

Looptijd van de consultatie

31 oktober 2024 t/m 12 december 2024

Doel consultatie

De consultatie vindt plaats om burgers, bedrijven en organisaties te informeren over wetgeving die in voorbereiding is en om hen de gelegenheid te bieden een reactie te geven op het voorstel.

Reacties

Er zijn in totaal 43 reacties binnen gekomen. De reacties zijn afkomstig van bedrijven die actief zijn als producent of gebruiker van waterstof. Daarnaast zijn ook reacties ontvangen van importeurs, (toekomstige) gebruikers van koolstofarme waterstof en diverse brancheverenigingen. Er zijn 21 reacties als "vertrouwelijke reactie" ingezonden, de overige 22 reacties zijn openbaar en daarmee terug te vinden op internetconsultatie.nl. De vertrouwelijkheid van de 21 ingezonden vertrouwelijke reacties wordt gerespecteerd door in dit consultatieverslag uit die vertrouwelijke reacties alleen geanonimiseerde respons op te nemen die door respondenten is ingebracht en derhalve niet bedrijfsspecifiek is.

Doel wetsvoorstel:

- Het nieuwe artikel 22 bis in RED III stelt dat lidstaten zorg moeten dragen voor de doelstelling met betrekking tot het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (renewable fuels of non-biological origin, hierna: 'RFNBO') in de industrie (lidstaatverplichting).
- De inzet van RFNBO's moet in 2030 ten minste 42% zijn van het totale waterstofgebruik in de industrie in een lidstaat, en in 2035 60%.
- Lidstaten zijn vrij om te bepalen op welke wijze aan de lidstaatverplichting wordt voldaan. De Nederlandse regering is voornemens om verschillende instrumenten in te zetten om deze doelstellingen te halen, waaronder de jaarverplichting zoals geconsulteerd in dit wetsvoorstel.

Algemeen beeld van de consultatiereacties

Op 4 juli 2025 is een hernieuwde versie van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting (MvT) aangeboden aan het Kabinet van de Koning om het wetsvoorstel aanhangig te maken bij de Afdeling advisering van de Raad van State. In deze nieuwe versie zijn wijzigingen opgenomen naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie. De reacties op de consultatie laten zich als volgt samenvatten. Vooral industriële waterstofgebruikers gaven aan dat de jaarverplichting een averechts effect zou hebben op verduurzaming van bedrijfsprocessen in Nederland en dat, gelet op het beleid van omringende lidstaten, het invoeren van deze jaarverplichting onwenselijk zou zijn. Daarnaast was een van de grootste zorgen het behoud van een gelijk Europees speelveld. Bij een (te) hoog percentage van de jaarverplichting zou Nederland op achterstand komen te staan ten opzichte van andere lidstaten. Ook spreken deze bedrijven hun zorg uit over algemene knelpunten in de industrie, die tegelijkertijd inwerken op de competitiviteit van de deze bedrijven. Tegelijkertijd is er een groep elektrolyseontwikkelaars die wel positief is over een verplichting. Zij zien dit instrument als een goede toevoeging voor een gegarandeerde afzetmarkt voor hernieuwbare waterstof. Echter, ook deze groep geeft aan zich zorgen te maken over de competitiviteit van hun beoogde afnemers. Vrijwel alle bedrijven geven aan vooral behoefte te hebben om op korte termijn duidelijkheid te krijgen over het beleid. Dit maakt het gemakkelijker om zich voor te bereiden op de transitie en tijdig aanpassingen te doen. Ook is dit noodzakelijk om langetermijninvesteringen te doen.

In de consultatiereacties hebben diverse bedrijven verzocht om uitzonderingen te maken voor hun sector of voor waterstof dat op een specifieke manier geproduceerd is, bijvoorbeeld voor de ammoniakproductie, nieuwe waterstofgebruikers, en het gebruik van koolstofarme waterstof. In het verlengde hiervan is verzocht om de jaarverplichting 'techniekneutraal' te maken. In de MvT is nader toegelicht waarom gekozen is voor een scheiding tussen de verhandelbaarheid van hernieuwbare waterstofeenheden industrie verkregen door inzet van hernieuwbare waterstof (HWI-W) en hernieuwbare waterstofdragers (HWI-WD).

Ook werd in enkele consultatiereacties gevraagd om de lidstaatverplichting te heronderhandelen in verband met ontwerpfouten en in verband met de door bedrijven genoemde onhaalbaarheid van deze lidstaatverplichting.

De raffinageroute is een belangrijk onderdeel van het waterstofinstrumentarium. Dit wordt ook onderschreven in diverse consultatiereacties en er wordt een oproep gedaan de raffinageroute met een hogere correctiefactor dan de destijds bekende waarde (0,4) te implementeren. De raffinageroute is een kickstarter van de markt voor hernieuwbare waterstof. In de vierde voortgangsbrief implementatie RED III vervoer is bericht over de vormgeving van de raffinageroute.¹ Ook subsidies aan de afnamekant (vraagsubsidies) worden door vrijwel alle bedrijven als belangrijk gezien om te kunnen voldoen aan de regelgeving en om vraagzekerheid in de markt te creëren. Er worden suggesties gedaan voor de vormgeving hiervan, een verruiming van de middelen en de toepassing van techniekneutraliteit. Door een groep partijen wordt een oproep gedaan om groene eindmarkten als een van de prioriteiten te maken en hierop beleid te ontwikkelen. De regering is bezig om dit in Europees verband te agenderen in relatie tot de Clean Industrial Deal en heeft hierover gecommuniceerd in kamerbrieven.²

Opbrengst per onderwerp en reactie

• Algemeen

- Er wordt gevraagd om te overwegen de jaarverplichting voor nieuwe waterstofgebruikers te minimaliseren – net als bij de kunstmestsector waar het voornemen is om een gedeeltelijke uitzondering (60%) van waterstofgebruik voor ammoniakproductie toe te passen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om partijen die waterstof gaan toepassen in hoge temperatuur processen ter vervanging van aardgas.
- Volgens diverse brancheverenigingen doet de minister er wijs aan dit wetsvoorstel in te trekken en naar andere manieren te zoeken om de lidstaatverplichting in te vullen. De zekerheid die de minister beoogt te geven, brengt partijen ertoe helemaal niet meer te willen investeren in Nederland.
- Er wordt benadrukt dat dit wetsvoorstel te vroeg komt voor de nog trage hernieuwbare waterstofmarkt. Partijen betwijfelen of er voldoende hernieuwbare waterstof beschikbaar is om te voldoen aan de verplichting en vragen om eerst met subsidies te zorgen dat hernieuwbare waterstof beschikbaar komt. Partijen vragen daarmee om de invoering van die verplichting uit te stellen.
- Daar tegenover staan enkele producenten die belang hechten aan een bedrijfsverplichting voor hernieuwbare waterstofafname. Hierdoor komt de markt op gang en draagt het bij aan het oplossen van het kip-ei probleem, mits hun afnemers in staat worden gesteld de hogere kosten voor het voldoen aan de jaarverplichting te dragen.
- Over het algemeen vinden partijen het belangrijk om minimaal duidelijkheid te krijgen wat betreft het ingroeipad naar 2030 en 2035, en het voorgestelde aanvullend beleid in de vorm van vraagsubsidies.
- Enkele partijen doet een beroep op de overheid om beleid te gaan ontwikkelen op het gebied van groene eindmarkten.
- Reactie: Er zijn maatregelen genomen om de gevolgen voor industriële waterstofgebruikers te beperken, door het ingroeipad te verlagen en de mogelijkheden tot flexibiliteit te verruimen. Ook is er in de voorjaarsbesluitvorming van 2025 een integraal pakket van maatregelen gekomen voor de industrie.³ De zorgen in de reacties zijn serieus genomen. Op grond van deze signalen is ervoor gekozen om de jaarverplichting op een aantal elementen aan te passen (Kamerbrief Voortgang Waterstofbeleid⁴ en paragraaf 3.4.10 van de herziene versie van de MvT):
 - Het percentage van de jaarverplichting te zetten op 4% in 2030 met een bijbehorende percentagereeks;
 - De jaarverplichting per 1 januari 2027 te laten starten;
 - Een percentagereeks (ingroeipad) tot en met 2035 te formuleren;
 - Het doorschuiven van de jaarverplichting mogelijk te maken tot minimaal 2035;

¹ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1511.

² Kamerstukken II 2024/25, 22112, nr. 4020; Kamerstukken II 2024/2025, 29826, nr. 234.

³ [Kabinet neemt extra maatregelen met pakket voor Groene Groei | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#).

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1529.

- De spaarlimieten van hernieuwbare waterstofeenheden industrie (HWI's) te verlengen en mogelijk te maken tot minimaal 2035;
 - De tijdelijke versoepeling van de inboekregels te laten bestaan tot het gereedkomen van het volledige landelijke waterstofnetwerk;
 - Er is sprake van een periodieke monitoring en evaluatie. Na invoering zal het kabinet elke twee jaar bezien of het ingroeipad nog passend is gegeven de marktontwikkelingen op dat moment. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet wordt een algemene evaluatie uitgevoerd.
- **Bijproducten**
 - Een flink aantal bedrijven heeft tijdens de internetconsultatie vragen gesteld over bijproducten en of die al dan niet meetellen onder de noemer van de jaarverplichting, en over de rekenregels voor raffinaderijen. Dit is bijvoorbeeld gedaan voor syngas (mengsel van koolmonoxide en waterstof).
 - Reactie: deze vragen worden in lagere regelgeving uitgewerkt en hier wordt in samenspraak met waterstofgebruikers en verificateurs zo goed mogelijke uitwerking aan gaan geven in de lagere regelgeving. De Algemene Maatregel van Bestuur zal naar verwachting in Q1/Q2 2026 worden geconsulteerd.
- **Vraagsubsidies**
 - Partijen vragen om snel duidelijkheid over vraagsubsidies en aanvullend beleid. Afnemers en producenten wachten met het nemen van investeringsbeslissingen totdat de Minister hierover communiceert.
 - Reactie: de regering heeft afgelopen voorjaarsbesluitvorming 662 miljoen euro vrijgemaakt voor vraagsubsidies in het Klimaatfonds. Dit bedrag wordt gebruikt om de lidstaatverplichting in 2030 (42%) te halen in Nederland. Het voornemen is om de subsidieregeling in werking te laten treden gelijk met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, zodat er naast normering ook subsidie beschikbaar komt voor afnemers die meer RFNBO's inzetten dan nodig om aan hun verplichting te voldoen. Deze subsidie wordt vormgegeven op een manier die aansluit bij de jaarverplichting. Zowel binnenlands geproduceerde hernieuwbare waterstof als geïmporteerde hernieuwbare waterstof komt hiervoor in aanmerking. Het streven is om de vraagsubsidieregeling na de zomer 2025 te consulteren.
- **Koolstofarme waterstof**
 - Enkele partijen vragen om het gebruik van koolstofarme waterstof uit te zonderen van de jaarverplichting.
 - Reactie: Er is besloten om dit niet door te voeren. De reden is dat de RED III-definities geen ruimte bieden voor uitzondering van het gebruik van koolstofarme waterstof behoudens de uitzonderingsgronden op basis van artikel 22 bis van RED III, welke onderdeel zijn van het traject voor de vormgeving van lagere regelgeving zoals hierboven beschreven. Het primaire doel is het stimuleren van hernieuwbare waterstof zoals gedefinieerd in RED III. Het uitzonderen van koolstofarme waterstof is niet in lijn met de lidstaatverplichting. Koolstofarme waterstof, hoewel kosteneffectief, zal dus niet worden uitgezonderd van de jaarverplichting. De regering ziet wel een rol voor deze vorm van waterstof in de energietransitie. Daarom wordt hier ander specifiek beleidsinstrumentarium op ontwikkeld (Kamerbrief Voortgang Waterstofbeleid⁵ en MvT 3.4.6.3 herziene versie).
- **Ingroeipad/flexibiliteitsmechanismen**
 - Er is breed behoefte aan duidelijkheid over het ingroeipad na 2030 tot (ten minste) 2035.
 - Reactie: bij de voorjaarsbesluitvorming 2025 is besloten om het percentage van het ingroeipad in 2030 op 4% te zetten in plaats van 8% of 24% zoals geconsulteerd. Naar aanleiding van de reacties is er opnieuw een analyse gedaan naar het ingroeipad, en is geconcludeerd dat een ingroeipad van 4% (i.c.m. een 60% uitzondering voor ammoniakproducenten) beter aansluit bij de huidige

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1529.

marktomstandigheden en de realistisch te verwachten aanbod van RFNBO's in Nederland. Daarnaast wordt onder voorwaarden het gebruik van waterstof uitgezonderd als het gaat om waterstof die is geproduceerd in een installatie waarvoor subsidie uit het Europese Innovatiefonds is toegekend en die een gemiddelde broeikasgasemissiereductie van jaarlijks 70% bereikt. Verder is een voorstel van het ingroeipad tot en met 2035 geformuleerd in de kamerbrief⁶ (zie tabel 1), welke zal worden overgenomen in de Algemene Maatregel van Bestuur welke naar verwachting in Q1/Q2 2026 worden geconsulteerd. Dit geeft duidelijkheid aan partijen over de voorgenomen richting na 2030.

Tabel 1 - Voorgenomen vormgeving jaarverplichting periode 2027 t/m 2035

Jaar	Hoogte verplichting per jaar	Percentage dat kan worden doorgeschoven naar opvolgend jaar	Spaarlimiet is het maximum van		Versoepeling inboekregels
			Percentage van jaar--verplichting	Percentage van ingeboekte HWI's	
2027	0,2%	100%	Ongelimiteerd	80%	Ja
2028	1%	100%	Ongelimiteerd	60%	Ja
2029	2%	100%	Ongelimiteerd	40%	Ja
2030	4%	100%	150%	20%	Ja
2031	4,9%	100%	100%	20%	Ja
2032	6,1%	80%	50%	20%	Ja
2033	7,4%	60%	50%	20%	Nee
2034	8,6%	40%	50%	20%	Nee
2035	9,9%	20%	50%	20%	Nee

- **Ongelijk speelveld**

- Nederland staat volgens sommige partijen alleen met de voorgenomen normering. Deze partijen wijzen naar omringende landen waar alleen subsidies ingezet worden ter ondersteuning van de industrie. Het (nog verder) verslechteren van de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie is een rode vlag. Nederland is – naast Roemenië – daarmee de enige lidstaat die kosten deels bij de waterstofgebruiker legt. Daarom wordt benadrukt om binnen de EU gelijke behandeling toe te passen.
- Reactie: Deze zorgen zijn zeer serieus genomen en sterk meegewogen in de besluitvorming. Om de Nederlandse industrie niet op achterstand te zetten, is er uiteindelijk gekozen voor een nog aanzienlijk lager ingroeipad (4%) dan geconsulteerd. De overige 38% van de lidstaatverplichting in 2030 wordt gestimuleerd door middel van productie- en vraagsubsidies. Ook is er besluitvorming geweest over de raffinageroute, dit wordt hieronder nader toegelicht, en is er in de voorjaarsbesluitvorming 2025 een pakket geformuleerd waarin ook aandacht is voor de concurrentiepositie van de industrie en de hoge energielasten.

- **Raffinage**

- Partijen benadrukken het belang van de raffinageroute als kickstart van de markt voor hernieuwbare waterstof en pleiten voor een hoge correctiefactor om de inzet van hernieuwbare waterstof in raffinaderijen te stimuleren.⁷

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1529.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1511;

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/04/25/vierde-voortgangsbrief-implementatie-red-iii-vervoer>

- Reactie: Inmiddels heeft besluitvorming plaatsgevonden over de raffinageroute waarbij onder meer de correctiefactor op 1,0 is vastgesteld. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft hierover in zijn vierde voortgangsbrief implementatie RED III vervoer gecommuniceerd. De verhandelbare eenheden voor raffinage (RARE's) kunnen niet worden gecombineerd met de HWI's van de jaarverplichting, waar enkele partijen om gevraagd hebben. Dit betekent dat voor één GJ in een raffinaderij ingezette RFNBO moet worden gekozen of daarvoor een HWI wordt verkregen of een hoeveelheid RARE's die overeenkomt met één GJ. Beiden verkrijgen voor inzet van één GJ RFNBO wordt niet toegestaan. Wel wordt voorzien dat binnen de ruimte die de Europese Commissie daarvoor biedt maximale vrijheid wordt geboden in de keuze of bij gebruik van hernieuwbare waterstof in een raffinaderij RARE's en/of HWI's worden gekregen.
- **Marktmacht**
 - In het wetsvoorstel is gekozen om onderscheid te maken tussen HWI-W (waterstof) en HWI-WD (waterstofdragers) in verband met zorgen om marktmacht. Een aantal respondenten schaart zich achter dit onderscheid en het niet verhandelbaar zijn van HWI-WD's. Een aantal andere respondenten vraagt om de waterstofdragers nog verder te differentiëren. Bijvoorbeeld tussen ammoniak en methanol. Tevens wordt geopperd om synthetisch methaan wél verhandelbaar te laten zijn.
 - Reactie: er is besloten hier geen navolging aan te geven, omdat dit eventuele marktmacht problemen niet verder oplost. Het marktmacht probleem kan ook spelen bij het gebruik van methanol in de industrie. Er is nog te veel onzekerheid rond methanol om hier een knoop over door te hakken. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.4.8 van de herziene versie van de MvT, waar ook in wordt gegaan op synthetisch methaan en omrekenfactoren.
- **Europees beleid**
 - Partijen hebben aangegeven dat de Minister inspanning moet leveren in Europa om de RED III te heronderhandelen, vanwege ontwerpfouten in de wet.
 - Reactie: er is besloten om hier geen navolging aan te geven, omdat heronderhandelen leidt tot nieuwe onzekerheden en dit proces dan mogelijk ook wordt aangegrepen om andere onderdelen van de RED III ter discussie te stellen. Tevens is hier op dit moment geen Europees draagvlak voor. De regering werkt wel graag samen met de industrie aan de verdere uitwerking van vraagcreatie in Europees verband om de markt voor hernieuwbare waterstof in eindproducten en die van andere duurzame grondstoffen en materialen verder te ontwikkelen (Kamerbrief Voortgang Waterstofbeleid⁸ en paragraaf 3.6 van de herziene versie van de MvT).

Vervolg

Alle reacties die binnen zijn gekomen, zijn geanalyseerd en samengevat in dit verslag, met een reactie. Als volgende stap is het wetsvoorstel aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State en worden andere aspecten in lagere regelgeving uitgewerkt. Naar verwachting wordt het wetsvoorstel eind Q1 2026 aangeboden aan de Tweede Kamer en vervolgens aan de Eerste Kamer. De Algemene Maatregel van Bestuur zal naar verwachting in Q1/Q2 2026 worden geconsulteerd. Gericht wordt op inwerkingtreding van per 1 januari 2027.

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 32813, nr. 1529.