

Geachte minister Klimaat en Groene Groei,

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van het wetsvoorstel ‘Implementatiewet herziene gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening’. We zien de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt voor de ontwikkeling van de markt voor waterstof en we prijzen het voorstel om de voorgestelde wijzigingen direct zichtbaar te maken in de ‘Energiewet’, waardoor het overzichtelijk wordt hoe het eruit gaat zien.

Namens het lectoraat Juridische Vraagstukken binnen de energietransitie van de Hanze in Groningen en onderdeel van Entrance Centre of Expertise – energy willen wij graag onze visie op dit wetsvoorstel delen waarbij we ons beperken tot de beantwoording van enkele vragen.

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?

Naar onze mening zijn er twee zaken die relevant zijn bij de beantwoording van deze vraag. Allereerst zouden wij de vraag willen beantwoorden vanuit een wet systematisch perspectief. Daarnaast zien wij parallellen met de ontwikkelingen binnen het juridisch kader voor de warmtemarkt.

Ten eerste merken wij hier op dat de voorgestelde wijziging mogelijk vragen oproept over de systematiek van de Energiewet. De Energiewet zal straks een privatiseringsverbod bevatten voor gas- en elektriciteitsnetbeheerders, maar niet voor waterstofdistributienetbeheerders. Op voorhand hoeft dat voor goed netbeheer geen probleem te zijn. Er is een onderscheid tussen het aanwijzen van de netbeheerder met het oog op goed netbeheer, en de eigendomsconstructie binnen deze netbeheerder.

Sinds de invoering van de Gaswet is er in stappen een privatiseringsverbod ontstaan.¹ De Energiewet heeft dit privatiseringsverbod overgenomen, zij het in andere bewoording.² In de Memorie van Toelichting bij de Energiewet wordt gesteld dat de Energiewet inhoudelijk overeenkomt met het oude artikel 85 Gaswet. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt een aanpassing van artikel 3.14 Energiewet voorgesteld waarbij het privatiseringsverbod blijft gelden voor gas en elektriciteitsnetwerkbedrijven, maar wordt losgelaten voor waterstofnetbeheerders. Wij merken op dat de keuze om het privatiseringsverbod gedeeltelijk los te laten in het voorstel niet heel duidelijk gemotiveerd is.

De voorgestelde wijziging roept daarom de vraag op waarom de wetgever een onderscheid maakt ten aanzien van de eigendomsverhoudingen binnen gas/elektriciteitsnetbeheerders enerzijds en waterstofnetbeheerders anderzijds. Voor de begrijpelijkheid van de wet kan dit problematisch zijn en het kan onterecht verwachtingen scheppen waarmee een vergelijking met de warmtemarkt zich opwerpt.

Ten tweede zien wij parallellen met de warmtemarkt die ook nog volop in ontwikkeling is. De lessen die hieruit geleerd kunnen worden met betrekking tot eigendom, distributiebeheer en exploitatie zijn heel waardevol voor de opkomende waterstofmarkt.

¹ Art. 85 lid 2 en 3 Gaswet

² Art. 3.14 Energiewet

Wij willen pleiten voor een publiek aandeelhouderschap van 51 procent zoals dat ook is georganiseerd voor de warmtemarkt. Wanneer er vanaf het begin duidelijkheid bestaat over welke mogelijkheden bedrijven hebben om te investeren en deze terug te verdienen zal dat de markt ten goede komen. Ook is het hiermee helder dat energie, als een van de vitale infrastructuren van ons land, een (deels) publieke voorziening betreft. Weliswaar zijn waterstofnetwerken vooralsnog niet voor de kleinere huishoudens, indirect heeft de infrastructuur voor energie invloed op ons functioneren als land in geheel.

Het is belangrijk voor het vertrouwen van de partijen in het goed functioneren van de waterstofmarkt dat het juridisch kader stabiel is. Partijen zouden, met de ervaringen van de warmtemarkt in het achterhoofd, zich geremd voelen om te investeren in particuliere waterstofnetwerken wanneer de kans bestaat dat de wetgever op een later moment toch kiest om net als in de warmtemarkt publiek eigendom voor te schrijven. Ongeacht de keuze voor publiek dan wel privaat eigendom, een stabiel juridisch kader voor de waterstofmarkt achten wij essentieel.

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?

Het is niet onwenselijk dat er private systemen worden ontwikkeld voor waterstof omdat dit in de praktijk voor een deel al bestaat of in ontwikkeling is. Wel achten wij het wenselijk dat deze, net als gesloten systemen van gas en elektriciteit, onderworpen worden aan regels om de markt niet nadelig te kunnen beïnvloeden.³ Ook de rol van de toezichthouder (ACM) zal goed moeten worden verankerd.

Bij de ontwikkeling van de Nederlandse waterstofmarkt kan worden aangesloten bij het beleid van de Europese Commissie. Volgens de Commissie moet de waterstofmarkt van onderop worden opgebouwd waarbij eerst lokale waterstofclusters/hubs worden ontwikkeld die vervolgens worden geïntegreerd in een interne waterstofmarkt.⁴ In de aanhef van de Richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof geeft de Europese wetgever dan ook aan dat het mogelijk moet zijn om gebruik te maken van vereenvoudigde regelgevingsvereisten in de opstartfase van lokale waterstofclusters/hubs.⁵ Daarom achten het zeker mogelijk dat er in de beginfase van de Nederlandse waterstofmarkt meerdere beheerders zijn met een eigen waterstofnet. Let wel, hier is het van belang om een onderscheid te houden tussen private gesloten systemen en (deels) publieke distributiesystemen.

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.

Ja, dit is wenselijk omdat het systeem dan zoveel mogelijk aansluit bij de organisatie van de gasmarkt en dit past binnen het wettelijke systeem dat met de Energiewet beoogd wordt.

³ Art. 3.6 Energiewet.

⁴ Europese Commissie, 'Een waterstofstrategie voor een klimaatneutraal Europa', COM(2020) 301 final, p. 5-8.

⁵ § 90 Richtlijn (EU) 2024/1788.

b. Bottom-up benadering: beginnen met op aanvraag aanwijzen van eerste verzorgingsgebieden waar distributiesystemen tegen acceptabele risico's kunnen worden aangelegd.

We zien hier kansen voor lokale en regionale overheden om in te springen op de markt en via Publieke Private Samenwerking (PPS) waardevolle investeringen te doen in de lokale en regionale waterstofinfrastructuur. Het moet wel mogelijk zijn om bottom-up een aanvraag in te dienen voor de aanleg van distributiesystemen maar het is wenselijk dat de aanlegger wel aan een bepaald onderzoek onderworpen wordt. In de toekomst als het netwerk zich verder heeft ontwikkeld kan worden overgegaan op de 'bevoegde aanlegger' zoals de gasmarkt dat voorschrijft.

De acceptabele risico's worden in het voorstel niet gedefinieerd, waardoor het lastig is te schatten of het voorstel hier spreekt over financiële risico's of veiligheidsrisico's. Wij pleiten voor het vermijden van veiligheidsrisico's en de aanleg enkel te organiseren op basis van de best beschikbare technieken volgens de meest betrouwbare en adequate kennis. Hiervoor is het noodzakelijk dat onderzoeken over onbekende aspecten van de aanleg en ontwikkeling onafhankelijk zijn en onafhankelijk geverifieerd worden. Voor wat betreft de financiële risico's willen wij pleiten voor een eerlijke en transparante manier van berekenen en doorberekenen. De aanloop- en volloopriscio's dienen daarom vooraf goed te worden ingeschat. Het doel van de aanleg zal onze inziens daarom goed moeten worden overwogen: de aanleg zelf moet geen doel op zich worden.

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.

Het zal locatie specifiek zijn of een distributie-waterstofnetwerk relevant is om te ontwikkelen of niet. Als een gebied niet ontwikkeld wordt vanuit de markt, is het raadzaam af te vragen of het überhaupt wel noodzakelijk is om deze centraal te gaan coördineren. Aangezien hoofdzakelijk wordt ingezet of bedrijfsmatig en industrieel gebruik, zal hier dus niet dezelfde uitrol van infrastructuur nodig zijn als in de jaren 1960-1980 voor aardgas.

Wel zullen bepaalde regels rondom de aansluiting bij de locatie-specifieke omstandigheden, noodzakelijkheid voor de aanleg binnen een bepaald gebied en bijvoorbeeld exclusiviteit in een aangewezen gebied nodig zijn om de markt goed te kunnen laten ontwikkelen.

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?

Zonder nadere toelichting valt niet in te zien waarom het wenselijk zou zijn dat een infrastructuurbedrijf productie-installaties zou moeten beheren voor eigen rekening dan wel ten behoeve van derden. Voor de ontwikkeling van een competitieve markt voor waterstofproductie lijkt het mogelijk maken van investeringen in waterstofproductie door bedrijven die kunnen profiteren van kruissubsidiering als gevolg van netwerkactiviteiten niet bevorderlijk te zijn.

Zolang de productie-installaties gescheiden worden van (de activiteiten van) netbeheer zien wij hier geen echte risico's voor goed netbeheer. Het is wenselijk om zoveel mogelijk in het systeem van de Energiewet te blijven en daar waar mogelijk is aan te sluiten op de gasmarkt. Hierdoor is het voor alle partijen helder welke kant het op gaat en komt dit de rechtszekerheid ten goede.

Wij hopen dat onze beantwoording van de gestelde vragen een nuttige bijdrage kan leveren aan wijziging van de Energiewet.

Namens Entrance Centre of Expertise – Energy en de Hanze Groningen,

Hanze Groningen,

Instituut voor Rechtenstudies | ENTRANCE Centre of Expertise - Energy

www.entrance.eu | www.hanze.nl