na artikel 18.6b [waarvan de nummering in letters aansluit op het laatste artikel van de artikelen die beginnen met 18.6] wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 18.6c

In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 9.10.1.2, 9.10.1.3, 9.10.2.2, 9.10.2.3, 9.10.2.5, eerste, tweede en derde lid, 9.10.2.8, vijfde lid, 9.10.4.9, eerste lid, 9.10.4.10, vijfde lid, 9.10.5.6, 9.10.6.1 en 9.10.6.2 kan het bestuur van de emissieautoriteit een last onder dwangsom opleggen.



E

Na artikel 18.16t [waarvan de nummering in letters aansluit op het laatste artikel van de artikelen die beginnen met 18.16] wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 18.6u

1. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 9.10.1.2, 9.10.2.2, 9.10.2.3, 9.10.2.5, 9.10.2.8, eerste lid, onderdeel a, en vijfde lid, 9.10.4.1 tot en met 9.10.4.4, 9.10.4.9, eerste lid, 9.10.4.10, vijfde lid, 9.10.6.1 en 9.10.6.2, kan het bestuur van de emissieautoriteit de overtreder een bestuurlijke boete opleggen.
2. De op grond van de artikelen, genoemd in het eerste lid op te leggen bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming, onderscheidenlijk, indien de overtreding door een ondernemersvereniging is begaan, van de gezamenlijke omzet van de ondernemingen die van de vereniging deel uitmaken, in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking waarin de bestuurlijke boete wordt opgelegd.
3. Artikel 18.16e, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.
4. Het bestuur van de emissieautoriteit kan, indien een inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong drie of meer overtredingen van de artikelen 9.10.4.1 tot en met 9.10.4.4, 9.10.4.9, eerste lid, 9.10.4.10, vijfde lid, 9.10.6.1 en 9.10.6.2, heeft begaan, bepalen dat die inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong gedurende een door het bestuur te bepalen termijn geen hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong kan inboeken op grond van artikel 9.10.4.1.

ARTIKEL II

De Wet op de economische delicten wordt als volgt gewijzigd:

In artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten wordt in de zinsnede met betrekking tot de Wet milieubeheer na '9.8.2.5,' ingevoegd '9.10.1.2, 9.10.2.2, 9.10.2.3, 9.10.2.5, 9.10.2.8, eerste lid, onderdeel a, en vijfde lid, 9.10.4.1, 9.10.4.2, 9.10.4.3, 9.10.4.4, 9.10.4.9, eerste lid, 9.10.4.10, vijfde lid, 9.10.6.1, 9.10.6.2,'.

ARTIKEL III

Onze Minister van Klimaat en Groene Groei zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL IV

PM samenloopbepaling¹

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL V

Deze wet wordt aangehaald als: Wet jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie.

¹ Wordt ingevuld na indiening van de Wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de accijns in verband met de implementatie van 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 en de Wet tot 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).



Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Wet jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie

Inhoudsopgave

- I. ALGEMEEN
 1. Inleiding
 2. Implementatiewetgeving
 3. Hoofddijnen van het voorstel
 - 3.1. Aanleiding
 - 3.2. Probleembeschrijving
 - 3.2.1. De rol van waterstof in de energietransitie
 - 3.2.2. Huidig gebruik en verbruik van waterstof in Nederland
 - 3.2.3. Waterstofopgave o.b.v. RED III (lidstaatverplichting)
 - 3.2.4. Definitie van RFNBO
 - 3.2.5. Het op gang brengen van de hernieuwbare waterstofmarkt
 - 3.3. De probleemaanpak
 - 3.3.1. Mogelijke overheidsinterventies
 - 3.3.2. Overwegingen bij normering via een jaarverplichting
 - 3.4. Instrumentkeuze
 - 3.4.1. Vormgeving van de jaarverplichting
 - 3.4.2. Betrokkenen
 - 3.4.3. Doelgroep
 - 3.4.4. Berekeningswijze
 - 3.4.5. Uitzonderingen op waterstofgebruik in de lidstaatverplichting
 - 3.4.6. Uitzonderingen op waterstofgebruik in de jaarverplichting
 - 3.4.7. Voldoen aan de jaarverplichting
 - 3.4.8. Verhandelbaarheid HWI's
 - 3.4.9. Tijdelijke versoepeling inboekregels
 - 3.4.10. Hoogte van de jaarverplichting en flexibiliteit
 - 3.5. Monitoring en evaluatie
 - 3.6. Bijzonderheden in verband met de implementatie of uitvoering van EU-regelgeving
 4. Verhouding tot hoger recht
 - 4.1. Richtlijn hernieuwbare energie
 - 4.2. Decarbonisatiepakket
 - 4.3. Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
 - 4.4. Notificeren op grond van de Richtlijn (EU) 2015/1535
 - 4.5. Algemene verordening gegevensbescherming
 - 4.6. Grondwet
 5. Verhouding tot nationale regelgeving
 - 5.1. Wet milieubeheer, Wet op de economische delicten
 - 5.2. Algemene wet bestuursrecht
 6. Gevolgen
 - 6.1. Klimaat, milieueffecten en Sustainable Development Goals
 - 6.2. Gevolgen voor producenten en (toekomstige) gebruikers van waterstof
 - 6.3. MKB-toets
 - 6.4. Andere gevolgen
 - 6.5. Regeldruk
 - 6.6. Uitvoeringslasten
 7. Uitvoering, toezicht en handhaving
 - 7.1. Uitvoering door NEa
 - 7.2. Toezicht door NEa
 - 7.3. Toezicht door verificateurs
 - 7.4. Toezicht door certificering en audits en toezicht door de NEa op conformiteitsbeoordelende instanties
 - 7.5. Handhaving
 - 7.5.1. Keuze sanctie-instrumenten
 - 7.5.2. Hoogte van de boete
 8. Financiële gevolgen
 9. Advisering en consultatie
 - 9.1. Internetconsultatie
 - 9.2. Adviescollege Toetsing Regeldruk
 - 9.3. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid
 10. Inwerkingtreding
- II. ARTIKELSGEWIJS
Begrippenlijst

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel houdt verband met 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

(*Renewable Energy Directive*, hierna: 'RED II').² Met 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 (hierna: 'RED III')³ is voornoemde richtlijn herzien. In RED III zijn nieuwe doelen gesteld voor 2030 en 2035.

In deze memorie van toelichting wordt de afkorting 'RED' gebruikt daar waar in het algemeen wordt verwezen naar de richtlijn hernieuwbare energie, en worden de afkortingen 'RED II' en 'RED III' gebruikt als specifiek naar de versie van 2018 respectievelijk de versie van 2023 wordt verwezen daar waar de betreffende uitleg alleen van toepassing is op de specifiek genoemde versie. De eerste richtlijn hernieuwbare energie stamt uit 2009. De RED III is een belangrijke richtlijn om de productie en het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen te stimuleren en daarmee de klimaatdoelstellingen van de EU te bereiken.

Het nieuwe artikel 22 bis in RED III stelt dat de lidstaten zorg moeten dragen voor de doelstelling met betrekking tot het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (*renewable fuels of non-biological origin*, hierna: 'RFNBO')⁴ in de industrie. Artikel 22 bis voorziet in een bindende doelstelling voor de lidstaten, dit is de zogenaamde lidstaatverplichting. De inzet van de RFNBO's voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik in 2030 bedraagt hierbij ten minste 42% van het totale eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik van waterstof in de industrie in een lidstaat. In 2035 bedraagt deze bindende doelstelling ten minste 60% van het totale eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik van waterstof in de industrie in een lidstaat. Met deze lidstaatverplichting wordt door de Europese Commissie beoogd de toepassing van RFNBO's in Europa breed te stimuleren.

Lidstaten zijn vrij om te bepalen op welke wijze aan deze lidstaatverplichting wordt voldaan. De Nederlandse regering is voornemens om verschillende instrumenten in te zetten die met elkaar ertoe bijdragen om de hiervoor genoemde doelstellingen te halen, waaronder de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichting voor exploitanten van industriële installaties om jaarlijks een bepaald percentage van hun eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik van waterstof in te zetten met hernieuwbare waterstofeenheden industrie (hierna: 'jaarverplichting').

2. Implementatiewetgeving

De stimulering van het gebruik van hernieuwbare energie en grondstoffen in de industrie in Nederland is op dit moment vormgegeven door enerzijds het Europese emissiehandelssysteem (hierna: 'EU ETS') en de nationale CO₂-heffing industrie⁵ en anderzijds subsidies (steunmaatregelen). De stimulering van hernieuwbare energie in de vervoersector kent al een normering met een jaarverplichting voor brandstofleveranciers om het in de RED vastgestelde benodigde aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik van energie in de vervoersector per lidstaat te behalen.

Onderhavig wetsvoorstel is, zoals hiervoor aangegeven, een van de instrumenten om de in artikel 22 bis van de RED III genoemde lidstaatverplichting voor de industrie te behalen. De beoogde andere instrumenten zijn productiesubsidies, vraagsubsidies en importtenders. Deze worden in paragraaf 3.3.1 verder toegelicht, evenals de samenhang tussen deze instrumenten. Daarnaast wordt gewerkt aan de realisatie van de benodigde infrastructuur voor de import, het transport en de opslag van waterstof(dragers). Wat betreft de ontwikkeling van transport en de waterstofmarkt is recent de Gasrichtlijn herzien.⁶ Via het meerjarenprogramma infrastructuur energie en klimaat (MIEK) worden diverse waterstofinfrastructuurprojecten vanuit de overheid ondersteund.⁷

² 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 (PbEU 2018, L 328).

³ 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 (PbEU L 2023/2413).

⁴ De Engelstalige naam en afkorting 'RFNBO' wordt hier geïntroduceerd, omdat de term 'RFNBO' breed bekend is en veelvuldig wordt gebruikt. In het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting op dit wetsvoorstel wordt wel consequent 'hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong' aangehouden, gezien dit de formele bewoording betreft.

⁵ Op de website van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is meer informatie te vinden over CO₂-emissiehandel (zie: <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/wat-is-emissiehandel>) en de CO₂-heffing industrie (zie: <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/themas/co2-heffing>).

⁶ Richtlijn (EU) 2024/1788 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2023/1791 en tot intrekking van Richtlijn 2009/73/EG (PbEU L 2024/1788).

⁷ Op de website Energieprojecten Nederland is een overzicht te vinden de waterstofinfrastructuurprojecten met een MIEK-status (zie: <https://www.energieprojectennederland.nl/>).

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1. Aanleiding

In de Europese Green Deal⁸ beschrijft de Europese Commissie een pakket aan beleidsadviezen om Europa tegen 2050 klimaatneutraal te maken. Onder de Green Deal valt ook het 'Fit for 55'-pakket⁹ om uiterlijk in 2030 de broeikasgasemissies met 55% te reduceren ten opzichte van 1990. Het 'Fit for 55'-pakket heeft tot doel de klimaatambities van de Green Deal in wetgeving om te zetten. Het pakket bestaat uit een reeks voorstellen om de klimaat-, energie- en vervoerwetgeving van de EU te herzien en af te stemmen op de klimaatdoelstellingen.

Een van de strategieën en verduurzamingsroutes is het gebruik plus verbruik van hernieuwbare waterstof. De Europese Commissie verwacht een belangrijke rol voor waterstof bij het verduurzamen van onder meer de industrie. In 2020 heeft de Europese Commissie een waterstofstrategie aangenomen. Hierin wordt de Europese strategie beschreven voor het creëren van een Europees waterstofecosysteem, dat reikt vanaf onderzoek en innovatie tot aan productie en de benodigde infrastructuur.

Opvolgend is de lidstaatverplichting opgenomen in artikel 22 bis van RED III voor het gebruik en verbruik van RFNBO's in de industrie. RFNBO betreft een groep van brandstoffen geproduceerd met hernieuwbare energiebronnen anders dan biograndstoffen. RFNBO's zijn gasvormige hernieuwbare waterstof en andere dragers van hernieuwbare waterstof, zoals ammoniak en methanol gemaakt met hernieuwbare waterstof. Voor de lidstaatverplichting die ingevolge RED III op Nederland rust tellen RFNBO's geproduceerd in zowel Nederland als andere landen van binnen en buiten de Europese Unie mee indien:

- a) deze RFNBO's worden ingezet in de Nederlandse industrie;
- b) deze RFNBO's voldoen aan de vereiste broeikasgasemissiereductie in artikel 29 bis, eerste lid, van RED III; en
- c) de gebruikte hernieuwbare elektriciteit voldoet aan de vereisten in artikel 27, zesde lid, van RED III.

De regering is van oordeel dat de industrie, waar veel waterstof wordt gebruikt en verbruikt, belangrijk is voor Nederland, nu en in de toekomst. De producten uit de industrie zijn nodig, maar de productie zal drastisch anders moeten: meer duurzaam, circulair en minder belastend voor de leefomgeving¹⁰. In Nederland moeten in 2030 ten minste 55% minder broeikasgassen worden uitgestoten in vergelijking met 1990. Voor de Nederlandse industrie vertaalt deze opgave zich in een reductie van 67% van de broeikasgasemissies in 2030 ten opzichte van 1990. Uiterlijk in 2050 wil Nederland klimaatneutraal en circulair zijn. De regering deelt tevens de visie van de Europese Commissie en ziet derhalve ook een groot belang in het creëren van een hernieuwbaar waterstofecosysteem in het toekomstbeeld van een klimaat neutrale Nederlandse samenleving in 2050¹¹.

Onderhavig wetsvoorstel beoogt het behalen van een deel van de lidstaatverplichting voor het gebruik en verbruik van RFNBO's in de industrie met oog op het internationaal speelveld voor het behoud van de industrie.

3.2. Probleembeschrijving

De markt in hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers is nog in opkomst. In deze paragraaf wordt uiteengezet welke problematiek momenteel speelt bij het gebruik en verbruik van (hernieuwbare) waterstof(dragers) en waarom het stimuleren van deze markt noodzakelijk is.

3.2.1. De rol van waterstof in de energietransitie

In artikel 2 van de Nederlandse Klimaatwet is vastgelegd dat Nederland de netto-uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul reduceert. Daartoe ontwikkelt Nederland beleid in alle sectoren: de elektriciteitssector, de industrie, de mobiliteit, de gebouwde omgeving en de landbouw. In het nationaal plan energiesysteem¹² wordt het volgende beeld op hoofdlijnen geschetst: onze huidige energievoorziening die nu grotendeels is gebaseerd op fossiele brandstoffen zal zich in 25 jaar ontwikkelen tot een energievoorziening op basis van gedecarboniseerde fossiele brandstoffen, nationaal geproduceerde hernieuwbare energie, kernenergie en import van hernieuwbare energiedra-

⁸ Mededeling van de Commissie inzake de Europese Green Deal (PbEU 2019, C 640).

⁹ Mededeling van de Commissie inzake 'Fit for 55': het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar Klimaatneutraliteit (PbEU 2021, C 550).

¹⁰ Zie onder meer brief van de regering 'Het verschil maken met strategisch en groen industriebeleid' d.d. 8 juli 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 29 826, nr. 147).

¹¹ Zie bijlagen bij Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1319.

¹² Nationaal plan energiesysteem, zie: <https://open.overheid.nl/documenten/2f5cbb52-0631-4aad-b3dd-5088fab859c5/file>.

gers. De verwachting is dat Nederland in 2050 niet energie-zelfvoorzienend kan zijn, net zoals het dat nu ook niet is. Om een zo groot mogelijk aandeel energie zelf op te wekken is – naast nieuwe kerncentrales – uitbreiding van het winnen van windenergie op de Noordzee van belang. De regering verwacht dat bij de verdere doorgroei van windenergie op zee na 2030 er naast elektriciteit ook waterstof op de Noordzee geproduceerd zal worden.¹³ Daarbij speelt mee dat er in de verdere verduurzaming van ons energiesysteem naast hernieuwbare en klimaatneutrale elektriciteit ook behoefte is aan moleculen. Ook voor import van hernieuwbare of koolstofarme energie speelt waterstof een belangrijke rol, omdat elektriciteit niet eenvoudig is te transporteren in tegenstelling tot hernieuwbare of koolstofarme energiedragers zoals uit hernieuwbare of koolstofarme waterstof geproduceerde ammoniak, methanol, methaan en synthetische brandstoffen.

Ook de Europese Commissie onderkent het belang van waterstof in de energietransitie, en heeft in haar waterstofstrategie het doel opgenomen om in 2030 10 miljoen ton hernieuwbare waterstof in Europa te produceren en 10 miljoen ton hernieuwbare waterstof(dragers) te importeren.¹⁴ Bovendien heeft de Europese Commissie in de RED III ambitieuze doelen gesteld voor het gebruik en verbruik van hernieuwbare waterstof in de industrie, zoals ook volgt uit de lidstaatverplichting neergelegd in artikel 22 bis van RED III (zie hoofdstuk 1).

In de sector industrie zijn er verschillende decarbonisatieroutes mogelijk. De Nederlandse industrie moet op een kosteneffectieve wijze verduurzamen om het nationaal klimaatdoel in 2030 te halen, zijnde 67% broeikasgasemissiereductie ten opzichte van 1990. Hiervoor wordt onder meer de maatwerkaanpak ingezet. Een relatief goedkope optie is het afvangen en ondergronds opslaan van de CO₂ die vrijkomt bij de inzet van fossiele brandstoffen (dit proces is bekend als *carbon capture and storage*; hierna: 'CCS'). Daarnaast dienen alternatieve verduurzamingsroutes te worden ontwikkeld omdat de CO₂-opslagcapaciteit niet oneindig is en mogelijk – om in en na 2050 klimaatneutraal te kunnen zijn – ook CO₂-opslagcapaciteit moet worden gereserveerd voor koolstofverwijdering oftewel 'negatieve emissies'.¹² Met 'negatieve emissies' wordt bijvoorbeeld bedoeld de afvang en opslag van CO₂ uit verbranding van biograndstoffen of van CO₂ die uit de lucht is afgevangen (zogenoeten *direct air capture*). De industrie heeft – naast elektriciteit en warmte – behoefte aan moleculen. Hernieuwbare of koolstofarme waterstof vervult in ons toekomstige energiesysteem daarmee een systeemrol¹² als schakel tussen hernieuwbare of koolstofarme elektriciteit en moleculen. Tegelijkertijd staan de waterstofketen en -markt nog aan het begin van hun ontwikkeling^{12,13}.

Om te zorgen dat waterstof de hierboven genoemde systeemrol in het energiesysteem kan vervullen is een sterke inzet nodig op het opschalen van de productie, import en opslag van hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers, naast het faciliteren van de transitierol van koolstofarme waterstof en het tijdig realiseren van infrastructuur.¹² Het hoofddoel van dit wetsvoorstel is de opschaling van het gebruik en het verbruik van RFNBO's in de industrie te stimuleren en daarmee invulling te geven aan een gedeelte van het in 22 bis van RED III vastgelegde doel voor de industrie met betrekking tot RFNBO's. Hiermee draagt het tevens bij aan de brede opschaling van de waterstofmarkt en de systeemrol.

3.2.2. Huidig gebruik en verbruik van waterstof in Nederland

Waterstof kan op veel manieren worden gebruikt en verbruikt, bijvoorbeeld:

- als grondstof voor chemische producten, kunstmest of in raffinageprocessen;
- als brandstof voor industriële processen die veel hitte nodig hebben, zoals in de staal- en papierindustrie;
- om elektriciteit op te wekken als er weinig zonne- of windenergie beschikbaar is door opgeslagen waterstofgas weer te elektrificeren;
- als emissievrije brandstof voor met name zwaar transport (vrachtwagens, bussen en scheepvaart); en
- voor gebouwen die moeilijk elektrisch of met warmtenetten kunnen worden verwarmd.

Bij industriële toepassingen wordt waterstof in Nederland momenteel veelal verbruikt in industriële processen als grondstof voor chemicaliën of transportbrandstoffen. Deze waterstof wordt vooral geproduceerd uit aardgas via stoom-methaanreformingsinstallaties (hierna: 'smr-installaties'), waarbij grote hoeveelheden CO₂ vrijkomen. Waterstof geproduceerd via dit proces wordt ook grijze waterstof genoemd. De komende jaren moet deze fossiele, grijze waterstof worden vervangen door schonere alternatieven, te weten koolstofarme (blauwe) waterstof en hernieuwbare (groene) waterstof. Koolstofarme waterstof wordt, net als grijze waterstof, ook gemaakt met aardgas maar hierbij wordt CCS toegepast waardoor de vrijgekomen CO₂ wordt opgevangen. Hernieuwbare waterstof wordt

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 33 561, nr. 54.

¹⁴ De Europese waterstofstrategie, zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0301>.

gemaakt door elektrolyse van water met duurzame energie, zoals wind- en zonne-energie. Op dit moment wordt door een aantal bedrijven waterstof voor eigen verbruik geproduceerd uit fossiele brandstoffen, en zijn er enkele gassenleveranciers actief die op dezelfde wijze waterstof produceren en deze waterstof leveren aan waterstof gebruikende en verbruikende bedrijven. De hoeveelheid geproduceerde hernieuwbare en koolstofarme waterstof is nog klein, en import van hernieuwbare waterstofdragers vindt nog niet plaats. De huidige markt wordt nader beschreven in paragraaf 3.4.7.

3.2.3. Waterstofopgave o.b.v. RED III (lidstaatverplichting)

De lidstaatverplichting in artikel 22 bis van RED III stelt een ambitieuze opgave voor het gebruik en/of verbruik van hernieuwbare waterstof voor de verduurzaming van de industrie. Nederland is momenteel de op één na grootste gebruiker/verbruiker van waterstof in Europa¹⁵. Tabel 1 geeft een inschatting van de RFNBO-opgave voor de Nederlandse industrie gebaseerd op deze doelstelling, afkomstig uit een recent rapport van CE Delft en TNO gemaakt in opdracht van een aantal brancheorganisaties en bedrijven¹⁶ plus een recent rapport van CE Delft gemaakt in opdracht van het toenmalige Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, waarin deze cijfers nog zijn geactualiseerd.¹⁷ Bij de RFNBO-opgave in 2030 en 2035 is geen rekening gehouden met gewijzigde bedrijfsactiviteiten bij de bestaande waterstof gebruikende/verbruikende industrie of nieuwe industriële bedrijven die dan zijn overgestapt op waterstof.

De lidstaatverplichting houdt in dat op basis van de inschatting in tabel 1 Nederland als lidstaat ervoor behoort te zorgen dat het waterstofgebruik in de industrie voor 29 petajoule (PJ) uit RFNBO's (circa 245 kton hernieuwbare waterstof) bestaat in 2030 (42% van 70 PJ) en voor 42 PJ uit RFNBO's (circa 350 kton hernieuwbare waterstof) in 2035 (60% van 70 PJ).¹⁸

Tabel 1 – Inschatting van de RFNBO-opgave voor de Nederlandse industrie naar toepassing

Toepassing	RFNBO-grondslag [PJ]	RFNBO-opgave in 2030: 42% [PJ]	RFNBO-opgave in 2035: 60% [PJ]
Raffinage ¹	4 (5%)		
Ammoniak	59 (84%)		
Overig ²	7 (10%)		
Totaal	70	29	42

¹ Raffinage omvat ook waterstofgebruik ten behoeve van productie van vervoersbrandstoffen; dit deel valt niet onder de bindende Europese doelstelling in artikel 22 bis van RED III. In artikel 25 van RED III zijn doelen opgenomen voor hernieuwbare energie in de vervoerssector, waaronder ten minste 1% aan RFNBO's in het totaal aan de vervoerssector geleverde energie.

² De categorie 'overig' behelst een veelvoud aan kleinschalige toepassingen van waterstof waaronder bij de productie van metalen, chemicaliën, voedingsmiddelen, elektronica en glas.

3.2.4. Definitie van RFNBO

RFNBO's worden in de RED III gedefinieerd als vloeibare en gasvormige brandstoffen waarvan de energie-inhoud is ontleend aan hernieuwbare bronnen anders dan biomassa. Hieronder vallen zowel hernieuwbare waterstof als uit hernieuwbare waterstof geproduceerde energiedragers (bijv. ammoniak, methanol). Met hernieuwbare waterstof wordt bedoeld waterstof die is geproduceerd uit hernieuwbare bronnen, niet zijnde biomassa, stortgas, gas van rioolwaterzuiveringsinstallaties en biogas. Hernieuwbare waterstof is daarmee identiek aan de waterstof die als RFNBO kan worden aangemerkt. Met hernieuwbare waterstofdragers worden bedoeld alle RFNBO's anders dan hernieuwbare waterstof.

In de RED III worden drie vereisten aan RFNBO's gesteld:

- 1) De *eerste eis* staat in artikel 27, zesde lid, van RED III en gaat over het gebruik van elektriciteit in de

¹⁵ Zie Berenschot, Verkiezingen Europees Parlement 2024, Waterstof speelt sleutelrol in energietransitie Europa: <https://www.berenschot.nl/media/xtxhugao/artikel-12-eu-verkiezingen-2024-het-potentieel-van-waterstof.pdf>.

¹⁶ CE Delft en TNO, Afnameverplichting groene waterstof: <https://ce.nl/publicaties/afnameverplichting-groene-waterstof/>.

¹⁷ Zie het rapport 'Toetsing beleidsontwikkelingen waterstof' als bijlage bij de kamerbrief 'Voorgang waterstofbeleid' van 30 mei 2024 (Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1395).

¹⁸ 1 PJ (petajoule) waterstof komt overeen met circa 8,3 kiloton waterstof, uitgaande van een energie-inhoud van 120 MJ (megajoule) per kilogram waterstof.

productie van RFNBO's, met verwijzing naar de Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/1184 van de Commissie van 10 februari 2023.¹⁹

- 2) De *tweede eis* staat in artikel 29 bis, eerste lid, van RED III waarin is bepaald dat RFNBO's alleen mogen meetellen voor het voldoen aan de RFNBO-doelen als de reductie van broeikasgasemissies tenminste 70% bedraagt ten opzichte van de broeikasgasemissies bij de productie van waterstof uit aardgas in een stoom-methaanreformingsinstallatie.
- 3) De *derde eis* staat in artikel 30, eerste en tweede lid, van RED III waarin is bepaald dat de informatie over het door RFNBO's voldoen aan de eerste twee vereisten via een massabalansmethodiek moet worden doorgegeven vanaf de producent van de RFNBO's tot de eindgebruiker hiervan.

Hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers die aan de bovengenoemde drie vereisten voldoen, mogen worden meegeteld voor het voldoen aan het RFNBO-doel in artikel 22 bis van RED III. Hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers die niet aan de bovengenoemde drie vereisten voldoen, mogen niet meetellen voor het voldoen aan dit RFNBO-doel. Deze vereisten brengen met zich mee dat er nieuwe investeringsprojecten voor de productie van RFNBO's moeten plaatsvinden. Ook heeft dit tot gevolg dat monitoring en verificatie van het stroomgebruik bij de productie van waterstof en waterstofdragers in deze projecten van cruciaal belang is. Een voorbeeld van hernieuwbare waterstof die niet aan alle drie vereisten voldoet, is waterstof geproduceerd in een recent opgestarte elektrolyser die via een directe lijn is verbonden met een windpark dat in 2018 is opgestart. In dit voorbeeld is namelijk niet aan de voorwaarden in artikel 3 onderdeel (b) van Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/1184 voldaan, waarin is bepaald dat om aan de vereiste van de hernieuwbare-elektriciteits-opwekkingsinstallatie te voldoen, de hernieuwbare-elektriciteitsopwekkingsinstallaties niet meer dan 36 maanden eerder in werking is gesteld dan de installatie die hernieuwbare vloeibare en gasvormige transportbrandstof van niet-biologische oorsprong produceert.

De lidstaatverplichting ziet op de inzet van de RFNBO's voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik. De inzet van waterstof kan middels gebruik (grondstof) en verbruik (energiedrager). In deze memorie van toelichting wordt verder de term 'gebruik' aangehouden, waarmee ook 'verbruik' kan zijn bedoeld. De zinsnede 'eindenergieverbruik en non-energetisch gebruik' leest dan: 'energetisch en non-energetisch gebruik'. Het verschil tussen het eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik is dat het eindenergieverbruik gaat over de verbranding van waterstof (bijvoorbeeld in verbrandingsmotoren, brandstofcellen of branders voor het genereren van hoge-temperatuur warmte in de industrie) waarbij de energie-inhoud van de waterstof wordt aangewend voor de productie van warmte, elektriciteit of kracht, terwijl het niet-energetisch gebruik gaat over de omzetting van waterstof in andere energiedragers zoals ammoniak, methanol of synthetisch methaan, waarbij de energetische waarde dus overgaat van de waterstof op de nieuwe energiedrager. Het totale waterstofgebruik is gelijk aan het eindenergieverbruik van waterstof plus het non-energetisch gebruik van waterstof. Alle waterstof die in de industrie wordt gebruikt of verbruikt, is dus bestemd voor eindenergiegebruik of voor niet-energetisch verbruik.

De relevante gedelegeerde regelgeving die onder meer toeziet op de vereisten aan RFNBO's moeten nog worden aangepast door de Europese Commissie. In de RED II, vóór de aanpassing naar de RED III, werd alleen nog uitgegaan van 'hernieuwbare vloeibare en gasvormige transportbrandstoffen van niet-biologische oorsprong'. Met RED III is het toepassingsbereik van RFNBO's verruimd en wordt gesproken over hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, ongeacht het eindgebruik.

Er zijn twee relevante gedelegeerde verordeningen en één uitvoeringsverordening die de Europese Commissie gaat wijzigen, dan wel gewijzigd heeft om deze aanpassing van de term 'RFNBO' consequent door te voeren:

- 1) de bovengenoemde Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/1184; deze is inmiddels aangepast waarmee het toepassingsbereik is vergroot.
- 2) de Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/1185 van de Commissie van 10 februari 2023 over de berekeningsmethodologie voor broeikasgasemissiereducties;²⁰
- 3) de Uitvoeringsverordening (EU) 2022/996 van de Commissie van 14 juni 2022 met onder meer

¹⁹ Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/1184 van de Commissie van 10 februari 2023 ter aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad door de bepaling van een gemeenschappelijke Uniemethode die voorziet in gedetailleerde regels voor de productie van hernieuwbare vloeibare en gasvormige transportbrandstoffen van niet-biologische oorsprong (PbEU 2023, L 157).

²⁰ Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/1185 van de Commissie van 10 februari 2023 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad door de vaststelling van een minimumdrempel voor broeikasgasemissiereducties door brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof en door de methode te specificeren voor de beoordeling van broeikasgasemissiereducties door hernieuwbare vloeibare en gasvormige transportbrandstoffen van niet-biologische oorsprong en door brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof (PbEU 2023, L 157).

voorschriften om de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria te controleren.²¹

In deze memorie van toelichting wordt verder naar de Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/1184 en Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/1185 verwezen als ‘de gedelegeerde verordeningen’. De vereisten in de Gedelegeerde Verordening 2023/1185 en de Uitvoeringsverordening (EU) 2022/996 aan de broeikasgasemissiereductie van RFNBO's in de vervoerssector zullen gelijk zijn aan de vereisten voor RFNBO's in de industrie. In onderhavig wetsvoorstel zijn deze verordeningen zolang de reikwijdte nog niet is uitgebreid van overeenkomstige toepassing op RFNBO's in de industrie verklaard.

3.2.5. Het op gang brengen van de hernieuwbare waterstofmarkt

Momenteel is er in Nederland nauwelijks aanbod van hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers. Zonder voldoende aanbod van hernieuwbare waterstof in Nederland zal het gebruik van hernieuwbare waterstof niet op gang komen en zal het lastig worden om aan de lidstaatverplichting te voldoen. Het gebrek aan aanbod komt voornamelijk doordat hernieuwbare waterstof aanzienlijk duurder is dan waterstof geproduceerd uit aardgas. Door de hoge kosten is er vrijwel geen afzetmarkt voor deze hernieuwbare waterstof. Dit probleem is door verschillende partijen aangekaart in de reacties op de internetconsultatie van het wetsvoorstel Volgens een recente studie bedragen de kosten voor hernieuwbare waterstofproductie via elektrolyse in Nederland ongeveer € 12 tot € 14 per kilogram.²² De grootste kostenfactoren zijn de prijs van hernieuwbare elektriciteit, de investeringskosten in kapitaalgoederen en de netwerktarieven. Deze kostprijs is ongeveer vijf keer zo hoog als die van waterstofproductie via stoom-methaanreformatie. Dit prijsverschil is zo groot dat er zonder overheidsinterventies geen investeringen worden gedaan in hernieuwbare waterstof.

Naast het behalen van de lidstaatverplichting is er in Nederland een nationaal doel om het aanbod van hernieuwbare waterstof op te schalen middels het realiseren van 4 gigawatt (GW) aan elektrolysecapaciteit in 2030.²³ Om de productie snel op te schalen, ligt een sterke focus op productiesubsidies in de eerste jaren voor de hand. De Nederlandse overheid stimuleert de productie van hernieuwbare waterstof onder meer via productiesubsidies zoals de Hy2Use-golf binnen de regeling *Important projects of common European interest* (IPCEI) en de Subsidieregeling grootschalige productie volledig hernieuwbare waterstof via elektrolyse (OWE).²⁴ Daarnaast dragen de inkoop- plus verkooptenders vanuit het H2Global subsidie-instrument bij aan – in dit geval – productiecapaciteit in het buitenland voor de productie van hernieuwbare waterstof of waterstofdragers die als gevolg van de verkooptenders in Nederland of Duitsland zullen worden ingezet. Ook de recent opengestelde Investeringssubsidie maakindustrie klimaatneutrale economie (IMKE) draagt bij aan de productiemogelijkheden van RFNBO's in Nederland. De capaciteit die het gevolg is van de bovengenoemde subsidieregelingen moet bijdragen aan het behalen van zowel het RED III 42%-doel voor het gebruik van RFNBO's in de industriële sector in 2030 (artikel 22 bis) als het RED III 1%-doel voor het gebruik van RFNBO's in de transportsector (artikel 25). Het creëren van voldoende aanbod van hernieuwbare waterstof is een grote uitdaging.

Deze productiesubsidies alleen zijn niet voldoende om de markt voor hernieuwbare waterstof daadwerkelijk van de grond te krijgen. Ervaring met eerdere subsidietenders leert dat producenten niet de volledige onrendabele top aanvragen in de verwachting dat een deel van de kosten aan de afnamekant zal worden gedekt. In de praktijk lijkt bijvoorbeeld ongeveer een derde deel van de meerkosten afgedekt te worden in de OWE. Daarnaast werd aanvankelijk verwacht dat de productiekosten voor hernieuwbare waterstof lager zouden zijn, namelijk tussen de € 8 en € 9 per kilogram. De tegenvallende kosten hebben geleid tot minder investeringsbeslissingen dan gehoopt in bijvoorbeeld de IPCEI-tender. Met het beschikbare subsidiebudget voor elektrolyse kan derhalve minder capaciteit worden gerealiseerd dan oorspronkelijk gepland.

Om de markt voor hernieuwbare waterstof op gang te brengen, is er daarom naast productiesubsidies ook noodzaak aan een stimulans aan de afnamezijde, zoals vraagsubsidies of normering. Zonder dergelijk instrumentarium is er een risico dat een deel van de gesubsidieerde hernieuwbare waterstofproductie weglekt naar het buitenland, bijvoorbeeld naar Duitsland en België, waar eveneens gewerkt wordt aan beleid voor de afname van hernieuwbare waterstof. Hierdoor kan het behalen van de lidstaatverplichting voor Nederland op grond van artikel 22 bis van RED III onder druk komen te staan.

²¹ 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 (PbEU 2022, L 168).

²² Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1395; TNO (2024), Evaluation of the levelised cost of hydrogen based on proposed electrolyser projects in the Netherlands.

²³ Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1143.

²⁴ Deze subsidie is de opvolger van de Subsidieregeling opschaling volledig hernieuwbare waterstofproductie via elektrolyse. De term OWE blijft worden gebruikt.

De waterstofmarkt kampt bovendien met onzekerheden door onderlinge afhankelijkheden tussen producenten, afnemers en infrastructuur. Producenten zijn afhankelijk van een stabiele vraag naar hernieuwbare waterstof, terwijl afnemers eerder bereid zijn om hernieuwbare waterstof af te nemen als infrastructuur en productiefaciliteiten beschikbaar zijn. De ontwikkeling van die infrastructuur verloopt echter traag vanwege de hoge kosten en de complexiteit van het opzetten van een nieuwe markt. Deze wederzijdse afhankelijkheden zorgen voor een 'kip-en-ei'-probleem, waarbij geen van de betrokken partijen als eerste een investeringsbeslissing durft te nemen.

Naast binnenlandse productie is er naar verwachting ook import van RFNBO's nodig om de doelen te halen. De mogelijkheden tot import van hernieuwbare waterstof zijn sterk in ontwikkeling. Import kan via verschillende technische routes plaatsvinden: als vloeibare waterstof, via vloeibare organische waterstofdragers, als ammoniak of als methanol. Vooralsnog ontwikkelt de ammoniakketen zich het snelst. De eerste productie van hernieuwbare ammoniak (dat kan kwalificeren als RFNBO) is inmiddels een feit in demonstratieprojecten in Noorwegen en in Egypte. Op vele plekken in de wereld worden fabrieken voor productie van hernieuwbare ammoniak gebouwd, met als voorlopig grootste de Neom-installatie in Saudi-Arabië waar volgens planning vanaf 2026 1200 kton hernieuwbare ammoniak per jaar kan worden geproduceerd op basis van 4 GW elektrolyse. Hernieuwbare ammoniak kan na transport per schip direct in de Nederlandse industrie worden ingezet (het vervangt dan grijze ammoniak) of kan eerst worden gekraakt tot waterstof. Diverse bedrijven overwegen de bouw van een ammoniak-kraakinstallatie met als doel om vanaf circa 2028 op grotere schaal geïmporteerde hernieuwbare waterstof (dat kwalificeert als RFNBO) beschikbaar te stellen voor onder meer Nederlandse bedrijven.

3.3. De probleemaanpak

3.3.1. Mogelijke overheidsinterventies

Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven is er een gebalanceerd instrumentarium nodig om het 'kip-en-ei' probleem in de markt voor hernieuwbare waterstof op te lossen, en daarmee onder meer het RFNBO-doel in artikel 22 bis van RED III te halen. Het stimuleren van productie en vraag vereist afwegingen: te veel nadruk op verplichtingen aan de vraagzijde brengt risico's mee voor de kosteneffectiviteit van de verduurzaming van de industrie en het concurrentievermogen van de Nederlandse industrie binnen en buiten de Europese Unie. Een gebrek aan vraagstimulerende maatregelen belemmert de opschaling van binnenlandse elektrolyse en riskeert de weglek van het merendeel van gesubsidieerde volumes naar het buitenland waardoor het behalen van de lidstaatverplichting voor Nederland verder wordt bemoeilijkt.

Om dit probleem op te lossen zijn de volgende beleidsmaatregelen overwogen:

- a) Uitsluitend productiesubsidies met normering;
- b) Alleen productiesubsidies en vraagsubsidies; en
- c) Mix van productiesubsidies, vraagsubsidies en een normering.

De regering heeft gekozen om de derde optie, een mix van instrumenten, in te voeren. In onderstaande passages worden de overwegingen voor deze keuze uitgebreid toegelicht.

Ad a) Uitsluitend productiesubsidies met hoge normering

Onderzoeken uitgevoerd door CE Delft/TNO²⁵ en Trinomics/Quo Mare²⁶ hebben aangetoond dat uitsluitend productiesubsidies met hoge normering (42%) sterk negatieve effecten hebben voor de opschaling van de waterstofmarkt en de concurrentiepositie van de industrie. Dit komt onder andere omdat 1) waterstofgebruikers niet tijdig fysiek kunnen omschakelen naar een hoge fysieke inname van hernieuwbare waterstof; 2) de geplande productiesubsidies bij hoge normering ontoereikend zijn om waterstof betaalbaar maken, waardoor waterstofgebruikers hun activiteiten in Nederland afschalen en/of verplaatsen in plaats van hier kosteneffectief te verduurzamen. Het 1-op-1 vertalen van de lidstaatverplichting (42%) naar een verplichting voor waterstofgebruikers kan de economische ontwikkeling dus schaden en leiden tot weglek van CO₂-uitstoot, zonder bijdrage aan opschaling van hernieuwbare waterstof. Dit komt doordat een hoge normering zou leiden tot lager totaal waterstofgebruik, waardoor de vraag naar hernieuwbare waterstof voortkomend uit deze normering eveneens zou dalen. Tegelijk wijst het onderzoek uit dat zonder aanvullend waterstofbeleid de productie of import van hernieuwbare waterstof in Nederland tot 2035 beperkt zal blijven. Een andere mix van instrumen-

²⁵ CE Delft en TNO, Afnameverplichting groene waterstof: <https://ce.nl/publicaties/afnameverplichting-groene-waterstof/>.

²⁶ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1314; Trinomics, Quo Mare (2023). Assessment of policy instruments for hydrogen in the Netherlands.

ten is daarom essentieel om de markt voor hernieuwbare waterstof te stimuleren en nationale klimaatdoelen te behalen.

Ad b) Uitsluitend productiesubsidies en vraagsubsidies

Vervolgens is onderzocht of het mogelijk is om met uitsluitend productiesubsidies en vraagsubsidies te kunnen voldoen aan de lidstaatverplichting van 42% in 2030. Overheidsuitgaven, zoals subsidies, stimuleren weliswaar groene investeringen, maar bieden geen structurele prikkels voor langdurige verandering. Daarnaast hebben subsidies een vrijblijvend karakter, waardoor het niet zeker is of de industrie daadwerkelijk investeert in de ombouw van installaties en overstapt op het gebruik van hernieuwbare waterstof. Hierdoor blijft de vraag- en aanbodzijde van de economie relatief afhankelijk van fossiele brandstoffen, wat de transitie minder effectief maakt en de kans kleiner maakt dat het doel in artikel 22 bis van de RED III wordt gehaald.

Ad c) Mix van productiesubsidies, vraagsubsidies en een normering

Op basis van de voornoemde externe onderzoeken als ook gehouden consultatiesessies met stakeholders lijkt een gebalanceerde beleidsmix nodig om het RFNBO-doel in artikel 22 bis van RED III (en andere beleidsdoelen) te borgen. Een beleid met normering en subsidies biedt blijvende prikkels die de mogelijkheid geven de vraag- en aanbodzijde van de economie structureel te hervormen. Normering voor waterstofgebruikers in de industrie biedt een stimulans om afnamecontracten af te sluiten, wat de doeltreffendheid van de instrumentenmix voor het halen van de lidstaatverplichting ten goede komt. Ook biedt een normering de mogelijkheid om de kosten te verdelen tussen overheid en bedrijven en geeft het voor langere termijn meer zekerheid over de vraag naar hernieuwbare waterstof. Hierbij wordt een rol gezien van een normering die de lidstaatverplichting gedeeltelijk doorlegt naar bedrijven, in combinatie met een relatief groot subsidiebudget voor het direct subsidiëren van elektrolyseprojecten aangevuld met subsidies voor de industrie om de overstap op hernieuwbare waterstof te faciliteren. Daarbij zou er dan expliciet gestuurd moeten worden door middel van generieke subsidieverlening gericht aan zowel de productie- als de vraagzijde. De hoogte van de normering moet worden bepaald door het realistisch te verwachten aanbod van hernieuwbare waterstof en de mogelijkheden die de industrie heeft om extra kosten te dragen zonder te grote schade aan het concurrentievermogen van de Nederlandse industrie binnen en buiten de Europese Unie. De onderzoeken en consultatiesessies benadrukken dat zonder de beoogde instrumenten de waterstofdoelen niet zullen worden gehaald.

Om deze redenen heeft de regering gekozen voor de derde optie: een mix met productiesubsidies, vraagsubsidies en een normering in de vorm van de voorgenomen jaarverplichting. Ook zet de regering in op het gebruik van hernieuwbare waterstof voor de productie van brandstoffen via de raffinageroute²⁷. Hoewel dit instrument niet direct bijdraagt aan het gebruik van hernieuwbare waterstof in de industrie geeft het projecten voor de productie en import van hernieuwbare waterstof zekerheid, wat de ontwikkeling van de hele hernieuwbare waterstofmarkt ten goede komt. De regering is zich tevens bewust van het belang om de kosten voor de productie, import en het gebruik van hernieuwbare waterstof te verlagen voor het invoeren van de jaarverplichting. Via de werking van de raffinageroute, aanvullende subsidies en verlaging van energiekosten wil de regering hieraan werken.

3.3.2. Overwegingen bij normering via een jaarverplichting

In paragraaf 3.3.1 is de onderbouwing van de gekozen instrumentenmix toegelicht, met inbegrip van normering in de vorm van de voorgenomen jaarverplichting in onderhavig wetsvoorstel. In eerdere Kamerbrieven is de voortgang van dit instrumentarium al uiteengezet.²⁸ In deze paragraaf worden de verdere overwegingen besproken die van belang zijn bij de vormgeving van deze jaarverplichting. De jaarverplichting ziet op het Europese deel van Nederland.

De verplichting in artikel 22 bis van RED III is opgelegd aan de lidstaten. De Europese Commissie

²⁷ Met de raffinageroute wordt in deze memorie van toelichting bedoeld het gebruik van raffinagereductie-eenheden om aan het RFNBO-subdoel onder de verplichting hernieuwbare energie vervoer te voldoen. Een raffinaderij kan raffinagereductie-eenheden verkrijgen door het inzetten van RFNBO-waterstof voor het produceren van conventionele vervoersbrandstoffen en biobrandstoffen. Door een wetsvoorstel tot wijziging van titel 9.7 en titel 9.8 van de Wm wordt de systematiek van raffinagereductie-eenheden geïntroduceerd, zie hiervoor paragraaf 3.4.2 van deze memorie van toelichting. Het gebruik van raffinagereductie-eenheden is een van de mogelijke manieren voor verplichte bedrijven om het RFNBO subdoel te kunnen halen, een andere manier is door directe inzet van RFNBO-waterstof of RFNBO-waterstofdragers (zoals RFNBO-diesel of RFNBO-methanol) in voer- en vaartuigen en het daardoor verkrijgen van emissiereductie-eenheden hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong.

²⁸ Zie onder meer Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 1060, Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1143, Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1272, Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1314 en Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1395.

beschrijft in de impact assessment van de RED III²⁹ dat aan de doelstelling kan worden voldaan via een verplichting aan de vraag- of aanbodkant. Dit biedt Nederland de ruimte om te bepalen hoe deze doelstelling het beste kan worden behaald. De Europese Commissie heeft verder richtsnoeren over de doelen van het gebruik van RFNBO's in de industrie gepubliceerd.³⁰ Deze richtsnoeren biedt Nederland handvatten voor de implementatie van artikel 22 bis van RED III, met inbegrip van de voorgenomen jaarverplichting.

Veel andere EU-lidstaten hebben nog niet besloten hoe ze het RFNBO-doel in artikel 22 bis van RED III willen gaan implementeren, en welk instrumentarium ze daarvoor willen inzetten. In de internetconsultatie van onderhavig wetsvoorstel is dit door veel partijen signaleerd en wordt betoogd dat de regering hiermee voor haar industrie een concurrentienadeel creëert. Het level playing field zou hierdoor worden verstoord. In paragraaf 3.4.10 wordt beschreven hoe de regering aan deze zorgen tegemoet komt. De reden dat Nederland het voornemen heeft om een deel van de lidstaatverplichting door te leggen aan bedrijven is omdat de verwachting is dat zonder de voorgenomen jaarverplichting het 'kip-en-ei' niet wordt doorbroken. Er is immers een bepaalde hoeveelheid zekerheid voor nodig om over te gaan tot investeringsbeslissingen voor producenten en gebruikers van waterstof. Ondanks dat andere lidstaten officieel nog geen plannen voor een dergelijke jaarverplichting hebben aangekondigd, wil de regering nu al duidelijkheid geven aan de markt. Immers, zowel producenten en importeurs als afnemers van hernieuwbare waterstof geven in de internetconsultatie aan op korte termijn duidelijkheid nodig te hebben over het volledige waterstofbeleid om tot investeringsbeslissingen te komen.

De regering acht het essentieel dat de vormgeving van de raffinageroute duidelijk is en dat die invoering voorafgaat aan de invoering van de jaarverplichting. Immers, de raffinageroute is essentieel om de eerste productie van hernieuwbare waterstof in Nederland tot stand te laten komen. Ook zijn productiesubsidies een essentiële randvoorwaarde voor de invoering van de jaarverplichting. Deze subsidies zijn cruciaal om de kosten van het gebruik van hernieuwbare waterstof te verdelen tussen de overheid en de industrie, want uit onderzoek blijkt dat de industrie de meerkosten van RFNBO's niet volledig kan dragen zonder haar concurrentiepositie te verliezen.³¹ Deze beperkte draagkracht wordt veroorzaakt doordat veel Nederlandse waterstofgebruikers opereren in een internationale markt voor bulkgoederen, waar het doorberekenen van meerkosten zeer beperkt mogelijk lijkt vanwege concurrentie met bedrijven buiten de EU, die vaak lagere productiekosten hebben. Dit betekent dat de overheid een aanzienlijk deel van de meerkosten van de inzet van RFNBO's moet dragen om de RFNBO-doelen in artikel 22 bis van RED III te behalen. De regering wil immers bedrijven zoveel mogelijk laten investeren in verduurzaming in Nederland onder het adagium 'liever groen hier, dan grijs elders'³². De regering hecht tevens (strategisch) belang aan een sterke (maak)industrie in Nederland, ook met het oog op strategische open autonomie.³³

Meerkosten

De meerkosten van het gebruik van hernieuwbare waterstof zijn onderzocht in een onderzoek van CE Delft, uitgevoerd om een mogelijke invulling van de voorgestelde jaarverplichting te valideren.³⁴ Volgens dit onderzoek worden de meerkosten voor de inzet van hernieuwbare waterstof om de lidstaatverplichting voor de industrie te halen in de Nederlandse industrie geschat op € 500 miljoen tot € 1 miljard per jaar in 2030. Deze inschatting is gebaseerd op een meerprijs van € 8/kg waterstof in 2030, inclusief vermeden kosten van het EU ETS. CE Delft hanteert een scenario waarbij een lidstaatverplichting van 42% geldt, met een RFNBO-grondslag van 70 PJ per jaar (zie tabel 1), en heeft beoordeeld in hoeverre een verplichting van 24% voor bedrijven haalbaar is. De genoemde meerkosten zijn dus gerelateerd aan een jaarverplichting van 24% voor bedrijven in 2030. In de berekeningen van CE Delft is nog geen rekening gehouden met de mogelijke impact van de toepassing van overweging (63) in RED III, met betrekking tot de vervanging van waterstof uit stoom-methaan-

²⁹ Inception impact assessment – Ares(2020)4087053 – 03/08/2020.

³⁰ Mededeling van de Commissie inzake Richtlijnen voor de doelstellingen voor het verbruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie- en transportsector, zoals vastgelegd in de artikelen 22a, 22b en 25 van Richtlijn (EU) 2018/2001 ter bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2023/2413 (PbEU 2024, C 5042).

³¹ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1314; Trinomics, Quo Mare (2023). Assessment of policy instruments for hydrogen in the Netherlands, CE Delft, TNO (2023). Afnameverplichting groene waterstof (zie: <https://ce.nl/publicaties/afnameverplichting-groene-waterstof/>).

³² Kamerstukken II 2022/23, 29 826, nr. 176.

³³ Kamerstukken II 2021/22, 29 826, nr. 147.

³⁴ Zie het rapport 'Toetsing beleidsontwikkelingen waterstof' als bijlage bij de kamerbrief 'Voorgang waterstofbeleid' van 30 mei 2024 (Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1395).

reformatie voor ammoniakproductie (zie paragraaf 3.4.6).³⁵ Ook is er nog geen rekening gehouden met de mogelijkheid om RFNBO's te produceren in Nederland, in bestaande installaties en het effect van de raffinageroute.

De meerkosten voor de inzet van hernieuwbare waterstof zullen gedeeltelijk door de overheid worden gedekt, zowel via productiesubsidies als vraagsubsidies. Eind 2022 werd via IPCEI € 783,5 miljoen aan subsidies toegekend aan zeven elektrolyseprojecten voor de productie van hernieuwbare waterstof.³⁶ Daarnaast opende eind 2023 de eerste OWE-tender met een budget van € 245,6 miljoen, terwijl een tweede OWE-tender in oktober 2024 is opengesteld met een budget van € 998,33 miljoen.³⁷ Deze subsidies zijn gericht op exploitanten van elektrolyse-installaties die voldoen aan de RFNBO-vereisten, met aanvullende subsidieopties onder de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++).³⁸ Er zijn financiële middelen beschikbaar voor een derde OWE-tender.

De tweede OWE-tender bood een vergoeding van 80% van de investeringskosten, plus een vergoeding voor de resterende operationele meerkosten. Uit de resultaten van de eerste OWE-tender blijkt dat productiesubsidies ongeveer de helft van de meerkosten dekken, terwijl uit de tweede tender blijkt dat er ongeveer een derde van de meerkosten worden gedekt met productiesubsidies. Het overige deel van de meerkosten zou moeten worden doorbelast aan industriële waterstofgebruikers via onder meer de voorgenomen jaarverplichting of gedekt moeten worden door de overheid door de inzet van vraagsubsidies.

Hoogte jaarverplichting

Dit wetsvoorstel voorziet in een geleidelijk oplopende verplichting voor het gebruik van RFNBO's in de industrie, met een hoogte van 4% in 2030 (zie paragraaf 3.4.10). Na 2030 loopt het percentage op tot 9,9% in 2035. Het percentage in 2030 is lager dan het de percentages van 8% en 24% die in de consultatie zijn voorgelegd. Gebaseerd op de reacties op de consultatie alsook vanwege de reactie hierop in de Tweede Kamer is er gekozen voor een lager percentage. Met dit lagere percentage wordt enerzijds tegemoetgekomen aan de zorgen uit de markt en de Tweede Kamer over de invoering van de jaarverplichting en anderzijds vastgehouden aan normering als voorwaarde voor de middelen uit het Klimaatfonds ten behoeve van productie- en vraagsubsidies en de wens het eerdergenoemde kip-en-ei probleem te doorbreken. In paragraaf 9.1 is een overzicht opgenomen van de verwerking van de consultatiereacties

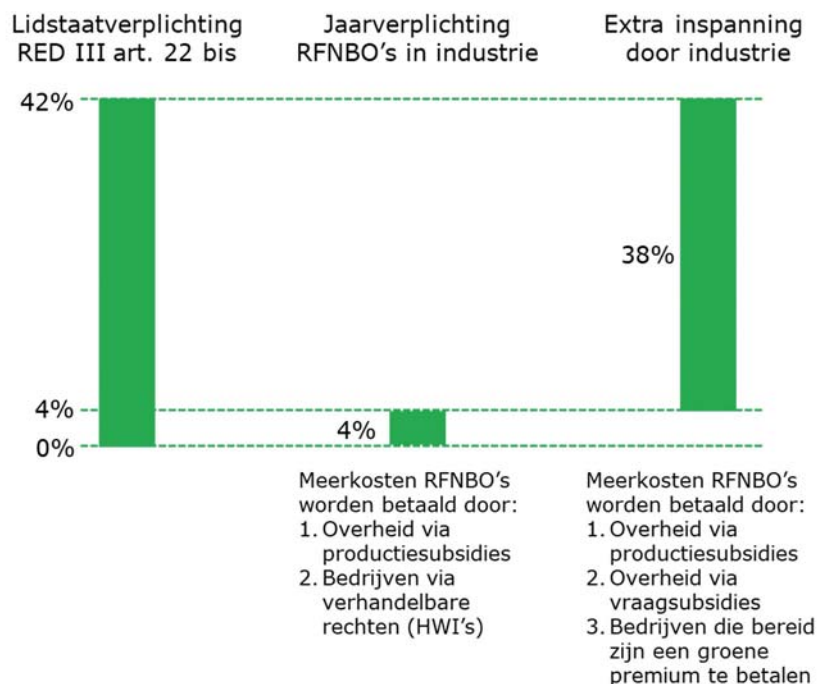
Om de overige 38% van de lidstaatverplichting in 2030 te realiseren, is van belang dat ook subsidie-instrumentarium gericht op de vraag voor gebruik van hernieuwbare waterstof in de industrie op korte termijn wordt ontwikkeld. De vormgeving van deze vraagsubsidies wordt gebaseerd op marktconsultaties en een extern onderzoek van Trinomics uit december 2024. Beoogd wordt dat de voorgenomen vraagsubsidies de HWI-systematiek zullen gebruiken en daarmee aansluiten op de jaarverplichting. De vraagsubsidies worden daarmee gezien als een instrument voor afname garantie van hernieuwbare waterstof. Beoogd wordt dat zowel importeurs als binnenlandse producenten aanspraak kunnen maken op deze vraagsubsidies. De vraagsubsidies zullen worden getoetst aan het Europese mededingingskader, waaronder de regels voor staatssteun. In het Klimaatfonds is € 662,2 miljoen gereserveerd voor deze stimulering van de vraagkant, echter het is nog onduidelijk of dit voldoende bijdraagt om aan de lidstaatverplichting te voldoen. Figuur 1 illustreert de samenhang tussen normering, productiesubsidies en vraagsubsidies voor het behalen van de lidstaatverplichting.

³⁵ Overweging (63) in RED III omvat het volgende: 'Bovendien moet worden erkend dat de vervanging van waterstof die wordt geproduceerd op basis van het proces voor de omzetting van methaan met stoom specifieke problemen zou kunnen opleveren voor bepaalde bestaande geïntegreerde productie-installaties voor ammoniak. Dat zou het ombouwen van dergelijke productie-installaties noodzakelijk maken, wat van de lidstaten een wezenlijke inspanning zou vergen, al naargelang hun specifieke nationale omstandigheden en de structuur van hun energiebevoorrading.'

³⁶ Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (Stcrt. 2014, 20679).

³⁷ Subsidieregeling opschaling volledig hernieuwbare waterstofproductie via elektrolyse (Stcrt. 2023, 27014).

³⁸ Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie (Stb. 2007, 410).



4% = percentage RFNBO-gebruik dat wordt doorgelegd aan waterstof gebruikende industrie in 2030

Figuur 1 – Samenhang normering en subsidies voor behalen van de lidstaatverplichting voor gebruik van 42% aan RFNBO's in industrie in 2030

Door toepassing van de beoogde instrumentenmix zal de overheid naar verwachting ongeveer 90% van de meerkosten voor RFNBO's in de industrie op zich nemen in de periode tot en met 2030, terwijl de industrie zelf verantwoordelijk zal zijn voor de resterende 10%. De berekening van dit percentage is gebaseerd op een normering van 4% in 2030 en dat productiesubsidies een derde van de meerkosten van RFNBO's dekken. Hiernaast zullen vraagsubsidies in deze berekening alle resterende kosten dekken die nodig zijn voor het behalen van de lidstaatverplichting. Een overzicht van de kosten voor de industrie wordt gegeven in paragraaf 6.5. In die paragraaf worden de inhoudelijke nalevingskosten beschreven.

Stimulering import

Naast binnenlandse productie van hernieuwbare waterstof wordt ook ingezet op de import van hernieuwbare waterstof(dragers) voor gebruik in Nederland en voor doorvoer naar andere landen, zoals Duitsland. De voorgenomen jaarverplichting geeft een extra impuls voor de realisatie van de benodigde infrastructuur voor importterminals en diversiteit in export-importketens, wat aansluit bij de Nederlandse energiediplomatie op het gebied van waterstofimport³⁹. De regering organiseert derhalve een importtender onder het 'H2Global' instrument, waarvoor Nederland en Duitsland elk € 300 miljoen beschikbaar stellen. Dit gezamenlijke budget van € 600 miljoen wordt ingezet via een dubbele veiling, waarbij producenten van hernieuwbare waterstof contracten voor tien jaar kunnen afsluiten, en waterstofgebruikers in Nederland en Duitsland kortlopende verkoopcontracten aangaan. Het verschil tussen de aankoop- en verkoopprijs wordt door het subsidiebedrag gecompenseerd. De details van de importtender worden momenteel uitgewerkt waaronder de relatie met de voorgenomen jaarverplichting.⁴⁰

Binnen de groep van huidige industriële waterstofgebruikers zal het grootste deel van de mogelijke vraag naar hernieuwbare waterstof afkomstig zijn van ammoniakproducenten (zie ook tabel 1). Naar verwachting zal de jaarverplichting bij deze sector alleen de vraag naar geïmporteerde hernieuwbare waterstofdragers (ammoniak) stimuleren, en niet het gebruik van in Nederland geproduceerde hernieuwbare waterstof als zodanig. Dit komt doordat de meerkosten van de geïmporteerde hernieuwbare waterstofdrager ammoniak – berekend per energie-eenheid – significant lager zijn dan de inzet van hernieuwbare waterstof in de ammoniak productie in Nederland.

³⁹ Zie Kamerstukken II 2022/2023, 29 023, nr. 431, en Kamerstukken II 2023/24, 29 023, nr. 512.

⁴⁰ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29 826, nr. 201; Joint Declaration of Intent on the implementation of a joint tender under the H2Global instrument between The Government of the Federal Republic of Germany and The Government of the Netherlands.

Echter, de exacte vraag naar geïmporteerde hernieuwbare ammoniak kan niet met volledige zekerheid worden voorspeld. Dit heeft een aantal oorzaken. Allereerst, de hoogte van de vraag naar geïmporteerde ammoniak hangt primair af van de vraag of deze import gunstiger is dan eigen productie. Dit is vervolgens onder meer afhankelijk van aardgasprijzen in Nederland ten opzichte van aardgasprijzen in het buitenland. Indien deze bedrijven kiezen voor import van waterstofdragers ter vervanging van binnenlandse ammoniakproductie, daalt het totaal waterstofgebruik van deze bedrijven en daarmee ook de grondslag van de jaarverplichting en de grondslag van de lidstaatverplichting. Dit is onafhankelijk van de vraag of deze bedrijven kiezen voor grijze, koolstofarme of hernieuwbare ammoniak.⁴¹ De noodzaak tot het gebruik van hernieuwbare waterstof(dragers) om aan de jaarverplichting te voldoen is bij deze bedrijven dus afhankelijk van de inzet van geïmporteerde ammoniak door dezelfde bedrijven.

Overigens, gebaseerd op aangekondigde projecten is het de verwachting dat in 2030 een beperkte import van hernieuwbare ammoniak realistisch is.

Ook voor andere industriële gebruikers van waterstof kan de import van waterstofdragers goedkoper zijn dan het gebruik van in Nederland geproduceerde hernieuwbare waterstof, waardoor het een te verkiezen route is. Echter, ook binnenlandse productie van hernieuwbare waterstof is belangrijk voor het Nederlandse energiesysteem en strategische onafhankelijkheid. De hiervoor genoemde prijsverschillen maken investeringen voor mogelijke producenten van hernieuwbare waterstof met name in Nederland moeilijker.⁴² Vraagsubsidies kunnen deze onzekerheid voor de productiemarkt – met name ook die in Nederland – gedeeltelijk wegnemen.

3.4. Instrumentkeuze

Gelet op bovenstaande problematiek en de verschillende opties om de markt in hernieuwbare waterstof(dragers) op gang te brengen en te voldoen aan de doelen uit artikel 22 bis van de RED III is gekozen voor een jaarverplichting voor exploitanten van industriële installaties met een hoogte van 4% van 2030 en 9,9% in 2035. De voorgenomen jaarverplichting wordt opgenomen in titel 9.10 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm).

3.4.1. Vormgeving van de jaarverplichting

De jaarverplichting in dit wetsvoorstel ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- Met de voorgestelde jaarverplichting worden exploitanten van industriële installaties die waterstof gebruiken in een industrieel proces verplicht om per kalenderjaar een bepaald percentage van dat waterstofgebruik te vervangen door RFNBO's.
- Ten behoeve hiervan wordt een verhandelbare eenheid geïntroduceerd: de hernieuwbare waterstofeenheid industrie (hierna: 'HWI'). Hierbij staat 1 HWI voor 1 GJ_{LHV} aan RFNBO's gebruikt in de Nederlandse industrie. De afkorting LHV staat voor de onderste verbrandingswaarde ('Lower Heating Value'). Het onderschrift 'LHV' is aan 'GJ' toegevoegd omdat de bovenste verbrandingswaarde hoger is dan de onderste verbrandingswaarde, zodat alleen inclusief deze toevoeging kilogrammen waterstof eenduidig in energie (GJ) kunnen worden omgerekend.
- De Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) beheert een register waarbinnen HWI's kunnen worden geregistreerd en verhandeld. HWI's zijn administratieve eenheden in het HWI-register die de bedrijven nodig hebben om aan hun jaarverplichting te voldoen. In dit HWI-register wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten HWI's: hernieuwbare waterstofeenheden industrie waterstof (HWI-W's) en hernieuwbare waterstofeenheden industrie waterstofdrager (HWI-WD's).
- Exploitanten van een industriële installatie die onder de jaarverplichting vallen moeten een rekening openen in dit HWI-register. Op deze rekening worden de HWI's en de jaarverplichting van het betreffende bedrijf bijgehouden.
- Exploitanten van industriële installaties die onder de jaarverplichting vallen moeten jaarlijks het totale waterstofgebruik rapporteren.
- Deze exploitanten van industriële installaties kunnen ook, indien van toepassing, het deel van het waterstofgebruik dat is uitgezonderd van de jaarverplichting invoeren. Het totale waterstofgebruik wordt gecorrigeerd voor de hoeveelheid gerapporteerde uitgezonderde waterstof.
- Daarnaast kunnen bedrijven de RFNBO's die zij hebben ingezet in hun industriële installatie inboeken in dit HWI-register. Deze bedrijven (die mogelijk ook een jaarverplichting hebben) ontvangen hiervoor HWI's. Dit zijn 'inboekers hernieuwbare brandstoffen van niet biologische

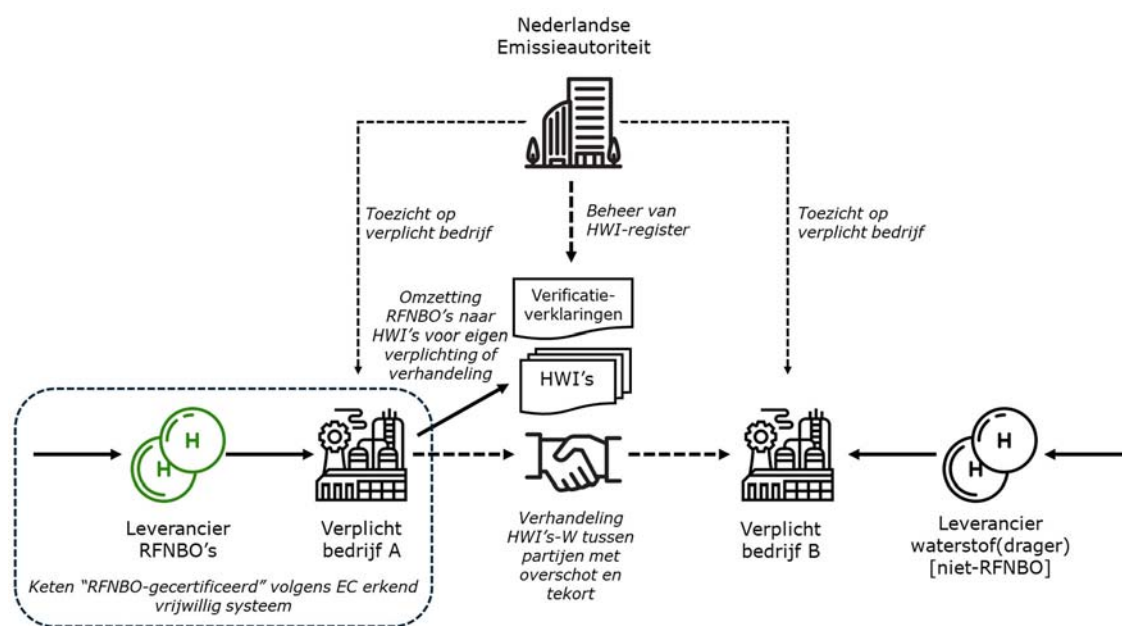
⁴¹ De aardgasprijzen zijn in Europa sinds het wegvallen van Russisch aardgas sterk gestegen in vergelijking met ander regio's in de wereld, waardoor sprake is van tijdelijk of definitief afschalen van industriële productieactiviteiten in Europa met inbegrip van Nederland.

⁴² Het Ministerie van Klimaat en Groene Groei is met mogelijke toekomstige producenten van hernieuwbare waterstof in gesprek over op welke wijze voldoende investeringszekerheid kan worden verkregen.

oorsprong' en hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3.4.3.

- Het ingevoerde totale waterstofgebruik en de ingeboekte gebruikte RFNBO's worden gecontroleerd door een verificateur die hiervoor een verificatieverklaring verstrekt.
- De hoogte van de jaarverplichting per exploitant van een industriële installatie is gelijk aan het totale waterstofgebruik in GJ_{LHV} van dat bedrijf in jaar X vermenigvuldigd met het percentage van de verplichting in jaar X.
- Exploitanten van een industriële installatie voldoen aan de jaarverplichting door voldoende HWI's op de rekening in het HWI-register te hebben. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen HWI-W's en HWI-WD's.
- HWI-W's kunnen worden verhandeld tussen bedrijven die een rekening hebben in het HWI-register. HWI-WD's kunnen niet worden verhandeld en kunnen alleen worden ingezet om aan de eigen jaarverplichting te voldoen.
- Bedrijven verkrijgen HWI's door (a) RFNBO's in de Nederlandse industrie in te zetten en deze inzet te registreren in het HWI-register (hierna: 'inboeken') of (b) ingeboekte HWI's van een ander bedrijf te kopen (verhandelen). Voor de inzet van 1 GJ_{LHV} RFNBO-waterstof wordt één HWI-W verkregen, voor de inzet van 1 GJ_{LHV} RFNBO-waterstofdrager wordt eveneens één HWI-WD verkregen.
- De NEa schrijft jaarlijks op een vast moment de hoeveelheid HWI's van de jaarverplichting van de bedrijven af over het voorgaande kalenderjaar. Daarbij schrijft de NEa eerst de HWI-WD's af en daarna de HWI-W's.
- Indien er na de jaarafrekening sprake is van een restant wordt dit (deels) meegenomen naar het volgende kalenderjaar.

Figuur 2 geeft een vereenvoudigde schematische weergave van de voorgenoemde jaarverplichting aan de hand van bovengenoemde hoofdlijnen.



Figuur 2 – Vereenvoudigde schematische weergave van de voorgenoemde jaarverplichting

Voor een goede werking van de jaarverplichting is een aantal ontwerpkeuzes van groot belang. In deze paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste elementen van de voorgestelde jaarverplichting.

3.4.2. Betrokkenen

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met twee uitvoeringsorganisaties: de NEa en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO). De NEa is betrokken gezien haar ervaring met het uitvoeren van en toezicht houden op de jaarverplichting van hernieuwbare energie vervoer, waarmee de hernieuwbare energiedoelen voor de vervoerssector in de RED worden gerealiseerd. Met onderhavig wetsvoorstel wordt een vergelijkbare jaarverplichting voorgesteld voor de industrie. Derhalve is de NEa ook de beoogde uitvoeringsorganisatie en toezichthouder voor de uitvoering van en het toezicht op deze jaarverplichting. Daarnaast is RVO betrokken geweest bij het proces waarin de verschillende instrumenten zijn vergeleken. RVO heeft verder een RFNBO-certificatiepilot gecoördineerd om vroegtijdig ervaring op te doen met het kunnen aantonen dat ingezette RFNBO's aan de eisen voldoen zoals gespecificeerd in de voornoemde gedelegeerde verordeningen.

Met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: 'IenW') heeft afstemming plaatsgevonden. De RED III heeft namelijk ook een bindende Europese doelstelling voor lidstaten voor het gebruik van RFNBO's in de vervoerssector, wat valt in het domein van IenW.⁴³ Dit heeft effect op de vraag naar en het aanbod van RFNBO's. Daarnaast werken het ministerie van KGG en het ministerie van IenW samen aan de vormgeving van de raffinageroute voor de inzet van hernieuwbare waterstof voor de productie van conventionele transportbrandstoffen, hierna: conventionele vervoersbrandstoffen. Dit wordt nader geregeld in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de accijns in verband met de implementatie van 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. Door dit wetsvoorstel worden titels 9.7 (Hernieuwbare energie vervoer) en 9.8 (Raffinagereductie vervoersbrandstoffen) van de Wm gewijzigd en treedt naar verwachting op 1 januari 2026 in werking. Naar dit wetsvoorstel wordt hierna verwezen met: wetsvoorstel tot wijziging van titel 9.7 en titel 9.8 van de Wm. IenW werkt momenteel een besluit uit met de feitelijke uitwerking van de raffinageroute (de wijziging van het Besluit energie vervoer), KGG ziet toe op de uitwerking hiervan. Raffinaderijen nemen een bijzondere positie in, omdat hun activiteiten grotendeels onder de vervoerssector vallen, maar ook deels onder de industrie. De raffinageroute wordt gezien als een manier om de waterstofmarkt op gang te brengen en is daarmee een belangrijk onderdeel van het waterstofinstrumentarium. De raffinageroute wordt geïmplementeerd op een manier waarbij gebruik van hernieuwbare waterstof in de raffinaderijen en directe inzet hiervan in vervoer evenveel worden beloond.

Marktpartijen, waaronder huidige en mogelijk toekomstige gebruikers van hernieuwbare waterstof, beoogde producenten van hernieuwbare waterstof en beoogde importeurs van hernieuwbare waterstof(dragers), zijn eveneens nauw betrokken geweest bij de uitwerking van dit wetsvoorstel door middel van marktconsultaties en klankbordgroepen. Een veel terugkomende reactie was dat bedrijven op korte termijn behoefte hebben aan duidelijkheid en zekerheid over de wijze waarop Nederland artikel 22 bis van RED III gaat implementeren.

In onderhavig wetsvoorstel is een grote rol voor verificateurs weggelegd. Dit zijn private instanties die jaarlijks behoren te controleren of exploitanten van industriële installaties die onder de voorgenomen jaarverplichting vallen hun totale waterstofgebruik correct rapporteren en of gebruikte RFNBO's aan de gestelde vereisten voldoen. Met verificateurs die naar verwachting deze diensten gaan aanbieden is bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel eveneens contact geweest. In dit verband is ook gesproken met de Raad voor Accreditatie (hierna: RvA). In paragraaf 7.3 van deze memorie van toelichting wordt de rol van de verificateur verder toegelicht.

3.4.3. Doelgroep

De voorgenomen jaarverplichting zal worden opgelegd aan in Nederland gevestigde exploitanten van industriële installaties die meer dan een minimum hoeveelheid waterstof per jaar (de ondergrens) gebruiken voor een industriële toepassing (hierna: 'exploitanten van industriële installaties'). De jaarverplichting zal gericht zijn op de exploitant van een industriële installatie en niet op een bedrijf in de industrie. Dit sluit aan bij de verplichting die een groot deel van de doelgroep al heeft onder het Europese systeem van handel in emissierechten (EU ETS) waar de emissievergunningen op installatieniveau worden uitgegeven. De installaties zijn vaak ondergebracht in een eigen entiteit die zelf de activiteit uitvoert waarop de jaarverplichting ligt, namelijk het gebruik van waterstof.

Onder de voorgenomen jaarverplichting wordt de definitie van 'industrie' uit artikel 2, onderdeel 18 bis, RED III gevolgd. Deze verwijst naar onderdelen/secties B, C, F en J (divisie 63) van versie 2 van de statistische nomenclatuur van de economische activiteiten in de Europese Gemeenschap (NACE),⁴⁴ die in Nederland is overgenomen in de Standaard Bedrijfsindeling (SBI-codes). Onderdelen B, C en F gaan over respectievelijk het winnen van delfstoffen, industrie en bouwnijverheid. Onderdeel J gaat over dienstverlenende activiteiten op het gebied van informatie, zoals webportals, webhosting en persagentschappen. De begripsbepaling 'industriële installatie' in dit wetsvoorstel sluit hierbij aan (zie hiervoor artikel 9.10.1.1 van het artikelsgewijs deel van deze memorie van toelichting).

Op dit moment wordt het gebruik van waterstof van bedrijven nergens centraal geadministreerd. Daarom legt dit wetsvoorstel voor de exploitanten van een industriële installatie een meldplicht op; zij moeten hun jaarlijkse totale waterstofgebruik zelf rapporteren aan de NEa. Daarbij kunnen de

⁴³ Zie Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1383.

⁴⁴ Verordening (EG) nr. 1893/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot vaststelling van de statistische classificatie van economische activiteiten NACE Rev. 2 en tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3037/90 en enkele EG-verordeningen op specifieke statistische gebieden (PbEU 2006, L 393).

exploitanten van industriële installaties ook aangeven hoeveel waterstof ze gebruiken die onder de uitzonderingsgronden vallen zoals opgenomen in RED III.⁴⁵ Het gerapporteerde waterstofgebruik en de aangegeven hoeveelheid waterstof die onder de uitzonderingsgronden valt worden gecontroleerd door een onafhankelijke verificateur, die op basis van de controle een verificatieverklaring afgeeft. Wanneer een bedrijf het uitgezonderde waterstofgebruik correct heeft gerapporteerd, zal voor de toepassing van de jaarverplichting dit waterstofgebruik niet meetellen. Het uitgezonderde waterstofgebruik wordt nader toegelicht in paragraaf 3.4.6. De NEa krijgt hier een controlerende taak; zij ziet toe op een juiste invoer van deze gegevens. Jaarlijks bepaalt de NEa de doelgroep van de jaarverplichting. Hiertoe krijgt de NEa de bevoegdheid om informatie op te vragen bij ondernemingen, zoals waterstofleveranciers en importeurs van waterstof, en om controles uit te voeren bij de exploitanten van een industriële installatie ten aanzien van onder meer de opgegeven volumes en afgegeven verificatieverklaringen.

Waterstof wordt niet alleen grootschalig toegepast, bijvoorbeeld voor productie van ammoniak, in raffinaderijen en voor productie van bulkchemicaliën, maar ook kleinschalig, bijvoorbeeld bij glassnijden en lassen, in de metallurgie, als dragergas in gaschromatografen en in diverse R&D-toepassingen. Binnen de NACE/SBI onderdelen B, C, F en J (divisie 63) zijn er naar verwachting honderden Nederlandse bedrijven die op kleine schaal waterstof gebruiken. Dit zijn hoofdzakelijk zeer kleine gebruikers. De industriële gebruikers van waterstof die beschouwd kunnen worden als 'exploitant van een industriële installatie' betreffen circa 40-60 bedrijven. Voorgesteld wordt om bij algemene maatregel van bestuur een ondergrens in te stellen zodat exploitanten van industriële installaties met een waterstofgebruik van minder dan 0,1 kton per kalenderjaar niet onder de jaarverplichting vallen. De delegatiegrondslag voor deze ondergrens wordt vastgelegd in het voorgestelde artikel 9.10.1.4. Deze ondergrens geldt op installatieniveau, want anders zou alle waterstofgebruik van een bedrijf onder de jaarverplichting vallen met mogelijk hoge administratieve lasten tot gevolg voor bedrijven met veel locaties met een laag waterstofgebruik per locatie. De ondergrens voor exploitanten van industriële installaties is inclusief de categorieën waterstof die is uitgezonderd voor de jaarverplichting. Op deze manier wordt strategisch gedrag met het gebruik van uitgezondere waterstof voorkomen om in het geheel onder de jaarverplichting uit te komen.

Door het hanteren van een ondergrens vallen er 36 bedrijven boven de ondergrens, want hierdoor worden exploitanten van industriële installaties met een laag waterstofgebruik die onder de ondergrens vallen vrijgesteld van de verplichtingen die volgen uit dit wetsvoorstel. De exploitanten onder de ondergrens worden dus niet verplicht om hun totale waterstofgebruik te rapporteren en krijgen ook geen jaarlijkse verplichting om een bepaald aantal HWI's op hun rekening te hebben. Voor deze exploitanten met een laag waterstofgebruik zouden de administratieve lasten voor het voldoen aan deze verplichtingen die behoren tot de jaarverplichting onevenredig hoog zijn, terwijl hun bijdrage aan het lidstaatdoel beperkt is, namelijk maximaal 1% van het totale waterstofgebruik dat meetelt voor de lidstaatverplichting. Een mogelijk nadeel dat een ondergrens van 0,1 kton per jaar tot concurrentievoordelen leidt voor bedrijven die zijn vrijgesteld, treedt niet of nauwelijks op, want bedrijven die waterstof gebruiken zijn zeer divers (bijvoorbeeld productie van caprolactam, waterstofperoxide, glas, (bak)steen, diverse metalen, elektronica). Een voordeel van een ondergrens is dat voor zowel de toezichthouder als het grote aantal bedrijven met een laag waterstofgebruik de uitvoeringslasten beperkt blijven, indien deze kleine gebruikers niet onder de jaarverplichting komen te vallen. De voorgenomen ondergrens van 0,1 kton per kalenderjaar beperkt het aantal exploitanten van een industriële installatie boven de ondergrens tot minder dan 50 en zorgt ervoor dat meer dan 99% van de in de Nederlandse industrie ingezette waterstof (exclusief raffinage van conventionele vervoersbrandstoffen en biobrandstoffen) onder de voorgestelde jaarverplichting valt. De verwachting is dat het aantal exploitanten van een industriële installatie in de loop van de tijd zal groeien, omdat meer industriële bedrijven kijken naar de mogelijkheid waterstof in te zetten om hun processen te verduurzamen, bijvoorbeeld ter vervanging van aardgas voor hoogtemperatuurwarmte. Deze inschattingen zijn gemaakt op basis van schaars beschikbare openbare informatie plus informatie verkregen van waterstofleveranciers. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: 'CBS') houdt nog geen statistiek bij van waterstofproductie en waterstofgebruik. Op basis van een aanpassing in 2022 van Verordening (EG) nr. 1099/2008⁴⁶ gaat het CBS vanaf 2025 deze statistieken wel bijhouden. Omdat uit geactualiseerde cijfers een bijgesteld beeld zou kunnen ontstaan en er daarmee een kans bestaat dat de hoogte van de ondergrens zal worden aangepast, wordt voorgesteld deze ondergrens in de onder dit wetsvoorstel voorgenomen algemene maatregel van bestuur vast te leggen.

De bovengenoemde ondergrens heeft onder meer betrekking op de rapportageplicht in de voorgenomen jaarverplichting: bedrijven met een of meer waterstof gebruikende industriële installaties kleiner

⁴⁵ Artikel 22 bis, eerste lid, vijfde alinea, onderdeel a, van RED III.

⁴⁶ Verordening (EG) Nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken (PbEU 2008, L 304).

dan 0,1 kton per kalenderjaar zullen onder de jaarverplichting niet hun waterstofgebruik rapporteren en hebben ook geen jaarlijkse verplichting om een bepaald percentage RFNBO's te gebruiken. Bedrijven met waterstof gebruikende installaties met een waterstofgebruik gelijk aan of boven de ondergrens vallen wel onder de rapportageplicht en hebben een jaarlijkse verplichting om een bepaald percentage RFNBO's te gebruiken. De ondergrens wordt toegepast zonder rekening te houden met de mogelijke uitzonderingen. Kortom, als het waterstofgebruik zonder rekening te houden met de uitzonderingen hoger is dan de ondergrens, dan geldt er altijd een rapportageplicht. Dit is dus ook het geval als het jaargebruik dat onder de jaarverplichting valt na de toepassing van de uitzonderingen kleiner is dan de ondergrens.

Tot slot vallen onder de doelgroep van de jaarverplichting ook de bedrijven met een of meer waterstof gebruikende installaties kleiner dan 0,1 kton per kalenderjaar die kleine hoeveelheden RFNBO-waterstof in hun installaties gebruiken en die gebruikte hoeveelheid inboeken in het HWI-register. Hiervoor krijgt het bedrijf HWI's. In onderhavig wetsvoorstel heten deze bedrijven – net als exploitanten die wel onder de jaarverplichting vallen – 'inboekers hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong'. Deze inboekers zullen dus ook een rekening hebben in het HWI-register. Deze specifieke groep van inboekers heeft geen verplichting om een bepaald percentage RFNBO's te gebruiken, en zullen de verkregen HWI-W's daarom verkopen. Naar verwachting betreft dit maximaal enkele tientallen bedrijven. Deze inboekers die niet onder de jaarverplichting vallen worden in deze memorie van toelichting verder 'inboekers die niet onder de jaarverplichting vallen' genoemd. Verder zijn exploitanten van industriële installatie niet automatisch ook inboekers omdat er bedrijven kunnen zijn die niet zelf RFNBO's gebruiken, maar HWI's van andere bedrijven kopen om aan de jaarverplichting te voldoen.

3.4.4. Berekeningswijze

De hoogte van de jaarverplichting vloeit voort uit het wetsvoorstel en zal voor ieder exploitant van een industriële installatie afzonderlijk worden berekend volgens de navolgende formule:

Hoogte verplichting in jaar X = hoeveelheid waterstof binnen de verplichting × RFNBO-percentage in jaar X

Voor de formule van het percentage van de jaarverplichting geldt als noemer het totale waterstofgebruik van de industriële installatie minus de gerapporteerde uitgezonderde categorieën, voor de teller geldt het aantal gebruikte RFNBO's. In het volgende hypothetische voorbeeld wordt geïllustreerd hoe de jaarverplichting tot stand komt:

Bedrijf A heeft in de industriële installatie op locatie B over 2030 een waterstofgebruik van 876,5 ton, hetgeen overeenkomt met een energiegebruik aan waterstof (onderste verbrandingswaarde, 120 GJ per ton) van 105.180 GJ (noemer). In 2030 bedraagt het RFNBO-percentage 4%. De hoogte van de verplichting voor de industriële installatie op locatie B van bedrijf A bedraagt in 2030 dus 4.207,2 GJ (teller). Omdat een HWI een eenheid heeft van 1 GJ, zal dit bedrijf dus 4.208 HWI's in het HWI-register moeten hebben om te voldoen aan de jaarverplichting voor de industriële installatie op locatie B over het verplichtingjaar 2030.

3.4.5. Uitzonderingen op waterstofgebruik in de lidstaatverplichting

Voor de hoeveelheid waterstof binnen de lidstaatverplichting komt volgens artikel 22 bis van de RED III alle in de industrie ingezette waterstof voor energetisch en niet-energetisch gebruik⁴⁷ in aanmerking, behoudens de volgende categorieën van waterstof, die zijn uitgezonderd van de noemer van de lidstaatverplichting:

- a) waterstof die wordt gebruikt als tussenproduct voor de productie van conventionele vervoersbrandstoffen en biobrandstoffen;
- b) waterstof die wordt geproduceerd door industriële restgassen koolstofvrij te maken en wordt gebruikt ter vervanging van de specifieke gassen waaruit deze is geproduceerd; en
- c) waterstof die wordt geproduceerd als bijproduct, of is afgeleid van bijproducten in industriële installaties.

Ten aanzien van de eerste uitzonderingscategorie is van belang dat (bio)raffinaderijen waterstof als tussenproduct gebruiken voor de productie van conventionele vervoersbrandstoffen en biobrandstoffen, zoals in bovenstaande uitzonderingslijst is beschreven, maar ook (tussen)producten produceren

⁴⁷ Voor de hoeveelheid waterstof maakt het niet uit of de waterstof is geproduceerd uit fossiele grondstoffen, biograndstoffen of (hernieuwbare) elektriciteit, en of de bij de productie vrijkomende CO₂ al dan niet wordt afgevangen en opgeslagen of hergebruikt.

met een industriële toepassing. De waterstof die wordt ingezet voor deze (tussen)producten met een industriële toepassing wordt wel meegerekend in de hoeveelheid waterstof binnen de voorgenomen jaarverplichting. Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over hoe deze hoeveelheid waterstof moet worden bepaald.

Ten aanzien van de derde uitzonderingscategorie heeft de Europese Commissie in recente richtsnoeren bij artikel 22 bis van RED III de volgende nadere duiding gegeven voor de lidstaatverplichting: *'deze uitzondering omvat waterstof die wordt geproduceerd als een onvermijdelijk en onbedoeld gevolg van de productie van het hoofdproduct, of waterstof die wordt geproduceerd uit restgassen die het onvermijdelijke en onbedoelde gevolg zijn van de productie van het hoofdproduct. Deze categorie omvat waterstof die wordt geproduceerd in chlooralkali- of natriumchloraatproductieprocessen, waterstof die wordt geproduceerd als een bijproduct van het kraken van fossiele brandstoffen om alkanen of alkenen te produceren, waterstof die wordt geproduceerd in het dehydrogeneringsproces voor de productie van styreen of ethyleen, of waterstof die wordt geproduceerd tijdens de productie van cokesovengas of hoogoven in de ijzer-en staalproductie'*.⁴⁸

3.4.6. Uitzonderingen op waterstofgebruik in de jaarverplichting

In het wetsvoorstel worden de bovenstaande drie uitzonderingsgronden uit artikel 22 bis van RED III overgenomen in het voorgestelde artikel 9.10.2.4, eerste lid, van de Wm. In de onder dit wetsvoorstel voorgenomen onderliggende regelgeving worden deze drie uitzonderingscategorieën uitgewerkt. In deze lagere regelgeving zal ook helderheid worden gegeven over bronnen van waterstof die nog niet zijn genoemd in onderdelen a, b en c, maar die ook onder een van deze drie uitzonderingscategorieën voor de jaarverplichting zullen vallen.

Daarnaast bevat onderhavig wetsvoorstel nog twee andere specifieke uitzonderingen op de noemer van de jaarverplichting: een uitzondering voor het gebruik van waterstof geproduceerd in de ammoniaksector en een uitzondering voor de exploitant van een industriële installatie waar ammoniak wordt geproduceerd voor waterstof die is geproduceerd in een installatie die subsidie uit het Europese Innovatiefonds heeft toegewezen gekregen en die op jaarbasis 70% broeikasgasreductie bereikt.

3.4.6.1. Waterstofproductie in de ammoniaksector

In de ammoniaksector wordt waterstof geproduceerd op basis van het proces voor de omzetting van methaan met stoom (via een smr-installatie). Dit valt onder de industrie waarop de jaarverplichting van dit wetsvoorstel van toepassing is. Tijdens het tot stand komen van de RED III is onderkend dat de vervanging van waterstof die wordt geproduceerd op basis van het proces voor de omzetting van methaan met stoom via een smr-installatie specifieke problemen zou kunnen opleveren voor bepaalde bestaande geïntegreerde productie-installaties voor ammoniak. Daarbij is door de Europese Commissie een bijbehorend politiek statement opgesteld.⁴⁹ Tevens is bij de onderhandelingen onderkend dat pioniers in een aantal gevallen al investeringsbeslissingen genomen hebben met het oog op de aanpassing van bestaande installaties voor de productie van waterstof op basis van een technologie voor de omzetting van methaan met stoom, met als doel de waterstofproductie koolstofvrij te maken. Deze beide onderkenningen zijn verwoord in overwegingen (62) en (63) van RED III.

CE Delft en TNO⁵⁰ hebben de bovengenoemde problemen in kaart gebracht en constateren dat bij de ammoniaksector hernieuwbare waterstof tot 20–25% kan worden bijgemengd (afhankelijk van de specifieke installatie). Bij hogere bijmengpercentages moet het productieproces worden omgebouwd en zijn er hoge aanpassingskosten; CE Delft en TNO spreken daarbij van een omslagpunt. Dat omslagpunt heeft twee oorzaken. In de eerste plaats levert de productie van waterstof uit methaan ook CO₂ op die bij de productie van vervolgproducten zoals ureum nodig is. De ammoniakproducenten kunnen op drie manieren aan de jaarverplichting voldoen: door het inzetten van (geïmporteerde) hernieuwbare waterstof uit elektrolyse bij de productie van ammoniak, door het inzetten van hernieuwbare ammoniak in vervolgprocessen zoals de productie van kunstmest, of door de aankoop van HWI's. Zowel de inzet van hernieuwbare waterstof als het omlaag brengen van de ammoniakproductie waarbij de verminderde productie wordt opgevangen door inzet van hernieuwbare ammoniak heeft daarmee als gevolg dat voorbij het omslagpunt externe CO₂ moet worden betrokken. In de tweede plaats is ammoniakproductie een exotherm proces waarbij warmte vrijkomt die in de

⁴⁸ Mededeling van de Commissie inzake Richtlijnen voor de doelstellingen voor het verbruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie- en transportsector, zoals vastgelegd in de artikelen 22a, 22b en 25 van Richtlijn (EU) 2018/2001 ter bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2023/2413 (PbEU C 2024/5042).

⁴⁹ Statement by the Commission on Article 22a and Article 22b; zie: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_13188_2023_ADD_1_REV_3, p. 6.

⁵⁰ CE Delft en TNO, Afnameverplichting groene waterstof: <https://ce.nl/publicaties/afnameverplichting-groene-waterstof/>.

vervolgprocessen in de kunstmestfabriek wordt ingezet. Bij een te lage warmteproductie voorbij het omslagpunt moet de kunstmestfabriek worden omgebouwd, waarbij andere warmtebronnen moeten worden ingezet ter vervanging van de weggefallen warmte uit ammoniakproductie. Het voorgaande heeft geleid tot drie beweegredenen bij het ontwerpen van de jaarverplichting voor de ammoniaksector.

De eerste beweegreden is de kans dat de productie van ammoniak in Nederland sterk wordt afgebouwd of volledig wordt gestaakt indien het percentage van de jaarverplichting hoger is dan de technische en economische mogelijkheden van de ammoniakproducenten die worden bepaald door het door CE Delft en TNO in kaart gebrachte omslagpunt. Indien in Nederland de ammoniakproductie (deels) wordt gestaakt en wordt vervangen voor de import van ammoniak, dan zal de noemer van de jaarverplichting in verhouding tot de verminderde productie ook verminderd worden. Dit is onafhankelijk van hoe deze ammoniak in het buitenland is geproduceerd en draagt dus niet bij aan het gebruik aan hernieuwbare energie in de industrie, noch aan het gebruik van RFNBO's in de industrie. Vervanging van productie van ammoniak in Nederland door import is daarmee niet in lijn met de doelstelling van de RED III, noch met de wens van de regering om de industrie in Nederland te verduurzamen en weglek van CO₂-uitstoot naar het buitenland zo veel mogelijk te voorkomen. Dit blijkt ook uit de voornoemde richtsnoeren⁵¹ over de doelen van het gebruik van RFNBO's in de industrie, waarin de Europese Commissie aangeeft dat het niet de bedoeling is dat de implementatie van de RED III leidt tot de-investeringen in de industrie van de betreffende lidstaat.

De tweede beweegreden is dat de ammoniakproducenten al enige tijd een decarbonisatieproces voorbereiden dat een periode van minimaal tien jaar zal beslaan. De ammoniakproducenten zijn voornemens hun CO₂-uitstoot te verlagen met innovatieve technieken zoals CCS en productie van waterstof en CO₂ uit vergassing van afval. De ammoniakproducenten en partnerbedrijven hebben voor deze ontwikkelingen subsidie verkregen uit het Europese Innovatiefonds en/of zijn al verplichtingen aangegaan. Over dit decarbonisatieproces worden met de overheid maatwerkafspraken gemaakt of zijn al investeringsprojecten gestart met ondersteuning van de overheid. Het afdwingen van een verplichte inzet van hernieuwbare waterstof of hernieuwbare waterstofdragers boven de genoemde ondergrens leidt weliswaar tot minder CO₂-uitstoot bij de ammoniakproducenten maar frustreert ook het bredere decarbonisatieproces dat is ingezet. Daarom kiest de overheid ervoor om de RFNBO-opgave voor de ammoniakproducenten te verminderen om door te kunnen gaan met het eerder ingezette decarbonisatieproces en de maatwerkafspraken.

De derde beweegreden is dat de ammoniaksector voor grote onzekerheden zorgt in de markt van hernieuwbare waterstof in Nederland. Die onzekerheden remmen op dit moment sterk op investeringsbeslissingen van andere partijen in de keten die van belang zijn voor de verduurzaming van de Nederlandse industrie via hernieuwbare waterstof. Dit wordt geconcludeerd door CE Delft en TNO in voornoemde studie. Door duidelijkheid te geven over de werking en de hoogte van de noemer van de jaarverplichting wordt meer zekerheid aan de markt gegeven en met name de ammoniakproducerende sector, waarbij de zekerheden worden voltooid via de lopende maatwerktrajecten.

Op basis van de bovenstaande drie beweegredenen wordt in de voorgenomen jaarverplichting ervoor gekozen om in lijn met overwegingen (62) en (63) van RED III en het bijbehorende politiek statement van de Europese Commissie een deel van het waterstofgebruik ten behoeve van ammoniakproductie via stoom-methaanreformatie uit te zonderen van de jaarverplichting. Hierdoor wordt de noemer van de jaarverplichting voor de ammoniakproducerende bedrijven kleiner. Dit doet niet af aan de plicht die Nederland heeft om de waterstof die ten behoeve van de ammoniakproductie wordt gebruikt op grond van artikel 22 bis van RED III te rapporteren als onderdeel van de noemer van de lidstaatverplichting (het totale waterstofgebruik binnen Nederland). Of er sprake zal zijn van een dergelijke gedeeltelijke uitzondering van de lidstaatverplichting zal de Europese Commissie per situatie beoordelen tussen 2030 en 2032 mede op basis van een beroep door Nederland op de specifieke omstandigheden en de genoemde overwegingen (62) en (63) en het politieke statement.

De regering kiest ervoor om 60% van het waterstofgebruik ten behoeve van ammoniakproductie uit te zonderen van de jaarverplichting. Hiermee geeft de regering in combinatie met het ingroeipad van 4% gedeeltelijke invulling aan de gewijzigde motie van het lid Flach c.s., die de regering verzoekt om ammoniakproductie volledig vrij te stellen van de verplichte inzet van hernieuwbare waterstof.⁵² De regering blijft bij haar motivatie die ze voorafgaand aan het indienen van de motie heeft gedeeld met

⁵¹ Mededeling van de Commissie inzake Richtlijnen voor de doelstellingen voor het verbruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie- en transportsector, zoals vastgelegd in de artikelen 22a, 22b en 25 van Richtlijn (EU) 2018/2001 ter bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2023/2413 (PbEU C 2024/5042).

⁵² Kamerstukken II 2024/25, 31 239, nr. 419.

de Tweede Kamer als onderdeel van de schriftelijke beantwoording op de openstaande vragen die waren gesteld tijdens het Commissiedebat Waterstof, groen gas en andere energiedragers op 16 januari 2025⁵³ en in de reactie op de oorspronkelijk motie van het lid Flach c.s.⁵⁴ In deze motivatie is aangegeven dat een juridische grondslag voor een volledige vrijstelling van ammoniakproductie in RED III ontbreekt, zoals ook toegelicht in deze paragraaf. Daarnaast speelt dat bij een volledige vrijstelling van ammoniakproductie de overige industriële waterstofgebruikers in Nederland worden benadeeld; zij krijgen geen vrijstelling en moeten meer RFNBO's gebruiken zodat Nederland alsnog de RED III lidstaatverplichting kan halen. Hierdoor wordt een ongelijk speelveld tussen Nederlandse industriële waterstofgebruikers gecreëerd met mogelijk juridische procedures tot gevolg. Naast deze juridische argumenten behoort ook te worden gekeken naar het bredere plaatje. Het waterstofbeleid zet ook in op het opschalen van binnenlandse productie van hernieuwbare waterstof via elektrolyse en het ondersteunen van importterminals voor hernieuwbare waterstof (via waterstofdragers als ammoniak). Bedrijven die in dergelijke projecten (willen) investeren hebben ook zekerheden nodig voor afzetmarkten. Dit volgt ook uit de reacties op de internetconsultatie.

Door te kiezen voor het percentage van 60% in combinatie met een volledige uitzondering voor waterstof geproduceerd met een installatie waarvoor een subsidie is verkregen uit het Europese Innovatiefonds en het ingroeipad van 4% in 2030 krijgen ammoniakproducenten de zekerheid die ze nodig hebben om hun lange-termijn verduurzamingsstrategie te kunnen bepalen en de verduurzaming via lange-termijn investeringen vorm te geven. Een uitzonderingspercentage van 60% betekent concreet dat als het percentage van de jaarverplichting in 2030 op 4% wordt gezet, ammoniakproducerende bedrijven in 2030 verplicht zijn om 1,6% te gebruiken. Dit kunnen ze doen door inzet van hernieuwbare waterstof, (geïmporteerde) hernieuwbare ammoniak of door het kopen van HWI's. In combinatie met de volledige uitzondering van de waterstof waarvoor een subsidie is verkregen uit het Europese Innovatiefonds, zoals beschreven in paragraaf 3.4.6.2., daalt de verplichting verder voor deze sector.

Een uitzondering in de jaarverplichting voor ammoniakproductie van 60% leidt tot een totaal waterstofgebruik dat onder de noemer valt van maximaal 35 PJ en meerkosten voor de inzet van hernieuwbare waterstof in de industrie van € 250 tot € 500 miljoen per jaar. Deze kosten zullen niet geheel door de industrie worden gedragen, maar worden voor een overgroot deel door de overheid bekostigd via productiesubsidies en vraagsubsidies. Tegelijkertijd blijft Nederland via maatwerkafspraken inzetten op de verduurzaming van de ammoniakproductie in Nederland⁵⁵.

Als een eventuele extra waarborg voor het zekerstellen van de verduurzaming bij de ammoniakproducenten die voor 60% uitgezonderd zijn, is onderzocht of het juridisch mogelijk en praktisch uitvoerbaar is om de uitzondering van 60% toe te passen per technisch afzonderlijke faciliteit voor productie van ammoniak via stoom-methaanreformatie en daarbij de uitzondering afhankelijk te maken van de CO₂-uitstoot ten opzichte van het totale waterstofverbruik. Deze optie bleek niet uitvoerbaar, omdat de jaarverplichting op installatieniveau wordt opgelegd en er meerdere technisch afzonderlijke faciliteiten binnen een installatie kunnen vallen. Dit maakt het bijhouden en controleren van gegevens per afzonderlijke faciliteit lastig. Voorts is verduurzamingsinformatie, specifiek de CO₂-reductie pas bekend op een later moment dan wanneer de HWI's geclaimd kunnen worden. Dat past niet bij de handelssystematiek zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel. Om de uitzondering uit te kunnen voeren, moet zowel voor de bedrijven als voor de toezichthouder, aan het begin van het inboekjaar duidelijk zijn hoeveel procent uitzondering aanspraak kan worden gemaakt, zodat de hoogte van de verplichting kan worden bepaald. Na afloop corrigeren van de verplichting is onwenselijk.

Het gegeven dat de hiervoor genoemde overwegingen (62) en (63) in het proces bij de totstandkoming van de RED III niet zijn uitgewerkt tot artikelen en het gegeven dat de Europese Commissie heeft aangegeven in 2030–2032 op een case-bij-case basis de uitzonderingen die volgen uit de betreffende overwegingen te zullen beoordelen en het al dan niet halen van de lidstaatverplichting daarop te baseren⁵⁶ en de drie bovengenoemde beweegredenen maken dat is gekozen voor de hiervoor geschetste uitwerking. Nederland heeft daartoe de bevoegdheid, omdat het bij de implementatie van

⁵³ Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1468.

⁵⁴ Kamerstukken II 2025/25, 31 239, nr. 417.

⁵⁵ De maatwerkaanpak is gericht op het maken van individuele afspraken met de grootste industriële uitstoters om versneld hun activiteiten in Nederland te verduurzamen. Met de maatwerkaanpak wordt beoogd een significante bijdrage te leveren aan het behalen van het nationale klimaatdoel voor de industrie in 2030 (i.e. 67% broeikasgasemissiereductie ten opzichte van 1990). Halfjaarlijks wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van de maatwerkaanpak. Zie de brief van de Minister van EZK 'Voortgang maatwerkafspraken' d.d. 27 februari 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 29 826, nr. 173), de brief van de Minister van EZK 'Voortgang maatwerkafspraken september 2023' d.d. 27 september 2023 (Kamerstukken II 2023/24, 29 826, nr. 197), en de brief van de Minister van EZK 'Voortgang maatwerkafspraken maart 2024' d.d. 18 maart 2024 (Kamerstukken II 2023/24, 29 826, nr. 203).

⁵⁶ Dit is verwoord in het eerdergenoemde politieke statement bij overweging (63). Dit politieke statement is door de Europese Commissie gedeeld met de lidstaten in de eindfase van de onderhandelingen over de RED III, maar is niet publiek gemaakt.

artikel 22 bis van RED III haar eigen mix aan maatregelen mag kiezen om tot het gestelde bindende doel te komen. Daarmee is er een kans dat de Europese Commissie tussen 2030 en 2032 een voor Nederland negatieve afweging maakt en geen uitzondering van ammoniakproductie toestaat, waar Nederland in haar koers naar het halen van 42% in 2030 wel op heeft gerekend. Er zal dus in beginsel pas in 2032 duidelijkheid zijn over de vraag of Nederland haar lidstaatverplichting, zoals vastgelegd in artikel 22 bis van RED III, heeft gehaald. In de tussenliggende periode worden wel gesprekken gevoerd met de Europese Commissie over maatregelen die worden overwogen als de Europese Commissie de uitzondering van 60% van het waterstofverbruik niet verleent en op het moment dat is gebleken dat Nederland het doel van 42% in 2030 niet heeft gehaald. Op dit moment is er een instrumentenmix beschikbaar van normering en subsidies. Mocht uit de gesprekken met de Europese Commissie volgen dat Nederland haar lidstaatverplichting niet gaat halen, kan de regering een advies van de Europese Commissie verwachten en aan de hand daarvan besluiten hoe zij deze mix anders kan inrichten.

3.4.6.2. Waterstof uit installatie met toekenning Europese Innovatiefonds en gemiddeld 70% broeikasgasreductie

Daarnaast kiest de regering ervoor om het gebruik van waterstof volledig uit te zonderen die is geproduceerd in een nieuwe productiefaciliteit waarvoor subsidie is verkregen uit het Europese Innovatiefonds voor inwerkingtreding van de RED III en deze waterstof bijdraagt aan de lange-termijn verduurzaming door gemiddeld 70% broeikasgasreductie op jaarbasis te bereiken.

In paragraaf 3.4.6.1. is overweging (62) van de RED III al aangestipt. Uit deze overweging blijkt dat voor de noemer van de jaarverplichting geen rekening mag worden gehouden met waterstof die wordt geproduceerd in aangepaste productie-installaties waarvoor vóór 20 november 2023 een besluit van de Europese Commissie met het oog op de toekenning van subsidie uit het Europese Innovatiefonds is bekendgemaakt en die een gemiddelde broeikasgasreductie van 70% op jaarbasis bereikt. Dit wetsvoorstel maakt ruimte voor de installaties die hieronder vallen door een uitzondering op te nemen in het voorgestelde artikel 9.10.2.4, zevende, achtste en negende lid. Deze uitzondering is opgesteld voor exploitanten van industriële installaties waar ammoniak wordt geproduceerd.

Uit het voorgestelde artikel 9.10.2.4, zevende lid, blijkt dat er een aantal voorwaarden zijn voor het mogen toepassen van deze uitzondering:

- Het moet gaan om een exploitant van een industriële installatie waar ammoniak wordt geproduceerd.
- De waterstof moet zijn geproduceerd in een installatie met een besluit van de Europese Commissie over toekenning subsidie aan de installatie, voorafgaand aan 20 november 2023 (de datum van inwerkingtreding van de RED III). Voor het Europese Innovatiefonds wordt verwezen naar verordening (EU) 2019/856 van de Europese commissie van 26 februari 2019 houdende aanvulling van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de werking van het innovatiefonds (PbEU 2019, L 140/6). Hiervoor is een begripsbepaling toegevoegd aan artikel 9.10.1.1. Voor het voldoen aan deze voorwaarde is voldoende dat de Europese Commissie het besluit heeft genomen om subsidie toe te kennen, het daadwerkelijk hebben ontvangen van de subsidie is niet vereist.
- De waterstof moet een gemiddelde broeikasgasreductie van 70% op jaarbasis bereiken. In lagere regelgeving wordt opgenomen hoe dit moet worden aangetoond. Via certificering kan bijvoorbeeld worden aangetoond dat sprake is van koolstofarme waterstof. Koolstofarme waterstof is in artikel 2, onderdeel 11, van richtlijn (EU) 2024/1788 (als onderdeel van het decarbonisatiepakket, zie ook paragraaf 4.2) gedefinieerd als waterstof waarvan het energiegehalte afkomstig is uit niet-hernieuwbare bronnen en die voldoet aan een broeikasgasreductie van gemiddeld 70%.
- De waterstof moet zijn ingezet in dezelfde industriële installatie waar ook ammoniak wordt geproduceerd.

Net als bij de 60% uitzondering voor het gebruik van waterstof ten behoeve van de ammoniakproductie geldt dat als de Europese Commissie besluit dat dit alsnog moet worden meegenomen in de noemer van de lidstaatverplichting, de jaarverplichting en de lidstaatverplichting verder uiteenlopen. Hierdoor bestaat het risico dat de jaarverplichting niet het beoogde doel bereikt.

De regering heeft het voornemen om waterstof dat uit afvalvergassing wordt geproduceerd te stimuleren. Afvalvergassing naar waterstof is een innovatieve technologie die niet-recyclebaar afval omzet in circulaire waterstof en andere basismoleculen. Het stimuleren van afvalvergassing als alternatief voor afvalverbranding sluit aan bij de afvalhiërarchie waarin de prioriteitsvolgorde van afvalstoffenbeheer wordt bepaald. De regering onderzoekt of het noodzakelijk is om vanaf gereedkomen van de nationale waterstofinfrastructuur een generieke uitzondering op te nemen voor het gebruik van waterstof dat is geproduceerd door de vergassing van niet-recyclebaar afval. Dit is omdat de vergassing van niet-recyclebaar afval efficiënter is dan afvalverbranding en in overweging (10) van

RED III een aanknopingspunt is gevonden dat stimulerende maatregelen om te voldoen aan de RED III doelstellingen in lijn moeten zijn met de Europese afvalrichtlijn, waarin een efficiënt gebruik van afval wordt aangemoedigd. Hierbij worden tevens eventuele negatieve consequenties op het gebruik van hernieuwbare waterstof en het behalen van de lidstaatverplichting onderzocht.

3.4.6.3. Overige overwogen uitzonderingen

Tijdens de internetconsultatie heeft een groot deel van de doelgroep van de voorgenomen jaarverplichting gereageerd. Er zijn verschillende verzoeken tot uitzonderingen gedaan. Zo zijn er verzoeken gedaan om de noemer van een specifiek bedrijf te verlagen met het gebruik van koolstofarme (blauwe) waterstof, waterstof gebruikt in bioraffinaderijen, het gebruik van waterstof door nieuwe gebruikers (ter vervanging van aardgas), het gebruik van waterstof als onderdeel van syngas⁵⁷, en het gebruik van waterstof waarvan de productie CO₂-arm wordt gemaakt via CO₂-afvang en opslag in het Porthos project. Voor al deze situaties is er geen aanleiding om een specifieke uitzondering op te nemen, gebaseerd op de methodiek en toelichting in de RED III. Daarbij komt dat de lidstaatverplichting expliciet wel deze stromen van waterstofgebruik bevat. In informele gesprekken en expertvergaderingen met de diensten van de Europese Commissie is aangegeven dat er voor deze stromen geen ruimte is voor de lidstaat om deze van de lidstaatverplichting uit te sluiten. Hoewel initiatieven van decarbonisering worden aangemoedigd, is er dus geen juridische basis vanuit Europese regelgeving om bedrijven hierin tegemoet te komen. Steun voor deze initiatieven zal dus via een andere route moeten plaatsvinden. Indien deze stromen worden uitgesloten van de jaarverplichting, zou de corresponderende hoeveelheid hernieuwbare waterstof alsnog op een andere manier door Nederland moeten worden gestimuleerd, bijvoorbeeld bij andere bedrijven dan de bedrijven die de uitzondering zouden ontvangen.

Verschillende consultatiereacties spraken tevens over de noodzaak om naast RFNBO-waterstof, ook naar koolstofarme waterstof te kijken en dit te betrekken in onderhavige regeling. Er is besloten om de RED III-definities zo nauw mogelijk te volgen, waardoor geen ruimte is voor koolstofarme waterstof in dit wetsvoorstel. Het primaire doel is het stimuleren van hernieuwbare waterstof zoals gedefinieerd in de RED. Het toevoegen van koolstofarm zal het instrument ondermijnen, waardoor het lidstaat doel verder uit zicht raakt. Koolstofarme waterstof, hoewel kosteneffectief, zal dus niet worden toegevoegd. De regering ziet wel een rol voor deze vorm van waterstof in de energietransitie. Daarom wordt hier specifiek beleid op ontwikkeld waarmee het instrumentarium kan worden uitgebreid.

3.4.7. Voldoen aan de jaarverplichting

Exploitanten van industriële installaties die vallen onder de jaarverplichting dienen verschillende handelingen te verrichten om te kunnen aantonen dat ze voldoen aan de jaarverplichting. Er wordt gebruik gemaakt van een HWI-register waarbinnen bedrijven een rekening hebben. Exploitanten van industriële installaties dienen hun totale waterstofgebruik te registreren, inclusief eventuele gebruikte uitgezonderde waterstof. Daarnaast moet het gebruik van RFNBO's worden ingeboekt, waarvoor bedrijven HWI's krijgen. Uiteindelijk voldoet de exploitant van een industriële installatie aan de jaarverplichting door jaarlijks op 1 juni voldoende HWI's op zijn rekening te hebben.

Online HWI-register

De NEa zet voor de jaarverplichting een online HWI-register op en beheert dit register. Dit register vertoont sterke overeenkomsten met het register hernieuwbare energie vervoer (hierna: 'REV') voor hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's), welke na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van titel 9.7 en titel 9.8 van de Wm emissiereductie-eenheden (ERE's) zullen heten. In het REV kunnen bedrijven die hernieuwbare energie aan vervoer leveren, zoals brandstofleveranciers, deze energie inboeken voor HBE's. De HBE's kunnen zij verhandelen, sparen en jaarlijks inleveren om te voldoen aan de verplichting om een groeiend aandeel fossiele brandstoffen te vervangen door hernieuwbare energie. In het door de NEa op te zetten HWI-register kunnen, in een vergelijkbaar handelssysteem als die van HBE's, HWI's worden gecreëerd, overgeboekt, gespaard en afgeschreven.

In onderhavig wetsvoorstel worden exploitanten van een industriële installatie verplicht een rekening te openen in het HWI-register, tenzij deze exploitanten zijn uitgezonderd van de verplichtingen van dit wetsvoorstel als gevolg van de ondergrens (zie paragraaf 3.4.3). Ook van de jaarverplichting uitgezonderde exploitanten van industriële installaties kunnen een rekening openen indien zij RFNBO's hebben ingezet, deze exploitanten worden inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oor-

⁵⁷ Syngas (ook wel 'synthesegas' genoemd) is een mengsel van koolmonoxide (CO) en waterstof (H₂) dat op verschillende manieren kan worden geproduceerd waaronder via stoomvergassing van fossiele brandstoffen of biomassa en dat wordt ingezet voor de productie van koolwaterstoffen zoals methanol, synthetische diesel en synthetische kerosine.

sprong genoemd (hierna: inboeker) genoemd, zonder jaarverplichting. Het is ook mogelijk dat bedrijven die niet vallen onder de definitie van 'exploitant zijn van een industriële installatie' een rekening openen in het HWI-register omdat ze RFNBO's inboeken. Ook deze bedrijven vallen dan onder de term 'inboeker' en ook zij vallen niet onder de jaarverplichting. Dit betreffen veelal industriële bedrijven die RFNBO-waterstofdragers inzetten en geen waterstof gebruiken, en daardoor niet onder de definitie 'exploitant van een industriële installatie' vallen. De verwachting is echter dat deze bedrijven geen rekening zullen openen en daarmee ook niet zullen inboeken, omdat ze zelf niet onder de jaarverplichting vallen en omdat HWI-WD's niet verhandelbaar zijn. De HWI-WD's hebben daarmee voor deze bedrijven geen waarde. De term 'inboeker' is aldus een bredere term en omvat zowel bedrijven die onder de jaarverplichting vallen als bedrijven die niet onder de jaarverplichting vallen. Maar in de meeste gevallen zal de inboeker ook tevens een exploitant van een industriële installatie zijn die boven de ondergrens valt, en daardoor ook een jaarverplichting heeft.

Exploitanten van een industriële installatie moeten jaarlijks hun totale waterstofgebruik registreren. Vervolgens kunnen exploitanten van een industriële installatie RFNBO's die in de industrie voor energetisch en niet-energetisch gebruik zijn ingezet inboeken in het HWI-register en hiervoor HWI's bijgeschreven krijgen op hun rekening. Verkregen HWI's kunnen worden ingezet om aan de eigen jaarverplichting te voldoen of kunnen worden verkocht aan andere rekeninghouders. HWI's worden in het register van de ene rekeninghouder aan de andere rekeninghouder overgeboekt; de financiële kant van de handel in HWI's gebeurt buiten het HWI-register om. Indien een rekeninghouder HWI's overboekt naar een andere rekeninghouder, dan voert de verkopende rekeninghouder de prijs van de verkochte HWI's in het HWI-register in (artikel 9.10.5.6, eerste lid).

Registreren totale waterstofgebruik

In dit wetsvoorstel geven exploitanten van industriële installaties jaarlijks de totale hoeveelheid gebruikte waterstof met inbegrip van hernieuwbare waterstof en uitgezonderde waterstof op in het HWI-register. De exploitanten meten hun waterstofgebruik. Indien dit niet al wordt gemeten (bijvoorbeeld omdat de productie en het gebruik van waterstof plaatsvindt binnen hetzelfde bedrijf), dan moet het waterstofgebruik worden berekend aan de hand van de hoeveelheid grondstof of hoeveelheid productie. De exploitant laat de in het HWI-register opgegeven hoeveelheden jaarlijks controleren door een verificateur. De verklaring van deze verificateur wordt gekoppeld aan de registratie.

Rapporteren uitgezonderde waterstof

Ten aanzien van de rapportage van de uitgezonderde waterstof in het voorgestelde artikel 9.10.2.4 zullen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld. Die regels zullen gaan over de voorwaarden waaronder een exploitant van een industriële installatie de gebruikte waterstof mag aanmerken als uitgezonderde waterstof. Zie voor een nadere uitleg van de uitgezonderde waterstof paragraaf 3.4.6.

Wat betreft de uitzondering die geldt voor waterstof die wordt gebruikt als tussenproduct voor de productie van conventionele vervoersbrandstoffen en biobrandstoffen (zoals verwoord in artikel 9.10.2.4, eerste lid, onderdeel a) zullen regels worden gesteld over hoe de hoeveelheid van deze waterstof moet worden bepaald. Daarbij zal worden aangesloten bij de voornoemde richtsnoeren⁵⁸ die de Europese Commissie hierover heeft gepubliceerd.

De uitzonderingsgronden die staan verwoord in artikel 9.10.2.4, eerste lid, onderdelen b en c, worden hier samengevat als 'bijproduct-waterstof'. Bij ministeriële regeling worden een nader overzicht gegeven van wat als 'bijproduct-waterstof' wordt gedefinieerd. Waterstof mag als uitgezonderde waterstof worden gerapporteerd als de exploitant van een industriële installatie kan aantonen dat de gebruikte waterstof ook daadwerkelijk bijproduct-waterstof is of valt in de uitzonderingscategorieën. De bij ministeriële regeling op te stellen nadere regels zullen als uitgangspunt hebben dat vermenging van waterstof uit diverse bronnen, waarbij een deel als bijproduct-waterstof is geproduceerd en een deel niet als bijproduct-waterstof is geproduceerd, er toe leidt dat de totale waterstofstroom niet als uitgezonderde waterstof dient te worden gerapporteerd. De reden hiervoor is dat er geen mogelijkheid bestaat om in gemengde waterstofstromen – bijvoorbeeld bij afname van waterstof uit een pijpleiding waarop verschillende soorten waterstof worden ingevoerd – onderscheid te maken tussen bijproduct-waterstof en niet-bijproduct-waterstof. Het is daardoor voor verificateurs en voor de NEa niet mogelijk om voor gemengde waterstofstromen eenduidig na te gaan wie de gebruiker is van de bijproduct-

⁵⁸ Mededeling van de Commissie inzake Richtlijnen voor de doelstellingen voor het verbruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie- en transportsector, zoals vastgelegd in de artikelen 22a, 22b en 25 van Richtlijn (EU) 2018/2001 ter bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2023/2413 (PbEU C 2024/5042).

waterstof die onderdeel uitmaakt van een gemengde waterstofstroom. De oorzaak daarvoor is mede dat er voor bijproduct-waterstof geen borgingsmechanisme bestaat, zoals er voor RFNBO's de borging is voor het voldoen aan de in de RED III gestelde vereisten inclusief massabalanssystematiek op basis van de door de Europese Commissie goedgekeurde vrijwillige systemen.

Inboeken RFNBO-gebruik en HWI's

Door dit wetsvoorstel worden bedrijven gestimuleerd om de hoeveelheid RFNBO's in te boeken die zij in de industrie hebben ingezet. Voor inboeking in het HWI-register komen RFNBO's in aanmerking die in de industrie voor energetisch en niet-energetisch gebruik zijn ingezet met uitzondering van RFNBO's die als tussenproduct voor de productie van conventionele vervoersbrandstoffen en biobrandstoffen worden gebruikt. De drie vereisten voor RFNBO's die worden gesteld in de RED III zijn overgenomen in de voorgestelde jaarverplichting. Deze drie vereisten betreffen ten eerste de eis in artikel 27, zesde lid, van de RED III en Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/1184, ten tweede de eis in artikel 29 bis, eerste lid, van RED III en ten derde de eis in artikel 30, eerste en tweede lid, van RED III (zie paragraaf 3.2.4). De consequentie hiervan is dat aan de jaarverplichting alleen kan worden voldaan met hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers die aan deze drie vereisten voldoen.

Wanneer in Nederland uit RFNBO-waterstof een RFNBO-waterstofdrager zoals ammoniak of methanol wordt geproduceerd, dan zal doorgaans de RFNBO-waterstof worden ingeboekt in het HWI-register. Dit is omdat bij de conversie van waterstof naar een waterstofdrager conversieverliezen optreden. Er kan dus een groter aantal HWI's worden verkregen voor inboeking van RFNBO-waterstof dan het aantal HWI's dat wordt verkregen voor inboeking van daaruit geproduceerde RFNBO-waterstofdrager. Inboeking van de geproduceerde RFNBO-waterstofdrager kan plaatsvinden door het bedrijf dat deze waterstofdrager ook heeft geproduceerd (bijvoorbeeld in het geval van een kunstmestfabrikant die eerst uit waterstof ammoniak maakt en vervolgens uit ammoniak kunstmeststoffen) of door een afnemer van de producent van de RFNBO-waterstofdrager. In sommige gevallen kan het bedrijf dat in Nederland de RFNBO-waterstofdrager produceert ervoor kiezen om de RFNBO-waterstof niet in te boeken, en de duurzaamheidsinformatie mee te leveren met de waterstofdrager. Voorbeelden hiervan zijn als een Nederlandse producent RFNBO-waterstofdragers zoals RFNBO-kerosine, RFNBO-methanol of RFNBO-ammoniak wil leveren aan een afnemer die deze waterstofdrager inzet in de vervoerssector en daarbij wil aantonen dat het RFNBO-waterstofdragers betreft die mogen meetellen voor de doelen vanuit artikel 25 in RED III, FuelEU Maritime⁵⁹ of RefuelEU Aviation. De RFNBO-waterstof en de daaruit geproduceerde RFNBO-waterstofdrager kunnen niet beide worden ingeboekt, omdat de duurzaamheidsinformatie die volgens de regels van de vrijwillige systemen van bedrijf tot bedrijf wordt doorgegeven, maar één keer kan worden ingezet. Hierop wordt toegezien door inboekverificateurs (zie paragraaf 7.3). Indien het ervoor kiest om de RFNBO-waterstofdrager niet in te boeken, dan behoort het bedrijf op een andere wijze aan zijn jaarverplichting te voldoen.

Voor de RFNBO's die zijn ingeboekt worden HWI's verkregen; in het geval van hernieuwbare waterstof betreft dit HWI-W's, in het geval van hernieuwbare waterstofdrager betreft dit HWI-WD's (zie paragraaf 3.4.8 voor een toelichting op de verhandelbaarheid van HWI's). Door het wetsvoorstel tot wijziging van titel 9.7 en titel 9.8 van de Wm zal in titel 9.8 de raffinagereductie-eenheid worden geïntroduceerd. RFNBO's die als tussenproduct voor de productie van conventionele vervoersbrandstoffen en biobrandstoffen worden gebruikt kunnen binnen de voornoemde systematiek rondom energie vervoer worden ingeboekt om raffinagereductie-eenheden (RARE) te verkrijgen. Deze route staat ook bekend als de raffinageroute.⁶⁰ De jaarverplichting zal niet toestaan om bij gebruik van RFNBO-waterstof in een raffinaderij voor één GJ gebruik zowel HWI's en RARE's te verkrijgen. Wel wordt er flexibiliteit ingevoerd waardoor afnemers kunnen kiezen tussen het verkrijgen van HWI's dan wel RARE's. Bij gebruik van X GJ RFNBO-waterstof kan de inboeker dus aangeven hoeveel RARE's hij wil verkrijgen (bijv. Y) en hoeveel HWI's (dan X min Y).

Bedrijven verkrijgen HWI's door:

- RFNBO's in de Nederlandse industrie in te zetten voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik in industriële processen en dit ge- of verbruik in te boeken in het HWI-register; of
- HWI's van een ander bedrijf te kopen, waarvoor geldt dat alleen HWI-W's overdraagbaar zijn (zie verder paragraaf 3.4.8).

Een HWI vertegenwoordigt 1 GJ_{LHV} aan ingeboekte RFNBO's. Voor elke 1 GJ_{LHV} aan gebruikte RFNBO

⁵⁹ FuelEU-maritieme (Verordening (EU) 2023/1805) en ReFuelEU (Verordening (EU) 2023/2405) maken deel uit van het Fit for 55 pakket. De FuelEU-maritieme verordening heeft als doel het gebruik van hernieuwbare, koolstofarme brandstoffen en schone energietechnologieën voor schepen te bevorderen. De ReFuelEU verordening heeft als doel om de productie en het gebruik van duurzame brandstoffen voor de luchtvaart te bevorderen.

⁶⁰ Kamerstukken II 2023/2024, 32 813, nr. 1383.

krijgt een inboeker 1 HWI op zijn rekening bijgeschreven.⁶¹

De inboekende partijen moeten aantonen dat de ingeboekte RFNBO's voldoen aan de wettelijke eisen die aan RFNBO's worden gesteld. Voor het aantonen hiervan zijn certificeringsschema's ontwikkeld die door de Europese Commissie vrijwillige systemen worden genoemd. De Europese Commissie beoordeelt of in deze vrijwillige systemen alle van toepassing zijnde vereisten uit RED III en de gedelegeerde verordeningen op de juiste manier zijn geïmplementeerd, en publiceert – na een positieve beoordeling – een goedkeuringsbesluit per vrijwillig systeem⁶². Een door de Europese Commissie goedgekeurd vrijwillig systeem moet worden gebruikt om aan te tonen dat aan de vereisten aan RFNBO's is voldaan. Alle betrokken marktdeelnemers in de toeleveringsketen van RFNBO's vanaf de producent tot aan de gebruiker van de RFNBO's moeten zijn gecertificeerd. Indien de RFNBO wordt geïmporteerd dan geldt dit ook voor bedrijven buiten Nederland, zowel binnen als buiten de EU. Vrijwillige systemen voorzien in de toetsing of voorgaande schakels in de keten zijn gecertificeerd.

Afschrijven HWI's

De hoogte van de jaarverplichting voor exploitanten van industriële installaties per kalenderjaar wordt bepaald aan de hand van het gerapporteerde waterstofgebruik door de exploitant en de eventuele aftrek van de categorieën uitgezonderde waterstof. De exploitanten van industriële installaties worden door de NEa geïnformeerd over de hoogte van hun jaarverplichting, wat wordt uitgedrukt in het aantal benodigde HWI's. Tot de datum van afschrijving van dit aantal benodigde HWI's op 1 juni hebben exploitanten van industriële installaties de gelegenheid om de nog ontbrekende HWI's aan te schaffen of overtollige HWI's te verkopen. Indien een exploitant van een industriële installatie niet voldoende HWI's op zijn rekening heeft staan om te voldoen aan de jaarverplichting treedt de NEa handhavend op (zie paragraaf 7.5). Een negatief saldo moet altijd binnen 12 maanden worden aangevuld.

Tijdslijn

Gelet op bovenstaande verplichtingen, zijn er specifieke data gekoppeld aan de momenten waarop aan deze verplichting moet zijn voldaan. Exploitanten van industriële installaties moeten de totale hoeveelheid gebruikte waterstof van het voorgaande kalenderjaar met inbegrip van de hoeveelheid gebruikte hernieuwbare waterstof van het voorgaande kalenderjaar uiterlijk 31 maart van elk kalenderjaar registreren in het HWI-register. Indien een exploitant van een industriële installatie waterstof gebruikt die in een of meer categorieën waterstof valt die voor uitzondering in aanmerking komt, kan deze exploitant ook deze waterstof invoeren. Uiterlijk 31 maart moeten ook alle bedrijven die RFNBO's willen inboeken om HWI's te verkrijgen hun gebruik van deze RFNBO's van het voorgaande kalenderjaar inboeken in het HWI-register. Voor 1 juni moeten de verificatieverklaringen voor het opgegeven waterstofgebruik en de inboekverificatieverslagen bij de NEa binnen zijn. Tot 1 juni kunnen HWI's nog onderling worden verhandeld (overgeboekt), zodat alle exploitanten van industriële installaties voldoende HWI's op hun rekening kunnen hebben staan om aan de jaarverplichting te voldoen. Op 1 juni schrijft de NEa bij de exploitanten van een industriële installatie het aantal HWI's af dat overeenkomt met de hoogte van hun jaarverplichting.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de NEa gebruik kan maken van de ambtshalve vaststelling om het aantal door inboeking verkregen HWI's of het opgegeven waterstofgebruik te corrigeren indien door inspectie of verificatie blijkt dat het waterstofgebruik incorrect is opgegeven of de HWI's onterecht zijn verkregen. Als gevolg hiervan kan het HWI-saldo van een rekeninghouder worden aangepast of kan de jaarverplichting hoger uitvallen. Een ambtshalve vaststelling kan tot 5 jaar na het betreffende kalenderjaar.

3.4.8. Verhandelbaarheid HWI's

Inboekers hebben de mogelijkheid om de HWI's die ze genereren door de inzet van RFNBO's te verkopen aan andere rekeninghouders in het HWI-register. Op deze manier kan een exploitant van een industriële installatie ook aan zijn jaarverplichting voldoen door HWI's te kopen van een ander bedrijf in plaats van zelf RFNBO's te gebruiken in zijn installatie(s). HWI's zijn opgesplitst in twee soorten:

⁶¹ Op basis van het huidige verbruik bedraagt de Nederlandse lidstaatverplichting in 2030 ongeveer 35 PJ. Dit betekent dat er 35 miljoen HWI's moeten worden ingezet om te voldoen aan de lidstaatverplichting in 2030. De Nederlandse overheid voorziet dat een deel van dit aantal HWI's wordt ingezet door bedrijven om aan de jaarverplichting te voldoen, en dat bedrijven daarnaast extra waterstof inzetten wat leidt tot HWI's die door de overheid via de vraagsubsidies wordt opgekocht.

⁶² De Europese Commissie houdt een overzicht bij van vrijwillige systemen op het gebied van productie van hernieuwbare brandstoffen die zijn goedgekeurd of onder beoordeling zijn (zie: https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/bioenergy/voluntary-schemes_en).

HWI's voor waterstof (HWI-W) en HWI's voor waterstofdragers (HWI-WD). Alleen HWI-W's zijn verhandelbaar.

Het verkopen van HWI-W's als alternatief voor het eigen gebruik van RFNBO's stimuleert een efficiënte inzet van RFNBO's doordat het benodigde hernieuwbare waterstofgebruik tegen de laagst mogelijke kosten voor het bedrijfsleven worden ingezet. Sommige bedrijven moeten hogere aanpassingskosten maken dan andere bedrijven of hebben moeilijker toegang tot hernieuwbare waterstof. Dit is vooral het geval in de beginfase wanneer de waterstofinfrastructuur nog niet volledig is uitgerold en het aanbod van hernieuwbare waterstof beperkt is. Bedrijven die hiermee te maken hebben, kunnen ervoor kiezen aan hun jaarverplichting te voldoen door HWI-W's te kopen van andere partijen die gemakkelijker in staat zijn hun productieprocessen aan te passen of gemakkelijker toegang hebben tot hernieuwbare waterstof.

Elke overdracht van een HWI-W wordt geregistreerd in het HWI-register, dat de wisseling van het aantal HWI's van eigenaar bijhoudt. De handel in de vorm van kopers en verkopers die elkaar opzoeken en afspraken maken, vindt buiten het HWI-register plaats. In de voorgenomen jaarverplichting wordt voorzien dat de verkopende partij wordt verplicht om de prijs van de verhandelde HWI's in het HWI-register op te geven. Op basis hiervan publiceert de NEa jaarlijks een gemiddelde en geanonimiseerde HWI-prijs. De publicatie van deze HWI-prijs helpt exploitanten van een industriële installatie in de beginjaren om beter inzicht te krijgen in de financiële gevolgen van de jaarverplichting.⁶³

Economische machtspositie en marktrisico's

De reden dat ervoor is gekozen om HWI-WD's niet verhandelbaar te laten zijn, heeft te maken met de economische machtspositie van ammoniakproducenten en de marktrisico's die hierdoor kunnen ontstaan. Dit wordt hieronder toegelicht.

De hernieuwbare waterstofmarkt bestaat uit producenten, importeurs en gebruikers van hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers. Deze markt heeft kenmerken van een oligopolistische markt. Een oligopolistische markt is een markt met slechts enkele aanbieders of afnemers die samen meer dan 80% marktaandeel hebben. In het geval van de hernieuwbare waterstofmarkt is er sprake van twee industriële partijen die samen een marktaandeel van 84% hebben. Deze twee partijen produceren zelf ammoniak en zetten dit in. Naast productie hebben deze twee partijen de mogelijkheid tot import van hernieuwbare ammoniak. De hernieuwbare waterstofmarkt, met name in de opstartfase, kent weinig markspelers en is dus niet volwassen genoeg om soepele handel te kunnen bewerkstelligen. Gelijktijdig zijn er grote investeringen nodig om toe te treden tot de hernieuwbare waterstofmarkt, wat duidt op substantiële toetredingsbarrières aan aanbod- en vraagzijde. Hierdoor bestaat een mogelijkheid dat deze twee industriële partijen meer macht in de waterstofmarkt en de bijbehorende HWI-markt krijgen en deze economische machtspositie misbruiken.⁶⁴ Dit aandachtspunt speelt tevens voor de waterstofdrager methanol. Er zijn in Nederland een aantal chemische bedrijven die grote hoeveelheden (tientallen kilotonnen per jaar) methanol verbruiken.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.4.7 worden HWI's verkregen door het inzetten van RFNBO's in een industrieel proces. Aan de jaarverplichting kan worden voldaan door óf minder waterstof te gebruiken (de noemer van de exploitant wordt kleiner), óf meer RFNBO's in te zetten (de teller van de exploitant wordt groter). RFNBO's kunnen zelf worden geproduceerd, maar ook kunnen worden gekocht van bedrijven die in Nederland of in het buitenland RFNBO's hebben geproduceerd. Door het kopen van RFNBO's en die in te zetten, verkrijgt deze exploitant HWI's in het HWI-register. Daarbij is transport van waterstof lastiger dan transport van waterstofdragers. Transport van in Nederland geproduceerde hernieuwbare waterstof of van geïmporteerde hernieuwbare waterstof(dragers) die in Nederland worden omgezet naar waterstof wordt tot circa 2032 gehinderd doordat de infrastructuur nog wordt opgebouwd (zie paragraaf 3.4.9). Transport van geïmporteerde waterstofdragers vormt een minder grote belemmering omdat dit transport al op grote schaal plaatsvindt. Dit geldt voor zowel de ammoniakproducenten die deels ook vanuit het buitenland afkomstige ammoniak inzetten en verhandelen, als andere chemiebedrijven en (bio)brandstofproducenten die van elders afkomstige waterstofdragers zoals methanol en ammoniak inzetten. Dit zou ook gelden indien RFNBO-methaan elders wordt geproduceerd en op het Nederlandse aardgasnet wordt ingevoerd. Transport van waterstofdragers is veel eenvoudiger dan transport van waterstof, omdat waterstofdragers (in tegenstelling tot waterstof) vloeibaar zijn (zoals methanol) of relatief eenvoudig vloeibaar gemaakt

⁶³ Vanuit de jaarverplichting energie vervoer is bekend dat het een aantal jaren duurde voordat handelaren actief werden in het faciliteren van transacties, en dat het nog enkele jaren duurde voordat via deze handelaren prijsinformatie over HBE's beschikbaar kwam.

⁶⁴ CE Delft en TNO, Afnameverplichting groene waterstof, zie: <https://ce.nl/publicaties/afnameverplichting-groene-waterstof/>.

kunnen worden (zoals ammoniak en methaan). Het transport vindt doorgaans plaats per schip en – in veel kleinere volumes – over het spoor of over de weg. Gekoeld vloeibare waterstof kan ook overzees per schip worden vervoerd. Infrastructuur (importterminals, schepen) voor langeafstand-transport van waterstofdragers zoals ammoniak en methanol is aanwezig, infrastructuur voor langeafstand-transport van waterstofgas (via buisleidingen) nog niet. Geïmporteerde waterstofdragers kunnen – ten koste van energetische verliezen – wel worden geconverteerd naar waterstofgas. Overigens is transport van in Nederland geproduceerde waterstofdragers voor de jaarverplichting niet relevant, omdat bij productie van hernieuwbare waterstofdragers in Nederland hernieuwbare waterstof wordt ingezet. In dat geval wordt naar verwachting de gebruikte hernieuwbare waterstof ingeboekt tot HWI-W's. De geproduceerde hernieuwbare waterstofdragers zijn vervolgens niet meer inboekbaar. Voor bedrijven is het inboeken van HWI-W's ook het meest interessant, omdat voor de hernieuwbare waterstof meer HWI's worden verkregen dan voor de uit die waterstof geproduceerde hernieuwbare waterstofdragers vanwege conversieverliezen. Bovendien zijn de HWI-W's verhandelbaar.

Er zijn drie factoren die van invloed zijn op de marktwerking en het ontstaan van een economische machtspositie. Deze factoren zijn:

1. Hernieuwbare waterstofdragers tellen niet mee in de noemer van artikel 22 bis van RED III;
2. Twee ammoniakproducenten zijn verantwoordelijk voor een groot deel van het waterstofgebruik dat meetelt onder de noemer van de jaarverplichting; en
3. Gebruikers van ammoniak en mogelijk ook van methanol kunnen tegen lagere kosten HWI's genereren dan de overige bedrijven die onder de jaarverplichting vallen.

In de volgende alinea's worden deze drie factoren verder toegelicht.

Ad 1. Hernieuwbare waterstofdragers tellen niet mee in de noemer van artikel 22 bis van RED III. Dit is een uitkomst van het onderhandelingsproces tussen lidstaten dat heeft geleid tot het vaststellen van de RED III. In de noemer van de lidstaatverplichting staat de totale hoeveelheid in industriële processen gebruikte hoeveelheid waterstof die niet onder de uitzonderingsgronden valt (zie paragraaf 3.4.5), terwijl in de teller de hoeveelheid RFNBO's staat die in industriële processen wordt ingezet. In de jaarverplichting wordt deze systematiek overgenomen. Deze systematiek leidt tot mogelijk voordeel voor exploitanten van industriële installaties die in Nederland uit waterstof waterdragers produceren. Veelal worden deze waterstofdragers in andere industriële installaties van hetzelfde bedrijf ingezet. Wanneer deze exploitanten hernieuwbare waterstofdragers importeren en in hun industriële installaties inzetten, dan vermindert dat hun totale waterstofgebruik (noemer wordt kleiner) en daarmee de hoogte van de jaarverplichting, terwijl het gebruik van de hernieuwbare waterstofdragers ook leidt tot HWI's waarmee aan de jaarverplichting kan worden voldaan (teller wordt groter). Dit is een soort dubbele stimulering die ontstaat bij de inzet van geïmporteerde hernieuwbare waterstofdragers in het productieproces ter vervanging van inzet van 'eigen geproduceerde' hernieuwbare waterstofdragers.

Ad 2. Er zijn naar verwachting 36 exploitanten van industriële installaties die onder de voorgenomen jaarverplichting zullen vallen, waaronder twee ammoniakproducenten. Deze twee bedrijven verbruiken samen een groot aandeel van de door Nederlandse bedrijven gebruikte plus verbruikte waterstof die meetelt voor de jaarverplichting. De afname van waterstof die onder de noemer van de jaarverplichting valt, ligt volgens de meest recent bekende cijfers over het Nederlandse waterstofgebruik voor 84% bij deze twee ammoniakproducenten (zie tabel 1). Deze twee bedrijven hebben samen een RFNBO-grondslag voor de lidstaatverplichting van 59 PJ (cijfers uit 2020, zie tabel 1 en de daar genoemde bronnen). De overige enkele tientallen bedrijven hebben een grondslag die varieert tussen 0,1 PJ tot enkele PJ (tussen 15 en 20 bedrijven) en een grondslag die varieert tussen 0,01 PJ en 0,1 PJ (tussen 15 en 20 bedrijven). Gebruikers van ammoniak, methanol en andere waterstofdragers zijn op grond van de jaarverplichting niet verplicht RFNBO waterstofdragers te gebruiken, zoals RFNBO ammoniak of RFNBO methanol. Toch kunnen zij door het gebruik van deze waterstofdragers een corresponderende hoeveelheid HWI-WD's genereren. Omdat HWI-WD's niet verhandelbaar zijn, heeft dit voor deze bedrijven alleen zin als ze meer dan 0,1 kton waterstof per jaar gebruiken en daarmee een verplichting hebben om een bepaald percentage RFNBO's te gebruiken.

Ad 3. Gebruikers van ammoniak en mogelijk ook van methanol kunnen tegen lagere kosten HWI's genereren dan de overige bedrijven die onder de voorgenomen jaarverplichting vallen, doordat de inzet van hernieuwbare ammoniak en hernieuwbare methanol een goedkopere manier is om RFNBO's in de industrie in te zetten dan de inzet van hernieuwbare waterstof. Ter illustratie is hieronder de meest recente prijsinformatie gegeven voor ammoniak. De resultaten van de eerste H2Global tender⁶⁵ laten zien dat hernieuwbare ammoniak beschikbaar is voor een prijs van € 1.000 per ton inclusief transport, logistiek en importheffing. Uit fossiele energie geproduceerde ammoniak kost circa € 350 per ton, de meerprijs is daarmee € 650 per ton, oftewel € 35 per GJ, oftewel € 4,2 per kg waterstof. De

⁶⁵ Resultaten van eerste H2Global tender, zie <https://cdn.sanity.io/files/u4w9plcz/production/aa27b7842b9fa1015e9395e65ab1d9aa2a53147a.pdf>.

kosten voor productie van hernieuwbare waterstof in Nederland bedragen € 12 tot € 14 euro per kg.⁶⁶ Uit fossiele energie geproduceerde waterstof kost circa € 2 per kg. De meerprijs van hernieuwbare waterstof bedraagt daarmee circa € 11 per kg, oftewel € 92 per GJ. De conversie van ammoniak naar waterstof leidt tot additionele kosten die nog niet goed bekend zijn, maar kunnen worden ingeschat op minimaal enkele euro's per kg waterstof.⁶⁷ Hierdoor kunnen deze bedrijven die hernieuwbare waterstof inzetten naar verwachting geen HWI's genereren tegen een even lage prijs als de prijs waartegen dat mogelijk is voor de inzet van geïmporteerde hernieuwbare ammoniak. Voor andere hernieuwbare waterstofdragers zoals hernieuwbare methanol en hernieuwbare methaan is nog geen of een minder concrete⁶⁸ publieke prijsinformatie voorhanden en kan dus niet worden ingeschat of de inzet van deze hernieuwbare waterstofdragers tot een lagere HWI-prijs leidt dan de inzet van hernieuwbare waterstof.

In verschillende consultatiereacties is verzocht om de HWI-WD's te differentiëren tussen de waterstofdrager ammoniak en de waterstofdrager methanol, om zo de handel in voor methanol uitgegeven HWI-WD's wel mogelijk te maken. Het beschreven marktmachtprobleem kan echter ook spelen bij het gebruik van methanol in de industrie. Of dat het geval is hangt af van de prijsniveaus van RFNBO-waterstof en RFNBO-methanol. De hoogte van deze prijzen in de komende jaren is nog te onzeker om op dit moment te kunnen bepalen of er voor methanol ook marktmacht kan ontstaan.

Ook is in verschillende consultatiereacties verzocht om – voor het stimuleren van het gebruik van RFNBO-methaan (methaan geproduceerd uit hernieuwbare waterstof en koolstofdioxide) – HWI-WD's juist wel verhandelbaar te laten zijn. Een respons op dit verzoek is dat dit niet nodig is, omdat – als RFNBO-methaan op enig punt in het Nederlandse aardgasnet wordt ingevoerd – deze dan via het massabalans principe aan iedere afnemer op het Nederlandse aardgasnet kan worden geleverd. De bedrijven 'RFNBO-methaan-invoeder' en 'RFNBO-methaan-gebruiker' dienen dan wel beiden gecertificeerd te zijn tegen een door de Europese Commissie erkend vrijwillig systeem en dienen daardoor een massabalans te voeren. Om deze reden is er voor gekozen om geen onderscheid te maken tussen verschillende waterstofdragers en daarmee de niet-verhandelbaarheid van HWI-WD's op alle waterstofdragers van toepassing te laten zijn. Tevens is er verzocht om HWI-W en HWI-WD te koppelen middels vaste omrekenfactoren. Zonder marktmacht probleem zou dit kunnen. Echter, het is onwaarschijnlijk dat dit marktmacht probleem op korte termijn wordt opgelost. Vandaar is de keuze gemaakt om alsnog de scheiding aan te houden.

Potentieel misbruik van de economische machtspositie

De combinatie van de drie boven genoemde factoren verschaft de ammoniakproducenten een economische machtspositie; zij zijn als gevolg van deze factoren in staat de markt fors te beïnvloeden. Op het moment dat deze twee ammoniakproducenten, via strategische beslissingen en slim gekozen communicatie daarover, investeringsbeslissingen van andere industriële exploitanten of mogelijke investeerders in elektrolyzers beïnvloeden, kan dat als volgt leiden tot misbruik van deze economische machtspositie:

- a) De import van hernieuwbare ammoniak zorgt ervoor dat ammoniakproducenten de volledige markt kunnen voorzien met HWI's zonder dat de overige exploitanten investeren in – of zelf fysiek gebruik hoeven te maken van – hernieuwbare waterstof.
- b) Op het moment dat overige exploitanten er voor kiezen om geen hernieuwbare waterstof te gebruiken en het aanbod daarvan achterblijft, krijgen de ammoniakproducenten de mogelijkheid om de prijs van hun HWI's sterk te verhogen, aangezien overige exploitanten geen andere optie hebben dan deze HWI's te kopen.

In artikel 24 van de Mededingingswet is neergelegd dat misbruik van een economische machtspositie verboden is. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: 'ACM') is belast met het toezicht op hetgeen bij of krachtens de Mededingingswet is bepaald. Overtreding van het verbod op misbruik van een economische machtspositie wordt gehandhaafd met een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete. Sanctiëring van misbruik van een economische machtspositie vindt na afloop van het geconstateerde misbruik plaats. De hernieuwbare waterstofmarkt en daarmee HWI-markt is echter nog jong, waardoor het ingewikkeld is om te controleren op misbruik. Op 15 mei 2023 is op verzoek van het toenmalige Ministerie van EZK door het Tilburg Law and Economics Center een rapport uitgebracht over de effectiviteit van artikel 24. De onderzoekers concluderen dat een van de instrumenten

⁶⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1395; TNO (2024), Evaluation of the levelised cost of hydrogen based on proposed electrolyser projects in the Netherlands.

⁶⁷ Dit is berekend met behulp van CAPEX van een ammoniakkraker van \$ 510 miljoen (€ 440 miljoen) voor 200 ton waterstof per dag (Abdin et al., 2021).

⁶⁸ TNO spreekt van gemiddeld 1810 euro per ton hernieuwbare methanol, binnen een grotere bandbreedte: 15 april 2025 'Een raffineroute met toekomstwaarde voor groene waterstof in Nederland – Onderzoek naar het effect van de correctiefactor op de business case voor elektrolyse en opties voor aanpassing.

van het mededingingsrecht, het verbod op misbruik van een economische machtspositie, niet voldoende effectief werkt. Daarnaast zien de onderzoekers dat mededingingsautoriteiten in andere landen aanvullende instrumenten tot hun beschikking hebben om vormen die concurrentie beperken aan te pakken. Om deze reden zijn verschillende opties onderzocht om het risico op misbruik van de economische machtspositie op de HWI-markt te voorkomen:

Oplossingsrichting: onderscheid HWI-W en HWI-WD

Om bovengenoemde redenen wordt in dit wetsvoorstel onderscheid gemaakt tussen HWI's verkregen door inzet van hernieuwbare waterstof (HWI-W) en HWI's verkregen door inzet van hernieuwbare waterstofdrager (HWI-WD). Alleen HWI-W's kunnen worden overgedragen en dus worden verhandeld. Een exploitant van een industriële installatie mag wel de HWI-WD inzetten om aan zijn eigen jaarverplichting te voldoen. Op deze manier kan een onevenredig marktvoordeel en misbruik daarvan worden voorkomen.

Deze oplossing betekent in de praktijk dat de HWI-WD's enkel zullen meetellen om de eigen jaarverplichting van de exploitant van de industriële installatie te behalen en dus niet kunnen worden meegenomen in een eventuele businesscase om via verhandeling winst te kunnen maken. De HWI-WD's worden verkregen door gebruik van hernieuwbare waterstofdragers in de industrie. Dit wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen in Nederland geproduceerde of geïmporteerde RFNBO's, ongeacht of het over waterstof of waterstofdragers gaat. Bedrijven zullen ervoor kunnen kiezen om aan hun jaarverplichting te voldoen door zelf waterstof(dragers) te produceren, te importeren uit het binnen- en buitenland of door HWI-W's in te kopen. Geïmporteerde waterstof betreft waterstof in het buitenland geproduceerd waarna in vloeibare vorm of via buisleidingen naar Nederland vervoerd, of (i) in het buitenland geproduceerd, (ii) in het buitenland omgezet in een andere energiedrager (ammoniak, methanol, LOHC) en – na transport – (iii) in Nederland weer omgezet tot waterstof.

De NEa heeft ervaring in het maken van subonderdelen in eenheden. Zo wordt er al onderscheid gemaakt bij het systeem hernieuwbare energie vervoer waarin er vier verschillende soorten HBE's bestaan. Qua uitvoering zullen de HWI's op deze manier ook worden ingericht. De NEa bepaalt op basis van de jaarlijkse rapportages van de bedrijven welke HWI's worden toebedeeld dankzij waterstofdragers en welke dankzij waterstof.

Overige oplossingsrichtingen

Naast de oplossingsrichting die hierboven is genoemd om onevenredig marktvoordeel en misbruik van economische machtspositie te voorkomen, zijn er andere oplossingsrichtingen onderzocht, waar uiteindelijk niet voor is gekozen:

1. De jaarverplichting wordt opgeknipt in twee delen, namelijk een deel dat met hernieuwbare waterstof moet worden ingevuld, en een andere deel dat met alle RFNBO's (zowel waterstof als uit waterstof geproduceerde energiedragers zoals ammoniak en methanol) kan worden ingevuld. In dit geval geldt dat ook geïmporteerde waterstof kan worden ingezet voor het eerste deel. Ook deze oplossingsrichting betekent dat er onderscheid wordt gemaakt tussen HWI-W's en HWI-WD's. Echter houdt deze ingreep in dat minimaal een bepaald deel van de verplichting in enig jaar met HWI-W's moet worden gehaald. Het andere deel kan met zowel HWI-W's als HWI-WD's worden gehaald. Er ontstaat dus een extra verplichting binnen de jaarverplichting, namelijk een minimale hoeveelheid RFNBO-waterstof. Deze oplossingsrichting heeft als gevolg dat er extra administratieve handelingen moet worden uitgevoerd door de verificateurs en de NEa. Op het moment dat de inzet van hernieuwbare waterstofdragers goedkoper is dan de inzet van hernieuwbare waterstof, worden bedrijven die waterstofdragers in kunnen zetten verplicht om extra kosten te maken om aan de verplichting hernieuwbare waterstof te voldoen. Daarom is er gekozen om niet verder te gaan met deze oplossingsrichting.
2. Het inregelen van een beperkte handelbaarheid van HWI's. Hiermee wordt bedoeld dat de exploitanten maar een vooraf te bepalen deel van hun eigen verplichting aan HWI's mogen verhandelen. Er wordt dus een maximum gesteld aan de te verhandelen HWI's. Dit kan wellicht in het ingroeipad worden geregeld. Hier zijn verschillende opties in te onderscheiden:
 - a) Tijdelijk tot en met bijvoorbeeld 2030;
 - b) Handelbaarheid beperken in de vorm van een absolute hoeveelheid HWI's of een bepaald percentage van de verplichting;
 - c) Een van bovenstaande met uitzondering voor het mkb.Hiermee wordt een nog grotere administratieve handeling gevraagd van de NEa. Daarnaast bestaan er aanzienlijke verschillen in de omvang van de bedrijven die onder de jaarverplichting vallen. Een beperking van de handelbaarheid tot bijvoorbeeld 25% van de ingeboekte HWI's zorgt ervoor dat de twee ammoniakproducenten nog steeds (nagenoeg) de gehele markt kunnen domineren. Zoals eerder aangegeven, is het aandeel van deze exploitanten 84%. Dit kan ervoor zorgen dat kleinere bedrijven maar in geringe mate bijdragen aan het behalen van de jaarverplichting.

ting. Hierdoor is er gekozen om niet verder te gaan met deze oplossingsrichting.

3. De ACM kan boetes opleggen aan bedrijven die misbruik maken van hun economische machtspositie. Een van de voorbeelden waarvoor de ACM boetes kan opleggen is als een bedrijf te hoge prijzen vraagt voor producten. Misbruik van economische machtspositie wordt normaliter dus al gereguleerd door het ACM. Vanwege de beperkte waterstofmarkt is er echter nog geen duidelijkheid wat een 'te hoge prijs' inhoudt voor waterstof, waardoor ook deze optie geen uitkomst biedt.
4. De verplichting wordt, net zoals in de voorgestelde oplossing, opgesplitst in twee soorten HWI's (HWI-W en HWI-WD). De HWI-W's zullen alleen kunnen worden ingezet door bedrijven die waterstof gebruiken, en de HWI-WD's alleen door bedrijven die waterstofdragers inzetten. Het maakt dat bedrijven die alleen waterstof gebruiken ook hun verplichting kunnen halen als andere waterstofgebruikende bedrijven meer gaan doen en HWI's verhandelen, en hetzelfde geldt voor waterstofdragers. De bedrijven die waterstofdragers inzetten hebben echter gemakkelijke en ruime toegang tot hernieuwbare waterstofdragers. Zij hebben niet het probleem van een nog niet op orde zijnde infrastructuur en van kleine bedrijven die relatief hoge kosten moeten maken om fysiek aan hun verplichting te voldoen. Daarom wordt ingeschat dat de handel in HWI-WD's overbodig is, en alleen handel in HWI-W's moet worden gefaciliteerd. Er is gekozen om niet verder te gaan met deze oplossingsrichting.

3.4.9. Tijdelijke versoepeling inboekregels

In de periode tussen 2026 en 2033 zal een aantal bedrijven dat onder de voorgenomen jaarverplichting valt nog niet fysiek via een waterstofbuisleiding zijn verbonden met producenten of importeurs van hernieuwbare waterstof(dragers). Dit is omdat het landelijk waterstofnetwerk⁶⁹ door Hynetwork pas in 2032 de vijf grote Nederlandse industrieclusters onderling zal verbinden, terwijl de beoogde inwerkingtreding van de voorgenomen jaarverplichting op 1 januari 2027 zal zijn. Transport van (hernieuwbare) waterstof per vrachtwagen (tube trailer) is technisch en economisch alleen haalbaar bij relatief beperkte volumes tot circa honderd ton waterstof per jaar. De consequentie hiervan is dat nagenoeg alle bedrijven die onder de jaarverplichting zullen vallen en daarmee een waterstofgebruik kennen van minimaal 0,1 kton per jaar zelf waterstof produceren of per buisleiding van waterstof worden voorzien. Er zijn enkele waterstofgebruikers met een gebruik boven 0,1 kton per jaar, maar ruim onder 1 kton per jaar die per tube trailer waterstof krijgen geleverd.

Het landelijk waterstofnetwerk zal in de komende jaren stap voor stap worden gerealiseerd. Dit blijkt uit het door Hynetwork als consultatiedocument gepubliceerde 'Conceptvoorstel aanpassing uitrolplan' van 10 december 2024. Voordat sprake zal zijn van een waterstofnetwerk dat alle vijf Nederlandse industrieclusters met elkaar verbindt, richt Hynetwork zich op het realiseren van de infrastructuur binnen vier van de vijf industriële clusters: Noord-Nederland inclusief de verbinding met HyStock en grensverbindingen met Duitsland, Noordzeekanaalgebied, Rotterdam en Zuid-West Nederland inclusief een grensverbinding met België. Dit betreft de leidingdelen 1, 2, 3, 4, 5 en 14 zoals genoemd op p.6 en op p. 14 van het conceptvoorstel aanpassing uitrolplan van 10 december 2024. Daarna worden deze clusters onderling verbonden en wordt tevens verbinding gelegd met het industriecluster Chemelot. Dit betreft de leidingdelen 6, 7, 8 en 9 en (door Hynetwork in dezelfde periode gepland) leidingdelen 11 en 17 zoals genoemd op p.6 en p. 14 van het conceptvoorstel aanpassing uitrolplan van 10 december 2024. Op basis van de huidige inzichten is de verwachting dat deze infrastructuur – bestaande uit ten minste de leidingdelen 1 t/m 9 uit bovengenoemd conceptvoorstel aanpassing uitrolplan – eind 2032 gereed kan zijn.⁷⁰ Een deel van het leidingtracé dat de industrieclusters met elkaar zal verbinden is onderdeel van de Delta Rhine Corridor, waarin vooralsnog eerst alleen leidingen voor CO₂ en voor waterstof zullen worden aangelegd. Ook de planning voor het realiseren van de Delta Rhine Corridor is vertraagd tot realisatie mogelijk in 2032⁷¹. Deze ontwikkelingen betekenen dat de industrieclusters naar de huidige verwachting pas in 2032 kunnen worden verbonden met andere clusters en dat gebruikers van waterstof die (deels) willen overstappen naar hernieuwbare waterstof tot die tijd afhankelijk zijn van producenten of importeurs binnen hetzelfde industriecluster. Pas in 2032 kan sprake zijn van een landelijk waterstofnetwerk waarin alle industrieclusters onderling zullen zijn verbonden en import en export van waterstof naar België en Duitsland vanuit alle industrieclusters mogelijk wordt.

Tot 2033 kunnen bedrijven die een verplichting hebben om een bepaald percentage RFNBO's te gebruiken, ook voldoen door HWI's van andere bedrijven te kopen. Onzeker is echter in welke mate een aantal bedrijven meer RFNBO's zal inzetten dan zelf nodig voor de eigen verplichting, waardoor HWI's kunnen worden verkocht. Met andere woorden: het valt vooraf niet goed te voorspellen hoe

⁶⁹ Met het landelijk waterstofnetwerk wordt bedoeld het transportnetwerk waarvoor Gasunie dochter HyNetwork Services (HNS) de taak heeft gekregen het te ontwikkelen en te beheren: Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 1060.

⁷⁰ Zie: <https://www.hynetwork.nl/kennisbank/artikel/consultatie-voorstel-aanpassing-uitrolplan>.

⁷¹ Kamerstukken II 2023/24, 29 826, nr. 212.

snel na de start van de jaarverplichting in 2027 een liquide handel in HWI's zal ontstaan. Om deze reden is voor de beginfase van de jaarverplichting, en zo lang er nog geen sprake is van een landelijk waterstofnetwerk, gezocht naar een versoepeling die bedrijven in staat stelt om aan de verplichting te voldoen. Deze versoepeling heet 'tijdelijke versoepeling inboekregels' en wordt hieronder verder beschreven.

In artikel 30, eerste lid, van RED III is bepaald dat informatie over het voldoen aan de aan RFNBO's gestelde vereisten wordt doorgegeven via een massabalanssysteem en op die manier gekoppeld blijft aan de fysieke levering. De bovengenoemde exploitanten van industriële installaties kunnen – afhankelijk van de soort RFNBO die zij zouden willen inzetten – dan mogelijk niet aan de jaarverplichting voldoen omdat zij geen waterstofdragers inzetten en niet op een pijpleiding zijn aangesloten waarop al hernieuwbare waterstof wordt ingevoerd. Voor deze situaties is een oplossing gevonden om te voorkomen dat de overheid bedrijven een verplichting oplegt waar ze mogelijk redelijkerwijs niet aan kunnen voldoen.

Bij de ontwikkeling van de voorgenomen jaarverplichting is onderzocht hoe exploitanten van industriële installaties zonder aansluiting op het landelijk waterstofnetwerk toch RFNBO's zouden kunnen inzetten door toepassing van een tijdelijke versoepeling van inboekregels. Deze versoepeling heeft dan als gevolg dat tijdelijk niet of niet volledig aan artikel 30, eerste lid, van RED III wordt voldaan. De consequentie hiervan is dat Nederland deze waterstof of waterstofdragers dan niet als RFNBO mag rapporteren aan de Europese Commissie. De betreffende exploitanten kunnen dan echter wel aan de hun opgelegde jaarverplichting voldoen, zodra deze tijdelijke versoepeling van inboekregels in de Wm zou worden doorgevoerd. De tijdelijke versoepeling van inboekregels is voorzien tot en met 2032. Er zal eind 2030 of begin 2031 van start worden gegaan met een evaluatie van de jaarverplichting, zodat uiterlijk 31 december 2031 het verslag kan worden verzonden. Als onderdeel van de evaluatie zal worden gezien of een verlenging van de periode van versoepeling van inboekregels nodig is. Deze evaluatie zal in 2030 worden uitgevoerd, omdat dan de benodigde gegevens voor deze evaluatie bekend zijn en de uitkomst hiervan op tijd komt voor een beslissing over eventuele verlenging van de versoepeling van de inboekregels na 2032. Voor de evaluatie zijn geactualiseerde gegevens nodig over de voortgang van realisatie per individueel leidingdeel uit het Hynetwork uitrolplan. Tevens zal in de evaluatie betrokken worden de mate waarin tot dat moment gebruik wordt gemaakt van de versoepeling inboekregels en de mate waarin er in de eerste jaren van de jaarverplichting handel in HWI's heeft plaats gevonden. Uit deze evaluatie moet blijken of het voor alle verplichte bedrijven mogelijk is om na 2032 op basis van de RED-massabalans vereisten of door aankoop van HWI's aan de jaarverplichting te voldoen of – zo niet – met welke termijn de versoepeling van de inboekregels zou moeten worden verlengd. Ook zal in geval van verlenging in de evaluatie de vraag worden beantwoord of de verlenging geldt voor alle bedrijven die onder de jaarverplichting vallen, of voor een beperkt deel van de bedrijven bijvoorbeeld omdat voldoen aan de verplichting op basis van de RED-massabalansregels voor enkele delen van het waterstofnetwerk wel goed mogelijk is, maar voor een ander deel van het waterstofnetwerk nog niet.

De voorgestelde versoepeling van inboekregels zal dus in ieder geval gaan gelden tot en met 2032, en vervolgens zal worden overwogen om de geldigheid te verlengen tot het moment dat de in het Hynetwork uitrolplan (op dit moment nog conceptvoorstel voor aanpassing van het uitrolplan) genoemde leidingdelen 1 tot en met 9 zijn gerealiseerd. Dit betreft het uitrolplan voor fases 1, 2 en 3 waar de oost-west verbinding via de Delta Rhine Corridor onderdeel van uitmaakt die de vijf industrieclusters met elkaar verbindt.

Mogelijke uitvoeringsvormen

De volgende mogelijke uitvoeringsvormen van deze tijdelijke versoepeling van inboekregels zijn overwogen:

1. Geheel loskoppelen van het bewijs van duurzaamheid⁷² van de fysieke levering;
2. RFNBO's inboeken en HWI's verkrijgen door waterstofproducenten als deze kunnen aantonen dat de hernieuwbare waterstof aan Nederlandse bedrijven met een jaarverplichting wordt geleverd;
3. Extra inboekingen door exploitanten die wel fysiek via een waterstofbuisleiding met de producenten zijn verbonden, waardoor exploitanten met een jaarverplichting zonder aansluiting op het landelijk waterstofnet HWI's kunnen kopen; en
4. Selectief loskoppelen van het bewijs van duurzaamheid van de fysieke levering.

Ad. 1. Het geheel loskoppelen van het bewijs van duurzaamheid is niet te combineren met RFNBO-

⁷² De term 'bewijs van duurzaamheid' is gedefinieerd in artikel 2, onderdeel 23, van 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 (PbEU 2022, L 168).

certificering; auditors kunnen bij een producent geen RFNBO-certificaat afgeven als de producent het bewijs van duurzaamheid los verkoopt van de fysieke waterstof. De producent voldoet dan niet aan alle vereisten van de massabalans en is daarmee in strijd met artikel 30, eerste lid, van de RED III. Deze uitvoeringsvorm valt daarmee af.

Ad 2. Deze uitvoeringsvorm vereist dat er tijdelijk – gedurende de jaren waarin deze tijdelijke versoepeling van inboekregels van kracht zijn – andere bedrijven RFNBO's in het register inboeken dan in de periode daarna, namelijk door het tijdelijk toestaan van inboeken door producenten van waterstof. Dat is voor de NEa ongewenst onder meer gezien de extra uitvoeringslasten die hiermee gepaard gaan. Bovendien dienen de producenten dan aan te tonen dat de hernieuwbare waterstof aan Nederlandse bedrijven is geleverd. Het is complex voor de inboekverificateurs of de overheid om hierop toe te zien, waardoor deze uitvoeringsvorm niet is gekozen.

Ad. 3. Deze uitvoeringsvorm is hierboven ook al kort beschreven en houdt in dat enkele exploitanten van industriële installaties fysieke hernieuwbare waterstof inclusief bewijs van duurzaamheid kopen, deze inboeken en HWI's aanmaken, in een hoeveelheid die groter is dan het aantal HWI's dat ze zelf nodig hebben om aan de jaarverplichting te voldoen. Dit surplus aan HWI's kunnen ze vervolgens doorverkopen aan andere exploitanten van industriële installaties met een jaarverplichting. Omdat voorafgaand aan de start van de jaarverplichting er nog geen zicht is op hoe liquide de handel in HWI's zal zijn, en omdat ook niet kan worden ingeschat of enkele exploitanten van industriële installaties deze rol van surplus-HWI-inboekers en HWI-doorverkoper op zich wil nemen, is er kans dat ofwel deze uitvoeringsvorm niet van de grond komt ofwel dat deze uitvoeringsvorm tot prijsopdrijving leidt. Daarnaast zijn er mogelijk niet voldoende inboekers om in de gehele HWI-vraag van de niet aan het waterstofnetwerk aangesloten bedrijven met een jaarverplichting te voorzien. Deze uitvoeringsvorm valt daarmee af.

Ad. 4. Deze uitvoeringsvorm – tevens de voorgestelde uitvoeringsvorm – houdt in dat binnen de jaarverplichting wordt toegestaan dat hernieuwbare waterstof wordt ingeboekt bij het gebruik van de hernieuwbare waterstof in de industrie, die wordt verduurzaamd via administratieve aankoop van duurzaamheidsinformatie afkomstig van hernieuwbare waterstof waarvoor is aangetoond dat deze aan de RED III vereisten voor RFNBO's voldoet, maar niet als zodanig met een bewijs van duurzaamheid via RFNBO-certificering is verkocht. Hiervoor is nodig dat producenten voor een deel hun productie bewust geen bewijs van duurzaamheid onder een RFNBO-certificering uitgeven. Op de driemaandelijke massabalans blijft er dan duurzaamheidsinformatie over. Dat wil zeggen dat er wel productie is geweest van hernieuwbare waterstof die aan de RED III-vereisten voldoet, maar die bewust niet als zodanig is verkocht onder de RFNBO-certificering. Deze surplus aan duurzaamheidsinformatie 'vervalt' bij de overgang naar een volgende massabalansperiode van drie maanden binnen de RFNBO-certificering. Ten behoeve van het kunnen voldoen aan de jaarverplichting is het vervolgens toegestaan dat deze hoeveelheid 'vervallen' duurzaamheidsinformatie daarna op andere wijze administratief mag worden verkocht aan een bedrijf met een jaarverplichting maar zonder aansluiting op het waterstofnetwerk. Dit bedrijf kan daarmee dan RFNBO's inboeken om aan zijn jaarverplichting te voldoen. Deze uitvoeringsvorm kent geen van de nadelen bij de voornoemde drie uitvoeringsvormen. Een nadeel van deze vierde uitvoeringsvorm is dat er gedurende de periode van versoepeling van inboekregels een systeem bestaat waarin HWI's kunnen worden verkregen op basis van duurzaamheidsinformatie zowel vanuit RFNBO-certificering als volgens dit binnen Nederland opgezette tijdelijke systeem. Deze uitvoeringsvorm zou daarom ook een controle door de inboekverificateur moeten omvatten en zou toezicht door de overheid via de NEa en RVO vereisen.

Op basis van de karakteristieken en de geïdentificeerde nadelen van de vier beschreven uitvoeringsvormen heeft de regering gekozen voor de uitvoeringsvorm van het selectief loskoppelen van het bewijs van duurzaamheid van de fysieke levering. De benodigde controle en toezicht om de geïdentificeerde risico's te mitigeren zal worden uitgewerkt en opgenomen in de onderliggende algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling.

3.4.10. Hoogte van de jaarverplichting en flexibiliteit

De hoogte van de voorgenomen jaarverplichting per kalenderjaar zal in de algemene maatregel van bestuur krachtens dit wetsvoorstel worden vastgelegd. Hoewel met de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur wordt beoogd de benodigde zekerheid en voorspelbaarheid te geven aan de marktpartijen, geeft dit ook een zekere mate van flexibiliteit om waar en wanneer nodig de jaarverplichting in enig kalenderjaar aan te passen. In de consultatieversie van onderhavig wetsvoorstel zijn twee percentages voor 2030 voorgelegd: 8% en 24%. Dit is lager dan de lidstaatverplichting van 42% die is opgenomen in artikel 22 bis van RED III. Zoals beschreven in paragraaf 3.3.1 is deze keuze gemaakt op basis van signalen vanuit het bedrijfsleven en onderbouwd in externe onderzoe-

ken⁷³ dat een jaarverplichting van 42% in 2030 vergaande consequenties zou hebben voor de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie en averechts zou werken voor de ontwikkeling van de markt voor hernieuwbare waterstof. Om in de opstartende RFNBO-markt geleidelijk toe te werken naar meer significante volumes wordt de voorgestelde jaarverplichting ingevoerd via een ingroeipad. Het ingroeipad bestond in de internetconsultatie uit een percentagereeks en een aantal flexibiliteitsmechanismen voor de jaren 2026 t/m 2030. Het ingroeipad moet er primair voor zorgen dat de startfase van de jaarverplichting adaptief is aan de marktontwikkeling en exploitanten van industriële installaties de tijd geeft die nodig is voor de overgang naar het gebruik van RFNBO's. Zo moet het ingroeipad passen bij de realistisch te verwachten hoeveelheden RFNBO-waterstof(dragers) die beschikbaar komen voor gebruik in industriële installaties. Het ingroeipad is ook van belang om vroegtijdig afnamezekerheid te creëren voor bedrijven die willen investeren in productie van hernieuwbare waterstof of import van hernieuwbare waterstof(dragers).

Uit de consultatiereacties blijkt dat zowel bedrijven die onder de jaarverplichting zouden vallen, als producenten en brancheorganisaties, zorgen en bedenkingen hebben over de huidige competitiviteit van de Nederlandse industrie binnen en buiten Europa en het effect van de jaarverplichting op de concurrentiepositie van de industriële gebruikers van waterstof. Volgens de voornoemde richtsnoeren over de doelen van het gebruik van RFNBO's in de industrie is het van belang om rekening te houden met de impact die een verplichting kan hebben op de concurrentiekracht. Op het moment dat de verplichting niet wordt ondersteund met adequate steunmechanismen kan het leiden tot weglek van CO₂-uitstoot. Dit zou in strijd zijn met de doelstelling van artikel 22 bis van RED III. De markt voor hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers laat zich nog moeilijk voorspellen. Verder is nog onduidelijk welke instrumenten andere EU-lidstaten gaan inzetten om aan hun lidstaatverplichting te gaan voldoen. Tot dusver bekend zijn er geen omringende lidstaten formeel van plan de lidstaatverplichting (gedeeltelijk) door te vertalen naar een jaarverplichting op bedrijfsniveau. Het kabinet zal de beleidsontwikkeling in andere lidstaten nauwlettend blijven volgen. Hierbij komt dat exploitanten van industriële installaties in hun consultatiereacties niet hebben aangegeven dat het geconsulteerde percentage van 8% haalbaar zou zijn. De producenten van RFNBO's hebben aangegeven dat zij behoefte hebben aan vraagzekerheid en dat de jaarverplichting moet aansluiten bij wat de gebruikers van waterstof kunnen innemen. Zowel de industriële waterstofgebruikers als de waterstofproducenten hebben aangegeven dat zij voor het nemen van finale investeringsbeslissingen op korte termijn meer helderheid nodig hebben over het verloop van het ingroeipad op de langere termijn. Daarbij geven industriële waterstofgebruikers aan behoefte te hebben aan een grotere flexibiliteit binnen de jaarverplichting en geven de producenten aan dat het ingroeipad moet passen met de niet constante productie van elektrolyzers, die afhankelijk is van bijvoorbeeld de hoeveelheid wind of zon. Volgens hen zou een spoedige verplichting voor RFNBO-waterstof hierdoor niet snel uitvoerbaar zijn. Ook wordt breed gepleit voor een integrale aanpak, waarmee bedoeld wordt dat het brede waterstofbeleid past binnen een pakket aan maatregelen voor de industrie dat de concurrentiepositie verbetert, bijvoorbeeld door het verlagen van de CO₂-heffing industrie of de energielasten. Ook wordt hiermee bedoeld op kostenverlaging voor de productie van RFNBO's.

Op grond van bovenstaande signalen heeft de regering ervoor gekozen om de jaarverplichting op een aantal elementen aan te passen.

1. Het percentage van de jaarverplichting te zetten op 4% in 2030 met een bijbehorende percentagereeks;
2. De jaarverplichting per 1 januari 2027 te laten starten;
3. Een percentagereeks (ingroeipad) tot 2035 te formuleren;
4. Het doorschuiven van de jaarverplichting mogelijk te maken tot minimaal 2035;
5. De spaarlimieten van HWI's te verlengen en mogelijk te maken tot minimaal 2035;
6. De tijdelijke versoepeling van de inboekregels te laten bestaan tot gereedkomen van het volledige landelijke waterstofnetwerk;
7. Eind 2030 of begin 2031 zal er van start worden gegaan met een evaluatie van de jaarverplichting, waarbij ook onderzocht wordt of de hoogte haalbaar is gegeven de dan van toepassing zijnde marktomstandigheden.

In combinatie met de mogelijkheden om RFNBO's in te zetten voor de productie van transportbrandstoffen via de raffinageroute creëert de jaarverplichting een kleine bodem in vraagzekerheid, waardoor er investeringsbeslissingen voor productie – en daarmee ook voor gebruik – van hernieuwbare waterstof(dragers) vergemakkelijkt worden en het in paragraaf 3.2.5. beschreven kip-ei probleem kan worden doorbroken. Ook sluit de hoogte van de jaarverplichting aan bij de realistisch te verwachte hoeveelheden RFNBO-waterstof(dragers) die beschikbaar is.

⁷³ Zie bijlagen bij Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1314; Trinomics, Quo Mare (2023). Assessment of policy instruments for hydrogen in the Netherlands. En CE Delft, TNO (2023); Afnameverplichting groene waterstof (zie: <https://ce.nl/publicaties/afnameverplichting-groene-waterstof/>).

Tabel 2 geeft een overzicht van het ingroeipad. In deze ingroeipaden is het waterstofgebruik voor ammoniakproductie voor 60% uitgezonderd en volledig voor waterstof die is geproduceerd in een installatie die subsidie uit het Europese Innovatiefonds heeft toegewezen gekregen en die op jaarbasis 70% broeikasgasreductie bereikt, daar waar deze productie en gebruik plaatsvindt in een industriële installatie waar ammoniak wordt geproduceerd (zie voor de uitzonderingen op de jaarverplichting en uitleg wat daarmee is bedoeld paragraaf 3.4.6). Het resterend deel van de RFBNO-doelstelling van artikel 22 bis van RED III van 42% in 2030 behoort middels het toepassen van vraagsubsidies voor het gebruik van hernieuwbare waterstof te worden behaald.

Tabel 2 – Voorgenomen ingroeipad jaarverplichting periode 2027 t/m 2035

Jaar	Verplicht RFBNO-percentage	Uitstel mogelijk tot jaar X+1	Spaarlimiet is het maximum van		Versoepeling inboekregels
			Percentage van jaar-verplichting	Percentage van ingeboekte HWI's	
2027	0,2%	100%	Ongelimiteerd	80%	Ja
2028	1%	100%	Ongelimiteerd	60%	Ja
2029	2%	100%	Ongelimiteerd	40%	Ja
2030	4%	100%	150%	20%	Ja
2031	4,9%	100%	100%	20%	Ja
2032	6,1%	80%	50%	20%	Ja
2033	7,4%	60%	50%	20%	Nee
2034	8,6%	40%	50%	20%	Nee
2035	9,9%	20%	50%	20%	Nee

De hoogte van de voorgenomen jaarverplichting per kalenderjaar zal in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd conform tabel 2. Hiermee wordt beoogd de benodigde zekerheid en voorspelbaarheid te geven aan de marktpartijen, maar geeft ook een zekere mate van flexibiliteit om waar en wanneer nodig de jaarverplichting aan te passen.

Zoals uit tabel 2 blijkt, wordt er in de beginjaren van de jaarverplichting veel flexibiliteit ingebouwd via de mogelijkheid tot sparen van HWI's en het kunnen uitstellen van de jaarverplichting naar latere jaren. Redenen voor inbouw van deze flexibiliteit zijn onder meer:

- Voldoende aanbod van de RFBNO's is essentieel voor het functioneren van de jaarverplichting. De RFBNO-markt is nog volop in ontwikkeling en het is lastig in te schatten welke hoeveelheden RFBNO's in welke jaren beschikbaar zullen komen.
- Voldoende toegang tot waterstofinfrastructuur is een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van de jaarverplichting. Hynetwork is begonnen met de uitrol van het landelijke waterstoftransportnetwerk op land. Er wordt rekening gehouden met het in de eerste jaren ontbreken van delen van dit netwerk door de voorgestelde tijdelijke versoepeling inboekregels (zie paragraaf 3.4.9).
- In de beginjaren van de jaarverplichting zijn er naar verwachting slechts enkele leveranciers van RFBNO's en is de prijs van deze RFBNO's nog onbekend. Sommige industriële waterstofgebruikers hebben nauwe banden met of behoren tot hetzelfde concern als een aantal van de eerste te verwachten leveranciers van RFBNO's, en zullen naar verwachting in de beginjaren RFBNO's in de industrie inzetten. Andere exploitanten van industriële installaties wachten mogelijk af; RFBNO's zijn nieuwe producten die beperkt verkrijgbaar zijn. Vanwege het beperkte aantal leveranciers van RFBNO's in de beginjaren van de jaarverplichting bestaat er een risico op marktmacht door enkele bedrijven.
- Exploitanten van industriële installaties krijgen door de mogelijkheid van het doorschuiven van de jaarverplichting meer tijd om hun installaties aan te passen voor het gebruik van RFBNO's of om op een later moment RFBNO's af te nemen of HWI's in te kopen.

Spaarmogelijkheid HWI's

Indien er na 1 juni van een bepaald kalenderjaar HWI's resteren op de rekening in het HWI-register van een exploitant van een industriële installatie worden deze HWI's (deels) meegenomen naar een volgend jaar (artikel 9.10.5.5 van de Wm). Het aantal HWI's dat een exploitant van een industriële installatie naar een volgend boekjaar kan meenemen (het maximaal toegestane spaartegoed tijdens de jaarafsluiting, oftewel het spaarlimiet) is in de beginjaren ruim. Het spaarlimiet wordt per bedrijf vastgesteld als het maximum van twee getallen, namelijk (a) RFBNO-percentage van de verplichting in jaar X en (b) een percentage van in jaar X geregistreerde hoeveelheid HWI's. De consequentie van het spaarlimiet is dat er een extra prestatie kan worden geleverd in jaar X die dan kan worden gebruikt om aan een gedeelte van de verplichting voor jaar X+1 te voldoen. De gespaarde HWI's zijn gelijk aan niet-gespaarde HWI's en kunnen ook worden verhandeld.

De wijze waarop de spaarmogelijkheden worden vormgegeven is als volgt. De percentages worden vertaald naar hoeveelheden HWI's die op een rekening van de exploitant van een industriële installatie moeten staan bij afsluiting van een voorgaand kalenderjaar. Alles wat na afschrijving van die hoeveelheid en afschrijving door verkoop aan een ander bedrijf overblijft wordt gespaard voor zover het de bovenstaande limieten niet overschrijdt, dan gaat het dus om aantallen HWI's.

Doorschuiven jaarverplichting

Een andere flexibiliteit die wordt voorgesteld is om exploitanten van industriële installaties de mogelijkheid te bieden de jaarverplichting vooruit te schuiven naar een later kalenderjaar (artikel 9.10.2.7 van de Wm). Dit zal nader worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Overwogen wordt om exploitanten van industriële installaties toe te staan de jaarverplichting in de eerste vijf jaren (2027 t/m 2031) uit te stellen tot maximaal een jaar later. In de daaropvolgende jaren wordt het doorschuiven van de jaarverplichting afgebouwd (zie Tabel 2). Dat betekent dat een exploitant van een industriële installatie mag besluiten voor het jaar 2027 niet of gedeeltelijk aan zijn jaarverplichting te voldoen. In dat geval wordt het aantal HWI's dat dit bedrijf voor de jaarafsluiting over 2027 tekort komt in het HWI-register opgeteld bij het aantal HWI's voor de jaarverplichting over 2028. Indien de exploitant vervolgens ook voor 2028 wenst om de jaarverplichting door te schuiven naar 2029, geldt dat alleen voor de jaarverplichting over 2028. Aan de (resterende) jaarverplichting over 2027 moet in 2028 worden voldaan. Omdat de jaarverplichting in de eerste jaren op een relatief laag niveau ligt, leidt het doorschuiven van de jaarverplichting naar een opvolgend kalenderjaar tot een geringe relatieve verhoging (bijv. doorschuiven 2027 naar 2028 van 0,2% tot maximaal 1,2% (zie Tabel 2). Het risico dat als gevolg van dit uitstel een exploitant van een industriële installatie niet aan zijn jaarverplichting kan voldoen (daar waar het zonder het doorschuiven wel zou kunnen voldoen) is daarmee gering.

De wijze waarop de jaarverplichting kan worden doorgeschoven werkt als volgt. De percentages worden vertaald naar hoeveelheden HWI's die op een rekening van de exploitant van een industriële installatie moeten staan bij afsluiting van een voorgaand kalenderjaar. Alles wat na afschrijving van die hoeveelheid overblijft kan worden doorgeschoven, dan gaat het dus om aantallen HWI's.

3.5. Monitoring en evaluatie

De voorgenomen jaarverplichting komt voort uit artikel 22 bis van RED III en is een van de instrumenten om de daarin opgenomen lidstaatverplichting voor gebruik van RFNBO's in industrie te halen (zie ook paragraaf 3.3.1). De voortgang van het behalen van de lidstaatverplichting zal dan ook regelmatig worden teruggekoppeld aan de Europese Commissie. Jaarlijks zal het CBS de waterstofstatistieken rapporteren aan Eurostat, waaruit de voortgang van de inzet van RFNBO's in de industrie is te volgen. Het CBS is nog bezig met het inrichten van zijn processen, omdat dit voor het CBS een nieuwe taak is. Als gevolg van de mogelijkheid tot de tijdelijke versoepeling van inboeken (zie paragraaf 3.4.9) zal het CBS in de beginjaren mogelijk minder RFNBO's kunnen rapporteren dan er fysiek zijn gebruikt in of ten behoeve van de industrie, omdat waterstof die is ingeboekt met de versoepelde inboekregels niet aan alle vereisten aan RFNBO's in RED III voldoet en daarom door het CBS mogelijk niet wordt meegeteld voor het voldoen aan de lidstaatverplichting. De eerste formele mijlpaal is 2030.

In Artikel III van dit wetsvoorstel is opgenomen dat de Minister van Klimaat en Groene Groei binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Na inwerkingtreding van de jaarverplichting, beoogd op 1 januari 2027, zal eind 2030 of begin 2031 van start worden gegaan met een evaluatie van de jaarverplichting, zodat uiterlijk 31 december 2031 het verslag kan worden verzonden. Punten die aan bod kunnen komen bij deze evaluatie zijn de hoogte van het percentage en de looptijd van de jaarverplichting, de ondergrens van 0,1 kton, het moment van aflopen van de tijdelijke versoepeling van de inboekregels, de hoogte van het percentage van de ammoniakuitzending, en de mogelijkheden tot het sparen van HWI's of het doorschuiven van de jaarverplichting.

3.6. Bijzonderheden in verband met de implementatie of uitvoering van EU-regelgeving

Zoals aangegeven in de inleiding, maakt dit wetsvoorstel en de daarin beschreven jaarverplichting deel uit van de nationale implementatie van de lidstaatverplichting in artikel 22 bis van RED III. Lidstaten zijn vrij om te bepalen op welke wijze aan de lidstaatverplichting wordt voldaan. De Europese wetgever heeft hiervoor gekozen, zodat lidstaten rekening kunnen houden met nationale omstandigheden, waaronder omvang van waterstofgebruik, de industriële sectoren en beschikbaarheid van RFNBO's. In voorgaande paragrafen is het beeld geschetst van deze nationale omstandigheden in de Nederlandse context. Keerzijde van het vrij laten van deze keuze aan lidstaten is dat het streven naar een Europees eengemaakte interne markt, waar ook de lidstaatverplichting voor inzet van RFNBO's in de industrie aan bijdraagt, kan worden verstoord als EU-lidstaten verschillende – of een

verschillende mix aan – instrumenten inzetten. Hierdoor kan een minder gelijk speelveld ontstaan en kan het concurrentievermogen onder druk komen te staan. Bij het bepalen van de hoogte van het ingroeipad, dat wordt uitgewerkt in lagere regelgeving, wordt dan ook gekeken naar het Europees speelveld. De komende maanden zal het ook duidelijker worden hoe andere lidstaten de Europese doelstelling willen gaan realiseren. Deze informatie zal worden meegenomen bij de ontwikkeling van de voorgenomen onderliggende regelgeving. Ondanks verontrustende signalen vanuit de markt over keuzes in de REDIII, is er momenteel geen Europees draagvlak om deze wet te herontwerpen.

Eind 2024 heeft zich in de EU een nieuwe Europese Commissie gevormd. De herkozen voorzitter van de Europese Commissie heeft in haar plannen aangekondigd onder meer te werken aan een *Clean Industrial Deal*. Op 26 februari 2025 heeft de Europese Commissie de mededeling betreffende de *Clean Industrial Deal* gepubliceerd.⁷⁴ Deze deal behelst een omvangrijk actieplan om het concurrentievermogen en de veerkracht van de Europese industrie te ondersteunen. De deal positioneert het koolstofarm maken van de economie als een krachtige groeimotor voor de Europese industrieën. De Clean Industrial Deal richt zich vooral op twee nauw met elkaar verbonden sectoren: energie-intensieve industrie en schone technologie. De deal presenteert maatregelen die de gehele waardeketen versterken en dient als raamwerk voor het op maat maken van acties in specifieke sectoren. Belangrijke aspecten van de Clean Industrial Deal zijn betaalbare energie, vraagstimulering naar schone producten, financiering van de schone transitie, circulariteit en toegang tot grondstoffen, wereldwijd optreden, en vaardigheden en hoogwaardige banen. Op 4 april 2025 heeft de regering de beoordeling van de mededeling betreffende Clean Industrial Deal naar de Tweede Kamer gestuurd.⁷⁵ De Europese Commissie heeft aangegeven in te zetten op de uitrol van hernieuwbare en koolstofarmgeproduceerde waterstof ten behoeve van de verduurzaming van de sectoren waar elektrificatie niet direct een toepasbare verduurzamingsoptie is. Om dit te versnellen zal de Europese Commissie onder andere een derde subsidieveiling lanceren onder de Europese waterstofbank (1 miljard euro) en een (virtueel) platform lanceren om leveranciers, afnemers, kredietverleners en infrastructuurbeheerders van waterstof samen te brengen. Ter voorbereiding van de evaluatie van de gedelegeerde handeling over hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (waaronder waterstof), lanceert de Commissie een studie om de effectiviteit van het waterstofkader te beoordelen en mogelijke obstakels voor de opschaling van hernieuwbare waterstof te identificeren. De regering heeft in zijn beoordeling aangegeven naar deze initiatieven uit te kijken. De regering ziet verder een belangrijke rol weggelegd voor het stimuleren van groene marktcreatie. Dit is ook relevant voor de waterstofgebruikende industrie, aangezien vraagstimulering verderop in de keten de mogelijkheid biedt om de meerkosten voor de inzet van hernieuwbare waterstof(dragers) door te berekenen aan afnemers. Naar aanleiding van de reacties op de consultatie van de jaarverplichting, overhandiging van het manifest over vraagcreatie⁷⁶, het onderzoeksrapport over vraagstimulering voor hernieuwbare waterstof⁷⁷ en de aangenomen motie van het lid Grinwis c.s. die regering verzoekt om in Europees verband en in de verdere uitwerking van de Clean Industrial Deal te pleiten voor stimulering van de vraagkant, onder meer met normen die het gebruik van hernieuwbare waterstof verderop in de keten bevorderen⁷⁸, heeft de regering laten weten dat het aangeboden onderzoek goede inzichten biedt om met vraagcreatie aan de slag te gaan, bijvoorbeeld op waar in waardeketens een normering kan worden opgelegd met oog voor marktconcentratie, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid van de groene eindproducten. De regering werkt hierbij graag samen met de industrie aan de verdere uitwerking van vraagcreatie in Europees verband om de markt voor hernieuwbare waterstof en die van andere duurzame grondstoffen en materialen verder te ontwikkelen.⁷⁹

In juli 2024 heeft de Europese Rekenkamer de Europese Commissie aanbevolen haar hernieuwbare waterstofdoelen voor 2030 te herijken en meer realistisch (doch ambitieuze) doelen te stellen⁸⁰. Het is nog niet duidelijk of deze ontwikkelingen van invloed zijn op RED III, in het bijzonder artikel 22 bis. Deze ontwikkelingen worden gevolgd. Dit wetsvoorstel is een instrument om te kunnen voldoen aan de nu geldende Europese richtlijn. In Nederland heeft Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) op 27 februari 2025 zijn verkenning naar de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen in de ontwikkeling van een markt voor hernieuwbare waterstof gepubliceerd⁸¹. PBL doet in haar studie ook sugges-

⁷⁴ COM(2025) 85, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee on the Regions, The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation, d.d. 26 februari 2025, zie: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal_nl.

⁷⁵ Kamerstukken II 2024/25, 22 112, nr. 4020.

⁷⁶ Call for demand creation to drive industry investments, zie: <https://www.demandcreation.eu/>.

⁷⁷ Deloitte (2025), 'Mobilizing consumer demand for green hydrogen-based products', zie: <https://www.energie-nederland.nl/vraagstimulering-essentieel-voor-doorbraak-groene-waterstof/>.

⁷⁸ Kamerstukken II 2024/25, 31 239, nr. 409.

⁷⁹ Kamerstukken II 2024/25, 29 826, nr. 234.

⁸⁰ Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 11/2024: Het industriebeleid van de EU inzake hernieuwbare waterstof – Rechtskader grotendeels aangenomen – tijd voor een realitycheck, <https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2024-11>

⁸¹ Planbureau voor de Leefomgeving (2025), Groene waterstof: de praktische uitdagingen tussen droom en werkelijkheid, <https://www.pbl.nl/publicaties/groene-waterstof-de-praktische-uitdagingen-tussen-droom-en-werkelijkheid>.

ties voor beleidsaanpassingen die kunnen bijdragen aan het vlot trekken van de productie en het gebruik van hernieuwbare waterstof. Een van de suggesties betreft het bij de Europese Commissie bepleiten voor aanpassingen van de bijmengverplichting van hernieuwbare waterstof in de industrie. PBL stelt dat de huidige percentages (42% in 2030 en 60% in 2035) naar verwachting niet haalbaar zijn, enerzijds omdat die een risico vormen voor de concurrentiepositie van de industrie, en anderzijds omdat de daarvoor benodigde hoeveelheden RFNBO's er waarschijnlijk niet op tijd zullen zijn. Naar aanleiding hiervan heeft de regering laten weten dat ze het van belang acht dat PBL de noodzaak van hernieuwbare waterstof voor de klimaatdoelen bevestigt en de zorgen en aanbevelingen van PBL herkent ten aanzien de Europese lidstaatverplichting voor gebruik van RFNBO's in de industrie. De voorkeur van de regering is om aan deze zorgen tegemoet te komen door te werken aan een hanteerbare implementatie van deze Europese lidstaatverplichting.⁸²

4. Verhouding tot hoger recht

Het Europees Parlement en de Raad zijn op grond van artikel 194, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: 'VWEU'), bevoegd om, op voorstel van de Europese Commissie, maatregelen vast te stellen om de werking van de energiemarkt te waarborgen, de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen, energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren en de interconnectie van energienetwerken te bevorderen. De Europese Unie deelt deze bevoegdheid, ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdeel i, VWEU met de lidstaten. Op grond van artikel 194, tweede lid, VWEU hebben het Europees Parlement en de Raad verschillende richtlijnen en verordeningen vastgesteld die beogen de werking van de interne markt voor waterstof te waarborgen en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren. In het kader van dit wetsvoorstel zijn daarbij met name de RED III, de herziene Gasrichtlijnen de Verordening inzake de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof relevant.⁸³

4.1. Richtlijn hernieuwbare energie

In de voorgaande paragrafen is de RED III meerdere malen benoemd. De introductie van de lidstaatverplichting van 42% RFNBO's van het totale waterstofgebruik in 2030 zoals neergelegd in artikel 22 bis, het broeikasgasemissiereductiecriterium, de eisen aan hernieuwbare bronnen en regels rondom de massabans zijn reeds aan de orde gekomen. Door implementatie van de RED III zijn tevens wijzigingen aangebracht in de regels over het gebruik van hernieuwbare energie in vervoer. Hierin is een raakvlak met het wetsvoorstel tot wijziging van titel 9.7 en titel 9.8 van de Wm, gebaseerd op artikel 25 van RED III.

Transponeringstabel

Bepaling EU-regeling (RED III)	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 22 bis	Artikel 22 bis voorziet in een bindende doelstelling voor lidstaten, om ervoor te zorgen dat de bijdrage RFNBO's die voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik worden bestemd, tegen 2030 ten minste 42%, en tegen 2035 60%, bedraagt van de waterstof die in de industrie voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik in de industrie wordt bestemd.	Lidstaten zijn vrij om te bepalen op welke wijze aan deze lidstaatverplichting wordt voldaan. Uit onderzoek en het beleid van andere landen zijn er verschillende opties om de doelen van deze richtlijn te halen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van normering, subsidiëring of maatwerkafspraken.	Nederland kiest voor een mix van instrumenten. De voorgestelde jaarverplichting legt een verplichting op aan bedrijven die waterstof gebruiken, om zo te voldoen aan een gedeelte van de lidstaatverplichting uit de REDIII. Deze jaarverplichting bedraagt 4% in 2030. Dit wordt gecombineerd met aanvullend beleid in de vorm van subsidies om zo het gebruik van RFNBO's te stimuleren.

⁸² Kamerstukken II 2024/25, 29 826, nr. 234.

⁸³ Richtlijn (EU) 2024/1788 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2023/1791 en tot intrekking van Richtlijn 2009/73/EG (PbEU L 2024/1788) en Verordening (EU) 2024/1789 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1227/2011, (EU) 2017/1938, (EU) 2019/942 en (EU) 2022/869 en Besluit (EU) 2017/684, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 715/2009 (PbEU L 2024/1789).

4.2. Decarbonisatiepakket

Op 13 juni 2024 zijn de herschikkingen van de Gasrichtlijn en de Verordening inzake de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof vastgesteld.⁸⁴ In deze richtlijn en verordening zijn regels geïntroduceerd voor waterstof om een open en concurrerende interne markt met onbeperkte grensoverschrijdende handel te bewerkstelligen. Het gaat onder meer om het beheer van waterstofnetten, onderhandelde en gereguleerde toegang voor derden tot een waterstofnet en waterstofopslagen. Op dit moment worden de nieuwe gasrichtlijn en de verordening inzake de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. Vooruitlopend op deze Europese regelgeving en de implementatie in de Nederlandse regelgeving is een dienst van algemeen economisch belang opgelegd aan Hynetwork om een landelijk dekkend waterstofnet te ontwikkelen op land. Dit waterstofnet is nodig voor het transport van (hernieuwbare) waterstof, zodat het makkelijker wordt voor de exploitanten van industriële installaties om zelf hernieuwbare waterstof in te zetten in hun industriële installaties.

4.3. Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

In het wetsvoorstel worden de bevoegdheid van de handhaver tot het opleggen van een bestuurlijke boete en de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging voorgesteld. De bestuurlijke boete en strafrechtelijke vervolging bij overtreding van de voorgestelde bepalingen in dit wetsvoorstel kunnen worden gekwalificeerd als een 'criminal charge' in de zin van artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: 'EVRM'). Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het EVRM hebben de normadressaten recht op een eerlijke en openbare behandeling van hun zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De normadressaten kunnen tegen het besluit waarmee de criminal charge wordt opgelegd in bezwaar gaan en beroep instellen bij de bestuursrechter, met een mogelijkheid van hoger beroep bij de Raad van State. De rechtsgang bij de bestuursrechter kan volgens de vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens worden aangemerkt als een rechtsgang die voldoet aan de eisen van artikel 6, eerste lid, van het EVRM. Daarnaast is in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 'Awb') een aantal essentiële strafrechtelijke waarborgen vastgelegd. Zoals het legaliteitsbeginsel (artikel 5:4 Awb), het ne bis in idem-beginsel (artikel 5:43 Awb), het zwijgrecht en de cautie (artikel 5:10a Awb) en de 'volle' rechterlijke toetsing van de evenredigheid van opgelegde boetes (artikel 8:72a Awb). De rechtsgang bij de strafrechter, in eerste aanleg, hoger beroep en cassatie wordt ook aangemerkt als een rechtsgang die voldoet aan de eisen van artikel 6, eerste lid, van het EVRM. Derhalve vormen de maatregelen in dit voorstel geen inbreuk op artikel 6, eerste lid, van het EVRM. De mogelijkheden tot handhaving van de verplichtingen die door dit wetsvoorstel worden opgelegd, worden toegelicht in paragraaf 7.5.

4.4. Notificeren op grond van de Richtlijn (EU) 2015/1535

De voorgenomen jaarverplichting, die wordt opgelegd aan exploitanten van industriële installaties die boven de jaarlijkse ondergrens uitkomen, valt onder de plicht tot notificeren bij de Europese Commissie van het instellen van technische voorschriften, op basis van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij. De voorgenomen jaarverplichting kan worden gekwalificeerd als een andere eis, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van Richtlijn (EU) 2015/1535: 'een andere eis, zonder een technische specificatie te zijn, ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd en betrekking heeft op de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht, zoals voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of verwijdering van het product, wanneer deze voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden'.

In dit wetsvoorstel bevatten artikelen 9.10.4.2 en 9.10.4.3 vermoedelijk technische voorschriften, omdat er eisen worden gesteld aan de inboeking van hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers. Voor deze industrieel vervaardigde producten geldt dat dat ze moeten voldoen aan het broeikasgasemissiereductie criterium van 70%, aan de eisen over hernieuwbare elektriciteit en aan de regels over certificering door een vrijwillig systeem. Deze eisen worden gesteld ter bescherming van het milieu. Deze eisen zijn eis non-discriminatoir, noodzakelijk en proportioneel. Deze bepalingen

⁸⁴ Richtlijn (EU) 2024/1788 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2023/1791 en tot intrekking van Richtlijn 2009/73/EG (PbEU L 2024/1788) en Verordening (EU) 2024/1789 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1227/2011, (EU) 2017/1938, (EU) 2019/942 en (EU) 2022/869 en Besluit (EU) 2017/684, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 715/2009 (PbEU L 2024/1789).



zijn verenigbaar met artikelen 34 tot en met 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Overeenkomstig deze richtlijn wordt het wetsvoorstel genotificeerd aan de Europese Commissie.

In artikel 9.10.1.6 is een clausule van wederzijdse erkenning opgenomen om te bewerkstelligen dat hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die voldoen aan buitenlandse eisen die een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden, op de Nederlandse markt worden toegelaten.

4.5. Algemene verordening gegevensbescherming

Onderhavig wetsvoorstel brengt verwerkingen van persoonsgegevens met zich mee overeenkomstig Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming: 'AVG'). Hiertoe is een 'data protection impact assessment' (hierna: 'DPIA') uitgevoerd.

Het wetsvoorstel introduceert een nieuw HWI-register. Exploitanten van industriële installaties die onder de jaarverplichting vallen, zijn verplicht om een rekening te hebben in dit register (artikel 9.10.2.2). Zij dienen jaarlijks hun waterstofgebruik te monitoren, rapporteren en laten verifiëren, zodat ze deze bedrijfsgegevens vervolgens kunnen invoeren in het HWI-register. Ook andere bedrijven kunnen een rekening aanvragen in het HWI-register: inboekers hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong. Om een rekening aan te vragen dienen exploitanten van industriële installaties en inboekers hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong een verzoek in bij de NEa. Uit de voorgestelde artikelen 9.10.5.1, 9.10.5.2 en 9.10.5.3 volgt dat de NEa het HWI-register beheert en op verzoek een rekening kan openen. Zodra de rekening is aangevraagd en geopend, kan de exploitant of de inboeker gebruik maken van zijn rekening in het HWI-register. De exploitant of inboeker kiest zelf wie ze als gebruikers van hun rekening toevoegen. Deze gebruikers hebben toegang tot dit HWI-register en kunnen inloggen op de rekening.

Bovenstaande brengt met zich mee dat er op basis van dit wetsvoorstel in het bijzonder op twee momenten persoonsgegevens worden verwerkt:

- Bij het aanvragen van de rekening in het HWI-register door een exploitant van een industriële installatie of een inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong worden er persoonsgegevens aangeleverd van de statutair vertegenwoordigingsbevoegde van het bedrijf;
- Bij het periodiek inloggen op de rekening in het HWI-register door gebruikers worden in ieder geval bij de eerste keer inloggen persoonsgegevens verstrekt door gebruikers om in te kunnen loggen.

In de AVG is voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens een grondslag nodig als genoemd in artikel 6 van de AVG. Bij de verwerkingen als gevolg van onderhavig wetsvoorstel gaat het om een taak van algemeen belang als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG, inhoudende het gebruik van hernieuwbare energie (in dit geval hernieuwbare waterstof) versnellen. Ten behoeve van deze taak van algemeen belang wordt er in het wetsvoorstel een wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onder c, van de AVG) opgenomen voor exploitanten van industriële installaties om aan deze taak van algemeen belang te kunnen voldoen, namelijk door te voldoen aan de jaarverplichting, zoals neergelegd in artikel 9.10.2.3, eerste lid. Op grond van de opgenomen delegatiegrondslag in artikel 9.10.5.3, derde lid zullen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over het openen, bijhouden en het beheer van de rekening en de hiervoor benodigde (persoons)gegevens. Ook zullen daarin regels worden gesteld over welke persoonsgegevens nodig zijn voor de identificatie van de statutair vertegenwoordigingsbevoegde.

Aanvragen van de rekening (gegevens statutair vertegenwoordigingsbevoegde)

Bij het aanvragen van de rekening in het HWI-register door een exploitant van een industriële installatie of een inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong worden er persoonsgegevens aangeleverd van de statutair vertegenwoordigingsbevoegde van het bedrijf. Deze statutair vertegenwoordigingsbevoegde moet worden geïdentificeerd als individu. Bij het opstellen van de ministeriële regeling die zal volgen op onderhavige wet, zal worden gezien welke persoonsgegevens nodig zijn om de statutair vertegenwoordigingsbevoegde van het bedrijf te kunnen identificeren. Deze gegevens zullen alleen te raadplegen zijn door de helpdesk van de NEa, die momenteel bestaat uit acht werknemers. Uit de Selectielijst EZK/LNV volgt dat deze taak kan worden ingedeeld in categorienummer 10 van te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden: 'het leveren van producten en diensten aan personen, bedrijven, instellingen en (lagere of andere) overheden'. Dit brengt met zich mee dat vernietiging plaats kan vinden vijf jaar na levering van de dienst. Het is in het belang van de statutair vertegenwoordigingsbevoegde dat zijn gegevens op korte termijn worden verwijderd als

deze gegevens niet meer nodig zijn. Bij de uitwerking van de ministeriële regeling zal worden overwogen of het mogelijk is om de gegevens direct te vernietigen nadat de rekening is geopend en de gegevens niet meer nodig zijn.

Het verwerken van de betreffende persoonsgegevens die nodig zullen zijn voor de identificatie van de statutair vertegenwoordigingsbevoegde is noodzakelijk, omdat het controleren van de identiteit statutair vertegenwoordigingsbevoegde voorkomt dat valse aanvragen worden gedaan. Indien er ook rekeningen kunnen worden aangevraagd door onbevoegden, kan dit betekenen dat exploitanten hun jaarverplichting ontlopen. Dit is onwenselijk. Op basis van de (persoons)gegevens in het HWI-register wordt namelijk de hoogte van de jaarverplichting bepaald. Elk bedrijf kan maar één rekening hebben. Zonder verwerking van de betreffende persoonsgegevens is het uitvoeren van deze wettelijke verplichting redelijkerwijs niet goed mogelijk.

Inloggen op rekening (gegevens gebruiker)

Op het moment dat een rekening is aangevraagd, zullen gebruikers van de rekening periodiek inloggen om gegevens over het (hernieuwbare)waterstofgebruik van het bedrijf te registreren. Deze gebruikers zullen voornamelijk medewerkers zijn van dat bedrijf. Bij het opstellen van de ministeriële regeling die zal volgen op deze wet, zal worden uitgezocht welke gegevens hiervoor nodig zijn. Om inloggen mogelijk te maken zal het hoogstwaarschijnlijk gaan om het verstrekken van de naam, het zakelijke telefoonnummer en het zakelijke e-mailadres van deze gebruiker. Uit de Selectielijst EZK/LNV volgt dat voor het periodiek inloggen op de rekening sprake is van proces 10.1.7.1 ('Het beheren van (basis)registraties ten behoeve van de uitvoering van nationale en vanuit de EU afkomstige regelingen die op het terrein van EZK/LNV liggen'). Voor proces 10.1.7.1 geldt dat vernietiging dient plaats te vinden tien jaar na verwijdering uit het registratiesysteem. Om welke gegevens het gaat, zal worden uitgewerkt bij ministeriële regeling.

Het verwerken van deze persoonsgegevens is noodzakelijk, omdat het koppelen van gegevens aan gebruikers kan voorkomen dat valse bedrijfsinformatie wordt aangeleverd. Indien ook onbevoegden toegang zouden hebben tot deze rekeningen, kan het zijn dat de opgegeven bedrijfsinformatie onjuist is. Dit is onwenselijk. Ook zou handhaving van de jaarverplichting onmogelijk zijn als niet te controleren is door wie de informatie is aangeleverd. De NEa moet kunnen controleren of aan de registratieplicht is voldaan. Ook is het noodzakelijk dat de NEa contact kan leggen met de gebruikers als er vragen zijn over de verstrekte bedrijfsinformatie. Zonder verwerking van de hiervoor benodigde persoonsgegevens is het uitvoeren van deze wettelijke verplichting redelijkerwijs niet goed mogelijk. Bij ministeriële regeling zullen over de benodigde persoonsgegevens nadere regels worden gesteld.

De DPIA is voorgelegd aan de Functionaris Gegevensbescherming (hierna: FG). In dit advies geeft de FG aan dat de DPIA een goed beeld geeft van de gegevensverwerkingen en de daarmee samenhangende risico's die met dit wetsvoorstel in lagere regelgeving worden voorzien. Het advies van de FG is om bij de uitwerking van de lagere regelgeving niet alleen goed de noodzaak van de gegevensverwerking te toetsen maar ook of wordt voldaan aan de beginselen van dataminimalisatie en *privacy-by-design*. Daarnaast is de verwachting dat bij inwerkingtreding van deze wet voor het HWI-register e-Herkenning beschikbaar zal zijn. Een bedrijf kan met e-Herkenning zelf een authenticatiemiddel kiezen en het beheer voeren over wie bevoegd is om in het HWI-register boekingen te doen. Daarom adviseert de FG om te zorgen dat bij gebruik van het HWI-register meteen met e-Herkenning van start kan worden gegaan. De DPIA is niet voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens omdat de voorgenomen gegevensverwerkingen pas duidelijker zullen worden bij het uitwerken van de lagere regelgeving. Bij deze uitwerking zal opnieuw worden beoordeeld of dit wel aan de Autoriteit Persoonsgegevens moet worden voorgelegd.

4.6. Grondwet

Er zijn in onderhavig wetsvoorstel geen bepalingen opgenomen die mogelijk een inbreuk zullen maken op grondrechten.

5. Verhouding tot nationale regelgeving

5.1. Wet milieubeheer, Wet op de economische delicten

Onderhavig wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Wm en de Wet op de economische delicten (hierna: 'WED'). Het gaat om een verduurzamingsmaatregel die goed past in de Wm door het toevoegen van een nieuwe titel 9.10. De strafrechtelijke handhaving zal volgens het voorstel plaatsvinden via de WED. Milieudelicten worden geacht schadelijk te zijn voor het economische leven. Het wetsvoorstel bevat grondslagen voor nadere uitwerking in onderliggende regelgeving. Hiertoe zal een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling worden opgesteld.

5.2. Algemene wet bestuursrecht

In onderhavig wetsvoorstel krijgt de NEa de beschikking over enkele bestuursrechtelijke handhavings-instrumenten. Zo wordt voorgesteld dat de NEa een last onder bestuursdwang kan opleggen. Afdeling 5.3.1 van de Awb is daarmee van toepassing op de uitoefening van deze bevoegdheid. Met het instrument van de last onder bestuursdwang kan de NEa ook een last onder dwangsom opleggen. Afdeling 5.3.2 van de Awb is van toepassing op de last onder dwangsom. Ook wordt de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete voorgesteld waarop titel 5.4 van de Awb van toepassing is.

Tevens wordt de bevoegdheid van een ambtshalve vaststelling voor de NEa voorgesteld. Dergelijke vaststellingen zijn besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Awb, in het bijzonder beschikkingen in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb. Dit betekent dat de formele en materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur die zijn opgenomen in de Awb van toepassing zijn op de totstand-koming en inhoud van de besluiten (hoofdstuk 2 en 3 en titel 4.1 van de Awb) en de bepalingen van hoofdstuk 6, 7 en 8 van toepassing zijn op het bezwaar en beroep bij de bestuursrechter dat door de aanvrager kan worden ingesteld tegen de besluiten van de minister. Dit geldt ook voor de bestuurs-rechtelijke handhavingsbesluiten. Omdat de ambtshalve vaststelling door de NEa kan worden gekwalificeerd als een besluit, wordt aangesloten bij een termijn van zes weken op grond van artikel 6:6 van de Awb. Volgens artikel 20.3 van de Wm treedt een besluit in werking met ingang van de dag na de dag waarop de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift afloopt.

6. Gevolgen

In dit hoofdstuk worden de verwachte effecten en de regeldrukkosten voor bedrijven beschreven na invoering van de voorgenomen jaarverplichting. Zie ook paragraaf 3.3 en 3.4 voor andere gevolgen van de voorgenomen jaarverplichting.

6.1. Klimaat, milieueffecten en Sustainable Development Goals

Het wetsvoorstel zorgt voor positieve effecten op het milieu. RFNBO's vervangen fossiele geproduceerde waterstof en waterstofdragers en leiden daardoor tot reductie van broeikasgasemissies op de plek waar de waterstofproductie plaatsvindt. In totaal zal in 2030 ongeveer 29 PJ (245 kton) fossiel geproduceerde waterstof vervangen worden door RFNBO's bij een lidstaatverplichting van 42% (zie Tabel 1). Bij een uitstoot van 9 kg CO₂/kg fossiele waterstof en een broeikasgasemissiereductie van 70% tot 100% leidt dit tot een emissiereductie van 1,5 tot 2,2 Mton CO₂ per jaar. In 2035 zal ongeveer 42 PJ (350 kton) fossiele waterstof worden vervangen door RFNBO's, wat leidt tot een emissiereductie van 2,2 tot 3,2 Mton CO₂ per jaar. Hierbij is nog niet meegenomen dat richting 2035 de verwachting is dat nieuwe industriële waterstofgebruikers de markt betreden, bijvoorbeeld bedrijven die omschakelen van aardgas naar waterstof voor hoge temperatuur warmte in hun productieprocessen. Dit zal dan tot extra broeikasgasemissiereductie leiden door de inzet van RFNBO's. In het geval van een jaarverplichting van 4% voor exploitanten van een industriële installatie, leidt dit instrument tot een emissiereductie van ongeveer 0,15 tot 0,2 Mton CO₂ in 2030. Dit is een directe bijdrage aan de doelstelling van ten minste 55% broeikasgasemissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 uit het Klimaatakkoord en de opgave van de industrie binnen dit Klimaatakkoord om 67% minder broeikasgassen uit te stoten in 2030 ten opzichte van 1990.

Naast de afspraken in het Klimaatakkoord, draagt dit wetsvoorstel bij aan het halen van de *sustainable development goals* (SDG's). Het wetsvoorstel zal bijdragen aan ontwikkeling van de waterstofmarkt en daarmee aan SDG 7 'betaalbare en duurzame energie', aangezien RFNBO's duurzame energiedragers zijn. Ook zal het wetsvoorstel bijdragen aan SDG 9 'industrie, innovatie en infrastructuur', omdat de industrie zal verduurzamen door het gebruik van RFNBO's en de ontwikkeling van de markt voor hernieuwbare waterstof(dragers) leidt tot innovaties en ontwikkeling van infrastructuur.

Bij de verbranding van waterstof komen geen CO₂, roet, zwaveloxiden of koolwaterstoffen vrij, zoals bij de verbranding van fossiele brandstoffen. Op deze wijze draagt het gebruik van waterstof ook bij aan een betere (lokale) luchtkwaliteit. Een aandachtspunt is dat bij de verbranding van waterstof met lucht stikstofoxiden (NO_x) ontstaan. Er bestaan technische oplossingen om deze uitstoot te minimaliseren en vergunningverlening zal dit ook vereisen. Ook vindt er onderzoek plaats om verbrandingstechnieken verder te optimaliseren, ook met doel om de uitstoot van NO_x verder te reduceren. Tevens is waterstof een indirect broeikasgas, dat bij lekkage tot klimaatschade kan leiden. Recente studies laten zien dat als de hoeveelheid waterstof toeneemt, ook de verblijftijd van methaan in de atmosfeer toeneemt. Een langere verblijftijd van methaan in de atmosfeer leidt tot opwarming. Verder komt bij de afbraak van waterstof waterdamp vrij, dat ook een broeikasgas is. Een toename van waterdamp in de hogere luchtlagen (10 tot 30 kilometer hoogte) leidt tot opwarming. Een toename van waterstof versterkt zo indirect de opwarming. Hoe groot het effect van een toename van waterstof zal zijn op de

hoeveelheid waterdamp in de hogere luchtlagen is niet goed bekend.⁸⁵ Er wordt momenteel veel onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van waterstof als indirect broeikasgas. Het Joint Research Center van de Europese Commissie pleit in een uitgebreide rapportage voor meer onderzoek naar de gevolgen en het voorkomen van waterstoflekages.⁸⁶

6.2. Gevolgen voor producenten en (toekomstige) gebruikers van waterstof

Voor producenten en importeurs van RFNBO's is de jaarverplichting een prikkel om investeringsbeslissingen te nemen voor hun geplande projecten. De jaarverplichting zorgt aan de hand van het ingroeipad voor een toenemende vraag naar RFNBO's. Daarnaast zorgt de marktwerking van de jaarverplichting, via de HWI-prijs, voor een positieve impact op de businesscase van producenten en importeurs. Hiermee kan een gedeelte van de meerprijs van RFNBO's worden gedekt. Deze twee effecten zijn cruciaal voor producenten en importeurs van RFNBO's.

De voorgenomen jaarverplichting zal bij de gebruikers van waterstof leiden tot kostenstijgingen, waarvan de hoogte sterk afhangt van de hoogte van het ingroeipad. Deze meerkosten zijn in grote mate afhankelijk van fluctuerende energieprijzen en ontwikkelingen in technologie van de productie van waterstof, zoals uitgebreid beschreven in paragraaf 3.3.2. De meerkosten van hernieuwbare waterstof(dragers) ten opzichte van de fossiele waterstof(dragers) worden op deze manier verdeeld tussen overheid en industrie, waarbij de overheid een groot deel van de kosten zal dekken via productiesubsidies. Deze overblijvende meerkosten kunnen leiden tot een verslechtering van de internationale concurrentiepositie van bedrijven onder de jaarverplichting. De jaarverplichting (en bijbehorende meerkosten) heeft daarnaast een mogelijk negatief effect op de businesscase van andere verduurzamingsprojecten, zoals de productie van koolstofarme waterstof via CCS.

6.3. MKB-toets

Er is een beperkt aantal bedrijven die kunnen worden gekwalificeerd als midden- en kleinbedrijf (mkb) en die overwegen waterstof te gebruiken (of al gebruiken) voor de verduurzaming van hun energievoorziening, middels de vervanging van aardgas door waterstof. Wanneer deze bedrijven waterstof inzetten om aardgas te vervangen, zullen ze vanaf een gebruik dat meer is dan de bij algemene maatregel van bestuur te stellen ondergrens onder de jaarverplichting vallen (zie paragraaf 3.4.3). De eerste bedrijven in het mkb die mogelijk onder de voorgenomen jaarverplichting gaan vallen zijn mogelijk onderdeel van een consortium dat decentrale waterstofhubs wil opzetten. Dat betekent waarschijnlijk dat 100% van de waterstof die zij gaan inzetten zich kwalificeert als RFNBO. De verwachting is dan ook dat zij HWI's zullen verkrijgen en daardoor ruimschoots aan hun jaarverplichting zouden kunnen voldoen. Mogelijk kan de voorgenomen jaarverplichting een voordeel opleveren voor de toepassing van RFNBO's bij deze mkb'ers, doordat ze deze HWI's kunnen verhandelen. Het verkrijgen en doorverkopen van HWI's die ze niet voor een eigen verplichting nodig hebben zou dit soort decentrale initiatieven mogelijk kunnen helpen om de businesscase rond te krijgen.

Omdat de mogelijkheid bestaat dat mkb'ers onder de voorgestelde jaarverplichting zullen vallen, is het van belang om aan de voorkant deze bedrijven mee te nemen in het proces. RVO staat in nauw contact met deze bedrijven en zal ze over deze jaarverplichting proactief van informatie voorzien. Omdat de voorgenomen jaarverplichting vooralsnog een relatief kleine groep mkb'ers (mogelijk) treft, wordt met dit wetsvoorstel gekozen om deze ondernemers in kwestie via de internetconsultatie te raadplegen. De internetconsultatie is bij openstelling expliciet door RVO onder de aandacht gebracht van de mkb'ers die mogelijk onder de jaarverplichting gaan vallen als ze besluiten om huidig aardgasverbruik te vervangen door waterstof. Hierna is er door RVO een extra uitvraag gedaan bij deze mkb'ers. RVO heeft deze mkb'ers proactief benaderd, bevraagd en daarmee mogelijkheid gegeven tot reactie op de voorgenomen jaarverplichting. De uitkomst van deze gesprekken was dat er onder de mkb'ers geen behoefte bestond aan nadere kennisdeling, aangezien ze de jaarverplichting niet als relevant zien voor hun eigen bedrijfsprocessen. Dit komt mede doordat de verduurzamingsplannen met waterstof bij deze bedrijven nog in een te vroege fase van ontwikkeling bevinden, waardoor het nog te onzeker is of waterstof gaat worden toegepast of dat er voor een andere verduurzamingsroute wordt gekozen. Zo lang deze mkb'ers nog niet de overstap van aardgas naar waterstof maken, vallen zij buiten de doelgroep van de voorgestelde jaarverplichting.

⁸⁵ KNMI (2023). Waterstof, wat doet dat met het klimaat? (zie: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/waterstof-wat-doet-dat-met-het-klimaat>).

⁸⁶ Joint Research Center of the European Commission (2022). Hydrogen emissions from a hydrogen economy and their potential global warming impact, zie: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130362>.

6.4. Andere gevolgen

Het wetsvoorstel zal leiden tot een toename in nationale productiecapaciteit van hernieuwbare waterstof. Dit gaat gepaard met een hoog verbruik van hernieuwbare elektriciteit. Uit onderzoek blijkt dat het elektriciteitsverbruik achterblijft bij het aanbod richting 2030.⁸⁷ De elektrolysecapaciteit die wordt ontwikkeld ten behoeve van de jaarverplichting kan hierdoor een positieve bijdrage leveren aan doorontwikkeling van wind op zee door afname van hernieuwbare elektriciteit. Bovendien kan het binnenlandse elektrolysevermogen bijdragen aan het verminderen van netcongestie door de elektriciteit die door windparken op zee wordt opgewekt dichtbij de aanlandlocaties aan de kust te gebruiken. Hierdoor hoeft deze elektriciteit niet het net op richting het binnenland. Wegens deze verbondenheid met de uitrol van nieuwe windparken op zee worden de tijdlijnen van de OWE-subsidietenders en de tenders voor windparken op zee zo goed mogelijk op elkaar afgestemd en wordt, waar nodig, systeemintegratie meegenomen als criterium in de tenders van windparken op zee. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de tenders van Hollandse Kust West en IJmuiden Ver Beta.

Het wetsvoorstel leidt mogelijk tot de import van (hernieuwbare) waterstofdragers, met name ammoniak op de kortere termijn.⁸⁸ Momenteel vindt deze import ook al plaats, maar de hoeveelheden kunnen toenemen. Ammoniak is een kleurloos giftig gas en kan hiermee bij ontsnapping voor gevaarlijke situaties zorgen. Momenteel wordt er door het ministerie van KGG en het ministerie van IenW in samenwerking met andere departementen gewerkt aan een visie op waterstofdragers, inclusief ammoniak, waarin veiligheidsaspecten van waterstofdragers als een van de publieke belangen wordt meegenomen. Hierbij wordt ook het kabinetsstandpunt ammoniaktransport uit 2004 herijkt. In mei 2024 is de eerste versie van het veiligheidsrichtsnoer waterstofdragers⁸⁹ vastgesteld. Betreffende ammoniakopslag wordt PGS 12 'Ammoniak – Opslag en verlading'⁹⁰ herzien om te anticiperen op grotere volumes.

6.5. Regeldruk

Het invoeren van een jaarverplichting kan regeldruk en administratieve lasten veroorzaken bij exploitanten van industriële installaties die boven de gestelde ondergrens uitkomen en daarmee een jaarverplichting hebben. Uit onderzoek door TNO is naar voren gekomen dat de jaarverplichting met bijbehorende verplichtingen voor 36 bedrijven gaat gelden.⁹¹ Een aantal exploitanten zal naar verwachting niet inboeken. Daarentegen zullen er ook bedrijven zijn die niet onder de jaarverplichting vallen (omdat hun waterstofverbruik onder de ondergrens valt) die wel zullen inboeken. Aangenomen wordt dat het aantal niet-inboekende exploitanten ongeveer gelijk is aan het aantal inboekende niet-verplichte bedrijven, en dat het aantal inboekers daarmee ook 36 bedraagt. Deze regeldrukparaagraaf brengt de verplichtingen en de daaruit voortvloeiende kosten voor aanvragers in beeld.

De kosten voor het voldoen aan de jaarverplichting voor deze 36 bedrijven bestaan uit de volgende componenten:

- **Rekening openen in het HWI-register:** Op grond van artikel 9.10.2.2 moeten exploitanten met een jaarverplichting een rekening met jaarverplichtingfaciliteit hebben. Op deze rekening worden de HWI's en de jaarverplichting van het betreffende bedrijf bijgehouden. Deze kosten vinden eenmalig plaats en worden geschat op een totaal van € 9.000 (ofwel € 250 per bedrijf).
- **Kennisnemen regelgeving:** Exploitanten hebben eenmalig de tijd nodig om kennis te nemen van de nieuwe regelgeving en voor de organisatie te rade te gaan hoe dit impact zal hebben op interne processen. Volgens het standaardkostenmodel betekent dit een tijdsinspanning van 180 minuten. De totale kosten voor de kennisname betreffen € 5.400 (ofwel € 150 per bedrijf).
- **Implementatie regelgeving:** Na kennisneming hebben bovengenoemde exploitanten eenmalig de tijd nodig om de beoogde regelgeving te implementeren in hun organisatie en zichzelf voor te bereiden om risico's te beperken. De schatting is dat dit 100 uur per bedrijf kost. Dit gaat om een totaal van € 180.000 (ofwel € 5.000 per bedrijf).
- **Voorbereiden ICT systemen:** exploitanten dienen eenmalig hun ICT systemen gereed te maken alvorens zij vallen onder de verplichting, waarvoor de totale kosten van de bedrijven op € 90.000 worden geschat (per bedrijf € 2.500).

⁸⁷ TNO (2022). Whitepaper 'Offshore wind business feasibility in a flexible and electrified Dutch energy market by 2030', zie: <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2022/11/winstgevendheid-offshore-wind-2030/>.

⁸⁸ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1192, 'Rapport studie omgevingsveiligheid toekomstige stromen waterstof-rijke energiedragers' d.d. 17 maart 2023.

⁸⁹ Richtsnoer voor het omgaan met de veiligheidsrisico's van activiteiten met waterstofdragers en hun impact op de omgeving, d.d. 28 mei 2024 (zie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/waterstof/richtsnoeren-waterstof>).

⁹⁰ Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) 12 'Ammoniak – Opslag en verlading: Richtlijn voor het veilig opslaan en verladen van ammoniak (zie <https://publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl/publicaties/pgs12/>).

⁹¹ TNO (2024), Hydrogen use in Dutch industry – Inventory of small- and medium-sized users in the context of the RfNBO industry obligation in the REDIII, zie: <https://publications.tno.nl/publication/34643187/tvsxlelr/TNO-2024-R11702.pdf>.

- **Vorbereiding jaarlijkse audits voor certificering:** Om aan te tonen dat inboekers hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong aan de vereisten aan RFNBO's voldoen zullen ze gebruik moeten maken van erkende vrijwillige systemen, wat jaarlijks moet worden toegepast. Deze verplichting ziet alleen op de bedrijven die RFNBO's willen inboeken in het HWI-register, de 'inboekers hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong', en niet op de exploitanten met een jaarverplichting. Een exploitant is niet verplicht om RFNBO's in te zetten, omdat deze ook kan besluiten HWI's te kopen om aan de jaarverplichting te voldoen. De kosten gelden dus niet voor alle 36 exploitanten met een jaarverplichting, maar wel voor bedrijven die willen inboeken maar niet onder de jaarverplichting vallen. De totale voorbereidingskosten hiervan zijn € 172.800 (€ 4.800 per bedrijf).
- **Jaarlijkse audit voor certificering:** Om voor RFNBO-certificering in aanmerking te komen moeten bedrijven hun project jaarlijks laten beoordelen door een onafhankelijke auditor. Dit kost totaal € 1.080.000 (ofwel € 30.000 per bedrijf).
- **Jaarlijks rapporteren waterstofgebruik bij de NEa:** Op grond van het voorgestelde artikel 9.10.2.3 is het noodzakelijk dat exploitanten met een jaarverplichting jaarlijks hun waterstofgebruik rapporteren aan de NEa. De totale kosten bedragen € 288.000 (ofwel € 8.000 per bedrijf).
- **Verificatie totale waterstofgebruik:** Exploitanten met een jaarverplichting moeten een verificatieverklaring overleggen voor totaalgebruik van waterstof. De kosten hiervoor bedragen totaal € 126.000 (ofwel € 3.500 per bedrijf).
- **Inboekverificatie:** Exploitanten met een jaarverplichting moeten een verificatieverklaring overleggen, en ook daarvoor een conformiteitsbeoordelende instantie inhuren. Dit gaat om een jaarlijkse inboekverificatie voor inboekers, en om verificatie op de gebruikte hoeveelheden waterstof). Deze laatste categorie kost € 252.000 (ofwel € 7.000 per bedrijf).
- **Overboekverificatie:** Bij het overboeken van HWI's moeten exploitanten met een jaarverplichting of inboekers hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong de verkregen prijs opgeven in het register op grond van artikel 9.10.5.6, eerste lid. Dit betreft dus een verplichting voor de partij die de HWI-W heeft verkocht. Deze opgave dient met een overboekverificatie te worden gecontroleerd door de verificateur. Naar verwachting zal dit in veel gevallen worden gecombineerd met de inboekverificatie en daardoor geen extra kosten tot gevolg hebben.

De NEa krijgt de bevoegdheid om informatie op te vragen bij ondernemingen, zoals waterstofleveranciers en importeurs van waterstof, en om controles uit te voeren bij de exploitanten van een industriële installatie ten aanzien van onder meer de opgegeven volumes en afgegeven verklaringen.

Deze regeldrukparagraaf brengt de verplichtingen en de daaruit voortvloeiende kosten voor aanvragers in beeld. Voor de inschatting van de regeldruk is gebruik gemaakt van het Handboek meting regeldrukkosten en de expertise van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Regeldruk betreft de investeringen en inspanningen die aanvragers moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de rijksoverheid te houden. Regeldruk bestaat uit regeldrukkosten, ervaren regeldruk en inhoudelijke nalevingskosten:

- **Regeldrukkosten** zijn alle kosten die bedrijven, burgers of professionals moeten maken om te voldoen aan verplichtingen uit wet- en regelgeving van de rijksoverheid. Het gaat hierbij om kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen. Regeldrukkosten bestaan uit eenmalige en/of structurele kosten. Financiële lasten of andersoortige kosten (bedrijfskosten of opportunitetskosten) vallen niet onder de regeldrukkosten. De regeldrukkosten worden uitgedrukt in euro's en berekend als $\text{uurtarief} \times \text{aantal benodigde uren} + \text{structurele kosten}$ = kosten per handeling, maal het aantal benodigde handelingen per jaar.
- **Ervaren regeldruk** betreft de kwalitatieve aspecten van de regeling zoals werkbaarheid, proportionaliteit en ervaren nut. Ervaren regeldruk wordt niet gekwantificeerd.
- **Inhoudelijke nalevingskosten:** dit zijn de kosten die exploitanten van industriële installaties met een jaarverplichting moeten maken om grijze waterstof te vervangen voor groene waterstof of een groene waterstofdrager zoals ammoniak. Op basis van een aantal factoren (waterstofopgave volgens RED III, prijs per kg waterstof/ammoniak en eventuele uitzonderingen) worden deze berekend. Er is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds waterstof en anderzijds de kosten voor import plus inzet van de waterstofdrager ammoniak ter vervanging van binnenlandse ammoniakproductie. Door het ingroeipad zullen de nalevingskosten van jaar tot jaar stijgen, hieronder zijn de nalevingskosten berekend voor de jaren 2030 en 2035.

Context

Aan het begin van deze toelichting is de aanleiding voor de voorgenomen jaarverplichting geschetst. De jaarverplichting beoogt op 1 januari 2027 in werking te treden. Doordat de jaarverplichting onderdeel is van een beleidsmix van instrumenten, kan het zijn dat voor sommige bedrijven een stapeling van regeldruk ontstaat.

De jaarverplichting is onderdeel van een waterstof instrumentarium, waar tevens de subsidies voor productie en voor afname onder vallen. Hoewel subsidies een netto voordeel voor de aanvrager

opleveren, zal de subsidieaanvraag altijd regeldruk en kosten met zich meebrengen. Het is echter niet mogelijk om de regeldruk van deze overige instrumenten mee te nemen in de jaarverplichting. Immers, de productiesubsidies worden verstrekt aan de producenten van RFNBO-waterstof en kennen daardoor een andere doelgroep dan de jaarverplichting, die de gebruikers een verplichting oplegt. Voor de vraagsubsidies is dit anders, die kennen dezelfde doelgroep. Echter, de vraagsubsidies zijn nog in ontwikkeling, waardoor het op dit moment nog niet mogelijk is om dit te laten aansluiten op de jaarverplichting. De stapeling regeldruk zal daarom worden bezien bij het ontwikkelen van de vraagsubsidies.

Regeldrukkosten

De regeldrukkosten voor betrokkenen bij deze jaarverplichting bestaan uit eenmalige kosten en structurele kosten gedurende de looptijd van de jaarverplichting. Bij het berekenen van regeldrukkosten voor bedrijven wordt gebruik gemaakt van standaard uurtarieven. Deze zijn gebaseerd op de door het CBS vastgestelde uurlonen van werknemers naar beroepsgroep uit het Handboek meting regeldrukkosten. Naar verwachting zullen vanuit de aanvragende partijen voornamelijk leidinggevend en managers, hoogopgeleide medewerkers en administratief medewerkers de benodigde handelingen uitvoeren. Daarom hanteren de berekeningen een uurtarief van € 50, dat tussen het gehanteerde uurloon van voornamelijk leidinggevenden en managers (€ 77), hoogopgeleide medewerkers (€ 54) en administratieve medewerkers (€ 39) ligt.

Tabel 3 geeft een overzicht van kosten die gemaakt worden voor eerdergenoemde handelingen.

Tabel 3 – Overzicht van eenmalige en structurele kosten

Activiteit	Aantal bedrijven	Aantal uur	Eenheid	Kosten per eenheid	Totale kosten in €
Eenmalige kosten					
Rekening openen in NEa register	36	5	Uur	€ 50	9.000
Kennisname regelgeving	36	3	Uur	€ 50	5.400
Implementatie regelgeving	36	100	Uur	€ 50	180.000
Vorbereiden ICT-systemen	36	50	Uur	€ 50	90.000
Totale eenmalige kosten					284.400
Structurele kosten					
Vorbereiden jaarlijkse audit voor certificering	36	24	Uur per jaar	€ 50	43.200
Jaarlijkse audit voor certificering	36	1	Uur per jaar	€ 7.500	270.000
Jaarlijks rapporteren waterstofgebruik bij NEa	36	40	Uur per jaar	€ 50	72.000
Verificatie totale waterstofgebruik	36	17,5	Uur per jaar	€ 50	31.500
Inboekverificatie	36	35	Uur per jaar	€ 50	63.000
Totale structurele kosten					479.700

Totale regeldrukkosten

De eenmalige kosten per bedrijf betreffen € 7.900 en de structurele kosten per bedrijf betreffen € 13.325 per jaar, gedurende de looptijd van de jaarverplichting.

Ervaren regeldruk

De voorgenomen jaarverplichting is essentieel voor het nakomen van een gedeelte van de Europese verplichtingen met betrekking tot het gebruik van hernieuwbare waterstof(dragers). De vereisten en informatieverplichtingen in deze regeling zijn tot een minimum gehouden, waarbij zij nog altijd toereikend zijn voor goede uitvoering van de regeling. Het ervaren nut van deze jaarverplichting, dat gedefinieerd wordt als de verschillende baten of toegevoegde waarde die bedrijven, burgers of professionals verwachten door de wet- en regelgeving, voor zichzelf of voor de samenleving, is naar verwachting daarom ruim voldoende.

Inhoudelijke nalevingskosten

De inhoudelijke nalevingskosten zijn berekend voor de jaren 2030 en 2035, omdat de lidstaatverplichting

ting voor deze twee jaren geldt en dit voor de meeste onderzoeken ook als ijkpunten wordt gebruikt. Over deze jaren is de meeste informatie beschikbaar. Een jaarlijkse berekening van de inhoudelijke nalevingskosten levert niet meer inzicht op in de toekomstige praktijk.

Voor waterstof zijn de totale nalevingskosten € 29 miljoen in 2030 en € 73 miljoen in 2035. Deze kosten zijn berekend op basis van een gemiddelde productieprij voor groene waterstof van € 13 per kg, een prijs voor grijze waterstof van € 2 per kg en een gemiddelde productiesubsidie van € 3 per kg, waarmee de netto meerprijs tussen groene en grijze waterstof gemiddeld € 8 per kg bedraagt. Gegevens uit concreet voorgestelde projecten laten zien dat deze meerkosten lager zouden kunnen gaan uitpakken. Op dit moment kan echter nog niet van deze lagere meerkosten worden uitgegaan omdat nog onbekend is welke projecten uiteindelijk zullen worden gerealiseerd en daadwerkelijk groene waterstof zullen gaan leveren, welke marktdynamiek daaruit ontstaat en welke marktprijs dit tot gevolg zal hebben.

Voor de ammoniaksector zijn de totale nalevingskosten € 22 miljoen in 2030 en € 55 miljoen in 2035. Deze kosten zijn berekend op basis van een prijs voor groene ammoniak van € 1000 per ton en een prijs voor grijze ammoniak van € 350 per ton, de aanname dat in de komende 10 jaar 1/3 van het Nederlandse verbruik van ammoniak zal worden geïmporteerd, er een uitzondering wordt toegepast van 60% voor waterstof die met een smr-installatie is geproduceerd en wordt ingezet voor de productie van ammoniak. Er is nog geen rekening gehouden met de specifieke uitzondering voor de exploitant van een industriële installatie waar ammoniak wordt geproduceerd voor waterstof die is geproduceerd in een installatie die subsidie uit het Europese Innovatiefonds heeft toegewezen gekregen en die op jaarbasis 70% broeikasgasreductie bereikt.

De totale nalevingskosten zijn dus € 52 miljoen in 2030 en € 129 miljoen in 2035. Verdeeld over alle 36 bedrijven zijn de kosten gemiddeld € 1,4 miljoen in 2030 en € 3,6 miljoen in 2035. De kosten zijn als voorbeeld doorgerekend voor het jaar 2030. Voor 2030 zijn er ook jaarlijkse kosten die lager zijn dan bovengenoemde berekening. Met het stijgen van het verplichte percentage in de jaarverplichting, zullen de kosten per jaar na 2030 hoger worden dan de bovengenoemde berekening.

6.6. Uitvoeringslasten

De NEa is de beoogde organisatie om uitvoering te geven aan de voorgestelde jaarverplichting (zie hoofdstuk 7). Naar verwachting zullen er 36 exploitanten van industriële installaties (op basis van de situatie in 2023) die waterstof gebruiken vallen onder de jaarverplichting. Een onderscheid is te maken in de uitvoeringslasten (inclusief toezicht en handhaving) en de kosten voor de bouw en het onderhoud van het HWI-register waarin de HWI's worden gecreëerd en verhandeld om aan de jaarverplichting te voldoen. Mocht de grootte van de doelgroep anders uitvallen dan is geraamd, dan zal dit invloed hebben op de uitvoeringslasten.

Voor de uitvoering is jaarlijks naar schatting € 0,9 miljoen gemoeid voor de periode 2027 tot en met 2035. Dit bedrag is gebaseerd op de capaciteit en middelen die de NEa verwacht in te gaan zetten voor register- en rekeningbeheer, voorlichting aan de bedrijven, rapportage(s) opstellen, inspecties uitvoeren, maatregelen voor herstel en sancties bij fouten en overtredingen, en beleidsadvies. De NEa zal al vóór de inwerkingtreding van de jaarverplichting kosten maken voor het werven van medewerkers, om te zorgen voor de noodzakelijke voorbereidingen op de taken met betrekking tot uitvoering, toezicht en handhaving en voor het informeren van de doelgroep.

Het HWI-register moet worden gebouwd en jaarlijks onderhouden. Voor het HWI-register is € 0,1 miljoen euro per jaar nodig voor de periode 2027 tot en met 2031. In dit totaalbedrag wordt rekening gehouden met beheer en doorontwikkeling van het HWI-register (€ 40.000 per jaar) en een bedrag voor afschrijving (over vijf jaar) van de registerbouw (€ 60.000 per jaar). In de periode 2032–2035 zijn de jaarlijkse kosten voor beheer en doorontwikkeling € 40.000 per jaar. Toekomstige beleidskeuzes die de complexiteit van het HWI-register beïnvloeden, kunnen nog invloed hebben op deze raming (zowel naar boven als naar onder).

7. Uitvoering, toezicht en handhaving

De NEa is de beoogde uitvoeringsorganisatie en toezichthouder op de voorgenomen jaarverplichting. Als uitvoeringsorganisatie zal de NEa het HWI-register ontwikkelen, beheren en er toezicht op houden. Daarnaast wordt de NEa belast met de bestuursrechtelijke handhaving. Behalve de NEa spelen ook verificateurs een rol in de controle op de gegevens die door bedrijven worden opgegeven in het HWI-register.

7.1. Uitvoering door NEa

In dit wetsvoorstel draagt de NEa zorg voor de nodige IT-infrastructuur, zodat de exploitanten van industriële installaties aan hun jaarverplichting kunnen voldoen. Daarvoor ontwikkelt en beheert de NEa een nieuw HWI-register. In dit register rapporteren de exploitanten met een jaarverplichting hun jaarlijkse waterstofgebruik. Daarnaast kunnen inboekers hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong de gebruikte RFNBO's inboeken in het HWI-register. Hiervoor ontvangt de rekeninghouder HWI's op zijn rekening. Jaarlijks op 1 juni schrijft de NEa per exploitant met een jaarverplichting het aantal HWI's van de rekening af die nodig zijn om te voldoen aan de jaarverplichting.

7.2. Toezicht door NEa

In dit wetsvoorstel houdt de NEa toezicht op de jaarverplichting en controleert ze of exploitanten van industriële installaties met een jaarverplichting tijdig en correct hun waterstofgebruik rapporteren. De NEa bepaalt op basis van deze rapportages de hoogte van de jaarverplichting van deze exploitanten. Vervolgens controleert de NEa of de exploitanten van industriële installaties voldoende HWI's op hun rekening hebben staan ten tijde van de jaarafsluiting (1 juni). In het geval dat een exploitant van een industriële installatie onvoldoende HWI's op zijn rekening heeft staan, zal de rekening negatief komen te staan. Het tekort aan HWI's op de rekening moet binnen twaalf maanden worden aangevuld. Daarnaast controleert de NEa of de gebruikte RFNBO's die een inboekter registreert in het HWI-register inderdaad voldoen aan de wettelijke vereisten om voor die RFNBO's HWI's af te mogen geven. De NEa krijgt in het voorstel enkele bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten tot haar beschikking om herstel uit te voeren of te bestraffen (zie paragraaf 7.5). Naast het toezicht houden op de exploitanten van een industriële installatie krijgt de NEa ook de bevoegdheid om in de keten gegevens op de vragen om zo de gerapporteerde hoeveelheden waterstof beter te kunnen controleren.

7.3. Toezicht door verificateurs

In dit wetsvoorstel spelen ook private toezichthouders een rol door het uitvoeren van verificaties. Verificaties worden uitgevoerd door private partijen die op een onbevooroordeelde en onpartijdige manier verificatieactiviteiten uitvoeren. Deze verificatie-instellingen moeten geaccrediteerd zijn om verificaties uit te voeren. De nationale accreditatieinstelling voor Nederland is de Raad voor Accreditatie. Een verificateur gaat na hoe waarschijnlijk het is dat de ingevoerde gegevens in het HWI-register correctheid zijn. Er wordt achteraf gecontroleerd of een bedrijf juist heeft gerapporteerd over de gebruikte hoeveelheid waterstof en RFNBO's door te controleren in welke mate administraties op elkaar aansluiten. Nadere eisen aan verificatieactiviteiten en verificateurs zullen worden opgenomen in de onderliggende algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling.

Er worden voor de voorgenomen jaarverplichting drie vormen van verificatie geïntroduceerd:

1. Verificatie totale waterstofgebruik – Exploitanten van industriële installaties die onder de jaarverplichting vallen moeten jaarlijks de totale hoeveelheid gebruikte waterstof met inbegrip van hernieuwbare waterstof en uitgezonderde waterstof opgeven via hun rekening in het HWI-register. Het is van belang dat deze opgave juist en volledig is. Om toezicht te houden op het tijdig en correct rapporteren is het noodzakelijk dat deze exploitanten een verificatieverklaring of een rapport van bevindingen van een verificateur overleggen. De NEa heeft geen complete tegeninformatie waar ze gebruik van kan maken om de opgegeven hoeveelheden gebruikte waterstof te controleren. Om deze reden is verificatie noodzakelijk. Daarnaast zal niet alle gebruikte waterstof meetellen voor de jaarverplichting. Waterstof die wordt uitgezonderd (zie paragraaf 3.4.6) mag worden opgegeven als aftrekpost. Verificatie geeft ook inzicht in de juistheid van deze aftrekposten. Zie voor deze vorm van verificatie het voorgestelde artikel 9.10.2.5 van de Wm.
2. Inboekverificatie – Voor het inboeken van RFNBO's door inboekers hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong moet jaarlijks een inboekverificatie worden gedaan om te controleren of de opgegeven hoeveelheden correct zijn en er aan de wettelijke eisen aan RFNBO's is voldaan (zie paragraaf 3.2.4). Als de inboekverificatie niet met goed gevolg is afgerond, verstrekt de verificateur een rapport van bevindingen. Op basis hiervan kan worden bepaald in hoeverre handhaving nodig is om naleving van wet- en regelgeving af te dwingen. Zie voor deze vorm van verificatie de voorgestelde artikelen 9.10.4.1, tweede lid, en 9.10.4.9 van de Wm.
3. Overboekverificatie – Voor overboekingen gedaan in het register moet de exploitant van een industriële installatie aan de invoering van de door hem verkregen gemiddelde prijs (verkoper) een verklaring van een verificateur koppelen. Er moet dus een overboekverificatie worden uitgevoerd om te controleren of de opgegeven prijs correct is. Zie voor deze vorm van verificatie het voorgestelde artikel 9.10.5.6 van de Wm.



7.4. Toezicht door certificering en audits en toezicht door de NEa op conformiteitsbeoordelende instanties

Dit wetsvoorstel legt een verplichting op voor gebruik van RFNBO's. Deze RFNBO's moeten voldoen aan eisen van hernieuwbare bronnen en aan broeikasgasemissiereductiecriteria om mee te mogen tellen aan het behalen van de doelstelling uit artikel 22 bis van RED III (zie de voorgestelde artikelen 9.10.6.1, 9.10.6.2 en 9.10.6.3 van de Wm). Wil een gebruiker van RFNBO's (de inboekter hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong) een hoeveelheid RFNBO's inboeken, dan zal deze naast de aanwezigheid van een tastbare hoeveelheid RFNBO's, ook de hernieuwbaarheid en emissiereductie hiervan moeten aantonen.

Hernieuwbaarheid en broeikasgasemissiereductie van RFNBO's zijn geen eigenschappen die zijn af te lezen of fysiek kunnen worden vastgesteld. Hiervoor is er een stelsel van borging, toezicht en handhaving van de RFNBO's nodig dat bestaat uit een samenspel van (private) certificering en audits en (publiek) toezicht aangevuld met handhaving.

Voor het private toezicht wordt aangesloten bij de Europese systematiek van duurzaamheidsborging zoals vastgelegd in RED III en nu al actief is voor biobrandstoffen. Dit betekent dat marktdeelnemers in de toeleveringsketen via certificering kunnen aantonen dat voldaan wordt aan de criteria, waaronder die voor de broeikasgasemissiereductie. Hiervoor moet gebruik worden gemaakt van private vrijwillige internationale systemen (ook wel voluntary schemes of vrijwillige systemen genoemd). Dat kan echter alleen als dat vrijwillige systeem hiervoor is erkend door de Europese Commissie. Erkenning kan plaatsvinden nadat een beheerder van een vrijwillig systeem een verzoek hiertoe heeft ingediend bij de Europese Commissie en de Europese Commissie het vrijwillige systeem heeft getoetst aan de relevante eisen van RED III en dit vrijwillige systeem heeft goedgekeurd. De wijze van berekening van de broeikasgasemissiereductie, inclusief de situaties waarin standaardwaarden kunnen worden gebruikt, zijn vastgelegd in de protocollen van de vrijwillige systemen. Deze protocollen sluiten aan bij de vereisten uit de Uitvoeringsverordening (EU) 2022/996. Naast de toetsing van de eisen van hernieuwbare bronnen en broeikasgasemissiereductiecriteria toetst de Europese Commissie ook de auditingprocedures van het vrijwillige systeem en de eisen die het vrijwillige systeem aan zijn auditors stelt.

De Europese Commissie heeft in januari 2025 de eerste drie vrijwillige systemen voor de certificering van RFNBO's erkend. Met onderhavig wetsvoorstel wordt het gebruik van een goedgekeurd vrijwillig systeem verplicht gesteld voor inboekers hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong en hun RFNBO-leveranciers.

Een bij een vrijwillig systeem aangesloten erkend private conformiteitsbeoordelingsinstantie (hierna: 'CBI') doet de certificering van een marktdeelnemer, met de bijbehorende audits. De CBI beoordeelt of de boekhouding en de bedrijfsvoering van de desbetreffende marktdeelnemer voldoet aan de gestelde criteria van het erkende vrijwillig systeem. Alle marktdeelnemers in de toeleveringsketen moeten zijn gecertificeerd vanaf de producent van de RFNBO tot en met de eindgebruiker van de RFNBO. Een marktdeelnemer wordt voor een bepaalde periode gecertificeerd (doorgaans één jaar). Bij een gecertificeerde marktdeelnemer vindt periodiek een audit plaats door de CBI, om te controleren of nog voldaan wordt aan de eisen van het vrijwillige systeem, en om de certificering te verlengen. Dit is inclusief de controle op het correct berekenen van ketenemissies van de RFNBO. Wanneer marktdeelnemers zich niet aan het door hen gekozen vrijwillig systeem houden, kunnen door de beheerder van dit systeem sancties worden opgelegd, waaronder het uitsluiten van certificering voor een bepaalde periode. Een gecertificeerde marktdeelnemer moet een bewijs van duurzaamheid van de RFNBO leveren, met daarop onder meer de broeikasgasemissie (gram CO₂-eq/MJ). Dit bewijs van duurzaamheid wordt doorgegeven in de keten en uiteindelijk is het nodig voor een inboeking van de RFNBO in het HWI-register.

Het publiek toezicht op een CBI ligt bij de NEa. Dit betekent onder meer dat de NEa inzage kan krijgen in de uitgevoerde broeikasgasemissieberekeningen en dat het toezicht houdt op de CBI's. Dit volgt uit de verplichting van artikel 30, negende lid van RED III.

7.5. Handhaving

Naast het houden van toezicht is het noodzakelijk dat er handhavend kan worden opgetreden. Exploitanten van industriële installaties en de marktdeelnemers in de toeleveringsketen van RFNBO's kunnen een prikkel hebben om zich niet aan de voorliggende wet- en regelgeving te houden, omdat ze daarmee bijvoorbeeld goedkoper uit zijn. Daarom is het van belang dat er sanctionerend kan worden opgetreden.

De voorgestelde wijzigingen in de WED zijn besproken met het ministerie van Justitie en Veiligheid

(Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Afdeling Fraude en Bijzonder Strafrecht) en zijn doorgeleid naar het Openbaar Ministerie. Omdat de handhaving van overtredingen van het wetsvoorstel dezelfde lijn volgt als het reeds bekende Energie voor vervoer in titel 9.7 en er geen nadere opmerkingen zijn gemaakt over het wetsvoorstel is afgezien van het voorleggen aan de Raad voor de Rechtspraak. De handhaving van dit wetsvoorstel wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door de NEa.

7.5.1. Keuze sanctie-instrumenten

In dit wetsvoorstel is sprake van ordeningsrecht. Het ordeningsrecht omvat wetgeving die randvoorwaarden aan het maatschappelijk verkeer stelt en wetgeving waarmee inkomen en vermogen worden belast, verdeeld of herverdeeld. Concreet betreft het regelgeving op het gebied van milieu. Het ordeningsrecht wordt punitief gehandhaafd met strafrechtelijke en bestuursrechtelijke punitieve sancties (bestuurlijke boetes). In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld twee bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten op te nemen, te weten de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Naast deze mogelijkheden van bestuursrechtelijke handhaving voorziet dit wetsvoorstel in een ambtshalve vaststelling door het bestuur van de NEa en in strafrechtelijke handhaving via de WED. Hierbij zijn de volgende aspecten overwogen.

Voor het bepalen van een geschikt en effectief handhavingssysteem zijn de uitgangspunten gevolgd zoals deze zijn omschreven in het 'Nader rapport bestuurlijke boetestelsels' van 26 april 2018.⁹² Hierbij is gekeken naar de volgende algemene relevante factoren. De gekozen sanctie moet naleving van wetgeving zo optimaal mogelijk bevorderen. Hierbij speelt de evenredigheid van de gekozen sanctie een grote rol. Factoren als de aard en ernst van de overtreding, feitelijke pakkans, de aard van de sanctie, de zwaarte van de sanctie, het generaal en speciaal preventieve effect zijn hierbij van belang. Verder moet de gekozen sanctie een zo evenredig mogelijke overheidsreactie zijn op een overtreding.

De verplichtingen die bij overtreding voor handhaving in aanmerking komen zijn op te delen in twee soorten:

1. Rapportageverplichtingen, waarbij het concreet gaat om:
 - de exploitant van een industriële installatie die zijn waterstof bestemd voor energetisch en niet-energetisch gebruik moet invoeren in het HWI-register en de verdere eisen gesteld aan het invoeren van de waterstof bestemd voor energetisch en niet-energetisch gebruik (artikel 9.10.2.3) en hieraan een verklaring van een verificateur moet koppelen (artikel 9.10.2.5);
 - de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die de regels over de in te boeken RFNBO's moet naleven (artikelen 9.10.4.1, 9.10.4.2, 9.10.4.3 en 9.10.4.4) en hieraan een verklaring van een verificateur moet koppelen (artikel 9.10.4.9);
 - de betrokken marktdeelnemers in de toeleveringsketen van RFNBO's die de regels over de invoer en het gebruik van de nog op te richten Uniedatabank moeten naleven (artikel 9.10.1.2), gegevens over de aard en hoeveelheid van RFNBO's en de gegevens waarmee de broeikasgas-emissiereductie wordt aangetoond moeten registreren (artikel 9.10.6.1) en een correcte massabalans moeten voeren (artikel 9.10.6.2).
2. Verplichtingen voor de exploitant van een industriële installatie om aan zijn jaarverplichting te voldoen en een eventueel tekort op zijn rekening binnen twaalf maanden aan te vullen (artikelen 9.10.2.2 en 9.10.2.8, vijfde lid) en voor de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong om wanneer hij een tekort op zijn rekening heeft staan binnen twaalf maanden zijn rekening aan te vullen (artikel 9.10.4.10, vijfde lid).

Wat betreft de eerste categorie is bij rapportageverplichtingen naar de aard en ernst van de overtreding van de verplichtingen gekeken. In dit wetsvoorstel is het voldoen aan de rapportageverplichtingen (en de daarmee samenhangende bepalingen) van groot belang. Met de rapportageverplichting wordt een exploitant van een industriële installatie die onder de jaarverplichting valt, verplicht zijn totale waterstofgebruik te rapporteren aan de NEa. Op basis van deze rapportage wordt de hoogte van de jaarverplichting voor deze exploitant bepaald. Het is dus van groot belang dat de exploitanten van een industriële installatie aan de rapportageverplichtingen voldoen en daarin de correcte gegevens opnemen. Wanneer een exploitant van een industriële installatie door onwetendheid een fout maakt bij zijn rapportage of deze bijvoorbeeld te laat invoert, dan kan een last onder dwangsom voldoende prikkel te geven om dit verzuim te herstellen en leiden tot optimale naleving van de verplichtingen. Echter alleen een last onder dwangsom heeft in deze situatie niet altijd het gewenste effect, omdat de gedragsverandering ook lang op zich kan laten wachten. Bij een last onder dwangsom loopt namelijk naarmate de overtreding voortduurt de te betalen dwangsom op. Het kan dan een tijd duren voordat de overtreder genoeg financiële prikkel heeft om de overtreding te beëindigen, en deze in het vervolg niet meer te herhalen. Dit zal het geval zijn bij meer calculerend handelen van de overtreder. Een

⁹² Nader rapport bestuurlijke boetestelsels (Stcrt. 2018, 31269).

dergelijke overtreding vraagt dan om een sanctie-instrument waarbij de overtreder direct wordt geconfronteerd met het onrechtmatig handelen en de sanctie, zodat gedragsverandering meteen zal plaatsvinden, de juiste correcties worden doorgevoerd en de jaarverplichting tijdig en correct kan worden vastgesteld.

Bij niet naleving van de voorschriften van de rapportageverplichtingen door een exploitant van een industriële installatie is de groep benadeelden afgebakend. Alleen de exploitant van een industriële installatie zelf zal in beginsel direct last hebben van een overtreding. Er is daarom niet sprake van overtredingen van voorschriften met een 'grote normatieve lading' en benadeling van derden buiten de afgebakende groep normadressaten waardoor enkel de inzet via het strafrecht gerechtvaardigd is. Hiermee wordt niet gesteld dat de overtreding geen normatieve lading heeft. Geen of een onjuiste rapportage kan ertoe leiden dat de jaarverplichting niet correct wordt vastgesteld of een exploitant van een industriële installatie onterecht geen jaarverplichting opgelegd krijgt, wat niet is te rechtvaardigen met het doel van dit wetsvoorstel.

De feitelijke pakkans bij deze overtredingen is relatief groot. De NEa is de beoogde uitvoerende, toezichthoudende en handhavende instantie. Met de voorgestelde informatieverplichtingen en toezichtsbevoegdheden op grond van de Awb kan de NEa de doelgroep en het waterstofgebruik goed in beeld krijgen. Voor de bestuursrechtelijke handhaving is de NEa dan ook bij uitstek de geschikte organisatie. De NEa heeft al veel kennis en ervaring opgedaan als toezichthouder, bestuursrechtelijke handhaver en uitvoeringsinstantie voor de verplichting hernieuwbare energie voor vervoer en het EU ETS. De NEa heeft tevens bijzondere specialistische kennis die benodigd is voor de punitieve handhaving van overtredingen van de in dit voorstel opgenomen normen.

De aard van de benodigde sanctie zal vooral punitief zijn. De overtreder wordt hierdoor direct geconfronteerd met zijn gedraging. Hieruit zal zowel een generale als een speciale preventieve werking vanuit gaan. De dreiging van een bestuurlijke boete zal een prikkel geven aan alle normadressaten om aan hun rapportageverplichtingen te kunnen voldoen. Maar ook wanneer een overtreding direct wordt afgestraft met een bestuurlijke boete is er een sterke prikkel om bij het volgende kalenderjaar zorgvuldig en correct aan de rapportageverplichtingen te voldoen.

In de naleving van de wettelijke eisen aan RFNBO's (en de daarmee samenhangende bepalingen) door alle marktdeelnemers in de toeleveringsketen van RFNBO's is er naast publiek toezicht reeds sprake van een systeem van privaat toezicht, waardoor overtredingen al in een vroege fase kunnen wordenesignaleerd en gecorrigeerd. Overtredingen van de wettelijke eisen aan RFNBO's kunnen leiden tot een fictieve verwezenlijking van de doelstelling die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel en 'vervuiling' van de broeikasgasemissiereductieketen. Ook bij dergelijke overtredingen is een directe confrontatie met het onrechtmatige gedrag en de sanctie nodig om snel en tot optimale naleving te komen en wordt handhaving met een bestuurlijke boete voorgesteld.

Wat betreft de tweede categorie verplichtingen die bij overtreding voor handhaving in aanmerking komen gaat het om de kern van de voorgestelde jaarverplichting. De exploitant van een industriële installatie die onder de jaarverplichting valt, kan alleen aan zijn jaarverplichting voldoen met HWI's. Deze HWI's kunnen alleen op een rekening in het HWI-register worden gehouden. Hiertoe is de exploitant van een industriële installatie verplicht een rekening met jaarverplichtingfaciliteit te openen. Doet de exploitant dat niet, dan ontloopt hij zijn jaarverplichting. Dat zal in ieder geval leiden tot financieel voordeel voor de exploitant en daarmee een concurrentievoordeel ten opzichte van de exploitanten die wel aan hun jaarverplichting voldoen. Dergelijke overtreding vraagt ook om een directe confrontatie met het gedrag om snelle gedragsverandering te bewerkstelligen. Dit geldt eveneens voor het aanvullen van de rekening in het HWI-register. Wat betreft de exploitant van een industriële installatie gaat het erom dat wanneer hij onverhoopt te weinig HWI's op zijn rekening heeft staan om aan zijn jaarverplichting te voldoen, en hij voldoende in de gelegenheid is gesteld om deze HWI's alsnog te verkrijgen maar het tekort op zijn rekening niet heeft aangevuld, hij zijn jaarverplichting deels of geheel zal ontlopen.

Ten slotte bestaat er een verplichting voor de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong wanneer deze na een correctie van de inboeking van RFNBO's te veel HWI's heeft ontvangen en deze niet meer op zijn rekening heeft staan. Ook hiervoor geldt dat wanneer het tekort op de rekening niet tijdig wordt aangevuld dit kan leiden tot een fictieve verwezenlijking van de doelstelling die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel. Ook kan dit betekenen dat de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong wel geld heeft ontvangen voor de verkochte HWI's en hierdoor een financieel voordeel heeft verkregen.

Naast de mogelijkheden van bestuursrechtelijke handhaving voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving via de WED. In dit wetsvoorstel staat de bestuursrechtelijke handhaving voorop. De strafrechtelijke handhaving dient als sluitstuk te worden gezien. Er is voor

gekozen de overtredingen in beginsel allemaal bestuursrechtelijk af te doen, maar strafbaar te laten zijn indien zij worden gepleegd onder verzwarende omstandigheden. In de praktijk zal aldus pas strafrechtelijk worden gehandhaafd als sprake is van deze verzwarende omstandigheden. Hier is voor gekozen, omdat het bestuur van de NEa adequaat moet kunnen optreden om het ordeningsrecht effectief te kunnen handhaven. De bestuurlijke boete voorziet in deze behoefte waar het strafrecht dit niet (altijd) kan. Hierbij spelen de beperkte capaciteit aan de kant van het Openbaar Ministerie en de specialistische kennis aan de kant van de NEa ook een belangrijke rol. Fraude, zoals valsheid in geschrifte, wordt in beginsel strafrechtelijk afgedaan. In dat geval zal bijvoorbeeld ook al snel behoefte bestaan aan (de dreiging van) meer dan financiële sanctiëring om een evenredige straf op te kunnen leggen en de naleving optimaal te bevorderen. Zo kan de strafrechter op grond van de WED ook besluiten tot het stilleggen van de onderneming. Daarnaast kent alleen het strafrecht de mogelijkheid om vergaande opsporingsbevoegdheden en ingrijpende dwangmiddelen in te zetten, zoals het af luisteren van vertrouwelijke communicatie.

Doet zich een verzwarende omstandigheid voor waarbij strafrechtelijke handhaving geboden is, dan is het zaak dat de handhavende instanties goed met elkaar overleggen. Dit om te voorkomen dat de NEa op basis van haar boetebeleid in de praktijk alsnog bestuurlijke boetes oplegt die, in vergelijking met de boetes die de strafrechter voor een vergelijkbare overtreding pleegt op te leggen, niet uit te leggen zijn. Op grond van de Awb is een bestuursorgaan immers verplicht om, teneinde dubbele vervolging te voorkomen, ofwel per overtreding met het Openbaar Ministerie te overleggen of daarover in algemene zin afspraken te maken. Deze handhavingsafspraken zullen erop neerkomen dat de inzet van het strafrecht beperkt blijft tot gevallen waarin het instrumentarium van het bestuursrecht ontoereikend is.

Voor enkele overtredingen die handhaafbaar zullen zijn met een bestuurlijke boete en eventuele strafrechtelijke vervolging op grond van de WED is ook de mogelijkheid voor het opleggen van een last onder dwangsom opgenomen. Hierbij is de overwogen dat deze overtredingen ook met een herstelsanctie tot snelle gedragsverandering kunnen leiden en tot optimale naleving. Voor enkele overtredingen is enkel gekozen voor een last onder dwangsom. Het gaat om de informatieverplichting voor de producenten importeurs van waterstof en waterstofdragers. Omdat er weinig (financiële) prikkels zijn voor overtreding wordt verwacht dat het mogelijk opleggen van een last onder dwangsom al tot optimale naleving zal leiden.

7.5.2. Hoogte van de boete

In dit wetsvoorstel is de hoogte van de bestuurlijke boete bepaald aan de hand van de 'Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving'.⁹³ Bij het bepalen van de maximale hoogte van de bestuurlijke boete moet worden aangesloten bij de van toepassing zijnde strafrechtelijke boetecategorie.

De toepasselijke strafrechtelijke overtredingen kunnen worden gekwalificeerd als milieudelicten waarmee ze zijn te scharen onder artikel 1a van de WED. De toepasselijke strafrechtelijke boetecategorie op grond van de WED is een boete van de vijfde categorie. Ingevolge de laatste zin van artikel 6, eerste lid, van de WED is artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstig toepassing op de WED. Dat betekent dat de rechter een geldboete kan opleggen tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie indien de verdachte een rechtspersoon is. Indien dat betekent dat een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd, kan er – indien die categorie geen passende bestraffing toelaat – zelfs een geldboete worden opgelegd van ten hoogste 10% van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak. Voor de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete bij een duaal stelsel (zowel handhaving via het strafrecht als een bestuurlijke boete) kan een boete worden gekozen die niet hoger ligt dan de maximum boetecategorie op grond van het strafrecht. Omdat de exploitanten van industriële installaties van dit wetsvoorstel enkel rechtspersonen zijn, kan de maximale bestuurlijke boete niet hoger zijn dan een boete van zesde boetecategorie. Ook hierbij is gekeken naar de aard van de overtreder, het behaalde profijt van de overtreding, de ernst van de overtreding, het effect van de op te leggen sanctie, recidive en de specifieke kenmerken van het beleidsterrein. Deze overwegingen wegen mee in de rechtvaardiging voor het opnemen van deze strafrechtelijke overtredingen in artikel 1a, onder 1°, van de WED.

Wat betreft de aard van de persoon tot wie de boetebepaling is gericht, gaat het zoals hiervoor is aangegeven om rechtspersonen. De normadressaten zijn hoofdzakelijk de exploitanten van een industriële installatie die meer dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen hoeveelheid waterstof inzetten in een industrieel proces. Dit zijn grote bedrijven met miljoenenbudgetten

⁹³ Dit document is te downloaden via de website van Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (zie: <https://www.kcbr.nl/sites/default/files/boetewijzer.pdf>).

maar kunnen in de toekomst ook mkb bevatten (zie paragraaf 6.3). Ook producenten, importeurs en handelaren zijn rechtspersonen met veelal grote financiële draagkracht.

Bij de afwegingen is ook gekeken naar of de overtreder profijt van de overtreding heeft in de zin van financieel of economisch gewin. Het exact bepalen van de economische opbrengst als gevolg van de overtreding is uitvoeringstechnisch lastig. Het feit dat de rechtspersoon omstandigheden heeft gecreëerd waarmee hij concurrentievoordeel heeft behaald is voldoende om aan te nemen dat de overtreder profijt zal hebben van zijn overtreding.

Ook de ernst van de overtreding speelt een belangrijke rol om te komen tot een evenredig maximumboete. Zoals ook besproken bij de afwegingen rondom de keuze van de handavingsinstrumenten (zie paragraaf 7.5.1), kan in dit wetsvoorstel sprake zijn van overtredingen waardoor de markt ernstig kan worden verstoord. Het overtreden van de rapportageverplichtingen en het niet voldoen aan vereisten aan RFNBO's kunnen leiden tot een concurrentievoordeel en een frustratie van het behalen van de verduurzaming.

Het effect van de op te leggen sanctie is hiervoor al aan de orde gekomen. De bestuurlijke boete heeft tot doel (nieuwe) overtredingen te voorkomen. Binnen de groep exploitanten van industriële installaties zijn er bedrijven waarvan de financiële draagkracht zo groot is dat alleen hoge maximumboetes effectief zijn. Ook het lik-op-stuk karakter moet ertoe bijdragen dat de overtreder spoedig zijn gedrag corrigeert. Er is niet gekozen voor een wettelijke verankering van een verhoging van de maximumboete in verband met recidive. De verschillende vormen van toezicht, zowel privaat als publiek, de bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten en de strafrechtelijke handhaving in uiterste geval geven al voldoende correctiemogelijkheden waardoor wordt verwacht dat recidive weinig voorkomt. Eventuele maatregelen met betrekking tot recidive kunnen in een beleidsregel worden uitgewerkt.

Wat betreft de specifieke kenmerken van het beleidsterrein is met name de verhouding tussen bestuursrecht (bestuurlijke boete) en strafrecht van belang. Gegeven het feit dat de doelgroep bestaat uit met name grote bedrijven is de rol van het strafrecht vooral een sluitstuk in de handhaving bij verzwarende omstandigheden.

Om voldoende rekening te houden met de financiële draagkracht binnen de doelgroep wordt voor de maximale boetehoogte aangesloten, zoals hiervoor al is aangegeven, bij de strafrechtelijke boete van de zesde categorie. Thans bedraagt deze € 1.030.000 en wordt deze jaarlijks geïndexeerd. Differentiatie zal ook mogelijk zijn door, indien de omzet van de betrokken onderneming in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete is gegeven meer dan de hoogte van de boete van de zesde categorie bedraagt, de boete ten hoogste op 10% van die omzet vast te stellen.

8. Financiële gevolgen

Het invoeren van de jaarverplichting heeft financiële gevolgen voor de exploitanten van industriële installaties die onder de jaarverplichting vallen. Zoals in paragraaf 3.3.2 is aangegeven, zal de voorgenomen jaarverplichting bij hen leiden tot kostenstijgingen, waarvan de hoogte sterk afhangt van de hoogte van het ingroeipad. Hierbij lopen inschattingen aldus op tot ruim € 1 miljard per jaar vanaf 2030 in het geval de 42% lidstaatverplichting geheel zou worden doorgelegd aan bedrijven. Deze meerkosten zijn in grote mate afhankelijk van fluctuerende energieprijzen en ontwikkelingen in technologie van de productie van hernieuwbare waterstof.

Met de voorgenomen jaarverplichting wordt slechts een beperkt deel van de 42% lidstaatverplichting neergelegd bij de exploitanten van een industriële installatie die onder de jaarverplichting vallen, te weten 4% in 2030. De meerkosten zullen dan circa € 0,1 miljard zijn. Het resterende deel zal door de Rijksoverheid worden gedragen via de vraagsubsidies en productiesubsidies.

Op regeldrukkosten voor de exploitanten van een industriële installatie die onder de jaarverplichting vallen is reeds ingegaan in paragraaf 6.5 en op de uitvoerings- en handavingskosten voor de NEa in paragraaf 6.6.

9. Advisering en consultatie

Voor de totstandkoming van het systeem is samengewerkt met de NEa en RVO. Gedurende de totstandkoming van de wet- en regelgeving zijn tevens regelmatig de diverse brancheorganisatie van waterstofgebruikers, energieleveranciers en de instellingen voor vrijwillige systemen en verificatie geconsulteerd.

9.1. Internetconsultatie

Van 31 oktober 2024 tot 12 december 2024 heeft een internetconsultatie plaatsgevonden. Hierop zijn 43 reacties gekomen. De reacties waren afkomstig van bedrijven die actief zijn als producent of gebruiker van waterstof. Daarnaast zijn ook reacties ontvangen van importeurs, koolstofarme waterstofgebruikers en diverse brancheverenigingen.

Vooraf waterstofgebruikers gaven aan dat de jaarverplichting een averechts effect zou hebben en dat, gelet op het beleid van omringende lidstaten, het invoeren van deze jaarverplichting onwenselijk zou zijn. De regering heeft deze zorgen zeer serieus genomen en heeft dit dan ook sterk meegewogen in de besluitvorming. Daarnaast was een van de grootste zorgen in de reacties het behoud van een gelijk speelveld. Als de jaarverplichting zou worden gezet op een hoog percentage, zou Nederland op achterstand komen te staan ten opzichte van andere lidstaten. Bedrijven geven aan vooral behoefte te hebben aan duidelijk en spoedig beleid. Dit maakt het gemakkelijker om zich voor te bereiden op de transitie, en tijdig aanpassingen te doen. Ook geeft dit de kans om langetermijninvesteringen te doen. Er zijn daarom maatregelen genomen om de gevolgen voor industriële waterstofgebruikers te beperken, door het aanpassen van het ingroeipad en de mogelijkheden tot flexibiliteit. Dit is verder toegelicht in paragraaf 3.4.10.

In de consultatiereacties hebben diverse bedrijven verzocht om uitzonderingen te maken voor hun sector (bijvoorbeeld ammoniak, nieuwe gebruikers, koolstofarme waterstof). In het verlengde hiervan is genoemd om de jaarverplichting 'techniekneutraal' te maken. Deze verzoeken zijn behandeld in paragraaf 3.4.6.3, waarbij er ook is uitgelegd waarom deze verzoeken niet zijn meegenomen in het ontwerp van onderhavig wetsvoorstel. Ook is in paragraaf 3.4.8 toegelicht waarom gekozen is voor een scheiding tussen waterstof (HWI-W) en waterstofdragers (HWI-WD) en niet naar een uitbreiding met meer categorieën, zoals methanol. Ook werd in enkele consultatiereacties gevraagd om de lidstaatverplichting in artikel 22 bis van RED III te heronderhandelen in verband met ontwerpfouten. De regering heeft zich uitgesproken om dit niet te doen, omdat hier niet genoeg tijd noch draagvlak voor is in Europa. Dit wordt verder benadrukt in paragraaf 3.6

De raffinageroute is een belangrijk onderdeel van het waterstof instrumentarium. Dit wordt ook onderschreven in diverse consultatiereacties. De raffinageroute is een kickstarter van de markt, en concurreert tegelijkertijd met de transportdoelen van de RED III. Er heeft onlangs communicatie plaatsgevonden over nieuwe ontwikkelingen over de raffinageroute in een kamerbrief. Dit wordt besproken in paragraaf 3.3.1. Ook subsidies aan de afnamekant (vraagsubsidies) worden als belangrijk gezien door bedrijven om te voldoen aan regelgeving vanuit de regering. Er worden suggesties gedaan voor de vormgeving hiervan, een verruiming van de middelen en techniek neutraliteit toe te passen. De vraagsubsidies worden verder behandeld in paragraaf 3.3.2.

Door een groep partijen wordt een oproep gedaan om groene eindmarkten als een van de prioriteiten te maken en hierop beleid te ontwikkelen. De regering is bezig om dit in Europees verband te agenderen en heeft hierover gecommuniceerd in kamerbrieven. Zie paragraaf 3.6 voor meer toelichting.

9.2. Adviescollege Toetsing Regeldruk

Een concept van het wetsvoorstel is gedurende de internetconsultatie voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) voor een regeldruktoets. Het ATR heeft op 12 december 2024 advies uitgebracht met dictum 3. Het ATR heeft geadviseerd om inzicht te geven in de maatregelen als de Europese Commissie de ammoniakuitzondering van 60% niet verleent, om toe te lichten in hoeverre de stapeling van regeldruk is meegenomen in het ontwikkelen van het beleidsinstrumentarium om de lidstaatverplichting te behalen, om een MKB-toets uit te voeren en om de regeldrukparagraaf aan te vullen met de inhoudelijke nalevingskosten.

De adviezen van de ATR zijn verwerkt in onderhavige memorie van toelichting. Zo gaat paragraaf 3.4.6.1 in op de consequenties als ammoniak niet wordt uitgezonderd onder de lidstaatverplichting, is in paragraaf 6.3 is toegelicht dat mkb'ers nogmaals proactief zijn benaderd om hun standpunten mee te kunnen nemen in de ontwikkeling van de jaarverplichting, en zijn in paragraaf 6.5 de overwegingen omtrent de stapeling van regeldruk en de inhoudelijke nalevingskosten toegevoegd.

9.3. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

Een concept van het wetsvoorstel is voorgelegd aan de NEa voor een handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets). Het bestuur van de NEa acht het voorliggende wetsvoorstel op hoofdlijnen uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig, mits de bevindingen en adviezen van de HUF-toets worden doorgevoerd. Het bestuur van NEa benadrukt dat veel elementen

nog worden uitgewerkt in onderliggende regelgeving en dat de uitwerking daarvan een groot deel van de daadwerkelijke uitvoerbaarheid gaat bepalen.

De HUF-toets gaat allereerst in op de opstartende waterstofmarkt. De NEa geeft aan dat het onwenselijk is dat de NEa zal handhaven indien het voor de doelgroep niet mogelijk is om te voldoen aan de jaarverplichting vanwege onvoldoende beschikbaarheid van hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers. Het belang van een goed afgesteld ingroeipad wordt benadrukt. In lijn met dit advies is het ingroeipad afgesteld op de hoeveelheid RFNBO's die realistisch gezien beschikbaar zullen zijn per jaar. Er is gekozen voor het vaststellen van de verplichting op 4% in 2030 en om een ingroeipad naar 2035 te schetsen, zodat de markt wel wordt gestimuleerd (zie hiervoor tabel 2 in paragraaf 3.4.10). Vervolgens signaleert de NEa dat het ontbreken van contra-informatie, op basis waarvan de volledigheid van de doelgroep vastgesteld kan worden, het risico vergroot dat er bedrijven zijn die onder de jaarverplichting vallen en tijdelijk buiten beeld blijven. Dit kan volgens de NEa leiden tot een verminderde effectiviteit van de jaarverplichting. Echter, gebaseerd op nader onderzoek⁹⁴ is de doelgroep goed in beeld gebracht en zijn voor het bepalen van de doelgroep relevante begrippen verduidelijkt (zie paragraaf 3.4.3). De voorgestelde informatieverplichtingen in artikel 9.10.1.3 helpen bovendien om dit risico te verkleinen. Ook het verplichten van exploitanten van industriële installaties om het opgegeven totale waterstofgebruik te verifiëren (voorgestelde artikel 9.10.2.5) kan hierbij helpen, maar de NEa merkt op dat dit niet even betrouwbaar is als volledige contra-informatie van een externe bron. Verder benoemt de NEa dat de uitzonderingen die zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 9.10.2.4 de uitvoering lastiger maken, de fraudebestendigheid verminderen en de jaarverplichting slechter handhaafbaar maken. Controle op deze uitzonderingen is namelijk lastig. Dit zal daarom goed worden uitgewerkt in lagere regelgeving, waarin het advies van de NEa om in onderliggende regelgeving uit te werken wat een waterstofgebruiker als bijproduct mag aanmerken, zal worden meegenomen. In de HUF-toets gaat de NEa bovendien in op de versoepeling van de inboekregels. Volgens de NEa heeft dit tot gevolg dat de NEa en verificateurs meer inspanning moeten verrichten, omdat er meer handmatige controles nodig zullen zijn. Deze versoepeling maakt het systeem fraudegevoeliger en ingewikkelder in de uitvoering. De certificeringsmethodiek geeft immers houvast en voorkomt fraude. De NEa adviseert om in onderliggende regelgeving een robuuste, controleerbare methode vast te leggen waarop de duurzaamheid kan worden aangetoond zonder het bewijs van duurzaamheid. Tevens is het advies over het opnemen van een einddatum van de versoepeling inboekregels overgenomen en verwerkt. Ook is er gestart met het voorbereiden van de verificatie door het benaderen van de Raad voor Accreditatie en potentiële verificateurs. Tot slot attendeert de NEa ook op het voorkomen van dubbel claimen van RFNBO's door raffinaderijen, wat zal moeten worden uitgewerkt in lagere regelgeving.

De beoogde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel is gesteld op 1 januari 2027 omdat na alle toetsen en adviezen 1 januari 2026 niet meer haalbaar bleek. Verder is de tekst van het wetsvoorstel is op meerdere punten aangepast na het advies van de NEa, waaronder het toevoegen of aanvullen van een aantal begripsbepalingen om de tekst van het wetsvoorstel te verduidelijken, zoals 'eindenergieverbruik', 'industriële proces' en 'vrijwillig systeem'. De NEa zal verder nauw betrokken blijven bij de uitwerking van de lagere regelgeving.

10. Inwerkingtreding

De voorgenomen datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 januari 2027. De inwerkingtreding zal plaatsvinden bij koninklijk besluit waarbij uit zal worden gegaan van de vaste veranderingen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, Onderdeel A (artikel 2.2 van de Wm)

Met de voorgestelde uitbreiding van de Wm met titel 9.10, worden de taken van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) in artikel 2.2 van de Wm uitgebreid met de uitvoering van titel 9.10. Hierin is rekening gehouden met samenloop met het wetsvoorstel tot wijziging van titel 9.7 en titel 9.8 waarin de hernieuwbare energie vervoer en de raffinagereductie vervoersbrandstoffen wordt geregeld. Ook kan er nog sprake zijn van samenloop met het wetsvoorstel tot 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) waarin een voorgestelde uitbreiding met titel 9.9 wordt geregeld. In paragrafen 7.1 en 7.2

⁹⁴ TNO (2024), 'Hydrogen use in Dutch industry – Inventory of small- and medium-sized users in the context of the RFNBO industry obligation in the RED III', <https://publications.tno.nl/publication/34643187/tvsxlelr/TNO-2024-R11702.pdf>.



(Uitvoering door NEa en Toezicht door NEa) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is nader ingegaan op de rol van de NEa.

Artikel I, Onderdeel B (titel 9.10 van de Wm)

Paragraaf 9.10.1 Algemeen

Met de voorgestelde artikelen in paragraaf 9.10.1 wordt er qua systematiek waar mogelijk aangesloten bij de systematiek hernieuwbare energie vervoer in paragraaf 9.7.1 van de Wm en bij de aanstaande raffinagereductie vervoersbrandstoffen in paragraaf 9.8.1 van de Wm.

Artikel 9.10.1.1

De in dit voorgestelde artikel opgenomen begripsbepalingen en omschrijvingen zijn alleen van toepassing op de artikelen in titel 9.10 van de Wm en de op die titel te baseren algemene maatregel van bestuur en ministeriële regelingen. Daarom zijn deze begripsbepalingen niet in artikel 1.1 van de Wm opgenomen. Enkel de begripsbepalingen die niet zijn toegelicht in het algemene deel van deze memorie van toelichting of in de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen waar deze begrippen worden gebruikt, worden in dit onderdeel toegelicht.

Energie-inhoud

De energie-inhoud wordt voor het merendeel van de hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong vermeld in bijlage III bij de RED III. Voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong waarvoor in die bijlage geen energie-inhoud is vermeld, geldt dat die energie-inhoud wordt bepaald volgens bij ministeriële regeling te stellen regels.

Eindenergieverbruik

Deze begripsbepaling betreft het eindverbruik van energie. De begripsbepaling maakt duidelijk dat het gaat om het verbruiken van energie voor de opwekking van warmte, licht, elektriciteit of mechanische arbeid. Mechanische arbeid maakt duidelijk dat er ook energie kan worden verbruikt die geen warmte, licht of elektriciteit opwekt. In het wetsvoorstel wordt 'eindenergieverbruik' overigens niet als losse begripsbepaling gehanteerd, maar altijd in combinatie met 'niet-energetisch gebruik'. Zoals in paragraaf 3.2.4 is toegelicht, is het totale waterstofgebruik gelijk aan het eindenergieverbruik van waterstof plus het non-energetisch gebruik van waterstof.

Exploitant van een industriële installatie

Zie hierna bij '*Industriële installatie en exploitant van een industriële installatie*'.

Hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong

Voor de begripsbepaling van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (in deze memorie van toelichting aangehaald als 'RFNBO's') wordt verwezen naar artikel 2, onderdeel 36 van RED III. Hierin is bepaald dat het gaat om vloeibare en gasvormige brandstoffen waarvan de energie-inhoud afkomstig is van andere hernieuwbare bronnen dan biomassa. Onder biomassa valt ook stortgas, gas uit rioolzuiveringsinstallaties en biogas.

Hernieuwbare bronnen

Voor de begripsbepaling van hernieuwbare bronnen wordt verwezen naar de begripsbepaling energie uit hernieuwbare bronnen in artikel 2, onderdeel 1, van RED III. Hierin is bepaald dat het gaat om hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk windenergie, zonne-energie (thermische zonne-energie en fotonvoltaïsche energie) en geothermische energie, osmose-energie, omgevingsenergie, getijden-energie, golfslagenergie en andere energie uit de oceanen, waterkracht, en energie uit biomassa, stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties en biogas. De begripsbepaling is opgenomen om de begrippen hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstof te omschrijven.

Hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdrager

In het wetsvoorstel worden RFNBO's onderscheiden in twee soorten; hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdrager. Beiden zijn geproduceerd uit hernieuwbare bronnen. Brandstoffen geproduceerd uit biomassa, stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties en biogas zijn hierin uitgezonderd omdat het om RFNBO's gaat. Bij hernieuwbare waterstof gaat het vooral om zogenaamde 'groene waterstof' die wordt geproduceerd uit hernieuwbare elektriciteit. Bij hernieuwbare

waterstofdragers gaat het bijvoorbeeld om uit groene waterstof geproduceerde groene ammoniak, groene methanol, synthetische (uit hernieuwbare waterstof en kooldioxide geproduceerde) methaan, en groene kerosine. In paragraaf 3.2.4 (*'Definitie van RFNBO'*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is nader ingegaan op het onderscheid tussen hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdrager.

Industriële installatie en exploitant van een industriële installatie

Voor de opbouw van de begripsomschrijving van 'industriële installatie' is aangesloten bij de opbouw van de begripsbepaling 'broeikasgasinstallatie' in artikel 16.1, tweede lid, van de Wm. Het eerste deel van de begripsbepaling 'industriële installatie' sluit aan bij de definitie van 'industrie' in artikel 2, onderdeel 18 bis, van RED III. De definitie van 'industrie' uit RED III verwijst naar secties B, C, F en J (divisie 63) van Verordening (EG) nr. 1893/2006. Het tweede deel van de begripsbepaling bepaalt dat het ook kan gaan om andere activiteiten en processen die rechtstreeks samenhangen en technisch in verband staan met de activiteiten en processen in het eerste deel van de zin. Dat kan dan bijvoorbeeld gaan om installaties die restgassen en stoom of warmte uitwisselen. Als bijvoorbeeld installatie A een restgas aan installatie B levert, en installatie B levert met behulp van dat restgas geproduceerde warmte en/of stoom aan installatie A, dan wordt in het kader van dit wetsvoorstel installatie B gezien als een activiteit of proces die rechtstreeks samenhangend en technisch in verband staat met de activiteiten en processen van installatie A. Hetzelfde kan het geval zijn voor stoomproductie uit waterstof. Dit is geen activiteit die valt onder secties B, C, F en J (divisie 63), maar indien deze stoomproductie valt binnen hetzelfde proces als de eenheid waarin wel activiteiten plaatsvinden die vallen onder secties B, C, F en J (divisie 63), kan ook de stoomproductie vallen onder de begripsbepaling 'industriële installatie'. Een industriële installatie kan dus ook een cluster aan installaties zijn. Zie voor een uitleg van deze secties paragraaf 3.4.3 (*Doelgroep*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Voor de begripsbepaling 'exploitant van een industriële installatie' is aansluiting gezocht bij de vergunning van de industriële installatie. De exploitant staat vermeld op deze vergunning. Het kan gaan om een emissievergunning uit het EU ETS (artikel 16.5 van de Wm), wat betekent dat de exploitant van de industriële installatie tevens een exploitant van een broeikasgasinstallatie kan zijn, of als die emissievergunning uit artikel 16.5 van de Wm er niet is, gaat het om een omgevingsvergunning.

Niet-energetisch gebruik

Voor de begripsomschrijving van 'niet-energetisch gebruik' wordt verwezen naar artikel 2, onderdeel 18 ter, van RED III. Het gaat om het gebruik van brandstoffen als grondstof in een industrieel proces, en niet voor het produceren van energie. Ook deze begripsbepaling wordt in het wetsvoorstel niet als zodanig zelfstandig gehanteerd, maar altijd in combinatie met 'eindenergieverbruik'.

Vrijwillig systeem

Door de Europese Commissie erkende vrijwillige internationale systemen hebben tot doel aan te tonen dat RFNBO's aan de broeikasgasemissiereductiecriteria van de richtlijn hernieuwbare energie voldoen. Op grond van artikel 30, vierde lid, van de RED III kan de Europese Commissie vrijwillige systemen erkennen. Door de Europese Commissie erkende vrijwillige systemen leveren op grond van artikel 30, negende lid, van de RED III afdoende bewijs voor het voldoen aan de broeikasgasemissiereductiecriteria van die richtlijn; aanvullende informatie is dan niet nodig. Zoals in paragraaf 7.4 is toegelicht, is de vertaling van de Engelse term 'scheme' naar het Nederlands 'vrijwillig systeem' geworden. Daar sluit deze begripsbepaling bij aan.

Artikel 9.10.1.2

In de RED II was voorzien in het voornemen van de Europese Commissie van het opzetten van een Uniedatabank om vloeibare en gasvormige vervoerbrandstoffen te kunnen volgen ten behoeve van het bewaken van de verschillende doelstellingen van de RED. Door de RED III is het toepassingsgebied van de databank uitgebreid van vervoer naar alle andere eindgebruiksectoren waarin vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstoffen en brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof worden gebruikt. In het nieuwe artikel 31 bis van de RED III wordt van de lidstaten verlangd dat zij eisen dat de betrokken marktdeelnemers tijdig accurate informatie in die Uniedatabank invoeren over onder meer de verrichte transacties van vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstoffen en de duurzaamheidskenmerken van de brandstoffen waarop die transacties betrekking hebben, met inbegrip van hun broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus van hun plaats van productie tot het moment waarop ze in de Unie in de handel worden gebracht.

In het voorgestelde artikel 9.10.1.2 wordt een delegatiebepaling opgenomen voor het stellen van regels met betrekking tot het invoeren en het gebruik van de verlangde informatie. Deze regels adresseren naast de inboekers van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong alle marktdeelnemers in de toeleveringsketen van RFNBO's. Zie voor de handhavingsmaatregelen die ter beschikking worden gesteld aan het bestuur van de NEa voor de uitvoering van artikel 9.10.1.2 het bepaalde in Artikel I, Onderdelen D en E en Artikel II, respectievelijk de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete, en de WED.

Artikel 9.10.1.3

De uitvoering van, het toezicht op en de handhaving van de voorgestelde jaarverplichting wordt belegd bij de NEa. Om goede uitvoering te geven aan haar taken, heeft het bestuur van de NEa informatie nodig over het waterstofgebruik in de industrie. Met de voorgestelde informatieverplichtingen aan producenten van waterstof en importeurs van waterstof en waterstofdragers bestemd voor conversie naar waterstof kan het bestuur van de NEa een beeld krijgen hoeveel waterstof in de Nederlandse markt is en waar deze waterstof naartoe is gegaan. Hiermee kan het bestuur van de NEa de doelgroep voor de jaarverplichting beter in beeld krijgen en geeft dit daarnaast tegeninformatie om het ingevoerde waterstofgebruik door exploitanten van industriële installaties te controleren. Door het bepaalde in Artikel I, Onderdeel D, wordt de last onder dwangsom als handhavingsmaatregel ter beschikking gesteld aan het bestuur van de NEa voor de uitvoering van dit artikel.

Artikel 9.10.1.4

Het voorgestelde artikel 9.10.1.4 voorziet in de grondslag om kleine exploitanten van industriële installaties bij algemene maatregel van bestuur uit te zonderen van de verplichtingen die rusten op de exploitanten van industriële installaties. Er is een aantal kleine exploitanten van industriële installaties op de markt actief waarvan het waterstofgebruik zo klein is, dat de opbrengst van het opleggen van de verplichtingen in de voorgestelde titel 9.10 verwaarloosbaar is door het kleine aandeel dat zij hebben in de noemer van deze jaarverplichting en de lidstaatverplichting in artikel 22 bis van de RED III. Ook is het niet proportioneel ten opzichte van de administratieve lastendruk voor deze kleinere exploitanten van industriële installaties. In de algemene maatregel van bestuur zal de uitzondering worden gekoppeld aan een drempelhoeveelheid waterstofgebruik. Het voornemen is om deze ondergrens voor exploitanten van industriële installaties met een waterstofgebruik van minder dan 0,1 kton per jaar niet onder de jaarverplichting als bedoeld in titel 9.10 te laten vallen. Het voornemen is om de ondergrens te hanteren op installatieniveau.

Artikel 9.10.1.5

Door de RED III zal ook het toepassingsbereik van de Uitvoeringsverordening (EU) 2022/996 betreffende de voorschriften om de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria worden uitgebreid van hernieuwbare transportbrandstoffen van niet-biologische oorsprong naar RFNBO's, om ervoor te zorgen dat op een efficiënte en geharmoniseerde manier wordt gecontroleerd of de broeikasgasemissiereductiecriteria worden nageleefd. Op dit moment is deze aanpassing door de Europese Commissie nog in voorbereiding. Dit geldt ook voor het toepassingsbereik van de gedelegeerde verordening (EU) 2023/1185 tot aanvulling van de richtlijn hernieuwbare energie door de vaststelling van een minimumdrempel voor broeikasgasemissiereducties voor RFNBO's. Het is de verwachting dat deze uitvoeringsverordening en de gedelegeerde verordening op korte termijn zullen worden aangepast en mutatis mutandis van toepassing zijn op alle RFNBO's. Deze twee verordeningen zijn dus nog niet van toepassing op hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong anders dan hernieuwbare transportbrandstoffen van niet-biologische oorsprong. Met het voorgestelde artikel worden de verordeningen van overeenkomstige toepassing verklaard.

De gedelegeerde verordening (EU) 2023/1184 ter aanvulling van de RED III door de bepaling van een gemeenschappelijke Uniemethode die voorziet in gedetailleerde regels voor de productie van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong is reeds aangepast waarmee het toepassingsbereik is uitgebreid van enkel vervoersbrandstoffen naar alle hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong. Deze gedelegeerde verordening is daarmee rechtstreeks van toepassing en hoeft niet van overeenkomstige toepassing te worden verklaard.

Artikel 9.10.1.6

Het voorgestelde artikel 9.10.1.6 bevat een clause van wederzijdse erkenning. Het beginsel van wederzijdse erkenning houdt in dat goederen en diensten die weliswaar niet identiek zijn aan de eigen nationale goederen en diensten, maar die wél aan buitenlandse eisen voldoen die een ten minste gelijkwaardig beschermingsniveau bieden, moeten worden toegelaten. Deze clause bewerkstelligt dat RFNBO's die voldoen aan buitenlandse eisen die een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden,

op de Nederlandse markt worden toegelaten. In paragraaf 4.4 is de procedure rondom de notificatie op grond van de Richtlijn (EU) 2015/1535 toegelicht.

Paragraaf 9.10.2 Jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie

Met de voorgestelde artikelen in paragraaf 9.10.2 wordt er qua systematiek van de jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie waar mogelijk aangesloten bij de jaarverplichting hernieuwbare energie voor vervoer in paragraaf 9.7.2 van de Wm.

Artikel 9.10.2.1

In het voorgestelde artikel 9.10.2.1 wordt de jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie vastgelegd voor exploitanten van industriële installaties.

eerste lid

Een exploitant van een industriële installatie die onder de jaarverplichting valt zal jaarlijks een hoeveelheid HWI's op zijn rekening in het HWI-register moeten hebben om aan zijn verplichting te voldoen. Een HWI vertegenwoordigt één gigajoule RFNBO's. De jaarverplichting wordt per exploitant van een industriële installatie berekend op basis van de ingevoerde waterstof die voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik wordt bestemd, exclusief de uitgezonderde categorieën waterstof die niet worden beschouwd als waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik (artikel 9.10.2.4, eerste, vierde en zevende lid). Deze hoeveelheid waterstof wordt ook wel de noemer genoemd. In de voorgenomen algemene maatregel van bestuur zal een percentage over dit waterstofgebruik per kalenderjaar worden vastgesteld dat moet worden vervangen door RFNBO's. In paragraaf 3.3.2 (*Overwegingen bij normering via een jaarverplichting*) is toegelicht dat wordt voorgesteld om deze jaarverplichting in 2030 op 4% vast te stellen en in 2035 op 9,9%. Deze hoeveelheid RFNBO's vormt de teller. Voor die hoeveelheid RFNBO's dient een exploitant van een industriële installatie met een jaarverplichting het overeenkomende aantal HWI's op zijn rekening te hebben. De verplichting in een bepaald kalenderjaar geldt dus over het kalenderjaar daarvoor. De jaarverplichting voor alle individuele exploitanten volgt daarmee rechtstreeks uit het voorgestelde artikel 9.10.2.1, eerste lid, en het krachtens dat artikel in de algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage.

De jaarlijkse oplopende percentages – ook wel het ingroeipad genoemd – worden niet in dit wetsvoorstel opgenomen maar, zoals hiervoor aangegeven, in de onderliggende algemene maatregel van bestuur. Hoewel dit ingroeipad tot en met 2035 met ingang van de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2027 zal vastliggen om zekerheid te bieden aan de sector, is een zekere mate van flexibiliteit nodig om het ingroeipad te kunnen bijstellen. Dit is nodig door de nu nog onvoorspelbare ontwikkeling van de markt voor RFNBO's en eventuele Europese ontwikkelingen. In paragraaf 3.4.10 (*Hoogte van de jaarverplichting en flexibiliteit*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is het voorgenomen ingroeipad nader beschreven.

In het wetsvoorstel worden in het voorgestelde artikel 9.10.3.1 twee soorten HWI's geïntroduceerd. De HWI-W kan worden verkregen voor ingeboekte hernieuwbare waterstof, de HWI-WD kan worden verkregen voor ingeboekte hernieuwbare waterstofdragers. Het zal voor de jaarverlichting niet uitmaken of de exploitant van een industriële installatie aan zijn jaarverplichting voldoet met enkel HWI-W, enkel HWI-WD of een deel HWI-W en een deel HWI-WD. In paragraaf 3.4.8 (*Verhandelbaarheid HWI's*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is ingegaan op de keuze voor de introductie van deze twee verschillende eenheden.

tweede lid

Omdat de uitgezonderde categorieën waterstof in artikel 9.10.2.4, eerste, vierde en zevende lid niet worden beschouwd als waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik is het van belang dat een exploitant van een industriële installatie weet wat de hoogte is van de waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik, op het moment dat gebruik wordt gemaakt van de uitgezonderde categorieën in artikel 9.10.2.4, eerste, vierde en zevende lid. De berekende hoeveelheid waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik is namelijk essentieel voor het bepalen van de jaarverplichting van die exploitant (neergelegd in artikel 9.10.2.1, eerste lid). In de onderliggende algemene maatregel van bestuur zullen berekeningsvoorschriften worden uitgewerkt hoe na aftrek van deze uit te zonderen categorieën waterstof de hoeveelheid waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik zal worden berekend. In het tweede lid wordt hiervoor een grondslag gecreëerd.

Artikel 9.10.2.2

Om aan de in het voorgestelde artikel 9.10.2.1 opgelegde jaarverplichting te voldoen, dient de exploitant van een industriële installatie op zijn rekening in het HWI-register een jaarverplichtingsfaciliteit hernieuwbare waterstofeenheden industrie te hebben. Op deze rekening moet de exploitant van een industriële installatie op 1 juni van enig kalenderjaar de verplichte HWI's hebben, overeenkomend met het (bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen) percentage in het voorgaande jaar. Dat aantal verplichte HWI's wordt door het bestuur van de NEa afgeschreven. Dit is daarmee ook de enige manier waarop de exploitant van een industriële installatie kan voldoen aan zijn jaarverplichting. Zie voor de handhavingsmaatregelen die ter beschikking worden gesteld aan het bestuur van de NEa voor de uitvoering van artikel 9.10.2.2 het bepaalde in Artikel I, Onderdelen D en E en Artikel II, respectievelijk de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete, en de WED.

Artikel 9.10.2.3

Het voorgestelde artikel 9.10.2.3 regelt het invoeren van de totale hoeveelheid waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik, het wijzigen van de ingevoerde waterstof, de wijze van berekening en de bewaartermijn van de gegevens. Zie voor de handhavingsmaatregelen die ter beschikking worden gesteld aan het bestuur van de NEa voor de uitvoering van artikel 9.10.2.3 het bepaalde in Artikel I, Onderdelen D en E en Artikel II, respectievelijk de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete, en de WED.

eerste lid

Zoals in de toelichting op het voorgestelde artikel 9.10.2.1 is uiteengezet is de jaarverplichting het aantal HWI's dat overeenkomt met een percentage over het waterstofgebruik dat de exploitant van een industriële installatie moet vervangen door RFNBO's. Hiervoor moet het totale waterstofgebruik van de exploitant in een kalenderjaar bekend zijn. In het voorgestelde artikel krijgt de exploitant van een industriële installatie de verplichting dit waterstofgebruik in te voeren in het HWI-register. Het moet aldus gaan om het invoeren van de waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik, inclusief de uitgezonderde categorieën waterstof die niet worden beschouwd als waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik (artikel 9.10.2.4, eerste, vierde en zevende lid). Dit dient de exploitant te doen vóór 1 april van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarover gerapporteerd moet worden.

tweede lid

Mocht een exploitant van een industriële installatie fouten in de ingevoerde waterstof hebben gemaakt en dit willen wijzigen na 1 april van het desbetreffende kalenderjaar, dan dient hij deze wijziging door te geven aan het bestuur van de NEa. Dergelijke fouten kunnen ertoe leiden dat de jaarverplichting in een bepaald kalenderjaar hoger of lager had moeten uitvallen. De NEa kan dit corrigeren met een ambtshalve vaststelling van het ingevoerde waterstofgebruik als bedoeld in het voorgestelde artikel 9.10.2.6, tweede lid, van de Wm.

derde lid en vierde lid

In het voorgestelde derde lid is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorwaarden en eisen te stellen aan de wijze van berekening van de energie-inhoud van de waterstof.

Daarnaast is het voornemen om bij ministeriële regeling nader uit te werken welke gegevens moeten worden ingevoerd op de rekening met jaarverplichtingsfaciliteit. De bewaartermijn voor deze gegevens is op vijf jaar gesteld. Er is geen bewaartermijn voor de benodigde gegevens over het waterstofgebruik uit andere regelgeving van toepassing. Er is voor een bewaartermijn voor vijf jaar gekozen zodat deze samenvalt met de bevoegdheid voor het bestuur van de NEa om tot vijf jaar na dato de jaarverplichting in enig kalenderjaar bij te stellen als blijkt dat het ingevoerde waterstofgebruik of het aantal uitgegeven HWI's onjuist was.

Artikel 9.10.2.4

Het voorgestelde artikel 9.10.2.4 regelt de uitgezonderde categorieën waterstof en de wijze waarop de exploitant van een industriële installatie deze hoeveelheid uitgezonderde waterstof kan invoeren.

eerste en derde lid

In artikel 22 bis, eerste lid, vijfde alinea, van de RED III is een opsomming opgenomen van waterstof-

stromen die mogen worden uitgezonderd van de noemer van de lidstaatverplichting. Voor de berekening van de noemer van de lidstaatverplichting van artikel 22 bis wordt rekening gehouden met de energie-inhoud van waterstof voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik met uitzondering van bepaalde soorten waterstof. In het eerste lid van het voorgestelde artikel 9.10.2.4 zijn de uitgezonderde categorieën waterstof opgenomen zoals deze in de RED III worden genoemd. In het voorgestelde eerste lid krijgt de exploitant van een industriële installatie de mogelijkheid om het waterstofgebruik dat onder deze uitzonderingen valt in te voeren op zijn rekening in het HWI-register.

Het gaat in de eerste plaats om waterstof die als tussenproduct voor de productie van conventionele transportbrandstoffen en biobrandstoffen wordt gebruikt (eerste lid, onderdeel a). Voor biobrandstoffen wordt verwezen naar artikel 25, tweede lid, onderdeel a, sub i en ii, van de RED III. Deze uitzondering zal vermoedelijk alle waterstof omvatten die wordt verbruikt voor de ontwaveling of hydrogenering van transportbrandstoffen en biobrandstoffen. Deze uitsluiting zal vooral gelden voor het waterstofverbruik in raffinaderijen en bioraffinaderijen. Raffinaderijen en bioraffinaderijen die zowel transportbrandstoffen als industriële producten produceren, mogen alleen de waterstof uitsluiten die wordt verbruikt voor de productie van conventionele vervoersbrandstoffen en biobrandstoffen. In de RED III is het mogelijk deze brandstoffen mee te laten tellen bij de berekening van de minimumbijdrage die de lidstaat van zijn brandstofleveranciers moet verlangen als bedoeld in artikel 25 van de RED III. Deze vervoersverplichting wordt geïmplementeerd door het wetsvoorstel tot wijziging van titel 9.7 en titel 9.8 van de Wm. De raffinageroute is kort toegelicht in paragraaf 3.2.3 (*Waterstofopgave o.b.v. RED III (lidstaatverplichting)*) en voetnoot 26 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

In de tweede plaats gaat het om waterstof die ontstaat door het koolstofvrij maken van industrieel restgas en die wordt gebruikt ter vervanging van het restgas waaruit het wordt geproduceerd (eerste lid, onderdeel b). In de derde plaats gaat het om waterstof geproduceerd als bijproduct of afgeleid van bijproducten in industriële installaties (eerste lid, onderdeel c). Bij deze derde categorie zal het er met name om gaan wat kan worden verstaan onder 'bijproducten'.

In het voorgestelde derde lid is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor deze drie categorieën uitgezonderde waterstof die worden genoemd in het eerste lid, onderdelen a, b en c, nadere regels te stellen. Dat zal aan de hand van de op 2 september 2024 gepubliceerde richtsnoeren van de Europese Commissie gebeuren. Hierbij kan tevens worden gedacht aan een duiding van de bijproducten die kunnen worden uitgezonderd (eerste lid, onderdeel c), en het berekenen van de samenhang tussen de uitgezonderde categorieën waterstof en manier waarop deze uitzonderingen wordt gecombineerd bij het berekenen van de noemer van de jaarverplichting van een bepaalde exploitant van een industriële installatie. Onder andere omdat onderdeel a kan overlappen met onderdelen b en c. Deze nadere regels beogen duidelijkheid te verschaffen aan exploitanten van industriële installaties met een jaarverplichting.

tweede lid

Wanneer de exploitant van een industriële installatie het waterstofgebruik dat onder de in het voorgestelde eerste lid genoemde uitgezonderde categorieën waterstof, naast het totale waterstofgebruik inclusief de uitgezonderde categorieën, invoert in het HWI-register, dan zal deze waterstof niet worden beschouwd als waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik in de zin van dit wetsvoorstel. Deze waterstof wordt dan niet meegenomen in de noemer bij de berekening van de jaarverplichting voor de exploitant van de industriële installatie, bedoeld in het voorgestelde artikel 9.10.2.1. Wanneer een exploitant van een industriële installatie het uitgezonderde waterstofgebruik niet als zodanig invoert, dan zal deze waterstof wel worden meegenomen in de noemer bij de berekening van de jaarverplichting.

vierde, vijfde en zesde lid

In het voorgestelde vierde lid is een uitzondering opgenomen voor waterstof die met een smr-installatie is geproduceerd en diezelfde waterstof wordt ingezet voor de productie van ammoniak. Door dit gebruik van waterstof voor ammoniakproductie kwalificeert dit tevens als waterstof die wordt ingezet in een industrieel proces. Deze uitzondering is optioneel voor exploitanten van industriële installaties en dus geen verplichting. Zoals in paragraaf 3.4.6.1 (*Waterstofproductie in de ammoniaksector*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting uiteen is gezet, zou de vervanging van waterstof die wordt geproduceerd op basis van het proces voor de omzetting van methaan met stoom, een smr-installatie, specifieke problemen kunnen opleveren voor bepaalde bestaande geïntegreerde productie-installaties voor ammoniak. Hoewel ten behoeve van de lidstaatverplichting voornamelijk ook de waterstof geproduceerd met een smr-installatie moet worden meegerekend in de noemer, wordt deze waterstof in het voorgestelde vijfde lid voor een deel niet beschouwd als waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik in de zin van dit wetsvoor-

stel. Hiermee telt deze waterstof dus voor dat deel niet mee in de noemer bij de berekening van de jaarverplichting van de exploitanten van industriële installaties. In het vijfde lid is een grondslag opgenomen om dit deel vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur, in de vorm van een percentage van de totale waterstofproductie met een smr-installatie. Hiervoor is gekozen in verband met de benodigde flexibiliteit om dit op een later moment te kunnen aanpassen naar aanleiding van de ontwikkelingen op Europees niveau over dit onderwerp. Het voornemen is om dit percentage op 60% te vast te stellen. In het voorgestelde vierde lid is ook voor deze categorie waterstof de mogelijkheid opgenomen de waterstof apart in te voeren. Wanneer een exploitant van een industriële installatie dit niet als zodanig doet, dan zal bij de berekening van de jaarverplichting geen rekening worden gehouden met deze uitzondering.

In het voorgestelde zesde lid is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorwaarden en eisen aan de smr-installatie te stellen, zodat afgebakend wordt welke installaties onder de toepassing van deze uitzondering kunnen vallen. Ook is er een grondslag opgenomen om berekeningsvoorschriften uit te werken op basis waarvan de energie-inhoud van de categorie waterstof wordt berekend.

zevende, achtste, negende lid

In het voorgestelde zevende lid is een aparte uitzondering opgenomen die is opgesteld voor exploitanten van industriële installaties waar ammoniak wordt geproduceerd. Er zijn verschillende voorwaarden waaraan moet worden voldaan om deze uitzondering te kunnen toepassen. In paragraaf 3.4.6.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting zijn de redenen voor het opnemen van deze uitzondering uiteengezet, evenals de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan voor toepassing ervan.

Voor toepassing van deze uitzondering moet het allereerst gaan om een exploitant van een industriële installatie waar ammoniak wordt geproduceerd. Ten tweede moet de waterstof worden geproduceerd door een installatie waarvoor een besluit is genomen door de Europese Commissie over toekenning van subsidie uit het Europese Innovatiefonds, voorafgaand aan 20 november 2023 (de inwerkingtreding van de RED III). Om het Europese Innovatiefonds te verduidelijken is een begripsbepaling toegevoegd die de verordening hierover betreft. Ten derde moet de waterstof die wordt ingevoerd een gemiddelde broeikasgasreductie van jaarlijks 70% hebben bereikt in het voorafgaande kalenderjaar. Tot slot moet de waterstof worden ingezet in dezelfde industriële installatie die ammoniak produceert. Als is voldaan aan de voorwaarden in het zevende lid en de waterstof apart is ingevoerd op de rekening in het HWI-register, wordt deze waterstof door middel van het voorgestelde achtste lid niet beschouwd als waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik in de zin van dit wetsvoorstel. Hiermee telt deze waterstof dus niet mee in de noemer bij de berekening van de jaarverplichting van de exploitanten van industriële installaties. Wanneer een exploitant van een industriële installatie deze waterstof niet apart rapporteert, dan zal bij de berekening van de jaarverplichting geen rekening worden gehouden met deze uitzondering.

In het voorgestelde negende lid is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorwaarden en eisen te stellen aan de installatie en de wijze van berekening van de energie-inhoud en de gemiddelde broeikasgasreductie van de waterstof. Hierdoor kan in lagere regelgeving worden afgebakend welke installaties onder de toepassing van deze uitzondering kunnen vallen. Ook kunnen berekeningsvoorschriften worden uitgewerkt op basis waarvan de energie-inhoud en de gemiddelde broeikasgasreductie van de waterstof wordt berekend. Voor wat betreft de gemiddelde broeikasgasreductie kan nader worden ingevuld op welke manier wordt gecontroleerd of hieraan is voldaan. Hierbij kan worden aangesloten bij regels over koolstofarme waterstof.

tiende en elfde lid

Net als bij het voorgestelde artikel 9.10.2.3 is het voornemen de gegevens die bij het invoeren op de rekening moeten worden vermeld nader uit te werken in een ministeriële regeling en wordt de bewaartermijn hiervan op vijf jaar gesteld.

Artikel 9.10.2.5

Voor het bestuur van de NEa zijn er weinig bronnen van tegeninformatie beschikbaar om de door de exploitanten van industriële installaties ingevoerde waterstof te controleren en verifiëren. Naast de informatie die het bestuur van de NEa desgevraagd verkrijgt van producenten en importeurs van waterstof en waterstofdragers bestemd voor conversie naar waterstof op grond van het voorgestelde artikel 9.10.1.3, wordt in artikel 9.10.2.5 voorgesteld dat aan de invoering van de waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik en de uitgezonderde waterstof, indien daarvoor wordt gekozen, een verklaring van een verificateur wordt gekoppeld. De rol van de verificateurs is uiteengezet in paragraaf 7.3 (*Toezicht door verificateurs*) van het algemene deel van deze memorie

van toelichting. De specifieke eisen waaraan de verificateurs en de verificatie moeten voldoen, zullen worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur en waar een administratieve of technische uitwerking nodig is in de ministeriële regeling. Net als bij de bewaartermijn van de gegevens, bedoeld in artikelen 9.10.2.3, vierde lid, en 9.10.2.4, achtste lid, is voor de gegevens en documentatie over de verificatie de bewaartermijn op vijf jaar gesteld. Deze bewaartermijn hangt eveneens samen met de bevoegdheid voor het bestuur van de NEa om het ingevoerde waterstofgebruik te corrigeren. Zie voor de handhavingsmaatregelen die ter beschikking worden gesteld aan het bestuur van de NEa voor de uitvoering van artikel 9.10.2.5, eerste, tweede en derde lid, het bepaalde in Artikel I, Onderdelen D en E en Artikel II, respectievelijk de last onder dwangsom, bestuurlijke boete en de WED en voor de uitvoering van artikel 9.10.2.5, vierde lid, het bepaalde in Artikel I, Onderdeel E en Artikel II, respectievelijk de bestuurlijke boete en de WED.

Artikel 9.10.2.6

Dit voorgestelde artikel 9.10.2.6 regelt de bevoegdheid van het bestuur van de NEa tot ambtshalve vaststelling van de hoeveelheid waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik van de exploitant van een industriële installatie. Er zijn twee varianten van ambtshalve vaststelling: in artikel 9.10.2.6 en artikel 9.10.4.10. In paragraaf 3.4.7 (*Voldoen aan de jaarverplichting*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting komen de twee varianten van de ambtshalve vaststelling aan bod.

eerste lid

Wanneer een exploitant van een industriële installatie in een kalenderjaar de waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik niet invoert op zijn rekening kan de jaarverplichting voor die exploitant niet worden vastgesteld. Om te voorkomen dat een exploitant van een industriële installatie op deze wijze onder de verplichting uit komt, geeft het voorgestelde eerste lid van dit artikel het bestuur van de NEa de bevoegdheid om ambtshalve die hoeveelheid vast te stellen. De NEa zal zich daarvoor in beginsel baseren op de verificatieverklaringen en de informatie die zij heeft verkregen van producenten en importeurs van waterstof en waterstofdragers bestemd voor conversie naar waterstof op grond van artikel 9.10.1.3. Het zal ook kunnen voorkomen dat de NEa een locatiebezoek zal uitvoeren om inzage te krijgen in de administratie of dat de NEa gegevens van de exploitant van een industriële installatie zal opvragen voor nader onderzoek.

tweede lid

Ook wanneer de exploitant van een industriële installatie zijn waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik of de waterstof die voor uitzondering van de waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik onjuist heeft ingevoerd of geen verklaring van een verificateur hieraan heeft gekoppeld, kan het bestuur van de NEa de ingevoerde waterstof ambtshalve vaststellen.

Een ambtshalve vaststelling van het waterstofgebruik dient binnen een redelijke termijn te gebeuren zodat de exploitant van een industriële installatie niet onredelijk lang in onzekerheid zit dat zijn jaarverplichting hoger zou kunnen uitvallen. Zoals uiteengezet in paragraaf 3.2.5 (*Het op gang brengen van de hernieuwbare waterstofmarkt*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is de markt voor RFNBO's nog in ontwikkeling en zal het op gang brengen van deze markt op meerdere manieren worden gestimuleerd. Hierin is snel zekerheid nodig over de hoogte van de jaarverplichting van een kalenderjaar, omdat de verwachting is dat het moeilijk zal zijn extra HWI's in de jaren erna te verkrijgen. Wel moet het bestuur van de NEa voldoende tijd kunnen krijgen om gedegen onderzoek te kunnen doen voorafgaand aan een ambtshalve vaststelling. In overeenstemming met het bestuur van de NEa is een termijn van vijf jaar voorgesteld omdat deze als toereikend wordt beschouwd.

derde lid

Het voorgestelde derde lid bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen aan de toepassing van de ambtshalve vaststelling. Het zal hierbij gaan om de gegevens op basis waarvan de NEa een redelijke inschatting zal maken.

Artikel 9.10.2.7

In paragraaf 3.4.10 (*Hoogte van de jaarverplichting en flexibiliteit*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is de voorgestelde flexibiliteit in de jaarverplichting aan bod gekomen. In dit artikel wordt de mogelijkheid van het doorschuiven van de jaarverplichting over een kalenderjaar naar een volgend kalenderjaar voorgesteld. De hoeveelheid HWI's benodigd voor de jaarverplichting van het kalenderjaar dat wordt doorgeschoven wordt dan opgeteld bij de hoeveelheid HWI's benodigd

voor de jaarverplichting van het daaropvolgende kalenderjaar. In het eerste lid is een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur de periode waarin deze mogelijkheid wordt geboden vast te stellen. In het tweede lid is een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het gedeelte van de jaarverplichting dat kan worden opgeteld en in welk kalenderjaar.

Artikel 9.10.2.8

Het voorgestelde artikel 9.10.2.8 gaat over de manier waarop een exploitant van een industriële installatie kan voldoen aan de jaarverplichting. Zie voor de handhavingsmaatregelen die ter beschikking worden gesteld aan het bestuur van de NEa voor de uitvoering van artikel 9.10.2.8, eerste lid, onderdeel a, het bepaalde in Artikel I, Onderdeel E en Artikel II, respectievelijk de bestuurlijke boete en de WED, en voor de uitvoering van artikel 9.10.2.8, vijfde lid, het bepaalde in Artikel I, Onderdelen D en E en Artikel II, respectievelijk de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete, en de WED.

eerste lid

Op 1 juni schrijft het bestuur van de NEa het aantal HWI's af dat een exploitant van een industriële installatie op grond van zijn jaarverplichting in het voorafgaande kalenderjaar verplicht is op zijn rekening te hebben. Door de exploitant ook te verplichten op 1 juni voldoende HWI's op zijn rekening te hebben, heeft de exploitant dus tot 1 juni van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarvoor de jaarverplichting geldt, de tijd om voldoende HWI's te verwerven. De twee manieren waarop bedrijven HWI's kunnen verkrijgen (RFNBO's inzetten of HWI's kopen) zijn uiteengezet in paragraaf 3.4.7 (*Voldoen aan de jaarverplichting*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

tweede lid

Een exploitant van een industriële installatie kan zijn jaarverplichting met zowel HWI's waterstof (HWI-W) als HWI's waterstofdragers (HWI-WD) invullen. Indien een exploitant meer HWI's heeft dan de jaarverplichting voorschrijft, dan zal er een volgorde van afschrijving per soort HWI moeten zijn vastgesteld. Het voorgestelde tweede lid geeft de grondslag om hierover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels voor te stellen.

derde en vierde lid

Het achteraf op grond van het voorgestelde artikel 9.10.2.6, tweede of derde lid, ambtshalve vaststellen van een gewijzigde hoeveelheid waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik of waterstof dat voor uitzondering in aanmerking komt, kan tot gevolg hebben dat de vaststelling hoger is dan de berekende jaarverplichting op basis van de door de exploitant van de industriële installatie ingevoerde gegevens. Voor die gevallen geeft het voorgestelde derde lid het bestuur van de NEa de bevoegdheid om het verschil alsnog af te schrijven van de rekening van de exploitant. Wanneer een achteraf ambtshalve vaststelling van een gewijzigde hoeveelheid waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik heeft geleid tot een verplichting die lager is dan eerder is bepaald, dan geeft het voorgestelde vierde lid het bestuur van de NEa de bevoegdheid om het verschil alsnog bij te schrijven op de rekening van de exploitant. De ambtshalve vaststelling is een besluit van de NEa, waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Hierbij wordt de termijn uit artikel 20.3 van de Wm gehanteerd. Uit dit artikel volgt dat een besluit in werking treedt de dag na de dag waarop de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift afloopt. Het gaat dus om zes weken (artikel 6:6 van de Awb) en één dag na de bekendmaking. Pas wanneer het besluit in werking treedt, mag het bestuursorgaan uitvoering aan het besluit geven. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 5.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

vijfde lid

Een tekort op de rekening nadat het bestuur van de NEa het aantal HWI's heeft afgeschreven moet worden aangevuld. De exploitant van een industriële installatie krijgt twaalf maanden de tijd om het tekort aan HWI's aan te vullen. Er is voor twaalf maanden gekozen omdat de markt van HWI's, vooral in de eerste periode, mogelijk krap zal zijn. Een exploitant zal dan niet makkelijk aan extra HWI's kunnen komen om het tekort aan te vullen. Daartegenover staat dat de exploitant er in beginsel voor moet zorgen dat hij een goede inschatting maakt van de hoogte van zijn jaarverplichting op grond van zijn waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik. Met de termijn van twaalf maanden is er voldoende stimulans om ervoor te zorgen geen tekort aan HWI's op de rekening te hebben en wordt er ook voldoende tijd gegeven mocht het onverhoopt toch voorkomen dat de exploitant te weinig HWI's op zijn rekening heeft en het tekort op zijn rekening moet aanvullen. Een gevolg van een tekort is dat de exploitant met het tekort geen HWI's kan overdragen maar dat hij deze

wel kan verwerven. Hiervoor wordt verwezen naar het voorgestelde artikel 9.10.3.3.

Paragraaf 9.10.3 Hernieuwbare waterstofeenheden industrie

Met de voorgestelde artikelen in paragraaf 9.10.3 wordt er qua systematiek van de HWI's waar mogelijk aangesloten bij de bepalingen over de hernieuwbare brandstofeenheden in de systematiek hernieuwbare energie vervoer in paragraaf 9.7.3 van de Wm.

Artikel 9.10.3.1

Een HWI is een gestandaardiseerde verhandelbare eenheid die zal worden gebruikt om aan de jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie te voldoen. Er worden twee soorten HWI's geïntroduceerd; de HWI Waterstof (HWI-W) en de HWI Waterstofdrager (HWI-WD). De HWI wordt vastgesteld op één gigajoule hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong. HWI's bestaan slechts om exploitanten van industriële installaties in staat te stellen aan hun jaarverplichting te voldoen. Gelet op dit doel en om redenen van beheersbaarheid en frauderisico's bestaan HWI's slechts in een besloten markt. Die beslotenheid volgt uit het voorgestelde derde lid dat HWI's slechts gehouden kunnen worden in het HWI-register. Hiervoor wordt verwezen naar het voorgestelde artikel 9.10.5.1.

Artikel 9.10.3.2

Doordat HWI's slechts gehouden kunnen worden in het HWI-register kunnen HWI's alleen worden overgedragen binnen dat register. In paragraaf 3.4.8 (*Verhandelbaarheid HWI's*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is ingegaan op de keuze over de overdraagbaarheid van HWI's. In het eerste lid wordt daarom voorgesteld dat een HWI-W slechts kan worden overgedragen tussen partijen die een rekening hebben in het HWI-register. De HWI-WD is niet overdraagbaar.

Het tweede lid biedt een mogelijkheid voor de samenloop met een beoogde subsidieregeling voor industriële gebruikers van waterstof (de vraagsubsidies), om naast het gebruik van hernieuwbare waterstof ook het gebruik van hernieuwbare waterstofdragers te stimuleren. Deze voorgenomen subsidieregeling beoogt gebruik te maken van de HWI-systematiek, om te voorkomen dat HWI's kunnen worden ingezet voor het voldoen aan de jaarverplichting én voor het ontvangen van subsidie. Omdat hiermee het gebruik van hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers wordt gestimuleerd, dient ook de HWI-WD voor overdracht vatbaar te zijn indien deze wordt overgeboekt aan een rekening van de Minister van Klimaat en Groene Groei.

Artikel 9.10.3.3

In het voorgestelde artikel 9.10.3.3 zijn enkele beperkingen aan de overdracht van de HWI-W neergelegd.

eerste lid

Bij het overdragen (dus verkopen) van HWI's geldt dat een tekort op de rekening niet is toegestaan. Een rekeninghouder kan dus nooit meer HWI's overdragen dan hij op zijn rekening in het HWI-register heeft staan.

tweede lid

Wanneer een tekort op de rekening is ontstaan als gevolg van een afschrijving van de voor de jaarverplichting benodigde HWI's, als gevolg van een ambtshalve vaststelling op het totale waterstofgebruik of als gevolg van een ambtshalve vaststelling van een inboeking op grond van het voorgestelde artikel 9.10.4.10, kunnen er geen HWI's worden overgedragen aan een andere rekeninghouder voordat het tekort is aangevuld. Als een rekeninghouder een tekort heeft op zijn rekening kan hij uiteraard wel HWI's ontvangen (kopen) om daarmee zijn tekort aan te vullen of RFNBO's gebruiken om daarvoor HWI's te ontvangen. Hij kan echter pas weer HWI's overdragen (verkopen) als zijn saldo positief is. Voor de bepaling over het tekort op de rekening wordt verwezen naar het voorgestelde artikel 9.10.3.1, zesde lid.

Artikel 9.10.3.4

De overdracht van HWI's gebeurt door de zogenoemde levering. In het voorgestelde artikel 9.10.3.4 is bepaald hoe die levering plaatsvindt.

eerste lid

Voor levering van een HWI zijn twee partijen vereist: de overdragende partij en de verkrijgende partij. Levering geschiedt door afschrijving van de rekening op naam van de overdragende partij en bijschrijving op de rekening op naam van de verkrijgende partij.

tweede lid

Met 'elke overgang anders dan overdracht' worden situaties bedoeld waarin het eigendom van HWI's op andere wijze dan door verkoop overgaan. Het betreft hier de zogenoemde verkrijging onder algemene titel. Te denken valt aan overname van een onderneming die HWI's bezit door een andere onderneming of een fusie van ondernemingen.

derde lid

Deze bepaling dat overgang anders dan overdracht, waarvoor levering door bijschrijving op de rekening van de verkrijgende partij vereist is, pas tegen derden werkt nadat die overgang is geregistreerd, draagt bij aan het actueel houden van het HWI-register. De verkrijgende partij kan immers pas rechten doen gelden op de HWI's wanneer in het HWI-register die HWI's op zijn rekening zijn bijgeschreven.

Artikel 9.10.3.5

In het voorgestelde artikel 9.10.3.5 wordt voorzien in de zekerheid voor de verkrijgende partij dat de op zijn rekening bijgeschreven HWI's ook bij nietigheid of vernietigbaarheid van de overeenkomst die aan de overdracht ten grondslag heeft gelegen daadwerkelijk van hem zijn. Omdat de aan de levering ten grondslag liggende overeenkomst geen onderdeel is van het HWI-register en het bestuur van de NEa daar geen zicht op kan hebben, is het niet wenselijk dat omstandigheden buiten het HWI-register gevolgen kunnen hebben voor het aantal HWI's dat op een rekening in het HWI-register staat.

Artikel 9.10.3.6

HWI's bestaan slechts binnen het HWI-register en hebben naar hun aard een tijdelijk karakter. Hiermee zijn HWI's dus nauwelijks geschikt als verhaalsobject en zullen in het algemeen slechts een beperkt deel uitmaken van het vermogen van de onderneming op wier rekening ze staan. De mogelijkheid van het vestigen van een pandrecht op een HWI wordt daarom niet wenselijk geacht. Daar komt bij dat indien het mogelijk zou zijn om een pandrecht te vestigen op een HWI, dat zou moeten gebeuren door inschrijving van dat pandrecht in het HWI-register. Het HWI-register is echter niet in staat om weer te geven dat op een HWI een recht van pand is gevestigd. Dit is tevens reden om het vestigen van vruchtgebruik en het leggen van beslag uit te sluiten.

Artikel 9.10.3.7

In het voorgestelde artikel 9.10.3.7 is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld worden over de volgorde van de afschrijving van de soort bijgeschreven HWI's, in het geval dat een rekeninghouder een negatief saldo heeft. Deze bepaling gaat derhalve niet over de opbouw van het negatieve saldo, maar ziet op de volgorde waarop het negatieve saldo wordt vermindert.

Paragraaf 9.10.4 Inboeken hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers

Met de voorgestelde artikelen in paragraaf 9.10.4 wordt er qua systematiek van het inboeken van HWI's waar mogelijk aangesloten bij de bepalingen over het inboeken van hernieuwbare energie in paragraaf 9.7.4 van de Wm.

Artikel 9.10.4.1

Dit voorgestelde artikel 9.10.4.1 bepaalt voor de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong het moment van inboeken van de hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers. Zie voor de handhavingsmaatregelen die ter beschikking worden gesteld aan het bestuur van de NEa voor de uitvoering van artikel 9.10.4.1 het bepaalde in Artikel I, Onderdeel E en Artikel II, respectievelijk de bestuurlijke boete en de WED.

eerste lid

Aan de basis van het ontstaan van een HWI ligt het inboeken van RFNBO's in het HWI-register. De inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong heeft de mogelijkheid tot het

inboeken. Deze inboeker kan de RFNBO's ieder kalenderjaar tot 1 april inboeken ten behoeve van het voorgaande kalenderjaar. RFNBO's zijn opgedeeld in twee soorten; hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers. In paragraaf 3.2.4 (*Definitie van RFNBO*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is nader ingegaan op wat RFNBO's zijn en wanneer ze voor inboeking in aanmerking komen. Voor het moment van inboeking van zowel hernieuwbare waterstof als hernieuwbare waterstofdragers geldt dat de hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdrager moeten zijn ingezet in een industrieel proces door een exploitant van een industriële installatie. Hiermee zal de exploitant van een industriële installatie met een jaarverplichting ook vaak de inboeker zijn. Tot slot kan het ook zijn dat een inboeker wel een exploitant van een industriële installatie is maar dat deze niet valt onder de jaarverlichting omdat deze exploitant onder de ondergrens valt. Het kan namelijk voorkomen dat op grond van de ondergrens in het voorgestelde artikel 9.10.1.4 exploitanten van uitgezonderde categorieën industriële installaties ook RFNBO's inzetten in hun industriële proces. Zij kunnen deze RFNBO's inboeken. Een nadere toelichting over de verschillende entiteiten binnen deze jaarverplichting is te vinden in paragraaf 3.4.3 (*Doelgroep*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting. Verder kunnen RFNBO's enkel worden ingeboekt wanneer deze voldoen aan de voorwaarden die zijn gesteld aan de hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong. Hiervoor wordt verwezen naar de voorgestelde artikelen 9.10.4.2 en 9.10.4.3.

tweede en derde lid

Met het voorgestelde tweede lid wordt voorzien in de verplichting voor de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong om de inboeking, die in alle gevallen vóór 1 april moet hebben plaatsgevonden, tot 1 juni aan te kunnen vullen met de ingevolge artikel 9.10.4.9 noodzakelijke verklaring van een verificateur. Het derde lid geeft een grondslag om in de algemene maatregel van bestuur mogelijk regels te stellen over de hoedanigheid van de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong.

Artikelen 9.10.4.2 en 9.10.4.3

Om aangemerkt te kunnen worden als RFNBO zal de brandstof aan enkele eisen moeten voldoen. In de voorgestelde artikelen 9.10.4.2 en 9.10.4.3 zijn de eisen opgenomen voor hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers. Allereerst wordt voor beide vormen van RFNBO's in onderdeel a bepaald dat deze moeten voldoen aan de broeikasgasemissiereductiecriteria, bedoeld in artikel 29 bis van de RED III. In het eerste lid van artikel 29 bis is bepaald dat energie uit RFNBO's alleen meetelt voor het in artikel 22 bis, eerste lid, bedoelde streefcijfer, als de broeikasgasemissiereducties gedurende de levenscyclus door het gebruik van die brandstoffen ten minste 70% bedragen ten opzichte van de referentie van broeikasgasemissies van fossiele brandstoffen. In het derde lid van artikel 29 bis is de bevoegdheid opgenomen voor de Europese Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen ter aanvulling van de RED III door de specificering van de methode voor het beoordelen van de broeikasgasemissiereducties van RFNBO's. Daarnaast moet de in te boeken hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstof ook voldoen aan artikelen 4, 7, 10, 14, 17, 18, 19, 20 en 22 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2022/996 die zien op vrijwillige systemen en regels en vereisten voor marktdeelnemers.⁹⁵

Verder wordt in de voorgestelde artikelen 9.10.4.2 en 9.10.4.3 voor beide vormen van RFNBO's in het onderdeel b bepaald dat deze RFNBO's moeten voldoen aan de vereisten gesteld aan de verbruikte elektriciteit voor de productie van RFNBO's, bedoeld in artikel 27, zesde lid, van de RED III. Dit gaat over het bepalen van de hernieuwbaarheid van de elektriciteit. In dat artikel is ook de bevoegdheid voor de Europese Commissie opgenomen om een gedelegeerde handeling vast te stellen ter aanvulling van de RED III die voorziet in gedetailleerde regels om aan de vereisten uit dit artikel te voldoen. Daarnaast is beide vormen RFNBO's de mogelijkheid geboden om de in te boeken RFNBO's te laten voldoen aan aanvullende vereisten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (artikel 9.10.4.2, onderdeel d, en artikel 9.10.4.3, onderdeel c).

Enkel voor het inboeken van hernieuwbare waterstof is een uitzondering voorgesteld op de eisen die gesteld worden in onderdeel a van artikel 9.10.4.2. Dit betreft de mogelijkheid om gebruik te maken van een tijdelijke versoepeling van de inboekregels opgenomen in het voorgestelde onderdeel c van artikel 9.10.4.2. In paragraaf 3.4.9 (*Tijdelijke versoepeling inboekregels*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is deze keuze met betrekking tot het bewijs van duurzaamheid uiteengezet. Exploitanten van industriële installaties die geen aansluiting hebben op het Nederlandse landelijk waterstofnet dat momenteel in ontwikkeling is, kunnen voor een bij algemene maatregel van bestuur

⁹⁵ 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 (PbEU 2022, L 168).

gestelde periode hernieuwbare waterstof inboeken zonder bewijs van duurzaamheid. Het Nederlandse landelijk waterstofnet gaat aldus om het verbinden van alle vijf de Nederlandse industrieclusters. Het Nederlandse landelijk waterstofnet wordt momenteel door Hynetwork Services ontwikkeld en betreft een opgelegde dienst van algemeen economisch belang. Bij de implementatie van de herziene Gasrichtlijn⁹⁶ zal Hynetwork Services worden belast met de wettelijke taak om dit waterstofnet aan te leggen en te beheren. Zie voor de handhavingsmaatregelen die ter beschikking worden gesteld aan het bestuur van de NEa voor de uitvoering van de voorgestelde artikelen 9.10.4.2 en 9.10.4.3 het bepaalde in Artikel I, Onderdeel E en Artikel II, respectievelijk de bestuurlijke boete en de WED.

De eisen die in de voorgestelde artikelen 9.10.4.2 en 9.10.4.3 zijn neergelegd voor hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers kunnen worden gekwalificeerd als technische voorschriften als bedoeld in Richtlijn (EU) 2015/1535. Zie over de notificatie paragraaf 4.4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting en de clausule van wederzijdse erkenning in het voorgestelde artikel 9.10.1.6.

Artikel 9.10.4.4

Dit voorgestelde artikel bevat de delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. Deze regels zullen onder meer gaan over het bepalen van de samenstelling van de ingeboekte hoeveelheid RFNBO's (eerste lid, onderdeel a), en op welke wijze de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong kan aantonen dat dit kan worden aangemerkt als hernieuwbare waterstof of als hernieuwbare waterstofdrager (eerste lid, onderdeel b). De regels zullen verder gaan over het vastleggen van welke gegevens de inboeker moet vermelden bij de inboeking (eerste lid, onderdeel c). Hierbij valt te denken de hoogte van de broeikasgasemissiereductie en het toegepaste vrijwillig systeem. Met de bewaartermijn van vijf jaar in het tweede lid is aangesloten bij de eerdere bewaartermijnen die voorgesteld zijn in deze titel. Zie voor de handhavingsmaatregelen die ter beschikking worden gesteld aan het bestuur van de NEa voor de uitvoering van het voorgestelde artikel 9.10.4.4 het bepaalde in Artikel I, Onderdeel E en Artikel II, respectievelijk de bestuurlijke boete en de WED.

Artikel 9.10.4.5

Één HWI vertegenwoordigt één gigajoule (GJ) hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong (zie ook het voorgestelde artikel 9.10.3.1 van de Wm). Dit geldt voor zowel de HWI Waterstof (HWI-W) als de HWI Waterstofdrager (HWI-WD). De HWI's worden uitgegeven door het bestuur van de NEa. Het bestuur van de NEa doet dat voor elke gigajoule ingeboekte RFNBO. In het voorgestelde tweede lid is bepaald dat de afronding van de hoeveelheid RFNBO's per soort naar beneden wordt afgerond op één gigajoule. In het voorgestelde derde lid is een delegatiegrondslag neergelegd om de rekenmethode voor de HWI-W's en HWI-WD's te bepalen. Dit biedt ruimte om het gebruik van de onderste verbrandingswaarde vast te leggen en te bepalen welke bron moet worden aangehouden voor de waarde van de onderste verbrandingswaarde.

Artikel 9.10.4.6

Het bestuur van de NEa publiceert periodiek (beoogd wordt ieder kwartaal) de aantallen in de voorafgaande periode bijgeschreven HWI's. Hiermee wordt beoogd dat voor alle marktpartijen de omvang van de markt van HWI's inzichtelijk gemaakt wordt. Dit wordt uitgewerkt bij ministeriële regeling.

Artikel 9.10.4.7

Tussen 1 januari en 1 juni van een bepaald kalenderjaar schrijft het bestuur van de NEa geen HWI's bij voor in die periode ingezette en ingeboekte hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, om te voorkomen dat de verplichting wordt ingevuld met HWI's uit een ander jaar. Dit artikel gaat niet om alle ingeboekte RFNBO's in die maanden, maar alleen om datgene wat is ingezet in dit nieuwe kalenderjaar (tussen 1 januari en 1 juni). De HWI's voor inboekingen in deze periode worden na 1 juni van dat kalenderjaar op de rekening bijgeschreven. Voor RFNBO's die gebruikt zijn in het jaar ervoor en die tussen 1 januari en 1 april van het nieuwe jaar worden ingeboekt, worden wel direct HWI's uitgegeven. De reden hiervoor is dat de exploitanten van industriële installaties tot 1 juni de tijd hebben om aan de jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie over het voorafgaande jaar te voldoen. Aan die jaarverplichting moet worden voldaan door te beschikken over voldoende

⁹⁶ Richtlijn (EU) 2024/1788 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2023/1791 en tot intrekking van Richtlijn 2009/73/EG.

HWI's voor dat desbetreffende kalenderjaar. Als tot 1 juni HWI's in het HWI-register komen die zijn uitgegeven voor gebruikte en ingeboekte RFNBO's in het lopende jaar, kan niet worden voorkomen dat de jaarverplichting uit het voorafgaande jaar met die HWI's wordt ingevuld.

Artikel 9.10.4.8

Met het voorgestelde artikel wordt geregeld dat het bestuur van de NEa niet gehouden is om HWI's bij te schrijven als het over informatie beschikt dat ingeboekte RFNBO's niet aan de daaraan gestelde eisen voldoet. Bij twijfel kan de uitgifte worden opgeschort om de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong de gelegenheid te geven die twijfel weg te nemen. Als zeker is dat de ingeboekte hoeveelheid niet aan de gestelde eisen voldoet, wordt de bijschrijving van de HWI's geweigerd. Dat is te verkiezen boven het achteraf nog moeten corrigeren op basis van de ambtshalve vaststelling in het voorgestelde artikel 9.10.4.10 van de Wm. Het voorgestelde tweede lid geeft de delegatiegrondslag om bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de bevoegdheid van het bestuur van de NEa tot het opschorten of weigeren van het bijschrijven van HWI's.

Artikel 9.10.4.9

Dit voorgestelde artikel regelt de verplichting tot verificatie van de ingeboekte hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong door een verificateur. In paragraaf 7.3 (*Toezicht door verificateurs*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is deze vorm van verificatie toegelicht. Zie voor de handhavingsmaatregelen die ter beschikking worden gesteld aan het bestuur van de NEa voor de uitvoering van artikel 9.10.4.9, eerste lid, het bepaalde in Artikel I, Onderdelen D en E en Artikel II, respectievelijk de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete, en de WED.

eerste lid

De verklaring van de verificateur moet voor 1 juni van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin de RFNBO's zijn ingezet in een industrieel proces worden overgelegd aan het bestuur van de NEa. De inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong hoeft niet tot 1 juni te wachten, hij mag ook direct na inboeking van de RFNBO's een verklaring van een verificateur overleggen. De inboeker kan ervoor kiezen om voor iedere hoeveelheid ingeboekte RFNBO's een verklaring te laten opstellen of aan het eind van het jaar een verklaring op te laten stellen die alle door hem in een kalenderjaar ingeboekte RFNBO's dekt. Voorts wordt verwezen naar artikelen 9.10.4.1 tot en met 9.10.4.5, eerste lid, met daarin de eisen waaraan inboekers moeten voldoen voor het kunnen inboeken van de hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong. Wat betreft artikel 9.10.4.5, eerste lid, gaat het om het vereiste dat de RFNBO uit ofwel hernieuwbare waterstof bestaat (onderdeel a), ofwel uit hernieuwbare waterstofdrager (onderdeel b).

tweede lid

De verificateur mag geen verklaring afgeven voor ingeboekte RFNBO's die niet aan de eisen voldoet die zijn gesteld bij of krachtens de voorgestelde artikelen 9.10.4.1 tot en met 9.10.4.5, eerste lid.

derde lid

De bewaartermijn van de verificateur van vijf jaar hangt samen met de bevoegdheid voor het bestuur van de NEa om tot vijf jaar na dato het aantal uitgegeven HWI's bij te stellen als blijkt dat de ingevoerde RFNBO's of het aantal uitgegeven HWI's onjuist was.

vierde lid

Het voorgestelde vierde lid geeft de delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere eisen te stellen aan de verificateur of verificatie. Deze nadere eisen betreffen bijvoorbeeld de onafhankelijkheid en eventuele accreditatie van de verificateur en het normenkader waaraan de verificateur moet toetsen bij de verificatie.

Artikel 9.10.4.10

Dit voorgestelde artikel 9.10.4.10 regelt de bevoegdheid van het bestuur van de NEa tot ambtshalve vaststelling van de ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong. In paragraaf 3.4.7 (*Voldoen aan de jaarverplichting*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting komen de twee varianten van de ambtshalve vaststelling aan bod. Zie voor de handhavingsmaatregelen die ter beschikking worden gesteld aan het bestuur van de NEa voor de uitvoering van het voorgestelde artikel 9.10.4.10, vijfde lid, het bepaalde in Artikel I, Onderdelen D en E

en Artikel II, respectievelijk de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete, en de WED.

eerste lid

Het eerste lid biedt het bestuur van de NEa de bevoegdheid om ambtshalve inboekingen in het HWI-register vast te stellen. Dit kan aan de orde zijn indien uit toezicht blijkt dat er onjuiste gegevens zijn opgegeven bij de inboeking. Het kunnen aanpassen van inboekingen of de kenmerken daarvan maakt het mogelijk om eventueel ten onrechte uitgegeven aantallen HWI's af te nemen en draagt bij aan de juistheid van de rapportages die op basis van het HWI-register gedaan worden.

tweede lid en derde lid

Het gevolg van ambtshalve vaststelling van een hoeveelheid RFNBO's of de kenmerken daarvan kan zijn dat de inboeker recht heeft op minder of meer HWI's dan het aantal direct na de inboeking reeds uitgegeven HWI's. Voor die gevallen bepalen deze leden dat het aantal te veel uitgegeven HWI's wordt afgeschreven van de rekening van de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong en het aantal te weinig ontvangen HWI's wordt bijgeschreven op de rekening.

vierde lid

Het vierde lid regelt de grondslag om bij een algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de ambtshalve vaststelling van een hoeveelheid RFNBO's, het afschrijven van het aantal te veel uitgegeven HWI's of het bijschrijven van het aantal te weinig ontvangen HWI's.

vijfde lid

Als er door het afschrijven van de te veel ontvangen HWI's een tekort ontstaat op de rekening van de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, moet de inboeker dit tekort aanvullen. De inboeker krijgt daarvoor twaalf maanden de tijd. Een gevolg van een tekort is dat er geen HWI's kunnen worden overgedragen door de rekeninghouder met het tekort (zie artikel 9.10.3.3, tweede lid, van de Wm).

Paragraaf 9.10.5 HWI-register

Met de voorgestelde artikelen in paragraaf 9.10.5 wordt er qua systematiek van het HWI-register waar mogelijk aangesloten bij de bepalingen over het register hernieuwbare energie voor vervoer in de verplichting hernieuwbare energie vervoer in paragraaf 9.7.5 van de Wm.

Artikel 9.10.5.1

Voor de voorgestelde jaarverplichting zal er een nieuw HWI-register worden ingesteld. Het HWI-register faciliteert de naleving van die jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie, de overdracht tussen partijen van de voor die naleving benodigde HWI's en het inboeken van RFNBO's ten behoeve van de jaarverplichting. Het register is gemodelleerd naar het systeem van hernieuwbare energie vervoer en het EU ETS zoals vastgelegd in titel 9.7 en hoofdstuk 16 van de Wm. Het bestuur van de NEa is belast met de uitvoering van en het toezicht op dat systeem en heeft daar ervaring en kennis in opgedaan. Om die reden is gekozen voor het opdragen van het beheer van het HWI-register aan de NEa.

Artikel 9.10.5.2

Het voorgestelde artikel 9.10.5.2 betreft de regels over het HWI-register. Het eerste lid bevat een delegatiegrondslag voor de bij ministeriële regeling te stellen regels over de werking, organisatie, beschikbaarheid en beveiliging van het HWI-register. Deze regels zullen onder andere de tijden waarop het HWI-register beschikbaar zal zijn en de voorwaarden waaronder rekeninghouders toegang krijgen tot hun rekening betreffen. Het tweede lid betreft de bevoegdheid om voorwaarden voor het gebruik van het HWI-register vast te stellen; de zogenoemde gebruiksvoorwaarden. Deze zien onder andere op de aansprakelijkheid voor fouten in de registratie.

Artikel 9.10.5.3

De rekeningen in het HWI-register kennen drie mogelijke faciliteiten: inboeken, jaarverplichting en overboeken. Welke faciliteit een rekeninghouder op zijn rekening krijgt is afhankelijk van zijn rol. Dat is neergelegd in de verschillende artikellieden. Ook in paragraaf 3.4.3 (*Doelgroep*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet welke entiteiten een plaats hebben in dit wetsvoorstel. Exploitanten van industriële installaties en inboekers hernieuwbare brandstoffen van niet-

biologische oorsprong kunnen bij de NEa een rekening aanvragen, die de rekening op hun verzoek opent. Voor exploitanten van industriële installaties is het verplicht om een rekening te hebben (artikel 9.10.2.2 van de Wm). Uit het derde lid blijkt dat elke exploitant van een industriële installatie en elke inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong slechts één rekening kan hebben in het HWI-register, met bijbehorende faciliteiten. Als een exploitant van een industriële installatie tevens een inboeker is, dan heeft dat bedrijf alsnog maar één rekening, maar dan beschikt die rekening over meerdere faciliteiten.

De bij ministeriële regeling te stellen regels over het openen, bijhouden en beheren van de rekening zullen onder andere betrekking hebben op de bij het openen te verstrekken gegevens, de toegang door gebruikers tot de rekening en eventuele verplichtingen met betrekking tot omgang met de inlogcodes en dergelijke. Voor de verplichtingen uit dit wetsvoorstel en onderliggende regeling die een verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengen, is een DPIA opgesteld. Zie hiervoor paragraaf 4.5 (*Algemene verordening gegevensbescherming*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 9.10.5.4

Dit voorgestelde artikel maakt dat het bestuur van de NEa niet te allen tijde gehouden is om een rekening te openen of in stand te houden.

eerste lid

onderdeel a: Het bestuur van de NEa hoeft niet op het verzoek om een rekening te openen in te gaan als de verzoeker niet één van de in artikel 9.10.5.3, eerste of tweede lid, van de Wm genoemde hoedanigheden (exploitant van een industriële installatie of inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong) bezit.

onderdeel b: Indien het bestuur van de NEa vermoedt dat er frauduleuze handelingen worden verricht met een rekening moet het mogelijk zijn om die rekening of een faciliteit van die rekening (tijdelijk) te blokkeren in afwachting van de uitkomsten van onderzoek.

onderdeel c: De uitkomst van het onderzoek naar frauduleuze handelingen kan zijn dat de rekening wordt opgeheven. Ook indien de rekeninghouder de hoedanigheid voor het hebben van een rekening heeft verloren, kan het bestuur van de NEa de rekening opheffen.

tweede lid

Het bestuur van de NEa kan ook op verzoek van de rekeninghouder (exploitant van een industriële installatie en/of inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong) de rekening opheffen. Hiervan kan sprake zijn wanneer de exploitant van een industriële installatie niet meer onder de doelgroep van de jaarverplichting hernieuwbare waterstofeenheden industrie valt of als een inboeker zonder verplichting geen gebruik meer wenst te maken van zijn inboekfaciliteit.

derde lid

Het derde lid geeft een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent het weigeren een rekening te openen en het blokkeren en opheffen van rekeningen. In ieder geval zal worden bepaald dat een rekening alleen kan worden opgeheven als er geen verplichtingen meer rusten op de rekeninghouder.

vierde lid

Indien een rekening in het HWI-register wordt opgeheven (ofwel door eigen redenen van het bestuur van de NEa, ofwel op verzoek van de rekeninghouder) vervallen de HWI's die op die rekening stonden van rechtswege.

Artikel 9.10.5.5

Het voorgestelde artikel 9.10.5.5 betreft de mogelijkheid tot sparen van HWI's voor het kalenderjaar daarop. Dit is een van de voorgestelde flexibiliteitsmechanismen op de jaarverplichting. In paragraaf 3.4.10 (*Hoogte van de jaarverplichting en flexibiliteit*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is deze voorgestelde flexibiliteit toegelicht evenals de voornemens rondom de spaarlimieten.

eerste lid

Voor de exploitant van een industriële installatie en voor een inboeker hernieuwbare brandstoffen van

niet-biologische oorsprong geldt dat hij een deel van het aantal HWI's dat na het voldoen aan de jaarverplichting op zijn rekening staat spaart. Het gedeelte van de hoeveelheid HWI's die gespaard wordt, kan voor een exploitant van een industriële installatie anders zijn dan voor een inboekter. Het sparen is een voordeel wat automatisch wordt verstrekt na de jaarafsluiting op 1 juni.

tweede lid

In het tweede lid ligt de grondslag om voor het aantal te sparen HWI's bij een algemene maatregel van bestuur een limiet te stellen en om regels te stellen over de volgorde waarop het soort HWI kan worden gespaard. Deze regels over het gedeelte dat kan worden gespaard kunnen verschillen per entiteit: zo kunnen er andere regels worden gesteld aan de exploitant van een industriële installatie dan aan de inboekter hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong inboekter.

derde lid

Het voorgestelde derde lid geeft een delegatiegrondslag waarmee het mogelijk wordt om bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur regels te stellen om ervoor te zorgen dat in 2030 en eventueel in 2035 de Europese doelstellingen behaald kunnen worden. Voor de vraag of Nederland aan zijn verplichting in artikel 22 bis van RED III voldoet, zijn de energiestatistieken leidend. Het is nog niet duidelijk wat het Centraal Bureau voor de Statistiek als bepalend peilmoment zal gebruiken. De mogelijkheid van sparen in de jaren voorafgaand aan 2030 en eventueel in de jaren voorafgaand aan 2035 kan ertoe leiden dat een deel van het gebruik van RFNBO's niet zal worden meegerekend in de lidstaatverplichting in de jaren 2030 en 2035. Omdat Nederland in 2030 en in 2035 als lidstaat respectievelijk een doel van 42% en 60% moet behalen en de mogelijkheid van sparen in de kalenderjaren voorafgaand aan 2030 voor gebruik in 2030 en eventueel in de kalenderjaren voorafgaand aan 2035 voor gebruik in 2035 derhalve het behalen van de doelstelling kan ondermijnen, voorziet deze bepaling in de mogelijkheid om hiervoor regels voor te stellen.

vierde lid

Er zal een maximum worden vastgesteld aan de hoeveelheid HWI's die worden gespaard en daarmee overgaan naar het volgende kalenderjaar. HWI's die daarna nog op de rekening zijn overgebleven zullen van rechtswege vervallen.

Artikel 9.10.5.6

Zoals is opgemerkt in paragraaf 3.2.5 (*Het op gang brengen van de hernieuwbare waterstofmarkt*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting, is de hernieuwbare waterstofmarkt nog in ontwikkeling. De voorgestelde systematiek van het HWI-register en de verhandelbaarheid van HWI-W's is nieuw en het is onbekend hoe de prijs van een HWI-W zich gaat ontwikkelen. In de toelichting bij artikel 9.10.3.4 is uiteengezet dat er bij levering van een HWI sprake is van afschrijving van de rekening op naam van de overdragende partij (verkoper) en bijschrijving op de rekening op naam van de verkrijgende partij (koper). Met het voorgestelde artikel 9.10.5.6 zullen bij overboekingen van HWI-W's door de verkoper de gemiddelde prijs die voor de HWI-W's is verkregen moeten worden vermeld in het HWI-register. Bij een overboeking van HWI-W's zal het vaak gaan om grote aantallen HWI's. De HWI-W is vrij overdraagbaar. De verkoper zal per overboeking de gemiddelde prijs van de HWI-W moeten invoeren en niet de prijs voor iedere afzonderlijke overgedragen HWI. Deze verplichting geldt voor de verkopende exploitant van een industriële installatie en voor de verkopende de inboekter hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong. Het voorgestelde tweede lid biedt een grondslag om de wijze waarop dit geregistreerd moet worden nader uit te werken in een ministeriële regeling.

In het voorgestelde derde tot en met het vijfde lid is de zogenaamde overboekverificatie opgenomen. In paragraaf 7.3 (*Toezicht door verificateurs*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is ingegaan op deze derde soort verificatie die wordt voorgesteld. Er is verificatie nodig op de opgegeven prijs in het register bij overboekingen van HWI-W's om enige mate van betrouwbaarheid van de prijs te hebben. Deze verificatie kan niet volledig bij de inboekverificatie worden gedaan, omdat niet elk bedrijf dat kan overboeken ook hoeft in te boeken. In de praktijk zal dit een kleine verificatie zijn en vaak meelopen met de inboekverificatie. Door middel van de voorgenomen delegatiegrondslag zal in deze onderliggende regelgeving worden opgenomen dat de overboekverificatie zal zien op alle overboekingen die gedaan zijn in het voorgaande kalenderjaar. De bewaartermijn voor de verificateur van vijf jaar sluit aan op andere bewaartermijnen in dit wetsvoorstel. Zie voor de handhavingsmaatregel die ter beschikking wordt gesteld aan het bestuur van de NEa voor de uitvoering van artikel 9.10.5.6 het bepaalde in Artikel I, Onderdeel D, namelijk de last onder dwangsom.

Artikel 9.10.5.7

Met het voorgestelde artikel maakt de NEa in ieder geval jaarlijks de gemiddelde prijs bij de overboekingen opgegeven prijs van de HWI-W bekend zodat de prijsontwikkeling voor alle marktdeelnemers inzichtelijk wordt. Door de voorgestelde delegatiegrondslag in het tweede lid worden bij ministeriële regeling nadere regels gesteld over deze openbaarmaking.

Paragraaf 9.10.6 Naleving van de vereisten van hernieuwbare bronnen en broeikasgasemissiereductie criterium (artikelen 9.10.6.1, 9.10.6.2 en 9.10.6.3)

Paragraaf 9.10.6 ziet op regels met betrekking tot het bijhouden van gegevens bij de vervaardiging van RFNBO's ten behoeve van de berekening van de broeikasgasemissies (artikel 9.10.6.1) en het voeren van een massabalans voor RFNBO's door gecertificeerde marktdeelnemers die RFNBO's produceren, verhandelen en inzetten (artikel 9.10.6.2). Het gaat hierbij dus om de gehele levenscyclus, van productie, vervoer, verwerking en eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik. Artikel 9.10.6.3 bevat de aan het bestuur van de NEa opgedragen toezichtstaak op de werking van conformiteitsbeoordelende instellingen (CBI's) die namens het vrijwillig systeem in het kader van de naleving van broeikasgasemissiereductiecriteria en de vereisten van hernieuwbaarheid van RFNBO's, onafhankelijke audits uitvoeren. Met deze artikelen wordt invulling gegeven aan artikel 30, derde en negende lid, van de RED III. Zie voor de handhavingsmaatregelen die ter beschikking worden gesteld aan het bestuur van de NEa voor de uitvoering van artikelen 9.10.6.1 en 9.10.6.2 het bepaalde in Artikel I, Onderdelen D en E en Artikel II, respectievelijk de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete, en de WED. In paragraaf 7.5 (*Handhaving*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting is ingegaan op de achtergrond van deze paragraaf.

Artikel I, Onderdeel C (artikel 18.2f van de Wm)

Het huidige artikel 18.2f, tweede lid, van de Wm verplicht het bestuur van de NEa om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van titel 9.7 (Hernieuwbare energie vervoer) en titel 9.8 (Rapportage- en reductieverplichting vervoeremissies). In verband met het wetsvoorstel tot 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) is een voorgesteld titel 9.9 in voorbereiding waardoor er potentieel sprake zal zijn van samenloop in de wijziging van het tweede lid van artikel 18.2f. In onderhavig wetsvoorstel wordt in artikel 18.2f titel 9.10 toegevoegd.

Artikel I, Onderdeel D (artikel 18.6c, last onder dwangsom)

Het voorgestelde artikel 18.6c van de Wm geeft het bestuur van de NEa de bevoegdheid om bij overtreding van bepaalde voorschriften met betrekking tot bepaalde voorgestelde artikelen een last onder dwangsom op te leggen. Door het wetsvoorstel tot 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) wordt een nieuw artikel in H18 van de Wm ingevoegd, waardoor er potentieel sprake is van samenloop en onderhavig wetsvoorstel een nieuw artikel 18.6d zou introduceren. Het symbool # in Artikel I, onderdeel D van het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting kan worden gebruikt wanneer verschillende wijzigingen van dezelfde wet worden voorgesteld terwijl nog niet duidelijk is welke wijziging als eerste in werking zal treden. In dat geval is soms onbekend welke aanduiding een artikel, een lid of een onderdeel uiteindelijk zal krijgen. Om te voorkomen dat artikelen, artikelliden of onderdelen daarvan met dezelfde aanduiding ontstaan na inwerkingtreding van de verschillende wijzigingen, kan in de fase van het opstellen van wetgeving gebruik worden gemaakt van een hekje dat uiteindelijk in de drukproeffase van het Staatsblad wordt ingevuld. Ook tussen blokhaken geplaatste deel van de wijzigingsopdracht in het wetsvoorstel wordt dan geschrapt.

Het bestuur van de NEa krijgt in dit voorstel de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen aan:

- a. de marktdeelnemers in geval van overtreding van de regels over de invoer en het gebruik van de Uniedatabank (artikel 9.10.1.2);
- b. de producenten en importeurs van waterstof en waterstofdragers wanneer zij niet voldoen aan het verzoek om informatie van de NEa (artikel 9.10.1.3);
- c. de exploitant van een industriële installatie die geen rekening met jaarverplichtingfaciliteit heeft (artikel 9.10.2.2);
- d. de exploitant van een industriële installatie die zijn waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik niet op 1 april van enig kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarover gerapporteerd moet worden heeft ingevoerd in het HWI-register of niet voldoet aan de

- verdere eisen gesteld aan het invoeren van de waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik (artikel 9.10.2.3);
- e. de exploitant van een industriële installatie die aan de invoering van zijn waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik voor 1 juni geen verklaring van een verificateur heeft gekoppeld of die verklaring niet voldoet aan de gestelde nadere eisen aan de wijze van koppeling van de verklaring van de verificateur, aan de verificateur en de verificatie (artikel 9.10.2.5, eerste, tweede en derde lid);
 - f. de exploitant van een industriële installatie die een tekort op zijn rekening niet binnen twaalf maanden heeft aangevuld (artikel 9.10.2.8, vijfde lid);
 - g. de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die geen verklaring van een verificateur heeft van de hoeveelheid ingeboekte hernieuwbare waterstof of hernieuwbare waterstofdrager (artikel 9.10.4.9, eerste lid);
 - h. de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die een tekort op zijn rekening niet heeft aangevuld binnen twaalf kalendermaanden (artikel 9.10.4.10, vijfde lid);
 - i. de exploitant van een industriële installatie en de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong wanneer zij bij een overboeking niet de verkregen prijs van de HWI in het HWI-register hebben ingevoerd (artikel 9.10.5.6);
 - j. de betrokken marktdeelnemers in de toeleveringsketens die onvoldoende de aard en hoeveelheid van de gebruikte energie uit hernieuwbare bronnen, de hoeveelheden geproduceerde volledig hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong en brandstof van niet-biologische oorsprong die niet volledig hernieuwbaar is, de gegevens waarmee de broeikasgasemissiereductie wordt aangetoond en de in- en uitgaande stromen en voorraad van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong hebben geregistreerd (artikel 9.10.6.1);
 - k. de betrokken marktdeelnemers in de toeleveringsketen van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die geen correcte massabalans hebben gevoerd (artikel 9.10.6.2).

Artikel I, Onderdeel E (artikel 18.6u, bestuurlijke boete)

Het voorgestelde artikel 18.6u, eerste lid, van de Wm geeft het bestuur van de NEa de bevoegdheid om bij overtreding van bepaalde voorschriften een bestuurlijke boete op te leggen. Het betreft voorschriften bij of krachtens de bepalingen van de voorgestelde titel 9.10. Door het wetsvoorstel tot 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) wordt een nieuw artikel 18.16t in H18 van de Wm ingevoegd, waardoor er potentieel sprake is van samenloop en onderhavig wetsvoorstel een nieuw artikel 18.16u van de Wm zou introduceren. Het symbool # in Artikel I, onderdeel E van het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting kan worden gebruikt wanneer verschillende wijzigingen van dezelfde wet worden voorgesteld terwijl nog niet duidelijk is welke wijziging als eerste in werking zal treden. In dat geval is soms onbekend welke aanduiding een artikel, een lid of een onderdeel uiteindelijk zal krijgen. Om te voorkomen dat artikelen, artikelliden of onderdelen daarvan met dezelfde aanduiding ontstaan na inwerkingtreding van de verschillende wijzigingen, kan in de fase van het opstellen van wetgeving gebruik worden gemaakt van een hekje dat uiteindelijk in de drukproef-fase van het Staatsblad wordt ingevuld. Ook tussen blokhaken geplaatste deel van de wijzigingsopdracht in het wetsvoorstel wordt dan geschrapt.

Het bestuur van de NEa kan een bestuurlijke boete opleggen aan:

- a) de marktdeelnemers in geval van overtreding van de regels over de invoer en het gebruik van de Uniedatabank (artikel 9.10.1.2);
- b) de exploitant van een industriële installatie die geen rekening met jaarverplichtingfaciliteit heeft (artikel 9.10.2.2);
- c) de exploitant van een industriële installatie die zijn waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik niet op 1 april van enig kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarover gerapporteerd moet worden heeft ingevoerd in het HWI-register of niet voldoet aan de verdere eisen gesteld aan het invoeren van de waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik (artikel 9.10.2.3);
- d) de exploitant van een industriële installatie die aan de invoering van zijn waterstof bestemd voor eindenergieverbruik en niet-energetisch gebruik voor 1 juni geen verklaring van een verificateur heeft gekoppeld of die verklaring niet voldoet aan de gestelde nadere eisen aan de wijze van koppeling van de verklaring van de verificateur, aan de verificateur en de verificatie (artikel 9.10.2.5, eerste, tweede en derde lid);
- e) de verificateur die niet alle gegevens en documentatie met betrekking tot de verificatie van de ingevoerde waterstof heeft bewaard gedurende ten minste vijf jaar na afloop van het kalenderjaar waarop de verificatie betrekking heeft (artikel 9.10.2.5, vierde lid);
- f) de exploitant van een industriële installatie die op 1 juni van enig kalenderjaar niet ten minste het aantal hernieuwbare waterstofeenheden industrie op zijn rekening heeft dat overeenkomt met zijn jaarverplichting (artikel 9.10.2.8, eerste lid, onderdeel a);

- g) de exploitant van een industriële installatie die een tekort op zijn rekening niet binnen twaalf maanden heeft aangevuld (artikel 9.10.2.8, vijfde lid);
- h) de inboeker die de regels over de in te boeken RFNBO's niet naleeft (artikel 9.10.4.1);
- i) de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die RFNBO's inboek die niet voldoen aan de daarvoor gestelde eisen (artikel 9.10.4.2 en 9.10.4.3);
- j) de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die niet de juiste gegevens heeft vermeld bij het inboeken (artikel 9.10.4.4);
- k) de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die geen verklaring van een verificateur heeft van de hoeveelheid ingeboekte hernieuwbare waterstof of hernieuwbare waterstofdrager (artikel 9.10.4.9, eerste lid);
- l) de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die een tekort op zijn rekening niet heeft aangevuld binnen twaalf kalendermaanden (artikel 9.10.4.10, vijfde lid);
- m) de betrokken marktdeelnemers in de toeleveringsketens die onvoldoende de aard en hoeveelheid van de gebruikte energie uit hernieuwbare bronnen, de hoeveelheden geproduceerde volledig hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong en brandstof van niet-biologische oorsprong die niet volledig hernieuwbaar is, de gegevens waarmee de broeikasgasemissiereductie wordt aangetoond en de in- en uitgaande stromen en voorraad van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong hebben geregistreerd (artikel 9.10.6.1);
- n) de betrokken marktdeelnemers in de toeleveringsketens die geen correcte massabalans hebben gevoerd (artikel 9.10.6.2).

In paragraaf 7.5.2 ('*Hoogte van de boete*') van het algemene deel van deze memorie van toelichting is de keuze omtrent de hoogte van het boetebedrag uiteengezet.

Tot slot regelt het nieuwe vierde lid de sanctie voor de inboeker hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong die zich niet heeft gehouden aan drie of meer van de verplichtingen aan de inboeker waar een bestuurlijke boete voor kan worden opgelegd door het bestuur van de NEa. Dit gaat om overtredingen van de artikelen 9.10.4.1 tot en met 9.10.4.4, 9.10.4.9, eerste lid, 9.10.4.10, vijfde lid, 9.10.6.1 en 9.10.6.2. De sanctie is dat deze inboeker geen RFNBO's meer kan inboeken voor een door het bestuur van de NEa te bepalen termijn.

Artikel II (Wet op de economische delicten)

Voorgesteld wordt artikel 1a, onder 1°, van de WED aan te passen. Dezelfde overtredingen die handhaafbaar zijn met een bestuurlijke boete worden als economische delict aangemerkt, zie de lijst hierboven onder de wijzigingsopdracht van Artikel I, Onderdeel E van dit wetsvoorstel. Zie hiervoor paragraaf 7.5 (*Handhaving*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting. Door het wetsvoorstel tot 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) worden in artikel 1a, onder 1°, van de WED ook extra artikelen ingevoegd, namelijk uit titel 9.9 van de Wm, waardoor er potentieel sprake is van samenloop en onderhavig wetsvoorstel de artikelen uit titel 9.10 pas zou invoegen na de artikelen uit titel 9.9 van de Wm.

Artikel III

In Artikel III van dit wetsvoorstel is opgenomen dat de Minister van Klimaat en Groene Groei binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Zie hiervoor paragraaf 3.5 (*Monitoring en evaluatie*) van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel IV

Dit biedt mogelijkheid om rekening te houden met samenloop met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de accijns in verband met de implementatie van 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, en om rekening te houden met het wetsvoorstel tot 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), zodra deze zijn ingediend bij de Tweede Kamer.

De Minister van Klimaat en Groene Groei.



Begrippenlijst

ACM: Autoriteit Consument en Markt
ATR: Adviescollege toetsing regeldruk
Awb: Algemene wet bestuursrecht
CBI: Conformiteitsbeoordelende Instantie
CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek
CCS: Koolstofafvang en -opslag ('Carbon Capture and Storage')
EU: Europese Unie
EU ETS: Europees emissiehandelssysteem
HBE: Hernieuwbare Brandstof Eenheid
Hernieuwbare waterstof: waterstof die is geproduceerd uit hernieuwbare bronnen, niet zijnde biomassa, stortgas, gas van rioolwaterzuiveringsinstallaties en biogas
Hernieuwbare waterstofdragers: alle RFNBO's anders dan hernieuwbare waterstof
HWI: Hernieuwbare Waterstofeenheid voor de Industrie
HWI-W: HWI hernieuwbare waterstof
HWI-WD: HWI hernieuwbare waterstofdrager
ICT: Informatie- en Communicatietechnologie
IPCEI-Waterstof: Important Projects of Common European Interest – Waterstof
MIEK: Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat
Ministerie van IenW: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ministerie van KGG: Ministerie van Klimaat en Groene Groei
NEa: Nederlandse Emissieautoriteit
OWE: Subsidieregelingen 'Opschaling volledig hernieuwbare waterstofproductie via elektrolyse (2023)' en 'Grootschalige productie volledig hernieuwbare waterstof via elektrolyse (2024)'
PoS: Duurzaamheidsbewijs ('Proof of Sustainability')
RARE: Raffinage-emissiereductie-eenheid
RED: Renewable Energy Directive (richtlijn hernieuwbare energie)
RED III: herziening van de richtlijn hernieuwbare energie (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)
RFNBO: renewable fuels of non-biological origin (hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong): vloeibare en gasvormige brandstoffen waarvan de energie-inhoud is ontleend aan hernieuwbare bronnen anders dan biomassa
RVA: Raad voor Accreditatie
RVO: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SDE++: Subsidieregeling 'Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie'
SDG's: Sustainable Development Goals
WED: Wet op de economische delicten
Wm: Wet milieubeheer