

Zienswijze

Van Energie-Nederland
Aan Ministerie van Klimaat & Groene Groei
Datum 30-09-2025
Onderwerp Implementatiewet herziene gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening

Zienswijze implementatiewet herziene gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening

Energie-Nederland is in het algemeen positief over de voorgenomen Nederlandse implementatie van de Europese gasrichtlijn en gasverordening. Zowel op het gebied van aardgas als waterstof zijn er echter punten die in de definitieve implementatiewet echt anders en scherper moeten. In deze zienswijze worden deze punten uitgewerkt.

Aardgas

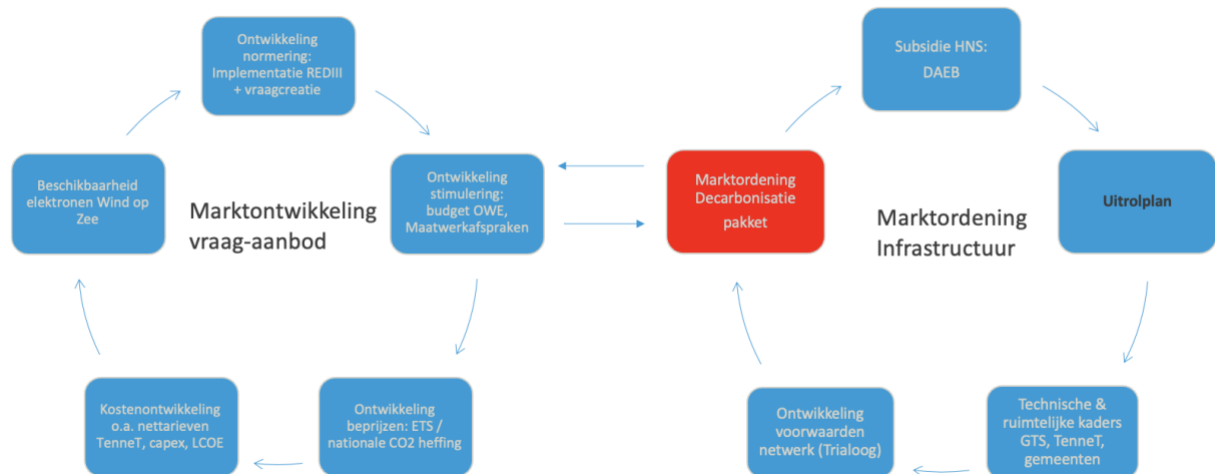
Op het gebied van aardgas zijn de herziene gasrichtlijn en de uitvoering van de herziene gasverordening beleidsarm. Energie-Nederland heeft dan ook niet zozeer commentaar op wat er wél staat, maar juist op wat er niet staat. In het huidige toezicht op GTS is er geen juridische basis om de afbouwplannen van het gasnetwerk te eisen of te toetsen. Het is daarom goed dat in de implementatiewet expliciet is opgenomen dat de GTS-afbouwplannen ook onder het investeringsplan vallen. Hierdoor is er in ieder geval eens in de twee jaar een toetsingsmoment.

Wat echter nog niet in de implementatiewet staat, is dat de ACM en/of KGG expliciet toetst of de afbouwplannen in lijn zijn met de energietransitie scenario's. De zorg van Energie-Nederland is dat GTS vanuit een voorzichtigheidsprincipe erg lang wacht met het uit bedrijf nemen van assets en dat hierdoor de Opex-kosten onnodig lang blijven doorlopen. Het zou goed zijn als in de implementatiewet expliciet aandacht is dat ACM/KGG kan ingrijpen in de GTS-investeringsplannen. Als voorbeeld kan gekeken worden naar de afbouw van de Peak shaver assets en op termijn het overschot aan kwaliteitsconversie assets. Het uiteindelijk doel moet zijn om de totale kosten van GTS (Capex + Opex) over de komende jaren te minimaliseren.

Waterstof

Marktordening vormt een essentieel deel van de totale totstandkoming van de waterstofmarkt. Tegelijkertijd moet dit onderdeel wel in de juiste samenhang

met andere onderdelen ontwikkeld worden. Hieronder een weergave van de onderlinge samenhang en de rol van het decarbonisatiepakket.



Gezien de enorme onzekerheden in marktontwikkeling moet de infrastructuurontwikkeling zoveel mogelijk rust bieden. De implementatiewet moet bijdragen aan die zekerheid. Energie-Nederland is over het algemeen positief over hoe Nederland voornemens is de richtlijn in te voeren, maar ziet ook nog een aantal serieuze risico's, met name over de rolverdeling tussen marktpartijen en infrastructuurbedrijven. In deze zienswijze zetten we deze punten op een rij en geven we antwoord op de gestelde 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?

Voor de transmissiesysteembeheerders (TSB's) staat Energie-Nederland erachter om Hynetwork Services, een dochter van Staatsdeelneming Gasunie, aan te wijzen als landelijke Waterstof Transmissie Systeem Beheerder (WTSB). Het recht op deze rol brengt ook belangrijke verplichtingen met zich mee in de periode vóór en tijdens gereguleerde derdentoegang. In de aanvullende punten na de beantwoording van de 4 consultatievragen gaat Energie-Nederland hier verder op in.

Voor de distributiesysteembeheerder (DSB) wil Energie-Nederland zoveel mogelijk flexibiliteit houden. De waterstofmarkt, en in het bijzonder het deel van de markt dat actief kan worden op distributienetten, bevindt zich nog in een pril stadium. Daarom vindt Energie-Nederland een privatiseringsverbod een te grote

beperking voor de potentiële groep WDSBs. Het kan uiteindelijk logisch zijn om hetzelfde privatiseringsverbod aan te houden als bij aardgas en elektriciteit, maar dat is niet zeker. Privaat eigendom onder de regelgeving kan wenselijk zijn om de ontwikkeling van waterstof distributie te versnellen. Ook is nog onduidelijk of bestaande gas distributiesysteembeheerders de meest aangewezen partijen zijn om het netwerk in de toekomst te ontwikkelen. Vooral nog is een privatiseringsverbod daarom niet de juiste keuze.

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?

In de komende jaren moet vooral de focus liggen op het uitrollen van het landelijke waterstofnetwerk en daarmee op de transmissiesysteembeheerders (TSB's). De totstandkoming van regionale distributienetwerken komt daarna. Het is wat Energie-Nederland betreft niet nodig om één specifieke WDSB het alleenrecht op ontwikkeling te geven in een bepaald gebied. Er is op dit moment geen concrete reden voorhanden waarom er met exclusieve werkgebieden gewerkt zou moeten worden. Het doel moet zijn om tegen lage kosten een hoogwaardig netwerk te ontwikkelen. Daarbij moeten onder concurrentie gebieden worden gegund aan de beste WDSB. Voor waterstof afname in de gebouwde omgeving dient het veiligheidsaspect meegewogen te worden in de afweging of het gewenst is om meerdere WDSB's toe te staan. Daarnaast moeten bedrijven de mogelijkheid hebben om met gesloten distributiesystemen op een afgebakend terrein een eigen waterstofnetwerk te ontwikkelen.

Consultatievraag 3:

Acht u het wenselijk dat verzorgingsgebieden worden aangewezen en dat distributiesystemen worden ontwikkeld vanuit een a. Centrale coördinatie b. Bottom-up benadering of c. Hybride benadering:

De kern van het antwoord moet liggen in waar distributiesystemen tegen acceptabele risico's kunnen worden aangelegd. Nederland is een klein land en er moet vanuit een logische productie- en afname-analyse gekeken waar daadwerkelijk toekomstig waterstoftransport te verwachten valt. Een hybride coördinatie op basis van met de markt geconsulteerde scenario's is hiervoor de beste benadering. Energie-Nederland is kritisch op regionale netbeheerders die in de komende jaren op basis van een zeer onduidelijke vraag toch kosten gaan maken voor het ontwikkelen van netten die later in de tarieven terugverdiend moeten worden. Een volledig landelijk dekkend netwerk is gezien de huidige vooruitzichten absoluut nog niet nodig. Dit zou enorme kosten met zich brengen die uiteindelijk in tarieven terugbetaald moeten worden. Daarmee kan de doelstelling van volledige dekking er juist toe leiden dat de waterstofproductie en -afname niet tot stand zal komen.

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?

Energie-Nederland is in beginsel voorstander van strakke verticale ontbundeling en ziet daarom nu geen reden om infrastructuurbedrijven een rol te laten hebben in import-, kraken-, productie-, handels- en leveringsmarkten. Het is concurrentieverstorend en kan afleiden van de kerntaken van de systeembeheerder. Het kan verder de schijn van belangenverstrengeling wekken wat het vertrouwen in onafhankelijk net- en systeembeheer kan schaden. Als de overheid wel zou overwegen om genoemde rollen aan een infrastructuurbedrijf te geven, dan moet periodiek getoetst worden of een dergelijke rol (gegeven lopende marktinitiatieven) gewenst en noodzakelijk is (bijvoorbeeld aan de hand van het kader dat ACM in het verleden heeft ontwikkeld voor infrastructuurbedrijven).

In tegenstelling tot de elektriciteits- en gasmarkt waar het amendement van Kroger en Grinwis zich in de energiewet op richtte is de waterstofmarkt nog geen liquide landelijke en internationale markt. Dit houdt in dat er nog veel kip-ei problemen te doorbreken zijn. Ook is er op geen enkele wijze sprake van de congestieproblematiek op het elektriciteitsnet waarvoor kamerleden Kroger en Grinwis een verruiming van de taken van de netbeheidersgroepen mogelijk hebben willen maken.

Alleen al de mogelijkheid dat een systeembeheerder zich andere rollen kan toedelen geeft al een rem op de initiatieven van marktpartijen, mede doordat semi-overheidspartijen vaak tegen lagere rentes kunnen lenen. De beoogde juridische scheiding gaat niet ver genoeg en zelfs minder ver dan voorgestaan wordt in de gasverordening. Artikel 62 van de verordening beoogt immers elke vorm van zeggenschap of aansturing van een WTSB in combinatie met productie- of leveringsactiviteiten tegen te gaan, zowel juridisch als functioneel en qua besluitvorming.

Terughoudendheid voor wat betreft het toekennen van een rol aan de infrastructuurgroep op het vlak van de commerciële activiteiten van productie, handel en levering geldt evenzeer voor een rol op het vlak van import en in het bijzonder waterstofterminals. Er zijn voldoende partijen geïnteresseerd om importactiviteiten te ontwikkelen. Juist door de mogelijkheid te geven aan de systeembeheerder om deze activiteiten te ontplooien kan een self fulfilling prophecy ontstaan waardoor andere partijen inderdaad afhaken.

Voor het waarborgen van een gelijk speelveld is het ook essentieel dat er bij waterstofopslag sprake is van voldoende horizontale en verticale ontvlechting wat betreft rechtsvorm, organisatie en besluitvorming, zodat perverse prikkels voor bevoordeling van groepsmaatschappijen in enigerlei vorm te allen tijde worden voorkomen. Dit vereist voor andere activiteiten in de groep (zoals productie of transmissie van waterstofgas) een duidelijke functionele en juridische scheiding van bijvoorbeeld activa, accounting, voorkennis, informatie, personeel, huisvesting en ICT-systemen. Dit kan in lagere regelgeving worden uitgewerkt.

Overige punten Energie-Nederland

Geef de markt zo vroeg mogelijk duidelijkheid over methoden en voorwaarden

In artikel 3.119 -3.124 wordt geregeld hoe de methoden en voorwaarden tot stand moeten komen. Deze procedure begint bij het initiatief van de systeembeheerders tot een voorstel tot een methode of voorwaarde danwel een wijziging daarvan. Energie-Nederland pleit voor een roadmap voor het opstellen van de methoden en voorwaarden in de Energiewet of een aanvullend document. Dat geeft tijdig duidelijkheid over belangrijke thema's als balancering. Op dit moment wordt aan een trialoogtafel tussen HNS, VEMW en Energie-Nederland aan deze voorwaarden gewerkt. Dit werkt goed, maar de formele status van de representatieve organisaties is enkel vastgelegd in een terms of reference. De energiewet biedt een mooi haakje om pre-gereguleerde derdentoegang tot een juridisch beter afgebakend traject voor de totstandkoming van voorwaarden te komen. Energie-Nederland gaat graag in gesprek over de rol van de ACM bij de methoden en voorwaarden die momenteel door de toekomstige netbeheerder HNS opgesteld worden. In de basis lijkt het Energie-Nederland goed als de ACM een beoordeling geeft of zelfs goedkeuring moet geven.

Geef marktpartijen en ACM meer invloed op uitrolplan

Voor marktpartijen is een duidelijk uitrolplan cruciaal. Energie-Nederland heeft veel begrip voor hoe complex het vaststellen van een goed uitrolplan is. De kostenprognoses en budgetten voor productie van waterstof wijzigen nog sterk. En ook aan de afnamezijde is zeer veel ontwikkeling gezien de moeilijke positie van de Europese industrie. Enerzijds willen we niet dat het netwerk achterloopt bij de marktontwikkelingen, maar anderzijds is te veel risico nemen op leidingen die niet gebruikt gaan worden ook niet goed. Er is een serieus risico op onder- en overbesteding in de aanloopfase. Om optimaal gebruik te maken van alle inzichten is het van belang dat de energiewet voorschrijft dat HNS een volledige

procedure doorloopt van marktconsultatie, rapportage en beoordeling. Daarnaast is een grondige toets van de ACM nodig.

Geef snel duidelijkheid over aansluitverplichting

Er is een spanningsveld tussen alle aanvragen voor aansluiting honoreren en de kosten van het netwerk beheersbaar houden. In artikel 3.40a is beschreven dat de WTSB verplicht is binnen redelijke termijn een aanbod tot een aansluiting of wijziging te geven of het verzoek met redenen omkleed te weigeren. Het kader met betrekking tot de afweging of uitbreidingswerkzaamheden economisch verantwoord kunnen plaatsvinden, kunnen in een later stadium in een AMvB vastgelegd worden. Energie-Nederland pleit ervoor om snel duidelijkheid te geven over het tijdsplan waarop deze AMvB te verwachten is. Dit geeft de benodigde duidelijkheid voor partijen rond de aansluitplicht. Ook moet duidelijkheid gegeven worden of dit ook van toepassing is op HNS.

Neem de balanceringsverantwoordelijke waterstof direct mee in de Energiewetwijziging

Het concept wetsvoorstel neemt als marktdeelnemer wel de leverancier op, maar niet de balansverantwoordelijke (BRP) voor waterstof. Dat lijkt minder gewenst omdat dit ertoe leidt dat de marktordening onstabiel zal zijn als een aantal jaren later de BRP waterstof wel wordt geïntroduceerd en de jaren daarvoor de leverancier deze taken op zich dient te nemen en leidt tot een inconsistente marktordening ten opzichte van elektriciteit en gas. Neem de balanceringsverantwoordelijke waterstof derhalve al direct op. Daarmee wordt het vervolgens ook mogelijk om via de energieregeling (algemeen) het toewijzen van volumes (allocatie & reconciliatie) richting BRP o.b.v. meetwaarden te borgen op een consistente wijze zoals dat nu al daar voor elektriciteit en gas is geborgd.

Meetverantwoordelijkheid wordt juist belegd bij de systeembeheerder

KGG kiest ervoor om, in tegenstelling tot bij grote aansluitingen voor aardgas en elektriciteit, de meetverantwoordelijkheid niet bij een onafhankelijke meetverantwoordelijke te beleggen maar bij de systeembeheerder. Dat lijkt in de beginfase van de waterstofmarkt een logische keuze en is consistent met andere Europese landen die typisch geen onafhankelijke meetverantwoordelijke kennen. Een systeembeheerder kan met deze keuze alsnog besluiten bepaalde taken van de meetverantwoordelijkheid te outsourcen naar een meetverantwoordelijke.

Voer zo spoedig mogelijk gereguleerde toegang in voor waterstofopslagen

De concept Implementatiewet stelt onderhandelde derdentoegang (nTPA) tot waterstofopslagsystemen voor tot 2033, maar Nederland kan ook kiezen voor gereguleerde derdentoegang (rTPA) direct vanaf implementie. Energie-Nederland is voorstander van een zo spoedig mogelijke invoering van gereguleerde

derdentoegang (rTPA), omdat waterstofopslag voorlopig een schaars goed zal blijven – en daarmee een monopolistisch karakter zal behouden – en de onderhandelingsposities bij nTPA niet gelijkwaardig zijn. Monopolisten worden immers niet geprikkeld om mee te bewegen in onderhandelingen. Gereguleerde toegang is daarom zeer gewenst. Uitgangspunt hierbij is wel dat maximaal gebruik gemaakt kan worden van de 750 miljoen euro subsidiebeschikking in de DAEB

Verduidelijk reikwijdte kleinere, eenvoudig replicateerbare waterstofopslaginstallaties

De concept Implementatiewet sluit “kleinere, eenvoudig replicateerbare waterstofopslaginstallaties” uit van de definitie van waterstofopslagsystemen en dus van de regulering van deze systemen. Energie-Nederland steunt deze uitzondering, maar adviseert de reikwijdte hiervan te verduidelijken in de Memorie van Toelichting. Zo pleiten wij ervoor om modulaire en middelgrote waterstofopslagsystemen, zoals opslag in boorgaten en in ondergrondse buizen of tanks, als “kleinere, eenvoudig replicateerbare waterstofopslaginstallaties” te kwalificeren. Alle marktpartijen dienen mee te kunnen dingen naar subsidies voor waterstofopslag ten einde marktverstoring door preferentieel subsidiebeleid te voorkomen.

Bescherming eindafnemer: kies voor consistentie

Het Parlement heeft met de Energiewet veelal de keuze gemaakt bescherming van eindafnemers door leveranciers en aggregatoren bij gas en elektriciteit te koppelen aan de begrippen huishoudelijke eindafnemer, micro onderneming, kleine onderneming, en grotere ondernemingen in plaats van het onderscheid kleine en grote aansluiting. De enige uitzonderingen daarop vormen de wetsartikelen rondom het voorkomen van het beëindigen van levering (o.a. Artikel 2.26 voorkomen beëindiging levering) en de noodleverancier procedure (o.a. Artikel 2.25 maatregelen in het kader van leveringszekerheid en Artikel 2.24 meldplicht in het kader van leveringszekerheid). Voor waterstof wordt de keuze gemaakt ook voor deze twee zaken de bescherming wel te koppelen aan begrippen als huishoudelijke eindafnemer en/of micro onderneming. Daarmee ontstaat een inconsistentie tussen waterstof enerzijds en elektriciteit en gas anderzijds en worden de huidige inconsistenties voor bescherming bij elektriciteit en gas behouden. Het zou logisch zijn te kiezen voor een consistente toepassing in zowel gas, elektriciteit als waterstof.

Meldplicht in het kader van leveringszekerheid

Het lijkt logisch om artikel 2.24 van toepassing te verklaren op alle leveranciers en de beperking tot vergunninghouders voor kleine aansluitingen of beperking tot

huishoudelijke eindafnemers en micro ondernemingen om zich te melden bij ACM en de TSO te verbreden. Dit om te borgen dat ACM en TSO tijdig op de hoogte zijn voor communicatie aan eindafnemers die gemobiliseerd moeten worden om tijdig een nieuwe leverancier te contracteren indien deze niet onder de procedure noodlevering vallen.

Handelingen en activiteiten infrastructuurgroep of infrastructuurbedrijf

De toevoeging van “b. garanties van oorsprong;” onder lid 5 lijkt te breed geformuleerd. Dit zou geïnterpreteerd kunnen worden als dat deze zou mogen gaan handelen in GvO's terwijl het waarschijnlijk alleen beoogd is om relevante taken uit te voeren rondom het meten van de hoeveelheden voor de uitgifte van certificaten. Het lijkt ook logischer om de uitgifte van certificaten bij Verticer onder te brengen en niet bij de infrastructuurgroep of het infrastructuurbedrijf, net zoals dat nu al is gebeurd voor de GVO's voor gas en elektriciteit.

Bepalingen die van toepassing zijn op leveranciers

De Energiewet kent reeds vele bepalingen die gelden voor een leverancier van elektriciteit en/ of gas. Deze bepalingen zien vaak op onderwerpen die passen bij een volwassen markt en waar MKB en huishoudelijke afnemers beleverd worden. De bepalingen schrijven onder andere eisen voor aan de overeenkomst tot levering, te hanteren voorwaarden en prijzen, facturering + eindafrekening en switchen. Met de implementatie gaan deze eisen ook gelden voor waterstofleveranciers.

Er zijn vele marktinitiatieven rondom productie, opslag, transport en import van waterstof. Echter, de huidige waterstofmarkt kan geenszins gekwalificeerd worden als een markt zoals een markt die wordt gereguleerd door de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet (en straks de Energiewet). Laat staan dat er op het gebied van waterstof sprake is van een volwassen markt in die zin.

Naar verwachting gaan de komende jaren vooral afnameovereenkomsten gesloten worden tussen producenten en zeer grote industriële partijen. De onderhandelingen over dergelijke contracten zijn niet recht-toe-recht-aan (het is immers een nieuwe markt) en worden gevoerd door zeer professionele partijen. Op dergelijke processen en overeenkomsten moeten geen bepalingen gelden die eisen voorschrijven over te hanteren prijs en voorwaarden. Dergelijke overeenkomsten moeten tot stand komen binnen een raamwerk van vrijheid van contractonderhandeling, beheerst door met name het algemene contractenrecht van het recht dat partijen van toepassing verklaren op hun overeenkomst.

Het is daarom niet passend dergelijke bepalingen uit de Energiewet van overeenkomstige toepassing te verklaren op waterstof leveranciers, zeker niet de

komende jaren. Het is logischer dat bepalingen over de bescherming van eindafnemers enkel gelden voor de levering aan kleine(re) afnemers. Als het gaat om bescherming van eindafnemers zou goed moeten worden gekeken welke segmenten voor welke periode welke mate van bescherming geboden zou moeten worden voor de gewenste ontwikkeling naar een volwassen waterstofmarkt.