Ministerie van Klimaat en Groene Groei

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Auteur
[redacted]

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei

TER BESLISSING
Datum
9 maart 2026

Kenmerk
WJZ / 104123627

nota
TER BESLISSING

Aanbieding nader rapport wetsvoorstel jaarverplichting RFNBO's industrie aan Tweede Kamer

Kopie aan
[redacted]

Bijlagen
1. Nader rapport
2. Wetsvoorstel
3. Memorie van toelichting
4. Advies RvS

Parafenroute

[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]

Aanleiding

- Het wetsvoorstel jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (RFNBO's) in de industrie introduceert een verplichting voor industriële gebruikers van waterstof om elk jaar een bepaald percentage RFNBO's te gebruiken (de jaarverplichting). RFNBO's betreffen hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers, zoals ammoniak.
- De Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) heeft in december 2025 een advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. Zij adviseert om rekening te houden met enkele opmerkingen voordat het voorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend (dictum b). Naar aanleiding van het RvS-advies zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op onderdelen aangepast. In het nader rapport reageert u op het RvS-advies.
- Aangezien de beoogde inwerkingtredingsdatum van de jaarverplichting 1 januari 2027 is, is het noodzakelijk dat het wetsvoorstel op korte termijn wordt ingediend bij de Tweede Kamer.
- Er zijn sinds de voorjaarsbesluitvorming 2025 en de Kamerbrief over voortgang waterstofbeleid van juli 2025[1] geen significante keuzes gemaakt die invloed hebben op de inhoud van het wetsvoorstel.
- Politiek is de jaarverplichting niet onomstreden, omdat Nederland tot nu toe de enige lidstaat is die de lidstaatverplichting deels doorlegt naar de Nederlandse industrie, wat een nadelige concurrentiepositie tot gevolg heeft. In de jaarverplichting is gepoogd hieraan tegemoet te komen (lager ingroeipad, flexibiliteitsmechanismen).

[1] *Kamerstukken II* 2024/25, 32813 nr. 1529.

Geadviseerd besluit
- U kunt het nader rapport en de memorie van toelichting ondertekenen.
- U kunt gebruik maken van het aanbod om een mondelinge toelichting op de jaarverplichting te krijgen.

Kernpunten
De jaarverplichting
- De jaarverplichting is onderdeel van de bredere instrumentenmix voor de opschaling van de hernieuwbare waterstofmarkt in Nederland en de implementatie van een gedeelte van de Europese lidstaatverplichting in artikel 22 bis van de herziene richtlijn hernieuwbare energie (RED III). Dit artikel verplicht lidstaten om in 2030 42% van het waterstofgebruik in de industrie te vervangen door hernieuwbare waterstof(dragers), en 60% in 2035. Dit industriedoel is erg hoog en niet onomstreden; recent heeft o.a. Macron zich kritisch uitgelaten over deze doelen.
- Het doel van de jaarverplichting is het gebruik van RFNBO's in de industrie in Nederland met een bepaald percentage te verplichten (4% in 2030). Een hogere jaarverplichting lijkt niet haalbaar en wenselijk, onder meer door aantasting van het gelijke speelveld binnen de EU. Zo normeert Duitsland niet en hebben alleen Roemenië en Italië formeel aangekondigd een nationale verplichting op te nemen (die nog niet in dezelfde mate is uitgewerkt als in Nederland). Een zeer beperkte groep andere lidstaten onderzoekt de mogelijkheden tot (beperkte) normering.
- Het resterend deel van de lidstaatverplichting is 38% in 2030 en dient te worden ingevuld via een mix van productie-, import- en vraagsubsidies en een eventuele uitbreiding van de financiële middelen in de huidige beleidsmix. De budgetten die momenteel beschikbaar zijn gesteld voor de subsidies zijn niet toereikend om te voldoen aan de lidstaatverplichting.
- De haalbaarheid van de lidstaatverplichting is mede afhankelijk van twee ammoniakuitzonderingen. De RED III bevat geen formele uitzondering voor ammoniakproductie maar deze is wel opgenomen in de jaarverplichting (zie toelichting ammoniakuitzonderingen).
- U kunt voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer de politieke standpunten en het draagvlak peilen. Eerder zijn vanuit een aantal partijen (m.n. VVD en SGP) kritische vragen gesteld.

Advies RvS en nader rapport
- Ten eerste benoemt de RvS dat er een significant risico is dat de Nederlandse instrumentenmix, waar de jaarverplichting een onderdeel van uitmaakt, onvoldoende zal zijn om de doelen in artikel 22 bis van de RED III te halen. In het nader rapport onderkent u dat dat de huidige instrumentenmix niet optelt tot 42% in 2030 en 60% in 2035 en dat additionele budgetten of maatregelen nodig zijn om het doel binnen bereik te brengen. U schetst drie opties waarlangs aanvullende maatregelen kunnen worden ontwikkeld: 1) creëren van Europese groene eindmarkten, 2) intensiveren van het budget van subsidies gericht op de inzet van RFNBO's in de industrie of 3) verlenging en

verruiming van de raffinageroute.[2] De drie opties zijn in het Van Kempen-formatierapport openbaar gemaakt.[3] De uitwerking van de laatste optie zal – gelet op de betrokkenheid van IenW bij de raffinageroute – in samenwerking met IenW moeten plaatsvinden.

- Ten tweede merkt de RvS op dat er in de RED III ten aanzien van de lidstaatverplichting geen grondslag is voor de ammoniakuitzondering die wél is opgenomen in de jaarverplichting. De RvS stelt dat het daarom onzeker is of deze uitzondering op basis van de RED III kan worden toegepast, waardoor er voor marktpartijen een rechtsonzekere situatie zou blijven bestaan. In het nader rapport geeft u aan vast te houden aan de ammoniakuitzondering, die gebaseerd is op een overweging in de preambule van de RED III en een verklaring die de Europese Commissie daarover heeft uitgebracht, omdat u deze noodzakelijk acht voor het goed kunnen blijven functioneren en verduurzamen van de industrie. U erkent wel dat er rekening mee moet worden gehouden dat de Europese Commissie tussen 2030 en 2032 onverhoopt een voor Nederland negatieve afweging kan maken door de uitzonderingen niet te hanteren voor de lidstaatverplichting. In dat geval zal de jaarverplichting minder bijdragen aan het voldoen van de lidstaatverplichting zoals nu is beoogd. U merkt op dat dit voor marktpartijen geen extra rechtsonzekerheid binnen de jaarverplichting oplevert omdat de uitzonderingen bij een negatieve afweging van de Europese Commissie niet met terugwerkende kracht zullen worden afgeschaft.
- Ten derde adviseert de RvS, indien wordt vastgehouden aan de uitzonderingen voor ammoniakproductie, dat deze zoveel mogelijk aansluiten bij de overwegingen inzake ammoniakproductie die behoren bij de RED III en de verklaring van de Europese Commissie. In het nader rapport geeft u aan dat de ammoniakuitzondering conform het RvS-advies is aangevuld door toe te voegen dat de uitzondering alleen van toepassing is op bestaande ammoniakproductie-installaties. Ook is de memorie van toelichting op dit onderdeel nader verduidelijkt.
- Tot slot adviseert de RvS om de controle van behaalde broeikasgasemissiereducties door het gebruik van RFNBO's toe te lichten. Dit wordt in het nader rapport toegelicht en heeft niet geleid tot wijzigingen.
- In het nader rapport verzoekt u de Koning om het wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer. De vervolgstappen zijn als volgt:
    - Na uw akkoord worden de stukken aangeboden aan de Koning.
    - De Koning dient het wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer.
    - De vaste commissie voor KGG van de Tweede Kamer komt dan met een 'verslag' met schriftelijke vragen.
    - Die vragen worden door u beantwoord in de 'nota naar aanleiding van het verslag', eventueel gevolgd door een nader verslag etc.

[2] De raffinageroute behelst de inzet van hernieuwbare waterstof in raffinaderijen voor de productie van conventionele transportbrandstoffen (bijv. benzine en diesel) en biobrandstoffen.
[3] "Fichebundel: Routes naar realisatie - Keuzes voor het klimaat en de energietransitie", fiche 20: Waterstofinstrumentarium, december 2025 als uitwerking van de maatregelen in het formatierapport "Routes naar realisatie – Keuzes voor het klimaat en de energietransitie" van E.J. van Kempen.

- Doorgaans volgt daarna de plenaire (mondelinge) behandeling in de Tweede Kamer, gevolgd door een behandeling in de Eerste Kamer.
- De wet zelf wordt door u pas ondertekend ('gecontrasigneerd') nadat de Tweede en Eerste Kamer het wetsvoorstel hebben aanvaard en de Koning het heeft 'bekrachtigd'.

Toelichting

Jaarverplichting

- Het wetsvoorstel betreft een nationale verplichting voor het gebruik van hernieuwbare waterstof en waterstofdragers in de industrie met een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2027.
- De verplichting is vormgegeven door middel van verhandelbare hernieuwbare waterstofeenheden industrie (HWI's). Industriële bedrijven kunnen aan de jaarverplichting voldoen door 1) het gebruik van in Nederland geproduceerde RFNBO's, 2) gebruik van geïmporteerde RFNBO's en 3) het kopen van HWI's. Een bedrijf ontvangt een HWI na het gebruik van RFNBO's in zijn installatie en het registreren van dit gebruik. Indien een bedrijf meer HWI's heeft dan nodig is om te voldoen aan zijn eigen jaarverplichting, kan dit bedrijf deze HWI's verhandelen.
- Veel budgetten in het Klimaatfonds voor de opschaling van de hernieuwbare waterstofmarkt zijn gekoppeld aan de ontwikkelingen van de jaarverplichting als vorm van normering.
- De industrie geeft in formele communicatie steeds aan dat de jaarverplichting kostenverhogend werkt, zonder dat deze extra kosten doorgelegd kunnen worden aan afnemers, en dat het verplichten van RFNBO's kostenverhogend werkt voor specifieke koolstofarme projecten (veelal aardgas + CCS). Dit is tevens het beeld dat in een deel van de Tweede Kamer leeft. In dit kader is in maart 2025 een inhoudelijk gesprek gevoerd tussen (destijds) Kamerlid Erkens (VVD) en de dossierhouders van KGG. Zijn standpunt was dat de markt minder snel ontwikkelt dan verwacht en dat hij de lidstaatverplichting van 42% uit de RED III onhaalbaar vindt, noch een jaarverplichting van 8, 16 of 24%. Hij was van mening dat latere doelen logischer zijn. Sindsdien is het ingroeipad verlaagd naar 4% in 2030 en zijn de flexibiliteitsmechanismen in het wetsvoorstel sterk verruimd.
- Daarnaast heeft de industrie via een brief van de VNCI aan de Directeur VI aangegeven dat zij het niet eens is met de voorlopige uitwerking van elementen in de lagere regelgeving. Het betreft de omgang met zogenoemde waterstofrijke restgassen en restgassen waaruit waterstof gewonnen kan worden. Een concept van de AMvB wordt Q2 2026 geconsulteerd, waarin de industrie formeel reactie kan geven op deze elementen.
- Om tegemoet te komen aan de zorgen van de industrie rondom kosten en het gelijke speelveld, transitieruimte voor koolstofarme waterstof te laten én vanwege de vertraagde marktontwikkeling, is in de voorjaarsbesluitvorming 2025 gekozen voor een scenario met een laag oplopend ingroeipad: een verplichting van 4% in 2030, in plaats van de geconsulteerde percentages van 24% of 8% in 2030.
- Door het verlagen van de jaarverplichting tot 4% in 2030 bent u aan de zorgen van de industrie tegemoetgekomen. Er zullen wel kosten blijven bestaan die de industrie niet aan haar afnemers kan doorberekenen. Met dit

wetsvoorstel laat u aan de markt een langetermijnvisie zien voor het gebruik van RFNBO's en opschaling van de hernieuwbare waterstofmarkt.
- De Europese Commissie laat momenteel onderzoek uitvoeren naar de haalbaarheid van de lidstaatverplichting. Dit leidt mogelijk tot enige aanpassingen in de RED III, maar niet tot heronderhandeling. In het najaar van 2026 wordt naar verwachting het traject voor RED IV gestart. Ook zijn er verschillende relevante trajecten rondom groene marktontwikkeling en industriebeleid. Deze zijn nog in een beginfase.
- Uit informele gesprekken met de Europese Commissie blijkt dat zij bij de handhaving van de lidstaatverplichting sterk in overweging zal nemen of een lidstaat significante inzet heeft gepleegd om de lidstaatverplichting te halen.

Flexibiliteitsmechanismen
- Omdat de hernieuwbare waterstofmarkt nog erg prematuur is, voorziet het wetsvoorstel in een aantal flexibiliteitsmechanismen. Het betreft hier het doorschuiven van de jaarverplichting naar het opvolgend jaar, het sparen van HWI's en het tijdelijke versoepelen van inboekeisen zolang de waterstofinfrastructuur nog niet gereed is.
- In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel worden niet alleen de percentages tussen 2027 en 2030 weergegeven, maar wordt tevens het ingroeipad tot 9,9% in 2035 geschetst, inclusief de uitwerking van de flexibiliteitsmechanismen. Het volledige ingroeipad zal worden uitgewerkt bij lagere regelgeving (de AMvB die in Q2 2026 wordt geconsulteerd). Ook in de Kamerbrief over voortgang waterstofbeleid van juli 2025 is het beoogde ingroeipad opgenomen.
- Zoals vermeld, loopt de lidstaatverplichting van de RED III op naar 42% in 2030 en 60% in 2035. De jaarverplichting met huidig ingroeipad geeft concrete uitwerking aan de langetermijnvisie op het waterstofbeleid in de industrie. Gebaseerd op inschattingen van RVO levert de huidige Nederlandse instrumentenmix in 2030 minder dan de helft van wat nodig is voor het voldoen aan de lidstaatverplichting. Vandaar dat u in het nader rapport erkent dat additionele budgetten of maatregelen nodig zijn.

Ammoniakuitzonderingen
- De jaarverplichting bevat twee uitzonderingen gerelateerd aan ammoniakproductie. De relevante partijen die hiervan gebruik kunnen maken, produceren ammoniak en zetten dit grotendeels in voor hun eigen kunstmestproductie.
- De eerste ammoniakuitzondering behelst het uitzonderen van een deel van het waterstofgebruik ten behoeve van ammoniakproductie voor 60%, waardoor de jaarverplichting voor bedrijven die ammoniak produceren in 2030 uitkomt op 0,4 × 4% = 1,6%. Motie Flach heeft een volledige uitzondering voor ammoniakproductie verzocht. In de reactie hierop[4] is toegelicht dat de RED III geen formele uitzonderingsgrond voor ammoniakproductie bevat. Ook tijdens de begrotingsbehandeling KGG vroeg Flach naar de uitvoering van zijn motie en dat een vrijstelling voor de ammoniaksector voor hem zwaar weegt.

[4] *Kamerstukken II* 2024/25, 31239, nr. 417.

- In mei 2025 is inhoudelijk gesproken tussen de assistent van Kamerlid Flach en de dossierhouders van KGG. Voor het Kamerlid zijn met name de meerkosten voor de ammoniaksector van belang.
- Er is een kans dat de Europese Commissie rond 2032 een voor Nederland negatieve afweging maakt ten aanzien van de lidstaatverplichting en geen uitzondering toestaat, terwijl Nederland daar in haar koers naar het halen van 42% in 2030 wel op rekent.
- De tweede uitzondering betreft een uitzondering voor waterstof die geproduceerd is in een installatie die subsidie uit het Europese Innovatiefonds heeft toegewezen gekregen en die op jaarbasis 70% broeikasgasreductie bereikt. Deze is bedoeld voor een exploitant van een industriële installatie waarin tevens ammoniak wordt geproduceerd.
- Er is een kans dat de twee uitzonderingen leiden tot overlap. De berekening van deze uitzonderingen wordt nader uitgewerkt in lagere regelgeving (de AMvB). Bij de uitwerking van de AMvB kan ervoor gekozen worden om deze overlap te voorkomen (andere marktpartijen dan de kunstmestindustrie zullen dat als eerlijker ervaren) of om deze te laten bestaan (sterker positief effect dat nodig is voor de verduurzaming van de ammoniakindustrie). Dit laatste zou kunnen leiden tot onvrede bij vertegenwoordigers van met name de raffinaderijen, die reeds ontstemd gereageerd hebben op de uitwerking van andere (op de RED III gebaseerde) uitzonderingen, waar overlap voorkomen wordt. De raffinaderijen zijn voor een significant deel uitgezonderd van de jaarverplichting vanwege de uitzondering van waterstofgebruik ten behoeve van transport. Een concept van de AMvB wordt Q2 2026 geconsulteerd en vervolgens zal een keuze worden gemaakt.

Subsidieregeling inzet hernieuwbare waterstof

- Als onderdeel van de instrumentenmix voor de implementatie van lidstaatverplichting uit de RED III wordt gelijktijdig wordt gewerkt aan een subsidieregeling die de toename van de inzet van hernieuwbare waterstof in de industrie stimuleert (de STIHWI) en die gebruik maakt van de HWI-systematiek die wordt gehanteerd in de jaarverplichting. Daarom is deze subsidieregeling sterk verbonden aan de jaarverplichting.
- Deze subsidieregeling is in januari 2026 formeel geconsulteerd.
- Budget voor de subsidieregeling is "onder voorwaarden" toegekend uit het Klimaatfonds. Voor definitieve toekenning van het budget is noodzakelijk dat de jaarverplichting in werking treedt.