

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Minister voor Klimaat en Energie
De heer drs. R.A.A. Jetten
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/SH/bs/ATR2859/2023-U072

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 4 september 2023
Betreft Wet jaarverplichting groen gas

Geachte heer Jetten,

Op 24 juli 2023 is de *Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met een jaarverplichting groengaseenheden voor energieleveranciers in verband met het bijmengen van gas uit hernieuwbare bronnen in de totale leveringen van gas aan eindgebruikers met een kleine aansluiting (Wet jaarverplichting groen gas)* voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toegezonden. De adviestermin van ATR verloopt op 8 september 2023. Met dit advies stuurt het college u zijn bevindingen.

Context en inhoud van het voorstel

Biomassa kan worden ingezet als brandstof of grondstof. Bij de toepassing van biomassa als brandstof is het mogelijk om het rechtstreeks in te zetten voor de productie van elektriciteit of te gebruiken voor de productie van groen gas. De inzet van biomassa voor de productie van groen gas is nog beperkt. Dit voorstel wil daar verandering in brengen en stimuleert de productie van groen gas met een bijmengverplichting voor energieleveranciers, specifiek voor de toepassing van groen gas in de gebouwde omgeving. Energieleveranciers moeten jaarlijks een bepaalde hoeveelheid groen gas leveren aan hun klanten met een kleinverbruikaansluiting. Zij moeten met certificaten bewijzen dat zij aan deze verplichting voldoen. Deze certificaten heten groengaseenheden. In het geval een energieleverancier niet genoeg groengaseenheden heeft, dan is het mogelijk om hun verplichting af te kopen met een buy-out. Deze wet legt alleen de hoofdlijnen van het stelsel vast.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Energieproducten kunnen biomassa gebruiken om groen gas te produceren. Daarmee is die biomassa niet meer inzetbaar voor andere doeleinden. Dit doet de vraag rijzen waarom wordt gekozen voor het gebruik van biomassa als brandstof en niet voor een andere aanwendingsmogelijkheid. Meer in algemene zin merkt het college op dat het voorstel baat zou hebben bij een integrale visie op waar de inzet van biomassa nuttig is en hoe de beschikbaarheid van biomassa kan worden vergroot. Het college wijst er daarbij op dat biomassa niet alleen een rol kan spelen in de energietransitie, maar ook van belang kan zijn voor andere maatschappelijke opgaven, zoals de transitie in de land- en tuinbouw. Het vergroten van de beschikbaarheid van biomassa kan het gebruik ervan voor de productie van groen gas goedkoper maken. Vergroten van de beschikbaarheid is nodig om het verschil te overbruggen tussen het beoogde productiedoel van groen gas in 2030 (1,6 miljard m³) en het productievolume dat in dat jaar maximaal haalbaar lijkt met binnenlandse biograndstoffen (1,38 miljard m³, aldus onderzoek van CE Delft).

Het college onderkent dat de productie van groen gas momenteel beperkt van de grond komt. De noodzaak om maatregelen te treffen in meer algemene zin is daarmee duidelijk. Het college merkt op dat de toelichting bij het voorstel nog geen goed inzicht geeft in de mate van broeikasgasreductie die met de bijmengverplichting wordt beoogd. De toelichting bij het voorstel vermeldt dat zal worden gestuurd op de mate van broeikasgasreductie (gemeten in CO₂-equivalenten). Dit reductiedoel zal worden opgenomen in lagere regelgeving. Het voorliggende voorstel bevat alleen een doel in termen van productieomvang (gemeten in miljard m³ groen gas). Het college merkt op dat hierdoor de regel- en drukgevolgen van de bijmengverplichting niet kunnen worden vergeleken met het beoogde maatschappelijke effect in termen van broeikasgasreductie. Het gevolg daarvan is dat de proportionaliteit van die regel- en drukgevolgen nog niet goed kan worden bepaald. Het college onderkent dat het productiedoel en het broeikasgasreductiedoel in zekere zin in elkaars verlengde liggen, maar merkt op dat ze niet hetzelfde zijn. Wanneer bij de productie van groen gas uitstoot van andere broeikasgassen voorkomen kan worden, dan telt dit laatste mee voor de broeikasgasreductie.

1.1 Het college adviseert om de beoogde broeikasgasreductie (in CO₂-equivalenten) op te nemen in de wet en een bijbehorende haalbare productiehoogte op te nemen.

2. Minder belastende alternatieven

Het is mogelijk de groen gas markt te stimuleren vanuit de vraag- en aanbodzijde van de markt. Tot nu toe probeert uw departement de productie te verhogen vanuit de aanbodzijde, met de exploitatiesubsidie SDE++. De opschaling van de productie gaat echter niet snel genoeg en daarom zijn aanvullende maatregelen nodig. De toelichting zet daarna direct de stap dat stimuleren vanuit de vraagzijde met een bijmengverplichting nodig is. De toelichting meldt niet welke andere maatregelen zijn overwogen om de productie van groen gas te stimuleren, zoals een investeringssubsidie of het beprijzen van fossiel. Inzicht hierin is nodig om te kunnen beoordelen of andere alternatieven eenzelfde mate van doelbereik kunnen bewerkstelligen met meer proportionele regeldruk (in relatie tot die mate van doelbereik).

2.1 Het college adviseert te beschrijven welke alternatieven overwogen zijn.

2.2 Het college adviseert om te kiezen voor een van deze alternatieven als daarvan de regeldrukgevolgen meer proportioneel zijn in relatie tot de mate van doelbereik.

Het voorliggende wetsvoorstel bevat delegatiebepalingen waarmee het stelsel van groengaseenheden verder kan worden uitgewerkt. Ter voorkoming van onnodige regeldruk moet bij deze uitwerking leidend zijn dat producenten zo min mogelijk hoeven te registreren. Dit betekent dat geen onnodige informatie op een groengaseenheid komt te staan. Mogelijk is daarbij een onderscheid te maken tussen grote én kleine installaties die groen gas produceren.¹

2.3 Het college adviseert bij de uitwerking alleen de noodzakelijke gegevens op een groengaseenheid te zetten en daarbij onderscheid te maken tussen grote en kleine installaties.

3. Werkbaarheid

De bijmengverplichting is een administratieve plicht, waar energieleveranciers aan kunnen voldoen met groengaseenheden. Om deze groengaseenheden te krijgen kunnen energieleveranciers zelf groen gas produceren. Zij kunnen voor dit groene gas "garanties van oorsprong" (gvo's) krijgen die zij in kunnen boeken op de rekening van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). Daarnaast kunnen energieleveranciers ook groengaseenheden kopen op de markt om deze vervolgens in te boeken op de rekening van de NEa. Energieleveranciers zijn bekend met de systematiek van gvo's. Dit voorstel voegt daar een extra aspect aan toe voor groen gas in de gebouwde omgeving. Dit vraagt eenmalige aanpassingen, zoals het klaarmaken van de (ICT-)systemen. Verder moeten energieleveranciers structureel gaan handelen in groengaseenheden en deze op de juiste wijze registreren. Zij moeten tot slot meewerken aan controles en audits.

Het college heeft geen opmerkingen bij werkbaarheid voor energieleveranciers die aan de verplichtingen uit dit voorstel moeten voldoen. Het merkt wel op dat de productie van groen gas toeneemt door de bijmengverplichting. Het geeft daarom in overweging om ook producenten van groen gas te raadplegen over de effecten van dit voorstel en te kijken of de opschaling van productie voor hen werkbaar is.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldruk voor energieleveranciers is beschreven en berekend. De eenmalige kosten per energieleverancier zijn berekend op circa 7.000 euro. De structurele kosten zijn berekend op circa 21.000 euro. De berekening bevat twee tekortkomingen:

- Bij de berekening is gerekend met het verkeerde aantal energieleveranciers. Alleen energieleveranciers met een leveringsvergunning vallen binnen de doelgroep. Het voorstel rekent echter met alle energieleveranciers.
- In de berekening ontbreekt de regeldruk die volgt uit het feit dat verificateurs de boekhouding van energieleveranciers moeten controleren om vast te stellen hoeveel groen gas zij geleverd hebben.

¹ Het college adviseerde in 2020 om gebruik te maken van de nationale beleidsruimte in Europese wetgeving om bij kleine installaties (minder dan 50 kW) vereenvoudigde informatie op garanties van oorsprong op te nemen. Zie [Wet implementatie EU-richtlijn hernieuwbare energie en garanties van oorsprong - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#).

4.1 Het college adviseert beide tekortkomingen in de berekening van de regeldruk weg te nemen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel over het voorstel inhoudt, maar alleen de onderbouwing van het voorstel betreft. Die onderbouwing behoeft op een aantal punten verbetering. Om de proportionaliteit van de regeldrukgevolgen van het voorstel te kunnen beoordelen is inzicht nodig in de beoogde maatschappelijke effecten (i.c. de broeikasgasreductie). Deze ontbreken echter nog in het voorstel. Verder is niet duidelijk welke alternatieve maatregelen zijn overwogen en daarmee ook niet of deze alternatieven mogelijk meer proportionele regeldrukgevolgen hebben (in relatie tot de mate van doelbereik). De berekening van de regeldrukgevolgen moet ten slotte op twee punten worden aangepast.

Het college verzoekt u om een aangepaste versie van het voorstel aan ATR toe te sturen, opdat het college kan beoordelen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris