

Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Directie Energiemarkt
t.a.v. 5.1.2.e
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Onderwerp

Uitvoeringstoets
implementatiewet herziene
gasrichtlijn en uitvoering
herziene gasverordening

Datum

De datum van de digitale
handtekening kan beschouwd
worden als verzenddatum

Uw brief

23 december 2025

Kenmerk

NEA-2026/5574

Uw kenmerk

KGG_DGKE_EM / 102900592

Bijlage(n)

1

Afschrift

5.1.2.e @minezk.nl

Geachte 5.1.2.e

Op 23 december 2025 ontving het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) van u het verzoek om een toets uit te voeren op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het concept voorstel voor de implementatiewet herziene gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening (hierna: herziene gasrichtlijn).

De NEa heeft deze toets uitgevoerd en zendt u met deze brief de resultaten daarvan toe. De toets richt zich op de voor de NEa relevante onderdelen in het concept wetsvoorstel¹, maar de NEa heeft ook naar de andere onderdelen uit het concept wetsvoorstel gekeken. De belangrijkste bevindingen van de toets staan in deze brief. De redactionele en kleinere opmerkingen met betrekking tot het concept wetsvoorstel en de memorie van toelichting (hierna: MvT) deelt de NEa separaat met uw directie. De NEa verzoekt u deze adviezen over te nemen ter verbetering van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het concept wetsvoorstel.

Belangrijkste conclusies

De NEa vindt het belangrijk dat de regels uit de herziene gasrichtlijn worden omgezet in de nationale Wet milieubeheer (hierna: Wm). De herziene gasrichtlijn stimuleert namelijk het gebruik van hernieuwbare en koolstofarme gassen waarmee een bijdrage aan de energietransitie en het tegengaan van klimaatverandering geleverd wordt.

Op dit moment is echter nog onvoldoende helder of dit wetsvoorstel zich beperkt tot hernieuwbare en koolstofarme gassen of dat het wetsvoorstel opzettelijk breder is. De NEa is blij met een breder wetsvoorstel om te voorkomen dat het CBI toezicht versnipperd in verschillende wetgeving komt te staan. We verzoeken KGG dan ook om de beschrijving van de scope in de MvT hierop aan te passen.

Daarnaast ontbreekt in Europese context nog duidelijke verdeling van het toezicht op

¹ Artikel IV van het concept wetsvoorstel, paragraaf 2.4.1 in de Memorie van Toelichting en artikel IV van de artikelsgewijze toelichting (Wijzigingen van de Wet Milieubeheer) in de Memorie van Toelichting.

conformiteitsbeoordelingsinstanties (hierna: CBI's) door de lidstaten. Het is belangrijk voor de fraudebestendigheid van het systeem dat er eenduidig wordt vormgegeven wie toezicht houdt op wie. We verzoeken KGG daarom om zich in Europa in te zetten voor verduidelijking van de reikwijdte van het toezicht door Nederland. KGG heeft reeds toezegging gedaan om zich hiervoor hard te maken tijdens een gesprek tussen NEa en KGG op 8 oktober 2025.

Tot slot vindt de NEa het goed dat een privaat systeem publiek toezicht krijgt, omdat dit het vertrouwen in het systeem versterkt. We zien echter ook beperkingen bij dit tweedelijns toezicht. We geven de beperkingen in deze brief mee om te schetsen wat KGG kan verwachten van de NEa bij de uitvoering van toezicht. Daarnaast wil de NEa vragen dat KGG zich inzet in Europa op verbetering van de wetgeving over genoemde punten. Ook op dit punt heeft KGG reeds toezegging gedaan zich daarvoor in te willen zetten. We vragen daarnaast dat KGG de NEa op de hoogte houdt van de ontwikkelingen.

Al met al concludeert de NEa dat het conceptvoorstel voor de implementatiewet herziene gasrichtlijn op hoofdlijnen uitvoerbaar is, mits de bevindingen van deze uitvoeringstoets worden doorgevoerd. Voor verbetering van de fraudebestendigheid van het certificeringssysteem is het van belang dat de verdeling van het toezicht tussen de lidstaten in Europa dekkend wordt vormgegeven.

Korte inhoud en rol NEa

Het voorstel behelst onder andere een wijziging van de Wet milieubeheer ter implementatie van de herziene Gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening. De herziene Europese Gasrichtlijn 2024/1788 richt zich op het stimuleren van de ontwikkeling van de waterstofmarkt en waterstofinfrastructuur en het creëren van een gelijk speelveld gebaseerd op EU-brede regelgeving om zo de EU gaseconomie te decarboniseren. Artikel 9, negende lid van de Gasrichtlijn schrijft voor dat bevoegde instanties van lidstaten toezicht houden op de werking van de CBI's voor de certificering van hernieuwbaar en koolstofarm gas. De NEa wordt in dit wetsvoorstel aangewezen als de toezichthouder op de werking van de CBI's voor de certificering van hernieuwbaar en koolstofarm gas.

Koolstofarme gassen zijn gasvormige brandstoffen van fossiele oorsprong die minder CO₂-uitstoot veroorzaken dan aardgas of andere conventionele fossiele brandstoffen. Ze vormen een onderdeel van de transitie naar een klimaatneutraal Europees energiesysteem. Koolstofarme gassen omvatten onder andere gas op basis van hergebruikt koolstof, koolstofarme waterstof en synthetische gasvormige brandstoffen geproduceerd uit koolstofarme waterstof. Daarnaast moet de minimumdrempel voor broeikasgasemissiereductie van 70% ten opzichte van de fossiele referentiebrandstof worden gehaald om te kunnen spreken van "koolstofarm".

Hernieuwbare gassen zijn gasvormige brandstoffen geproduceerd uit hernieuwbare grondstoffen of hernieuwbare energie, zoals biogas uit biomassa en hernieuwbare waterstof uit hernieuwbare elektriciteit. Voor de certificering van hernieuwbare gassen verwijst de herziene gasrichtlijn naar de richtlijn hernieuwbare energie (hierna: RED)² en is NEa reeds door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) aangewezen als de toezichthouder op de CBI's in titel 9.7 van de Wet milieubeheer (Wm).

Bevindingen

Reikwijdte wetsvoorstel

Via beleidsmedewerkers van KGG heeft de NEa vernomen dat het wetsvoorstel beoogd om, naast de implementatie van de herziene gasrichtlijn, al het CBI toezicht op grond van de RED en de gasrichtlijn centraal te regelen in deze nieuwe titel. De NEa is blij met dit initiatief. Het is van belang dat het CBI toezicht centraal wordt geregeld zodat er geen dubbelingen ontstaan

² 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.

en/of gaten vallen en de scope van toezicht voor de NEa en voor de ondertoezichtgestelden helder is. Dit toezicht komt immers nu versnipperd in verschillende wetgeving te staan.

De MvT daarentegen geeft slechts een beschrijving van certificering en toezicht op hernieuwbare en koolstofarme gassen. Het concept wetsvoorstel is echter breder dan alleen het CBI toezicht op hernieuwbaar en koolstofarm gas uit de Gasrichtlijn. Het omvat immers ook het CBI toezicht op hernieuwbare brandstoffen (incl. vloeibare biobrandstoffen). De NEa mist een toelichting in de MvT op de achterliggende gedachte achter deze bredere reikwijdte. De NEa verzoekt KGG dan ook om in de MvT toe te lichten dat het concept wetsvoorstel breder is dan de implementatie van de herziene gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening en wat hiermee wordt beoogd.

Daarnaast ontstaat door het brede wetsvoorstel een dubbeling met titel 9.7 van de Wm³ waarin het CBI toezicht op hernieuwbare brandstoffen (inclusief hernieuwbare gassen) reeds is geregeld. Ook hier ontbreekt een toelichting over in de MvT. De NEa vindt het belangrijk dat KGG contact heeft gehad met IenW om overeen te komen dat deze nieuwe titel de relevante artikelen in titel 9.7 van de Wm uiteindelijk zal vervangen. De NEa adviseert aan KGG om toe te lichten hoe deze nieuwe titel zich verhoudt tot de titel 9.7 van de Wm en de toekomstige titels 9.8, 9.9 en 9.10, waarin ook een toezichtstaak op CBI's wordt toebedeeld aan de NEa op grond van de RED.

Verdeling van het Europees toezicht

Alle lidstaten moeten volgens de herziene richtlijn een toezichthouder aanwijzen voor toezicht op de CBI's voor de certificering van hernieuwbaar en koolstofarm gas. In de richtlijn ontbreekt echter duidelijke inkadering van de verdeling van het toezicht op certificerende instanties van koolstofarme gassen. Uit de richtlijn wordt niet duidelijk hoe het CBI toezicht tussen de toezichthouders van de lidstaten wordt verdeeld. Hierdoor ontstaat een risico voor gaten in het toezicht of juist dubbel toezicht op CBI's. Daarnaast moet bepaald worden hoe moet worden omgegaan met CBI's die buiten de EU vallen. Het is belangrijk voor met name de fraudebestendigheid dat er correct wordt vormgegeven wie toezicht houdt op wie.

Deze problematiek speelt ook bij de implementatie van de REDII en REDIII waar toezicht op de certificerende instanties van hernieuwbare brandstoffen wordt geregeld. Een Europese Task Force heeft in 2023 onderzocht hoe het toezicht dekkend kan worden ingeregeld. Momenteel wordt het CBI-toezicht op de RED-certificering door de Europese Commissie ingeregeld via uitvoeringsverordening 2022/996. De afronding van deze uitvoeringsverordening laat al zeer lang op zich wachten. Hierdoor is er momenteel nog geen overeenstemming tussen de lidstaten hoe het CBI toezicht wordt ingevuld.

De NEa verzoekt KGG zich op Europees niveau in te zetten voor verduidelijking van de reikwijdte van het toezicht op de CBI's van koolstofarme gassen door Nederland en andere lidstaten en te pleiten voor aansluiting bij de wijze waarop het CBI-toezicht uit de RED wordt ingericht. Daarnaast verzoekt NEa KGG om in Europa aan te sporen op vaststelling van uitvoeringsverordening 2022/996 zodat het CBI toezicht op grond van de RED dekkend kan worden uitgevoerd.

Handhaving

In het wetsvoorstel wordt ook handhaving via een last onder dwangsom en bestuurlijke boete geregeld voor overtredingen met betrekking tot het massabalanssysteem en de Uniedatabank. Deze artikelen zijn gericht op de marktdeelnemers terwijl de titel de NEa slechts aanwijst als toezichthouder op de CBI's. De NEa houdt geen toezicht op de marktdeelnemers en kan dus ook niet handhaven op het voeren van een massabalanssysteem of op de invoer en het gebruik van de Uniedatabank door deze partijen. Ook volgt uit de RED en Gasrichtlijn dat in het geval

³ Artikel 9.7.6.3 van de Wm.

van non-conformiteit bij een CBI een melding gemaakt moet worden bij het vrijwillige schema. Gezien het feit dat dit Europees rechtelijk zo is geregeld, kan de NEa geen verdergaande handhavende bevoegdheden krijgen, zoals het opleggen van een last onder dwangsom of een boete.

De NEa verzoekt KGG om de wijzigingen ten aanzien van de artikel 18.6PM en 18.16PM niet mee te nemen in het wetsvoorstel.

Beperkingen van toezicht op certificerende instanties

De NEa vindt het goed dat een privaat systeem publiek toezicht krijgt. Dit vergroot de betrouwbaarheid van- en het vertrouwen in het systeem. CBI toezicht heeft echter wel een ander karakter dan "eerstelijns toezicht" en fungeert als aanvulling op het private toezicht. De NEa vindt het van belang om de beperkingen en risico's van dit "tweedelijns toezicht" te schetsen zodat deze bekend zijn bij KGG en helder is wat KGG van dit type toezicht kan verwachten. Daarnaast is het van belang dat KGG de verwachtingen over dit type toezicht in goede banen leidt richting de samenleving en de politiek.

Ten eerste kan het toezicht niet volledig sluitend zijn. Het is geen toezicht op de directe doelgroep, namelijk de marktpartijen van koolstofarm gas⁴. Op deze partijen wordt alleen privaat toezicht gehouden door de CBI's die de certificering van bedrijven intrekken als zij niet aan de regels voldoen, dit gebeurt in de praktijk regelmatig. Het effect van "tweedelijns toezicht" is echter beperkt wanneer misstanden bij de gecertificeerde partijen worden geconstateerd. Er bestaat een reëel risico dat een partij alsnog certificaten in de keten doorgeeft, of zich na eventuele intrekking van het certificaat laat certificeren door een andere instantie.

Ten tweede krijgt de NEa geen handhavingsbevoegdheid. In het geval van misstanden rapporteert de NEa deze aan de vrijwillige schema's die daar op moeten acteren, door bijvoorbeeld de erkenning van de CBI in te trekken. De NEa heeft weinig gegevens of dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. Indien het vrijwillige schema niet ingrijpt, dan kan de NEa melding maken bij de Europese Commissie. De Europese Commissie kan dan de erkenning van het vrijwillige schema opschorten of intrekken. Vanuit de ervaring van de NEa komt het opschorten of intrekken van de erkenning van een vrijwillig schema zelden voor. Deze constructie laat ook geen mogelijkheden aan de NEa of een andere toezichthouder om handhavend op te treden tegen de marktpartijen zelf. De handhaving in deze constructie is dus indirect en traag. Het is de vraag of er voldoende afschrikwekkende prikkels vanuit deze opzet van het toezicht gaan om misstanden te voorkomen en beperken.

Daarnaast is tweedelijns toezicht moeilijk uit te leggen aan het publiek. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een CBI zijn werk goed heeft gedaan en de NEa dus geen non-conformiteiten constateert, maar er in de praktijk toch misstanden zijn bij de gecertificeerde marktpartijen.

Tot slot wil de NEa aan KGG meegeven dat emissieberekeningen een belangrijk onderdeel zijn van de certificering, en dat de emissieberekeningen naar hun aard ingewikkeld en foutgevoelig zijn vanwege de vele parameters, en eventuele omzettingsrendementen en bonussen afhankelijk van de grondstof en/of productiemethode van de brandstof. NEa heeft recent een signaal gekregen van verificateurs en CBI's dat emissieberekeningen voor hun daarom moeilijk te beoordelen zijn. In de praktijk zal moeten blijken hoe fraudebestendig de berekeningen zijn en hoe uitvoerbaar de controle op de berekeningen via het toezicht op de CBI's is. We vinden het van belang dat KGG beseft dat toezicht op de CBI's maar beperkt de fraudebestendigheid van emissiereductieberekeningen zal verbeteren. Het toezicht van de NEa is op de CBI's gericht en is dus ver verwijderd van de plek waar de berekeningen plaatsvinden.

⁴ Dit ziet slechts op koolstofarm gas omdat de NEa wel toezicht houdt op marktpartijen (in Nederland) van hernieuwbaar gas (op grond van titel 9.7 van de Wm, ketentoezicht).

De NEa verzoekt KGG kennis te nemen van deze beperkingen en de risico's hiervan te onderkennen. Daarnaast vragen wij KGG om zich in te zetten in Europa voor goede Europese handhavingmogelijkheden en zich te blijven inzetten voor verbetering van het toezicht. Specifiek vraagt de NEa dat KGG bij de Europese Commissie op aandringt dat wordt vastgelegd hoe omgegaan zal worden met signalen vanuit het (private en publieke) toezicht en dat wordt geborgd dat er altijd vervolg wordt gegeven aan de signalen. Ook vragen we KGG om in Europa aan te dringen op tussentijdse evaluatie op de kwaliteit van de emissieberekeningen.

Tenslotte

Vanuit haar rol als toezichthouder acht de NEa haar verdere betrokkenheid van groot belang. Indien uw ministerie verdere toelichting op de gegeven aanbevelingen behoeft, is de NEa hiertoe bereid.

Publicatie

In het kader van de Wet open overheid (Woo) maakt de NEa steeds meer publieke informatie actief openbaar. Het proactief publiceren van uitvoeringstoetsen draagt naar ons idee bij aan een open overheid. De NEa streeft er daarom naar deze uitvoeringstoets zes weken na verzending op de NEa website te publiceren. Mocht u hierover vragen hebben dan kunt u direct contact opnemen met ^{5.1.2.e} (5.1.2.e) via ^{5.1.2.e} [@emissieautoriteit.nl](mailto:5.1.2.e@emissieautoriteit.nl) of op telefoonnummer: ^{5.1.2.e}

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit
namens deze:
de directeur-bestuurder

^{5.1.2.e}



27 02 2026

drs. M.P.C. Bressers

Bijlage 1: opmerkingen over handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

Artikel 9.PM.1 Begripsbepalingen

1. De NEa heeft een aantal suggesties voor de begripsbepalingen om de definities beter kloppend of leesbaarder te maken

Advies 1:

- De NEa adviseert om in navolging van titel 9.7. van de Wm een onderscheid te maken tussen duurzaamheidssystemen en vrijwillige systemen.
- Het begrip hernieuwbare brandstoffen omvat ook biobrandstof, welke al door titel 9.7 van de Wm wordt gedekt. De NEa verzoekt KGG om te verduidelijken in de Memorie van Toelichting wat er wordt beoogd met deze brede definitie en hoe de nieuwe titel 9.PM zich verhoudt tot titel 9.7.
- De NEa adviseert om in navolging van titel 9.7 van de Wm de massabalans van biobrandstoffen, de massabalans van hernieuwbare brandstoffen en de massabalans van koolstofarme brandstoffen in te voeren.

Artikel 9.PM.3 Duurzaamheidseisen aan grondstoffen

2. In het tweede lid van artikel 9.PM.3 is opgenomen dat bij ministeriële regeling marktdeelnemers kunnen worden uitgezonderd van de duurzaamheidseisen. De NEa vraagt zich af met welke reden deze grondslag is opgenomen. Volgens de NEa is het niet mogelijk om marktdeelnemers uit te sluiten van de duurzaamheidseisen.

Advies 2:

De NEa verzoekt KGG om te verduidelijken in de Memorie van Toelichting met welke reden het tweede lid van artikel 9.PM.3 is opgenomen. Danwel verzoekt de NEa om dit tweede lid niet op te nemen in het wetsvoorstel.

Artikel 9.PM.4 Massabalanssysteem

3. In het tweede lid van artikel 9.PM.4 is opgenomen dat bij ministeriële regeling marktdeelnemers kunnen worden uitgezonderd van het massabalanssysteem. De NEa vraagt zich af met welke reden deze grondslag is opgenomen. Volgens de NEa is het niet mogelijk om marktdeelnemers uit te sluiten van het massabalanssysteem, omdat dat een voorwaarde is voor certificering.

Advies 3:

De NEa verzoekt KGG om te verduidelijken in de Memorie van Toelichting met welke reden het tweede lid van artikel 9.PM.4 is opgenomen. Danwel verzoekt de NEa om dit tweede lid niet op te nemen in het wetsvoorstel.

Onderdeel B

4. In onderdeel B wordt de opdracht gegeven om in artikel 18.2f, tweede lid, 'PM' te vervangen door 'PM'. Deze opdracht wijzigt niets.

Advies 4:

De NEa adviseert om te verduidelijken wat wordt gewijzigd dan wel de wijziging niet op te nemen in het wetsvoorstel.

Onderdeel C

5. Door deze wijziging krijgt de NEa de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen in geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 9.PM4 en 9.PM5. Het is de NEa onduidelijk aan wie zij een last onder dwangsom mag opleggen nu deze artikelen zien op de marktdeelnemers terwijl de NEa slechts toezicht houdt op de

CBI's en de NEa is niet bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen aan de CBI's.

Advies 5:

De NEa adviseert om de wijziging van artikel 18.6PM niet mee te nemen in het wetsvoorstel.

Onderdeel D

6. Door deze wijziging krijgt de NEa de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen in geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 9.PM4 en 9.PM5. Het is de NEa onduidelijk aan wie zij een last onder dwangsom mag opleggen nu deze artikelen zien op de marktdeelnemers terwijl de NEa slechts toezicht houdt op de CBI's en de NEa is niet bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen aan de CBI's.

Advies 6:

De NEa adviseert om de wijziging van artikel 18.16PM niet mee te nemen in het wetsvoorstel.