Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 936 Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met een jaarverplichting voor het vervangen van het waterstofgebruik door exploitanten van industriële installaties in de industrie door het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong ter ondersteuning van het behalen van het doel in de richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2018, L 328) ter bevordering van het verbruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie (Wet jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 december 2025 en het nader rapport d.d. 23 april 2026, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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

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

Bij Kabinetsmissive van 27 juni 2025, no. 2025001417, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met een jaarverplichting RFNBO voor de waterstofgebruikende industrie in verband met het behalen van de doelstelling voor gebruik hernieuwbare brandstoffen van

kst-36936-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

niet biologische oorsprong in de industrie in de Europese richtlijn 2018/2001 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, met memorie van toelichting.

Samenvatting

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

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de jaarverplichting oploopt van 4% in 2030 naar 9,9% in 2035. Dit is op zichzelf nog niet voldoende om de lidstaatverplichting te halen. Uit meerdere rapporten blijkt dat de lidstaatverplichting ambitieus is, vooral voor een land als Nederland, dat de op-één-na-grootste gebruiker van waterstof in de EU is. Beoogd is de lidstaatverplichting te implementeren door een combinatie van de jaarverplichting en productie- en vraagsubsidies, waarbij tegelijkertijd wordt gepoogd de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie te beschermen en CO_2-weglek te voorkomen.

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

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

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

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

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

Advies

1. Achtergrond, doelstelling en inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel introduceert een verplichting voor exploitanten van industriële installaties om jaarlijks een bepaald percentage hernieuwbare waterstof(dragers) in te zetten (hierna ook: de jaarverplichting).[1] Dit percentage is gerelateerd aan het totale eindenergieverbruik[2] en niet-energetisch gebruik[3] van waterstof in de desbetreffende industriële installatie. Deze paragraaf bespreekt de achtergrond, doelstelling en inhoud van dit voorstel.

a. Achtergrond en doelstelling van het wetsvoorstel

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

Artikel 22 bis is bij richtlijn (EU) 2023/2413 (richtlijn ter wijziging van de RED; RED III) toegevoegd aan de RED vanwege het potentieel van waterstof voor broeikasgasreductie en als vervanger van als grondstof gebruikte fossiele brandstoffen in industriële processen.[6] Dit sluit aan bij de algehele doelstelling van de RED III om de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in het brutoeindverbruik[7] van energie te vergroten. De RED bepaalt dat de lidstaten van de Europese Unie gezamenlijk ervoor dienen te zorgen dat het aandeel hernieuwbare energie in 2030, ten opzichte van 1990, ten minste 42,5% bedraagt en gezamenlijk te streven naar een aandeel van 45%.[8] De RED III maakt deel uit van een pakket van maatregelen van de Europese Unie dat als doelstelling heeft om de

---

[1] Dit wordt ook wel aangeduid als groene waterstof. Hiervan te onderscheiden zijn grijze waterstof, voor de productie waarvan fossiele brandstoffen worden gebruikt, en blauwe waterstof, waarvoor koolstofafvang en -opslag wordt toegepast waardoor de vrijgekomen CO_2 wordt opgevangen.

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

[3] De definitie in het wetsvoorstel verwijst naar artikel 2, onder 18 ter, van richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (RED) (PbEU 2018, L 328), waarin niet-energetisch gebruik wordt omschreven als het gebruik van brandstoffen als grondstof in een industrieel proces, en niet voor het produceren van energie. Het gaat dan om de omzetting van waterstof in andere energiedragers zoals bijvoorbeeld ammoniak, methanol of synthetisch methaan, zie de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.4, «Definitie van RFNBO». RFNBO staat voor renewable fuels of non-biological origin.

[4] «RED» is een afkorting voor de Engelstalige naam van deze richtlijn, de Renewable Energy Directive.

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

[6] Zie overweging 61 van de considerans bij richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft (PbEU 2023, L 2413).

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

[8] Artikel 3 van de RED.

Europese Unie uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te maken en in 2030 een vermindering van ten minste 55% broeikasgasemissies ten opzichte van de niveaus van 1990 te realiseren.[9]

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

b. Inhoud van het wetsvoorstel

Op basis van het wetsvoorstel hebben exploitanten van industriële installaties een jaarverplichting hernieuwbare waterstof. Deze jaarverplichting loopt op van 4% in 2030 naar 9,9% in 2035.[15]

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

Exploitanten kunnen de benodigde HWI's krijgen door ofwel hernieuwbare waterstof in hun productieprocessen te gebruiken en deze inzet te registeren in het HWI-register (verder: inboeken), ofwel door HWI's te kopen van andere exploitanten die over een overschot aan HWI's beschikken. Door het inboeken van hernieuwbare waterstof in het HWI-register, worden HWI's toegewezen aan de rekening van de inboeker. Het wetsvoorstel probeert bij de implementatie schade aan de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie te voorkomen. Daartoe zijn enkele uitzonderingen en flexibiliteitsmechanismen voorgesteld, waaronder een

---

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

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

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

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

[13] Klimaat- en Energienota 2025.

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

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

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

[17] Voorgesteld artikel 9.10.2.1 van de Wet milieubeheer.

[18] Voorgesteld artikel 9.10.3.1 van de Wet milieubeheer.

versoepeling van de inboekregels, het toestaan van sparen van HWI's, en bijvoorbeeld het vrijstellen van de jaarverplichting van 60% van het waterstofgebruik ten behoeve van de productie van ammoniak.

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

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

a. Lidstaatverplichting artikel 22 bis

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

Om aan de lidstaatverplichting te voldoen en tegelijkertijd de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie te beschermen en daarmee CO_2-weglek te voorkomen, wordt gekozen voor een combinatie van subsidiëring en normering.[21] Hierbij wordt een hanteerbare implementatie beoogd.[22] In dat verband wordt in de toelichting ook verwezen naar verscheidene rapporten die onderbouwen dat de lidstaatverplichting uit de richtlijn ambitieus is.[23] Dit zou des te meer het geval zijn indien de onder punt 2.b van dit advies besproken uitzondering (gedeeltelijk) niet van toepassing is. De Afdeling ziet het belang van een passende balans in de door Nederland gekozen aanpak tussen het bereiken van de lidstaatverplichting en het bredere belang van een haalbare verduurzaming van de bestaande industrie.

Dit alles neemt niet weg dat er een significant risico is dat de jaarverplichting en de verwachte bijdrage van subsidies[24] onvoldoende zullen zijn om de lidstaatverplichtingen in 2030 en 2035 te halen.[25] Nederland is

---

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

[20] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.1, «Internetconsultatie»

[21] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.1, «Mogelijke overheidsinterventies».

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

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

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

[25] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.6.1, «Waterstofproductie in de ammoniaksector».

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

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

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

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

Om invulling te geven aan de lidstaatverplichting van artikel 22 bis van de RED III is gekozen voor een instrumentenmix met een normering in de vorm van onderhavige jaarverplichting, importtenders en subsidies gericht op productie en inzet van hernieuwbare waterstof in de industrie. Momenteel telt deze instrumentenmix op basis van huidige projecties niet op tot 42% in 2030 en 60% in 2035. Dat komt doordat er een passende balans gevonden moest worden tussen het bereiken van de lidstaatverplichting en het bredere belang van een haalbare verduurzaming van de bestaande industrie. Ik acht het gezien de meerkosten voor de industrie en de huidige stand van de Nederlandse industrie onverantwoord om een jaarverplichting hoger dan 4% in 2030 in te voeren. Diverse externe onderzoeken (o.a. CE Delft, TNO en Trinomics/Quo Mare, zie paragraaf 3.3.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting) onderbouwen dat een significante doorvertaling van de Europese lidstaatverplichting naar een nationale verplichting voor bedrijven zou leiden tot

---

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

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

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

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

negatieve economische effecten en tot een lagere inzet van hernieuwbare waterstof door afschaling van industriële activiteiten in Nederland. Tegen deze achtergrond is de bijstelling van de jaarverplichting ten opzichte van de consultatieversie bewust gekozen om de verplichting haalbaar te maken, zonder de Europese lidstaatverplichting uit het oog te verliezen. De huidige instrumentenmix is daarmee zodanig dat de lidstaatverplichting zoveel als mogelijk wordt behaald en tegelijkertijd het behoud van een internationaal concurrerende industrie in Nederland wordt gewaarborgd. Dit neemt niet weg dat er onzekerheden blijven bestaan ten aanzien van het tempo van marktontwikkeling, de beschikbaarheid van voldoende aanbod alsook voldoende vraag naar op RFNBO-gebaseerde producten, en de effectiviteit van de huidige budgettaire inzet.

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

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

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

b. Uitzonderingen op de jaarverplichting

Het wetsvoorstel zondert bepaalde categorieën waterstof uit van de jaarverplichting.[30] Deels gaat het dan om uitzonderingen die de RED zelf voorschrijft, bijvoorbeeld waterstof die wordt geproduceerd als bijproduct. Het wetsvoorstel bevat ook uitzonderingen ten aanzien van de inzet van waterstof in het kader van ammoniakproductie. Het is de vraag

[30] Voorgesteld artikel 9.10.2.4 van de Wet milieubeheer.

of lidstaten op basis van de RED voor deze laatste categorie een uitzondering kunnen toepassen.

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

i. Grondslag voor uitzonderingen ammoniakproductie

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

De Afdeling wijst erop dat de overwegingen van een considerans – net als verklaringen die zijn afgegeven in het kader van het EU-wetgevingsproces[33] – geen bindende rechtskracht hebben. Voor het toepassen van een uitzondering zal derhalve een voldoende grondslag in de artikelen van de RED moeten kunnen worden aangewezen.[34]

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

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

In artikel 22 bis, eerste lid, vijfde alinea, van de RED III staat aangegeven welke regels gelden bij het berekenen van de teller en noemer van de lidstaatverplichting. In onderdeel a worden drie categorieën waterstof beschreven die kunnen worden uitgezonderd van de noemer. Terecht wijst de Afdeling erop dat in artikel 9.10.2.4 van het wetsvoorstel twee aanvullende uitzonderingen zijn vastgelegd die zien op ammoniakproductie die niet rechtstreeks te herleiden zijn naar artikel 22 bis van de RED III. Zo is in het vierde tot en met zesde lid van artikel 9.10.2.4 een uitzondering opgenomen voor een exploitant van een industriële installatie voor het gebruik van waterstof voor de productie van ammoniak. Het voornemen is om deze waterstof voor 60% uit te zonderen van het totale waterstofgebruik binnen de jaarverplichting. Daarnaast is in het zevende tot en met negende lid van artikel 9.10.2.4 een uitzondering

---

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

[32] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.6.1, «Waterstofproductie in de ammoniaksector».

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

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

opgenomen voor waterstof die is geproduceerd in een installatie met een toekenning van subsidie uit het Europese Innovatiefonds en die een jaarlijkse gemiddelde broeikasgasreductie van 70% bereikt. Deze uitzondering is bedoeld voor een exploitant van een industriële installatie waarin ammoniak wordt geproduceerd. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de Europese Commissie naar verwachting tussen 2030 en 2032 een afweging zal maken of uitzonderingen voor ammoniakproductie binnen de lidstaatverplichting zijn toegestaan. Dat betekent dat er rekening mee moet worden gehouden dat de Europese Commissie onverhoopt een voor Nederland negatieve afweging maakt door de uitzonderingen niet te hanteren voor de lidstaatverplichting. In dat geval zal de jaarverplichting dus minder bijdragen aan het voldoen van de lidstaatverplichting zoals thans is beoogd en moet tijdig worden geanticipeerd en bezien welke aanvullende maatregelen getroffen kunnen worden en wanneer. In dat kader wijst het kabinet erop dat, zoals hiervoor aangegeven, het sowieso al nodig is om additionele budgetten of maatregelen te treffen. Voorop staat echter dat de onderkende onzekerheid ten aanzien van de uitzonderingen er niet toe leidt om de uitzonderingen niet in de jaarverplichting op te nemen. De noodzaak voor het opnemen van deze uitzonderingen voor het goed kunnen blijven functioneren en verduurzamen van de betrokken bedrijven in Nederland staat wat het kabinet betreft vast. Paragraaf 3.4.6.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt. Tot slot merk ik nog op dat een onverhoopte negatieve uitkomst voor betrokken marktpartijen geen extra rechtsonzekerheid in het kader van de jaarverplichting oplevert, omdat deze uitzonderingen bij een negatieve afweging van de Europese Commissie niet met terugwerkende kracht zullen worden afgeschaft.

Onverminderd de voorgaande opmerking wijst de Afdeling op het volgende.

ii. Formulering van de uitzonderingen ammoniakproductie

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

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

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

[35] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.6.1, «Waterstofproductie in de ammoniaksector».

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

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

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

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

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

De andere voorwaarden die volgen uit de verklaring van de Europese Commissie zijn lastiger te beoordelen. Dit gaat om de laatste zin van de derde alinea van deze verklaring. Uit de verklaring blijkt allereerst niet eenduidig of het noodzakelijk is dat de ammoniakproductie-installatie wel

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

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

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

3. Controle van behaalde broeikasgasemissiereductie

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

Alle betrokken marktdeelnemers in de toeleveringsketen van hernieuwbare waterstof moeten zijn gecertificeerd, in welk kader tevens het correct berekenen van ketenemissies wordt gecontroleerd.[37] Dit is van belang om de betrouwbaarheid van het door een exploitant van een

[36] Voorgesteld artikel 9.10.6.1 van de Wet milieubeheer.

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

industriële installatie opgegeven duurzaamheidsgehalte van ingeboekte waterstof te kunnen controleren.

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

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

Het duurzaamheidsgehalte ofwel de ketenemissies van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong zijn onderwerp van de jaarlijkse audit die certificeringsorganen uitvoeren bij gecertificeerde schakels. Omdat controle op (de totstandkoming van) de emissies die iedere schakel opgeeft al onderdeel uitmaakt van deze audit bij die betreffende schakel, wordt deze controle niet (standaard) nogmaals uitgevoerd door de NEa of door inboekverificateurs. Dit betekent dat de betrouwbaarheid van de door de exploitant opgegeven broeikasgasemissiereductie van de ingeboekte waterstof wordt gewaarborgd door de certificering volgens het door de Europese Commissie erkende vrijwillige systeem voor RFNBO's. Certificering met een vrijwillig systeem dient als afdoende bewijs voor onder andere (de bepaling van) de opgegeven broeikasgasemissiereductie. Zie hiervoor de uitleg van de begripsbepaling «Vrijwillig systeem voor hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong» in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting bij het voorgestelde artikel 9.10.1.1. Tot slot wordt opgemerkt dat EU-lidstaten volgens artikel 30, negende lid, van de RED III geen aanvullend bewijs mogen verlangen indien de duurzaamheid al met een door de Europese Commissie erkend vrijwillig systeem wordt aangetoond.

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

4. Andere wijzigingen

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

[38] Artikel 31 bis van de RED.

Conclusie

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

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

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