

No. W19.25.00336/IV

's-Gravenhage, 19 maart 2026

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

AAN DE KONING

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.

2. Toezicht op de keten

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.

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

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.

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 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.

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 broeikasgasemissiereductiecriteria, 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

⁷ 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.

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

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 flexibilitieopties (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

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.

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 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

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'.

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.

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,