‘s-Gravenhage, 18 mei 2026

Aan de Koning

WJZ / 105449639

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. <u>Inleiding</u>

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 CO_2-equivalent

[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’.*

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 CO_2-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. <u>Toezicht op de keten</u>

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 CO_2-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 klemt 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.

---

[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 CO_2-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.*

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 broeikasgasemissiereductiecriteria 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 2022/996[6]. In de uitvoeringsverordening is ervoor gekozen de normering neer te leggen bij vrijwillige systemen[7]. 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 worden[8]. 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 systeem[9].

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 toezicht [10]. 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 ingevoerd[11]. 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

[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.

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 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 massabalanssysteem[12]. 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 controlemechanismes 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 getraceerd[13]. 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 gegarandeerd[14]. 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. <u>Inboeken emissiereductie door brandstofleveranciers</u>

[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.

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 wegvervoer 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.

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. Samengevat 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 *energie*leveranciers die gas leveren aan een gebruiker van gas of aan een CNG-vulstation via een aansluiting op het gasnet, terwijl de brandstoftransitieverplichting rust op *brandstof*leveranciers van benzine, diesel en zware stookolie[16]. Hoewel de brandstoftransitieverplichting niet rust op leveranciers van CNG, kan deze brandstof wel worden ingezet om vrijwillig aan de brandstoftransitieverplichting te voldoen[17]. 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.

[15] *Kamerstukken II 2024/25, 36766, 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.*

[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.

4. <u>Eisen aan gas uit hernieuwbare bronnen</u>

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 broeikasgasemissiereductiecriteria, 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.

Met groen gas wordt in de *Wet bijmengverplichting groen gas* biomethaan[21] en e-methaan[22] bedoeld, met als kanttekening 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 biomassabrandstoffen, waar biomethaan onder valt, enkel wordt meegeteld in het streefcijfer wanneer de betreffende energie voldoet aan de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria van de RED[23]. 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% bedragen[24].
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) 2022/996[25] bevat voorschriften om de duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria te controleren, maar verplicht op zichzelf niet tot naleving van de

---

[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.*

[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 CO_2.

[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.

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. <u>Evaluatie</u>

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 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.

---

[26] *Aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.*

[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'.*

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.

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,

[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