



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 het verhogen van het aandeel van gas uit hernieuwbare bronnen in de totale leveringen van gas aan afnemers (Wet bijmengverplichting groen gas)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 18 mei 2026

Nr. WJZ / 105449639

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 het verhogen van het aandeel van gas uit hernieuwbare bronnen in de totale leveringen van gas aan afnemers (Wet bijmengverplichting groen gas)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 november 2025, nr. 2025002673, 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 19 maart 2026, nr. W19.25.0036/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 de bijmengverplichting groen gas. Dit betekent dat energieleveranciers jaarlijks een bepaalde hoeveelheid groen gas (dat wil zeggen gas gemaakt uit hernieuwbare (bio-)grondstoffen) moeten leveren aan eindgebruikers.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om te verduidelijken hoe wordt gewaarborgd dat de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) op een effectieve wijze toezicht kan houden op door marktdeelnemers opgegeven emissiereductie. Ook adviseert de Afdeling om nader in te gaan op de voorwaarden voor het inboeken van emissiereductie door brandstofleveranciers.

De Afdeling adviseert om de opzet voor de evaluatie van het voorstel verder uit te werken en de termijn voor de evaluatie nader te bezien. Ook adviseert zij om de toelichting aan te vullen wat betreft de verhouding tot het Unierecht en de stand van zaken in de notificatieprocedure.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

Advies

1. Inleiding

Het wetsvoorstel bevat een verplichting voor energieleveranciers om jaarlijks een bepaalde hoeveelheid groen gas te leveren aan eindgebruikers (hierna: bijmengverplichting groen gas).¹ Groen gas wordt gemaakt uit hernieuwbare (bio-)grondstoffen, bijvoorbeeld mest afkomstig van de landbouw. Het wetsvoorstel beoogt de groei van groengasproductie te stimuleren. De bijmengverplichting groen gas draagt bij aan het behalen van de doelstellingen van een groter aandeel energie uit hernieuwbare bronnen en 55% broeikasgasemissiereductie in 2030.²

De energieleverancier voldoet aan de bijmengverplichting door te beschikken over zogenoemde groengaseenheden. Dat werkt als volgt. Een groengaseenheid vertegenwoordigt één kilogram

¹ Voorgesteld artikel 9.9.2.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, 'Inleiding', en paragraaf 2.1.2, 'De meerwaarde van groen gas'.

CO₂-equivalent emissiereductie die behaald is in de keten.³ Voor het berekenen van de emissiereductie wordt gekeken naar alle schakels in de gasketen, van de bron tot en met het moment van gebruik. Een energieleverancier is een aantal groengaseenheden verschuldigd dat overeenkomt met zijn marktaandeel.⁴

Het totale aantal groengaseenheden van alle energieleveranciers moet ervoor zorgen dat, via een jaarlijks oplopend groeipad, in 2031 het streefdoel van de bijmengverplichting van 2,85 Mton CO₂-ketenemissiereductie wordt gehaald. Het marktaandeel en het aantal verschuldigde groengaseenheden worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur.

Met het wetsvoorstel wordt een nieuwe handelssystematiek geïntroduceerd die in Nederland zou gaan gelden, maar niet is gebaseerd op EU-wetgeving. Groengaseenheden kunnen worden gekocht en verkocht, zodat de markt als geheel aan de bijmengverplichting voldoet.

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) wordt belast met het toezicht op de hierboven genoemde handelssystematiek en de naleving van de bijmengverplichting groen gas. Ook dient de NEa toezicht te houden op private certificeringsorganen, die de naleving door marktdeelnemers van duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria controleren.

2. Toezicht op de keten

De NEa moet volgens het wetsvoorstel niet alleen toezicht gaan houden op de leveranciers, maar ook op de hele keten. De NEa moet, op basis van risicogericht toezicht, periodiek beoordelen of er voldoende vertrouwen kan worden gesteld in het private toezicht op CO₂-ketenemissiereductie. Dat betekent onder meer dat de NEa toezicht moet gaan houden op de certificeringsorganen van duurzaamheidssystemen die de nauwkeurigheid en volledigheid van de door de marktdeelnemers in de Uniedatabank ingevoerde gegevens moeten controleren.⁵

De Uniedatabank is een databank waarin gegevens worden bijgehouden van alle transacties die betrekking hebben op vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstoffen. De gegevens die door marktdeelnemers in de Uniedatabank worden ingevoerd worden geverifieerd door bestaande certificeringsorganen van duurzaamheidssystemen en vrijwillige systemen. Op dit moment is de Uniedatabank slechts ten dele operationeel en is nog onduidelijk wanneer zij volledig operationeel zal zijn.

Dit doet de vraag rijzen hoe effectief toezicht op ketenemissiereductie kan worden gerealiseerd zolang de Uniedatabank niet geheel operationeel is. Dit klemmt temeer nu het voorstel ook het importeren van groen gas uit andere Europese lidstaten mogelijk maakt. Onduidelijk is hoe, zonder dat de Uniedatabank volledig operationeel is, anderszins op een betrouwbare manier toezicht kan worden gehouden op schakels die zich in het buitenland bevinden.

Een en ander doet ook de vraag rijzen of het verantwoord is om met de bijmengverplichting te starten, zolang de Uniedatabank nog niet volledig operationeel is, of dat voor adequaat toezicht tijdelijke maatregelen moeten worden getroffen die de niet-beschikbaarheid van de Uniedatabank compenseren.

De Afdeling adviseert om hierop in de toelichting nader in te gaan, en het voorstel zo nodig aan te passen.

Om de vragen van de Afdeling te kunnen beantwoorden over de effectiviteit van het toezicht door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), is het zinvol om eerst in te gaan op de systematiek van normering en controle op de naleving van de duurzaamheids- en emissiereductiecriteria van de RED. Dit wordt hieronder als eerste gedaan. Daarna wordt ingegaan op de rol van de Uniedatabank en de vraag of effectief toezicht mogelijk is, zolang de Uniedatabank nog niet operationeel is. De toelichting bij het voorstel van wet is op dit punt verduidelijkt.

Wanneer een hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen moet worden meegeteld voor het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de Unie, moeten marktdeelnemers aantonen dat de betreffende energie voldoet aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductie-

³ Voorgesteld artikel 9.9.3.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

⁴ Voorgesteld artikel 9.9.2.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 7.3, 'Toelichting door de NEa op de verplichting'. Bovendien volgt uit het voorstel dat de NEa het vereiste dat een groengaseenheid één kilogram CO₂-equivalent-emissiereductie vertegenwoordigt moet handhaven, zie voorgesteld artikel 9.9.3.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer jo. artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel. Om die handhaving waar te kunnen maken is een voldoende betrouwbare controle op door schakels in de keten opgevoerde emissiereductie nodig.

criteria zoals opgenomen in artikel 29 en 29bis van de richtlijn hernieuwbare energie (RED). Dit moeten zij doen aan de hand van verplichte, onafhankelijke en transparante audits, die in overeenstemming zijn met uitvoeringsverordening 2022/996⁶. In de uitvoeringsverordening is ervoor gekozen de normering neer te leggen bij vrijwillige systemen⁷. Indien een marktdeelnemer de criteria en voorschriften van het systeem ten aanzien van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria van de RED naleeft, kan hij daar door het betreffende vrijwillig systeem voor gecertificeerd worden⁸. De controle op de naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria, zoals vastgelegd in normen van het vrijwillig systeem, is belegd bij certificeringsorganen. Dit zijn onafhankelijke, geaccrediteerde conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's) die op grond van een overeenkomst met een erkend vrijwillig of nationaal systeem certificeringsdiensten aanbieden voor grondstoffen of brandstoffen. De certificeringsorganen voeren namens de vrijwillige of nationale systemen audits uit bij de marktdeelnemers en geven certificaten af overeenkomstig het certificeringssysteem van het vrijwillige of nationale systeem⁹.

Hiermee legt de RED de verificatie van de naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductievereisten grotendeels in private handen. Als een vrijwillig systeem en de daaraan gelieerde certificeringsorganen hun werk naar behoren uitvoeren, mag dan ook worden uitgegaan van een voldoende robuust en betrouwbaar systeem. Dit volgt ook uit de RED waarin staat opgenomen dat als een marktdeelnemer bewijs of gegevens verstrekt die zijn verkregen overeenkomstig een vrijwillig of nationaal systeem dat is erkend door de Commissie, de lidstaat dan geen nader bewijs mag vragen van de marktdeelnemer over de naleving van de elementen die onder het systeem vallen. Toegepast op de bijmengverplichting en de broeikasgasemissiereductie betekent dit dat de NEa de controle op de naleving niet over mag gaan doen, maar uit moet gaan van de broeikasgasketenemissiereductie die naar voren komt uit de certificaten die zijn afgegeven door certificeringsorganen die handelen namens een vrijwillig systeem. De controle op de naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria, zoals neergelegd in de normen van het vrijwillig systeem, heeft dan immers al plaatsgevonden door de certificeringsorganen. Wat de marktdeelnemer vervolgens met de verkregen informatie doet, mag de NEa wel bij het toezicht betrekken. Daaraan staat de RED niet in de weg. Dan gaat het bijvoorbeeld om de vraag in hoeverre de marktdeelnemer het verkregen bewijs op de juiste manier heeft opgenomen in de door hem gevoerde massabalans en op bewijzen van duurzaamheid die door hem zijn opgesteld en gebaseerd zijn op het bewijs dat van het certificeringsorgaan afkomstig is.

De werking van de certificeringsorganen die in het kader van een vrijwillig systeem onafhankelijke audits uitvoeren, is op grond van de RED wel onderwerp van publiek toezicht¹⁰. Toegepast op de bijmengverplichting betekent dit dat de NEa toezicht houdt op de certificeringsorganen die binnen Nederland actief zijn. Dit toezicht ziet zowel op de certificeringsdiensten die de certificeringsorganen aanbieden aan marktdeelnemers, als op de door certificeringsorganen uitgevoerde verificatie van de accuraatheid en volledigheid van gegevens die marktdeelnemers in de Uniedatabank hebben ingevoerd¹¹. Voor dit toezicht krijgt de NEa toegang tot de locaties van marktdeelnemers, de massabalanssystemen en andere informatie die zij nodig heeft voor het uitvoeren van toezicht. Dit volgt bijvoorbeeld uit artikel 17 van de uitvoeringsverordening waarin staat opgenomen dat vrijwillige systemen vereisen dat marktdeelnemers en certificeringsorganen met de lidstaten moeten samenwerken en alle informatie ter beschikking moeten stellen die de bevoegde autoriteiten nodig hebben om hun taken krachtens de RED uit te voeren.

Het toezicht van de NEa op de certificeringsorganen beperkt zich weliswaar tot de Nederlandse landsgrenzen, maar dit toezicht wordt aangevuld door het toezicht dat belegd is bij toezichtsorganen in de andere lidstaten. De uitvoeringsverordening bevat daartoe ook grondslagen tot het uitwisselen van informatie tussen verschillende lidstaten en het opstellen van samenwerkingskaders.

Aanvullend op het toezicht op de certificeringsorganen, houdt de NEa binnen Nederland ook toezicht op de gecertificeerde schakels in de keten. Indien sprake is van een non-conformiteit die losstaat van het bewijs dat verkregen is van een certificeringsorgaan, kan de NEa hierop handhaven. Binnen Europese samenwerkingsverbanden wordt ingezet op versterking van dit toezicht middels verplichte normen. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan via expertgroepen die betrokken zijn bij wijziging van de uitvoeringsverordening 2022/996.

Met de invoering van de Uniedatabank zal het makkelijker worden om groen gas te traceren, vanwege

⁶ Zie artikel 30, eerste lid, van de RED. Met 'de op grond van lid 8 van dit artikel vastgestelde uitvoeringshandeling' wordt bedoeld de 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.

⁷ In de praktijk gaat het om systemen die door de Europese Commissie zijn erkend op grond van artikel 30, vierde lid, van de RED. De certificering kan ook hebben plaatsgevonden door een, op grond van artikel 30, zesde lid, van de RED erkend nationaal systeem dat alleen binnen de eigen landsgrenzen opereert.

⁸ Zie de definitie van vrijwillig systeem in artikel 2, onder 1, van uitvoeringsverordening 2022/996.

⁹ Zie de definitie van certificeringsorgaan in artikel 2, onder 14, van de uitvoeringsverordening 2022/996.

¹⁰ Zie artikel 30, negende lid, tweede alinea, van de RED.

¹¹ Zie artikel 31bis, vijfde lid, van de RED.

de daarin opgenomen informatie over de verrichte transacties en de duurzaamheidskenmerken, met inbegrip van de broeikasgasemissies in de keten van – de herkomst van – de grondstof tot het moment waarop het in de Unie in de handel wordt gebracht. Het onderling verbonden gasnet van de Unie zal, met het oog op de invoering van gegevens in de Uniedatabank, beschouwd worden als één enkel massabalanssysteem¹². Dit draagt bij aan de transparantie van de keten van invoeding in het gasnet, tot het moment van onttrekking aan het gasnet.

Dit betekent echter niet dat effectief toezicht op de toeleveringsketen niet mogelijk is zolang de Uniedatabank nog niet operationeel is. Dit komt enerzijds door de controlemechanismen die via de uitvoeringsverordening 2022/996 zijn ingebouwd in de systematiek van private normering en controle via de vrijwillige systemen en de namens hen handelende certificeringsorganen. Zo zijn marktdeelnemers verplicht om overeenkomstig de normen van een vrijwillig systeem de in bijlage I van de uitvoeringsverordening opgenomen gegevens door te geven via de hele toeleveringsketen, zodat de leveringen kunnen worden getraceerd¹³. Ook zijn er, zoals hiervoor beschreven, mogelijkheden voor lidstaten om samen te werken met toezichtsorganen in andere lidstaten.

De controle op de naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductievereisten zal buiten Nederland dus plaatsvinden door certificeringsorganen die in dat land actief zijn. Het toezicht op deze certificeringsorganen vindt plaats door toezichtsorganen van de betreffende lidstaten en kan worden verstevigd door samenwerking tussen lidstaten onderling. Voor zover lidstaten niet voorzien in een vorm van aanvullend toezicht op de marktdeelnemers die in de keten van grondstof tot invoeding in het gasnet actief zijn, kan desnoods ook controle achteraf plaatsvinden, via de gegevens die op grond van bijlage I van de uitvoeringsverordening via de hele toeleveringsketen zijn doorgegeven. Daarnaast wordt voor het groen gas dat ingezet wordt voor de bijmengverplichting niet alleen een bewijs van duurzaamheid gevraagd, maar ook een garantie van oorsprong. Hoewel de garantie van oorsprong uitsluitend tot doel heeft het aandeel of de hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen aan te tonen, kan hiermee ook de oorsprong van de energie uit hernieuwbare bronnen worden gegarandeerd¹⁴. In combinatie met het bewijs van duurzaamheid dat overeenkomstig de uitvoeringsverordening 2022/996 is verkregen, vormt dit een voldoende robuust en traceerbaar systeem waarmee aan de eindafnemers de duurzame en hernieuwbare oorsprong, de duurzaamheid en de broeikasgasemissiereductie kan worden aangetoond.

Hoewel de Uniedatabank dus onmiskenbaar zal bijdragen aan de transparantie van de toeleveringsketen en daarnaast de controle op de naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductievereisten kan vergemakkelijken, betekent dit niet dat toezicht zonder de Uniedatabank niet evengoed mogelijk is. Temeer nu de Uniedatabank niets zal veranderen aan de mate waarin lidstaten voorzien in aanvullende vormen van toezicht. Het toezicht door de NEa en haar buitenlandse ambtsgenoten zal tot het operationeel worden van de Uniedatabank hooguit intensiever van aard zijn.

3. Inboeken emissiereductie door brandstofleveranciers

De bijmengverplichting groen gas is van toepassing op brandstofleveranciers voor zover zij gas leveren via een CNG-vulstation (CNG is de afkorting voor compressed natural gas). Brandstofleveranciers vallen ook onder de in titel 9.7 van de Wet milieubeheer opgenomen jaarverplichting hernieuwbare energie. Beide (afzonderlijke) systemen zijn gebaseerd op een jaarverplichting waar de brandstofleverancier aan voldoet doordat een bepaalde hoeveelheid emissiereductie in de keten is behaald.

Met een wetsvoorstel tot wijziging van onder andere titel 9.7 van de Wet milieubeheer (momenteel aanhangig bij de Eerste Kamer) werd aanvankelijk beoogd om uit te sluiten dat emissiereductie die de brandstofleverancier claimt om aan de jaarverplichting hernieuwbare energie te voldoen, tevens kan worden geclaimd om aan een ander emissiereductiedoel of waarde-instrument te voldoen. De bepaling die hierin voorzag is echter geschrapt.¹⁵

De toelichting gaat niet in op de vraag of het mogelijk dient te zijn dat brandstofleveranciers één en dezelfde emissiereductie zowel kunnen claimen op basis van de bijmengverplichting als op basis van de jaarverplichting hernieuwbare energie. Als de mogelijkheid daartoe niet wordt uitgesloten, bijvoorbeeld om te voorkomen dat brandstofleveranciers die relatief veel groen gas aan de sector wegvoeren geconfronteerd worden met een stapeling van emissiereductieverplichtingen, acht de Afdeling het van belang dit nader toe te lichten. Ook indien dit niet wenselijk wordt geacht

¹² Zie artikel 31bis, tweede lid, van de RED en artikel 18, eerste lid, van de uitvoeringsverordening 2022/996.

¹³ Zie artikel 19, tweede lid, aanhef en onder m, en bijlage I van de uitvoeringsverordening 2022/996.

¹⁴ Zie artikel 19, eerste lid, van de RED.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 766, nr. 3, p. 28. Dit betreft een voorstel tot wijziging van onder meer de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van onderdelen van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie (RED III), die betrekking hebben op de vervoerssector. Het schrappen van de bepaling hield verband met opmerkingen van de NEa wat betreft de handhaafbaarheid van een dergelijke bepaling.

dient de toelichting zich, gelet op het voorgaande, hiertoe te verhouden.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

In de toelichting op het voorstel van wet is een nieuwe paragraaf 2.3.2 opgenomen, waarin is ingegaan op de samenhang met de brandstoftransitieverplichting voor de vervoerssector. Samenvatting komt de aanvulling in de toelichting erop neer dat beide verplichtingen weliswaar naast elkaar bestaan, maar dat er geen sprake is van overlappende verplichtingen of van een mogelijke dubbele claim.

Broeikasgasemissiereductie kan naar zijn aard slechts een keer worden geclaimd. Het gaat immers om een reductie die wordt bereikt in de hele keten, van bron tot eindgebruiker. Indien de levering aan een CNG-vulstation wordt ingeboekt onder de bijmengverplichting, eindigt de keten daar. De garantie van oorsprong en het bewijs van duurzaamheid die tot dat punt aan de betreffende levering waren gekoppeld, worden door de NEa geschrapt en kunnen daarom ook niet meer worden doorgeleverd. Dit vormt een waarborg waarmee dubbeltelling wordt voorkomen.

Bovendien rust de bijmengverplichting op andere actoren dan de brandstoftransitieverplichting. De bijmengverplichting rust op *energieleveranciers* die gas leveren aan een gebruiker van gas of aan een CNG-vulstation via een aansluiting op het gasnet, terwijl de brandstoftransitieverplichting rust op *brandstofleveranciers* van benzine, diesel en zware stookolie¹⁶. Hoewel de brandstoftransitieverplichting niet rust op leveranciers van CNG, kan deze brandstof wel worden ingezet om vrijwillig aan de brandstoftransitieverplichting te voldoen¹⁷. Zo kunnen uitbaters van een CNG-vulstation, door levering van bio-CNG en de daarmee behaalde broeikasgasemissiereductie, voldoen aan een deel van de brandstoftransitieverplichting die rust op de levering van de andere hiervoor genoemde brandstoffen. Het kan daarbij gaan om brandstofleveranciers die zelf een van de genoemde brandstoffen leveren of, wanneer een uitbater van een CNG-vulstation geen benzine, diesel of zware stookolie levert aan eindgebruikers, door de behaalde emissiereductie-eenheden (ERE's) voor vervoer te verkopen aan brandstofleveranciers op wie wel een brandstoftransitieverplichting rust.

Door de invoering van de bijmengverplichting zal er naar verwachting minder groen gas beschikbaar zijn voor uitbaters van CNG-vulstations om in te kunnen zetten voor ERE's. Dit gevolg is voorzien en niet per definitie ongunstig. Het leidt immers tot een grotere vraag naar groen gas en past daarmee in de doelstellingen van de bijmengverplichting.

4. Eisen aan gas uit hernieuwbare bronnen

Het voorstel bepaalt dat bij ministeriële regeling eisen kunnen worden gesteld aan gas uit hernieuwbare bronnen. Die eisen kunnen betrekking hebben op de duurzaamheids- en broeikasgasemissiecriteria, evenals op de accuraatheid en de volledigheid van de gegevens die marktdeelnemers daarover invoeren in de Uniedatabank.¹⁸

De Afdeling wijst erop dat het stellen van de genoemde eisen noodzakelijk is om het gas uit hernieuwbare bronnen mee te tellen voor de verplichtingen die voortvloeien uit de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie (hierna: RED III) wat betreft het behalen van een bepaald aandeel hernieuwbare energie.¹⁹ Om te waarborgen dat geleverd groen gas (ook) bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van de RED III is het daarom van belang dat duidelijk is dat de eisen van toepassing zijn.

De in voorbereiding zijnde Implementatiewet herziene gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening schrijft voor dat bij ministeriële regeling duurzaamheidseisen, en eisen ten aanzien van in de Uniedatabank in te voeren gegevens, worden gesteld.²⁰ Het is echter niet duidelijk in hoeverre deze bij ministeriële regeling voor te schrijven eisen van toepassing zullen zijn op de levering van groen gas.

De Afdeling adviseert om de facultatieve formulering voor het bij ministeriële regeling kunnen stellen van eisen aan gas uit hernieuwbare bronnen te wijzigen in een verplichting om deze eisen bij ministeriële regeling te stellen.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de definitiebepaling van levering tot eindverbruik sector land, van het gewijzigd voorstel van wet van 2 oktober 2025, Eerste Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36 766, A.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 766, nr. 3, p. 34, toelichting op implementatie artikel 25, derde lid, onder c, van de Richtlijn Hernieuwbare Energie. In de toelichting staat vermeld dat gebruik is gemaakt van de mogelijkheid die de betreffende bepaling biedt om onderscheid te maken tussen verschillende energiedragers. De wet heeft gebruik gemaakt van de kan-bepaling door geen jaarverplichting op te leggen op elektriciteit, LNG of CNG.

¹⁸ Voorgesteld artikel 9.9.4.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

¹⁹ Zie artikel 29 van de RED III en de aldaar genoemde verplichtingen, en artikel 31 bis, vijfde lid, van de RED III.

²⁰ De consultatieversie van dit voorstel is beschikbaar via https://www.internetconsultatie.nl/implementatiewet_decarbonisatiepakket/b1.

Met groen gas wordt in de *Wet bijmengverplichting groen gas biomethaan*²¹ en e-methaan²² bedoeld, met als kanttkening dat groen gas op dit moment voornamelijk bestaat uit hernieuwbare bronnen van biologische oorsprong. Hoewel de bijmengverplichting dus openstaat voor beide gassen uit hernieuwbare bronnen, wordt ervan uitgegaan dat biomethaan het overgrote deel van het aanbod zal betreffen.

Door het gebruik van deze brandstoffen uit hernieuwbare bronnen, wordt een bijdrage geleverd aan het bindend streefcijfer van de Unie in de RED dat tot doel heeft het bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen te verhogen. Hierbij is van belang dat energie uit biomassa-brandstoffen, waar biomethaan onder valt, enkel wordt meegeteld in het streefcijfer wanneer de betreffende energie voldoet aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria van de RED²³. Voor energie uit hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong, waar e-methaan onder valt, geldt dat de betreffende energie alleen wordt meegeteld als de broeikasgasemissiereducties, door het gebruik van die brandstoffen, ten minste 70% bedragen²⁴.

Aangezien de wet met de bijmengverplichting inderdaad tot doel heeft bij te dragen aan het aandeel hernieuwbare energie van Nederland, is het noodzakelijk dat het groen gas dat wordt bijgemengd voldoet aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria van de RED. De rechtstreeks werkende uitvoeringsverordening (EU) 2022/996²⁵ bevat voorschriften om de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria te controleren, maar verplicht op zichzelf niet tot naleving van de hiervoor genoemde criteria. Met de in voorbereiding zijnde *Implementatiewet herziene gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening* zal een paragraaf ingevoegd worden in hoofdstuk 9 van de Wet Milieubeheer die tot doel heeft de Nederlandse implementatie van de artikelen 29, 29bis, 30 en 31bis van de RED te harmoniseren. Zodra die wet is ingevoerd, zal de verplichting tot naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria volgen uit die paragraaf, maar enkel voor zover die paragraaf van toepassing is verklaard in deze wet. Zolang dat nog niet het geval is, is het gelet op het realiseren van de hiervoor genoemde doelstellingen noodzakelijk om de naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductievereisten verplicht te stellen bij of krachtens deze wet. Het advies van de Afdeling wordt daarom overgenomen. In het voorgestelde artikel 9.9.4.2 is hiertoe de formulering aangepast waardoor het facultatieve karakter is aangepast in een verplicht karakter, zodat de plicht tot het voldoen aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria bij ministeriële regeling zal worden opgenomen.

5. Evaluatie

De toelichting vermeldt dat het wetsvoorstel uiterlijk in 2029 zal worden geëvalueerd op drie onderdelen:

- *haalbaarheid jaarlijkse verplichting;*
- *werking flexibiliteitsopties (buy-out, inclusief de hoogte, en sparen);*
- *meerkosten voor afnemers.*

Voor het bepalen van de doeltreffendheid en effecten van de wet is de termijn waarbinnen de evaluatie plaatsvindt van belang en de afbakening van de onderdelen van de wet waarop de evaluatie betrekking heeft.

Wat betreft de evaluatietermijn volgt uit de Aanwijzingen voor de regelgeving dat een termijn van vijf jaar in de rede ligt. Afwijkingen zijn mogelijk, maar bij een kortere termijn is er een risico dat nog te weinig ervaring is opgedaan met de wet.²⁶ Aangezien de toelichting uitgaat van een kortere termijn, zou de keuze voor deze termijn nader moeten worden toegelicht.

Verder wijst de Afdeling erop dat het wetsvoorstel beoogt om groengasproductie te stimuleren en bij te dragen aan klimaatdoelstellingen. Het ligt daarom voor de hand om ook deze doelen te betrekken in de evaluatie. Op die manier kan bovendien een beter oordeel worden gegeven over met elkaar samenhangende onderdelen. Zo dient een evaluatie plaats te vinden van de meerkosten voor

²¹ In de zin van de richtlijn hernieuwbare energie gaat het om tot biomethaan opgewerkt biogas, zoals bedoeld in artikel 2, onder 28 van die richtlijn. Biogas is een gasvormige brandstof die uit biomassa wordt geproduceerd.

²² E-methaan is een hernieuwbare brandstof van niet-biologische oorsprong, zoals bedoeld in artikel 2, onder 36 van de RED, waarvan de samenstelling vergelijkbaar is met aardgas. E-methaan wordt geproduceerd door groene waterstof te combineren met CO₂.

²³ Zie artikel 3, eerste lid, en artikel 29 van de RED.

²⁴ Voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong gelden dus geen aparte duurzaamheidsvereisten, enkel broeikasgasemissiereductiecriteria, zie artikel 29bis van de RED.

²⁵ Voluit: 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.

²⁶ Aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



afnemers.²⁷ Een appreciatie van meerkosten lijkt echter pas goed mogelijk op het moment dat tevens in beeld is welke bijdrage de wet levert aan het stimuleren van groengasproductie en het behalen van klimaatdoelstellingen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de termijn en de onderdelen van de evaluatie.

Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet bijmengverplichting groen gas zullen de doeltreffendheid en de effecten van de bijmengverplichting groen gas worden geëvalueerd. Hiertoe is een evaluatiebepaling opgenomen in het wetsvoorstel. De precieze termijn waarbinnen de evaluatie zal plaatsvinden, zal enerzijds afhangen van de beschikbaarheid van toereikende informatie en anderzijds van de resterende looptijd waarbinnen eventuele wijzigingen nog kunnen worden doorgevoerd, gezien de huidige looptijd tot en met 2035.

Het kabinet gaat momenteel uit van een evaluatie in 2029, maar indien voldoende informatie ontbreekt kan dit worden uitgesteld tot uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding. Bij de evaluatie zal in ieder geval de mate worden betrokken waarin het wetsvoorstel bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de daadwerkelijke hoeveelheid geleverd groen gas onder de bijmengverplichting, de werking van de buy-out en de meerkosten voor de consument. Op basis van deze elementen kan onderzocht worden in hoeverre de bijmengverplichting bijdraagt aan de reductie van broeikasgasemissies, afgezet tegen de kosten voor de consument. De toelichting van het voorstel van wet is op bovenstaande punten aangevuld.

6. Verhouding tot het Unierecht en notificatieprocedure

Na de notificatie van een eerdere versie van het wetsvoorstel, heeft de Europese Commissie hierop een uitgebreid gemotiveerde mening uitgebracht. Als gevolg hiervan is de eerdere versie van het wetsvoorstel aangepast.²⁸ Na indiening van de aangepaste versie van het wetsvoorstel voor advies van de Afdeling advisering, heeft de Europese Commissie op 16 februari 2026 een nadere reactie gegeven en daarin verzocht om op een aantal punten een nadere verduidelijking te geven. Nederland heeft hierop op 3 maart 2026 gereageerd.²⁹

De aanpassing van het wetsvoorstel heeft ertoe geleid dat in de onderhavige versie van het voorstel buitenlands groen gas niet langer is uitgesloten van de bijmengverplichting. Toch resteren er, blijkens de hierboven aangehaalde correspondentie, bij de Europese Commissie nog vragen wat betreft de verhouding van het voorstel tot het Unierecht. Mede in dat licht bezien ligt het in de rede om in de toelichting meer aandacht te besteden aan de verhouding van het voorstel tot het vrij verkeer van goederen en diensten, en de vrijheid van vestiging.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de verhouding tot het vrij verkeer van goederen en diensten, en de vrijheid van vestiging. Indien de notificatieprocedure tot een ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel leidt, adviseert de Afdeling om het voorstel opnieuw aan haar voor te leggen.³⁰

In navolging van het advies van de Afdeling is hoofdstuk 3. *Verhouding tot hoger recht* aangevuld en op punten herschreven. Ook paragraaf 3.5. *Notificatie op grond van Richtlijn (EU) 2015/1535* is aangepast en aangevuld. Voor de aanvulling op paragraaf 3.5 is geput uit de uitgebreidere reactie van Nederland op de opmerkingen van de dienst van de Commissie van 3 maart 2026. Deze reactie is openbaar en staat opgenomen in het TRIS (Technical Registration Information System)³¹. Verwezen wordt naar de betreffende passages in de toelichting op het voorstel van wet en de reactie van Nederland op de opmerkingen van de dienst van de Commissie.

7. Andere wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te passen door enkele technische wijzigingen door te voeren en de toelichting waar nodig aan te vullen en te actualiseren.

²⁷ Bij een gemiddeld geschat gasverbruik voor een huishouden bedragen de verwachte meerkosten maximaal 60 euro per jaar in 2031. De toelichting geeft aan dat de daadwerkelijke kosten vermoedelijk lager uitvallen, zie memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.3, 'Financiële effecten van de bijmengverplichting voor producenten en afnemers'.

²⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2, 'Notificeren op grond van de Richtlijn (EU) 2015/1535'.

²⁹ Zie voor een overzicht <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/nl/notification/25868>.

³⁰ Aanwijzing 7.15 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³¹ tris-notification-25868-message-115033-NL.pdf



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. W19.25.00336/IV

's-Gravenhage, 19 maart 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 november 2025, no.2025002673, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei¹, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert de bijmengverplichting groen gas. Dit betekent dat energieleveranciers jaarlijks een bepaalde hoeveelheid groen gas (dat wil zeggen gas gemaakt uit hernieuwbare (bio-)grondstoffen) moeten leveren aan eindgebruikers.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om te verduidelijken hoe wordt gewaarborgd dat de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) op een effectieve wijze toezicht kan houden op door marktdeelnemers opgegeven emissiereductie. Ook adviseert de Afdeling om nader in te gaan op de voorwaarden voor het inboeken van emissiereductie door brandstofleveranciers.

De Afdeling adviseert om de opzet voor de evaluatie van het voorstel verder uit te werken en de termijn voor de evaluatie nader te bezien. Ook adviseert zij om de toelichting aan te vullen wat betreft de verhouding tot het Unierecht en de stand van zaken in de notificatieprocedure.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel bevat een verplichting voor energieleveranciers om jaarlijks een bepaalde hoeveelheid groen gas te leveren aan eindgebruikers (hierna: bijmengverplichting groen gas).² Groen gas wordt gemaakt uit hernieuwbare (bio)grondstoffen, bijvoorbeeld mest afkomstig van de landbouw. Het wetsvoorstel beoogt de groei van groengasproductie te stimuleren. De bijmengverplichting groen gas draagt bij aan het behalen van de doelstellingen van een groter aandeel energie uit hernieuwbare bronnen en 55% broeikasgasemissiereductie in 2030.³

De energieleverancier voldoet aan de bijmengverplichting door te beschikken over zogenoemde groengaseenheden. Dat werkt als volgt. Een groengaseenheid vertegenwoordigt één kilogram CO₂-equivalent emissiereductie die behaald is in de keten.⁴ Voor het berekenen van de emissiereductie wordt gekeken naar alle schakels in de gasketen, van de bron tot en met het moment van gebruik. Een energieleverancier is een aantal groengaseenheden verschuldigd dat overeenkomt met zijn marktaandeel.⁵

Het totale aantal groengaseenheden van alle energieleveranciers moet ervoor zorgen dat, via een jaarlijks oplopend groeipad, in 2031 het streefdoel van de bijmengverplichting van 2,85 Mton CO₂-ketenemissiereductie wordt gehaald. Het marktaandeel en het aantal verschuldigde groengaseenheden worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur.

Met het wetsvoorstel wordt een nieuwe handelssystematiek geïntroduceerd die in Nederland zou gaan gelden, maar niet is gebaseerd op EU-wetgeving. Groengaseenheden kunnen worden gekocht en verkocht, zodat de markt als geheel aan de bijmengverplichting voldoet. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) wordt belast met het toezicht op de hierboven genoemde handelssystematiek en de naleving van de bijmengverplichting groen gas. Ook dient de NEa toezicht te houden op private certificeringsorganen, die de naleving door marktdeelnemers van duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria controleren.

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

² Voorgesteld artikel 9.9.2.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, 'Inleiding', en paragraaf 2.1.2, 'De meerwaarde van groen gas'.

⁴ Voorgesteld artikel 9.9.3.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

⁵ Voorgesteld artikel 9.9.2.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

2. Toezicht op de keten

De NEa moet volgens het wetsvoorstel niet alleen toezicht gaan houden op de leveranciers, maar ook op de hele keten. De NEa moet, op basis van risicogericht toezicht, periodiek beoordelen of er voldoende vertrouwen kan worden gesteld in het private toezicht op CO₂-ketenemissiereductie. Dat betekent onder meer dat de NEa toezicht moet gaan houden op de certificeringsorganen van duurzaamheidssystemen die de nauwkeurigheid en volledigheid van de door de marktdeelnemers in de Uniedatabank ingevoerde gegevens moeten controleren.⁶

De Uniedatabank is een databank waarin gegevens worden bijgehouden van alle transacties die betrekking hebben op vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstoffen. De gegevens die door marktdeelnemers in de Uniedatabank worden ingevoerd worden geverifieerd door bestaande certificeringsorganen van duurzaamheidssystemen en vrijwillige systemen. Op dit moment is de Uniedatabank slechts ten dele operationeel en is nog onduidelijk wanneer zij volledig operationeel zal zijn.

Dit doet de vraag rijzen hoe effectief toezicht op ketenemissiereductie kan worden gerealiseerd zolang de Uniedatabank niet geheel operationeel is. Dit klemmt temeer nu het voorstel ook het importeren van groen gas uit andere Europese lidstaten mogelijk maakt. Onduidelijk is hoe, zonder dat de Uniedatabank volledig operationeel is, anderszins op een betrouwbare manier toezicht kan worden gehouden op schakels die zich in het buitenland bevinden.

Een en ander doet ook de vraag rijzen of het verantwoord is om met de bijmengverplichting te starten, zolang de Uniedatabank nog niet volledig operationeel is, of dat voor adequaat toezicht tijdelijke maatregelen moeten worden getroffen die de niet-beschikbaarheid van de Uniedatabank compenseren.

De Afdeling adviseert om hierop in de toelichting nader in te gaan, en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Inboeken emissiereductie door brandstofleveranciers

De bijmengverplichting groen gas is van toepassing op brandstofleveranciers voor zover zij gas leveren via een CNG-vulstation (CNG is de afkorting voor *compressed natural gas*). Brandstofleveranciers vallen ook onder de in titel 9.7 van de Wet milieubeheer opgenomen jaarverplichting hernieuwbare energie. Beide (afzonderlijke) systemen zijn gebaseerd op een jaarverplichting waar de brandstofleverancier aan voldoet doordat een bepaalde hoeveelheid emissiereductie in de keten is behaald.

Met een wetsvoorstel tot wijziging van onder andere titel 9.7 van de Wet milieubeheer (momenteel aanhangig bij de Eerste Kamer) werd aanvankelijk beoogd om uit te sluiten dat emissiereductie die de brandstofleverancier claimt om aan de jaarverplichting hernieuwbare energie te voldoen, tevens kan worden geclaimd om aan een ander emissiereductiedoel of waarde-instrument te voldoen. De bepaling die hierin voorzag is echter geschrapt.⁷

De toelichting gaat niet in op de vraag of het mogelijk dient te zijn dat brandstofleveranciers één en dezelfde emissiereductie zowel kunnen claimen op basis van de bijmengverplichting als op basis van de jaarverplichting hernieuwbare energie. Als de mogelijkheid daartoe niet wordt uitgesloten, bijvoorbeeld om te voorkomen dat brandstofleveranciers die relatief veel groen gas aan de sector wegvoeren leveren geconfronteerd worden met een stapeling van emissiereductieverplichtingen, acht de Afdeling het van belang dit nader toe te lichten. Ook indien dit niet wenselijk wordt geacht dient de toelichting zich, gelet op het voorgaande, hiertoe te verhouden.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 7.3, 'Toelichting door de NEa op de verplichting'. Bovendien volgt uit het voorstel dat de NEa het vereiste dat een groengaseenheid één kilogram CO₂-equivalent-emissiereductie vertegenwoordigt moet handhaven, zie voorgesteld artikel 9.9.3.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer jo. artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel. Om die handhaving waar te kunnen maken is een voldoende betrouwbare controle op door schakels in de keten opgevoerde emissiereductie nodig.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 766, nr. 3, p. 28. Dit betreft een voorstel tot wijziging van onder meer de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van onderdelen van de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie (RED III), die betrekking hebben op de vervoerssector. Het schrappen van de bepaling hield verband met opmerkingen van de NEa wat betreft de handhaafbaarheid van een dergelijke bepaling.

4. Eisen aan gas uit hernieuwbare bronnen

Het voorstel bepaalt dat bij ministeriële regeling eisen kunnen worden gesteld aan gas uit hernieuwbare bronnen. Die eisen kunnen betrekking hebben op de duurzaamheids- en broeikasgasemissiecriteria, evenals op de accuraatheid en de volledigheid van de gegevens die marktdeelnemers daarover invoeren in de Uniedatabank.⁸

De Afdeling wijst erop dat het stellen van de genoemde eisen noodzakelijk is om het gas uit hernieuwbare bronnen mee te tellen voor de verplichtingen die voortvloeien uit de wijzigingsrichtlijn hernieuwbare energie (hierna: RED III) wat betreft het behalen van een bepaald aandeel hernieuwbare energie.⁹ Om te waarborgen dat geleverd groen gas (ook) bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van de RED III is het daarom van belang dat duidelijk is dat de eisen van toepassing zijn.

De in voorbereiding zijnde Implementatiewet herziene gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening schrijft voor dat bij ministeriële regeling duurzaamheidseisen, en eisen ten aanzien van in de Uniedatabank in te voeren gegevens, worden gesteld.¹⁰ Het is echter niet duidelijk in hoeverre deze bij ministeriële regeling voor te schrijven eisen van toepassing zullen zijn op de levering van groen gas.

De Afdeling adviseert om de facultatieve formulering voor het bij ministeriële regeling kunnen stellen van eisen aan gas uit hernieuwbare bronnen te wijzigen in een verplichting om deze eisen bij ministeriële regeling te stellen.

5. Evaluatie

De toelichting vermeldt dat het wetsvoorstel uiterlijk in 2029 zal worden geëvalueerd op drie onderdelen:

- haalbaarheid jaarlijkse verplichting;
- werking flexibiliteitsopties (buy-out, inclusief de hoogte, en sparen);
- meerkosten voor afnemers.

Voor het bepalen van de doeltreffendheid en effecten van de wet is de termijn waarbinnen de evaluatie plaatsvindt van belang en de afbakening van de onderdelen van de wet waarop de evaluatie betrekking heeft.

Wat betreft de evaluatietermijn volgt uit de Aanwijzingen voor de regelgeving dat een termijn van vijf jaar in de rede ligt. Afwijkingen zijn mogelijk, maar bij een kortere termijn is er een risico dat nog te weinig ervaring is opgedaan met de wet.¹¹ Aangezien de toelichting uitgaat van een kortere termijn, zou de keuze voor deze termijn nader moeten worden toegelicht.

Verder wijst de Afdeling erop dat het wetsvoorstel beoogt om groengasproductie te stimuleren en bij te dragen aan klimaatdoelstellingen. Het ligt daarom voor de hand om ook deze doelen te betrekken in de evaluatie. Op die manier kan bovendien een beter oordeel worden gegeven over met elkaar samenhangende onderdelen. Zo dient een evaluatie plaats te vinden van de meerkosten voor afnemers.¹² Een appreciatie van meerkosten lijkt echter pas goed mogelijk op het moment dat tevens in beeld is welke bijdrage de wet levert aan het stimuleren van groengasproductie en het behalen van klimaatdoelstellingen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de termijn en de onderdelen van de evaluatie.

6. Verhouding tot het Unierecht en notificatieprocedure

Na de notificatie van een eerdere versie van het wetsvoorstel, heeft de Europese Commissie hierop een uitgebreid gemotiveerde mening uitgebracht. Als gevolg hiervan is de eerdere versie van het wetsvoorstel aangepast.¹³ Na indiening van de aangepaste versie van het wetsvoorstel voor advies van de Afdeling advisering, heeft de Europese Commissie op 16 februari 2026 een nadere reactie

⁸ Voorgesteld artikel 9.9.4.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

⁹ Zie artikel 29 van de RED III en de aldaar genoemde verplichtingen, en artikel 31 bis, vijfde lid, van de RED III.

¹⁰ De consultatieversie van dit voorstel is beschikbaar via https://www.internetconsultatie.nl/implementatiewet_decarbonisatiepakket/b1.

¹¹ Aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹² Bij een gemiddeld geschat gasverbruik voor een huishouden bedragen de verwachte meerkosten maximaal 60 euro per jaar in 2031. De toelichting geeft aan dat de daadwerkelijke kosten vermoedelijk lager uitvallen, zie memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.3, 'Financiële effecten van de bijmengverplichting voor producenten en afnemers'.

¹³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2, 'Notificeren op grond van de Richtlijn (EU) 2015/1535'.



gegeven en daarin verzocht om op een aantal punten een nadere verduidelijking te geven. Nederland heeft hierop op 3 maart 2026 gereageerd.¹⁴

De aanpassing van het wetsvoorstel heeft ertoe geleid dat in de onderhavige versie van het voorstel buitenlands groen gas niet langer is uitgesloten van de bijmengverplichting. Toch resteren er, blijkens de hierboven aangehaalde correspondentie, bij de Europese Commissie nog vragen wat betreft de verhouding van het voorstel tot het Unierecht. Mede in dat licht bezien ligt het in de rede om in de toelichting meer aandacht te besteden aan de verhouding van het voorstel tot het vrij verkeer van goederen en diensten, en de vrijheid van vestiging.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de verhouding tot het vrij verkeer van goederen en diensten, en de vrijheid van vestiging. Indien de notificatieprocedure tot een ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel leidt, adviseert de Afdeling om het voorstel opnieuw aan haar voor te leggen.¹⁵

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.*

¹⁴ Zie voor een overzicht <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/nl/notification/25868>.

¹⁵ Aanwijzing 7.15 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



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 het verhogen van het aandeel van gas uit hernieuwbare bronnen in de totale leveringen van gas aan afnemers (Wet bijmengverplichting groen gas)

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 een jaarverplichting groengaseenheden op te leggen aan leveranciers van gas aan afnemers in verband met het verhogen van het aandeel gas uit hernieuwbare bronnen in de totale leveringen van gas aan afnemers teneinde bij te dragen aan de energietransitie;

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 9.9'.

B

Na Titel 9.8 wordt een titel ingevoegd, luidende:

Titel 9.9 Bijmengverplichting groen gas

Paragraaf 9.9.1 Algemeen

Artikel 9.9.1.1 Begripsbepalingen

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

afnemer: een gebruiker van gas als bedoeld in artikel 50, eerste lid van de Wet belastingen op milieugrondslag en een CNG-vulstation, als bedoeld in artikel 47, eerste lid, onderdeel s, van de Wet belastingen op milieugrondslag;

CO₂-equivalent-ketenemissiereductie: de hoeveelheid verminderde broeikasgasuitstoot in kilogram CO₂ die in de hele keten wordt bereikt door het gebruik van gas uit hernieuwbare bronnen ten opzichte van de broeikasgasuitstoot van de fossiele referentiebrandstof, bedoeld in bijlage VI van de richtlijn hernieuwbare energie;

certificeringsorgaan: een onafhankelijke geaccrediteerde conformiteitsbeoordelingsinstantie als bedoeld in artikel 2, onderdeel 14, van de uitvoeringsverordening (EU) 2022/996;

distributiesysteembeheerder voor gas: distributiesysteembeheerder voor gas, bedoeld in artikel 1.1, van de Energiewet;

duurzaamheidssysteem: door de Europese Commissie erkend vrijwillig systeem als bedoeld in artikel 30, vierde lid, van de richtlijn hernieuwbare energie;

emissieverslag: een verslag als bedoeld in artikel 16.39a, eerste lid, betreffende de emissies in een kalenderjaar als bedoeld in artikel 75p en bijlage X van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel;

gas: gas als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet;

gas uit hernieuwbare bronnen: gas uit hernieuwbare bronnen als bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet;

GGE-register: register voor groengaseenheden als bedoeld in artikel 9.9.5.1;

groengaseenheid: groengaseenheid als bedoeld in artikel 9.9.3.1;

inboeker gas uit hernieuwbare bronnen: leverancier aan afnemers die overeenkomstig artikel 9.9.4.1 een hoeveelheid gas uit hernieuwbare bronnen inboekt in het GGE-register;

inboekfaciliteit gas uit hernieuwbare bronnen: eigenschap van een rekening in het GGE-register die de inboeking van gas uit hernieuwbare bronnen overeenkomstig artikel 9.9.4.1 mogelijk maakt;

jaarverplichtingfaciliteit groengaseenheden: eigenschap van een rekening in het GGE-register die een leverancier aan afnemers ingevolge artikel 9.9.2.2 heeft om aan zijn jaarverplichting groengaseenheden te voldoen;

jaarverplichting groengaseenheden: aantal groengaseenheden dat de leverancier aan afnemers is verschuldigd op grond van artikel 9.9.2.1;

leverancier aan afnemers: geregementeerde entiteit als bedoeld in artikel 16.1, eerste lid, voor zover het een natuurlijk of rechtspersoon betreft die voorziet in levering aan afnemers via een aansluiting en op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag belastingplichtig is voor gas;

levering aan afnemers: levering van gas via een aansluiting aan de gebruiker van gas of een CNG-vulstation als bedoeld in artikel 50, eerste lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag, dat wordt gebruikt voor verbranding in sectoren, bedoeld in Bijlage II bij het Besluit handel in emissierechten ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2023/959;

marktdeelnemer: een marktdeelnemer als bedoeld in artikel 2, onderdeel 11, van de uitvoeringsverordening (EU) 2022/996;

massabalanssysteem: een massabalanssysteem overeenkomstig artikel 30, eerste lid, van de richtlijn hernieuwbare energie, en artikel 19 van de uitvoeringsverordening (EU) 2022/996.

overboekfaciliteit groengaseenheden: eigenschap van een rekening in het GGE-register die de overboeking van een groengaseenheid mogelijk maakt;

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, L328);

transmissiesysteembeheerder voor gas: transmissiesysteembeheerder voor gas, bedoeld in artikel 1.1, van de Energiewet;

verordening monitoring en rapportage emissiehandel: Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie (PbEU 2018, L334);

verordening verificatie en accreditatie emissiehandel: Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2018/2067 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de verificatie van gegevens en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2018, L334);

uitvoeringsverordening (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, L168/1).

Artikel 9.9.1.2 Uniedatabank

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over:

- a. de invoer en het gebruik van informatie door producenten van gas uit hernieuwbare bronnen en andere marktdeelnemers in de Uniedatabank, bedoeld in artikel 31bis, van de richtlijn hernieuwbare energie.
- b. de controle op de door marktdeelnemers ingevoerde gegevens in de Uniedatabank door het certificeringsorgaan van het duurzaamheidssysteem, bedoeld in artikel 31 bis, vijfde lid, van de richtlijn hernieuwbare energie.

Artikel 9.9.1.3 Informatieverplichting

De transmissiesysteembeheerder brengt voor 30 april van enig kalenderjaar desgevraagd aan het bestuur van de emissieautoriteit de totale leveringen van gas via het transmissiesysteem voor gas en de distributiesystemen voor gas uit over het direct daaraan voorafgaande kalenderjaar.

Artikel 9.9.1.4 Uitzonderen categorieën leveranciers aan afnemers

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën leveranciers aan afnemers worden aangewezen waarop een of meer bepalingen van deze titel met betrekking tot de leverancier aan afnemers niet van toepassing zijn.

Paragraaf 9.9.2 Jaarverplichting groengaseenheden

Artikel 9.9.2.1 Jaarverplichting groengaseenheden

1. De leverancier aan afnemers is in enig kalenderjaar het aantal groengaseenheden verschuldigd dat overeenkomt met zijn aandeel in de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen hoeveelheid broeikasgasemissiereductie in de keten tot afnemer voor het daar aan voorafgaande kalenderjaar. Het in de vorige zin bedoelde aandeel wordt berekend op basis van het marktaandeel van de leverancier aan afnemers in de totale leveringen aan afnemers door de leveranciers aan afnemers gezamenlijk in dat voorafgaande kalenderjaar.

2. Bij algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, worden voor de toepassing van dat lid eisen gesteld aan de wijze van berekening van het aantal groengaseenheden dat de leverancier aan afnemers is verschuldigd en aan de vaststelling van de hoeveelheid broeikasgasemissiereductie in de keten tot afnemer.

Artikel 9.9.2.2 Bepaling marktaandeel en leveringen aan afnemers

1. Bij de bepaling van het marktaandeel, bedoeld in artikel 9.9.2.1, eerste lid, wordt gebruik gemaakt van de opgenomen levering aan afnemers in het op grond van artikel 75p van de verordening monitoring en rapportage emissiehandel en artikel 16.39ae, door de leverancier aan afnemers uitgebrachte emissieverslag.
2. Bij de bepaling van de leveringen aan afnemers over enig kalenderjaar, bedoeld in artikel 9.9.2.1, eerste lid, wordt gebruik gemaakt van de uitgebrachte informatie over de totale leveringen via het transmissiesysteem voor gas en de distributiesystemen voor gas en de informatie over de jaarlijkse emissies van de verslagperiode in de uitgebrachte emissieverslagen, bedoeld in artikel 16.1, derde lid, en in artikel 68 en bijlage X van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel over de desbetreffende kalenderjaren met als peildatum 1 mei.
3. Indien een leverancier aan afnemers niet het in het eerste lid bedoelde emissieverslag heeft uitgebracht bepaalt het bestuur van de emissieautoriteit het marktaandeel van deze leverancier aan afnemers nadat toepassing is gegeven aan artikel 16.39ae, derde lid, juncto artikel 16.16, eerste lid.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de bepaling van het marktaandeel.

Artikel 9.9.2.3 Het emissieverslag

1. Het emissieverslag, bedoeld in artikel 9.9.2.2, eerste lid, is het emissieverslag dat op grond van artikel 16.39ae, eerste lid, door de leverancier aan afnemers moet worden uitgebracht en voldoet aan de eisen gesteld in de verordening monitoring en rapportage emissiehandel voor gereguleerde entiteiten en de eisen gesteld in de verordening verificatie en accreditatie emissiehandel.
2. Artikelen 16.39ab, derde lid, 16.39ae, derde lid, en de krachtens de artikelen 16.39af, derde lid en 16.39ag vastgestelde ministeriële regelingen zijn van overeenkomstige toepassing op het emissieverslag.

Artikel 9.9.2.4 Rekening met jaarverplichtingfaciliteit

De leverancier aan afnemers heeft een rekening met jaarverplichtingfaciliteit groengaseenheden in het GGE-register.

Artikel 9.9.2.5 Informeren van de jaarverplichting groengaseenheden

1. Het bestuur van de emissieautoriteit informeert de leveranciers aan afnemers die het emissieverslag, bedoeld in artikel 9.9.2.4, eerste lid, onderdeel b, hebben uitgebracht, voor 1 juni van enig kalenderjaar over de hoogte van de jaarverplichting groengaseenheden, bedoeld in artikel 9.9.2.1, van het direct aan dat kalenderjaar voorafgaande kalenderjaar.
2. Indien een leverancier aan afnemers het in het eerste lid bedoelde emissieverslag niet heeft uitgebracht als bedoeld in artikel 9.9.2.2, derde lid, informeert het bestuur van de emissieautoriteit de desbetreffende leveranciers aan afnemers over de hoogte van de jaarverplichting groengaseenheden, nadat toepassing is gegeven aan dat artikel.

Artikel 9.9.2.6 Ontheffing van de jaarverplichting groengaseenheden

1. Een leverancier aan afnemers die het emissieverslag, bedoeld in artikel 9.9.2.4, eerste lid, onderdeel b, heeft uitgebracht kan tegen een vergoeding ontheffing verkrijgen voor het geheel of een deel van de jaarverplichting groengaseenheden.
2. De leverancier aan afnemers is een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde vergoeding als bedoeld in het eerste lid verschuldigd per groengaseenheid waarvoor

ontheffing wordt verkregen, overeenkomstig de bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels.

3. De leverancier aan afnemers informeert het bestuur van de emissieautoriteit voor 1 juli van enig kalenderjaar direct volgend op het daaraan voorafgaande kalenderjaar over het deel van de jaarverplichting groengaseenheden waarvoor de leverancier aan afnemers ontheffing wil verkrijgen.
4. De bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het tweede lid, vast te stellen regels betreffen in ieder geval:
 - a. het maximum deel van de benodigde groengaseenheden, bedoeld in artikel 9.9.2.1, eerste lid, waarvoor ontheffing kan worden verkregen;
 - b. regels omtrent de termijn waarbinnen en de wijze waarop het verzoek om ontheffing kenbaar wordt gemaakt aan het bestuur van de emissieautoriteit;
 - c. regels omtrent de termijn waarbinnen en de wijze waarop de vergoeding wordt betaald.
5. Indien de volledige betaling ter vergoeding van de ontheffing niet binnen de krachtens het vierde lid gestelde termijn is voldaan, is er geen ontheffing verkregen voor dat deel van de groengaseenheden en wordt er geen rekening gehouden met de verlaging van de jaarverplichting groengaseenheden van leveranciers aan afnemers, bedoeld in 9.9.2.7, derde lid.

Artikel 9.9.2.7 Voldoen aan de jaarverplichting groengaseenheden

1. Op 1 augustus van enig kalenderjaar:
 - a. heeft de leverancier aan afnemers ten minste de jaarverplichting groengaseenheden op zijn rekening staan; en
 - b. schrijft het bestuur van de emissieautoriteit van de rekening van de leverancier aan afnemers het aantal groengaseenheden af, dat overeenkomt met de voor die leverancier aan afnemers voor het direct aan die datum voorafgaande kalenderjaar geldende jaarverplichting groengaseenheden.
2. Indien voor de datum genoemd in het eerste lid toepassing is gegeven aan de artikelen 16.16 en 16.17 jo. 16.39ae, derde lid ten aanzien van het emissieverslag en dit heeft geleid tot een verhoging of een verlaging van de jaarverplichting groengaseenheden van één of meerdere leveranciers aan afnemers voor het betrokken kalenderjaar, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit, het aantal groengaseenheden van de rekening af of op de rekening bij van de leverancier aan afnemers, rekening houdend met deze verhoging of verlaging.
3. Indien een leverancier aan afnemers het in het eerste lid bedoelde emissieverslag niet heeft uitgebracht als bedoeld in artikel 9.9.2.2, derde lid, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit van de rekening van de leverancier aan afnemers het aantal groengaseenheden af, dat overeenkomt met de voor die leverancier aan afnemers geldende jaarverplichting groengaseenheden binnen één maand nadat toepassing is gegeven aan artikel 9.9.2.2, derde lid.
4. Indien toepassing van artikel 9.9.2.6, eerste lid, leidt tot een verlaging van de jaarverplichting groengaseenheden van een leverancier aan afnemers voor het betrokken kalenderjaar, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit het aantal groengaseenheden dat overeenkomt met die verlaging af van de rekening van de leverancier aan afnemers.
5. Indien het aantal groengaseenheden op de rekening van de leverancier aan afnemers als gevolg van de toepassing van het eerste, tweede lid of derde lid leidt tot een negatief saldo aan groengaseenheden, vult de leverancier aan afnemers het tekort aan binnen drie kalendermaanden.

Paragraaf 9.9.3 Groengaseenheden

Artikel 9.9.3.1 Groengaseenheid

1. Een groengaseenheid vertegenwoordigt een bijdrage aan de jaarverplichting groengaseenheden van één kg CO₂-equivalent-ketenemissiereductie.
2. Een groengaseenheid kan uitsluitend in het GGE-register, bedoeld in artikel 9.9.5.1, gehouden worden.

Artikel 9.9.3.2 Overdracht

Een groengaseenheid is vatbaar voor overdracht indien de overdragende partij en de ontvangende partij ieder op hun naam een rekening hebben in het GGE-register.

Artikel 9.9.3.3 Beperkingen overdracht

1. Overdracht van een of meer groengaseenheden mag niet leiden tot een negatief saldo aan groengaseenheden op een rekening.
2. Overdracht van een of meer groengaseenheden is niet toegestaan bij een negatief saldo aan groengaseenheden op een rekening.

Artikel 9.9.3.4 Levering groengaseenheid

1. De voor overdracht van een groengaseenheid vereiste levering geschiedt door:
 - a. afschrijving van de groengaseenheid van de rekening die in het register op naam staat van de partij die de groengaseenheid overdraagt, en
 - b. bijschrijving op de rekening die in het register op naam staat van de partij die de groengaseenheid 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 GGE-register is geregistreerd.

Artikel 9.9.3.5 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 9.9.3.4, 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 9.9.3.6 Afwijking Burgerlijk Wetboek

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

Paragraaf 9.9.4 inboeken gas uit hernieuwbare bronnen

Artikel 9.9.4.1 Inboeken gas uit hernieuwbare bronnen

1. Een inboeker kan tot 1 mei van enig kalenderjaar gas uit hernieuwbare bronnen inboeken in het GGE-register, indien het gas uit hernieuwbare bronnen in het direct aan die datum voorafgaande jaar:
 - a. door hem aan afnemers is geleverd;
 - b. voldoet aan artikel 9.9.4.2;
 - c. afkomstig is van marktdeelnemers die voldoen aan artikel 9.9.4.3.
2. Bij ministeriële regeling worden de bij het inboeken te vermelden gegevens bepaald.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de inboeker, de voorwaarden waaraan het gas uit hernieuwbare bronnen moet voldoen en op welke wijze de inboeker aantoont dat aan deze voorwaarden is voldaan.

Artikel 9.9.4.2 Eisen aan gas uit hernieuwbare bronnen

1. Bij ministeriële regeling kunnen eisen worden gesteld aan gas uit hernieuwbare bronnen ten aanzien van:
 - a. de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria;

- b. de accuraatheid en de volledigheid van de gegevens die marktdeelnemers daarover invoeren in de Uniedatabank.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen overige eisen worden gesteld.

Artikel 9.9.4.3 Eisen aan marktdeelnemers

1. Marktdeelnemers die deel uitmaken van de keten van gas uit hernieuwbare bronnen van bron tot levering aan afnemers:
 - a. nemen deel aan een duurzaamheidssysteem;
 - b. voeren een massabalanssysteem over grondstoffen voor gas uit hernieuwbare bronnen en gas uit hernieuwbare bronnen.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over marktdeelnemers en het door hen te voeren massabalanssysteem.

Artikel 9.9.4.4 Bij te schrijven groengaseenheden

1. Het bestuur van de emissieautoriteit schrijft voor één kg CO₂-equivalent-ketenemissiereductie die is ingeboekt in het GGE-register één groengaseenheid bij op de rekening van de inboeker
2. De hoeveelheid CO₂-equivalent-ketenemissiereductie wordt naar beneden afgerond op één kg.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de berekening van de CO₂-equivalent-ketenemissiereductie en de wijze van bijschrijven van groengaseenheden op de rekening van de inboeker.

Artikel 9.9.4.5 Openbaarmaking groengaseenheden

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

Artikel 9.9.4.6 Moment van bijschrijven groengaseenheden

Voor gas uit hernieuwbare bronnen dat tussen 1 januari en 1 augustus van enig kalenderjaar is geproduceerd, ingevoerd en ingeboekt in het GGE-register, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit na 1 augustus van dat kalenderjaar de groengaseenheden bij op de rekening van de inboeker.

Artikel 9.9.4.7 Opschorten of weigeren bijschrijven groengaseenheden

1. Het bestuur van de emissieautoriteit kan het bijschrijven van groengaseenheden 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 9.9.4.8 Ambtshalve vaststelling van ingeboekte gas uit hernieuwbare bronnen

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 GGE-register van gas uit hernieuwbare bronnen dat voldoet aan artikel 9.9.4.2, kan het bestuur die hoeveelheid en de kenmerken van 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 inboeker te veel groengaseenheden heeft ontvangen voor het geproduceerde en ingevoede gas uit hernieuwbare bronnen, wordt het aantal groengaseenheden die de inboeker te veel heeft ontvangen, afgeschreven van de rekening van die inboeker.
3. Indien uit de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, volgt dat de inboeker te weinig groengaseenheden heeft ontvangen voor het geproduceerde en ingevoede gas uit hernieuwbare bronnen, wordt het aantal groengaseenheden dat die inboeker te weinig heeft ontvangen,

bijgeschreven op de rekening van die inboeker. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt hierbij rekening met artikel 9.9.5.6.

4. Indien de toepassing van het tweede lid leidt tot een negatief saldo aan groengaseenheden, vult de inboeker het tekort aan binnen drie kalendermaanden.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste, tweede en derde lid.

Artikel 9.9.4.9 Openbaarmaking ingeboekte gas uit hernieuwbare bronnen

1. De emissieautoriteit maakt ieder jaar een overzicht openbaar, waarin per inboeker van gas uit hernieuwbare bronnen de aard, de herkomst en de CO₂-equivalent-ketenemissiereductie van het ingeboekte gas uit hernieuwbare bronnen en het daarmee gehanteerde duurzaamheidssysteem zijn opgenomen.
2. Artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid is van overeenkomstige toepassing op de openbaarmaking als bedoeld in het eerste lid.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de inhoud en de wijze van openbaarmaking van het overzicht, bedoeld in het eerste lid.

Paragraaf 9.9.5 GGE-register

Artikel 9.9.5.1 Het GGE-register

1. Er is een elektronisch GGE-register.
2. Het GGE-register wordt beheerd door de emissieautoriteit.
3. Het GGE-register bestaat uit de rekeningen, bedoeld in artikel 9.9.5.3.

Artikel 9.9.5.2 Regels aan het GGE-register

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

Artikel 9.9.5.3 Rekening en faciliteiten in het GGE-register

1. Het bestuur van de emissieautoriteit opent op verzoek van de leverancier aan afnemers op diens naam een rekening in het register met een inboekfaciliteit groengaseenheden, een jaarverplichtingfaciliteit groengaseenheden en een overboekfaciliteit groengaseenheden.
2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het openen, het bijhouden en het beheer van de rekening in het register.

Artikel 9.9.5.4 Weigeren openen van een rekening en fraude en misbruik bij het hebben van een rekening

1. Het bestuur van de emissieautoriteit kan indien het redenen heeft om aan te nemen dat er sprake is 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 GGE-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 groengaseenheden op een opgeheven rekening vervallen van rechtswege.

Artikel 9.9.5.5 Vergoeding voor een rekening

1. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald, dat voor het openen en bijhouden van een rekening een vergoeding verschuldigd is overeenkomstig de bij die regeling te stellen regels.
2. Bij de regeling, bedoeld in het eerste lid:
 - a. wordt de hoogte van de vergoeding vastgesteld, welke niet hoger is dan noodzakelijk is ter dekking van de ten laste van de emissieautoriteit komende kosten van het verrichten van werkzaamheden waarvoor de vergoeding is verschuldigd, en
 - b. worden regels gesteld omtrent de wijze waarop de vergoeding wordt betaald.

Artikel 9.9.5.6 Sparen groengaseenheden

1. Van het aantal groengaseenheden op 1 augustus van enig kalenderjaar op de rekening van een leverancier aan afnemers, nadat het bestuur van de emissieautoriteit toepassing heeft gegeven aan artikel 9.9.2.7, eerste lid, onderdeel b, wordt een gedeelte gespaard en blijft op de rekening van de leverancier aan afnemers ten behoeve van een volgend kalenderjaar.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent het gedeelte, bedoeld in het eerste lid, van de groengaseenheden dat gespaard wordt en de bijschrijving daarvan in het GGE-register.
3. De groengaseenheden die niet worden gespaard, vervallen van rechtswege.

Paragraaf 9.9.6 Naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria en broeikasgasemissiereductiedrempels voor gas uit hernieuwbare bronnen

Artikel 9.9.6.1 Duurzaamheidseisen aan grondstoffen

1. De marktdeelnemer die gas uit hernieuwbare bronnen produceert, voert een massabalanssysteem en controleert:
 - a. de aard en hoeveelheid van de door hem ontvangen duurzame grondstof voor de vervaardiging van het gas uit hernieuwbare bronnen;
 - b. de juiste verhouding tussen de aard en hoeveelheid gebruikte duurzame grondstof en de hoeveelheid door hem vervaardigd gas uit hernieuwbare bronnen.
2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het eerste lid.

Artikel 9.9.6.2 Toezicht op de certificeringsorganen duurzaamheids- of broeikasgasemissiereductiecriteria

1. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt toezicht op een certificeringsorgaan dat namens het duurzaamheidssysteem in het kader van de naleving van duurzaamheids- of broeikasgasemissiereductiecriteria voor grondstoffen voor gas uit hernieuwbare bronnen en gas uit hernieuwbare bronnen:
 - a. onafhankelijke audits uitvoert;
 - b. de nauwkeurigheid en volledigheid van de door marktdeelnemers in de Uniedatabank ingevoerde gegevens controleert.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit brengt het duurzaamheidssysteem onverwijld op de hoogte van een vastgestelde non-conformiteit.

C

In artikel 16.1, derde lid, wordt in de definitiebepaling van emissieverslag 'artikel 67' vervangen door 'artikel 68';

D

In artikel 18.2f, tweede lid, wordt 'titels 9.7 en 9.8' vervangen door 'titels 9.7, 9.8 en 9.9'.

E

Na artikel 18.6b wordt een artikel ingevoegd, luidende:



Artikel 18.6c

In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens 9.9.1.2, 9.9.1.3, 9.9.2.3, 9.9.2.7, eerste lid, onderdeel a, en vierde lid, 9.9.4.3, 9.9.4.8, vijfde lid of 9.6.6.1, kan het bestuur van de emissieautoriteit een last onder dwangsom opleggen.

F

Na artikel 18.16s wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 18.16t

1. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 9.9.1.2, 9.9.2.3, 9.9.2.7, eerste lid, onderdeel a, en vijfde lid, 9.9.4.1 tot en met 9.9.4.3, 9.9.4.8, vijfde lid, of 9.9.6.1 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 gas uit hernieuwbare bronnen drie of meer overtredingen van de artikelen 9.9.4.1 tot en met 9.9.4.3, 9.9.4.8, vijfde lid, 9.9.6.1 en heeft begaan, bepalen dat die inboeker gas uit hernieuwbare bronnen gedurende een door het bestuur te bepalen termijn geen gas uit hernieuwbare bronnen kan inboeken op grond van artikel 9.9.4.1.

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 '9.7.4.13,' ingevoegd '9.9.1.2, 9.9.2.3, 9.9.2.7, eerste lid, onderdeel a, en vijfde lid, 9.9.4.1 tot en met 9.9.4.3, 9.9.4.8, vijfde lid, of 9.9.6.1'.

ARTIKEL III

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL IV

Deze wet wordt aangehaald als: 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

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Om klimaatverandering te beperken, streeft Nederland naar een reductie van de netto emissies van broeikasgassen van ten minste 55% in 2030, om in 2050 de netto uitstoot van emissies tot nul te hebben gereduceerd in lijn met de Klimaatwet. Dit vraagt om een aanpassing van het energiesysteem. In een klimaatneutraal Nederland zal een deel van de energievoorziening nog steeds draaien op gas. Dit is echter geen aardgas, maar CO₂-neutraal gas zoals groen gas¹.

Het opschalen van de groengasmarkt en het realiseren van het groeipotentieel is essentieel in Nederland vanwege de grote afhankelijkheid van aardgas. Sinds de jaren zestig is aardgas de belangrijkste energiebron voor verwarming. Meer dan 80% van de Nederlandse huishoudens en het midden- en kleinbedrijf is bijvoorbeeld aangesloten op een distributiesysteem voor aardgas. Daarnaast is aardgas een belangrijke brandstof en grondstof in de industrie. Het (gedeeltelijk) vervangen van aardgas door groen gas is een essentieel element in de omschakeling naar klimaat neutrale energiebronnen.

De overgang naar een schoon energiesysteem is voor de EU nog urgenter geworden sinds de Russische invasie van Oekraïne, waardoor ook het belang van groen gas nog groter is geworden. De EU heeft in het RePowerEU-plan onder andere een doelstelling opgenomen van 35 bcm jaarlijkse productie van groen gas tegen 2030. Dit draagt bij aan balans op de energiemarkt en onafhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen. Het stimuleren van meer groengasproductie in Nederland en de EU draagt in brede zin bij aan het reduceren van de afhankelijkheid van geïmporteerd aardgas, en daarmee aan onze strategische autonomie.

De huidige groengasproductie bedraagt in Nederland ongeveer 0,3 miljard m³ (bcm; billion cubic metres). Binnen de Effort Sharing Regulation (ESR), die toeziet op emissiereductie (inclusief lidstaat-specifieke verplichtingen), wordt de bijdrage aan emissiereductie door groengasconsumptie meegeteld in het land waar groen gas wordt geproduceerd. Hiervoor worden de fysieke transportstromen gevolgd, waardoor de bijdrage aan broeikasgasuitstoot door groengasproductie in de praktijk wordt meegerekend in het land van invoeding in het gasnet. Om bij te dragen aan de Nederlandse emissiereductiedoelstelling is het wenselijk dat groengasproductie binnen Nederland ten behoeve van invoeding in het net voldoende wordt gestimuleerd.

Op de lange termijn is duidelijk dat Nederland niet genoeg groen gas zal kunnen produceren om in de eigen behoefte te kunnen voorzien². Het is daarom ook nodig om te werken aan robuuste importketens, waarbij groen gas uit andere Europese landen tezamen met de opschaling van productie van groen gas in Nederland kan bijdragen aan de transitie van de Nederlandse economie.

Dit wetsvoorstel beoogt de groei van groengasproductie in Nederland stimuleren en leidt naar verwachting ook tot meer consumptie in Nederland van groen gas dat is geproduceerd in andere EU-lidstaten. Beide gevolgen worden naar verwachting gerealiseerd door de verplichting aan energieleveranciers om jaarlijks een bepaalde hoeveelheid groen gas te leveren aan eindgebruikers in Nederland (de consumenten die binnen de ETS2 afbakening vallen) en deze hoeveelheid exponentieel op te laten lopen t/m 2031. Deze verplichtte levering, oplopend tot ruim 0,8 miljard m³ in 2031, zorgt voor de benodigde stimulering om te investeren in productie-installaties, in de EU maar ook specifiek in Nederland. De mate waarin dit wetsvoorstel resulteert in het benutten van het Nederlandse productiepotentieel zal worden betrokken bij beslissingen over bijvoorbeeld de voortzetting van de verplichting op de lange termijn en bij de vormgeving van aanvullend beleid voor specifiek Nederlandse producenten.

1.1. Essentie van het wetsvoorstel

Onder de bijmengverplichting groen gas krijgen energieleveranciers de verplichting om jaarlijks een bepaalde hoeveelheid broeikasgasuitstoot te reduceren door het leveren van groen gas aan hun eindgebruikers. Groen gas wordt daarbij ingevoerd in het bestaande (Europese) aardgasnetwerk. Dit betekent dat niet rechtstreeks kan worden gemeten hoeveel groen gas er door elke leverancier wordt

¹ Waar in deze Memorie van Toelichting wordt gesproken over groen gas, wordt gas uit hernieuwbare bronnen zoals gedefinieerd in artikel 1.1 van de Energiewet bedoeld.

² Onderzoek lange termijn productie en inzet groen gas (Guidehouse, 2025), <https://open.overheid.nl/documenten/a03ca577-1938-4b68-a967-b810c30043aa/file>

geleverd, omdat in het aardgasnet ingevoerd groen gas niet kan worden onderscheiden van fossiel aardgas. Binnen de bijmengverplichting wordt gebruik gemaakt van de gangbare praktijk waarbij de levering van groen gas aan eindgebruikers door energieleveranciers kan worden aangetoond door het afboeken van Garanties van Oorsprong (GvO). Daarnaast wordt er, enkel voor het kunnen voldoen aan de bijmengverplichting, een aparte verhandelbare eenheid geïntroduceerd, namelijk de groengaseenheid (GGE). De GGE is afgeleid van de reeds bestaande GvO en verandert verder niks aan de rol van GvO's in het aantonen aan consumenten dat de aan hen geleverde energie hernieuwbaar is. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), die de voorgestelde uitvoerende- en toezichthoudende instantie is, informeert de energieleveranciers jaarlijks hoeveel GGE's nodig zijn om aan de verplichting te voldoen.

Het wetsvoorstel is in reikwijdte beperkt tot het Europese deel van Nederland en is dus niet van toepassing op Caribisch Nederland. Het wetsvoorstel heeft ook een sterke relatie met Europese regelgeving, deze is niet van toepassing in Caribisch Nederland. Daarnaast geldt het praktische bezwaar dat er in geen van de drie openbare lichamen gebruik gemaakt wordt van gas in de energievoorziening, waardoor het ook niet mogelijk wordt geacht om groen gas te leveren aan afnemers.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1. Groen gas als onderdeel van het toekomstige energiesysteem

2.1.1. De meerwaarde van groen gas

Groen gas is een belangrijke bouwsteen in een duurzaam en robuust energie-, grondstoffen- en landbouwsysteem. Groen gas wordt gemaakt uit hernieuwbare (bio)grondstoffen, vaak reststromen uit bijvoorbeeld de agrarische sector en de voedselindustrie. Door middel van vergisting of vergassing wordt uit deze reststromen biogas geproduceerd. Dit gas wordt opgewerkt tot groen gas. Groen gas kan ook worden geproduceerd door koolstofdioxide en duurzame waterstof om te zetten tot methaan, voor zover de hernieuwbaarheid kan worden aangetoond met garanties van oorsprong.

De productie en inzet van groen gas draagt bij aan het bereiken van de klimaatdoelen op het gebied van broeikasgasemissiereductie en het reduceren van de afhankelijkheid van Nederland van aardgasimport. Groengasproductie kan een wezenlijke bijdrage leveren aan een schoon en zeker energiesysteem, en draagt bij aan andere urgente maatschappelijke opgaven zoals de reductie van broeikasgasemissies in de landbouw en de ontwikkeling van een circulair grondstoffensysteem. Een specifiek voorbeeld is de inzet van mest als grondstof voor groen gas. Mestvergisting draagt bij aan een reductie van methaan- en stikstofemissies, zeker wanneer dit gecombineerd wordt met snelle afvoer van mest uit de stal (dagontmesting) en digestaatverwerking. Door opschaling van groengasproductie middels mestvergisting kan dus een belangrijke bijdrage geleverd worden aan de opgaves van de landbouw. Dit is extra relevant indien mestvergisting plaatsvindt in een land als Nederland met een stikstofoverschot. De verwachting is dat op de korte termijn het stikstofdeel van het digestaat (een restproduct van mestvergisting) een bijdrage kan leveren aan de vervanging van kunstmest op basis van fossiele bronnen. Het EU Nitraatcomité heeft hiermee in september 2025 ingestemd (Kamerstuk 22 112, nr. 4167). Als er hierop geen bezwaren worden ingediend door het Europees Parlement en de Raad, kan de Commissie deze wijziging van de Nitraatrichtlijn binnen enkele maanden aannemen. In bredere zin kan de groengasproductie bijdragen aan perspectief voor de agrarische sector, doordat groengasproductie voor extra inkomsten voor de boer zorgt en door de verwaarding van reststromen die geen andere functie hebben.

Nederland zet in op een sterke toename van het gebruik en de productie van groen gas als onderdeel van het overkoepelende wettelijke doel uit de Klimaatwet van 55% broeikasgasemissiereductie in 2030. Ook draagt de productie van groen gas bij aan het Europese doel om in 2030 ten minste 32% energie uit hernieuwbare bronnen te verbruiken.

2.1.2. Beleidsinzet voor groei van groengasproductie in Nederland

De huidige groengasproductiecapaciteit in Nederland bedraagt circa 0,3 bcm per jaar, opgebouwd in een periode van ruim 10 jaar. Deze productietoename is gerealiseerd onder het huidige subsidieregime. Om een significante bijdrage te kunnen leveren aan doelen op het gebied van hernieuwbare energie en broeikasgasemissiereductie is het echter nodig dat het groeitempo van groengasproductie en -verbruik significant gaat stijgen, meer dan mogelijk wordt geacht onder het bestaande stimuleringsbeleid.

De groei van de afgelopen jaren is grotendeels gerealiseerd op basis van het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie (Stb. 2007, 410), hierna: SDE++-subsidie. Het wordt om

meerdere redenen niet aannemelijk geacht dat het realiseren van de groengasambities haalbaar is op basis van enkel het bestaande instrumentarium:

- Allereerst, is de kracht van vergisting en vergassing, namelijk dat een veelheid aan heterogene en kleine reststromen omgezet kan worden in een schone en homogene koolstof- en energiedrager, hierbij tevens haar zwakte: het blijkt in de praktijk lastig om de sterk wisselende business cases van groengasproducenten uitputtend te ondersteunen in een subsidie-instrument.
- Ten tweede kennen subsidie-instrumenten voor de ontwikkelfase van projecten een aantal onzekerheden: de hoogte van de geboden subsidie, de hoogte van het totaal beschikbare budget en de eisen voor indiening worden jaarlijks vastgesteld en de kans op honorering hangt nauw samen met de concurrentie vanuit andere energiedragers. Deze onzekerheden, beperken de bereidheid van projectontwikkelaars om veel projecten gelijktijdig te ontwikkelen.
- Ten derde vormt één jaarlijks indienmoment een bottleneck in het proces. Wanneer aanvragen net niet tijdig genoeg klaar zijn of worden afgewezen, ontstaat onmiddellijk een jaar vertraging.
- Ten vierde geldt specifiek voor vergisting en vergassing, anders dan bij bijvoorbeeld zon- en windenergie, dat een groot gedeelte van de kosten uit variabele kosten voor grondstoffen bestaat. Eventuele kostenstijgingen worden niet meegenomen in de SDE++ bedragen, wat het verdienmodel onder druk zet.
- Ten vijfde bieden subsidies weinig zekerheid over doelbereik. Beprijzing geeft weliswaar zekerheid over de CO₂-prijs, maar onzekerheid over resulterende (reductie van) CO₂-emissies.

Naast bovengenoemde SDE++-subsidie wordt ingezet op opschaling van vergassingstechnologie met de openstelling van de DEI+ (Demonstratie Energie- en klimaatinnovatie) voor de vergassing van reststromen. Deze subsidie is essentieel voor het stimuleren van first-of-a-kind projecten, maar is niet geschikt voor het stimuleren van grootschalige uitrol. Groen gas kan ook worden toegepast in het bestaande systeem van energie voor vervoer, opgenomen in titel 9.7 van de Wet milieubeheer, dat inzet op het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie in de transportsector, en kan worden toegepast ter verlaging van aardgasconsumptie in het EU Emissions Trading System (hierna: ETS1) en in het Emissions Trading System 2 (hierna: ETS2)³. Beide instrumenten dragen bij aan het verdienmodel voor groen gas, maar leiden op zichzelf tot een te lage prijs voor groen gas om voldoende opschaling te realiseren en potentie te ontsluiten. Dat komt ten eerste door een te lage verwachte marktprijs van emissierechten binnen het ETS1 en ETS2 in vergelijking met productiekosten voor groen gas. Daarnaast kunnen deze instrumenten ingevuld worden met een groot scala aan hernieuwbare energiedragers, waardoor er te weinig zekerheid is over de specifieke stimulans voor groen gas. Het Programma Groen Gas is door het kabinet ingericht om in samenhang te zorgen voor de juiste beleidsinzet voor groei van de productie van groen gas in Nederland. Binnen dit programma is gekozen om in te zetten op een additioneel instrumentarium, de bijmengverplichting groen gas. Middels deze bijmengverplichting wordt ingezet op het verzekeren van een bepaalde vraag naar groen gas, om zo de benodigde impuls te geven voor een opschaling van de productie.

2.1.3. Keuze bijmengverplichting

Bovenstaande instrumenten, subsidies en ETS, dragen bij aan groei in de productie van groen gas, maar zijn onvoldoende om de gewenste mate van groei in productie en consumptie te realiseren. Overheidsingrijpen is gewenst als de markt onvoldoende in de noodzakelijke verduurzaming kan voorzien. Uit onderzoek van CE Delft volgt dat een bijmengverplichting het meest effectieve instrument is om de productie van groen gas flink op te schalen in Nederland.⁴ Daarom wordt er gekozen voor het instrument van een verplichting, om een zekere vraag en voldoende betalingsbereidheid vanuit de markt te garanderen en als gevolg daarvan voldoende groei en opschaling te realiseren. Het voordeel van een bijmengverplichting is dat de stimulering mee kan bewegen met veranderende productiekosten en een bijpassende stimulans voor verschillende business cases kan realiseren. Het biedt meer zekerheid dan een subsidie, waarvan het bedrag jaarlijks wisselt en waarbij onzekerheid bestaat voor producenten over het toegekend krijgen van de subsidie. Het meerjarige groeipad van de verplichting biedt producenten van groen gas voor een langere termijn zekerheid over de richting van de markt en biedt aanleiding om langjarig en herhaaldelijk investeringen te programmeren en projecten te ontwikkelen. Een bijmengverplichting (die met name gebaseerd is op broeikasgasemissie-reductie van de keten) draagt ook bij aan het bevorderen van ketensamenwerking, stimuleert energieleveranciers een sleutelrol te spelen in het verbinden van vraag en aanbod en mobiliseert aanvullend menselijk en financieel kapitaal. Een onderzoek van Guidehouse naar de toekomstige beschikbaarheid van groen gas, de inzet van groen gas en de beleidsinstrumenten die hierop kunnen sturen, onderstreept dat in ieder geval tot 2030 de stimulerende werking van de bijmengverplichting

³ Richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU 2003, L 275).

⁴ Zie het onderzoek bij Kamerstuk 32 813, nr. 1063.

groen gas voor producenten in Nederland groter is dan die van ETS1, ETS2 en SDE++⁵, en daardoor kan resulteren in meer groei van productie.

Het is niet mogelijk gebleken om de bijmengverplichting alleen te richten op Nederlands groen gas. De vraagstimulering zal dus een breder effect hebben en ook kunnen bijdragen aan de stimulering van productie in andere landen in de EU. Daarmee levert deze verplichting in potentie ook een bijdrage aan de EU-doelen op het gebied van hernieuwbare energieproductie en broeikasgasemissiereductie. In het geval van 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 (Renewable Energy Directive, hierna: RED) draagt de extra consumptie van groen gas in Nederland daarnaast bij aan de specifieke doelstelling voor Nederland op het gebied van hernieuwbare energieproductie. Door de verbreding van het wetsvoorstel naar buitenlands groen gas is minder goed te vergelijken hoe groot het stimulerende effect door de bijmengverplichting is voor nationale productie is ten opzichte van bijvoorbeeld het stimulerende effect van de SDE++. Wel kan worden gesteld dat het stimulerende effect nog steeds groter is dan het huidige stimuleringsbeleid. Producenten wordt de mogelijkheid geboden om te kunnen kiezen tussen de SDE++ en de bijmengverplichting, hierdoor ontstaan meerdere afzetroutes en kunnen producenten optimaal gebruik te maken van marktomstandigheden bij het maken van hun keuze. Daarnaast zorgt de bijmengverplichting voor meer zekerheid op lange termijn, omdat producenten niet meer te maken hebben met de beperkte subsidiehorizon of de wisselende correctiebedragen van de SDE++.

2.1.4. Toepassing groen gas

Groen gas is een breed toepasbare duurzame koolstofdrager met meerwaarde in meerdere sectoren. Het Rijksbeleid is voor de komende jaren gericht op het beschikbaar maken van een aanzienlijk volume groen gas. De regering zet hierbij in op opschaling van de beschikbaarheid van groen gas in het gasnet, zodat er richting 2050 flexibiliteit bestaat om het groen gas dáár in te zetten waar de meerwaarde het hoogst is. Dit kan voor andere sectoren en toepassingen zijn dan waar groen gas op de korte termijn wordt opgeschaald. Parallel aan de opschaling van groen gas onderzoekt de regering de meerwaarde van groen gas in de verschillende sectoren op lange termijn in het kader van onder meer het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE).

Reeds bij het Klimaatakkoord is gekeken waar de stimulering van de groengasvraag logisch zou zijn.⁶ Op basis van een weging van drie indicatoren kwam de gebouwde omgeving in deze analyse naar voren als meest voor de hand liggende sector om richting 2030 opschaling te realiseren.⁷ Deze indicatoren zijn betalingsbereidheid, inpasbaarheid in bestaande infrastructuur en installaties, en het voorkomen van lock-ins. Met dit laatste wordt het risico bedoeld dat investeringen als gevolg van beleidsbeslissingen op de korte termijn sturend zijn voor beleidsbeslissingen en investeringen op de lange termijn, ook als deze niet optimaal zijn. De regering heeft eerder om bovenstaande redenen ingezet op opschaling van vraag naar groen gas binnen de gebouwde omgeving.⁸ Om de uitvoeringslasten en de lasten voor burgers te beperken is inmiddels besloten om bij de exacte afbakening van het inzetdomein aan te sluiten bij de afbakening van ETS2, hier is de gebouwde omgeving ook onderdeel van. ETS2 is een nieuw systeem voor emissiehandel waarover in december 2022 een akkoord is bereikt binnen de Europese Unie. Het richt zich op CO₂-emissies van alle brandstoffen die worden geleverd aan de gebouwde omgeving, transport en andere sectoren. De verantwoordelijkheid voor het monitoren van de emissies in deze sectoren en het betalen van een CO₂-prijs binnen ETS2 ligt bij brandstofleveranciers. De wet ter implementatie van de herziene ETS-richtlijn is op 30 maart 2024 in werking getreden en is neergelegd in *Afdeling 16.2.2A. Levering van brandstoffen aan de gebouwde omgeving, de wegvervoerssector en overige sectoren* van de Wet milieubeheer.

Groen gas kan ook worden toegepast in andere sectoren, bijvoorbeeld in het bestaande ETS1 of in de vervoerssector. In de vervoerssector is er bijvoorbeeld een jaarverplichting voor een verplicht aandeel hernieuwbare energie in brandstofleveringen (waarin ook wordt gestuurd op ketenemissiereductie) ter uitvoering van de RED. Groen gas kan hiervoor worden gebruikt, maar deze verplichting kan ook met andere brandstoffen worden ingevuld. In de (zware) industrie kan de inzet van groen gas bijdragen aan het verlagen van emissies, waardoor bijvoorbeeld de verplichting om emissierechten in te leveren onder het ETS1 afneemt. Bij deze sector speelt echter mee dat de internationale concurrentiepositie kan verslechteren door het belasten van bedrijven met een kostenverhogende maatregel die niet geldt in andere landen. Daarnaast is het een complicerende factor dat het voor grootverbruikers mogelijk is

⁵ Zie het onderzoek bij Kamerstuk 32 813, nr. 1524.

⁶ Gebouwde omgeving – Achtergrondnotitie Vraag en aanbod duurzame warmte en duurzame gassen. 12 december 2018 <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/01/08/achtergrondnotitie-gebouwde-omgeving-duurzame-warmte-en-duurzame-gassen>

⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 1063.

⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 1063.

om rechtstreeks gas in te kopen op de groothandelsmarkt, zonder tussenkomst van een energieleverancier. Het is onwenselijk dat door de bijmengverplichting een ongelijk speelveld wordt gecreëerd, door alleen het gedeelte van de industrie dat afneemt van een energieleverancier indirect te belasten.

Het bovengenoemde onderzoek van Guidehouse heeft ook gekeken naar de wenselijkheid van inzet van groen gas in specifieke sectoren, aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve criteria. Op basis van nationale kosten blijkt dat de inzet van groen gas voor veel sectoren goedkoper is dan andere duurzame alternatieven. Dit kostenvoordeel is het grootst voor piekvoorziening van elektriciteit, piekvraag van warmtenetten en de keramiekindustrie. De laatste sector is daarbij representatief voor de vraag naar hoge temperatuurverwarming in de regionale industrie (glas, bouwmaterialen, etc.). Daarnaast is de inzet goedkoper voor (in afnemende mate) woningen in het landelijk gebied, woningen gebouwd tussen 1945–1975, ureumproductie (kunstmest), woningen gebouwd tussen 1905–1945, woningen gebouwd voor 1905, staalproductie en de binnenvaart. Op basis van de kwalitatieve criteria, scoren met name sectoren uit de industrie (o.a. staal) hoog. Dit is omdat het inzetten van groen gas in deze sectoren leidt tot een hoogwaardige, niet-energetische, inzet van koolstof. Voor specifiek de gebouwde omgeving concludeert Guidehouse op basis van de kwalitatieve criteria dat de logische inzet van groen gas afhankelijk is van specifieke factoren, zoals het type gebouw, de locatie en welk duurzaamheidsalternatief het beste past. Guidehouse geeft aan dat in sommige woningtypes groen gas de enige realiseerbare optie is, terwijl de inzet van groen gas minder logisch is in woningen waar betere en goedkopere alternatieven mogelijk zijn (zoals warmtenetten en warmtepompen).

De analyse van Guidehouse omtrent de inzet van groen gas kan in de toekomst helpen bij het sturen op een hoogwaardige inzet van groen gas. Daarbij past de kanttekening dat hoewel op macroniveau groen gas voor bepaalde sectoren minder logisch kan zijn dan alternatieven, er op microniveau altijd situaties kunnen zijn waarin groen gas wel de beste keuze is (omdat er geen redelijke duurzame alternatieven zijn). Op korte termijn zal de inzet van groen gas bepaald worden door de bijmengverplichting en de vraag vanuit de markt. Dit betekent dat een groot deel van het beschikbare groen gas zal worden ingezet in de ETS2-sectoren en dan voornamelijk de gebouwde omgeving. Het kabinet ziet de inzet van groen gas als sluitstuk voor de gebouwde omgeving, daar waar de overstap op andere verduurzamingsalternatieven niet mogelijk is of buitensporig duur is. Voor de lange termijn blijft het kabinet inzetten op het stimuleren van hoogwaardige inzet van groen gas. Binnen de bijmengverplichting wordt aangesloten bij de afbakening van het ETS2 in Nederland voor zover dit betrekking heeft op leveringen van gas via het net. Door aan te sluiten bij de levering aan netwerk gebonden sectoren, blijft de mogelijkheid bestaan om richting 2050 te sturen op de sectoren waarin groen gas uiteindelijk ingezet moet worden.

2.1.5. Eisen t.a.v. (bio)grondstof gebruik

In dit wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de van toepassing zijnde duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria vast te stellen. In de algemene maatregel van bestuur zal worden aangesloten bij de duurzaamheidscriteria van de Renewable Energy Directive (hierna: RED. Hoe conformiteit met deze criteria moet worden aangetoond – en of aanvullende criteria worden opgenomen – wordt in lagere regelgeving uitgewerkt. In bestaande regelgeving, zoals de RED, wordt onderscheid gemaakt tussen producten, co-producten en rest- of afvalproducten, zonder specifiek te definiëren om welke grondstoffen het gaat.

2.2. Doelstelling

De streefdoelstelling voor de bijmengverplichting is om te komen tot 2,85 Mton CO₂-ketenemissiereductie in 2031. De inschatting is dat dit kan worden bereikt met een groengasproductie van ongeveer 0,84 bcm in 2031, gebaseerd op aannames over het aandeel van allesvergisting, mestvergisting en vergassing.⁹ De exacte hoogte van de doelstelling per jaar en de daarbij horende verplichting wordt vastgelegd in een op dit wetsvoorstel gebaseerde algemene maatregel van bestuur. In de volgende paragrafen wordt toegelicht waarom voor een doelstelling in termen van CO₂-ketenemissiereductie is gekozen, hoe de hoogte van de doelstelling is bepaald, welk groeipad wordt gehanteerd om naar de doelstelling toe te werken en hoe de doelstelling wordt vertaald naar een verplichting.

2.2.1. Sturing op basis van CO₂-reductie in de keten

Met de verhoging van de productie van groen gas en de inzet van groen gas in het energiesysteem levert Nederland een bijdrage aan de reductie van CO₂-uitstoot binnen de EU. Het ligt dan ook voor de

⁹ Hierbij is uitgegaan van 36% mestvergisting (levert 1,8 Mton ketenemissiereductie op), 36% vergassing en 27% overig (levert beide 0,53% ketenemissiereductie op), volgens de resultaten van CE Delft (2023), vervolgstudie bijmengverplichting groen gas.

hand om een doelstelling te kiezen die direct invulling geeft aan CO₂-reductie. Hierbij is er een tweetal opties: een doel uitgedrukt in het volume aan groen gas en een doel in de vorm van CO₂-keten-emissiereductie. Bij een doel op basis van volume volgt de CO₂-reductie uit de hoeveelheid aardgas die vervangen wordt door groen gas (methodiek van het IPCC)¹⁰. Bij CO₂-ketenemissiereductiesturing wordt er gestuurd op de totale hoeveelheid CO₂-reductie die in de hele keten bereikt wordt.

De ketenemissiereductie is het verschil tussen de broeikasgasketenemissie van groen gas ten opzichte van de ketenemissie van een fossiele referentie brandstof (fossil fuel comparator (FFC)) en wordt berekend volgens de systematiek van de RED. De keten kent meerdere schakels, van het beschikbaar komen van biograndstoffen aan het begin van de keten, het punt van inzameling van de biograndstoffen, de handel in de biograndstoffen, de groengasproductie, de invoeding in het gasnet tot levering aan een eindgebruiker aan het eind van de keten.



Sturen op CO₂-ketenemissiereductie brengt een aantal voor- en nadelen met zich mee. De belangrijkste voordelen zijn als volgt:¹¹

- Het belangrijkste voordeel is dat er wordt gestuurd op het optimaliseren van de hele keten op de reductie van CO₂ en dat wordt voorkomen dat optimalisatie alleen gebeurt in de laatste schakel in de keten (levering aan afnemers). Er wordt daarmee gestuurd op een zo hoog mogelijke reductie van CO₂ om zo goed mogelijk invulling te geven aan de klimaatopgave om CO₂ te reduceren.
- Door te sturen op CO₂-ketenemissiereductie worden technieken met een hogere reductie sterker beloond. Dit geldt in het bijzonder voor mestvergisting wanneer dit wordt gecombineerd met snelle mestverwijdering uit de stal (dagontmesting). Door mest te vergisten worden emissies van methaan uit mestopslagen beperkt. Methaan is een veel sterker broeikasgas dan CO₂ en deze vermeden methaanemissie wordt volgens de rekenregels van de RED meegerekend. De hogere beloning voor mestvergisting betekent dat de business case voor mestvergisting aanzienlijk verbetert.
- Omdat de vermeden methaanemissies bij mestvergisting worden gewaardeerd, hoeven de prijzen voor groen gas minder ver op te lopen voordat mestvergisting rendabel wordt. Monomestvergisting is een relatief dure techniek door de kleine schaal en de lage energie-inhoud van mest. Een verlaging van de kosten uit mestvergisting zorgt ervoor dat deze categorie goedkoper wordt, wat naar verwachting zorgt voor een verlaging van de evenwichtsprijs tussen vraag en aanbod. Dit zorgt voor een beperking van de winsten voor producenten met goedkopere productietechnieken en voor een beperking van de extra kosten voor eindgebruikers.
- Het sluit aan bij hernieuwbare energie vervoer in titel 9.7 van de Wet milieubeheer, waarvoor wordt voorgesteld vanaf 2026 ook te sturen op CO₂-ketenemissiereductie. Dit verkleint het risico dat leveranciers en tussenhandelaren verschillen in ontwerpopties tussen beide systemen uitbuiten en overwinsten boeken.¹²

Naast de voordelen is er ook een aantal nadelen bij de keuze voor sturing op CO₂-ketenemissiereductie:

- CO₂-reductie in de keten is een gegeven dat alleen kan worden berekend in plaats van te worden gemeten. Dit maakt ketenemissiereductie moeilijk controleerbaar en ook fraudegevoeliger, omdat elke kilogram reductie een financiële waarde vertegenwoordigt.
- Door de extra toezichtstaken die hiermee samenhangen zal de NEa als uitvoeringsorganisatie zwaarder belast worden.

De keuze is gemaakt om te sturen op ketenemissiereductie vanwege de voordelen die dit biedt voor CO₂-reductie, het mestpotentieel dat daarbij verwaard kan worden en de positieve gevolgen voor de haalbaarheid van de emissiereductieambitie en betaalbaarheid van groen gas. In de uitwerking moet met de extra uitvoeringslast die deze keuze met zich meebrengt rekening worden gehouden. Er wordt geaccepteerd dat niet alle risico's op fraude kunnen worden weggenomen, al zal in de uitwerking worden gestreefd naar het zo veel mogelijk beperken van dit risico.

¹⁰ Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) is het orgaan van de Verenigde Naties voor de beoordeling van de wetenschap met betrekking tot klimaatverandering.

¹¹ Zie ook bijlage 1 in CE Delft 2023 – 'Vervolgstudie bijmengverplichting groen gas'.

¹² Binnen ETS2 wordt er niet gestuurd op CO₂-ketenemissiereductie, maar wordt de eerder benoemde methodiek van de IPCC gevolgd. Anders dan in vergelijking met hernieuwbare energie vervoer leidt dit niet tot een concurrentieverschil, aangezien dezelfde eenheid groen gas die wordt ingezet voor de bijmengverplichting tegelijkertijd ook kan worden ingezet onder het ETS2.

2.2.2. Hoogte streefdoelstelling en groeipad

Met de keuze voor sturing op CO₂-ketenemissiereductie wordt de doelstelling uitgedrukt in termen van CO₂-ketenemissiereductie. Het streefdoel van de bijmengverplichting is 2,85 Mton CO₂-ketenemissiereductie in 2031. Deze hoogte valt ruim binnen de potentiële productie in Nederland, zoals berekend door CE Delft¹³. Tegelijkertijd staat dit doel gelijk aan drie keer de bestaande productie van groen gas in Nederland. De significante vraagstimulering als gevolg van de bijmengverplichting zorgt voor opschaling in groengasproductie. De totale productie van groen gas binnen de EU is veel hoger dan het benodigde volume voor de bijmengverplichting. Echter, omdat gesubsidieerd groen gas wordt uitgesloten van de bijmengverplichting, en omdat bestaande productie veelal wordt ingezet in bestaande afzetmarkten, via contracten die afgesloten zijn voor een langere periode, is de inschatting dat de bijmengverplichting resulteert in aanzienlijke opschaling, in Nederland en de EU. De mate waarin de verplichting daadwerkelijk resulteert in opschaling van groengasproductie in Nederland wordt meegenomen in de evaluatie van dit wetsvoorstel. Daarnaast zal er dan worden gekeken naar de wenselijkheid van aanvullend beleid naast de bijmengverplichting, om specifiek Nederlandse productie te stimuleren.

Er wordt een exponentieel groeipad gehanteerd om toe te groeien naar de streefdoelstelling in 2031. In onderstaande tabel wordt indicatief weergegeven hoe dit groeipad er uit ziet. Het groeipad zal worden opgenomen en uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur op basis van onderhavig wetsvoorstel. Hoewel het uitgangspunt is dat het groeipad tot 2031 vast zal staan, kunnen er onvoorziene omstandigheden in de groengasmarkt plaatsvinden die aanpassing van het groeipad noodzakelijk maken. Onvoorziene omstandigheden kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat de groengasproductie drastisch afneemt of stagneert. De benodigde flexibiliteit wordt door de algemene maatregel van bestuur gegeven. In de tabel wordt de jaarlijkse voorgestelde verplichting weergegeven. Ter indicatie wordt aangegeven hoeveel groen gas hiermee correspondeert. De exacte hoeveelheid hangt af van de mix aan biograndstoffen die in dat jaar gebruikt wordt. Aangezien er door de regering niet zal worden voorgeschreven welke mix aan biograndstoffen wordt toegepast is de resulterende hoeveelheid groen gas daarmee op voorhand niet zeker.

Er is, zoals hierboven beschreven, brede noodzaak tot opschaling van groengasproductie en consumptie. Om een significante groei in productie tot stand te brengen moet het voor producenten en investeerders voldoende financieel aantrekkelijk zijn om groen gas te gaan produceren. Onderdeel van deze financiële aantrekkelijkheid is ook dat investeerders zekerheid nodig hebben dat er voldoende tijd is om de investeringen terug te verdienen. Om deze reden wordt de bijmengverplichting tot in ieder geval 2035 doorgezet. Omdat echter niet zeker is hoeveel groengasproductie op langere termijn beschikbaar is voor de bijmengverplichting, wordt het doel tussen 2031 en 2035 nog niet verder verhoogd. Of er ruimte is voor verdere groei in het opbouwpad na 2031 hangt af van een aantal factoren. Zo wordt op termijn bezien of verdere groei wel noodzakelijk is, of dat andere instrumenten voldoende stimulering bieden voor de productie van groen gas, zoals ETS1 en ETS2. Indien geconcludeerd wordt dat verdere ophoging van het opbouwpad na 2031 wenselijk en mogelijk is, dan wordt dit tijdig aangepast in de algemene maatregel van bestuur, zodat betrokken ketenpartijen zich hier tijdig op kunnen voorbereiden.

De financiële aantrekkelijkheid van de productie van groen gas is ook afhankelijk van ontwikkelingen van de aardgas- en elektriciteitsprijs. Een hoge aardgasprijs is bijvoorbeeld gunstig voor het verdienmodel van groen gas, omdat daarmee het prijsverschil tussen aardgas en groen gas kleiner wordt. Dergelijke afhankelijkheden maken dat er, ondanks zorgvuldige analyse bij het opstellen van het ingroeipad, altijd restrisico's bestaan die van invloed kunnen zijn op de haalbaarheid van de verplichting. Dit vraag om enige mate van flexibiliteit. In sectie 2.5 wordt hier nader op ingegaan.

Tabel 1: Jaarlijks voorgestelde bijmengverplichting

Jaartal	Verplichting CO ₂ ketenemissiereductie (Mton)	Indicatie hoeveelheid groen gas (bcm)
2027	0,63	0,16
2028	0,92	0,23
2029	1,33	0,35
2030	1,91	0,53
2031	2,85	0,84
2032	2,85	0,84
2033	2,85	0,84

¹³ CE Delft (2023) – Vervolgstudie bijmengverplichting groen gas. Haalbaarheid en betaalbaarheid.

Jaartal	Verplichting CO ₂ ketenemissiereductie (Mton)	Indicatie hoeveelheid groen gas (bcm)
2034	2,85	0,84
2035	2,85	0,84

2.2.3. Van doelstelling naar verplichting

De doelstelling zoals die in de vorige secties is beschreven, wordt in het onderhavige wetsvoorstel vertaald in een jaarlijkse verplichting die wordt opgelegd aan energieleveranciers. Hoe deze verplichting werkt wordt in de volgende paragraaf verder uitgewerkt. De verplichting wordt uitgedrukt in een absolute hoeveelheid CO₂-ketenemissiereductie. Dit geeft zekerheid aan producenten en leveranciers over het doelbereik. Dit betekent dat de doelstelling niet uitsluitend afhangt van de hoeveelheid groen gas die in een jaar geleverd wordt en ook niet afhankelijk is van de totale hoeveelheid aardgas die in een jaar gebruikt wordt, wat heel sterk kan fluctueren, bijvoorbeeld als gevolg van een ongewoon warme of koude winter.

2.3. Werking van de verplichting

Volgens het wetsvoorstel wordt er jaarlijks een verplichting opgelegd aan energieleveranciers. Hieronder wordt toegelicht welke leveranciers verplichtinghouder zijn en waarom daarvoor is gekozen. Daarna wordt toegelicht hoe de verplichting wordt toegewezen aan een individuele verplichtinghouder en welke tijdlijn wordt gehanteerd om aan de verplichting te voldoen. In de praktische uitwerking van de voorgestelde bijmengverplichting wordt zo veel mogelijk aangesloten bij het emissiehandelssysteem ETS2. Dit zorgt voor een aanzienlijke beperking van de regeldruk en uitvoeringslast. Voor verplichtinghouders biedt dit het voordeel dat zij voor beide systemen eenmalig via dezelfde methodiek rapporteren. Voor de NEa als uitvoeringsorganisatie betekent dit dat de rapportages eenvoudiger te verkrijgen en te controleren zijn.

2.3.1. Verplichtinghouders

Zoals onder 2.1.4 is aangegeven, wordt de voorgestelde bijmengverplichting opgelegd aan dezelfde doelgroep die in ETS2 verantwoordelijk is voor het monitoren van en het betalen van een CO₂-prijs over uitgestoten emissies binnen de sectoren waarop ETS2 zich richt. Dat zijn de brandstofleveranciers aan de gebouwensector, de wegvervoerssector en overige sectoren. De precieze doelgroep kan worden afgeleid uit Afdeling 16.2.2A van de Wet Milieubeheer en bijlage II van het Besluit handel in emissierechten. De bijmengverplichting zich richt op gas, daarom geldt de verplichting uitsluitend voor leveranciers van gas aan gebruikers die zijn aangesloten op het gasnet.

Door een bijmengverplichting op te leggen aan leveranciers van gas, ontstaat er naar verwachting een voldoende hoge prikkel om de nodige investeringen in nieuwe productiecapaciteit op gang te brengen. Door de bijmengverplichting wordt het aantrekkelijk voor energieleveranciers om zelf een rol te nemen in de productie van groen gas, bijvoorbeeld door zelf productie-installaties te gaan bouwen. Hierdoor zal de bijmengverplichting naar verwachting leiden tot extra beschikbaarheid van kennis en kapitaal en meer samenwerking in de keten. Het biedt ondernemers voor een langere termijn zekerheid over de richting van de markt.

De regering heeft overwogen om de verplichting op te leggen aan andere actoren in de groengasketen, maar geconstateerd dat dit niet voor de hand ligt. Het opleggen van een verplichting aan netbeheerders sluit niet aan bij de systematiek van de Energiewet waarin het netbeheerders ten algemene is verboden een rol te nemen bij de productie van of de handel in gas. De verplichting opleggen aan eindgebruikers ligt ook niet voor de hand, gezien de uitvoeringslast die dat met zich meebrengt. De verplichting opleggen aan producenten ligt ook niet voor de hand, gezien er geen verplichting op te leggen valt aan buitenlandse producenten. Verder zou nationaal de verplichting uitsluitend neerkomen bij partijen die reeds actief zijn in de groengassector en waarvan het niet in alle gevallen redelijkerwijs te verwachten is dat zij kunnen opschalen. Dit geldt in het bijzonder voor de groengasproducenten wiens hoofdactiviteit gelegen is in bijvoorbeeld de productie van voedings- of genotsmiddelen of het verwerken van afvalstromen, en waarvoor groengasproductie een uit hun hoofdactiviteit voortvloeiende nevenactiviteit is. De keuze voor energieleveranciers sluit aan bij de staande praktijk van de hernieuwbare energie vervoer en bij de systematiek van het ETS2, waar de verplichting aan de brandstoffenleverancier wordt opgelegd.

2.3.2. Rapportage over gasleveringen

De verplichting voor de leverancier wordt bepaald aan de hand van zijn marktaandeel in de totale leveringen van gas van alle energieleveranciers gezamenlijk aan de genoemde ETS2-sectoren. Om de

verplichting per leverancier vast te stellen, is het noodzakelijk om te weten hoeveel gas elke energieleverancier in een kalenderjaar heeft geleverd en hoeveel de energieleveranciers gezamenlijk hebben geleverd.

De energieleveranciers dienen de hoeveelheid gas die zij in het kalenderjaar ervoor hebben geleverd door te geven aan de NEa. Rapportage over deze gegevens vindt plaats in het emissieverslag, dat is voorgeschreven binnen het ETS2 zoals opgenomen in titel 13 van de Wet milieubeheer. De voorwaarden waaraan het emissieverslag moet voldoen zijn opgenomen in de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen.¹⁴ Deze verordening is rechtstreeks van toepassing op het emissieverslag en bevat alle voorwaarden waaraan het emissieverslag aan moet voldoen, waaronder een eerder goedgekeurd monitoringprotocol en een verificatie overeenkomstig uitvoeringsverordening (EU) nr. 2018/2067 inzake de verificatie van gegevens en de accreditatie van verificateurs.¹⁵ Deze eisen zullen door toepassing van het emissieverslag eveneens gaan gelden voor het emissieverslag onder de bijmengverplichting.

Om de totale hoeveelheid geleverd gas te kunnen bepalen wordt onder andere gebruikgemaakt van de data die Gasunie Transport Services B.V. (GTS) hiervoor beschikbaar stelt. GTS kan tijdig en met voldoende zekerheid inzicht geven in de totale hoeveelheid geleverd gas (hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen ETS1 en ETS2). Daarnaast heeft de NEa tijdig en met voldoende betrouwbaarheid inzicht in de gegevens van de ETS1-doelgroep. Door de hoeveelheid gas die aan de ETS1-doelgroep geleverd is af te trekken van de totale hoeveelheid gas, wordt de totale hoeveelheid gas bepaald die wordt geleverd aan de ETS2-doelgroep.

Hieronder enkele overwegingen bij die keuzes:

- Een alternatief voor het gebruikmaken van de gegevens van GTS zou zijn om de totale hoeveelheid gas te bepalen op grond van de optelling van de gegevens van alle afzonderlijke ETS2 emissieverslagen. Een nadeel hiervan is echter dat dit geen betrouwbaar getal oplevert indien één of meerdere emissieverslagen ontbreken, onvolledig of onjuist zijn of niet geverifieerd zijn. Een gevolg hiervan is dat het marktaandeel van alle leveranciers dan niet of onjuist wordt vastgesteld. De emissies zouden op een later moment door middel van een ambtshalve vaststelling gecorrigeerd kunnen worden, maar dit zou dan leiden tot een aanpassing van het marktaandeel van alle leveranciers, hetgeen niet wenselijk en uitvoerbaar is.
- Bij de keuze om de data van GTS en de data over ETS1 als basis te nemen voor de totale hoeveelheid gas is het mogelijk dat dit in beperkte mate afwijkt van de hoeveelheid die volgt uit de optelling van de gegevens alle afzonderlijke emissieverslagen. Dit verschil is niet problematisch en corrigeren zou het systeem onnodig ingewikkeld maken en hiervoor is dan ook niet gekozen.
- De leveringen van gas over een kalenderjaar zijn op het moment van indiening van het emissieverslag nog niet exact vast te stellen. Dit komt onder andere doordat contracten met afnemers niet het kalenderjaar volgen, maar bijvoorbeeld van maart tot maart lopen, en door het gebruik van meetinrichtingen voor gas die niet op afstand worden uitgelezen. Uit afstemming met energieleveranciers blijkt dat het emissieverslag een voldoende nauwkeurige basis geeft voor de levering van elke leverancier en daarom een goed middel is om het marktaandeel van elke leverancier en diens daarbij horende verplichting vast te stellen.
- Een alternatief voor het gebruik van de gegevens van het emissieverslag (zoals in het vorige punt beschreven) zou zijn om een jaar later een correctie toe te passen op basis van definitieve getallen. Dit is echter niet wenselijk binnen de keuze om voor rapportage en verificatie aan te sluiten bij het emissieverslag van ETS2. Binnen ETS2 is er geen ruimte voor correcties in het emissieverslag door de energieleveranciers. Ook een eventuele ambtshalve vaststelling van het emissieverslag kan niet leiden tot verschillende uitgangspunten bij het bepalen van de verplichtingen binnen het ETS2 en de voorgestelde bijmengverplichting. Indien voor de bijmengverplichting zelfstandige correcties worden toegepast op de gerapporteerde totale levering van gas door een energieleverancier, leidt dit tot een extra rapportage, verificatie, analyse en correctie van de verplichting. Los van de administratieve last die dit met zich meebrengt leidt dit tot verschillen in getallen ten opzichte van ETS2 waar leveranciers mogelijk rechten aan willen ontleen.
- Het kan voorkomen dat energieleveranciers moedwillig onjuiste gegevens aanleveren in het emissieverslag. De bijmengverplichting sluit aan bij de maatregelen die onder de regelgeving voor ETS2 worden genomen om dit risico te mitigeren.

¹⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie (PbEU 2018, L334).

¹⁵ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2018/2067 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de verificatie van gegevens en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2018, L334).

2.3.3. Aanpassing verplichting door middel van ambtshalve vaststelling

Als een leverancier niet tijdig een emissieverslag indient, het emissieverslag incompleet is of onjuiste gegevens bevat, of het verslag niet geverifieerd is, kan er geen marktaandeel voor deze leverancier worden bepaald of is het marktaandeel niet correct. Door middel van een ambtshalve vaststelling (AVS) op het emissieverslag kan het marktaandeel op een later moment worden vastgesteld of worden aangepast. De AVS zal op grond van titel 16 van de Wet milieubeheer geschieden en doorwerken in de voorgestelde bijmengverplichting. Dit betekent een aanpassing van de verplichting voor deze leverancier. Deze aanpassing heeft geen gevolg voor de verplichting van andere leveranciers. Hieronder worden enkele scenario's beschreven voor hoe wordt omgegaan met de AVS:

- Indien een emissieverslag niet tijdig is ingediend zal er een AVS op het emissieverslag plaatsvinden; dit gebeurt voorafgaand aan het moment dat het marktaandeel van de leveranciers moet worden vastgesteld.
- Indien een emissieverslag incompleet is, onjuiste gegevens bevat of niet geverifieerd is, zal er een AVS op het emissieverslag plaatsvinden. In het ideale geval vindt deze AVS plaats voorafgaand aan het moment dat het marktaandeel van de leveranciers moet worden vastgesteld. Indien de AVS op een later moment wordt vastgesteld zal dit leiden tot een bijstelling van de verplichting. Deze bijstelling van de verplichting wordt meegenomen in het vaststellen van de verplichting die in een volgend jaar plaatsvindt.

2.3.4. Tijdlijn

Het jaarlijkse emissieverslag dient voor 30 april bij de NEa te worden aangeleverd. Op basis van de rapportage van GTS over de totale hoeveelheid geleverd gas en de rapportages in de emissieverslagen wordt het marktaandeel van elke partij berekend en wordt uiterlijk 1 juni de daaruit volgende verplichting door de NEa medegedeeld aan de energieleverancier. Uiterlijk 1 juli dienen partijen aan te geven of zij gebruik willen maken van de mogelijkheid van een buy-out. Op 1 augustus schrijft de NEa het aantal GGE's af dat nodig is om aan de bijmengverplichting van het voorafgaande kalenderjaar te voldoen. De tijdlijn ziet er als volgt uit, hieronder als voorbeeld weergegeven voor het vaststellen van de verplichting over 2027.

Tabel 2: Tijdlijn bijmengverplichting voor 2027

Voor 30 april 2028	GTS rapporteert over de totale hoeveelheid geleverd gas in 2027 aan de NEa.
Voor 30 april 2028	Energieleveranciers rapporteren over het geleverde gas in 2027 aan de NEa.
Uiterlijk 1 juni 2028	De NEa informeert de energieleverancier over het marktaandeel en daarmee de hoogte van de verplichting over het jaar 2027.
Uiterlijk 1 juli 2028	Leveranciers geven richting de NEa aan of en in hoeverre zij gebruik willen maken van de mogelijkheid van de buy-out
1 augustus 2028	De NEa schrijft de GGE's van de rekening van de energieleveranciers af.

2.4. Inrichting van het systeem van de bijmengverplichting

Met de voorgestelde bijmengverplichting worden energieleveranciers verplicht om een bepaalde hoeveelheid gas uit hernieuwbare bronnen te leveren. Aan de hand van het marktaandeel van de energieleverancier zal worden bepaald hoeveel gas uit hernieuwbare bronnen moet worden geleverd. Energieleveranciers kunnen hier aan voldoen door zelf gas groen gas te produceren en in te voeden, of door groen gas (administratief) (in)direct te kopen van groengasproducenten. De bijmengverplichting is een verplichting voor energieleveranciers om groen gas te leveren aan consumenten. Het gevolg hiervan is dat de extra kosten die nodig zijn om groen gas in te kopen worden doorberekend aan de consument. Om te waarborgen dat aan de consument de juiste hoeveelheid hernieuwbare energie wordt geleverd, wordt gebruik gemaakt van Garanties van Oorsprong (GvO) als bewijs van levering. Dit is een bewijs van hernieuwbaarheid richting de consument en dient ter voorkoming van dubbelrekening van de hoeveelheid hernieuwbare energie door meerdere afnemers of lidstaten. Iedere lidstaat moet op grond van de RED een GvO-systeem inrichten, een GvO moet elektronisch worden afgegeven, overgedragen en geschapt en moet nauwkeurig, betrouwbaar en fraudebestendig zijn.

Naast bovenstaande moet groen gas onder de bijmengverplichting voldoen aan de duurzaamheidseisen die zijn voorgeschreven in de RED, om te kunnen bijdragen aan de RED doelen op het gebied van hernieuwbare energie. Een producent van groen gas dient duurzaamheid van groen gas aan te tonen door middel van een Proof of Sustainability (PoS) die is gebaseerd op een door de Europese Commissie (EC) erkend certificatieschema. Een leverancier onder de bijmengverplichting kan, als laatste schakel in de keten tot aan de gebruiker, derhalve alleen groen gas gebruiken, waarvoor door middel

van een GvO en een PoS kan worden aangetoond dat er is voldaan aan de RED duurzaamheidseisen.

Momenteel wordt de groengashandel in Nederland verricht binnen het register van VertiCer. VertiCer is in Nederland de instantie die door de Minister van Klimaat en Groene Groei is gemandateerd voor het verstrekken van Garanties van Oorsprong (GvO) voor duurzame energiedragers en Certificaten van Oorsprong (CvO) voor niet-duurzame elektriciteit. Een groengasproducent geeft in het VertiCer register aan hoeveel groen gas hij invoert op het Nederlandse gasnet en welke biograndstoffen er zijn gebruikt voor het produceren van het gas. Op basis van de ingevoerde waarden kent het VertiCer register een bepaalde hoeveelheid GvO's toe. Producenten van groen gas in andere lidstaten kunnen bij de daartoe bevoegde nationale instantie een GvO aanvragen voor het geproduceerde groene gas. Alle lidstaten zijn op grond van de RED verplicht een nationaal systeem van garanties van oorsprong in te richten.

GvO's uit andere lidstaten dienen via de Association of Issuing Bodies (AIB) ingevoerd te worden bij VertiCer. Doordat VertiCer aangesloten is bij AIB kan worden geborgd, conform RED artikel 19(6), dat de overdracht van GvO's uit het andere lidstaten elektronisch, accuraat, betrouwbaar en fraudebestendig is. De AIB procedures voorzien in een onafhankelijke en transparante procedure voor verificatie, correctie en intrekking van GvO's, volgens de CEN-EN 16325. Dit is geoperationaliseerd door de AIB/EECs in procedures, protocollen en IT-infrastructuur (praktische interoperabiliteit). Door aansluiting bij een erkend systeem voor internationale overdracht van GvO's wordt de betrouwbaarheid en interoperabiliteit in grensoverschrijdende context verzekerd, zodat dubbeltelling ook in de praktijk voorkomen kan worden. Naast de AIB hub kan VertiCer andere interoperabele, veilige en CEN-EN 16325-conforme routes gebruiken, zolang erkenning, fraudepreventie en datakwaliteit geborgd zijn. Daarvoor is wederzijdse overeenstemming tussen nationale afgifte-instanties een voorwaarde.

Ten slotte dient de energieleverancier aan te tonen dat de GvO en PoS zien op dezelfde hoeveelheid gas. Hiertoe kan een producent PoS informatie laten bijschrijven op een GvO. Hierdoor wordt duidelijk dat het gas waar de GvO op toeziet ook voldoet aan de duurzaamheidseisen van de RED. Het bijschrijven van PoS informatie op een GvO is voor Nederlandse GvO's mogelijk via VertiCer. Producenten van buitenlands groen gas kunnen hiertoe een verzoek indienen bij de nationale autoriteit die in dat land belast is met de uitgifte van GvO's. Lidstaten kunnen conform de RED en CEN-EN 16325 PoS informatie laten opnemen in een GvO. Dit maakt het voor een leverancier mogelijk om aan te tonen dat de GvO en PoS op dezelfde hoeveelheid gas zien.

Voor de uitvoering van de bijmengverplichting zal er gebruik worden gemaakt van een aparte handelseenheid: de groengaseenheid (GGE). Een combinatie van een GvO en PoS, zolang deze zijn uitgegeven voor dezelfde hoeveelheid gas, kan door leveranciers bij de NEa omgeuild worden voor een GGE. GGE's zijn handelseenheden die vergelijkbaar zijn met de thans gebruikte hernieuwbare brandstofeenheden in de verplichting hernieuwbare energie vervoer (HBE's). Met de GGE's kan worden aangetoond dat een energieleverancier heeft voldaan aan zijn verplichting. Daarnaast kunnen GGE's tussen energieleveranciers worden verhandeld. Zo kunnen energieleveranciers die zelf te weinig GGE's hebben gecreëerd, door middel van aankopen van GGE-overschotten van andere energieleveranciers, toch voldoen aan de bijmengverplichting. Om de uitvoeringslast van de NEa te beperken staan alleen energieleveranciers bij de NEa geregistreerd als inboekers en handelaren.

Binnen de EU is een systeem in ontwikkeling om de PoS te traceren, de Uniedatabank (Union Database, UDB). Deze UDB is geopend voor online registratie door betrokken partijen, maar nog niet volledig in gebruik genomen, zo is onder andere nog onbekend op welke manier informatie op een PoS geverifieerd wordt. Ook is nog niet volledig duidelijk hoe de UDB er uit komt te zien en hoe de koppeling met de afgifte van GvO's vormgegeven wordt. Na volledige inwerkingtreding van dit systeem is het, om dubbeltelling van groen gas te voorkomen, niet meer toegestaan om een PoS te verhandelen buiten de UDB om. Als een producent gas invoert dient de bijbehorende PoS geadmineistreerd te worden in de UDB. Indien het groen gas wordt ingezet dient de bijbehorende PoS afgeboekt te worden in de UDB. De actuele ontwikkelingen op het gebied van de UDB worden meegenomen in de uitwerking van de lagere regelgeving onder de bijmengverplichting. Voorgesteld wordt om de werkwijze met GvO's en PoS zoals hierboven beschreven te hanteren tot het moment van volledige inwerkingtreding van de UDB. In de algemene maatregel van bestuur zal specifiek worden uitgewerkt op welke wijze binnen de bijmengverplichting kan worden aangetoond dat gas uit hernieuwbare bronnen is opgewekt en geleverd. Ook zal in de algemene maatregel van bestuur worden bepaald op welke wijze geleverd groen gas omgezet kan worden in GGE's, en zal het handelssysteem nader worden uitgewerkt.

2.5. Flexibiliteit binnen de bijmengverplichting

Zoals eerder is beschreven hangt het kunnen voldoen aan de voorgestelde verplichting af van meerdere factoren en is het nodig om flexibiliteit in te bouwen. Flexibiliteit is nodig zodat nadelige

gevolgen van externe markteffecten (bijvoorbeeld vertraging bij vergunningverlening en beperkingen in de beschikbaarheid van biograndstoffen) die productie beperken (gedeeltelijk) worden gemitigeerd en prijsspieken en -dalen beperkt blijven. Flexibiliteit wordt geboden door twee instrumenten binnen de bijmengverplichting. Ten eerste wordt een vorm van buy-out toegepast en ten tweede komt er de optie om GGE's te sparen.

Belangrijk hierbij is om niet te zorgen voor te veel flexibiliteit. Te veel flexibiliteit zorgt ervoor dat het loont om terughoudend te opereren. Het is juist wenselijk dat energieleveranciers zich maximaal inzetten om aan hun doelstelling te voldoen, bijvoorbeeld door zelf een rol te pakken in de productie van groen gas.

2.5.1. Buy-out

De voorgestelde buy-out houdt in dat leveranciers de mogelijkheid krijgen om hun jaarverplichting geheel of gedeeltelijk af te kopen voor de buy-outprijs. De inkomsten van de buy-out vloeien terug naar de schatkist. De energieleverancier verkrijgt vervolgens enkel een ontheffing van de verplichting. De transactie vertegenwoordigt geen hoeveelheid groen gas die voor andere doeleinden gebruikt kan worden.

De belangrijkste doelen van de buy-out zijn primair het beperken van de meerkosten voor de consument en secundair het bieden van flexibiliteit bij tegenvallende productie in de markt. Randvoorwaarden hierbij zijn dat de buy-out de productie van groen gas zoveel mogelijk moet stimuleren, waarbij het systeem niet te complex wordt, zowel voor de uitvoering als in het gebruik.

Het is de verwachting dat de prijs van GGE's maximaal tot de prijs van de buy-out stijgt op het moment dat GGE's schaars zijn. Daarmee vormt de prijs van de buy-out een soort plafond op de markt. Een te lage buy-out leidt tot onvoldoende marktprikkels om de productie van groen gas te verhogen. Een te hoge buy-out leidt tot een ondoelmatige verplichting en te hoge meerkosten voor afnemers.

Een mogelijk risico van de buy-out is dat leveranciers onvoldoende worden gestimuleerd om te investeren in groengasproductie en de buy-out zien als een uitkoopstelsel. Er is een aantal opties overwogen om die risico's te beperken. Een mogelijkheid is om de buy-out te beperken tot een gedeeltelijke buy-out. Dit heeft als voordeel dat er een grotere prikkel is om aan de verplichting te voldoen en hiermee wordt voorkomen dat voor de volledige verplichting van de buy-out gebruik gemaakt wordt. Nadelen hiervan zijn dat de maximale meerkosten voor eindgebruikers hiermee niet meer geborgd zijn en dat het leidt tot een complexer en moeilijker uitvoerbaar systeem. Een andere mogelijkheid is om een staffel toe te passen in de buy-outprijs, waarbij een hogere prijs moet worden betaald naarmate er meer gebruik gemaakt wordt van de buy-out. Ook deze mogelijkheid maakt het systeem complexer en moeilijker uitvoerbaar en wordt daarom niet toegepast.

Bij marktprijzen van groen gas onder het niveau van de buy-out levert dit energieleveranciers die groen gas leveren een betere concurrentiepositie op ten opzichte van leveranciers die gebruik maken van de buy-out en hierdoor meer kosten maken om te voldoen aan de bijmengverplichting. Bovendien draagt de levering van groen gas bij aan hun eigen verduurzamingsopgave. Uit gesprekken met energieleveranciers blijkt dat zij ook met de optie van een buy-out voldoende prikkels ervaren om groen gas in te kopen of bij te dragen aan de productie van groen gas.

Bij het bepalen van de hoogte van de buy-outprijs wordt onder meer rekening gehouden met de prijzen in concurrerende markten (zoals de transportmarkt), de prijzen in naburige landen (zoals Duitsland), de correctiebedragen in de SDE++ voor de productie van groen gas uit vergisting en vergassing en een inschatting van de productiekosten. Op basis van deze inschattingen wordt een hoogte gekozen die productie onder de bijmengverplichting voldoende aantrekkelijk maakt om het doelbereik te behalen, met een zo beperkt mogelijke stijging van de meerkosten. Voorlopig wordt een streefhoogte aangehouden van 450 euro/ton CO₂. De precieze hoogte van de buy-out wordt bepaald bij algemene maatregel van bestuur.

2.5.2 Sparen

In de voorgestelde bijmengverplichting is voorzien in de mogelijkheid voor energieleveranciers om een beperkt overschot aan GGE's na afschrijving van de verplichting mee te nemen (sparen). Deze mogelijkheid bevordert stabiele prijsvorming, omdat het pieken en dalen als gevolg van het ineens wegvallen of beschikbaar komen van productie kan verminderen. Met de mogelijkheid om een gedeelte van de GGE's in een jaar mee te nemen naar een volgend kalenderjaar, wordt voorkomen dat energieleveranciers een overschot aan GGE's niet meer kunnen inzetten binnen de bijmengverplichting. Op deze manier wordt flexibiliteit in het systeem aangebracht en worden ongewenste marktverstoringen voorkomen. Als de spaarhoogte te hoog is, ontstaat het risico dat sommige energieleveranciers te veel GGE's 'oppotten' en daarmee onttrekken aan de markt, bijvoorbeeld anticiperend op een

verhoging van de GGE-prijs. Op die manier wordt het in een krappe markt lastiger voor andere leveranciers om aan de verplichting te voldoen. Daarom zal er bij algemene maatregel van bestuur een maximum spaarpercentage ingevoerd worden, waarbij de streefhoogte wordt aangehouden van 10% van de jaarverplichting. Hiermee zou het spaarpercentage gelijk zijn gesteld met de regeling Energie Voor Vervoer (EVV). Om te voorkomen dat een energieleverancier meerdere rekeningen opent om de bepalingen over sparen te omzeilen, zal hij slechts één rekening in het register mogen openen.

3. Verhouding tot hoger recht

De bijmengverplichting groen gas is een nationale verplichting en wordt niet rechtstreeks opgelegd uit hoofde van Europese regelgeving. Wel heeft de EU een ambitie uitgesproken om in 2030 35 bcm groen gas te produceren.¹⁶ Met de voorgestelde bijmengverplichting draagt Nederland bij aan dit doel en aan het vergroten van de leveringszekerheid van gas, de transitie naar fossielarme brandstoffen en het bevorderen van de strategische autonomie van de EU. Door de productie van groen gas en het verbruik ervan wordt bovendien bijgedragen aan verschillende andere doelstellingen van de EU die volgen uit de RED en de ESR en wordt ook aansluiting gezocht bij de verplichtingen die volgen uit de herziene gasrichtlijn. In het navolgende wordt de verhouding tot hoger recht nader toegelicht.

3.1. *Primair Europees recht*

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een bijmengverplichting geïntroduceerd voor energieleveranciers die gas leveren via een aansluiting op het transmissie- of distributiesysteem voor gas aan de doelgroepen genoemd in artikel 50, eerste lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag. De bijmengverplichting ziet op gas uit hernieuwbare bronnen, zoals bedoeld in artikel 1.1 van de Energiewet. In de memorie van toelichting worden de termen groen gas en gas uit hernieuwbare bronnen door elkaar gebruikt. Gas uit hernieuwbare bronnen dat valt onder de definitie van de Energiewet, valt ook onder de reikwijdte van de definitie van hernieuwbaar gas als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de herziene gasrichtlijn. In de zin van dit wetsvoorstel is dat biomethaan, maar ook e-methaan. Onder de bijmengverplichting wordt van groen gas geëist dat het voldoet aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductievereisten die volgen uit de RED. Door een toenemend aandeel groen gas in de totale levering van gas te verplichten, wordt ook meer vraag naar groen gas gecreëerd. Aan die vraag kan worden voldaan door een toename in de productie van en handel in groen gas binnen de Europese Unie. Voor zover de productie en invoeding binnen Nederland plaatsvindt, zal de broeikasgasemissiereductie die met de productie en het gebruik van dat groen gas bereikt wordt, meetellen in de emissiereductiecijfers van Nederland in de zin van de ESR. Wordt het groen gas elders in de Europese Unie geproduceerd en daar in het onderling verbonden gassysteem van de Unie ingevoerd, dan zullen de emissiereductiecijfers aan die betreffende lidstaat worden toegerekend. Een uitzondering hierop wordt gevormd door de fysieke import van groen gas. Als het groen gas dat in een andere lidstaat is geproduceerd naar Nederland wordt getransporteerd ten behoeve van de invoeding in het Nederlandse gasnet, dan tellen de emissiereductiecijfers in Nederland mee. Groen gas dat in het kader van de bijmengverplichting in Nederland wordt verbruikt zal in beide gevallen meetellen in het Nederlandse bruto-eindverbruik van energie uit hernieuwbare bronnen. In het navolgende wordt ingegaan op hoger recht waar dit wetsvoorstel aan raakt.

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

De voorgestelde bijmengverplichting voor energieleveranciers valt onder de plicht tot notificeren bij de Europese Commissie van het instellen van technische voorschriften. De voorgestelde verplichting kan worden gekwalificeerd als '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', als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van deze richtlijn. Overeenkomstig deze richtlijn is het wetsvoorstel genotificeerd aan de Europese Commissie. Als gevolg van de notificering is een eerdere versie van dit wetsvoorstel aangepast. Initieel werd beoogd om buitenlands groen gas uit te sluiten van de bijmengverplichting, als gevolg van de ontvangen Uitvoerig Gemotiveerde Mening van de Commissie is besloten om buitenlands groen gas toch toe te laten onder de bijmengverplichting omdat het uitsluiten hiervan niet in lijn is met het vrije verkeer van goederen in de EU.

¹⁶ In REPowerEU, het plan gepresenteerd in mei 2022 om de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen te reduceren, en de energietransitie te versnellen.

3.3. Algemene verordening gegevensbescherming

In onderhavig wetsvoorstel is een verplichting opgenomen die een verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengt overeenkomstig Verordening (EU) 2016/679. Het gaat om het inboeken van de gegevens over de productie van groen gas in het GGE-register van de NEa. Hiervoor wordt, niettegenstaande de ontwikkelingen omtrent de UDB zoals omschreven in sectie 2.4, de relevante informatie van het GvO gebruikt. Uit het huidige artikel 24, eerste lid, onderdeel e, van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong, vloeit voort dat op de GvO een aanduiding van de productie-installatie, waaronder de locatie, het type en de capaciteit wordt vermeld. Omdat het in veel gevallen zal gaan om productie-installaties die worden gebruikt in de agrarische sector kan niet worden uitgesloten dat deze gegevens kunnen worden herleid naar een persoon. Door inboeking van het gas uit hernieuwbare bronnen met de relevante kenmerken van de GvO in het GGE-register is er sprake van een verwerking van persoonsgegevens onder de Algemene verordening gegevensbescherming. Hiertoe is een DPIA (Data protection impact assessment) uitgevoerd. De DPIA is voorgelegd aan de Functionaris gegevensbescherming en is akkoord bevonden. Het wetsvoorstel is na advies van de Functionaris Gegevensbescherming niet aan de Autoriteit persoonsgegevens voorgelegd.

3.4. RED

In artikel 3 van de RED is een hernieuwbare energie doel opgenomen. Dit doel is in de huidige RED vastgesteld op 42% voor de EU in 2030. Daarnaast is in de RED een streven voor de lidstaten opgenomen naar ten minste 45% hernieuwbare energie in 2030. Met de voorgestelde bijmengverplichting zal worden bijgedragen aan deze doelen uit de RED. Bij het uitwerken van dit wetsvoorstel is deels aansluiting gezocht bij de RED en de verplichting hernieuwbare energie vervoer die uit artikel 25 van de RED volgt. Deze verplichting is in titel 9.7 van de Wet milieubeheer geïmplementeerd. De regels over de CO₂-ketenemissiesturing, zoals de berekeningen van de broeikasgasreductie en toezicht op de keten, vinden ook hun grondslag in de RED. In de RED zijn voor hernieuwbare energie voor vervoer uitgebreide voorschriften opgenomen voor de lidstaten hoe de verplichting en de CO₂-ketenemissie sturing, moet worden geïmplementeerd. Dit wordt in onderliggende regelgeving verder uitgewerkt en het uitgangspunt is om bij de systematiek uit de RED aan te sluiten.

Vanwege de sturing op ketenemissiereductie is het van belang dat de emissiewaarden betrouwbaar zijn. Dit wordt geborgd door het Europese systeem van certificatie en toezicht zoals beschreven in de RED. De eisen aan de controle op de werkelijke waarde van de broeikasgasemissie zijn vastgelegd in Uitvoeringsverordening (EU) 2022/996, in het bijzonder in artikel 11 'Bevoegdheid van de auditors' en artikel 14 'Audits van de werkelijke broeikasgasemissieberekeningen'. Deze eisen zijn door de vrijwillige systemen, die door de EU zijn goedgekeurd, geïmplementeerd in hun richtlijnen. Zo schrijft ISCC, in haar 'Audit guidelines for the auditing of ISCC Systems', voor dat het auditteam moet borgen dat de broeikasgasemissiewaarden correct en overeenkomstig de ISCC-berekeningsmethoden voor broeikasgassen zijn. Deze laatste zijn een implementatie van de berekeningsmethoden volgens de RED Bijlage V en VI.

3.5. EU ETS

Het EU ETS is een marktinstrument waarmee de EU de uitstoot van broeikasgassen kosteneffectief wil verminderen om de klimaatdoelstellingen uit de Europese Klimaatwet te realiseren. De handel in emissierechten (emissiehandel) binnen het EU ETS is de handel in emissieruimte: het recht om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten. De totale emissieruimte wordt beperkt omdat er een maximum aan rechten jaarlijks beschikbaar wordt gesteld, het zogenaamde emissieplafond. In aanvulling op het emissiehandelssysteem dat sinds 2005 in werking is (EU ETS1) is een tweede emissiehandelssysteem geïntroduceerd voor brandstoffen gebruikt in de gebouwde omgeving, wegtransport en overige sectoren (ETS2).¹⁷ Vanaf 2025 is er een verplichting opgelegd aan energieleveranciers om te rapporteren met een emissieverslag over de hoeveelheid broeikasgasemissies van brandstoffen die ze in een jaar geleverd hebben aan ETS2-sectoren. Vanaf 2027 moeten de energieleveranciers voldoende emissierechten bemachtigen en inleveren voor deze emissies. Met een GvO met duurzaamheidsbewijs kan een energieleverancier aantonen dat het groen gas heeft geleverd waar binnen het ETS2 een emissiefactor nul aan wordt toegekend en de leverancier dus geen emissierechten voor hoeft te bemachtigen. In dit wetsvoorstel zal het emissieverslag zoals dat is geregeld en wordt gebruikt binnen het EU ETS (ETS2) ook aan de basis liggen van de jaarverplichting groengaseenheden. In paragraaf 2.3 is het gebruik van het emissieverslag toegelicht, evenals de gelijktrekking van de doelgroep van gereguleerde entiteiten voor de levering van gas. Dit wetsvoorstel en het EU ETS bevat verder dezelfde toezichthoudende- en uitvoerende instantie, de NEa. Met deze overlap is

¹⁷ Kamerstuk 36 407, nr. 2.

beoogd de nalevingskosten en de uitvoeringslasten voor respectievelijk de energieleveranciers en de uitvoeringsinstanties te beperken.

3.6 Internationale handelsbetrekkingen

Nederland is lid van de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organisation, hierna: WTO) en daarmee partij bij de verdragen in WTO-verband. Op grond van artikel 3, eerste lid, onder e, van het VWEU is gemeenschappelijke handelspolitiek de exclusieve bevoegdheid van de EU. De Europese Commissie is daarmee verantwoordelijk voor het voeren van de onderhandelingen namens de lidstaten, en voor het afhandelen van de handelsconflicten binnen de WTO. In de RED is opgenomen onder welke voorwaarden GvO's die niet door de lidstaat zelf zijn afgegeven kunnen worden erkend door de lidstaat. GvO's uit derde landen kunnen alleen geaccepteerd worden binnen de EU onder strenge voorwaarden. In artikel 19, elfde lid, van de RED is bepaald dat GvO's uitgegeven door een onafhankelijke instantie in een derde land niet erkend worden, behalve indien de Europese Unie daarvoor een overeenkomst heeft afgesloten met het derde land en de energie rechtstreeks uit dat land wordt ingevoerd of uitgevoerd. Hiermee heeft de EU reeds beperkingen opgelegd aan het erkennen van GvO's die in derde landen zijn uitgegeven.

De RED is een 'voor EER relevante tekst'. Hiermee is de RED ook van toepassing in de landen van de Europees Economische Ruimte die niet tot de EU behoren, te weten Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. GvO's uit deze landen worden behandeld als GvO's uit andere lidstaten en dienen als zodanig erkend te worden in de lidstaat. Op dit moment heeft de EU nog geen verdragen gesloten waardoor GvO's voor gas uit hernieuwbare bronnen uit derde landen kunnen worden erkend. Verder kunnen dergelijke verdragen alleen worden gesloten onder de voorwaarde dat de energie rechtstreeks uit het derde land wordt ingevoerd om de duurzaamheidskenmerken van het gas te garanderen.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

4.1. Implementatiewet herziene gasrichtlijn

Via het wetsvoorstel Implementatiewet herziene gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening zal de herziene gasrichtlijn worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. Op moment van schrijven is de internetconsultatie van dit wetsvoorstel afgerond. In de implementatiewet zullen regels gesteld worden ten aanzien van de vervaardiging van gas uit hernieuwbare bronnen die relevant zijn voor onderhavig wetsvoorstel. Er zullen regels gesteld worden over het voldoen aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria en het voeren van een massabalans, zoals ook opgenomen in de RED. Op basis daarvan kan een marktdeelnemer gecertificeerd worden onder een duurzaamheids-schema. Daarnaast zullen bij de implementatiewet nadere regels gesteld worden ten aanzien van de invoer en het gebruik van de Uniedatabank. In het onderhavige wetsvoorstel zal op een later moment worden voorzien in de nodige samenloopbepalingen.

4.2. Wet milieubeheer, Wet op de economische delicten, Gaswet en de Energiewet

Het huidige wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten. Het gaat om een verduurzamingsmaatregel die goed past in de Wet milieubeheer. De strafrechtelijke handhaving zal volgens het voorstel plaatsvinden via de Wet op de economische delicten, gezien milieudelicten worden geacht schadelijk te zijn voor het economische leven.

Verder wordt in dit wetsvoorstel aangesloten bij de termen en de begrippen uit de energieregelgeving. De Energiewet treedt in werking op 1 januari 2026 (Stb. 2025, 12 en Stb. 2025, 40). Aangezien de inwerkingtreding van de Energiewet voor onderhavig wetsvoorstel ligt, wordt in het wetsvoorstel al verwezen naar de Energiewet. Het wetsvoorstel bevat grondslagen voor nadere uitwerking in onderliggende regelgeving. Hiertoe zullen een algemene maatregel van bestuur en ministeriële regelingen worden opgesteld.

4.3. Algemene wet bestuursrecht

In onderhavig wetsvoorstel krijgt de NEa de beschikking over enkele bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Zo wordt voorgesteld dat de NEa een last onder bestuursdwang kan opleggen. Afdeling 5.3.1 van de Algemene wet bestuursrecht 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 Algemene wet bestuursrecht 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 Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

Naast de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten wordt er met de mogelijkheid tot gebruikma-

king van de buy-out een wettelijke basis gecreëerd voor een bestuursrechtelijke geldschuld. De bepalingen van titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht zijn op deze geldschuld van toepassing.

5. Gevolgen van de bijmengverplichting

In dit hoofdstuk worden de verwachte effecten en regeldrukkosten voor producenten, afnemers en bedrijven beschreven na invoering van de bijmengverplichting. Hiervoor is gebruikt gemaakt van de duurzame ontwikkelingsagenda van de Verenigde Naties en het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei.

5.1. Effecten van de bijmengverplichting voor producenten en afnemers

Voor groengasproducenten zal het voorstel voor de bijmengverplichting zorgen voor nieuwe innovatiekansen. Bestaande en nieuwe groengasproducenten zullen kunnen profiteren van een grotere vraag naar groen gas door de energieleveranciers die moeten voldoen aan de bijmengverplichting. Dit lijkt niet te leiden tot beperkingen van innovatiekansen, maar juist tot een stabielere business case voor groengasleveranciers, waardoor innovatiekansen worden ondersteund en versterkt. Door in de bijmengverplichting te sturen op CO₂-ketenemissiereductie worden producenten gestimuleerd om productieketens zo efficiënt mogelijk te ontwerpen. Dit geeft een stimulans voor zowel technische innovaties, bijvoorbeeld in de vorm van installaties met een lager energieverbruik, als voor procesinnovaties, zoals meer lokale benutting van grondstoffen.

De bijmengverplichting zal naar verwachting zorgen voor een stijging in de energierekening voor afnemers, in verband met de hogere kosten van groen gas (zie onder meer paragraaf 5.3 over de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel). Afnemers zullen naast een verhoogde energierekening geen andere directe gevolgen ondervinden van de bijmengverplichting. De voorgestelde bijmengverplichting valt onder een groter geheel van maatregelen die een belangrijke bijdrage leveren aan de energietransitie. Doordat energieleveranciers een verplichting krijgen voor het aankopen van hernieuwbaar gas, zullen afnemers wellicht meer mogelijkheden krijgen om duurzame gascontracten af te sluiten.

5.2 Klimaat- en milieueffecten en Sustainable Development Goals

De voorgestelde bijmengverplichting zorgt voor positieve effecten op het milieu. De regering streeft naar een ketenemissiereductie van 2,85 Mton CO₂ in 2031 op basis van de rekenregels in de RED-systematiek. Ervan uitgaande dat er ongeveer 0,84 bcm groen gas geproduceerd wordt om deze doelstelling te bereiken, levert dit een directe CO₂-reductie op van 1,41 Mton conform de Emissieregistratiestatistiek¹⁸. Dat is de directe bijdrage van groen gas aan de doelstelling van tenminste 55% CO₂-reductie in 2030. Hiermee draagt de voorgestelde bijmengverplichting bij aan de doelen in de Klimaatwet. Naast de doelen in de Klimaatwet, draagt de bijmengverplichting bij aan het halen van de Sustainable Development Goals (SDG's), specifiek doel zeven, elf en dertien¹⁹. Doel zeven (betaalbare en duurzame energie) ziet onder andere toe op het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie in de globale energiemix. Daarnaast draagt de bijmengverplichting ook bij aan duurzame steden en gemeenschappen (doel elf) en klimaatactie (doel dertien).

De productie van groen gas middels vergisting in de landbouw leidt ook tot stikstof- en methaanreductie. Door additionele maatregelen zoals stalaanpassingen en het strippen van het restproduct (digestaat) uit de vergister, kan mestvergisting in potentie leiden tot een significante reductie van de methaanuitstoot en ammoniakuitstoot²⁰. Omdat er wordt gestuurd op CO₂-ketenemissiereductie in plaats van op volume groen gas, is de verwachting dat er meer gebruik wordt gemaakt van mestvergisting, waardoor de hierboven beschreven maatregelen die resulteren in stikstof- en methaanreductie extra worden gestimuleerd. Daarnaast kan het digestaat dat resulteert uit vergisting in potentie

¹⁸ De Emissieregistratie is een samenwerkingsverband tussen vijf kennisinstellingen: het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Wageningen University and Research (WUR) en Deltares. Daarnaast zijn diverse andere organisaties betrokken bij de Emissieregistratie.

¹⁹ UN (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015, 42 809, 1–13. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>

²⁰ Volgens een studie van de WUR (2022, Berekeningen emissies en economie voor verschillende scenario's voor verwaarding van rundveemest, <https://edepot.wur.nl/569408>) levert een scenario inclusief verdunnen en strippen van mest, en vergisting, een ammoniakreductie van 42%. Uit een andere studie naar de impact van een monomestvergister (2023, Berekeningen over emissies, massabalansen en economie bij gezamenlijke monomestvergisting: Scenariostudie voor energiecoöperatie Wijnjewoude, <https://research.wur.nl/en/publications/berekeningen-over-emissies-massabalansen-en-economie-bij-gezamenl>) wordt geconcludeerd dat de deelnemende bedrijven de potentie hebben om over de gehele mestverwerkingsketen een ammoniakreductie te behalen tussen de 30 en 62%. Emissies van broeikasgassen uit mest, met name methaanemissie, kunnen gereduceerd worden tot circa 78%.

bijdragen aan het vervangen van kunstmest, waardoor extra aardgas kan worden vervangen dat anders was gebruikt bij de productie van kunstmest.

5.3. Financiële effecten van de bijmengverplichting voor producenten en afnemers

Om overstimulering te voorkomen kan een producent van groen gas geen gebruik maken van een exploitatiesubsidie (zoals de SDE++-subsidie in Nederland of soortgelijke exploitatiesubsidies in het buitenland) en groen gas leveren ten behoeve van de bijmengverplichting. Het is om uitvoeringstechnische redenen niet mogelijk om te corrigeren voor de reeds verleende subsidies in de verschillende lidstaten. Ook is het niet realistisch dat subsidieschema's in andere lidstaten rekening zullen houden met de marktwaarde van groen gas in systemen, zoals de bijmengverplichting. Dit is enerzijds ondoenlijk vanwege het grote aantal verplichtingen in alle lidstaten waar rekening mee zou moeten worden gehouden. Anderzijds is er geen index of benchmark voor de waarde van groen gas, het is dus onbekend met welke waarde rekening kan worden gehouden. De enige manier om overstimulering en oneerlijke concurrentie door dubbele stimulering te voorkomen, is dus om te stellen dat groen gas waarvoor exploitatiesubsidie is verleend niet in aanmerking kan komen voor de bijmengverplichting. Maandelijks heeft de producent de keuze tussen het claimen van de SDE++-subsidie om de onrendabele top af te dekken, of om te leveren ten behoeve van de bijmengverplichting. Groengasproducenten zijn al bekend met de situatie dat ze kunnen kiezen tussen twee routes, omdat deze situatie nu al bestaat met de keuze tussen SDE++ en verwaarding op de HBE-markt onder de systematiek van hernieuwbare energie vervoer. De voorgestelde bijmengverplichting geeft dus geen nieuwe taak aan producenten en daarom worden de administratieve effecten voor zowel bestaande- als nieuwe producenten gering geacht.

Voor kleine installaties (<2 MW, < 200 m³ methaanequivalent/h) zijn er mogelijk extra administratieve lasten omdat de SDE++ deze installaties uitzondert van REDII-duurzaamheidscriteria. Deze uitzondering bestaat echter niet binnen de regeling hernieuwbare energie vervoer en het ETS, waardoor producenten die binnen deze markten hun groen gas af willen zetten ook nu al aan dezelfde duurzaamheidseisen moeten voldoen als die binnen de bijmengverplichting van kracht worden.

De energietransitie brengt investeringen en kosten met zich mee die breed gedragen moeten worden over de hele keten. Een gevolg van de bijmengverplichting is de reële mogelijkheid van een hogere energierekening voor afnemers. De maximale meerkosten voor een kubieke meter gas in Nederland als gevolg van de bijmengverplichting worden ingeschat op 6 ct./m³ in 2031, gebaseerd op de hoogte van de buy-out als maximum. Bij een gemiddeld geschat gasverbruik van ongeveer 1.000 m³ voor een huishouden, zorgt dit voor meerkosten van € 60 per jaar in 2031. De prijs voor groen gas zal in werkelijkheid naar verwachting lager zijn dan de buy-out, zeker aangezien groen gas uit de EU ook gebruikt kan worden om aan de bijmengverplichting te voldoen, waardoor de vraag-aanbod verhouding de prijs verlaagd. De meerkosten voor afnemers van gas zullen daardoor waarschijnlijk ook lager uitvallen.

5.4. Regeldrukeffecten

De regeldrukeffecten van de bijmengverplichting slaan in hoofdzaak neer bij energieleveranciers. Voorgesteld wordt om vanaf 2027 met de bijmengverplichting een vergroeningsverplichting bij energieleveranciers neer te leggen. Reeds onder het voorstel voor ETS2 worden energieleveranciers geconfronteerd met een verhoogde administratieve lastendruk. Om de regeldruk van energieleveranciers onder de bijmengverplichting te beperken en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door de NEa te bevorderen is de leverancier doelgroep van de bijmengverplichting geharmoniseerd met de doelgroep van ETS2 (zie paragraaf 2.2). Hierdoor ontstaat significante overlap in de regeldruk van de bijmengverplichting en ETS2.

De administratieve lasten voor de onder de voorgestelde bijmengverplichting vallende energieleveranciers zullen betrekking hebben op kennisname en implementatie van de nieuwe verplichting, rapporteren over hoeveelheid geleverd gas, het kopen van gas uit hernieuwbare bron, het inboeken van het gas uit hernieuwbare bronnen in het GGE-register van de NEa en de handel in GGE's. Voor sommige bedrijven zal dit makkelijker te realiseren zijn dan voor andere bedrijven. De groep energieleveranciers bestaat in overgrote meerderheid uit multinationals en grootbedrijven. Slechts een beperkt aantal leveranciers maakt deel uit van het mkb. Bij het uitwerken van de regeldrukkosten is er input gevraagd aan energieleveranciers, inclusief energieleveranciers die onder de definitie van mkb vallen.

Bij het berekenen van de regeldrukkosten is er gewerkt met het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei. Daarbij wordt gebruik gemaakt van onder andere een gemiddeld standaard uurtarief en een gemiddelde tijdsbesteding voor een aantal standaardhandelingen. De input van energieleveranciers is gebruikt voor een verdere inschatting van activiteiten die

nodig zijn om aan de verplichtingen te kunnen voldoen. Hierin is gepoogd recht te doen aan alle input van de energieleveranciers. De categorieën zijn breed geformuleerd, waarbij onder elke categorie meerdere handelingen kunnen vallen. Naast de eenmalige en structurele kosten die zijn opgenomen in de onderstaande tabel, kunnen er ook out-of-pocket kosten zijn, die sterk kunnen verschillen per energieleverancier. Dit zijn bijvoorbeeld kosten van een nieuw (ICT) systeem dat ingekocht moet worden. De gegevens zijn verwerkt in de onderstaande tabel. Daarbij is uitgegaan van de totale regeldruk voor alle bedrijven. Voor een individueel bedrijf komen de regeldrukkosten uit op ca. € 7.200 eenmalige kosten en ca. € 21.000 structurele kosten per jaar. Er zijn geen kosten opgenomen voor rapportage en verificatie omdat deze zaken via het emissieverslag van ETS2 lopen.

Tabel 3: Regeldrukberekening energieleveranciers

Activiteit	Aantal bedrijven	Aantal	Eenheid	Kosten per eenheid (€)	Totaal (x1000 €)
Kennisneming regelgeving	67	2	Uur	47*	6
Implementatie regelgeving	67	100	Uur	47*	315
Klaarmaken (ICT-) systemen	67	50	Uur	47*	157
Openen rekening bij de NEa	67	2	Uur	47*	6
Totaal eenmalige kosten					485
Inboeken GGE's op rekening NEa	67	100	Uur per jaar	47*	315
Handel in GGE's	67	200	Uur per jaar	47*	630
Inkopen GvO's	67	150	Uur per jaar	47*	472
Controle / inspecties / audits	67	4	uur per jaar	47*	13
Controle / inspecties / audits inboekverificatie	67		Auditkosten per jaar	4.000	268
Totaal structurele kosten					1.698

Bronnen: * Handboek Meting Regeldrukkosten

6. Uitvoering

In dit hoofdstuk komen de taken en bevoegdheden van de uitvoerende instanties aan bod. Dit zijn de NEa, VertiCer en RvO.

6.1. Uitvoering door de NEa

NEa is de onafhankelijke nationale autoriteit voor uitvoering van en toezicht op marktinstrumenten die bijdragen aan een klimaat neutrale samenleving. De NEa zal hierbij het GGE-register faciliteren en verzorgt de handhaving op de bijmengverplichting. Het verwerken van de gegevens wordt hoofdzakelijk gedaan voor het uitvoeren van controles en het afleggen van verantwoording. Naast uitvoering en handhaving van de bijmengverplichting, houdt de NEa ook toezicht op emissiehandel van broeikasgassen in de zware industrie, en op bedrijven die brandstoffen leveren voor vervoer.

De energieleverancier die gas levert aan afnemers die vallen onder ETS2 is de verplichtinghouder onder dit wetsvoorstel. De NEa is de voornaamste uitvoerende instantie van dit wetsvoorstel en zorgt ervoor dat de verplichtinghouder aan haar verplichting kan voldoen. Daarvoor maakt en beheert de NEa een nieuw GGE-register. In dit register komen de gegevens van energieleveranciers over hun jaarlijkse leveringen, zoals die worden aangeleverd via het emissieverslag. Daarnaast kunnen in dit register GGE's worden aangemaakt en overdragen. Ten slotte wordt de voorgenoemde jaarlijkse verplichting in het GGE-register voldaan door afboeking van de benodigde GGE's. De NEa zal in samenhang met ETS2 haar communicatie en voorlichting uitbreiden om op die manier ervoor te zorgen dat energieleveranciers en andere betrokken partijen goed geïnformeerd zijn over de verplichting en hoe zij hieraan kunnen voldoen. Dit draagt bij aan een soepele implementatie van de bijmengverplichting.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de NEa zowel de uitvoerende organisatie voor ETS2 als voor de voorgestelde bijmengverplichting is. Als gevolg van beide krijgt de NEa extra taken en bevoegdheden. De rol van NEa in toezicht en handhaving van de verplichting is in hoofdstuk 7 uitgewerkt

6.2. Uitvoering door VertiCer

VertiCer is een dochteronderneming van N.V. Nederlandse Gasunie (50%) en TenneT TSO B.V. (50%) en is door de Minister voor Klimaat en Groene Groei gemandateerd om in Nederland Garanties van Oorsprong (GvO) uit te geven voor hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbaar gas, hernieuwbare

thermische energie en hernieuwbare waterstof. Daarnaast geeft VertiCer, vooralsnog, certificaten van oorsprong voor niet-hernieuwbare elektriciteit uit. Een GvO kan worden afgegeven door VertiCer op het moment dat een producent aantoont dat het gas uit hernieuwbare bronnen is geproduceerd en aan het net is geleverd of rechtstreeks is geleverd aan afnemers. Dit gebeurt op basis van meetwaarden van de groengasinstallatie die maandelijks door de netbeheerder aan VertiCer worden doorgegeven en via de biomassaregistratie²¹ door de producent. Daarvoor is het noodzakelijk dat een producent zich heeft geregistreerd bij VertiCer. Dit proces staat verder beschreven in de krachtens de Energiewet relevante GvO-regelgeving (de Energiewet bevat de grondslag voor de uitgifte van GvO's). Voor de voorgestelde bijmengverplichting is het van belang dat een aantal gegevens op de GvO staat, waaronder de NTA-codes²², subsidieclaim, het gehanteerde duurzaamheidsschema en de CO₂-eq-ketenemissies.

Vooralsnog is er voor VertiCer en het VertiCer-register een rol binnen de voorgestelde bijmengverplichting. Dit kan mogelijk in de nadere uitwerking in onderliggende regelgeving wijzigen als gevolg van de ontwikkelingen rondom het UDB. Via de aansluiting van VertiCer bij AIB kan overdracht van GvO's tussen aangesloten lidstaten onafhankelijk, transparant en geautomatiseerd plaatsvinden. VertiCer heeft ook een rol bij eventuele wederzijdse overeenstemming ten aanzien van GvO's tussen VertiCer en een afgifte-instantie in een andere lidstaten, zoals beschreven in paragraaf 2.4.

6.3. Uitvoering in het kader van wisselen tussen de bijmengverplichting en subsidiëring

Op een GvO staan meerdere gegevens, waaronder of een producent SDE++-subsidie (exploitatie-subsidie) heeft geclaimd voor groen gas geproduceerd in een betreffende maand. Een producent die voor de productie van groen gas een SDE++ subsidiebeschikking heeft verkregen, zal vooraf moeten kiezen of de in een maand geproduceerde hoeveelheid groen gas wordt verkocht aan een energieleverancier ten behoeve van de bijmengverplichting groen gas of niet. Alleen in het geval er in een maand niet wordt verkocht ten behoeve van de bijmengverplichting mag de producent voor de betreffende hoeveelheid geproduceerd groen gas een exploitatiesubsidie (zoals dus de SDE++-subsidie) ontvangen. Hiermee wordt overstimulering²³ voorkomen. Het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie zal hierop worden aangepast. Als een producent aangeeft dat deze geen gebruik wil maken van SDE++-subsidie zal VertiCer dat op de GvO aangeven. Op die manier kan de GvO voor de bijmengverplichting worden verkocht aan energieleveranciers voor de bijmengverplichting. Daarom zullen VertiCer en RVO gegevens uitwisselen over welke producent wel of niet een SDE-beschikking heeft verkregen. Dit zal worden verwerkt in de daarvoor toepasselijke lagere regelgeving.

7. Toezicht en handhaving

Naast de uitvoering van dit wetsvoorstel vraagt dit wetsvoorstel ook van de NEa om toezicht te houden op de bijmengverplichting. Dit doet de NEa niet alleen; op sommige punten spelen ook private toezichthouders een rol. Daarnaast wordt voorgesteld de NEa te belasten met de bestuursrechtelijke handhaving. De NEa wordt dus volgens dit wetsvoorstel primair verantwoordelijk voor een systeem van monitoring en toezicht en voor een sanctioneringsmechanisme. Gezien de belangrijke rol voor de NEa in de uitvoering en toezicht is de NEa betrokken bij het opstellen van het wetsvoorstel.

7.1. Toezicht op ketenemissiereductie

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om op ketenemissiereductie te sturen, in hoeveelheid CO₂-equivalenten. Groen gas dat ingezet wordt om te voldoen aan de voorgestelde bijmengverplichting moet voldoen aan duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria volgens artikel 29 van de RED. Het systeem voor borging, toezicht en handhaving van duurzaamheid van het groen gas is een samenspel van (private) certificering en audits en (publiek) toezicht aangevuld met handhaving.

Voor het private toezicht wordt aangesloten bij Europese systematiek van duurzaamheidsborging van biogrondstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen, zoals vastgelegd in de RED. Dit betekent dat marktdeelnemers via certificering kunnen aantonen dat voldaan wordt aan de duurzaamheidscriteria, waaronder die voor de broeikasgasemissiereductie. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van private vrijwillige nationale of internationale systemen (ook wel vrijwillige schema's genoemd). Dat kan echter alleen als dat schema hiervoor is goedgekeurd door de Europese Commis-

²¹ Dat de gebruikte grondstoffen van duurzame herkomst zijn, moet worden aangetoond en doorgegeven aan VertiCer. De producent doet dat via de maandelijks Biomassa-registratie. In de biomassa-registratie geeft de producent ook aan of er SDE-subsidie geclaimd wordt en of een vrijwillig duurzaamheidsschema gehanteerd wordt op de biomassa-stromen.

²² Nederlandse Technische Afspraak 8003, Classificatie van biomassa voor energietoepassing uitgegeven door de Stichting Nederlands Normalisatie-instituut, zoals deze luidde op 30 november 2017.

²³ Aan een subsidieontvanger toegekende steun op grond van een steunmaatregel die meer bedraagt dan is toegestaan ingevolge het milieu- en energiesteunkader.

sie. Goedkeuring kan plaatsvinden nadat een beheerder van een certificatieschema een verzoek hiertoe heeft ingediend bij de Europese Commissie en de Commissie het schema heeft getoetst aan de eisen van de RED. De wijze van berekening van de broeikasgasemissie, inclusief de situaties waarin standaardwaarden gebruikt kunnen worden, zijn vastgelegd in de protocollen van de vrijwillige systemen. Naast de toetsing van de duurzaamheidseisen toetst de Europese Commissie de auditing procedures van het schema en de eisen die het schema aan zijn auditors stelt.

Voor groen gas zijn Better Biomass en ISCC EU veel gebruikte vrijwillige schema's in Nederland, die momenteel zijn goedgekeurd door de Europese Commissie. Met onderhavig wetsvoorstel wordt het gebruik van een goedgekeurd duurzaamheidssysteem, het zogenaamde erkend vrijwillig systeem, om groen gas en GvO's te verkopen voor de bijmengverplichting voor producenten verplicht gesteld.

Een erkend privaat certificeringsorgaan CBI (conformiteitsbeoordelende instantie) doet namens een vrijwillig schema de certificering van een marktdeelnemer, met de bijbehorende audits. Alle marktdeelnemers in de keten moeten binnen de bijmengverplichting gecertificeerd zijn. Een marktdeelnemer wordt voor een bepaalde periode (onder ISCC is dat één jaar, onder *better biomass* is dat maximaal vijf jaar) gecertificeerd. Bij een gecertificeerde marktdeelnemer vindt periodiek een audit plaats door het certificeringsorgaan, om te controleren of nog voldaan wordt aan de eisen van het duurzaamheidsschema, en om de certificering te verlengen. Dit is inclusief de controle of wordt voldaan aan de broeikasgasemissie reductie-eis. Wanneer marktpartijen zich niet aan de duurzaamheidsschema's houden, kunnen door deze schema's sancties opgelegd worden, waaronder het uitsluiten van certificering voor een bepaalde periode. Een gecertificeerde marktdeelnemer moet een bewijs van duurzaamheid (Proof of Sustainability; PoS) leveren, met daarop onder andere de broeikasgasemissie (gram CO₂-eq/MJ). De informatie op deze PoS wordt door de marktdeelnemer, in dit geval de partij die groen gas invoert in het aardgasnet, doorgegeven aan VertiCer die dit overneemt op de door hen afgegeven GvO.

De toetsingswerkzaamheden van CBI's zijn ingericht op de criteria uit de RED, bijvoorbeeld het minimum percentage broeikasgasemissiereductie. Zo wordt op basis van een risicoanalyse een inschatting gemaakt, waarbij kan worden gekozen om met conservatieve aannames te werken om zo op robuuste wijze vast te stellen of de emissiereductie minimaal boven het geëiste percentage uitkomt. De audits in het kader van certificering zijn achteraf vooral bedoeld ter onderbouwing van hernieuwde certificering. De impact van in deze audits geconstateerde afwijkingen gedurende de gecontroleerde periode is vaak beperkt, omdat de conclusies (namelijk dat is voldaan aan de broeikasgasemissiereductie) niet noodzakelijkerwijs hoeven te veranderen. Lidstaten zijn conform de RED belast met het toezicht op CBI's, dit is in Nederland ondergebracht bij de NEa.

7.2. Verificatie

Zoals hiervoor uitgelegd bestaat er in de basis een systeem van certificering van alle marktdeelnemers, waarmee een mate van zekerheid over de te behalen positieve effecten (mate van broeikasgasemissiereductie) kan worden bereikt. Deze certificering vindt aan de voorkant plaats, en is niet gelinkt aan specifieke hoeveelheden geproduceerd groen gas. Middels audits wordt achteraf gecontroleerd of marktdeelnemers op juiste wijze berekeningen hebben uitgevoerd. Dit gebeurt steekproefsgewijs en valideert dus niet de volledige productie die ingezet wordt ten behoeve van de bijmengverplichting. Hierdoor bestaat er een risico dat de beoogde specifieke broeikasgasemissiereductie niet wordt bereikt. Tevens zijn Lidstaten onder artikel 31bis lid 5 van de RED verplicht om de accuraatheid en volledigheid van de door marktdeelnemers in de Uniedatabank ingevoerde gegevens te verifiëren. Door het recente besluit om buitenlands groen gas toe te staan, dient nadere uitwerking van verificatie plaats te vinden in lagere regelgeving. Hiervoor is in het wetsvoorstel een delegatiebepaling opgenomen.

Indien bij de nadere uitwerking blijkt dat de RED onvoldoende ruimte biedt voor verificatie van broeikasgasemissiereductie, dan wordt teruggevallen op het al bestaande systeem van certificering en het toezicht van de lidstaten hierop. Een lidstaat kan optreden tegen vermoedens van onjuiste certificering, of bewuste (pogingen tot) fraude ten aanzien van de hoogte van de broeikasgasemissiereductie door een melding te doen bij de betreffende duurzaamheidssystemen of vrijwillige systemen. Dit zorgt voor geharmoniseerd toezicht waarbij gelijk speelveld geborgd wordt. Een lidstaat kan bovendien een signaal aan de Europese Commissie aangeven. Er wordt doorlopend door Nederland, andere lidstaten en de Europese Commissie gewerkt aan versterking van de robuustheid van het systeem.

7.3. Toezicht door de NEa op de verplichting

In het wetsvoorstel houdt de NEa toezicht op de jaarverplichting. De NEa bepaalt naar aanleiding van de emissieverslagen die binnen het ETS worden uitgegeven de jaarverplichtingen van de energieleve-

ranciers in het kader van de bijmengverplichting. Vervolgens controleert de NEa of de leverancier voldoende GGE's op de rekening heeft staan op de datum van verplichting en boekt de benodigde GGE's af van de rekeningen van de energieleveranciers. In het geval dat een energieleverancier onvoldoende GGE's op zijn rekening heeft staan zal de rekening negatief komen te staan. Het tekort op de rekening zal in drie maanden moeten worden aangevuld.

Daarnaast controleert de NEa of het gas uit hernieuwbare bronnen dat is inboekt in het GGE-register voldoet aan de krachtens dit wetsvoorstel gestelde vereisten om GGE's af te geven. De NEa zal in het Besluit aanwijzing toezichthouders fysieke leefomgeving worden belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens onderhavig wetsvoorstel.

De NEa heeft enkele bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten tot haar beschikking om herstel uit te voeren of te bestraffen. De bestuursrechtelijke handhaving door de NEa wordt verder toegelicht onder het onderdeel 'handhaving.'

De NEa houdt in Nederland niet alleen toezicht op de leverancier, maar ook op de keten. De NEa beoordeelt namelijk periodiek op basis van risicogericht toezicht of er voldoende vertrouwen kan worden gesteld in het private toezicht op CO₂-ketenemissiereductie. Het publiek toezicht van ketenemissiereductie in Nederland ligt daarmee ook bij NEa. De NEa heeft toezicht op alle schakels in de keten. Dit betekent onder meer dat NEa inzage kan krijgen in de uitgevoerde broeikasgasemissie berekeningen en dat het toezicht houdt op de CBI's. Dit volgt uit artikel 30, negende lid van de RED. Het toezicht op productieketens in andere lidstaten is conform de RED belegd bij de daarvoor aangewezen nationale autoriteiten. Indien de NEa non-conformiteit met de duurzaamheidseisen uit de RED constateert of vermoedt bij een keten buiten Nederland, dan zal de NEa de relevante nationale autoriteit daarvan op de hoogte stellen.

De NEa gaat ook toezicht houden op de certificeringsorganen die de nauwkeurigheid en volledigheid van de door de marktdeelnemers in de Uniedatabank ingevoerde gegevens controleren. De Uniedatabank kan hierbij helpen door inzichtelijk te maken welke schakel in de keten onwaarschijnlijk hoge broeikasgasemissiereductie opvoert. Een CBI kan dit vervolgens meenemen in de risicoanalyse of verificatie van de betreffende schakel. De NEa kan vervolgens toetsen op welke wijze de CBI's omgaan met deze informatie. Het toezicht van de NEa betreft de CBI's die in Nederland gevestigd zijn. Voor toezicht op CBI's in andere lidstaten moet vertrouwd worden op toezicht door de aangewezen toezichthouders in de desbetreffende lidstaten.

7.4. Handhaving

Naast het houden van toezicht, is het noodzakelijk dat er handhavend opgetreden kan worden. Energieleveranciers en producenten kunnen immers een prikkel hebben om zich niet aan de voorliggende wet- en regelgeving te houden, omdat ze daar bijvoorbeeld goedkoper mee uit zijn. Daarom is het van belang dat er sanctionerend opgetreden kan worden.

7.4.1. Keuze sanctie instrumenten

In onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld twee bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten 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 (AVS) door de NEa en in strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten (WED). Hierbij zijn de volgende aspecten overwogen.

Allereerst is er gekeken naar de ervaringen van de NEa bij de verplichting hernieuwbare energie vervoer die sinds 2015 in titel 9.7 van de Wet milieubeheer is opgenomen. Ofschoon er sprake is van een andere doelgroep, zijn de doelstelling en systematiek van titel 9.7 en de voorgestelde bijmengverplichting groen gas vergelijkbaar. Zo blijkt de nalevingsbereidheid van de doelgroep van hernieuwbare energie voor vervoer groot, doordat de verplichting goed uitvoerbaar is. De corrigerende maatregelen die de NEa kan toepassen op grond van titel 9.7 van de Wet milieubeheer zijn vaak afdoende geweest om optimale naleving te realiseren.

Waarin onderhavig wetsvoorstel significant afwijkt van de systematiek van titel 9.7, is de rapportageverplichting van de energieleveranciers over het geleverde gas per kalenderjaar. In de bijmengverplichting is voorgesteld gebruik te maken van de emissieverslagen die de energieleveranciers uitbrengen binnen het ETS ingevolge titel 16 van de Wet milieubeheer. Handhaving op de overtredingen van de verplichtingen ten aanzien van emissieverslagen door de NEa vindt plaats op grond van titel 16.

De relevante verplichtingen die op de energieleveranciers rusten zijn onder te verdelen in twee categorieën: 1) de energieleverancier die op grond van de bijmengverplichting groengaseenheden

dient te hebben en 2) de energieleverancier als inboekers van gas uit hernieuwbare bronnen. Voor de eerste categorie gaat het om de verplichtingen van het hebben van een rekening met jaarverplichtingfaciliteit in het GGE-register, het voldoen aan de jaarverplichting groengaseenheden door ten minste het aantal groengaseenheden op de rekening te hebben dat overeenkomt met de voor de energieleverancier geldende jaarverplichting en het aanvullen van groengaseenheden wanneer deze op de rekening minder dan 1 bedragen.

Bij overtredingen van deze verplichtingen is gekeken naar de aard en ernst van die overtreding. Voor het functioneren van de voorgestelde bijmengverplichting is het nodig dat alle onder de reikwijdte van de bijmengverplichting vallende energieleveranciers ook een rekening met jaarverplichtingfaciliteit in het GGE-register hebben. Wanneer zij deze niet hebben, dan kunnen zij geen groengaseenheden genereren of aanschaffen en ontkomen zij aan de verplichtingen bij en krachtens dit wetsvoorstel. Het niet hebben van een rekening met jaarverplichting kan daardoor als ernstige overtreding worden aangemerkt, die snelle gedragsverandering vereist. Dit geldt ook voor het niet hebben van voldoende groengaseenheden op de rekening en het vervolgens niet aanvullen van groengaseenheden.

Alleen een last onder dwangsom heeft bij deze overtredingen niet het gewenste effect, omdat de gedragsverandering lang op zich kan laten wachten. Bij een last onder dwangsom zal namelijk, naarmate de overtreding voortduurt, de te betalen dwangsom oplopen. Voor het goed functioneren van de bijmengverplichting vragen dergelijke overtredingen juist om een sanctie-instrument waarbij de overtreder direct geconfronteerd wordt met het onrechtmatig handelen en de sanctie, zodat gedragsverandering meteen plaats zal vinden. Bij niet naleving van deze verplichtingen door een leverancier is de groep benadeelden afgebakend. Alleen wanneer een energieleverancier de verplichting tot het hebben van een rekening met jaarverplichtingfaciliteit verzuimd heeft, kunnen andere energieleveranciers worden benadeeld door een onjuiste bepaling van het marktaandeel. Er is daarmee niet sprake van overtredingen van voorschriften met een 'grote normatieve lading' en benadeling van derden buiten de afgebakende groep normadressanten waardoor enkel de inzet via het strafrecht gerechtvaardigd is.

Daarnaast worden in onderhavig wetsvoorstel de energieleveranciers aangemerkt als de inboekers van gas uit hernieuwbare bronnen. Ook voor het inboeken van het gas geldt voor het goed functioneren van de bijmengverplichting, dat het groen gas dat wordt ingeboekt voldoet aan de gestelde eisen, waaronder de eisen met betrekking tot de hernieuwbaarheid van het groen gas. Ook zullen er eisen worden gesteld aan de wijze van inboeking. De voorwaarden waaronder groen gas kan meetellen in de voorgestelde bijmengverplichting zijn zorgvuldig ingegeven en daarop is de doelstelling voor 2031 en het bijbehorende ingroeipad afgestemd. Bij overtreding van deze verplichtingen bestaat het risico dat er sprake zal zijn van een fictieve verwezenlijking van deze doelstelling. Hierdoor kunnen deze overtredingen eveneens worden aangemerkt als ernstige overtredingen.

Wat betreft de verwijtbaarheid van de overtreder is het goed mogelijk dat de overtreder onbewust de verplichting niet naleeft. Er is dan geen sprake van opzettelijk handelen. Wanneer sprake is van verzwarende omstandigheden, zoals opzet of fraude, kan hiermee rekening worden gehouden bij de zwaarte van de bestuursrechtelijke handhaving en wordt alsnog de mogelijkheid geboden voor handhaving via het strafrecht.

Ten slotte is naar de persoon van de overtreder gekeken en de specifieke kenmerken van het beleids-terrein. De leveranciers zijn rechtspersonen met ruime financiële draagkracht en grote financiële belangen. Financiële sancties die door hun bestraffende karakter hoog genoeg zijn, kunnen bij deze doelgroep leiden tot een grotere preventieve gedragsverandering bij de overtreder. Het voorstel is dat de genoemde overtredingen worden gehandhaafd met een bestuurlijke boete. Het bestuur van de NEa kan gebruik maken van de bestuurlijke boete naast de last onder bestuursdwang en bestraffing via het strafrecht.

In de naleving van de duurzaamheidsvoorschriften zijn naast de Nederlandse producenten van groen gas alle deelnemers in de keten in Nederland normadressant. Er is naast publiek toezicht reeds sprake van een systeem van privaat toezicht waardoor overtredingen al in een vroege fase kunnen worden gesignaleerd en gecorrigeerd. Overtredingen van de duurzaamheidsvoorschriften kunnen echter ook leiden tot een fictieve verwezenlijking van de doelstelling die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel en 'vervuiling' van de duurzaamheidsketen. 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. Handhaving op de duurzaamheidsvoorschriften bij producenten in andere lidstaten is bij de daarvoor aangewezen nationale autoriteiten belegd.

Voor de bestuursrechtelijke handhaving is de NEa bij uitstek de geschikte organisatie. De NEa heeft al veel kennis en ervaring opgedaan als toezichthouder, bestuursrechtelijke handhaver en uitvoeringsin-

stantie voor de verplichting hernieuwbare energie voor vervoer. De NEa heeft tevens bijzondere specialistische kennis die benodigd is voor de punitieve handhaving van overtredingen van de in dit voorstel opgenomen normen.

Naast de mogelijkheden van bestuursrechtelijke handhaving voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten. 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 bestuurlijk af te doen, maar strafbaar te laten zijn indien zij worden gepleegd onder 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 een belangrijke rol. Fraude, zoals valsheid in geschrifte, wordt in beginsel altijd strafrechtelijk afgedaan. Doet zich een verzwarende omstandigheid voor waarbij strafrechtelijke handhaving geboden is, dan is het zaak dat de handhavende instanties goed met elkaar overleggen, met name ter voorkoming van samenloop tussen het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie en een strafrechtelijke vervolging.

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het ministerie van Justitie en Veiligheid (Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Afdeling Fraude en Bijzonder Strafrecht) in verband met de voorgestelde wijziging van de Wet op de economische delicten. Het wetsvoorstel is ambtelijk doorgeleid naar het OM. De toevoeging van de voorgestelde delicten in de Wet op de economische delicten werd gezien als een logische keuze, mede omdat deze dezelfde lijn volgt als de handhaving van overtredingen van de verplichting hernieuwbare energie voor vervoer. Er zijn geen nadere opmerkingen gemaakt en er is afgezien van separaat voorleggen aan de Raad voor de Rechtspraak.

7.4.2. Hoogte van de boete

In onderhavig wetsvoorstel is de hoogte van de bestuurlijke boete bepaald aan de hand van het Rijksbrede kader: de Boetewijzer. 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 overeenkomstig van toepassing. 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 tien procent 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 via bestuurlijke boete) kan een boete worden gekozen die niet hoger ligt dan de maximum boetecategorie op grond van het strafrecht. Omdat de normadressanten van onderhavig wetsvoorstel enkel rechtspersonen zijn, kan de maximale bestuurlijke boete niet hoger zijn dan een boete van zesde boetecategorie. Ook hier 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.

Wat betreft de aard van de persoon tot wie de boetebepaling is gericht gaat het, zoals hiervoor al aangegeven, om rechtspersonen. Er is variatie in de groep van de energieleveranciers. Er zijn grote bedrijven met miljoenenbudgetten maar ook enkele mkb. Zoals benoemd wordt uitgegaan van de maximale boetecategorie. Het is aan het handhavend bestuursorgaan om te bepalen of een lagere boete voor de concrete overtreding passender is. 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 een boete van de zesde categorie bedraagt, de boete ten hoogste op 10% van die omzet vast te stellen.

Bij de afwegingen is ook gekeken 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 ondernemer 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 boetemaximum. Zoals ook besproken bij de afwegingen rondom de keuze van de handhavingsinstrumenten kan in onderhavig wetsvoorstel sprake zijn van overtredingen waardoor de markt ernstig verstoord kan worden. Het inboeken terwijl niet is voldaan aan duurzaamheidseisen kan leiden tot een concurrentievoordeel en kan leiden tot een frustratie van het behalen van de vereiste 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 normadressanten zijn er bedrijven waarvan de financiële draagkracht zo groot is dat alleen hoge boetemaxima 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 het boetemaximum in verband met recidive. De verschillende vormen van toezicht, zowel privaat als publiek toezicht, de bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten en de strafrechtelijke handhaving in uiterste geval geven al voldoende correctiemogelijkheden waardoor, zo is ook de ervaring bij de verplichting energie voor vervoer, verwacht wordt 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.

8. Financiële gevolgen

De NEa heeft voor het uitvoeren van deze verplichting ongeveer 12,5 fte nodig. Aanvullende kosten voor het inrichten en onderhouden van een register zijn ca. 300.000 EUR, plus 40.000 EUR per jaar aan onderhouds- en gebruikskosten. Het gebruik van het register is gratis voor de leverancier. De NEa zal al deels vóór de inwerkingtreding medewerkers moeten werven en kosten moeten maken om te zorgen voor de noodzakelijke voorbereidingen op de taken met betrekking tot uitvoering, toezicht en handhaving en voor het informeren van de doelgroep. De aanvullende kosten worden vanuit de begroting van het ministerie van Klimaat en Groene Groei vergoed.

De (extra) uitvoeringslasten aan de zijde van VertiCer zijn nog niet bekend. VertiCer voert een impactanalyse uit, waaruit zal blijken of, en zo ja welke, extra uitvoeringslasten VertiCer verwacht te krijgen voor de implementatie en uitvoering van deze verplichting. Gangbaar is dat deze extra kosten door VertiCer worden doorberekend aan de gebruikers van haar diensten.

Voor de Rijksbegroting zijn er geen directe financiële gevolgen anders dan bovenstaande uitvoeringskosten voor de NEa. Wel leidt de bijmengverplichting tot meerkosten voor huishoudens en bedrijven. Deze kosten lopen naar schatting op tot maximaal 6 ct./m³ gas in 2031. De impact hiervan wordt integraal gewogen binnen het bredere klimaat- en energiebeleid. Eventueel kan dit aanleiding geven voor aanvullende maatregelen die zien op de kosten voor eindgebruikers, waarbij dit moet worden ingepast binnen de geldende budgettaire kaders.

9. Advies en consultatie

9.1. Advisering

Voor de totstandkoming van dit wetsvoorstel is nauw samengewerkt met de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), VertiCer en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Gedurende het proces zijn de diverse brancheorganisaties en verenigingen geconsulteerd, bestaande uit groengasproducenten, gasleveranciers, gashandelaars, netbeheerders, industriële- en transportorganisaties en decentrale overheden. In de zomer van 2023 is het conceptwetsvoorstel ter toetsing voorgelegd aan de ATR (regeldruktoets) en de NEa (HUF-toets). Daarnaast is er een internetconsultatie uitgevoerd. Hieronder volgt een samenvatting van de toetsen en internetconsultatie met daarbij een reactie en toelichting over hoe dit in het wetsvoorstel is betrokken waar van toepassing.

9.2. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets)

Als beoogd uitvoerder en toezichthouder in onderhavig wetsvoorstel, heeft de NEa het wetsvoorstel en de memorie van toelichting getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF). De NEa heeft haar zorgen geuit over een tweetal aspecten, namelijk: de afwijking tussen het bijmengverplichtingsinstrument en het instrument van ETS2, en de keuze voor CO₂-ketenemissie-sturing ten opzichte van sturing op een groengasproductiedoel. Daarnaast is nog een aantal andere aandachtspunten meegegeven.

Samenhang met ETS2

Volgens de NEa zal het de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ten goede komen wanneer in het wetsvoorstel op bepaalde aspecten wordt aangesloten bij de wetgeving van ETS2. Betere aansluiting resulteert ook in lagere administratieve lasten voor energieleveranciers en hun klanten. De NEa identificeert een zestal aandachtspunten in wetgeving tussen de bijmengverplichting en ETS2, waarbij

harmonisatie de uitvoerbaarheid zou verbeteren; 1) de samenhang met ETS2 voor leveranciers, 2) de doelgroep en reikwijdte, 3) rapportage-wijzigingen, 4) rapportagemiddel, 5) verificatie en 6) dubbele inzet GvO voor zowel bijmengverplichting als ETS2.

Reactie regering

Ten aanzien van punt 1 en 2 heeft de regering op basis van de HUF-toets op een aantal punten het wetsvoorstel geharmoniseerd met dat van ETS2, om daarmee de lasten en kosten voor bedrijven en burgers te minimaliseren en om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zo effectief mogelijk in te richten. Dit betekent dat voor wat betreft de doelgroep (leveranciers en bijbehorende afnemers) is aangesloten bij de doelgroep van ETS2. De voorgestelde bijmengverplichting is daarom niet meer alleen gericht op leveringen aan de gebouwde omgeving, maar ook van toepassing op een deel van de sectoren landbouw en industrie. Dit is niet alleen wenselijk vanuit het perspectief van regeldruk, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar ook vanuit het oogpunt van betaalbaarheid voor huishoudens en evenwichtige verdeling van de lasten van deze verduurzamingsmaatregel.

Ten aanzien van punt 3 zijn in samenwerking met de NEa rapportagedata vastgesteld voor energieleveranciers onder de bijmengverplichting die de uitvoerbaarheid tegemoetkomen. Deze data zijn opgenomen in hoofdstuk 2.3.4.

Voor punt 4 is de regering het met de NEa eens dat het onwenselijk is dat partijen dubbel moeten rapporteren over dezelfde gegevens. Het betekent dubbel werk voor zowel de leveranciers die moeten rapporteren als voor de NEa die rapportages moet verwerken, controleren en waar mogelijk corrigeren. Het zou ook kunnen leiden tot twee verschillende rapportages over hetzelfde geleverde gas in een kalenderjaar. Vanuit het perspectief van uitvoerbaarheid onderkent de regering het nadeel van twee rapportagevormen, en is besloten dat het rapportagemiddel van ETS2, het emissieverslag, ook gebruikt zal worden voor de bijmengverplichting. Deze aanpassing is betrokken in het onderhavige wetsvoorstel:

- Als rapportagemiddel van de hoeveelheid geleverd gas zal gebruik gemaakt gaan worden van het emissieverslag dat de energieleveranciers indienen binnen het ETS2.
- Voorgesteld wordt dat het emissieverslag zoals wordt uitgebracht en gereguleerd in het ETS2 ook als basis dient voor de jaarverplichting binnen dit wetsvoorstel. Dat betekent dat de relevante bepalingen in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer en de relevante bepalingen uit de verordening monitoring en rapportage emissiehandel²⁴ en de verordening verificatie en accreditatie emissiehandel²⁵ van overeenkomstige toepassing zijn in de voorgestelde bijmengverplichting.
- De mogelijkheid van correcties door de energieleveranciers vervalt. De emissieverslagen kunnen nog wel via een ambtshalve vaststelling door de NEa worden aangepast. Dit kan de NEa doen bij niet uitgebrachte emissieverslagen, emissieverslagen die niet voldoen aan de eisen van de verordening monitoring en rapportage emissiehandel en niet geverifieerde emissieverslagen. Wanneer er fouten in een emissieverslag zijn gemaakt en de energieleverancier wist of had moeten weten dat de gegevens in het emissieverslag onjuist waren, kan de NEa nog tot 10 jaar na het kalenderjaar waarop het emissieverslag betrekking heeft dit verslag met een ambtshalve vaststelling corrigeren. Het daadwerkelijk geleverde gas door de energieleverancier is zowel voor de energieleverancier als voor de netbeheerder pas 16 maanden na afloop van het betreffende kalenderjaar volledig accuraat beschikbaar.
- Een ambtshalve vaststelling over het emissieverslag in het ETS2 werkt door binnen de bijmengverplichting. Het wetsvoorstel biedt hier geen zelfstandige grondslag meer voor.

Ten aanzien van punt 5 volgt de regering het advies van de NEa door aan te sluiten bij de verificatie zoals die wordt uitgevoerd in het kader van ETS2. Tot slot wijst punt 6 op dubbele toepassing van GvO's, aangezien deze voor zowel ETS2 als de bijmengverplichting gebruikt worden om aan te tonen dat energieleveranciers groen gas hebben aangekocht, maar de GvO maar eenmalig gebruikt kan worden. De insteek is dat dezelfde GvO gebruikt wordt om te voldoen aan zowel ETS2 als de bijmengverplichting. De nadere uitwerking van het GGE-systeem en de parallelle verwaardiging van het GvO bewijs van hernieuwbaar gas, zal nader worden uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur.

CO₂-ketenemissiesturing

De NEa adviseert negatief over de keuze voor CO₂-ketenemissiesturing. Hiervoor worden de volgende argumenten gegeven:

- CO₂-reductie in de keten is een administratief gegeven dat alleen kan worden berekend op basis

²⁴ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie (PbEU 2018, L334)

²⁵ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2018/2067 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de verificatie van gegevens en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2018, L334)

van aannames en niet kan worden gemeten. Dit maakt dat deze waarden niet daadwerkelijke CO₂-reductie in de keten reflecteren, maar wel moeilijk controleerbaar zijn. Bovendien maakt het feit dat elke kilogram reductie een financiële waarde vertegenwoordigt het systeem fraudegevoeliger en kan dit risico niet volledig beperkt worden.

- Door de extra toezichtstaken die hiermee samenhangen, zal de NEa extra zwaar belast worden. Dit levert, in een periode waarin de NEa meerdere nieuwe taken krijgt toebedeeld, een grote organisatorische uitdaging op.
- Sturing op CO₂-reductie stimuleert het voldoen van de verplichting met zo min mogelijk groen gas en vervangt daarmee zo min mogelijk fossiel aardgas.
- De benoemde redenen om te kiezen voor CO₂-ketenemissiesturing zouden volgens de NEa ook (grotendeels) gerealiseerd kunnen worden met een systeem op basis van energiesturing met een subdoelstelling voor het aandeel energie uit mestvergisting (waarmee gericht gestuurd kan worden op de inzet van mest voor groengasproductie). Voordeel van energiesturing is dat energie-inhoud fysiek controleerbaar is en dus minder een papieren werkelijkheid is.

Reactie regering

De zorgen van de NEa over frauderisico's en de toenemende uitvoeringslast zijn, zeker met het oog op het volle portfolio van de NEa, valide. Ondanks de valide overwegingen van de NEa wordt vastgehouden aan de keuze voor CO₂-ketenemissiesturing. De volgende argumenten liggen hieraan ten grondslag:

- CO₂-ketenemissiesturing geeft een business case aan ondernemers om in hun ketens maximaal CO₂-uitstoot te reduceren, deze reductie gaat verder dan alleen de reductie uit directe aardgasvervanging.
- Het creëren van een level playing field met de wet Hernieuwbare energie voor vervoer en ondersteuningsregelingen in het buitenland, waarin gestuurd wordt of gaat worden op CO₂-ketenemissies).
- De uitkomst van het CE Delft onderzoek is dat CO₂-sturing de haalbaarheid van de bijmengverplichting vergroot en ook de betaalbaarheid ten goede komt, vooral doordat met de keuze voor CO₂-sturing monomestvergisting rendabeler wordt.
- Volume-sturing in combinatie met multipliers voor bepaalde technieken zoals monomestvergisting (als minder belastend alternatief) is ook gezien door CE Delft. CE Delft concludeert dat deze route weinig kansrijk is, omdat de onrendabele top van de technieken zeer vergelijkbaar is per vermeden ton CO₂, waardoor het mogelijke kosten reducerende effect van een dergelijke multiplier beperkt is. Daarnaast moeten alle technieken maximaal opschalen, waardoor ook de duurdere technieken aan bod komen (en alsnog prijszettend zullen zijn). Tot slot zorgen multipliers voor extra volatiliteit in de prijs voor GGE's, wat financiering kan bemoeilijken.

In 10 van de 30 internetconsultatie reacties is expliciet steun uitgesproken voor CO₂-ketenemissiesturing. In geen van de reacties is aangegeven dat dat CO₂-ketenemissiesturing onwenselijk is. Naast de steun uit de consultatiereacties zijn de bovenstaande argumenten doorslaggevend.

Vaststellen jaarverplichting in relatie tot een absoluut doel

Volgens de NEa werkt de keuze voor een absolute verplichtingsdoelstelling over alle energieleveranciers beperkend voor de uitvoerbaarheid. Doordat de verplichting van elk bedrijf afhangt van het marktaandeel, zal de hoogte van de verplichting afhankelijk zijn van alle bedrijven op de markt. De berekening van de verplichting kan dus pas nadat van alle bedrijven hun leveringen bekend zijn. Vanuit het oogpunt van de uitvoerbaarheid heeft een procentueel doel de voorkeur boven een absoluut doel. Indien wordt vastgehouden aan een absoluut doel dringt de NEa aan op het verschuiven van de verplichtingsdata en het vastleggen van heldere criteria in het geval dat gegevens ontbreken.

Reactie regering

Ondanks de uitvoerbaarheidsvoordelen van een procentuele doelstelling, wordt voor de hoogte en het groeipad van de bijmengverplichting vastgehouden aan een absoluut doel.

- Voor producenten is een vast doel preferabel, omdat dit investeringszekerheid bevordert. De vraag naar GGE's is in dat geval namelijk niet afhankelijk van de mate van energiebesparing en de strengheid van de winter. Deze investeringszekerheid is één van de hoofdredenen van de regering om te kiezen voor een bijmengverplichting.
- Met het oog op de dwingende aard van het klimaatprobleem, acht de regering dat een absoluut doel de voorkeur heeft, omdat daarmee met de grootste mate van zekerheid geprogrammeerd kan worden op het halen van de doelen uit de Klimaatwet.

De voordelen van het afstappen van een absolute doelstelling voor de uitvoering wegen niet op tegen de andere voordelen van het stellen van een absolute doelstelling.

Overig

Tot slot deelt de NEa enkele aandachtspunten die niet waren opgenomen in deze memorie van toelichting: (1) De punten onderschrijven de onduidelijkheid omtrent de inzetbaarheid van specifieke grondstoffen (zijnde voedsel- en voedergewassen), (2) onvoldoende duidelijkheid bij uittreding van energieleveranciers uit de markt (bij bijvoorbeeld faillissement), (3) de samenhang tussen de Uniedatabank en de GvO's en de mogelijkheid om de registers van VertiCer en NEa te koppelen. Daarnaast zijn er een aantal artikelsgewijze opmerkingen gemaakt.

Reactie regering

Ten aanzien van punt 1 is de regering niet voornemens om gecertificeerde biograndstoffen uit te sluiten. In hoofdstuk 2.1.6 is aangegeven welke eisen binnen de bijmengverplichting worden gesteld aan het gebruik biograndstoffen voor groengasproductie.

Betreffende punt 2 zal de bijmengverplichting aansluiten bij de werkwijze die voor ETS2 wordt aangehouden. Dit betekent dat in- en uitreders de verplichting hebben tot het uitbrengen van een emissieverslag over de maanden dat de energieleverancier een vergunning heeft. Voor uitreders geldt ook dat zij onder het ETS emissierechten en onder de bijmengverplichting GGE's verschuldigd zijn. Dit geldt ook voor energieleveranciers die op enig moment in een kalenderjaar failliet gaan. Op grond van de Faillissementswet treedt de curator dan niet alleen als vereffenaar van de failliete boedel op, maar ook als beheerder van de failliete boedel. De curator zou dan op het moment van zijn aanstelling dus ook als de beheerder van die onderneming moeten optreden. Als voor de te beheren onderneming verplichtingen gelden in het kader van milieuwetgeving heeft de curator zich daar vanaf het moment van de faillietverklaring ook aan te houden. Als gevolg van zijn taak als beheerder wordt de curator de normadressaat van de voor de onderneming geldende milieuwetgeving.

De samenhang tussen de Uniedatabank en de GvO's (punt 3), is ondervangen in hoofdstuk 2.4. Gasproducenten en gasleveranciers zullen zelf registratie moeten doen bij de UDB. De verdere impact van de UDB op de bijmengverplichting zal worden uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur, onder de nadere details voor het GGE-systeem.

9.3. Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR-toets)

Het conceptwetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting is op 24 juli 2023 aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) voorgelegd voor de toetsing op de administratieve lasten en regeldrukgevolgen. Het advies van de ATR was om het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden:

1. De beoogde broeikasgasreductie (in CO₂-equivalenten) dient op te worden genomen in het wetsvoorstel. Daarbij dient een haalbare productiehoogte te worden opgenomen.
2. In het ontwerp van de bijmengverplichting dienen alternatieven voor normering te worden overwogen die mogelijk minder belastend zijn voor de regeldruk. Daaraan voegt het adviescollege toe, dat als deze alternatieven meer in proportie zijn met hun doelbereik, deze beter geschikt zouden zijn ter voorkoming van extra regeldruk.
3. Bij de uitwerking dienen alleen de voor de uitvoering van deze regeling noodzakelijke gegevens op een groengaseenheid te worden opgenomen.
4. De twee tekortkomingen in de regeldrukkosten voor energieleveranciers te rectificeren; het aanpassen van de doelgroep van 67 naar 60, en de berekening van regeldrukkosten voor boekhoudverificateurs op te nemen.

Reactie regering

De noodzaak van de normering in onderhavig wetsvoorstel is om het aandeel van groen gas in de transitie naar het gebruik van hernieuwbare energie te vergroten. In de ontwerpmemorie van toelichting, zoals deze aan het adviescollege was voorgelegd, werd nog gesproken in termen van volumes (1,6 bcm in 2030). Deze doelstelling is nu in de onderhavige memorie van toelichting vertaald naar een doelstelling in termen van CO₂-ketenemissiereductie. De regering is voornemens bij algemene maatregel van bestuur een jaarlijkse verplichting op te nemen die tot 2031 exponentieel zal stijgen naar het beoogde doel van 2,85 Mton CO₂-ketenemissiereductie in 2031. De algemene maatregel van bestuur is hiervoor een geschikt niveau van wetgeving. De regering wil in exceptionele omstandigheden de mogelijkheid houden om de doelstelling bij te stellen. In de wet- en regelgeving voor hernieuwbare energie vervoer is een vergelijkbare keuze gemaakt.

Vanuit de internetconsultatie zijn er zorgen geuit over de hoogte en haalbaarheid van de doelstelling. Vervolgens is met de sector hier het gesprek over gevoerd. Er werd aangegeven dat er uitgegaan werd van een onrealistische hoeveelheid mest als basis voor de te realiseren doelstelling. Daarna is, als onderdeel van de Voorjaarsbesluitvorming 2025, gesproken over de impact van de bijmengverplichting op de stijgende kosten van afnemers van gas. Als gevolg van bovenstaande gesprekken en

analyses is de doelstelling van de bijmengverplichting naar beneden aangepast, tot bovenstaande 2,85 Mton CO₂-ketenemissiereductie in 2031, waarvoor naar schatting 0,84 bcm groen gas nodig is.

Wat betreft het tweede punt. In de Kamerbrief van 30 maart 2020 is een overzicht gegeven van de mogelijke beleidsinstrumenten om de groengasproductie te verhogen.²⁶ Subsidies bestaan al, maar hebben vooralsnog beperkt draagvlak gecreëerd voor groengasmarktopbouw en voorzien dus niet in de beoogde groei van groengasproductie. Beprijzing geeft zekerheid over de CO₂-prijs, maar onzekerheid over resulterende CO₂-emissies. Normering, ten opzichte van beprijzing, geeft zekerheid over CO₂-emissies maar onzekerheid over de CO₂-prijs. Het doel van de Klimaatwet om de broeikasgasuitstoot te reduceren met 55% in 2030 verlangt een beleidsinstrument dat zekerheid biedt voor het reduceren van emissiereductie. Het beoogde groeipad biedt ondernemers voor een lange termijn zekerheid over de richting van de markt en biedt aanleiding om langdurig en repeterend investeringen te programmeren en projecten te ontwikkelen. CE Delft heeft de opdracht gekregen om te onderzoeken welk beleidsinstrument het meest passend is. Ook uit dit rapport blijkt dat normering, in de vorm van een verplichting, geschikt is om groengasproductie te stimuleren. Minder belastende alternatieven voor het stimuleren van de groengasproductie, zoals subsidiëring en beprijzing, zijn in het onderzoek van CE Delft meegenomen, maar werden beperkt effectief geschat. In de paragrafen 2.1.3 en 2.1.4 zijn bovenstaande punten nader uitgewerkt.

Ten aanzien van het derde punt volgt de regering het advies om de hoeveelheid gegevens op een GGE te beperken tot hetgeen noodzakelijk is voor de werking van de verplichting.

Tot slot zijn op advies van het college de regeldrukeffecten opnieuw bezien. Hierbij zijn tevens de wijzigingen in de regeldrukeffecten als gevolg van aanpassing van het voorstel meegenomen. Dit heeft geleid tot een nieuwe berekening in hoofdstuk 5.4, waarin de leveranciersdoelgroep is aangepast naar die van ETS2. De boekhoudingsverificatiekosten, opgemerkt door het college, zijn vervallen doordat deze al in de wetgeving van ETS2 als regeldrukkosten zijn opgenomen.

9.4. Internetconsultatie

Het conceptwetsvoorstel is gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl, waarbij eenieder van 21 juli 2023 tot en met 8 september 2023 in de gelegenheid is gesteld een zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen. Bij de internetconsultatie is ook meer specifiek aan de inbrengers gevraagd hun zienswijze te geven op de volgende punten:

1. de algemene reactie op het conceptwetsvoorstel;
 2. de reacties op specifieke onderdelen van het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting;
 3. de werkbaarheid van toepasselijke elementen uit het conceptwetsvoorstel voor marktdeelnemers.
- In totaal zijn er 31 reacties ingediend, waarvan 24 openbaar en 1 verlaat. Indieners zijn energieleveranciers, gasproducenten, bedrijven uit de industrie en transportsector, brancheorganisaties en platforms en particulieren.

De ontvangen zienswijzen hebben geleid tot enkele aanpassingen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Omdat er veel overlap is in de punten die in de zienswijzen naar voren zijn gebracht zijn deze punten gegroepeerd naar onderwerp en voorzien van een reactie.

9.4.1 Algemeen

1-Instrument en hoogte bijmengverplichting

In de internetconsultatie is steun betuigd voor de keuze van een bijmengverplichting, maar energieleveranciers geven aan dat er veel onduidelijkheden bestaan in het wetsvoorstel betreffende de hoogte van de verplichting. Energieleveranciers wensen duidelijkheid te krijgen over de hoogte van de verplichting en de bijbehorende exponentiele groeicurve. Dit zou belangrijk zijn voor het afsluiten van langdurige contracten met huishoudens. Leveranciers voegen hieraan toe dat zij graag zien dat de hoogte van de verplichting is afgestemd met de capaciteit van overheden om vergunningen te verlenen en bestemmingsplannen aan te passen. Indien de groengasproductie achterblijft op de verplichting, zullen er extra kosten in rekening worden gebracht bij afnemers zonder het behalen van beoogde CO₂-ketenemissiereductie. Leveranciers vragen ook naar de juridische houdbaarheid en duur van de bijmengverplichting. Tot slot geven zowel leveranciers als branchepartijen aan dat het belangrijk is om herijkingsmomenten op te nemen in de wet. Het is dan mogelijk om de hoogte van de bijmengverplichting bij te sturen op basis van meer kennis over de productiecapaciteit.

Reactie regering

Van de in het Klimaatakkoord voorgelegde doelstelling van 1,6 bcm groen gas is afgezien. De hoogte

²⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 487.

van de bijmengverplichting is heroverwogen en, met het oog op de impact voor eindgebruikers, aangepast naar 2,85 Mton CO₂-ketenemissiereductie in 2031. Dat komt omgerekend neer op ca. 0,84 bcm groen gas. De aanpassing van kubieke meters naar CO₂-ketenemissiereductie is ten eerste gedaan omdat bij sturing op CO₂-ketenemissiereductie een doelstelling past die wordt uitgedrukt in termen van CO₂-reductie (zie hoofdstuk 2.2.1 voor de onderbouwing van deze keuze). Ten tweede was het risico groot dat de oorspronkelijke doelstelling niet haalbaar zou zijn, met als gevolg een aanzienlijke toename van de meerkosten voor huishoudens. In het onwenselijke geval dat groengasproductie onvoldoende toeneemt, zouden energieleveranciers een beroep moeten doen op de buy-out. In dat geval betalen consumenten meerkosten, zonder dat er CO₂-reductie wordt gerealiseerd. De hernieuwde hoogte en indicatieve groeicurve van de bijmengverplichting zijn opgenomen in hoofdstuk 2.22. De regering is niet voornemens om de hoogte van de bijmengverplichting tot 2031 te herzien. Door aan de doelstelling vast te houden wordt groengasproductie interessant voor financiers.

De juridische houdbaarheid van onderhavig wetsvoorstel dient in overeenstemming te zijn met hoger recht, te weten het Europese recht en internationaal publiekrechtelijke verdragen. In hoofdstukken 3 en 4 van de memorie van toelichting is nader ingegaan op de verhouding van onderhavig wetsvoorstel tot hoger recht en tot nationale wetgeving.

Op grond van de RED is Nederland verplicht het aandeel van hernieuwbare energie in het energieverbruik te vergroten. Hiertoe mag de lidstaat zelf bepalen hoe zij tot de doelstellingen in de RED zal komen. Lidstaten kunnen financiële steunregelingen inzetten maar ook normering kan een effectieve methode zijn om de Europese doelstellingen te bereiken. Dergelijke nationale normering dient wel te voldoen aan het Europese recht. In paragraaf 3.1 van deze memorie van toelichting wordt toegelicht dat de verplichting past binnen het primaire Europese recht.

2-Samenstelling groen gas

In de internetconsultatie hebben groengasproducenten aangegeven dat de samenstelling van groen gas bekend dient te zijn om te weten welke criteria nodig zijn om aan de GvO's te voldoen die geschikt zijn voor GGE's. Verder heerst er onduidelijkheid tot in hoeverre groen gas hernieuwbaar moet zijn, en uit welk (hernieuwbare) (bio)grondstoffen dit kan worden opgewekt.

Reactie regering

Gas uit hernieuwbare bronnen is gedefinieerd in artikel 1 van de Energiewet en moet zijn geproduceerd uit hernieuwbare bronnen of met energie uit hernieuwbare bronnen. In de thans geldende Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong is uitgewerkt voor welke vormen van gas uit hernieuwbare bronnen een garantie van oorsprong uitgegeven kan worden, die vervolgens kan worden omgezet in een GGE. In paragraaf 2.1.5 is verder uitgewerkt aan welke eisen groen gas moet voldoen.

3-Duurzaamheidscriteria biograndstoffen

Producenten hebben in de consultatie aangegeven duidelijkheid te willen betreffende de duurzaamheidscriteria van biograndstoffen die gebruikt mogen worden voor de opwekking van groen gas.

Reactie regering

De regering vindt dat alleen duurzame biograndstoffen een bijdrage leveren aan de klimaattransitie. In de kamerbrief van 12 mei 2023 heeft de regering uiteengezet hoe duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen worden vastgelegd.²⁷ In paragraaf 2.1.5 van deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de duurzaamheidscriteria.

4-Doelgroep bijmengverplichting

In de consultatie zijn er opmerkingen gemaakt die ingaan op het onderscheid tussen kleinverbruikers en grootverbruikers en op het verschil dat gemaakt wordt tussen leveranciers met en zonder vergunning. Deze verschillen leiden mogelijk tot een ongelijk speelveld. Daarnaast wordt erop gewezen dat het begrip van de kleine aansluiting, zoals beschreven in het voorstel van de Energiewet, mogelijk nog niet in werking is gereden op het moment dat de bijmengverplichting start.

Reactie regering

Naar aanleiding van de HUF-toets heeft de regering de keuze gemaakt om qua leveranciersdoelgroep voor de bijmengverplichting aan te sluiten bij ETS2. Een bijkomend voordeel is dat bovenstaande punten niet meer aan de orde zijn, omdat er geen onderscheid meer gemaakt wordt tussen kleinverbruikers en grootverbruikers en tussen leveranciers met en zonder een vergunning van de Autoriteit

²⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 1233.

Consument en Markt (hierna: ACM). Verder komt het aansluiten bij de ETS2 leverancier doelgroep ook de betaalbaarheid ten goede, gezien de kosten aan een grotere groep aan afnemers worden doorberekend.

De Energiewet is inmiddels aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer en treedt vanaf 1 januari 2026 gefaseerd in werking.

5-Keuze gebouwde omgeving

Uit de consultatie volgt onvrede over de keuze om groen gas in te zetten in de gebouwde omgeving ten opzichte van andere sectoren, zoals de transport- en industriector. De extra lasten die door energieleveranciers worden doorberekend aan afnemers zouden beter gedragen kunnen worden door bedrijven in plaats van burgers. Veel burgers zijn immers niet in staat om af te stappen van gasgebruik, doordat zij niet over voldoende financiële- of verduurzamingsmiddelen beschikken, of in een huurwoning of monumentaal pand wonen. Verder zou er, specifiek in de transportsector, meer CO₂-ketenemissiereductie worden behaald als de bijmengverplichting geldt voor deze doelgroep. Verder beargumenteert de industriector, dat de bijmengverplichting beperkt rekening houdt met de verduurzamingsdoelen van andere sectoren. Indien een aanzienlijk deel van het groen gas naar de gebouwde omgeving gaat, blijven de restanten over voor overige sectoren. De verduurzamingsmogelijkheden voor het vervangen van fossiel aardgas worden zo voor deze sectoren beperkt.

Reactie regering

De doelgroep voor de bijmengverplichting is aangepast naar de doelgroep van ETS2. Op basis van de HUF-toets is gebleken dat de administratieve lastendruk van energieleveranciers beperkt wordt doordat zij voor zowel ETS2 als de bijmengverplichting gebruik kunnen maken van het emissieverslag. Doordat energieleveranciers middels één emissieverslag hoeven te rapporteren over zowel uitgestoten broeikasgassen en CO₂-ketenemissiereductie neemt foutgevoeligheid af, en verbetert dit de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid voor de NEa. De bijmengverplichting zal hierdoor niet alleen gaan gelden voor energieleveranciers met een vergunning voor levering aan afnemers met een kleine aansluiting (een ACM-vergunning), maar ook voor gasleveringen aan andere ETS2-sectoren. Als gevolg hiervan wordt de doelgroep van 60 energieleveranciers uitgebreid naar 67 energieleveranciers. Het onderscheid tussen klein- en grootverbruikers vervalt. De lasten voor eindgebruikers worden daarom door een bredere doelgroep gedragen. Verdere overwegingen voor het aansluiten bij ETS2 zijn opgenomen in hoofdstuk 2.1.

9.4.2 Financiën

6-Kosten afnemer

In bijna de helft van de reacties geven partijen aan zich zorgen te maken over de extra kosten die de bijmengverplichting met zich meebrengt, die uiteindelijk leiden tot een hogere energierekening voor de consument. Daarbij is ook de verwachting dat de nettariefkosten zullen stijgen en de invoering van ETS2 tot extra emissiekosten leidt, die ook doorberekend zullen worden aan de consument. Die meerkosten worden mede beïnvloedt door de hoogte van buy-out.

Om de kostenstijging te beperken, pleiten enkele partijen ervoor om de kostenstijging naar rato te compenseren met een verlaging van de energiebelasting en om de inkomsten van de buy-out terug te laten vloeien naar de consument. Ook wordt er gesuggereerd om de inkomsten van de buy-out terug te laten vloeien naar de sector, om te investeren in productie-verhogende maatregelen. De meerkosten worden ook bepaald door de hoogte van de doelstelling. Als de markt ondanks inspanningen niet in staat is om voldoende te groeien en structureel gebruik moet maken van de buy-out, kan overwogen worden om de doelstelling te herijken.

Reactie regering

De regering erkent de impact van de voorgestelde bijmengverplichting op de energierekening op basis van de verwachte meerkosten. Tegelijkertijd zijn er geen opties waarbij de opschaling van groen gas op korte termijn wordt bewerkstelligd zonder dat er meerkosten of (aanvullende) subsidie aan ten grondslag ligt. Met de keuze voor normerend beleid wordt gekozen voor de economisch meest doelmatige oplossing, waardoor de extra kosten die nodig zijn voor de opschaling van groen gas zo veel mogelijk worden beperkt. Door het aanpassen van doelstelling en het verbreden van de doelgroep zijn de meerkosten per kubieke meter groen gas aanzienlijk gedaald en komen deze op basis van een ambtelijke inschatting uit op 6 cent per kubieke meter gas in 2031.

Daarbij is de regering zich ervan bewust dat meerdere factoren de hoogte van de energierekening de komende jaren gaan beïnvloeden, zoals de stijging van de nettariefkosten en de invoering van ETS2. De eventuele aanpassing of verlaging van de energiebelasting valt echter buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. De effecten van meerkosten voor eindgebruikers worden nader in beeld gebracht. Op

basis hiervan kunnen de kosten voor de verschillende eindgebruikers als gevolg van de bijmengverplichting integraal worden gewogen binnen het bredere klimaat- en energiebeleid. Eventueel kan dit aanleiding geven voor aanvullende maatregelen die zien op de kosten voor eindgebruikers, waarbij dit moet worden ingepast binnen de geldende budgettaire kaders.

De regering is verder niet voornemens om de hoogte van de doelstelling tussentijds te herzien, omdat dit de prikkel wegneemt voor investeerders om langjarig te investeren in groengasproductie. De hoogte van de buy-out wordt uiterlijk in 2029 geëvalueerd voor een eventuele herziening vanaf 2030. Bij die evaluatie worden ook de meerkosten voor afnemers meegewogen.

7-Buy-out: algemeen

Het platform Groen Gas geeft aan dat de buy-out ervoor zorgt dat energieleveranciers onder hun verplichting uit kunnen komen. Energieleveranciers uiten zorgen over de doorbelasting van kosten van de buy-out, waardoor het leveringstarief als te hoog kan worden bestempeld door de ACM. Artikel 5.2 van de Energiewet zorgt dat huishoudelijke afnemers verzekerd zijn van de levering van elektriciteit of gas tegen concurrerende eenvoudige en duidelijke vergelijkbare, transparante en niet-discriminerende prijzen. Indien de kosten te hoog worden zal het tarief neerwaarts moeten worden bijgesteld.

Ook geven energieleveranciers aan dat artikel 9.9.2.6. van het wetsvoorstel stelt dat er een maximum deel van de benodigde GGE's bestaat. Dit is volgens de energieleveranciers onwenselijk en zou ertoe leiden dat de buy-out van een plafondprijs naar een bodemprijs zal veranderen. De buy-out zou daarom ongelimiteerd moeten zijn. Eén energieleverancier geeft aan dat een bijstelling van de buy-out vanaf 2027 een zo transparant mogelijk proces moet zijn vanaf 2025.

Energieleveranciers vragen zich af of de kosten van de buy-out moeten worden weergegeven op de energienota als overheidsheffing.

Reactie regering

De reden voor het instellen van een buy-out is tweeledig. Aan de ene kant helpt de buy-out met het maximeren van de marktprijs voor groen gas waardoor de meerprijs van de jaarverplichting beperkt blijft voor huishoudens. Aan de andere kant biedt een buy-out flexibiliteit. Ook kan een buy-out groengasproductie stimuleren via energieleveranciers. De keuzes zijn verder uitgewerkt en onderbouwd in paragraaf 2.5.1.

Artikel 5.2 van de Energiewet zorgt ervoor dat huishoudens verzekerd zijn van gas tegen concurrerende, eenvoudig en duidelijk vergelijkbare, transparante en niet-discriminerende prijzen. Dat houdt in dat tarieven gebaseerd moeten zijn op redelijke kosten plus een redelijke marge (onder andere inclusief een risico-opslag). Kosten die voortkomen vanuit de bijmengverplichting kunnen worden doorbelast aan de consument, mits er geen additionele marge wordt gehanteerd. Wat het doorberekenen van de buy-out betreft, is het relevant dat de buy-out geen boete is, maar een bestuursrechtelijke geldschuld. Boetes (in de zin van punitieve sancties) kunnen niet doorberekend worden aan klanten. Die beperking geldt niet voor bestuursrechtelijke geldschulden. Het toezicht op de prijzen en de beoordeling van de opbouw van de prijzen die de energieleveranciers bij consumenten en micro-ondernemingen in rekening brengen ligt bij de ACM.

De zorg dat de buy-out zorgt voor een bodemprijs in plaats van een plafondprijs als slechts voor een deel van de verplichting de buy-out mag worden ingezet, is een reële zorg. Daarom wordt gekozen om de mogelijkheid om een buy-out in te zetten niet te beperken tot een gedeelte van de verplichting. Indien een aanpassing van de buy-out noodzakelijk is gedurende de looptijd van de verplichting zal dit proces zo transparant mogelijk, en ruim voor aanpassing van het bedrag, met de betrokken partijen worden besproken. De financiële gevolgen van de buy-out zullen in de algemene maatregel van bestuur inzichtelijk worden gemaakt.

8-Inkomsten buy-out

Vragen en suggesties over de bestemming van de inkomsten van de buy-out zijn veelvuldig gesteld, vooral door energieleveranciers. Hiervoor zijn enkele voorstellen gedaan, namelijk het terug laten vloeien van deze middelen naar de schatkist, de middelen inzetten voor de vergroting van productie van groen gas, inzetten voor CO₂-reductie en de middelen inzetten voor het verlagen van de kosten van de energierekening voor de consument.

Reactie regering

Momenteel wordt gezien wat de mogelijkheden zijn voor het inzetten van de ontvangen middelen uit de buy-out. Hoe wordt omgegaan met deze middelen heeft echter geen invloed op de vormgeving van het wetsvoorstel. De geleverde input in het kader van de consultatie wordt wel meegenomen in de discussie voor de bestemming van deze middelen. Het huidige begrotingsbeleid geeft geen mogelijk-

heid om inkomsten direct in te zetten voor uitgaven. Dit betekent dat het niet mogelijk is om inkomsten uit de buy-out direct in te zetten voor compensatie van de energierekening.

9-Financiering

Gasproducenten geven aan dat de prijs van gas en GvO's beweeglijk en onvoorspelbaar zal zijn en daarom onaantrekkelijk voor investeerders. In de consultatie is gevraagd of de regering contact heeft opgenomen met financiers van groengasprojecten om de mogelijkheden te verkennen om projecten onder de verplichting te financieren. Om investeerders een langetermijnperspectief te kunnen bieden, is vanuit de sector het verzoek om extra flexibiliteit binnen de SDE++ regeling. Producenten zouden de SDE++ graag als vangnet willen inzetten. In dezen zullen producenten langer dan 12 jaar aanspraak kunnen doen op extra subsidiering én kan de SDE++ gebruikt worden om het verschil tussen de minimale groengasprijs en de kosten om deze te produceren overbruggen. Verder zouden zij graag de mogelijkheid willen om GvO's die gedeeltelijk zijn gefinancierd onder de SDE++ wel te laten tellen voor de bijmengverplichting. Tot slot is er in de consultatie gevraagd naar subsidieregelingen voor innovatieve groengasproductie, zoals vergassing.

Reactie regering

In voorbereiding op dit wetsvoorstel is vanuit het ministerie van EZK met verschillende partijen afstemming gezocht, waaronder met (potentiële) financiers. De regering erkent dat de prijs van de GGE's in beginsel onzeker kan zijn en dat het voor projecten een te grote stap kan zijn om de zekerheid van de SDE++ los te laten. Daarom wordt het mogelijk gemaakt om vanuit de SDE++ of HBE-markt over te kunnen stappen naar de bijmengverplichting. Projecten kunnen op maandelijkse basis een keuze maken tussen één van deze vormen van stimulering. Een combinatie van deze instrumenten in één maand is uitgesloten om overstimulering te voorkomen. Gedeeltelijk binnen de SDE++ gefinancierde GvO's laten meetellen voor de bijmengverplichting is niet mogelijk, omdat de SDE++ subsidie de volledige onrendabele top afdekt. Wanneer de bijmengverplichting voldoende zekerheid biedt aan marktpartijen om (externe) financiering te verkrijgen, zal de afgifte van nieuwe SDE++-beschikkingen gestopt worden. De regering ziet op dit moment geen aanleiding om meer flexibiliteit te bieden dan de mogelijkheid om maandelijks te wisselen, ook om de uitvoeringslasten van RVO en VertiCer te beperken.

Het wetsvoorstel is verlengd tot 2035 waardoor de horizon voor investeerders om de investering terug te verdienen langer geworden, dit draagt naar verwachting positief bij aan de financierbaarheid van groengasprojecten onder de bijmengverplichting groen gas.

Om de innovatie in de vergassingssector te versnellen is er een investeringsregeling voor de vergassingstechnologie uitgewerkt, de DEI+ (Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie). Met de investeringsregeling wordt beoogd de innovatie in de sector te versnellen, zodat de techniek op termijn concurrerend is met andere technieken en met generiek uitrolinstrumentarium kan worden gestimuleerd.

9.4.3. Handelssysteem

10-Uitsluiten buitenlandse GvO's

Energieleveranciers pleiten voor de mogelijkheid om buitenlands groen gas te mogen inkopen om te voldoen aan de bijmengverplichting. De bijmengverplichting zag ten tijde van de consultatie alleen op Nederlandse GvO's. De ambitieuze doelstelling zou volgens energieleveranciers leiden tot een te beperkte hoeveelheid aan Nederlandse GvO's voor voldoende GGE's, waardoor de inkoop van buitenlandse GvO's nodig zou zijn. Naast leveranciers onder de bijmengverplichting zijn er namelijk ook andere organisaties die GvO's aan willen kopen om hun bedrijfsvoering te verduurzamen. Aangezien alleen Nederlandse GvO's bijdroegen aan de bijmengverplichting is er in de consultatie de vraag opgeworpen wanneer het importeren van buitenlands groen gas mogelijk is voor het voldoen aan de bijmengverplichting. Meerdere sectoren zijn namelijk afhankelijk van de groen gas GvO's om CO₂-emissies terug te dringen.

Reactie regering

In de bijmengverplichting is het inmiddels ook mogelijk gemaakt om buitenlands groen gas in te zetten. Het is daarbij wel belangrijk dat groen gas uit het buitenland aan dezelfde eisen voldoet als Nederlands groen gas, bijvoorbeeld dat er geen exploitatiesubsidie is uitgekeerd voor het groen gas en dat voldoende kan worden geverifieerd dat er geen sprake is van fraude. Geïmporteerd groen gas draagt niet bij aan de emissiereductie in Nederland onder de ESR, maar kan wel worden meegeteld bij de Nederlandse bijdrage aan de RED hernieuwbare energiedoelen.

11-Verlenging houdbaarheid GvO

Producenten van groen gas hebben in de consultatie aangegeven een ongelijk marktaandeel te krijgen door de bijmengverplichting, gezien de GvO's één jaar geldig zijn, en de GGE's onbeperkt. De prijs van groen gas zou hierdoor bepaald kunnen worden door energieleveranciers, doordat zij een GGE voorraad op kunnen slaan als zij GvO's inkopen. Gasproducenten zouden graag de houdbaarheidsdatum van de GvO gelijktrekken aan die van de GGE. Een alternatieve oplossing voor het beperken van de marktmacht van leveranciers zou het inzichtelijk en toegankelijk maken van het GGE-systeem voor groengasproducenten zijn.

Reactie regering

De geldigheidsduur van de GvO is vastgelegd in de RED die is geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving en daarvan kan niet worden afgeweken. Om de flexibele mogelijkheid van sparen toe te kunnen passen dient de houdbaarheid van een GGE langer te zijn dan één jaar. Dit sparen is echter ook beperkt in het wetsvoorstel. Hierdoor wordt het oppotten van GGE's voorkomen. Verder staat het marktpartijen vrij om over te gaan tot het publiceren van de GGE-prijzen, zoals dat ook in bepaalde gevallen wordt gedaan bij de handel in GvO's.

12-Sparen en lenen

Energieleveranciers uiten hun zorgen over het niet opnemen van een volledige spaarmogelijkheid van GGE's. Ze geven aan dat een te veel aan gecontracteerd groen gas onbeperkt ingezet zou moeten kunnen worden voor de verplichting van volgend jaar. Hierdoor kan, volgens meerdere energieleveranciers, een mogelijk opgelegde buy-out worden voorkomen. Verder vragen energieleveranciers of GvO's uit 2024 mee mogen tellen voor de bijmengverplichting met beoogde inwerkingtreding van 2025.

Hiernaast vragen brancheorganisaties en energieleveranciers vooral om duidelijkheid voor een optie tot lenen ten behoeve van het volgende kalenderjaar. Energieleveranciers vinden het wenselijk als er een 'leenoptie' wordt opgenomen in de bijmengverplichting. Dit zou leveranciers in de gelegenheid stellen om een toekomstig overschot aan GvO's te gebruiken voor voorgaande jaar. Deze optie, net als sparen, stimuleert een flexibeler verplichting. Het huidige wetsvoorstel hanteert 9.9.2.7 een herstel-mogelijkheid, maar geen leenmogelijkheid.

Reactie regering

In de algemene maatregel van bestuur zal nader wordt uitgewerkt wat het maximum spaarpercentage van de GGE's zal zijn. Hierin zullen de argumenten mee worden gewogen die in deze internetconsultatie zijn gegeven. Hierbij lijkt het logisch om aan te sluiten bij ander overheidsbeleid waarin een spaarpercentage wordt toegepast.

Het is binnen de bijmengverplichting mogelijk om GvO's in te zetten, zolang de betreffende GvO's geldig zijn. Een GvO verliest haar geldigheid twaalf maanden na de einddatum van de productie van het gas uit hernieuwbare bronnen.

Binnen de bijmengverplichting kunnen energieleveranciers geen beroep kunnen doen op de mogelijkheid tot het lenen van GGE's. De buy-out regeling en spaarmogelijkheid bieden volgens de regering voldoende flexibiliteit aan energieleveranciers om aan hun verplichting te doen. Andere redenen voor het niet opnemen van de leenmogelijkheid zijn: de verminderde stimulans voor energieleveranciers om de verplichting te halen; het toevoegen van extra flexibiliteitsopties zorgt voor extra handhavingscomplexiteiten; en het ontstaan van onoverzichtelijkheid wanneer energieleveranciers uittreden.

9.4.4. Randvoorwaarden

13-Biogrondstoffen

Uit de internetconsultatie zijn enkele onderwerpen naar voren gekomen die randvoorwaardelijk worden geacht voor het bewerkstelligen van de beoogde CO₂-ketenemissiereductie en groengasproductie. Deze onderwerpen (biogrondstoffen, vergunningverlening, netcongestie, netbeheer en bijmengverplichting na 2030) zijn geen onderdeel van het wetsvoorstel van de bijmengverplichting, maar worden door de regering onderschreven als noodzakelijk voor het stimuleren van de groengasproductie en het behalen van het beoogde ketenemissiereductiedoel.

Branchepartijen, hoofdzakelijk bestaande uit producenten, geven aan dat de bijmengverplichting zal leiden tot extra vraag naar groengasproductie waardoor de vraag naar beschikbare biogrondstoffen stijgt. Als gevolg hiervan zullen de prijzen van biogrondstoffen stijgen, en zullen deze van verder getransporteerd moeten worden om te kunnen worden verwerkt. Zij voegen hieraan toe dat de

mogelijkheid om niet-biogene grondstoffen in te zetten dit probleem zou kunnen verhelpen, maar dat het op dit moment niet duidelijk is en aan welke duurzaamheidskenmerken biograndstoffen moeten voldoen. Tot slot vragen producenten zich af of er naast de RED duurzaamheidscriteria, ook nog nationale restricties komen op de duurzaamheidskenmerken van de biograndstoffen.

Reactie regering

De regering volgt de huidige duurzaamheidscriteria zoals deze staan omschreven in de RED. Groen gas kan geproduceerd worden uit hernieuwbare bronnen. Het niet-biogene gedeelte van grondstoffen zoals restafval is niet hernieuwbaar en de productie van methaan uit niet-hernieuwbare grondstoffen valt niet binnen de bijmengverplichting.

14-Vergunningen

Branchepartijen, voornamelijk bestaande uit producenten en energieleveranciers, uiten hun zorgen over vergunningverlening. Voor producenten blijkt het aanvragen van een vergunning voor een (mono)mestvergister een lastig proces. De doorlooptijd van een vergunningaanvraag duurt langer door vergunnings-, bezwaar- en beroepsprocedures. Verder voorzien weinig bestemmingsplannen in de mogelijkheid dat producenten mest van derden moeten aanvoeren, met als gevolg dat projecten niet van de grond komen. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn bevoegd gezag voor deze ruimtelijke inpassing.

Reactie regering

De regering herkent de geschetste problemen rondom vergunningen. Het versnellen van de ruimtelijke inpassing is dan ook een van de pilaren van het Programma Groen Gas. Binnen deze pijler werkt de regering samen met het Interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), Netbeheer Nederland, de Unie van Waterschappen (UvW), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het Platform Groen Gas aan verschillende acties om de ruimtelijke inpassing te versnellen. Zo werken het ministerie van KGG, Platform Groen Gas, Netbeheer Nederland, IPO, UvW en RVO en VNG aan voorlichtingsbijeenkomsten voor bestuurders en ambtenaren van provincies en gemeentes, handreikingen voor vergunningverleners en een Expertisecentrum vergunningverlening groen gas. Verder kijkt de werkgroep hoe het maatschappelijke draagvlak voor groen gas vergroot kan worden.

15-Congestie elektriciteitsnet

Gasproducenten en netbeheerders uiten hun zorgen over het risico dat congestie op het elektriciteitsnet heeft op de haalbaarheid van de bijmengverplichting. Productie-installaties en groengasboosters hebben grootverbruik aan elektriciteitsaansluiting nodig, die door de huidige staat van het elektriciteitsnet in het geding zijn.

Reactie regering

De regering acht de staat van netcongestie op het elektriciteitsnet als zeer kritisch en investeert in oplossingen. De regering werkt in het kader van het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) aan oplossingen voor de netcongestieproblematiek en neemt hierbij de brede impact van netcongestie op verduurzaming en energie opwek mee²⁸.

16-Netbeheer

Netbeheer Nederland heeft aangegeven dat door de toename van groengasproductie ook de invoeding van gas zal toenemen. Op dit moment kan groen gas ingevoerd worden als er ook een vergelijkbare gasafname in dat deel van het net is. Indien dit niet mogelijk is, zullen locatieoverschotten getransporteerd moeten worden naar regionale en nationale gasnetten. Grootschalige invoeding is mogelijk door het stimuleren van productielocaties met hoge capaciteit of door het combineren van meerdere 'kleinere' productielocaties middels een verzamelleiding. Verder zouden overheden productievevestigingen zo geconcentreerd mogelijk moeten aanwijzen om, door het gebruik van verzamelleidingen, maatschappelijke kosten zo laag mogelijk te houden.

Reactie regering

De door Netbeheer Nederland afgegeven signalen over de beperkingen van gasinvoeding en gasgebruik worden meegenomen in bovengenoemde gesprekken met medeoverheden. Verder werkt de regering aan duidelijke regels die netbeheerders toestaan te investeren in het realiseren van voldoende invoedcapaciteit voor groengasproductie.

²⁸ Kamerstuk 29 023, nr. 451.

17-Bijmengverplichting na 2030

In de consultatie is door energieleveranciers gevraagd naar de bijmengverplichting na 2030. Hierbij vragen de leveranciers naar de juridische houdbaarheid van de verplichting, maar ook de doelstelling en ambities van het kabinet.

Reactie regering

Er is, zoals beschreven in paragraaf 2.1, brede noodzaak tot opschaling van groengasproductie en consumptie. Om dit te realiseren is het noodzakelijk om over een langere periode dan een paar jaar zekerheid te bieden over de gevraagde hoeveelheid groen gas inzet. Om deze redenen wordt de bijmengverplichting tot in ieder geval 2035 doorgezet. Omdat echter niet zeker is hoeveel groengasproductie op langere termijn beschikbaar zal zijn voor de bijmengverplichting, wordt het doel tussen 2031 en 2035 nog niet verder verhoogd. Of er ruimte is voor verdere groei in het opbouwpad na 2031 hangt af van een aantal onzekere factoren. Op termijn wordt ook bezien of verdere groei wenselijk en mogelijk is. Een eventuele ophoging wordt tijdig aangepast in de algemene maatregel van bestuur, zodat betrokken ketenpartijen zich hier op kunnen voorbereiden.

9.5. Gerichte Consultatie

Gedurende de ontwerperperiode van het wetsvoorstel heeft tweemaal een gerichte consultatie plaatsgevonden, namelijk op 28 augustus en op 11 december 2023. Het doel van deze bijeenkomsten was tweeledig. Het bestond enerzijds uit het informeren van stakeholders over de huidige koerslijn van het voorstel en anderzijds het gericht raadplegen van stakeholders over bestaande zorgen en verwachtingen. De stakeholders bestonden uit groengasproducenten, energieleveranciers, investeerders en overige geïnteresseerden uit het mkb.

De vragen die tijdens de stakeholdersessies werden gesteld kwamen nagenoeg overeen met de vragen die werden gesteld in de internetconsultatie. De voornaamste zorgen van de stakeholders betroffen de hoogte van de bijmengverplichting, de daarmee gepaarde kosten en of deze doorberekend mogen worden, de flexibiliteitsmogelijkheden voor energieleveranciers onder de verplichting, de keuze voor de gebouwde omgeving, vergunningverlening voor mestvergisters en de bijmengverplichting na 2030/2031. Alhoewel niet direct op alle vragen is ingegaan, zijn de ingebrachte punten opgenomen en verwerkt in het wetsvoorstel.

9.6. mkb-toets

De impact van de bijmengverplichting voor energieleveranciers die als mkb worden beschouwd, is beschreven in hoofdstuk 5. Afnemers onder de bijmengverplichting zullen naast een stijging van energiekosten en een eigen beslissing om over te stappen naar een andere energieleverancier als gevolg daarvan, geen regeldrukeffecten ervaren.

10. Evaluatie

De werking van dit wetsvoorstel zal uiterlijk in 2029 geëvalueerd worden op de volgende onderdelen:

- Haalbaarheid jaarlijkse verplichting (verplichting in 2031 en het groeipad daarnaartoe);
- Werking flexibiliteitsopties (buy-out, inclusief de hoogte, en sparen);
- Meerkosten voor afnemers.

11. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De voorgenomen inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 januari 2027. De inwerkingtreding zal plaatsvinden bij koninklijk besluit waarbij uit zal worden gegaan van de vaste verandermomenten. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A (artikel 2.2 van de Wm)

Met de voorgestelde uitbreiding van de Wet milieubeheer met titel 9.9, worden de taken van de Nederlandse Emissieautoriteit uitgebreid met de uitvoering van titel 9.9. In het algemene deel van deze memorie van toelichting is nader ingegaan op de rol van de NEa.

Onderdeel B (titel 9.9 van de Wm)

Artikel 9.9.1.1 van de Wm

De in dit artikel opgenomen begripsbepalingen en omschrijvingen zijn alleen van toepassing op titel 9.9. van de Wet milieubeheer. Daarom zijn deze begripsbepalingen niet in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer opgenomen.

Afnemer, leverancier aan afnemers en levering aan afnemers

Voor het begrip afnemer als bedoeld in deze wet wordt aangesloten bij de reikwijdte van artikel 50, eerste lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag. In dat artikel zijn die leveringen van gas belast die via een aansluiting, en dus via het transmissie- of distributiesysteem voor gas, worden geleverd aan de gebruiker van gas en aan een CNG-vulstation.

Met levering aan afnemers wordt qua reikwijdte eveneens aangesloten bij artikel 50, eerste lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag, nu enkel die leveringen meetellen die plaatsvinden via een aansluiting op het transmissie- of distributiesysteem voor gas. Een nadere inperking van de reikwijdte van deze definitie wordt gevormd door de verwijzing naar bijlage II van het Besluit handel in emissierechten. Dit zijn de leveringen die aangewezen zijn als gereglementeerde activiteit onder ETS2. Concreet gaat het om leveringen van gas die worden gebruikt voor verbranding in de gebouwensector, de wegvervoerssector, aanvullende sectoren en uitbreidingssectoren. Resumerend geldt dus dat onder levering aan afnemers moet worden verstaan, de levering van gas via een aansluiting op het transmissie- of distributiesysteem voor gas aan een gebruiker van gas of een CNG-vulstation voor verbranding in één van de ETS2-sectoren genoemd in bijlage II van het Besluit handel in emissierechten.

De leverancier aan afnemers is tenslotte de partij die gas levert via het transmissie- of distributiesysteem voor gas aan een gebruiker van gas en aan een CNG-vulstation in de sectoren die zijn aangewezen in bijlage II van het Besluit handel in emissierechten. De leverancier aan afnemers valt daarmee onder het begrip gereglementeerde entiteit als bedoeld in artikel 16.1 van de Wet milieubeheer. Dit is elke natuurlijke of rechtspersoon, waarvan op grond van de Wet op de accijns, accijns wordt geheven voor minerale oliën dan wel de natuurlijke of rechtspersoon die op grond van de Wet belasting op milieugrondslag belastingplichtig is voor kolen of gas, met uitzondering van de eindverbruiker van die brandstoffen. De reikwijdte van ETS2 is hiermee breder dan de reikwijdte die onder het wetsvoorstel bijmengverplichting wordt beoogd. De voorgestelde jaarverplichting groengaseenheden zal enkel zien op de leveringen van gas.

Voor de afbakening van de onder de voorgestelde bijmengverplichting vallende energieleveranciers is het begrip gereglementeerde entiteit verder ingeperkt en is de verwijzing naar de energiebelastingplichtige op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag ingeperkt tot de leveringen van gas via het distributiesysteem of transmissiesysteem. Daarnaast is de omschrijving van de gereglementeerde activiteit zoals deze geldt binnen het ETS die de energieleverancier uitoefent opgenomen in de begripsomschrijving van levering aan afnemers. Dit betreft de gereglementeerde activiteit zoals die is omschreven in de Bijlage II van het Besluit handel in emissierechten ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2023/959 en het uitslaan tot verbruik van brandstoffen zoals opgenomen in artikel 16.1 van de Wet milieubeheer.

CO₂-equivalent-ketenemissiereductie

Een gevolg van de keuze voor sturing op broeikasgasemissiereductie is dat er een afrekening op basis van de uitstoot van broeikasgassen plaats zal vinden en niet op basis van energie-inhoud. Dat betekent dat de hoeveelheid gas uit hernieuwbare bronnen die wordt bijgemengd, omgerekend moet worden van een hoeveelheid gigajoules naar een hoeveelheid uitgestoten broeikasgassen in kilogrammen. Naast kooldioxide (CO₂) worden ook andere broeikasgassen uitgestoten, zoals methaan (CH₄). Om de invloed van de verschillende broeikasgassen te kunnen optellen, worden de uitstootcijfers omgerekend naar een CO₂-equivalent (kg CO₂eq). In het kader van de RED wordt deze equivalent gebruikt om de ketenemissiereductie, ofwel de ketenuitstootbesparing, tot uitdrukking te brengen, afgezet tegen de uitstoot in de hele keten van de fossiele referentiebrandstof, zoals opgenomen in bijlage VI van de RED.

Het gaat hierbij om uitstoot in de gehele keten, dus door de aanlevering van grondstoffen, de productie, het vervoer, de distributie en het gebruik van de hernieuwbare energie. De bij de inboeking van een hoeveelheid hernieuwbaar gas verkregen groengaseenheid vertegenwoordigt daarom een bepaalde hoeveelheid CO₂-equivalent-ketenemissiereductie in kilogrammen (kg CO₂eq).

Duurzaamheidssysteem

In deze wet wordt onder duurzaamheidssysteem een vrijwillig systeem bedoeld, als bedoeld in artikel 30, vierde lid, van de RED. Dit zijn internationaal opererende systemen die door de Europese Commissie zijn erkend.

Voor gas uit hernieuwbare bronnen en de hernieuwbare grondstoffen die voor de productie van dat gas zijn gebruikt, geldt dat – indien ze zijn gecertificeerd onder dat vrijwillige systeem – van de accuraatheid van de certificering moet worden uitgegaan. Dit betekent dat als een marktdeelnemer bewijs of gegevens verstrekt die zijn verkregen overeenkomstig dit vrijwillig systeem, dat van die marktdeelnemer geen nader bewijs mag worden geëist over de naleving van de duurzaamheids- en emissiereductiecriteria. Dit ziet dus zowel op de broeikasgasemissiereducties als bedoeld in artikel 29, tiende lid, en artikel 29bis, eerste en tweede lid, van de RED, van gas uit hernieuwbare bronnen, als op de juistheid van de duurzaamheidscriteria als bedoeld in artikel 29, tweede tot en met het zevende lid, van de RED, van gas uit hernieuwbare bronnen en de grondstoffen daarvan.

Gas

Gas is in artikel 1, van de Energiewet gedefinieerd als aardgas dat bij een temperatuur van 15 °C en bij een druk van 1,01325 bar in gasvormige toestand verkeert en voor ten minste voor 75% bestaat uit methaan of gas uit hernieuwbare bronnen. Als gas uit hernieuwbare bronnen eenmaal is ingevoerd in het distributiesysteem voor gas of het transmissiesysteem voor gas, is het niet meer te onderscheiden van het aardgas in het systeem. Vandaar dat bij de rapportage van de leveringen van gas steeds van het totale gas zal worden uitgegaan, inclusief het bijgemengde gas uit hernieuwbare bronnen.

Gas uit hernieuwbare bronnen

Gas uit hernieuwbare bronnen wordt in artikel 1, van de Energiewet gedefinieerd als een stof die bij een temperatuur van 15 °C en bij een druk van 1,01325 bar in gasvormige toestand verkeert, voor ten minste 75% bestaat uit methaan en die is geproduceerd met hernieuwbare bronnen of met energie uit hernieuwbare bronnen. Waar in dit wetsvoorstel gesproken wordt over groen gas, wordt bedoeld op deze definitie in de Energiewet.

Hoewel groen gas momenteel voornamelijk wordt geproduceerd uit grondstoffen van biologische oorsprong, kan het ook gaan om gas uit hernieuwbare bronnen van niet-biologische oorsprong. Naast biomethaan moet dus ook gedacht worden aan e-methaan, die wordt geproduceerd door groene waterstof te combineren met CO₂ uit biomassa of via de afvang van CO₂ uit de lucht (Direct Air Capture). Zolang het geproduceerde gas voldoet aan de Regeling gaskwaliteit (Stcrt. 2014, 20452) en volledig afkomstig is uit hernieuwbare bronnen of energie uit hernieuwbare bronnen, valt het in beginsel onder de reikwijdte van deze wet.

Groengaseenheid

Groengaseenheden zijn verhandelbare eenheden die alleen in het GGE-register kunnen bestaan en kunnen worden verhandeld. Een groengaseenheid correspondeert met een bepaalde hoeveelheid CO₂-equivalent-ketenemissiereductie in kilogrammen die aan het ingeboekte gas uit hernieuwbare bronnen is toegekend.

Inboek gas uit hernieuwbare bronnen

Degene die het gas uit hernieuwbare bronnen inboekt in het GGE-register is de leverancier aan afnemers. Dit volgt uit het systeem van de wet, aangezien het de leverancier aan afnemers is op wie de plicht rust om een bepaalde hoeveelheid gas uit hernieuwbare bronnen bij te mengen.

Jaarverplichting groengaseenheden

De jaarverplichting groengaseenheden is de basis van de bijmengverplichting groen gas en betreft het aantal groengaseenheden (GGE's) dat de leverancier aan afnemers per kalenderjaar verschuldigd is om aan zijn jaarverplichting te voldoen. De jaarverplichting groengaseenheden wordt berekend aan de hand van het marktaandeel per energieleverancier ten opzichte van de totale leveringen van gas door alle energieleveranciers gezamenlijk. In het wetsvoorstel wordt daarvoor aangesloten bij de gasleveringen van energieleveranciers die binnen ETS2 vallen.

Marktdeelnemer

De verplichtingen omtrent de naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria gelden voor de hele keten van bron tot gebruik van een gas uit hernieuwbare bronnen. Elke stap in de

keten werkt immers door tot het eindproduct. Dit betekent dat ook de marktdeelnemers in elke stap van de keten moeten voldoen aan de eisen van artikel 30 van de RED. Voor de definitie van marktdeelnemer wordt aangesloten bij de definitiebepaling in de uitvoeringsverordening (EU) 2022/996, nu dit een uitwerking is van artikel 30 van de RED.

Massabalanssysteem

Marktdeelnemers in de keten van gas uit hernieuwbare bronnen, van grondstof tot levering aan afnemers dienen een massabalans bij te houden van de fysieke leveringen van gas uit hernieuwbare bronnen of de daartoe dienende grondstoffen. Het massabalanssysteem moet het mogelijk maken om leveringen met verschillende duurzaamheids- en emissiereductiekenmerken te mengen, terwijl het systeem zorgdraagt voor de administratieve scheiding en tracering van de verschillende leveringen door de keten. Het massabalanssysteem moet voldoen aan de eisen van artikel 30, eerste lid, van de RED en artikel 19 van de uitvoeringsverordening (EU) 2022/996.

Artikel 9.9.1.2 van de Wm

De RED voorziet in een Uniedatabank waarmee vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstoffen en brandstoffen van hergebruikte koolstof worden getraceerd. Op grond van artikel 9 van de herziene gasrichtlijn (Richtlijn (EU) 2024/1788) wordt het gebruik van de Uniedatabank ook verplicht gesteld voor marktdeelnemers in de markt van hernieuwbaar gas en koolstofarme brandstoffen. Onder hernieuwbaar gas verstaat de nieuwe gasrichtlijn biogas als gedefinieerd in artikel 2, onderdeel 28 van de RED, biogas dat is opgewerkt tot biomethaan en hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong zoals gedefinieerd in artikel 2, onderdeel 36, van de RED.

Op grond van artikel 31bis van de RED moeten lidstaten van betrokken marktdeelnemers eisen dat ze tijdig accurate informatie invoeren in de Uniedatabank over de verrichte transacties 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. Gegevens over de injectie en verwijdering van hernieuwbare gasvormige brandstoffen worden in de Uniedatabank verstrekt, evenals gegevens over de al dan niet verleende steun voor de productie van een specifieke levering van brandstof en het type steunregeling.

Indien een lidstaat besluit een massabalanssysteem aan te vullen met een systeem van garanties van oorsprong voor gasvormige brandstoffen die in de onderling verbonden gasinfrastructuur van de Unie worden geïnjecteerd, zoals met de onderhavige bijmengverplichting het geval zal zijn, dienen marktdeelnemers gegevens in de Uniedatabank in te voeren over de verrichte transacties en de duurzaamheidskenmerken, als ook andere gegevens, zoals de broeikasgasemissies van de brandstoffen tot aan hun injectie in de onderling verbonden gasinfrastructuur.

Bij het schrijven van deze tekst is de Europese Commissie bezig met een nieuw artikel 18 in de uitvoeringsverordening (EU) 2022/996, waarin nadere regels zullen komen over onder meer de invoer in, het gebruik van en de verwijdering van gegevens uit de Uniedatabank. Ook regelt het betreffende artikel welke actoren een rol spelen in de Uniedatabank. Met de delegatiebepaling in artikel 9.9.1.2, onderdeel a, wordt het mogelijk gemaakt om nadere regels te stellen die op dit wetsvoorstel zijn toegespitst.

Met onderdeel b wordt een delegatiegrondslag opgenomen waarmee uitvoering gegeven kan worden aan artikel 31bis, vijfde lid, eerste volzin, van de RED. Daarin staat opgenomen dat lidstaten er in hun nationale rechtskader voor moeten zorgen dat de accuraatheid en de volledigheid wordt geverifieerd van de gegevens die door marktdeelnemers in de databank worden ingevoerd. Die controle zal worden belegd bij certificeringsorganen die werken onder een duurzaamheidssysteem. Bij ministeriële regeling worden hier nadere regels over gesteld.

Artikel 9.9.1.3 van de Wm

De NEa heeft voor de uitvoering van haar taken informatie nodig van andere partijen. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat de NEa, naast de informatie in de door de energieleveranciers uitgebrachte emissieverslagen, gebruik zal gaan maken van de informatie van de transmissiesysteembeheerder voor gas, GTS, om de marktaandelen van de energieleveranciers in de totale leveringen van gas te kunnen vaststellen. In het voorgestelde artikel wordt voorzien in deze informatieverplichting van de transmissiesysteembeheerder voor gas aan de NEa.

Artikel 9.9.1.4 van de Wm

Het voorgestelde artikel voorziet in de grondslag om kleine energieleveranciers bij algemene maatregel van bestuur uit te zonderen van de op de leverancier aan afnemers rustende verplichtingen. Er is een aantal kleine energieleveranciers op de markt actief waarvan het marktaandeel dermate klein is dat de opbrengst van de verplichting in het totale doelbereik verwaarloosbaar is en niet proportio-

neel ten opzichte van de administratieve lasten voor de kleine energieleveranciers. In de algemene maatregel van bestuur zal de uitzondering worden gekoppeld aan een drempelhoeveelheid levering van gas aan afnemers met een kleine aansluiting per jaar.

Artikel 9.9.2.1 van de Wm

De leverancier aan afnemers zal jaarlijks een hoeveelheid groengaseenheden op zijn rekening in het GGE-register moeten hebben om aan zijn verplichting te voldoen. Die hoeveelheid groengaseenheden per leverancier aan afnemers is de jaarverplichting groengaseenheden. Een groengaseenheid vertegenwoordigt een van tevoren vastgestelde hoeveelheid broeikasgasemissiereductie in de keten, weergegeven in CO₂-equivalenten. De reductie wordt bepaald ten opzichte van een vaststaande fossiele referentieketen, gebaseerd op het gebruik van aardgas. Voor de berekening van de jaarverplichting zijn een aantal elementen van belang. Allereerst zal er bij algemene maatregel van bestuur per jaar een absoluut doel per kalenderjaar aan broeikasgasemissiereductie worden vastgesteld. Door vervolgens het marktaandeel te bepalen van elk van de energieleveranciers in de leveringen van gas aan afnemers, wordt berekend hoeveel zij moeten bijdragen om het absolute doel te bereiken. Met de keten van broeikasgasemissiereductie wordt het moment van het vrijkomen van de biogroestoffen bedoeld tot het moment van levering aan eindverbruikers.

Artikel 9.9.2.2 van de Wm

De hoogte van de voorgestelde jaarverplichting groengaseenheden wordt berekend door het marktaandeel in de totale leveringen van gas die binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Om het marktaandeel te berekenen en de energieleveranciers te informeren over de hoogte van de jaarverplichtingen van de energieleveranciers, heeft de NEa informatie nodig over de totale leveringen van gas en het aandeel van elk van de energieleveranciers in die totale leveringen. Hiertoe zal in eerste instantie gebruik worden gemaakt van de emissieverslagen die de energieleveranciers binnen het ETS2 uitbrengen. De plicht tot het uitbrengen van een emissieverslag volgt uit titel 16 van de Wet milieubeheer en de verordening monitoring en rapportage emissiehandel. Energieleveranciers rapporteren jaarlijks aan de NEa over de hoeveelheid CO₂ die onder ETS2 worden uitgestoten. In deze verslagen zullen ook de hoeveelheden geleverd gas zijn opgenomen en de middelen waarmee het gas voor verbruik zijn vrijgegeven. Dit maakt het mogelijk om die informatie uit het emissieverslag te destilleren die nodig is om het marktaandeel per energieleverancier binnen de totale leveringen van gas te berekenen.

De doelgroep van ETS2 en daarmee de doelgroep die emissieverslagen moet uitbrengen, is nieuw en er is nog geen ervaring met de naleving van de rapportageverplichtingen door deze doelgroep. Het kan dan ook voorkomen dat een energieleverancier een emissieverslag niet, niet overeenkomstig de gestelde eisen of niet-geverifieerd uitbrengt. In die gevallen kan de NEa het emissieverslag op grond van artikel 16.16 ambtshalve vaststellen. Een dergelijke ambtshalve vaststelling vindt niet altijd plaats voorafgaand aan de datum waarop de marktaandelen worden berekend en ook niet voorafgaand aan de datum waarop de GGE's worden afgeschreven van de rekeningen van de energieleveranciers. Om onzekerheid te voorkomen over verschuiving van marktaandelen als gevolg van ambtshalve vaststellingen op de emissieverslagen, wordt bij de berekening van de marktaandelen gebruik gemaakt van de totale leveringen van gas via aansluitingen op het transmissiesysteem voor gas en de distributiesystemen voor gas en de emissieverslagen die door de doelgroep onder het ETS1 zijn uitgebracht. Door deze informatie te combineren kunnen de totale leveringen van gas via een aansluiting aan de sectoren die behoren tot ETS2, en dus de voorgestelde bijmengverplichting, worden berekend en daarmee ook het marktaandeel van de overige energieleveranciers die wel aan hun verplichtingen van het uitbrengen van een emissieverslag hebben voldaan. Om de gevolgen voor de omvang van de leveringen van gas in het ETS1 door eventuele ambtshalve vaststellingen op die emissieverslagen weg te nemen is er voor een peildatum van de emissieverslagen gekozen zoals die gelden op 1 mei van het kalenderjaar waarin het verslag moet zijn uitgebracht. Eventuele wijzigingen in de emissieverslagen in het ETS1 zullen geen gevolgen hebben voor de verdeling van de marktaandelen in de bijmengverplichting.

Artikel 9.9.2.3 van de Wm

Met het voorgestelde artikel wordt het emissieverslag zoals dat in het ETS2 in titel 16 van de Wet milieubeheer wordt uitgebracht ook van toepassing in de voorgestelde bijmengverplichting. Tevens worden de eisen die voor de gereguleerde entiteiten gesteld worden aan het emissieverslag in de verordening monitoring en rapportage emissiehandel van toepassing op het emissieverslag binnen de voorgestelde bijmengverplichting.

In het voorgestelde tweede lid worden enkele artikelen uit hoofdstuk 16 die gelden voor gereguleerde entiteiten van toepassing verklaard binnen de bijmengverplichting.

In artikel 16.39ab, derde lid, is geregeld dat indien een energieleverancier op enig moment in een kalenderjaar geen ETS-emissievergunning meer heeft, de energieleverancier nog wel de verplichting

behoudt om over de maanden waarover hij wel een ETS-emissievergunning had een emissieverslag uit te brengen. Dit kunnen de situaties zijn wanneer een energieleverancier lopende het kalenderjaar failliet gaat of later in een kalenderjaar actief wordt en onder de bijmengverplichting gaat vallen. In artikel 16ae, derde lid, zijn enkele artikelen uit het ETS1 van overeenkomstige toepassing verklaard op de gereguleerde entiteiten. Met het voorgestelde artikellid werken deze artikelen ook door in de bijmengverplichting. Met name van belang is artikel 16.16 waarin de mogelijkheid voor de NEa is opgenomen om bij het niet uitbrengen van een emissieverslag, het niet volgens de voorgeschreven regels opstellen van het emissieverslag of het uitbrengen van een niet-geverifieerd emissieverslag, voor 30 september het emissieverslag ambtshalve vast te stellen. Hierbij kan de ambtshalve vaststelling met 3 maanden worden verdaagd. Wanneer degene die het emissieverslag moet uitbrengen wist of had moeten weten dat het emissieverslag anderszins onjuist was, dan kan de NEa tot tien jaar na het verstrijken van de eerdergenoemde datum een ambtshalve vaststelling doen over het emissieverslag.

De ministeriële regelingen die zijn vastgesteld op grond van de artikelen 16.39af, derde lid en artikel 16.39ag zijn ook van overeenkomstige toepassing op de voorgestelde bijmengverplichting. Het gaat dan om aanvullende nationale regels over de wijze waarop het emissieverslag moet worden ingediend en om regels ten behoeve van het betrouwbaar en nauwkeurig identificeren en documenteren van de precieze volumes van de tot verbruik uitgeslagen brandstoffen.

Artikel 9.9.2.4 van de Wm

Om aan de in het voorgestelde artikel 9.9.2.1 opgelegde jaarverplichting te voldoen, dient de leverancier aan afnemers op zijn rekening in het GGE-register een jaarverplichtingfaciliteit groengaseenheden te hebben waarop de leverancier aan afnemers op 1 augustus van enig kalenderjaar de verplichte groengaseenheden moet hebben en die door het bestuur van de NEa worden afgeschreven. Dit is daarmee ook de enige manier waarop de energieleverancier aan afnemers kan voldoen aan zijn jaarverplichting groengaseenheden.

Artikel 9.9.2.5 van de Wm

Het is voor de energieleveranciers van belang dat zij geruime tijd voor het afschrijven van de benodigde GGE's weten wat de hoogte van hun jaarverplichting wordt. Na het ontvangen van de emissieverslagen en de informatie van de transmissiesysteembeheerder kan het marktaandeel worden berekend van de energieleveranciers die hun emissieverslagen correct hebben uitgebracht en kan de NEa de energieleveranciers daarover informeren. In het tweede lid is geregeld dat wanneer energieleveranciers geen emissieverslag, een emissieverslag dat niet voldoet aan de gestelde eisen of een niet-geverifieerd emissieverslag heeft uitgebracht, deze energieleverancier pas wordt geïnformeerd over zijn verplichting nadat er een ambtshalve vaststelling op het emissieverslag heeft plaatsgevonden binnen het ETS.

Artikel 9.9.2.6 van de Wm

eerste lid

In het voorgestelde eerste lid van dit artikel is de mogelijkheid van een buy-out opgenomen. Voor een uitgebreide toelichting op de buy-out wordt verwezen naar paragraaf 2.5.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. De buy-out is in het voorgestelde artikellid vormgegeven als een mogelijkheid tot het verkrijgen van een ontheffing van het geheel of een deel van de jaarverplichting groengaseenheden tegen een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde vergoeding. Alleen energieleveranciers die hun emissieverslag conform de eisen hebben uitgebracht en waarvoor de hoogte van de jaarverplichting door de NEa is gecommuniceerd, kunnen gebruik maken van de buy-out.

derde lid

De leverancier aan afnemers wordt in staat gesteld te besluiten gebruik te maken van een gehele of gedeeltelijke buy-out nadat zijn jaarverplichting op 1 juni is berekend en de leverancier is geïnformeerd door de NEa. Op deze datum weet de leverancier pas zeker wat zijn jaarverplichting zal zijn en kan hij een geïnformeerd besluit nemen of hij wel of niet gebruik wil maken van een buy-out. De leverancier zal dit wel voor 1 juli van hetzelfde kalenderjaar moeten doen. Voor deze datum is gekozen om enerzijds de leverancier voldoende tijd te geven om al dan niet te kiezen voor een buy-out en anderzijds het bestuur van de NEa voldoende tijd te geven om rekening te houden met een eventuele buy-out bij de afschrijving van de verschuldigde GGE's op 1 augustus van datzelfde kalenderjaar.

tweede en vierde lid

Om gebruik te kunnen maken van de buy-out is, zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is beschreven, de leverancier aan afnemers een financiële vergoeding verschuldigd. Deze financiële vergoeding, het buy-out-bedrag, zal op grond van de voorgestelde artikelliden van de bijmengverplichting groen gas bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, evenals het maximum deel van de jaarverplichting waarvoor de buy-out kan worden toegepast en het moment en de wijze waarop de vergoeding zal moeten worden voldaan. De effectiviteit van de buy-out zal gemonitord en geëvalueerd worden om te bezien of deze gedurende de looptijd van de bijmengverplichting zal worden gehandhaafd.

vijfde lid

Wanneer een energieleverancier gebruik wil maken van de optie van een buy-out maar niet binnen de gestelde termijn en op de voorgeschreven wijze het daartoe verschuldigde bedrag heeft betaald, dan heeft dit tot gevolg dat er geen ontheffing is verleend of zal worden verleend van het deel van de jaarverplichting groengaseenheden waarop de buy-out ziet. De energieleverancier zal op de datum van afschrijving de verschuldigde GGE's op zijn rekening moeten hebben staan.

Artikel 9.9.2.7 van de Wm

eerste lid

Op 1 augustus schrijft het bestuur van de NEa het aantal GGE's af dat een leverancier aan afnemers op grond van zijn jaarverplichting groengaseenheden over het voorafgaande kalenderjaar verschuldigd is. Door de leverancier ook te verplichten op 1 augustus voldoende GGE's op zijn rekening te hebben staan, heeft de leverancier voldoende tijd om de op 1 juni bepaalde hoeveelheid verschuldigde GGE's te verwerven.

tweede lid

Indien er voor 1 augustus binnen het ETS2 een ambtshalve vaststelling heeft plaatsgevonden op één of meer van de emissieverslagen, kan dit tot gevolg hebben dat de bepaling van de jaarverplichting groengaseenheden hoger of lager uitvalt dan het saldo GGE's dat de leverancier aan afnemers op zijn rekening heeft staan. Het bestuur van de NEa zal in het voorgestelde artikellid rekening houden met deze verhoging of verlaging van de jaarverplichting en schrijft het meerdere of mindere aan GGE's af van de rekening van de leverancier. Bij een verhoging van de verplichting kan dit tot gevolg hebben dat de leverancier een tekort aan GGE's heeft en 'in het rood' komt te staan. Omgekeerd kan een verlaging van de jaarverplichting gevolgen hebben voor het maximum aan de te sparen GGE's waar in het voorgestelde artikel 9.9.5.6 in is voorzien.

Derde lid

Het marktaandeel van een energieleverancier en de hoogte van zijn jaarverplichting groengaseenheden kunnen nog niet worden bepaald als die energieleverancier een emissieverslag niet heeft uitgebracht, het emissieverslag niet voldoet aan de gestelde eisen of als het emissieverslag niet-geverifieerd is.

De datum van afschrijving van de verschuldigde groengaseenheden in het eerste lid geldt dan niet voor die energieleveranciers en kan pas plaatsvinden wanneer er een ambtshalve vaststelling over het emissieverslag heeft plaatsgevonden. Om ervoor te zorgen dat de energieleverancier zo spoedig mogelijk alsnog aan zijn jaarverplichting voldoet, wordt in het derde artikellid geregeld dat de NEa binnen een maand na de ambtshalve vaststelling van het emissieverslag de benodigde groengaseenheden afschrijft van de rekening van de energieleverancier.

Vierde lid

Ook bij de toepassing van de buy-out, bedoeld in het voorgestelde artikel 9.9.2.6 houdt het bestuur van de NEa rekening met het aantal groengaseenheden waarvoor een ontheffing is verkregen. Ook in deze situatie heeft de toepassing van dit artikellid gevolgen voor het sparen van GGE's.

Vijfde lid

Een tekort op de rekening moet worden aangevuld. De leverancier aan afnemers krijgt daarvoor drie maanden de tijd om het tekort aan te vullen. Een gevolg van een tekort is dat er geen GGE's kunnen worden overgedragen door de leverancier met het tekort maar hij kan deze wel verwerven. Verwezen wordt naar het voorgestelde artikel 9.9.3.4, tweede lid.



Paragraaf 9.9.3

Met de voorgestelde artikelen in paragraaf 9.9.3 wordt er qua systematiek van de GGE's waar mogelijk aangesloten bij de bepalingen over de hernieuwbare brandstofeenheden in de verplichting hernieuwbare energie voor vervoer in paragraaf 9.7.3, van de Wm.

Artikel 9.9.3.1 en 9.9.3.2 van de Wm

Een GGE is een gestandaardiseerde verhandelbare eenheid die zal worden gebruikt om aan de jaarverplichting groengaseenheden te voldoen. De GGE is vastgesteld op één kg CO₂ equivalent-ketenemissiereductie. In het voorgestelde tweede artikellid is voorgeschreven dat de GGE alleen in het GGE-register kan worden gehouden. Dit betekent ook dat die GGE's slechts kunnen worden overgedragen binnen dat GGE-register. De GGE's in het GGE-register zijn de enige methode om aan de jaarverplichting te voldoen en betreft een besloten markt.

Artikel 9.9.3.3 van de Wm

eerste lid

Het overdragen van GGE's van de ene rekening naar de andere, mag niet resulteren in een negatief aantal GGE's. Een rekeninghouder kan dus nooit meer GGE's overdragen dan hij op zijn rekening in het GGE-register heeft staan.

tweede lid

Wanneer een tekort op de rekening is ontstaan als gevolg van een afschrijving van de jaarverplichting groengaseenheden kunnen er geen GGE'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 GGE's ontvangen om daarmee zijn tekort aan te vullen. Hij kan echter pas weer GGE's overdragen als zijn saldo voldoende positief is.

Artikel 9.9.3.4 van de Wm

eerste en tweede lid

De overdracht van GGE's gebeurt door de zogenoemde levering. In dit voorgestelde artikel is bepaald hoe die levering plaatsvindt.

Met 'andere overgang' worden situaties bedoeld waarin de eigendom van GGE'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 GGE's bezit door een andere onderneming of een fusie.

derde lid

De bepaling dat overgang anders dan overdracht, waarvoor levering door overschrijving 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 GGE-register. De verkrijgende partij kan immers pas rechten doen gelden op de GGE's als in het GGE-register die GGE's op zijn rekening zijn bijgeschreven.

Artikel 9.9.3.5 van de Wm

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

Artikel 9.9.3.6 van de Wm

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

geven dat op een GGE een recht van pand is gevestigd.

Het voorgaande is tevens reden om het vestigen van vruchtgebruik en het leggen van beslag uit te sluiten.

Artikel 9.9.4.1 van de Wm

Om gas uit hernieuwbare bronnen in te kunnen boeken in het GGE-register, moet aan een aantal cumulatieve voorwaarden zijn voldaan. Uit de definitie van gas uit hernieuwbare bronnen volgt al dat fossiel gas niet in aanmerking komt voor inboeking in het register.

In het voorgestelde onderdeel a wordt daar de voorwaarde aan toegevoegd dat het hernieuwbare gas door hem, de inboeker en tevens de leverancier aan afnemers als bedoeld in deze wet, moet zijn geleverd aan afnemers. Gelet op de definitie van levering aan afnemers, gaat het om het totaal van leveringen via een aansluiting op het transmissie- of distributiesysteem voor gas aan een gebruiker van gas of een CNG-vulstation als bedoeld in artikel 50, eerste lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag, dat is geleverd aan de sectoren als bedoeld in bijlage II bij het Besluit handel in emissierechten. Zoals in de algemene toelichting uiteen is gezet, gaat het om de sectoren die onder ETS2 vallen.

In het voorgestelde onderdeel b staat een tweede eis opgenomen die aan het in te boeken gas uit hernieuwbare bronnen wordt gesteld, namelijk dat het gas voldoet aan de eisen gesteld bij of krachtens artikel 9.9.4.2. In dat artikel staan de eisen opgenomen waaraan moet zijn voldaan om te kunnen spreken van gas uit hernieuwbare bronnen als bedoeld in deze wet.

Tenslotte wordt in onderdeel c geregeld dat het in te boeken gas afkomstig moet zijn van marktdeelnemers die voldoen aan artikel 9.9.4.3 van wet. Hiermee wordt geborgd dat iedere marktdeelnemer die betrokken is geweest in de keten van bron tot levering van gas aan afnemers handelt overeenkomstig de normen van een duurzaamheidssysteem en een massabalans voert die voldoet aan de eisen van artikel 30, eerste lid van de RED en artikel 19 van de uitvoeringsverordening (EU) 2022/996.

In het voorgestelde tweede lid is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de inboeker, de voorwaarden waaraan het gas uit hernieuwbare bronnen moet voldoen en op welke wijze de inboeker kan aantonen dat hieraan is voldaan.

Hierbij kan in de eerste plaats gedacht worden aan het vereiste van een GvO ter uitbreiding van het massabalanssysteem dat over gas uit hernieuwbare bronnen wordt gevoerd. Op grond van bijlage I van de herziene gasrichtlijn (Richtlijn (EU) 2024/1788) moet een energieleverancier informatie over het aandeel van het door de eindafnemer aangekochte hernieuwbare gas verstrekken aan de hand van een garantie van oorsprong (GvO) op basis van artikel 19 van de RED. Met een GvO toont een energieleverancier het aandeel of de hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen aan in zijn energiemix en in energie die hij aan consumenten levert in het kader van overeenkomsten die in de handel zijn gebracht met verwijzing naar het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen, zo blijkt uit artikel 19, eerste lid, van de RED. Bovendien moet hernieuwbaar gas, waar het gas als bedoeld in deze wet ook onder valt, op grond van artikel 9, eerste lid, van de herziene gasrichtlijn gecertificeerd worden overeenkomstig de artikelen 29, 29bis en 30 van de RED. Dit betekent dat de GvO's over dezelfde leveringen van gas uit hernieuwbare bronnen worden afgegeven als bedoeld in deze wet. Nu de bijmengverplichting wordt opgelegd aan energieleveranciers die gas uit hernieuwbare bronnen aan afnemers leveren, zal in het kader van deze wet ook worden geëist dat de fysieke leveringen van gas uit hernieuwbare bronnen beschikken over een garantie van oorsprong. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen hier regels over worden gesteld.

Een andere voorwaarde die bij nadere regelgeving in ieder geval zal worden uitgewerkt is het uitsluiten van gas uit hernieuwbare bronnen waarvoor subsidie is ontvangen of waarop anderszins een steunmaatregel van toepassing is. Deze voorwaarde was in een eerder ontwerp van deze wet bedoeld ter voorkoming van overcompensatie van in Nederland geproduceerd groen gas. Doordat de bijmengverplichting wordt opengesteld voor groen gas uit andere lidstaten, zal deze voorwaarde bovendien bijdragen aan een gelijk speelveld voor binnenlandse en buitenlandse producenten nu geen sprake is van een voorspelbare marktprijs voor groen gas op grond waarvan verleende subsidie kan worden gecorrigeerd ter voorkoming van overcompensatie.

Artikel 9.9.4.2 van de Wm

Het voorgestelde artikel bevat in het eerste lid, onderdeel a, een grondslag voor het bij ministeriële regeling kunnen stellen duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria. Om hernieuwbare brandstoffen mee te kunnen tellen in de streefcijfers van de RED, bijvoorbeeld het bindend algemeen streefcijfer van de Unie voor 2030 zoals opgenomen in artikel 3, eerste lid, van de RED, moeten lidstaten van marktdeelnemers eisen dat ze aan de hand van verplichte onafhankelijke en transparante audits, in overeenstemming met de uitvoeringsverordening (EU) 2022/996, aantonen dat is voldaan aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria die zijn vastgesteld in artikel 29, tweede tot en met het zevende lid en het tiende lid, en artikel 29, eerste en tweede lid, van de RED. In het kader van deze bijmengverplichting is vereist dat een marktdeelnemer deelneemt aan een erkend

vrijwillig systeem overeenkomstig artikel 30, vierde lid, van de RED. Daarnaast zijn in de hiervoor genoemde rechtstreeks werkende uitvoeringsverordening regels opgenomen waaraan vrijwillige systemen, marktdeelnemers en certificeringsorganen moeten voldoen in het kader van de vaststelling en controle van duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria. Indien een marktdeelnemer bewijs of gegevens verstrekt die zijn verkregen overeenkomstig een duurzaamheidssysteem, wordt in het kader van deze wet geen nader bewijs geëist over de naleving van de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria. Hiermee is de naleving van deze criteria in beginsel voldoende geborgd en zijn nadere regels niet nodig. Mocht daar toch noodzaak toe bestaan dan kunnen bij ministeriële regeling aanvullende eisen worden gesteld.

In onderdeel b van het eerste lid is de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan de accuraatheid en volledigheid van de gegevens die de marktdeelnemers in de Uniedatabank invoeren. Op grond van de RED moeten lidstaten in hun nationale rechtskader verifiëren dat de gegevens die marktdeelnemers in de Uniedatabank invoeren accuraat en volledig zijn. Artikel 9.9.1.2, tweede lid, bevat daarom een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen over de controle daarop door certificeringsorganen die deelnemen aan een duurzaamheidssysteem. Met deze grondslag wordt het mogelijk gemaakt om eisen te stellen aan de marktdeelnemers zelf, ten aanzien van de accuraatheid en de volledigheid van de gegevens die ze invoeren in de Uniedatabank. Voordat het gas uit hernieuwbare bronnen kan worden ingeboekt in het GGE-register, dient de energieleverancier zich dan ook te vergewissen van de accuraatheid en volledigheid van de gegevens die in de Uniedatabank zijn ingevoerd.

Artikel 9.9.4.3 van de Wm

Dit voorgestelde artikel bevat eisen die aan de marktdeelnemers worden gesteld die deel uitmaken van de keten van bron tot levering aan afnemers van gas uit hernieuwbare bronnen. Elk onderdeel van de keten werkt immers door in de duurzaamheids- en emissiereductiekenmerken van de uiteindelijke levering van gas uit hernieuwbare bronnen. Alleen als iedere marktdeelnemer die onderdeel uitmaakt van die keten handelt overeenkomstig de normen van het duurzaamheidssysteem en een toereikende massabalans voert over het gas uit hernieuwbare bronnen of de daarvoor gebruikte grondstoffen en tussenproducten, kan in de laatste stap van de keten worden uitgegaan van de duurzaamheids- en emissiereductiekenmerken die op het duurzaamheidsbewijs staan. Bij ministeriële regeling kunnen zo nodig nadere regels worden gesteld aan de marktdeelnemers of het door hen te voeren massabalans-systeem.

Artikel 9.9.4.4 van de Wm

De leveringen van gas uit hernieuwbare bronnen die door de energieleveranciers worden ingeboekt in het GGE-register wordt omgerekend naar een hoeveelheid CO₂-equivalent-ketenemissiereductie. Per kilogram CO₂ equivalent-ketenemissiereductie (zie ook voorgestelde artikel 9.9.3.1 van de Wm) ontvangt de energieleverancier een GGE van de NEa. In het voorgestelde tweede lid is bepaald dat de hoeveelheid CO₂-equivalent-ketenemissiereductie naar beneden wordt afgerond op hele kilogrammen. In het voorgestelde derde lid is een grondslag opgenomen om regels te stellen over de berekening van de CO₂-equivalent-ketenemissiereductie.

Artikel 9.9.4.5 van de Wm

De NEa publiceert periodiek (beoogd wordt ieder kwartaal) de aantallen in de voorafgaande periode uitgegeven GGE's. Hiermee wordt voor alle marktpartijen de omvang van de markt van GGE's inzichtelijk.

Artikel 9.9.4.6 van de Wm

Tussen 1 januari en 1 augustus geeft het bestuur van de NEa geen GGE's uit voor in die periode ingeboekte gas uit hernieuwbare bronnen. Voor in het voorafgaande kalenderjaar ingeboekte gas uit hernieuwbare bronnen dat tussen 1 januari en 1 augustus wordt ingeboekt, worden wel direct GGE's uitgegeven. De reden hiervoor is dat de leveranciers aan afnemers tot 1 augustus de tijd hebben om aan de jaarverplichting groengaseenheden over het voorafgaande jaar te voldoen. Aan die jaarverplichting moet worden voldaan door over voldoende GGE's te beschikken.

Artikel 9.9.4.7 van de Wm

Met het voorgestelde artikel wordt geregeld dat het bestuur van de emissieautoriteit niet gehouden is om GGE's bij te schrijven als het over informatie beschikt dat ingeboekt gas uit hernieuwbare bronnen niet aan de daaraan gestelde eisen voldoet. Bij twijfel kan de uitgifte worden opgeschort om de inboeker de gelegenheid te geven die twijfel weg te nemen. Als zeker is dat de ingeboekte hoeveelheid niet voldoet, wordt de bijschrijving van de GGE's geweigerd. Op deze manier worden grote



ambtshalve vaststellingen en correcties voorkomen die van invloed kunnen zijn op de jaarverplichting groengaseenheden voor alle energieleveranciers aan afnemers. Het tweede lid geeft de delegatiegrondslag om nadere regels te stellen over het opschorten of weigeren van het bijschrijven van GGE's.

Artikel 9.9.4.8 van de Wm

eerste lid

Dit voorgestelde artikel biedt het bestuur van de NEa de bevoegdheid om ambtshalve inboekingen in het GGE-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 GGE's af te schrijven en draagt bij aan de juistheid van de rapportages die op basis van het GGE-register gedaan worden.

tweede lid en derde lid

Het gevolg van ambtshalve vaststelling van een hoeveelheid op de ingeboekte GvO's of de kenmerken daarvan kan zijn dat de inboeker recht heeft op minder of juist meer GGE's dan het aantal dat hij direct na de inboeking heeft gekregen. Voor die gevallen bepalen deze leden dat het aantal te veel uitgegeven GGE's wordt afgeschreven van de rekening van de inboeker en het te weinig ontvangen GGE's worden bijgeschreven op de rekening.

vierde lid

Een tekort op de rekening moet worden aangevuld. De rekeninghouder krijgt daarvoor drie maanden de tijd.

Artikel 9.9.4.9 van de Wm

Met het voorgestelde artikel wordt geregeld dat de NEa jaarlijks een overzicht openbaar maakt met de aard, de herkomst en het gehanteerde duurzaamheidssysteem van het gas uit hernieuwbare bronnen per inboeker. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 30, derde lid, laatste volzin, van de RED.

Paragraaf 9.9.5

Met de voorgestelde artikelen in paragraaf 9.9.5 wordt er qua systematiek van het GGE-register waar mogelijk aangesloten bij de bepalingen over het register hernieuwbare energie vervoer in de verplichting hernieuwbare energie vervoer in paragraaf 9.7.5, van de Wet milieubeheer.

Artikel 9.9.5.1 van de Wm

Voor de voorgestelde bijmengverplichting zal er een nieuw GGE-register worden ingesteld. Het GGE-register faciliteert de naleving van die jaarverplichting groengaseenheden, de overdracht tussen energieleveranciers van de voor die naleving benodigde GGE's en het inboeken van gas uit hernieuwbare bronnen ten behoeve van de jaarverplichting.

Het register is gemodelleerd naar het systeem van de verplichting energie voor vervoer en ETS zoals vastgelegd in titels 9.7 en 16 van de Wet milieubeheer. 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 GGE-register aan de NEa.

Artikel 9.9.5.2 van de Wm

eerste lid

De bij ministeriële regeling te stellen regels over werking, organisatie, beschikbaarheid en beveiliging van het GGE-register zal onder andere zien op de tijden waarop het GGE-register beschikbaar zal zijn en de voorwaarden waaronder rekeninghouders toegang krijgen tot hun rekening.

tweede lid

De bevoegdheid om voorwaarden voor het gebruik van het GGE-register vast te stellen betreft de zogenoemde gebruiksvoorwaarden. Deze zien onder andere op de aansprakelijkheid voor fouten in de registratie.

Artikel 9.9.5.3 van de Wm

De rekeningen in het GGE-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 artikelliden. 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 medewerkers van de leverancier aan afnemers tot de rekening en eventuele verplichtingen met betrekking tot omgang met de inlogcodes en dergelijke.

Artikel 9.9.5.4 van de Wm

Dit artikel voorziet in de bevoegdheid van het bestuur van de NEa om te weigeren een rekening te openen, een rekening of een faciliteit van die rekening te blokkeren of een rekening op te heffen. In het navolgende volgt een toelichting van de verschillende leden en onderdelen van dit artikel.

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 een leverancier aan afnemers in zijn hoedanigheid van verplichtinghouder of als inboeker betreft.

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 de rekening opheffen. Hiervan kan sprake zijn wanneer de energieleverancier niet meer onder de doelgroep van de jaarverplichting groengaseenheden valt.

derde lid

Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gegeven omtrent 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 aan die rekening gekoppeld zijn; de jaarverplichting(en) moeten zijn voldaan, inclusief eventuele verhogingen met betrekking tot voorgaande jaren.

Artikel 9.9.5.5 van de Wm

Voorgesteld wordt om in ieder geval de eerste jaren de kosten voor het GGE-register voor rekening van het Rijk te laten komen om nalevingskosten van de leveranciers aan afnemers te beperken. Deze bepaling voorziet in de bevoegdheid om – op termijn – de kosten voor het elektronische GGE-register door te berekenen aan de gebruikers. De door de gebruikers te betalen heffing zal niet meer zijn dan het bedrag dat nodig is om de kosten van het register te dekken.

Artikel 9.9.5.6 van de Wm

eerste lid

Voor de leverancier aan afnemers geldt dat hij een deel van het aantal GGE's dat na het voldoen aan de jaarverplichting op zijn rekening staat, kan sparen.

tweede lid

Voor het aantal te sparen GGE's wordt bij algemene maatregel van bestuur een limiet gesteld. Dat limiet zal nog worden bepaald.

Paragraaf 9.9.6. (artikelen 9.9.6.1, 9.9.6.2 van de Wm)

Paragraaf 9.9.6 ziet op regels met betrekking tot de vervaardiging van gas uit hernieuwbare bronnen (artikel 9.9.6.1). Artikel 9.9.6.2 bevat de aan de NEa opgedragen toezichtstaak op de werking van de certificeringsorganen die in Nederland namens het duurzaamheidssysteem in het kader van de naleving van duurzaamheids- of broeikasgasemissiereductiecriteria voor grondstoffen voor biomassa-brandstof, waaronder gas uit hernieuwbare bronnen, onafhankelijke audits uitvoeren. Met deze artikelen wordt invulling gegeven aan artikel 30 van de RED.

In paragraaf 7.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is ingegaan op de achtergrond van deze paragraaf.

Onderdeel C

Onderdeel D

Artikel 18.2f, tweede lid, van de Wet milieubeheer verplicht de NEa om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de titels 9.7, verplichting hernieuwbare energie voor vervoer en 9.8, thans Rapportage- en reductieverplichting vervoersemissies, maar zal met een ander wetsvoorstel worden gewijzigd. In artikel 18.2f wordt het in onderhavig wetsvoorstel titel 9.9 toegevoegd.

Onderdeel E

Het voorgestelde artikel 18.6c van de Wm geeft het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid om bij overtreding van bepaalde voorschriften met betrekking tot biobrandstoffen een last onder dwangsom op te leggen.

Het bestuur van de emissieautoriteit krijgt in dit voorstel de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen, voor zover zij vallen onder de jurisdictie van de NEa, aan:

- a. de marktdeelnemers in geval van overtreding van de regels over de invoer en het gebruik van de nog op te richten Uniedatabank (artikel 9.9.1.2);
- b. de transmissiesysteembeheerder van gas die niet de informatie over de totale leveringen van gas aan de NEa uitbrengt (artikel 9.9.1.3);
- c. de leverancier aan afnemers die geen rekening met jaarfaciliteit heeft (artikel 9.9.2.3);
- d. de leverancier aan afnemers die op 1 augustus van enig kalenderjaar niet ten minste het aantal groengaseenheden op zijn rekening heeft dat overeenkomt met zijn jaarverplichting (artikel 9.9.2.7, eerste lid, onderdeel a);
- e. de leverancier aan afnemers die een tekort op zijn rekening niet heeft aangevuld op 1 november (artikel 9.9.2.7, vijfde lid);
- f. de marktdeelnemer die geen correcte massabalans heeft gevoerd (artikel 9.9.4.3);
- g. de marktdeelnemer die gas uit hernieuwbare bronnen produceert en die onvoldoende de aard en hoeveelheid en de juiste verhouding tussen aard en hoeveelheid van de door hem ontvangen duurzame grondstoffen heeft geregistreerd (artikel 9.9.6.1).

Onderdeel F

Het voorgestelde artikel 18.16s, eerste lid, van de Wm geeft het bestuur van de emissieautoriteit de bevoegdheid om bij overtreding van bepaalde voorschriften een bestuurlijke boete op te leggen aan marktdeelnemers die opereren binnen de jurisdictie van de NEa.

Het betreft voorschriften bij of krachtens de bepalingen van de voorgestelde titel 9.9.

Het bestuur van de emissieautoriteit kan een bestuurlijke boete opleggen aan:

- a. de marktdeelnemers in geval van overtreding van de regels over de invoer en het gebruik van de nog op te richten Uniedatabank (artikel 9.9.1.2);
- b. de leverancier aan afnemers die geen rekening met jaarfaciliteit heeft (artikel 9.9.2.3);
- c. de leverancier aan afnemers die 1 augustus van enig kalenderjaar niet ten minste het aantal groengaseenheden op zijn rekening heeft dat overeenkomt met zijn jaarverplichting (artikel 9.9.2.7, eerste lid, onderdeel a);
- d. de leverancier aan afnemers die niet aan de eisen gesteld aan de buy-out heeft voldaan (artikel 9.9.2.6);
- e. de leverancier aan afnemers die een tekort op zijn rekening niet heeft aangevuld op 1 november (artikel 9.9.2.7, vijfde lid);
- f. de leverancier aan afnemers die in zijn hoedanigheid van inboekende de regels over de in te boeken gegevens niet naleeft (artikel 9.9.4.1);



-
- g. de inboeker die gas uit hernieuwbare bronnen inboekt dat niet voldoet aan de daarvoor gestelde eisen (artikel 9.9.4.2);
 - h. de marktdeelnemer die geen correcte massabalans heeft gevoerd (artikel 9.9.4.3);
 - i. de inboeker die niet de juiste gegevens heeft vermeld bij het inboeken (artikel 9.9.4.1);
 - j. de inboeker die een tekort op zijn rekening niet heeft aangevuld binnen drie kalendermaanden (artikel 9.9.4.8, vijfde lid);
 - k. de marktdeelnemer die gas uit hernieuwbare bronnen produceert en die onvoldoende de aard en hoeveelheid en de juiste verhouding tussen aard en hoeveelheid van de door hem ontvangen duurzame grondstoffen heeft geregistreerd (artikel 9.9.6.1).

Artikel II

Voorgesteld wordt de Wet op de economische delicten aan te passen. Dezelfde overtredingen die handhaafbaar zijn met een bestuurlijke boete worden als economische delict aangemerkt.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,