

Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Woerden : 30 september 2025

onze ref. : E25b19
doorkiesnr. : 0348 48 43 50
e-mail : hg@vemw.nl

onderwerp : Implementatiewet herziene gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening

Geachte minister,

Op 18 juli 2025 heeft het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) een internetconsultatie opengesteld met betrekking tot de 'Implementatiewet herziene gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening'. Van de gelegenheid tot het geven van een schriftelijke zienswijze op dit voorstel maakt VEMW, de belangenbehartiger van de zakelijke energie- en watergebruikers in Nederland, graag gebruik.

Bestaande transmissie- en distributiesystemen voor waterstofgas

Artikel 51 van Richtlijn 2024/1788 introduceert de mogelijkheid voor regulerende instanties om waterstofnetten die op 4 augustus 2024 eigendom waren van een verticaal geïntegreerd bedrijf, oftewel bestaande waterstofnetten, onder voorwaarden uit te zonderen van de vereisten uit **artikelen 35 en 46** en de **artikelen 68 tot en met 71** van dezelfde Richtlijn en de **artikelen 7 en 65** van Verordening (EU) 2024/1789. In de consultatieversie kiest de minister er voor om deze bepaling zonder wijziging te transponeren in de Energiewet. De verplichtingen die voortvloeien uit **artikel 50**, 'Taken van waterstofnet-, waterstofopslag- en waterstofterminalbeheerders', van de Richtlijn blijven in stand.

VEMW is verheugd dat het wetsvoorstel gebruikmaakt van de mogelijkheid die de gasrichtlijn biedt om ontheffingen van bepaalde verplichtingen te kunnen verlenen aan bestaande waterstofsysteem. Dit is cruciaal voor de rechtszekerheid en continuïteit van de bedrijfsvoering van bestaande netwerken, die een onvervangbare functie vervullen in de industriële waterstofvoorziening. Het is daarbij passend, dat niet alleen de bepalingen uit de Europese gasrichtlijn en -verordening worden uitgezonderd in een dergelijke ontheffing, maar dat daarnaast het privatiseringsverbod niet van toepassing is op bestaande netten. Deze zijn immers al privaat.

VEMW ondersteunt ook de benadering die in de Memorie van Toelichting wordt geschetst, dat een verleende ontheffing vervalt op het moment dat het transmissie- of distributiesysteem waarvoor de ontheffing geldt, in de periode na het verlenen van de ontheffing wordt aangesloten op een ander transmissie- of distributiesysteem. Dit verduidelijkt dat bestaande verbindingen tussen pijpleidingen niet kunnen gelden als aansluitingen die zouden leiden tot het vervallen van een ontheffing.

Hét kenniscentrum en dé belangenbehartiger voor zakelijke energie- en watergebruikers

Wij steunen ook de verduidelijking in de Memorie van Toelichting dat een productie-installatie voor waterstofgas of een waterstofterminal op verschillende transmissie- of distributiesystemen aangesloten kan zijn, en dat zolang hiermee geen uitwisseling van waterstofgas tussen de verschillende systemen mogelijk wordt gemaakt, de systemen niet als onderling gekoppeld worden beschouwd. Dit is essentieel voor de diversificatie van bronnen en het vergroten van de leveringszekerheid voor zowel nieuwe als bestaande waterstofsysteem.

Ten slotte ondersteunen wij de verduidelijking in de Memorie van Toelichting dat verplaatsingen van bestaande pijpleidingen wegens wettelijke verplichtingen of publiek belang, door ACM kunnen worden uitgezonderd van de 5%-grens voor uitbreiding van het systeem. Het is immers onredelijk dat naleving van de wet of medewerking aan publieke projecten zou kunnen leiden tot het verlies van een ontheffing.

In aanvulling op de voorgaande positieve punten hebben wij enkele belangrijke opmerkingen ten aanzien van de reikwijdte van de ontheffingsregeling en de rechtszekerheid gedurende het proces van aanvraag, intrekking en verval van een ontheffing.

Het is ons niet duidelijk of op grond van Energiewet artikel 3.129 ontheffing kan worden verkregen van enkel het eerste lid van artikel 3.1 Energiewet, of het gehele artikel 3.1 Energiewet (dus inclusief alle artikelliden). De wettekst lijkt enkel ontheffing van artikel 3.1, eerste lid Energiewet mogelijk te maken, terwijl de Memorie van Toelichting (p.42) spreekt over verlening van ontheffing van de verplichtingen die voortvloeien uit het gehele artikel 3.1 Energiewet. Wij denken dat het de bedoeling zou moeten zijn om een ontheffing te verlenen voor het hele artikel 3.1. Anders zou de eigenaar van een bestaand waterstofnet alsnog beheerder worden (artikel 3.1, lid 3) met de bijbehorende verplichtingen, en dat was juist niet de bedoeling van de ontheffing. Graag zouden wij dit punt verduidelijkt willen zien in het aangepaste wetsvoorstel.

Ten behoeve van de rechtszekerheid stelt VEMW voor om overgangsrecht op te nemen dat het proces van aanvraag, vervallen en intrekking van een ontheffing borgt. Te denken valt aan het opnemen van een periode na inwerkingtreding van de wet, waarbinnen een aanvraag tot ontheffing moet zijn ingediend. Pas na een besluit van ACM (en eventueel bezwaar en beroep) kunnen de regels uit de wet in werking treden. Overgangsrecht is ook van belang om het van rechtswege vervallen en/of een intrekking van een verleende ontheffing te omkleden met waarborgen.

Geografisch afgebakende netwerken

Bij de totstandkoming van het derde energiepakket is in artikel 28 van Richtlijn 2009/73/EG, oftewel de Europese Gasrichtlijn, een regeling voor 'gesloten distributiesystemen' (GDS) opgenomen. Dit artikel stond toe dat een systeem 'dat gas distribueert binnen een geografisch afgebakende industrie- of commerciële locatie of een locatie met gedeelde diensten [...] als gesloten distributiesysteem aan te merken.' Bij de transponering naar Nederlandse wetgeving worden voorbeelden genoemd zoals netten bij 'spoorwegstations, ziekenhuizen, luchthavens en chemische industrielocaties'. Dit illustreert dat bij de totstandkoming van de Gasrichtlijn erkend is dat industriële clusters speciale netten kunnen hebben die anders functioneren dan reguliere openbare netten.¹

Het voortbestaan van Gesloten Distributiesystemen voor aardgas is geborgd in het decarbonisatiepakket. Wij stellen vast dat soortgelijke discussies over Gesloten Distributiesystemen voor waterstof niet hebben gespeeld bij de totstandkoming van het Decarbonisatiepakket. Óf de Europese Commissie legt dergelijke netwerken welwillend aan banden, óf deze GDS'sen zijn compleet over het hoofd gezien. Richtlijn (EU) 2024/1788 bevat

¹ Kamerstuk 32 814: Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (implementatie van richtlijnen en verordeningen op het gebied van elektriciteit en gas). [Link](#).

namelijk geen artikel voor Gesloten Distributiesystemen voor waterstof. VEMW en haar leden zien dit als een ongewenste omissie.

In plaats daarvan introduceert Artikel 52 van Richtlijn 2024/1788 het begrip ‘geografisch afgebakende waterstofnetten’. Dit artikel introduceert de mogelijkheid voor regulerende instanties om waterstofnetten die waterstof vervoeren binnen een geografisch afgebakend, industrieel of commercieel gebied onder voorwaarden uit te zonderen van de vereisten uit **artikelen 68 en 71** of van **artikel 46**. Het artikel staat een uitzondering toe, onder voorwaarde dat het waterstofnet geen interconnectoren omvat, geen directe verbindingen heeft met opslaginstallaties of terminals (behalve als die zijn aangesloten op een net zonder ontheffing van artikel 51 of 52), en dat het net primair dient voor levering aan rechtstreeks aangesloten afnemers en uitsluitend wordt gekoppeld aan andere ontheven netten die door dezelfde beheerder worden beheerd.

De minister kiest er in deze consultatieversie voor om deze bepaling te transponeren naar **Artikel 3.130 geografisch afgebakende transmissie- en distributiesystemen voor waterstofgas**. KGG biedt daarbij de mogelijkheid tot het uitzonderen van deze netten van **artikelen 3.1, eerste lid, en 3.10** onder dezelfde voorwaarden. KGG maakt gebruik van de mogelijkheid om waterstofnetten met een lagere kwaliteit waterstof, zoals bijvoorbeeld voor de uitwisseling van restgassen, hier niet onder te laten vallen. Dit betekent dat netten die waterstofgas met een hoge zuiverheid transporteren vallen onder de definitie van geografisch afgebakende transmissie- en distributiesystemen voor waterstofgas. Deze zijn wettelijk verplicht tot het verlenen van derdentoegang² en het periodiek opstellen van investeringsplannen, alsook alle verplichtingen die voortvloeien uit artikel 50 van de richtlijn.³

De memorie van toelichting (MvT) stelt dat ‘De bedrijven die onderdeel uitmaken van deze industriële clusters [...] op termijn met elkaar verbonden te [dienen] worden door een landelijk transmissiesysteem, een zeer belangrijke randvoorwaarde voor het opstarten van de waterstofketen.’ De voorgestelde implementatie van de Europese regels zorgt ervoor dat bestaande en geplande waterstofnetten op industriële sites, die conformeren aan de definitie van een geografisch afgebakend netwerk, niet de mogelijkheid hebben tot aansluiting op de HNS backbone teneinde on-site hoge zuiverheid waterstofgas te distribueren. VEMW is van mening dat de Europese wetgeving en daarmee ook de nationale implementatie zonder wijzigingen ernstige schade toebrengt aan de ontwikkeling van de waterstofmarkt. De huidige opzet maakt het niet mogelijk voor industriële netten om zich aan te sluiten op de backbone. Dit staat haaks op de beleidsdoelstelling om industriële clusters te integreren in een nationale waterstofinfrastructuur en een Europese waterstofmarkt te ontwikkelen.

Wij roepen KGG op om de Europese regels omtrent geografisch afgebakende netwerken flexibel te transponeren in de Energiewet. Dit conform preambule 90, die lokale waterstofclusters bestempelt als ‘belangrijke bouwsteen van de waterstofeconomie’, waarbij die clusters kunnen ‘profiteren van vereenvoudigde regelgevingsvereisten’. Dat is ook in lijn met de conclusies van het Madrid Forum, dat heeft opgeroepen tot ‘the swift and flexible transposition of the Gas Directive’. Wij pleiten dan ook voor het mogelijk maken van een lichter regime en het mogelijk maken van ‘gesloten distributiesystemen’ voor waterstofgas. Soortgelijke situaties zoals in Nederland bestaan ook in België en Duitsland. Wij raden aan om in overleg te treden met België en Duitsland om te anticiperen op toekomstige noodzakelijke aanpassingen van de Europese wetgeving.

² Richtlijn 2024/1788. Artikel 35 Derdentoegang tot waterstofnetten.

³ Implementatiewet. Artikelen 3.22, eerste lid, 3.23, tweede lid, 3.24, eerste, tweede en derde lid, 3.25, eerste lid, 3.48, 3.50, zesde lid, 3.74, 3.77, tweede en derde lid, 3.91, 3.95, tweede en derde lid, onderdeel a, 3.97 en 3.101, tweede en derde lid, onderdeel a uit de

Rechtstreekse pijpleidingverbindingen

In de MvT bij de passage over bestaande waterstofnetten staat de volgende zinsnede: 'De vereenvoudigde regelgevingsvereisten voor bestaande transmissie- of distributiesystemen voor waterstofgas kunnen ook betrekking hebben op rechtstreekse pijpleidingverbindingen tussen waterstofproducenten en individuele afnemers.'

Een soortgelijke passage bestaat bij geografisch afgebakende netwerken: 'De vereenvoudigde regelgevingsvereisten voor geografisch afgebakende transmissie- of distributiesystemen kunnen ook betrekking hebben op rechtstreekse pijpleidingverbindingen tussen waterstofproducenten en individuele afnemers.'

Logischerwijs zien wij dit als een belemmering voor de ontwikkeling van een waterstofmarkt. Dit zou betekenen de beheerder van een directe lijn van een producent naar een afnemer, waar geen andere afnemers/producenten op aangesloten zijn, met uitgebreide administratieve lasten wordt geconfronteerd. Wij gaan dan ook graag in gesprek met KGG en de ACM om ervoor te zorgen dat beheerders van dergelijke pijpleidingen niet ondoelmatige verplichtingen ondervinden met onnodige administratieve lasten.

Aansluiten distributiesystemen op terminals

Op distributiesystemen voor waterstofgas zal een lagere gasdruk gaan gelden dan op het landelijk transmissiesysteem. Wanneer het mogelijk is om op relatief lagere druk vanuit een waterstofterminal de lokale vraag te beleveneren, kunnen kosten voor compressie worden vermeden. Op basis van de definities voor waterstofsysteem uit de gasrichtlijn kan de conclusie worden getrokken dat waterstofterminals uitsluitend kunnen worden aangesloten op transmissiesystemen, niet op distributiesystemen. Wij delen de lezing van het ministerie dat het onwenselijk is dat waterstofgas daarbij onnodig op hoge druk wordt gebracht, om vervolgens naar een distributiesysteem te worden getransporteerd dat op lagere druk opereert (Memorie van Toelichting).

Opmerkelijk is dat de definitie van een waterstofterminal wél de mogelijkheid biedt om een distributiesysteem voor waterstofgas aan te sluiten op een terminal. De reden waarom 'invoeding op een distributiesysteem voor waterstofgas' onderdeel is van de definitie van waterstofterminal zou volgen uit de mogelijkheid die wordt geboden in de laatste zinsnede van de definitie van een distributiesysteem voor waterstofgas: "met uitzondering van een systeem dat op 4 augustus 2024 een distributiesysteem voor gas was en gedeeltelijk of volledig is herbestemd voor het transport van waterstofgas". Dit zou het mogelijk maken om een bestaand distributiesysteem voor gas aan te sluiten op een terminal, maar niet een bestaand distributiesysteem voor waterstof. Ook dit zien wij als een onwenselijk beperking waarbij de logica ontbreekt.

Om onnodige kosten voor compressie te vermijden, en deze fout uit de Richtlijn en de Verordening uit het decarbonisatiepakket te corrigeren, pleiten we voor het toevoegen van 'waterstofgas' aan de definitie van distributiesysteem voor waterstofgas (zie toevoeging vet gedrukt in onderstaande definitie van distributiesysteem voor waterstofgas). Hiermee wordt het mogelijk om terminals aan te sluiten op zowel transmissie- als bestaande distributiesystemen voor waterstofgas.

distributiesysteem voor waterstofgas: stelsel van leidingen en daarmee verbonden hulpmiddelen voor lokaal of regionaal transport van waterstofgas met een hoge zuiverheidsgraad, dat in de eerste plaats dient voor de belevenering van rechtstreeks aangesloten afnemers of handelaren, de levering zelf niet inbegrepen, geen interconnectoren voor waterstofgas omvat en niet rechtstreeks is aangesloten op waterstofopslagsystemen of waterstofterminals, met uitzondering van een systeem dat op 4 augustus 2024 een distributiesysteem voor **waterstofgas was of** gas was en gedeeltelijk of volledig is herbestemd voor het transport van waterstofgas, of op twee of meer interconnectoren voor waterstofgas.

Waterstofkwaliteit

De discussie over de zuiverheidseisen in het Europese waterstofsysteem wordt gevoerd. In Brussel lijkt de discussie zich te bewegen richting een minimumpercentage van 98 mol%. Voorstanders van dit percentage benadrukken dat deze norm de operationele haalbaarheid en snelle uitrol van waterstof bevordert, de kapitaalkosten en benodigde investeringen in zuiveringsinstallaties en retrofits van bestaande gasinfrastructuur verlaagt, de marktprijzen voor eindgebruikers beperkt doordat veel industriële toepassingen geen hogere zuiverheid vereisen (zoals verbranding), en bovendien breed compatibel is met bestaande opslag- en transmissiesystemen.⁴

Tegelijkertijd ligt dit niveau substantieel lager dan de kwaliteit die huidige industriële gebruikers van waterstof als grondstof nodig hebben. Uit de KIWA/DNV studie (2023) blijkt voor Nederland een percentage van 99,5 mol% het meest doelmatig.⁵ Voorstanders van een minimumpercentage van 99,5 mol% wijzen erop dat dit beter aansluit bij de behoeften van eindgebruikers in de chemische sector en andere gevoelige industriële processen. Het kan kostenvoordelen opleveren bij verdere zuivering voor toepassingen die een zeer hoge zuiverheid vereisen, en kan de uitrol van de waterstofeconomie versnellen doordat de bestaande vraag kan worden bediend. Bovendien kan zo het risico op kwaliteitsvariaties in de keten (calorische waarde, Wobbe-index, inertien, koolwaterstoffen) beperken.

Daarnaast zet de Europese Commissie sterk in op de productie van waterstof via elektrolyse van water, wat resulteert in een hoog zuiverheidsniveau. Het is niet doelmatig om deze hoogwaardige waterstof in te voeden in een laag-kwaliteitsnetwerk. Indien gekozen wordt voor infrastructuur met een norm van 98 mol% ontstaat een systeem waarvan de huidige industriële gebruikers geen gebruik kunnen of willen maken. De uitkomst van deze discussie heeft invloed op veel infrastructuur die al bestaat. Immers, veel infrastructuur is gericht op het vervoeren van waterstof als bijproduct. Indien het percentage te laag wordt ingeschat op Europees niveau, zoals de 98 mol%, betekent het dat veel infrastructuur vervolgens onder een van deze artikelen gaat vallen met alle gevolgen (financieel, risico's) van dien.

Leverancier

De definitie van een leverancier is conform de voorgestelde Energiewet een: '*natuurlijk persoon of rechtspersoon die elektriciteit of, gas of waterstofgas levert aan een eindafnemer [...]*'. Deze definitie zorgt specifiek voor waterstof voor onduidelijkheid. De levering van waterstof in Nederland gebeurt niet louter doormiddel van pijpleidingen. Het transport van waterstof gebeurt ook via de weg met tube trailers, of de verkoop van individuele gasflessen. Vallen partijen die hierin faciliteren dan ook onder de definitie van leverancier en zijn alle verplichtingen van dien dus ook relevant voor deze partijen? Hiertoe mist ook de definitie van wat een eindafnemers precies inhoudt.

VEMW stelt dat de opname van waterstofgas en het op gelijke voet plaatsen van elektriciteit of gas in artikel 2.5 *voorwaarden voor leveranciers* niet duidelijk is. Ten eerste is het onduidelijk wat wordt bedoeld met 'levert tegen transparante en redelijke prijzen alsmede onder transparante en redelijke voorwaarden.' Wat houdt in dit geval transparant in? Wanneer zijn voorwaarden redelijk? Zal de beoogde toezichthouder ACM hier een oordeel over vellen?

Daarnaast stelt Lid 2b van dit artikel dat 'Een prijs is niet redelijk indien die prijs: [...] niet concurrerend is.' Het behoud van dit artikel voor waterstofgas is niet in lijn met de huidige ontwikkeling van de waterstofmarkt. Conform de wetgeving in Europa en Nederland zal het overgrote deel van de toekomstig geleverde waterstof koolstofarme waterstof en RFNBO-waterstof zijn. Beide productiemethoden van waterstof, de een meer dan de ander, zijn niet

⁴ GIE Position Paper on Hydrogen Quality Specifications. [Link](#).

⁵ KIWA & DNV: A follow-up study into the hydrogen quality requirements. [Link](#).

concurrerend t.o.v. waterstof geproduceerd met aardgas zonder koolstofafvang. Hoe kan dan een positief oordeel gegeven worden of het concurrerend is? Kunnen we verwachten dat de ACM hier duidelijkheid in zal creëren?

Investeringsplannen

De jaarlijkse regeldrukkosten voor het opstellen van de investeringsplannen komt uit op €74.196,- en €21.141,- voor waterstof-TSB's respectievelijk voor waterstof-DSB's. Het opstellen van dergelijke plannen voor bestaande waterstofnetwerken en geografisch afgebakende netwerken is minder relevant voor de ontwikkeling van de toekomstige waterstofmarkt, immers wij voorzien voor deze netwerken minder concrete uitbreidingen in de nabije toekomst ten opzichte van de netwerken van TSO's/DSO's voor waterstof. Wij roepen KGG en de ACM op om er in de uitwerking soepel mee om te gaan. Door deze investeringsplannen en de aard van deze netwerken in ogenschouw te nemen bij de beoordeling van de plannen en de toetsing aan de wettelijke vereisten.

Inspraak representatieve organisaties

De codes voor gas en elektriciteit stellen de technische en operationele regels vast noodzakelijk voor het beheer en het functioneren van de gas- en elektriciteitsinfrastructuur. De rol van representatieve organisaties bij het opstellen van de codes is verankerd in artikel 3.119, 3.120 en 3.121 van de Energiewet. Het Ministerie heeft aan de desbetreffende artikelen waterstofgas toegevoegd. Na de implementatie van de Energiewet op 1 januari 2026 wordt een deel van de bestaande regels omgezet van codes naar Ministeriële Regelingen. Representatieve organisaties hebben echter geen rol in de totstandkoming van Ministeriële Regelingen. VEMW is nadrukkelijk geen voorstander van deze gekozen route omdat deze onvoldoende recht doet aan de noodzakelijke checks en balances.

Derdentoeegang

De concept Implementatiewet stelt voor onderhandelde derdentoeegang (nTPA) tot transmissie- en distributiesystemen voor waterstofgas, en waterstofopslagsystemen te implementeren tot 2033. VEMW is van mening dat het huidige systeem een monopolistisch karakter kent wat leidt tot een asymmetrische machtsverhouding waarbij onderhandelingen met marktpartijen mogelijk niet tot redelijke uitkomsten leiden.

KGG heeft ook de mogelijkheid gereguleerde derdentoeegang (rTPA) eerder dan 2033 in te voeren of direct vanaf de implementatie van het decarbonisatiepakket. VEMW pleit ervoor dat KGG de mogelijkheid open houdt vervroegd gereguleerde toegang te implementeren en op korte termijn onderzoekt wat de gevolgen zijn van vervroegde invoering. Dit onderzoek moet zich richten op de ontwikkeling van waterstoftransporttarieven en de voorwaarden voor toegang tot en gebruik van het waterstofnetwerk. Daarbij moeten ook juridische aspecten, zoals de DAEB-status, subsidies en staatssteunregels, nadrukkelijk worden meegenomen. De resultaten van dit onderzoek dienen met representatieve organisaties gedeeld te worden.

Tijdspad rol ACM

De uitkomst van dit onderzoek biedt input voor het bepalen van de rol van de ACM en op welke termijn de ACM deze rol gaat vervullen. Ongeacht de keuze die hieruit volgt wat betreft de invoer van gereguleerde toegang, acht VEMW het van groot belang dat ruim van tevoren, met name in de overgangperiode waarin nog sprake is van onderhandelde toegang tot de infrastructuur, de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de ACM helder moeten zijn om marktpartijen zekerheid te bieden. De MvT en de implementatiewet bieden hier onvoldoende duidelijkheid. Wij stellen voor dat KGG een tijdspad vastlegt waarin de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de ACM worden uitgewerkt.

Conclusie

De Richtlijn en de Verordening van het decarbonisatiepakket pogen in Europa een duidelijk wettelijk kader voor waterstof te scheppen en beogen investeringen in waterstofproductie, afname en infrastructuur te bevorderen. Helaas signaleert VEMW dat bepaalde bepalingen in het pakket ongewenste en onnodige belemmeringen opwerpen voor de ontluikende waterstofmarkt. Wij roepen de minister op om alle beschikbare ruimte te benutten en het pakket zo flexibel mogelijk te implementeren met oog voor de belangen van de energie-intensieve industrie.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zijn graag bereid om desgewenst een mondelinge toelichting te geven op deze zienswijze.

Hoogachtend,

w.g.

dr. H. Grünfeld
Algemeen directeur

Consultatievraag 1:

Acht u het wenselijk dat distributiesystemen voor waterstofgas enkel beheerd mogen worden door een partij of partijen waarvan de aandelen direct of indirect berusten bij één of meer openbare lichamen? Kunt u dit toelichten?

VEMW acht het niet wenselijk om het beheer van distributiesystemen voor waterstofgas uitsluitend voor te behouden aan partijen waarvan de aandelen geheel, direct of indirect, berusten bij één of meer openbare lichamen en dus in publieke handen zijn. Het is van belang dat de wetgever voldoende ruimte laat voor initiatieven vanuit de markt, zodat de ontwikkeling van een waterstofmarkt niet onnodig wordt belemmerd door te strikte regelgeving.

Zoals aangegeven in onze reactie achten wij het doelmatig voortbestaan van geografisch afgebakende waterstofnetwerken cruciaal. Indien een dergelijke partij besluit om zich aan te sluiten op de nationale waterstofinfrastructuur, trekt de ACM de verleende ontheffing zoals beschreven in artikel 2.1.2.14. *Geografisch afgebakende transmissie- of distributiesystemen* in. Een verplichting tot publiek aandeelhouderschap zou in dat geval betekenen dat een bestaande eigenaar de zeggenschap over zijn infrastructuur moet overdragen. In de praktijk is dit onrealistisch, hetgeen de verdere ontwikkeling van dergelijke netwerken zou blokkeren. Daarnaast verplicht het vervolgens, indien een beheerder en de aangeslotenen van een geografisch afgebakend netwerk een aansluiting op de nationale infrastructuur wensen, een of meerdere publieke lichamen de aandelen van de onderneming moeten overnemen voordat dit mogelijk is.

Daarnaast dragen lokale initiatieven, zoals het GROHW-project in Deventer, positief bij aan de ontwikkeling van de waterstofeconomie. Dit is conform de Europese wetgeving een geografisch afgebakend netwerk en wordt een distributiesysteem zodra zij een aansluiting op de nationale waterstofinfrastructuur wensen. Het is onwenselijk dat de overheid hier onnodige barrières opwerpt.

Daarnaast is het ontstaan van nieuwe lokale waterstofnetwerken, zoals het GROHW initiatief in Deventer en andere lokale initiatieven een positieve ontwikkeling voor de waterstofeconomie. De Nederlandse overheid moet zo min mogelijk barrières opwerpen om dergelijke netwerken tot een succes te maken.

Partijen moeten de ruimte hebben om te ontwikkelen.

Consultatievraag 2:

Acht u het wenselijk dat er één, enkele of meerdere partijen zijn die in een eigen gebied distributiesystemen voor waterstofgas ontwikkelen en beheren? Kunt u dit toelichten?

VEMW acht het wenselijk dat meerdere partijen distributiesystemen kunnen ontwikkelen en beheren. Het ligt niet voor de hand dat in één gebied meerdere partijen tegelijkertijd een netwerk ontwikkelen. De levensvatbaarheid van netwerken hangt immers af van economische potentie en een solide businesscase. Aangezien het niet voor de hand ligt is het onnodig hier in de Energiewet een artikel over op te nemen. Immers, dit gebeurt hoogstwaarschijnlijk toch niet, en indien hier toch een grondslag voor is te maken, moet de markt hier vrij in zijn. Deze ontwikkeling sluit aan bij de stimulering van lokale initiatieven, zoals ook in ons antwoord op vraag 1 aangegeven.

Op langere termijn is een systeem wenselijk waarin HNS de transmissienetbeheerder is, en regionale netbeheerders waar dit logisch is en niet al private initiatieven bestaan, naast kleinere geografisch afgebakende netwerken.

Consultatievraag 3:

Acht u het wenselijk dat verzorgingsgebieden worden aangewezen en dat distributiesystemen worden ontwikkeld vanuit:

- A. *Centrale coördinatie: sturen op landelijk dekkende ontsluiting van exclusieve verzorgingsgebieden. Voor alle gebieden dient er een distributiesysteembeheerder aangewezen te worden.*
- B. *Bottom-up benadering: beginnen met op aanvraag aanwijzen van eerste verzorgingsgebieden waar distributiesystemen tegen acceptabele risico's kunnen worden aangelegd.*
- C. *Hybride benadering: beginnen met op aanvraag aanwijzen van eerste exclusieve verzorgingsgebieden waar distributiesystemen tegen acceptabele risico's kunnen worden aangelegd. Parallel kan voor de gebieden waar de ontwikkeling van verzorgingsgebieden niet bottom-up van de grond komt, vanuit een centraal ontwikkelkader de ontwikkeling gecoördineerd worden.*

VEMW acht een bottom-up benadering de meest passende optie in de huidige ontwikkelingsfase van de waterstofmarkt. Lokale en regionale initiatieven hebben het beste zicht op de vraagontwikkeling en kunnen daardoor beoordelen of een distributiesysteem onder acceptabele risico's rendabel kan worden ontwikkeld. Deze aanpak stimuleert marktwerking, voorkomt onnodige investeringen en sluit aan bij de diversiteit in de vraag naar waterstof per regio.

Tegelijkertijd erkent VEMW dat een hybride benadering eveneens voordelen biedt. Voor regio's waar de markt geen initiatief neemt, kan centrale coördinatie noodzakelijk zijn om strategisch belangrijke gebieden – tijdig – te ontsluiten. Ook is het mogelijk dat partijen de overheid oproepen om een distributiesysteem te ontwikkelen in dit gebied. Dit voorkomt dat regio's met potentieel achterblijven en borgt de samenhang met het nationale transmissiesysteem. Daarnaast kan een hybride model de voordelen van de markt combineren met de zekerheid van centrale sturing en risico overname waar dit noodzakelijk is. Het is ons inziens aan KGG om hierop regie te voeren en aanwijzingen uit te vaardigen.

VEMW acht een louter centrale coördinatie vanuit een landelijk dekkende infrastructuur, waarin DSB's exclusieve gebieden beheren, niet doelmatig. Bij deze benadering ontbreekt het aan flexibiliteit en worden lokale en/of innovatieve initiatieven belemmerd. Daarnaast kan dit gepaard gaan met trage besluitvorming en verminderde prikkels voor doelmatig netbeheer. Daarnaast kan deze aanpak – doordat de waterstofmarkt van de toekomst nog pril en onzeker is – op termijn zorgen voor hoge kosten. Het aanleggen van netwerken waar vervolgens beperkt vraag naar is kan kostenverhogend werken. Vooral wanneer de keuze wordt gemaakt om de kosten te verdelen over alle aangeslotenen met beperkte ondersteuning in de vorm van noodzakelijke subsidies van de overheid.

Consultatievraag 4:

Acht u het wenselijk dat een infrastructuurbedrijf in opdracht van een derde productie-installaties voor waterstofgas mag aanleggen, onderhouden en ter beschikking stellen? Kunt u uw antwoord toelichten?

VEMW acht het niet wenselijk dat infrastructuurbedrijven – zijnde ondernemingen die behoren tot een groep van ondernemingen waarvan een transmissie- of distributiesysteembeheerder deel uitmaakt – productie-installaties voor waterstofgas aanleggen, onderhouden en ter beschikking stellen aan derden.

VEMW verwijst hierbij met instemming naar het afwegingskader dat door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) is ontwikkeld.⁶ ACM stelt op basis van dit afwegingskader dat er alleen reden is om de rol van een infrastructuurbedrijf uit te breiden met een nieuwe taak of activiteit als:

1. het publieke belang van goed netbeheer rechtvaardigt dat de netbeheerder de gewenste taak of activiteit uitvoert, of
2. betrokkenheid van de netbeheerder bij die taak of activiteit tijdelijk gewenst is, omdat
 - a. de markt de activiteit onvoldoende oppakt, gelet op het publieke belang van de energietransitie, en dit probleem niet op andere wijze kan worden opgelost, en
 - b. een gestructureerde afweging van maatschappelijke kosten en baten, voor korte en lange termijn, uitwijst dat dit verstandig is.

VEMW is het eens met ACM, die in het genoemde afwegingskader (p. 2) aangeeft dat wanneer een infrastructuurbedrijf op een markt actief wordt, dit kan leiden tot concurrentievervalsing. Bovendien kunnen volgens ACM de commerciële risico's van de activiteiten van het infrastructuurbedrijf negatieve effecten hebben op het systeembeheer. Ons inziens kan louter sprake zijn dat een infrastructuurbedrijf in opdracht van een derde productie-installaties voor waterstofgas mag aanleggen, onderhouden en ter beschikking stellen in het geval van marktfalen.

De ontwikkeling van productiecapaciteit voor waterstofgas behoort primair tot de verantwoordelijkheid van de markt. Betrokkenheid van infrastructuurbedrijven kan hooguit in uitzonderlijke gevallen van marktfalen gerechtvaardigd zijn, wanneer er geen andere oplossing bestaat. Een generieke mogelijkheid voor infrastructuurbedrijven om productiecapaciteit te realiseren is dan ook niet wenselijk.

Het 'ter beschikking stellen aan derden' impliceert dat een infrastructuurbedrijf eigenaar is van een productie-installatie. Wanneer infrastructuurbedrijven eigenaar worden van productie-installaties of deze ter beschikking stellen, ontstaat het risico dat zij met middelen of kennis uit gereguleerde activiteiten productieactiviteiten financieren of faciliteren. Ook beschikken zij mogelijk over betere toegang tot financiering en kan leiden tot kruissubsidiëring. Dit werkt concurrentievervalsing en zet marktpartijen op achterstand.

Eigendom en exploitatie van productie-installaties door ondernemingen die deel uitmaken van een infrastructuurgroep brengen risico's met zich mee voor de onafhankelijkheid en zuiverheid van netbeheer. De nauwe band tussen gereguleerde taken en commerciële productieactiviteiten ondermijnt de ontvlechting zoals vastgelegd voor waterstofdistributiesysteembeheerders (artikel 46) en waterstoftransmissiesysteembeheerders (artikelen 60 en 62, en preambules 62 en 76). Dit kan leiden tot belangenversterving en een aantasting van de publieke taak van systeembeheerders.

Artikel 3.19 vijfde lid, a biedt de mogelijkheid aan infrastructuurbedrijven dat deel uitmaakt van een infrastructuurgroep waarvan ook een transmissiesysteembeheerder voor waterstofgas deel uitmaakt om handelingen en activiteiten te verrichten met betrekking tot waterstofopslagen en waterstofimportterminals. Dezelfde argumentatie als tegen het aanleggen, onderhouden en ter beschikking stellen geldt voor waterstofopslagen en waterstofimportterminals. Volgens VEMW zou er pas een rol voor infrastructuurbedrijven zijn in waterstofopslagen en waterstofimportterminals in het geval dat de markt dit niet oppakt.

⁶ Autoriteit Consument en Markt, Afwegingskader uitbreiding rollen netbeheer en netwerkbedrijf onder VET, 1 maart 2017. Voor netwerkbedrijf moet in de nieuwe terminologie van de Energiewet "infrastructuurbedrijf" gelezen worden en voor netbeheerder "systeembeheerder".