

Datum: 3 november 2023**Contactpersoon**

Joyce.conings@nlhydrogen.nl

NLHydrogen reactie op consultatie wijzigingen Wet Milieubeheer

Voor NLHydrogen staat de opbouw van de gehele waterstofwaardeketen centraal. De positie van producenten van waterstof d.m.v. elektrolyse, waterstofimport en raffinaderijen om in Nederland te investeren in waterstof moet hiervoor aantrekkelijk en in overeenstemming zijn met andere Europese landen. De Wet Milieubeheer kan een belangrijke bijdrage leveren aan de opbouw van deze waterstofwaardeketen. NLHydrogen verwelkomt daarom op hoofdlijnen de voorgestelde wijzigingen in deze wet.

Wij zijn positief over sectorsturing en CO₂-ketenemissiesturing, maar missen belangrijke informatie om de voorgestelde wijzigingen op hun merites te kunnen beoordelen. De uitgangspunten van verschillende voorstellen en wijzigingen zijn opgenomen in het wetsvoorstel, maar de uitwerking ervan ontbreekt vooralsnog. Deze onduidelijkheden helpen niet om bedrijven investeringszekerheid te bieden. Wij missen onder andere heldere definities en een gedetailleerde impact assessment die inzicht geven in de effecten van de voorgestelde instrumenten op zowel marktpartijen als op het behalen van de beleidsdoelstellingen. In dit document stellen wij enkele wijzigingen en aanscherpingen voor.

We gaan graag verder in gesprek met het ministerie over de concrete vormgeving van de voorgestelde punten in de wet.

Kansen van waterstof in Nederland

Waterstof vormt een onmisbaar onderdeel in de energietransitie en het toekomstige Nederlandse energiesysteem. Tegen 2050 wordt verwacht dat ca. 10-15% van de energiemix uit waterstof bestaat: om dat te bereiken moet er nog veel gebeuren. Dankzij onder meer de strategische ligging, haar goed ontwikkelde infrastructuur, aanwezigheid van basis- en maakindustrie, en het feit dat het de op een na grootste producent en afnemer van (fossiele) waterstof in de Europese Unie is, is Nederland bij uitstek gepositioneerd om een centrale rol te vervullen in de ontwikkeling van de (inter)nationale waterstof-economie.

De Nederlandse ambities zijn daarbij hoog: zo heeft de overheid ambities uitgesproken voor 500 MW elektrolysecapaciteit tegen 2025, 3-4 GW tegen 2030 en wordt ze zelfs gesproken over een ambitie van 8 GW in 2032. Naast eigen productie zal import onmisbaar zijn, zoals wordt onderstreept in de op 4 april jl. gepubliceerde scenario's in de I13050 systeemstudie van Netbeheer Nederland. Het RED III doel van 1%¹ RFNBO's in de transportsector in 2030 komt neer op een vraag van ca. 4,5 PJ, wat een beperkte

¹ 0,5% fysieke levering van RFNBO's i.v.m. vermenigvuldigingsfactor.

hoeveelheid is ten opzichte van de 30-40 PJ aan waterstofproductie die voortkomt uit het doel van 4 GW elektrolysecapaciteit. Een hoger ambitieniveau en openstelling van de raffinageroute, naast de directe inzet van waterstof in transport, zijn wenselijk om de kansen van waterstof in Nederland te kunnen laten floreren en te kunnen bouwen aan de waterstofmarkt van de toekomst

Behoefte aan heldere definities en een gedegen impact assessment

Om aan bovenstaande doelstelling en/of (hogere) ambities te kunnen voldoen is het belangrijk om het volledige scala aan opties, en meer specifiek aan verplichtingen en invullingen, in het vizier te hebben. De uitgangspunten van verschillende voorstellen en wijzigingen zijn opgenomen in het wetsvoorstel, maar de uitwerking ervan ontbreekt. Zo ontbreekt inzicht in mogelijke ingroeipaden van de verschillende hernieuwbare energiedragers en worden belangrijke vormgevingskeuzes (zoals de mogelijke bijdrage van de raffinageroute) uitgesteld. Een ander voorbeeld is dat het wetsvoorstel geen nadere uitwerking geeft van de voorziene mogelijkheid om beperkt aan de jaarverplichting binnen één sector te voldoen met emissiereductie-eenheden (ERE's) uit een andere sector. Ook ontbreken heldere definities over onder meer wat begrepen wordt onder 'waterstofgebruik in de raffinaderij', waardoor het niet duidelijk is op welke waterstofvolumes de eventuele verplichting betrekking heeft. De definitie van 'raffinaderij' in het wetsvoorstel is daarenboven niet in lijn met RED III omdat er verwezen wordt naar de verwerking van ruwe aardolie, terwijl de RED III enkel verwijst naar de productie van conventionele en biobrandstoffen.

Het huidige wetsvoorstel en de impact ervan zijn vooralsnog moeilijk te beoordelen zolang de beoogde wijzigingen in het Besluit Energie Vervoer – dat later in consultatie wordt gebracht – niet inzichtelijk zijn.

Voor wat betreft de implementatie van de (transport)doelstelling(en) is het cruciaal dat dergelijke besluitvorming tijdig gebeurt, maar ook gepaard gaat met een gedegen impact assessment waarin de verschillende implementatiemogelijkheden en effecten, dus ook van de voorgestelde wijzigingen in de Wet Milieubeheer, in kaart worden gebracht. Alleen op deze manier krijgt zowel overheid als de sector een zo volledig mogelijk beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit moet duidelijk zijn alvorens een besluit genomen kan worden over het opnemen van bepaalde opties in de wet en de daarbij behorende beoogde verplichtingen. Daarbij is het belangrijk dat er met in acht name van het internationale speelveld snel duidelijkheid en zekerheid gecreëerd wordt voor de hernieuwbare waterstofmarkt zonder daarbij de tijdige implementatie van de RED III in de weg te zitten. Meer concreet stellen we voor om tijdig een gedetailleerd impact assessment te presenteren die onder meer een antwoord geeft op de volgende aspecten gerelateerd aan de transportdoelstelling:

- Een uitwerking van mogelijke haalbare ingroeipaden van de voorgestelde verplichtingen per sector en wat de impact is van de verschillende scenario's, daarbij in oogschouw genomen welke incentives er tussen sectoren en de raffinageroute worden gecreëerd om de sectorverplichtingen te realiseren;
- Hoe de sectorverplichtingen te concretiseren en te waarderen dat dit voldoende incentive en zekerheid geeft om hernieuwbare waterstofproductie t.b.v. de sectoren te realiseren, zodanig dat de verschillende mogelijke afzetmogelijkheden van RFNBO's via de verschillende routes (e.g. directe inzet van verschillende ambitieniveaus RFNBO's in vervoer, raffinageroute en eventuele andere vrijheidsgraden die de RED III toelaat) gerealiseerd kunnen worden. Hierbij gelet op de

samenhang met andere instrumenten (waaronder de Subsidieregeling Waterstof in Mobiliteit en Vrachtwagenheffing);

- De kosten voor de verschillende spelers in de keten, inclusief de maatschappelijke kosten. Specifiek voor de raffinageroute is het van belang om de gevolgen van een raffinaderijverplichting op het speelveld in Nederland en daarbuiten in kaart te brengen. Ondanks twijfels over de mogelijkheid tot borging van de positie van Nederland in het internationale speelveld, zou eventueel onderzocht kunnen worden wat de gevolgen zijn van een raffinageverplichting gecombineerd met een brandstofleveranciersverplichting;
- De gevolgen van de voorgestelde beleidskeuzes voor de gehele waterstofketen en het tempo waarin deze ketens worden opgebouwd;
- Op welke wijze producenten, brandstofleveranciers en afnemers zo kosteneffectief mogelijk de handen in elkaar kunnen slaan en samen de doelstellingen kunnen realiseren;
- De haalbaarheid en voorwaarden om tijdelijk een book and claim systeem te hanteren i.p.v. mass balancing gegeven de heersende onzekerheid over het tijdig verlenen van benodigde vergunningen voor productie, transport en gebruik, de tijdige beschikbaarheid van infrastructuur en de zuiverheid van de waterstof in deze infrastructuur.

Vragen, opmerkingen en/of suggesties over sector- en CO₂-ketenemissiesturing

NLHydrogen is positief over de sectorspecifieke verplichtingen. We zijn ervan overtuigd dat zo wordt gegarandeerd dat verschillende sectoren het gebruik van fossiele brandstoffen zal beperken. Dit is wat ons betreft een goede incentive om (verder) over te stappen op hernieuwbare waterstof en dus bij te dragen aan de RFNBO-doelstelling. Ook de overstap naar CO₂-ketenemissiesturing lijkt ons over het algemeen bevorderlijk.

In het wetsvoorstel wordt niet duidelijk of en hoe de verhandeling van verkregen certificaten tussen sectoren vorm zal krijgen. Het wetsvoorstel gaat volgens onze interpretatie (in lagere regelgeving) een beperking introduceren op het gebruik van ERE's uit een andere sector en wordt een maximum gebruik per sector vastgesteld. Het is NLHydrogen niet duidelijk hoe groot de vrije handelsruimte voor de ERE-certificaten is en welke eisen hieraan gesteld worden. Daarnaast is het onduidelijk wie deze vrije ruimte mag gebruiken en hoe deze verdeeld wordt over de gebruikers. Een bredere handelsruimte biedt als voordeel dat het kan helpen bij het behalen van de doelstelling en dat het maatschappelijk kostenefficiënt is. Er moet vermeden worden dat een ERE de facto voor sector A feitelijk of nauwelijks niet in bijvoorbeeld sector B ingezet mag worden. Daar staat echter de bezorgdheid tegenover dat de ontwikkeling in bepaalde sectoren geremd wordt doordat de goedkoopste opties de prijs van de ERE bepalen en bijgevolg tegen de sectorsturing in gaat.

Uit het voorstel blijkt dat vermenigvuldigers afgeschaft worden ten behoeve van de overgang naar CO₂-ketensturing en naar een sectorspecifieke benadering. Tegelijkertijd wordt er gesproken over een mogelijkheid van een vermenigvuldiger bij gebruik van een ERE uit de ene sector bij het gebruik voor de jaarverplichting binnen een andere sector. Ingeval een gecombineerde verplichting wordt vastgesteld (bijvoorbeeld geavanceerde biobrandstoffen en RFNBO's binnen één target) dan kan een vermenigvuldiger wel een uitkomst bieden. Een alternatief kan zijn om te werken met een minimum doelstelling (een "floor"). Zulke instrumenten zijn belangrijk om sturing te geven aan direct of indirect gebruik van

hernieuwbare waterstof binnen een sector en de inzet van RFNBO's, die voorlopig nog de duurdere opties zullen zijn, interessanter te maken.

Daarnaast meent NLHydrogen dat het van belang is dat er een stabiele en voorspelbare prijsvorming tot stand komt voor de ERE-certificaten. Zeker in de eerste jaren van het ingroeipad zal er onzekerheid zijn over het tempo waarin nieuwe elektrolyseprojecten kunnen gaan produceren (en kunnen leveren aan afnemers). Dit kan een negatief effect hebben op de waarde en stabiliteit van ERE's. Om dit te voorkomen stellen wij voor om bijvoorbeeld te werken met een niet-nalevingsboete. Deze boete houdt in dat partijen die er niet in slagen om voldoende RFNBO's te kopen hun verplichting voor dat jaar kunnen doorschuiven door een bepaald bedrag te betalen. Deze mogelijkheid legt een prijsplafond in de markt waarbinnen RFNBO-producenten met elkaar gaan concurreren. Dit voorkomt onzekerheden over de verwachte waardeontwikkeling van ERE's en komt tegemoet aan de inherente onzekerheid van de precieze timing van het beschikbaar komen van RFNBO-volumes. Om marktwerking optimaal te stimuleren en te vermijden dat bedrijven de verplichting ontlopen moet deze boete het duurste, onaantrekkelijkste alternatief zijn. Belangrijk hierbij is dat de hoogte van de boete voorspelbaar is. Dit systeem dient op een verstandige manier vormgegeven te worden zodat de werking ervan en de hoogte van de boete haalbaar (zij het heel onaantrekkelijk) zijn voor bedrijven alsook dat zij een rol kunnen blijven spelen in het internationale krachtenveld.

Een dergelijk systeem wordt in Duitsland reeds succesvol toegepast in de vorm van het zogenaamde Treibhausgasminderungsquote.² Als een bedrijf het quotum voor de reductie van broeikasgassen niet haalt, moet het een boete betalen bedraagt deze €600 per ton CO₂. Om dit te voorkomen is het echter mogelijk om broeikasgasquotahoeveelheden van derden te kopen. In beginsel kan alleen de nakoming van de verplichting worden overgedragen, maar niet de verplichting zelf.

Wij denken graag mee met het ministerie over hoe dit systeem eruit zou kunnen zien.

Vragen, opmerkingen en/of suggesties over een raffinageverplichting

Zoals aangegeven staat voor NLHydrogen centraal dat de hele waterstofwaardeketen van de grond komt en dat daarbij de positie van Nederlandse bedrijven om te investeren in waterstof aantrekkelijk en in overeenstemming moet zijn met andere Europese landen.

Dit zou mogelijk gemaakt kunnen worden door bijvoorbeeld een hogere jaarverplichting als lidstaat te stellen, die geldt voor alle brandstofleveranciers. De raffinageroute kan hierin een belangrijke rol spelen. We erkennen dat daarbij het risico is dat de prijzen aan de pomp zullen stijgen. De kosten aan de pomp stijgen echter afhankelijk van de gestelde doelen. Bij een verhoging van de jaarverplichting met 20 PJ zijn de resultaten van de berekening: verhogingen in brandstofkosten van 1,7 cent/l (bij een HBE-prijs van 12,-), 2,5 cent/l (HBE prijs van 18,-) en 3,3 cent/l (HBE-prijs van 24,-). Een minder verre gaande verhoging van de jaarverplichting (bijvoorbeeld door een ingroeipad) leidt tot lagere kosten aan de pomp.³

De raffinageroute is ook nodig omdat de onderhandelingen over de herziening van de RED hebben geleid tot een vermindering van de Europese doelen voor het gebruik van hernieuwbare waterstof in de industrie

² <https://equota.de/thg-quote-treibhausgasminderungsquote/>

³ Trinomics (2021).

en in de mobiliteit. Doordat de verplichting voor het gebruik van RFNBOs (hernieuwbare waterstof) in de mobiliteit significant verlaagd is ten opzichte van eerdere voorstellen (van een voorgenomen 2,6% of 5,2% naar een minimum van 1% in 2030), zal Europees beleid in de periode tot 2030 minder dan oorspronkelijk verwacht zorg dragen voor voldoende vraag naar hernieuwbare waterstof. Ook de doelstellingen voor de industrie zijn sterk verlaagd. Daar komt bij dat deze sectoren op korte termijn moeilijk grote volumes hernieuwbare waterstof kunnen afnemen. In de mobiliteit is de grootste beperking dat er nog onvoldoende zware voertuigen op waterstof rijden en er ook nog onvoldoende waterstoftankstations zijn gebouwd. Voor de industrie spelen vergelijkbare belemmeringen, zoals het ontbreken van de benodigde waterstofinfrastructuur. Om toch op korte termijn de hernieuwbare waterstofeconomie een stimulans te geven is de raffinageroute cruciaal. Raffinaderijen zijn op dit moment de belangrijkste afnemers die grote volumes hernieuwbare waterstof kunnen afnemen, mits dat via de raffinageroute wordt ondersteund. Daarnaast kan ook een hogere RFNBO-verplichting in de transportsector bijdragen aan het stimuleren van de waterstofeconomie.

De raffinageroute kan daarmee gedurende een overgangsfase (ca. 15 jaar) naar een aantrekkelijker systeem een bijdrage leveren aan het aanjagen van de waterstofwaardeketen. Alle producenten van waterstof zijn op zoek naar partijen die bereid zijn om een meerprijs voor hernieuwbare waterstof te betalen en deze af te nemen. Direct gebruik van waterstof moet steeds interessanter worden zodat producenten hun waterstof in de toekomst meer en meer kwijt kunnen in mobiliteit en industrieën die dat echt nodig hebben. Op korte termijn is het nodig dat waterstofproducenten investeringsbeslissingen nemen en zo de markt op gang brengen. Wij adviseren om twee aparte soorten ERE's te maken: een voor de raffinageroute enerzijds en een voor de directe inzet anderzijds. Deze dragen aan dezelfde subdoelstelling bij, maar de laatste is daarbij meer waard. Daarmee kom je tegemoet aan de meerkosten die verbonden zijn aan levering van waterstof aan mobiliteitsklanten in vergelijking met inzet in een raffinaderij. Zo wordt ervoor gezorgd dat er investeringszekerheid is waardoor meerdere projecten van de grond kunnen komen. Om daarbij te zorgen dat de raffinageroute de genoemde certificaten daadwerkelijk gebruikt (en dus niet louter een mogelijkheid blijft) kan Nederland het voorgenomde Duitse voorbeeld van de Treibhausgasreduzierquote volgen.

De implementatie van de raffinageroute zoals bedoeld in de RED III-richtlijn (zijnde met mogelijkheid voor de raffinage-afnemer om de kosten te recupereren in de keten) past binnen de keuze om over te schakelen naar ketenemissiesturing gezien deze expliciet alle emissiereductie-opties in de gehele keten wil stimuleren en belonen.

Wij zien met andere woorden de raffinaderijroute als voorkeursoptie voor brandstofleveranciers om aan hun verplichting (brandstofleverancier jaarverplichting) te voldoen.

Met dit in het achterhoofd pleit NLHydrogen voor een systematiek in de RED-III implementatie voor de raffinageroute die aansluit bij de volgende principes:

- Afzetzekerheid voor hernieuwbare waterstof en andere RFNBO's: Nieuwe elektrolyse-capaciteit en importcapaciteit voor RFNBO's zal niet van de grond komen, zonder duidelijke beleidskaders die vraag voor RFNBO's creëren;
- Voldoende volume: Het volume van de raffinageroute, in combinatie met de directe inzet van waterstof in transport, zou moeten bijdragen aan het opschalen richting 3-4 GW elektrolyse capaciteit;

- Lange termijn perspectief: Ook na 2030 is beleid nodig om voor het stimuleren van de vraag naar RFNBO's, ook via de raffinageroute;
- Het beschermen van de concurrentiepositie van de industrie: Zonder industrie, geen markt voor hernieuwbare waterstof en andere RFNBO's. De systematiek moet rekening houden met eventuele andere beleidskeuzes in omliggende landen;
- Rekening houden met andere technieken en sectoren: De keuzes voor de raffinageroute moet rekenschap geven aan het feit dat op termijn andere sectoren een grotere rol zullen spelen in de afname van waterstof en dat de inzet van waterstof niet ten koste mag gaan van andere verduurzamingsopties.

Op basis van de huidige tekst van het wetsvoorstel, kan NLhydrogen nog niet beoordelen of aan bovenstaande principes is voldaan bij de inrichting van de raffinageroute, inclusief het instellen van een plicht op raffinagehouders.

We zijn geen voorstander van de raffinageverplichting zoals nu voorligt omwille van de volgende redenen:

- Het is onduidelijk welk probleem met deze verplichting wordt opgelost voor dat deel van de keten. NLHydrogen merkt op dat het een raffinageverplichting niet als implementatie van de RED kan worden beschouwd, omdat de deze niet voorziet in een raffinageverplichting. De RED voorziet alleen in de mogelijkheid om hernieuwbare waterstof die wordt ingezet in een raffinaderij voor brandstoffenproductie "inboekbaar" te maken en mee te laten tellen voor het doel, de zogenaamde raffinageroute.
Het voorstel voor een raffinageverplichting betreft een specifieke Nederlandse verplichting voor raffinaderijen die bovenop de RFNBO-verplichting komt. Om een koppeling met de RED te hebben moet er namelijk een link zijn met de brandstofplas in de lidstaat om mee te kunnen tellen voor de RFNBO-doelstelling(en) (anders is er geen bewijs dat dit verduurzaamd is).
Een raffinageverplichting is dan ook een nationale kop waar ook volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving terughoudend mee omgegaan moet worden.⁴
- Zoals uit de 'PWC Speelveldtoets 2023' blijkt, zijn raffinaderijen 'prijsnemers'. Dit betekent dat ze de extra kosten van een RFNBO-verplichting niet kunnen doorberekenen aan de afnemers.⁵ De extra kosten voor een raffinaderijverplichting komen vrijwel geheel voor de rekening van de Nederlandse raffinaderijen, waardoor zij het onderspit delven in het sterke internationale speelveld. Dit heeft een direct effect op waterstofverbruikende processen in Nederland, met name dieselproductie en ontzwaveling, wat het gebruik van waterstof in Nederland ondermijnt. We vrezen dat beleggers in elektrolyzers en import bijgevolg niet het benodigde stabiele marktvolume krijgen.
- Het handelssysteem van raffinagereductie-eenheden (RARE) zal ineffectief zijn omdat deze sector te weinig partijen bevat om een RARE-markt op gang te kunnen brengen. Daarbij is een plafond voor het gebruik van de RARE onder de brandstofleveranciersverplichting niet gerechtvaardigd gezien de technische beperking van raffinaderijen om RFNBO's op te nemen (omdat waterstof wordt geproduceerd als bijproduct of het resultaat van verwerking van restgassen) en het feit dat

⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2022-04-01>.

⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/b548824b-17fc-480b-9384-fd4178535f4f/file>

de technologie voor RFNBO-productie / hernieuwbare waterstof nog in de kinderschoenen staat. Niet helder is of de uitzonderingen genoemd in Art. 22a van RED III ook zullen gelden voor de berekening van de noemer binnen een raffinageverplichting.

Bij het nemen van een besluit over een mogelijke raffinageverplichting is het van belang dat een gelijk internationaal speelveld wordt behouden. De extra kosten die een verplichting met zich meebrengt moeten worden gedekt door financiële incentives vanuit de Rijksoverheid of doorberekend kunnen worden aan eindgebruikers. Als dit niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat brandstofleveranciers kunnen overschakelen naar goedkopere buitenlandse brandstoffen, dan zal de brandstofproductie zich verplaatsen naar nabijgelegen landen en daarmee ook de waterstofproductie. Dit heeft daardoor contraproductieve werking op de ontwikkeling van de Nederlandse waterstofmarkt.

In de huidige plannen lijkt het lastig, dan wel niet onmogelijk, om de extra kosten van een verplichting door te berekenen en daarom zien wij een bezwaar tegen de invoering van een raffinageverplichting. Tegelijk willen we een verplichting op de lange termijn niet volledig uitsluiten, mits deze in een volwassen markt vorm krijgt waarbij het belang van een gelijk internationale speelveld in acht genomen is en tegemoet kan worden gekomen aan een kostendekkend systeem als onderdeel van de REDIII-transport implementatie.