

Vergaderjaar 2021–2022

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1060

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2022

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van het beleid gericht op de ordening en ontwikkeling van de waterstofmarkt. Daarnaast gaat de brief in op meerdere moties die leden van uw Kamer hebben ingediend, namelijk:

- Motie van de leden Kröger en Boucke over een sectorspecifieke mvo-risicoanalyse voor waterstofimport (Kamerstuk 32 813, nr. 1025).
- Motie van de leden Grinwis en Erkens over het voorkomen van afhankelijkheid van waterstof uit één land (Kamerstuk 32 813, nr. 1029).
- Motie van de leden Agnes Mulder en Van Der Lee over het uitvoeren van een certificeringspilot voor waterstof vóór 2023 (Kamerstuk 32 813, nr. 857).
- Toezegging aan lid Van Der Plas (BBB) om terug te komen op ondersteuning van kleinere projecten door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Onze ambitie om zo snel mogelijk onafhankelijk te worden van Russische fossiele brandstoffen geeft de ontwikkeling van ons waterstofbeleid een grotere urgentie. Opschaling van waterstof uit hernieuwbare bronnen moet zorgen voor een sterke daling van het gebruik van aardgas, bijvoorbeeld door vervanging van fossiele waterstofproductie in de industrie of door inzet in gascentrales. Door de ambities voor waterstof te verhogen en snel duidelijkheid te geven aan de markt kunnen we nog sneller onze afhankelijkheid van Rusland verkleinen.

Ik wil daarom nog dit jaar de belangrijkste besluiten nemen op het gebied van marktordening, marktontwikkeling en infrastructuur. In de gelijktijdige Kamerbrief «Ontwikkeling transportnet voor waterstof» zet ik duidelijk uiteen hoe de landelijke infrastructuur zich gaat ontwikkelen. Op dit fundament bouw ik in de voorliggende Kamerbrief voort met de belangrijke stappen op de ordening en ontwikkeling van de markt. In het eerste deel beschrijft het kabinet de standpunten voor de marktordening en maak ik dus duidelijk welke activiteiten verschillende partijen mogen uitvoeren. In het tweede deel, vanaf pagina 7, beschrijf ik welke stappen

het kabinet al heeft gezet, en nog gaat nemen dit jaar om de waterstofmarkt te stimuleren. Daarbij sta ik stil bij de benodigde instrumenten, onze importstrategie en certificering.

1. Marktordening

Het fysieke waterstofsysteem bestaat uit verschillende activiteiten – productie, transport, opslag-, en importfaciliteiten – die in samenhang met elkaar functioneren om waterstof op de juiste tijd en plaats bij de eindgebruiker te kunnen krijgen. Marktordening¹ is bepalend voor de wijze waarop de individuele onderdelen binnen het waterstofsysteem zich dienen te gedragen en zich tot elkaar dienen te verhouden, en daarmee voor het functioneren van het waterstofsysteem als geheel.

Het waterstofsysteem maakt deel uit van een groter «systeem-van-systemen», het energiesysteem.² Een visie op marktordening dient daarom meer te zijn dan enkel het antwoord op de vraag wie verantwoordelijk is voor welke individuele onderdelen binnen het waterstofsysteem; het moet ook gaan over de vraag hoe ervoor gezorgd kan worden dat het waterstofsysteem haar «systeemfunctie» kan vervullen binnen het toekomstige energiesysteem.³ Daarom ga ik hieronder in mijn beschrijving van de marktordening voor waterstof in op beide dimensies: het waterstofsysteem als onderdeel van het toekomstige energiesysteem *en* marktordening binnen het waterstofsysteem.

Het waterstofsysteem als onderdeel van het energiesysteem

De verwachting is dat waterstof een energiedrager wordt met een systeemfunctie binnen het energiesysteem.⁴ Waterstof maakt het mogelijk om grote volumes energie over langere afstanden te transporteren, over langere periodes op te slaan en veelzijdig in te zetten als brand- en grondstof. Het waterstofsysteem kan alleen maar haar systeemfunctie vervullen als het als onderdeel van het grotere energiesysteem in samenhang gaat functioneren met andere onderdelen, zoals het elektriciteitssysteem. Daarom sta ik in de recente Kamerbrief over Contouren Nationaal Plan Energiesysteem (Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1053) en de Kamerbrief over Windenergie op zee 2030–2050 (die ik kort na de zomer verwacht) uitgebreid stil bij de functie van het waterstofsysteem en interacties met andere systemen.

¹ Marktordening betreft het geheel van regels en wetten dat beschrijft welke partijen (publiek en privaat) onder welke voorwaarden (regels, regulering) op een markt actief mogen zijn of mogen toetreden, alsmede welke rechten en plichten eindafnemers hebben.

² Het energiesysteem bestaat uit verschillende technische, economische, sociale en juridische subsystemen die georganiseerd zijn rond verschillende energiedragers, zoals waterstof, Elektriciteit, warmte en gas. De samenhang en interacties tussen deze subsystemen zorgen voor nieuwe functionaliteiten op het hogere niveau van het energiesysteem.

³ De «systeemfunctie» van waterstof is beschreven in de kabinetsvisie waterstof (Kamerstuk 32 813, nr. 485) en in: CIEP, «Waterstof en elektriciteit: naar een nieuwe ruggengraat van het energiesysteem», 2019, <https://www.clingendaelenergy.com/publications/publication/van-onzichtbare-naar-meer-zichtbare-hand-waterstof-en-elektriciteit->.

⁴ Volgens het CIEP is er sprake van een energiedrager met een systeemfunctie als deze verschillende energiefuncties met elkaar verbindt tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten, leveringszekerheid biedt en toegang tot de energiemarkt waarborgt voor zowel producten, leveranciers en afnemers. Hiermee dragen ze bij aan een robuust energiesysteem. Zie: CIEP, «Waterstof en elektriciteit: naar een nieuwe ruggengraat van het energiesysteem», 2019, <https://www.clingendaelenergy.com/publications/publication/van-onzichtbare-naar-meer-zichtbare-hand-waterstof-en-elektriciteit->, p. 20.

Marktordening binnen het waterstofsysteem

Marktordening richt zich op het gedrag en de samenhang van onderdelen *binnen* het waterstofsysteem en gaat over vragen welke partijen zich onder welke voorwaarden met de verschillende activiteiten bezig mogen houden: productie, transport, opslag-, en importfaciliteiten. Over deze vragen heb ik recent een openbare marktconsultatie georganiseerd.⁵ De samenvatting hiervan vindt u als bijlage bij deze brief. De hoofdvraag van deze consultatie is: «welke mate van ordening is wenselijk binnen het waterstofsysteem?»⁶

Het uitgangspunt voor de marktordening verschilt per activiteit. Zoals geschreven door het vorige kabinet in de Kamerbrief van 10 december 2021, ligt bijvoorbeeld concurrentie en marktwerking bij de ontwikkeling van elektrolyse meer voor de hand dan bij de ontwikkeling van een integraal landelijk transportnet (Kamerstuk 32 813, nr. 958). De mate van mogelijke concurrentie moet echter niet het enige of leidende principe zijn waarop de marktordening wordt gebaseerd. Binnen een sector van vitaal belang als energie dienen de publieke belangen richtinggevend te zijn voor de ordening en dus het functioneren van het systeem (Kamerstukken 32 813 en 29 696, nr. 485 en Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 536).⁷ Het huidige tijdsbeeld, mede gevormd door geopolitieke onzekerheden en de complexiteit van de energietransitie, vraagt om meer betrokkenheid vanuit de overheid en meer wendbaarheid om de publieke belangen te kunnen borgen. Deze betrokkenheid en wendbaarheid zal ik daarom ook gebruiken bij mijn visie op de marktordening binnen het waterstof-systeem.

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de kabinetsstandpunten op de marktordening binnen het waterstofsysteem. In de opvolgende paragrafen geef ik per onderdeel een toelichting op het standpunt en lopende ontwikkelingen.

⁵ Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/marktordeningwaterstof/b1>.

⁶ Zie voor een beknopt overzicht van de afwegingen rond marktordening: Van Damme E., Jansen M. en Schinkel M.P., «Marktordening», *Canon van de Economie*, ESB, 2016, p. 485–503.

⁷ De publieke belangen die de overheid bij de energievoorziening centraal stelt zijn duurzaamheid, leveringszekerheid, betaalbaarheid, veiligheid en ruimtelijke inpasbaarheid.

Tabel 1: Samenvatting marktordening binnen waterstofsysteem

	<i>Commerciële marktpartij</i>	<i>Publiek netbeheerder</i>	<i>Publiek netwerkbedrijf</i>
<i>Productie/ elektrolyse</i>	Ja , overheid en netbeheerders kunnen middels ruimtelijk instrumentarium en netwerkplannen gunstige locaties voor elektrolyse identificeren	Nee	Nee, tenzij in het belang van systeemfunctie van elektrolyse en marktpartijen dit onvoldoende (tijdig) oppakken ondanks het bestaan van overheidssteun en marktprikkels
<i>Transportnetten</i>	Ja, indien er sprake is van een bestaand of geografisch afgebakend net. Bij grootschalige private initiatieven wil ik voorkomen dat deze leiden tot fragmentatie en inefficiënte concurrentie met het publieke transportnet.	Ja , aanwijzing van HNS als publiek netbeheerder van landelijke transportnet is voorzien in 2025. Wettelijk kader voor regionaal niveau is in ontwikkeling. Onderzoek naar publiek offshore netbeheer is nodig.	Ja, totdat er sprake is van een aangewezen netbeheerder voor waterstof binnen de groep.
<i>Grootschalige (ondergrondse) opslag</i>	Ja , regels over derden-toegang en tarieven afhankelijk van uitkomst EU onderhandelingen	Nee, tenzij nodig voor de uitvoering van een toekomstige wettelijke taak op het gebied van leveringszekerheid	Ja , regels over derden-toegang en tarieven afhankelijk van uitkomst EU onderhandelingen
<i>Importterminal</i>	Ja , regels over derden-toegang en tarieven afhankelijk van uitkomst EU onderhandelingen	Nee	Ja , regels over derden-toegang en tarieven afhankelijk van uitkomst EU onderhandelingen

Elektrolyse

Ik zal in de Energiewet verankeren dat elektrolyse primair een marktactiviteit is, en dat publieke netwerkbedrijven alleen bij hoge uitzondering en onder strenge voorwaarden deze activiteit mogen uitvoeren. Er is immers ruimte voor een veelvoud van (heterogene) aanbieders, omdat elektrolyse op meerdere locaties, met wisselende schaalgrootte en functionaliteiten kan bestaan. Door de uitzondering voor netwerkbedrijven ontstaat wendbaarheid om in te spelen op mogelijk marktfalen zonder tempo te verliezen in de opschaling van elektrolyse.

Als voorwaarden stel ik hier hiervoor dat er eerst wordt onderzocht wat de reden is achter dit marktfalen en waarom het instrumentarium ontoereikend is voor de benodigde investeringen in elektrolyse. Gelet op de getoonde interesse door marktpartijen in de ontwikkeling van elektrolyse verwacht ik niet dat hier snel sprake van zal zijn.⁸ Ook verwacht ik dat het opschalingsbeleid (zie hoofdstuk 2) voldoende impuls geeft aan de opschaling van elektrolyse door private partijen. Voor dit standpunt zie ik voldoende steun in de reacties op de marktconsultatie.⁹

Daarnaast wil ik kijken naar mogelijkheden om bij tekort aan geschikte locaties voor grootschalige elektrolyse te sturen op locatiebeslissingen. Uit reacties op de marktconsultatie maak ik op dat er ook vanuit marktpartijen behoefte is aan enige sturing op locaties voor grootschalige elektrolyse, waarbij marktpartijen aangeven dat deze sturing echter niet tot een inperking van keuzevrijheid moet leiden en dus vooral een signalerende functie moet hebben.¹⁰ Voor het einde van het jaar besluit ik of hiervoor aanvullend beleid nodig is, maar in de tussentijd ga ik in ieder geval over tot de volgende acties:

⁸ Zie bijvoorbeeld: «Samenvatting van reacties op consultatie Tijdelijk opschalingsinstrument waterstofproductie via elektrolyse», <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2021/03/31/samenvatting-van-reacties-op-consultatie-tijdelijk-opshalingsinstrument-waterstofproductie-via-elektrolyse>.

⁹ Zie antwoorden op vraag 1.1.

¹⁰ Zie antwoorden op vragen 1.2 en 3.3.

1. *Ruimtelijke inpassing.* Het Programma Energiehoofdstructuur richt zich op het aanwijzen van de benodigde ruimte voor energie-infrastructuur van nationaal belang richting 2050. In dat kader zal ik ook kijken naar de ruimtelijke planning van grootschalige elektrolyse als onderdeel van een klimaatneutraal energiesysteem. In afstemming met de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening kijk ik naar de gewenste bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en decentrale overheden hiervoor.
2. *Netwerkplanning.* Bij implementatie van het EU Decarbonisatiepakket (Kamerstuk 22 112, nr. 3314), waarin ook aandacht is voor geïntegreerde netwerkplanning, zal ik een verplichting in de Energiewet opnemen voor TenneT, als landelijk netbeheerder elektriciteit, en Hynetwork Services (HNS), als toekomstig landelijk netbeheerder waterstof, om geschikte locaties te identificeren voor elektrolyse tegen de laagste systeemkosten.
3. *Energie strategieën en Nationaal Plan Energiesysteem.* De Regionale – en Cluster Energie Strategieën en het Nationaal Plan Energiesysteem zullen informatie opleveren over mogelijke synergievoordelen bij ontwikkeling van grootschalige elektrolyse, zoals het slim benutten van (rest)warmte.

Transport van waterstof door buisleidingen

Naast de ordening van het nationale transportnet voor waterstof (beschreven in de Kamerbrief «Ontwikkeling transportnet voor waterstof»), werk ik aan een wettelijk kader voor waterstofnetten op regionaal niveau. Dat doe ik primair voor diverse initiatieven op het gebied van waterstof in de gebouwde omgeving, maar ik onderzoek ook of dit kader breder kan worden toegepast. Voor projecten die eerder willen starten maakt de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een gedoogkader. Ik stel daarvoor nog dit jaar een beleidskader op uit oogpunt van veiligheid en borging van de consumentenbelangen van de betreffende waterstofgebruikers.

De consultatie marktordening ging ook in op de ruimte voor private commerciële waterstofnetten die naast het publieke landelijke transportnet kunnen bestaan.¹¹ In de marktordening voor private waterstofnetten onderscheid ik drie categorieën:

1. Voor wat betreft *bestaande* private waterstofnetten, waaronder netten die deel uitmaken van een bestaand verticaal geïntegreerd bedrijf¹², zie ik op dit moment geen marktfalen dat noopt tot het stellen van regels over ontvlechting, derden-toegang of tarieven. Vanwege hun huidige omvang en geografische dekking is de kans erg klein dat deze netten zullen concurreren met het landelijke publieke transportnet.
2. Voor *nieuwe geografisch afgebakende* private waterstofnetten voorzie ik, net als bij elektriciteit en gas, een rol voor ACM als toezichthouder om hiervoor ontheffingen van regulering te verlenen. Het gaat dan in de praktijk om directe leidingen tussen een producent en consument of een netwerk binnen een afgebakend gebied zoals industrieterrein of ziekenhuiscomplex. Het EU Decarbonisatiepakket voorziet al in een dergelijke mogelijkheid tot ontheffing.
3. Bij *nieuwe grootschalige* private waterstofnetten waarvan noodzaak en toegevoegde waarde is aangetoond, wil ik marktfragmentatie en inefficiënte concurrentie voorkomen. Daarom ga ik verkennen of deze netten technisch en functioneel onderdeel moeten worden van het landelijke transportnet. De mogelijkheden om deze netten vrij te stellen

¹¹ Zie antwoorden op vraag 2.3.

¹² Een bedrijf waarin meerdere activiteiten zoals productie en transport gecombineerd zijn.

van regulering met een (gedeeltelijke) ontheffing, hangen af van de onderhandelingen over het EU Decarbonisatiepakket.

Grootschalige (ondergrondse) opslag en importterminals

Omdat de ontwikkeling van de waterstofmarkt op korte termijn gepaard gaat met grote onzekerheid heb ik besloten voorlopig ook publieke bedrijven, zoals netwerkbedrijven, de ruimte te geven om deel te nemen aan projecten voor ontwikkeling van ondergrondse opslagfaciliteiten en importterminals voor waterstof – mits er sprake is van marktfalen. Door nu te kiezen voor flexibiliteit kunnen deze faciliteiten tijdig gerealiseerd worden. Gegeven de afnemende onzekerheid binnen de markt zal ik onderzoeken of in de toekomst deze ruimte voor publieke bedrijven wenselijk blijft. Ik deel namelijk het beeld van een meerderheid van de respondenten dat er op termijn voldoende concurrentie kan ontstaan bij de ontwikkeling van zowel grootschalige opslagfaciliteiten als voor importterminals. Daarom acht ik het van belang dat er voldoende ruimte is voor private commerciële partijen om op deze markten actief te kunnen zijn.

Ten slotte zijn er regels nodig voor toegang tot grootschalige (ondergrondse) opslagfaciliteiten die nodig zijn voor het functioneren van de waterstofmarkt en importterminals. Deze regels zijn op Europees niveau al in ontwikkeling als onderdeel van het EU Decarbonisatiepakket. Ik heb besloten mij vanaf deze zomer bij de onderhandelingen in te zetten voor een systeem van onderhandelde derden-toegang voor importfaciliteiten en een keuze voor lidstaten tussen onderhandelde en gereguleerde derden-toegang voor opslagfaciliteiten.

2. Markontwikkeling

Het kabinet werkt aan instrumenten om de waterstofmarkt te ontwikkelen. Zoals beschreven in het Beleidsprogramma Klimaat (Kamerstuk 32 813, nr. 1049) en de Kamerbrief over hernieuwbare waterstof in raffinaderijen (Kamerstuk 32 813, nr. 1042) streeft het kabinet naar een combinatie van verplichtingen en subsidies. Het kabinet treft nu al de voorbereidingen met het oog op de voorgestelde bindende waterstofdoelen voor de industrie en transportsector onder de EU-richtlijn voor hernieuwbare energie (RED II). Uiterlijk begin 2023 moet de implementatie van start gaan om de ambities voor 2030 te realiseren.

Uitwerking toekomstig opschalingsbeleid

Om de verschillende fases in de opschaling en verschillende delen van de keten te ondersteunen ligt het voor de hand meerdere instrumenten in te zetten. De eerste projecten zijn gebaat bij de huidige subsidies voor waterstofproductie, maar in de toekomst verwacht ik veel meer te leunen op sturing aan de vraagkant met normering en subsidies. In lijn met de voorgestelde bindende waterstofdoelen kijkt het kabinet daarbij vooral naar de industrie en de transportsector. Het verwachte Europese beleid zal de vraag in deze sectoren significant vergroten, met kostenreductie als gevolg. Daar kunnen toepassingen in andere sectoren vervolgens van profiteren.

Herijken waterstofdoelen voor 2030

De recente ontwikkelingen vragen om een herijking van onze waterstofdoelen. Samen met de deelnemers van het Nationaal Waterstof Programma verken ik de ruimte om de waterstofambities voor 2030 te verhogen, na vragen hierover bij het Commissiedebat Waterstof van

13 april jl. (Kamerstuk 32 813, nr. 1044) Uitgangspunt hierbij is het streven naar de juiste balans tussen zekerheid voor de markt en flexibiliteit richting 2030. Een te hoog doel voor binnenlandse waterstofproductie kan bijvoorbeeld onnodige meerkosten opleveren als import structureel goedkoper blijkt te zijn.

Opschaling tot 2025

Hogere waterstofambities vragen ook om een voortvarende start. Op korte termijn zijn er al meerdere opties voor ondersteuning van elektrolyseprojecten. Zo heeft het kabinet reeds besloten tot een aparte opschalingstender voor projecten tot 50 megawatt (MW) en ondersteuning van gebruik van hernieuwbare waterstof in raffinaderijen. Ook komt onder Groeifondsprogramma GroenvermogenNL budget beschikbaar voor innovatieve pilots en demonstratieprojecten, een eerste deel is sinds deze zomer al onder de DEI+. Voor grotere projecten is ondersteuning via de SDE++ al mogelijk. Over aanvullende ondersteuning uit het Klimaatfonds, bijvoorbeeld via de IPCEI waterstof, loopt nu besluitvorming met oog op de miljoenennota 2023. Daarover krijgt uw Kamer nog deze zomer bericht. Zo brengt het kabinet de beoogde 500 MW elektrolysecapaciteit voor 2025 binnen bereik.

Ad 1 Voortgang opschalingsinstrument elektrolyse

Zoals eerder beschreven in Kamerbrieven over waterstof (zie Kamerstuk 32 813, nrs. 958 en 1043) werkt het kabinet aan een opschalingsinstrument elektrolyse. De eerste tender richt zich op kleinere projecten tot 50 MW. Daarmee legt het kabinet de basis voor de verdere opschaling met meerdere snel te realiseren projecten waar andere partijen veel van kunnen leren. Zo vormt deze eerste tender een sterke aanvulling op de andere instrumenten. Zoals toegezegd in het Commissiedebat Waterstof op 13 april jl. onderzoek ik bij deze eerste tender of kleine initiatieven voldoende aan bod komen bij generiek beleid. Ik zal mijn observaties na beoordeling van de aanvragen met uw Kamer delen.

De eerste tender zal dit najaar plaatsvinden, als aan twee randvoorwaarden is voldaan. Allereerst de formele goedkeuring door de Europese Commissie. Dit traject zit nu in de laatste fase en ik verwacht deze zomer al hun akkoord te krijgen. Daarnaast ben ik voor de formele publicatie van de subsidieregeling afhankelijk van de vaststelling van de relevante Europese regels voor waterstof, zoals beschreven in de gepubliceerde gedelegeerde handelingen (zie hoofdstuk 3). Als de vaststelling van deze regels kort na de zomer gebeurt – zoals gepland, is er voldoende tijd voor publicatie en openstelling van de tender nog dit jaar.

Opschaling richting 2030

Zoals toegezegd in het Commissiedebat Waterstof (Kamerstuk 32 813, nr. 1044) wil ik nog dit jaar duidelijkheid geven over het toekomstige opschalingsbeleid bij de appreciatie van de routekaart van het Nationaal Waterstof Programma die ik in november verwacht. Bij de uitwerking hiervan zie ik drie vraagstukken. Allereerst, wat zijn de opties voor nieuwe instrumenten in de industrie? Ten tweede, wat is de samenhang tussen deze nieuwe en bestaande instrumenten? Tot slot, in hoeverre is gerichte sturing nodig bovenop deze instrumenten?

Ad 1 Uitwerken nieuwe instrumenten

Het kabinet verkent en de verplichting voor gebruik van hernieuwbare waterstof en *contracts for difference* voor de industrie. Deze instrumenten

lijken het meest effectief om te borgen dat we in 2030 onze doelen halen. In onze verkenning de komende maanden gaan we onderzoek doen naar de economische gevolgen van deze instrumenten en halen we input op bij de industrie via het Nationaal Waterstof Programma. Randvoorwaarden bij de vormgeving zijn de bindende waterstofdoelen en afstemming op het beleid in de landen om ons heen. De Minister van Economische Zaken en Klimaat en ik willen dit najaar opties delen met uw Kamer voor implementatie van deze twee instrumenten.

Ad 2 Samenhang tussen instrumenten

Omdat meerdere instrumenten nodig zijn de waterstofmarkt over de volle breedte te ontwikkelen, heb ik extra aandacht voor de onderlinge samenhang. Het geheel aan instrumenten moet overzichtelijk blijven voor de markt en alle instrumenten moeten een duidelijke toegevoegde waarde hebben. Specifiek bij het combineren van subsidies en verplichtingen letten we er zeer scherp op dat het beleid niet tot overwinsten leidt. Dit najaar schets ik de samenhang en zal ik bijvoorbeeld ook besluiten onder welke voorwaarden gesubsidieerde waterstof nog kan meetellen onder een verplichting.

Ad 3 Noodzaak van gerichte sturing

Ook moet het kabinet nog bepalen in hoeverre er bovenop de genoemde generieke instrumenten aanvullende sturing nodig is in de waterstofmarkt. Bijvoorbeeld sturing op locatiebeslissingen van grootschalige elektrolyse of instrumenten om kleinschalige of innovatieve elektrolyse-projecten of alternatieve technologieën te ontwikkelen. Ik zal bij de uitwerking van het instrumentarium onderzoeken of aanvullingen of aanpassingen nodig zijn. Voor sturing op locatiebeslissingen heb ik al een aantal acties bepaald (zie hoofdstuk 1).

Voortgang voorbereidingen voor import

In de eerdere Kamerbrief over marktordening en marktontwikkeling (Kamerstuk 32 813, nr. 958) heb ik een toelichting gegeven op het belang van import, de verhouding met eigen productie, de geopolitieke context en ontwikkelingen in andere landen. Ook gaf ik aan langs welke hoofdlijnen Nederland werkt aan de voorbereidingen voor import. Het kabinet streeft om voor 2025, als de eerste grootschalige importen worden verwacht, de belangrijkste randvoorwaarden te hebben geregeld. Ik geef ook een reactie op de motie van de leden Grinwis en Erkens over diversificatie (Kamerstuk 32 813, nr. 1029).

Huidige aanpak

Voor een uitgewerkte importstrategie is het nu nog te vroeg. Daarvoor is met name meer duidelijkheid nodig over de implicaties van de voorgestelde bindende doelen voor de industrie en de transportsector. Ook de aangekondigde herziening van de RED II, waarbij import mee kan gaan tellen voor het bereiken van EU doelen, zal hiervoor van belang zijn. In deze beginfase is het vooral zaak dat overheden werken aan de randvoorwaarden voor import en dat marktpartijen in staat worden gesteld om de eerste ketens op te bouwen.

De beoogde rol van de Nederlandse overheid bij het realiseren van import van waterstof en afgeleide energiedragers moet nu zekerheid geven over essentiële randvoorwaarden, met name infrastructuur, regulering en certificering. Dit doet Nederland samen met andere landen, waarbij samenwerking met België en Duitsland voorop staat. Deze landen hebben

met Nederland een gedeeld belang bij het tijdig positioneren van Noordwest-Europa als gunstige afzetmarkt richting toekomstige exporterende marktpartijen.

Om te zorgen dat de eerste importketens met Nederland worden verbonden en om contacten tussen bedrijven te faciliteren bouwt Nederland aan relaties met landen met exportpotentieel. Ik werk hierin nauw samen met de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Met oog op diversificatie richt Nederland zich hierbij op een brede groep landen, binnen en buiten de EU.

Infrastructuur en regulering

Beschikbaarheid van infrastructuur voor opslag, transport en doorvoer van waterstof is essentieel voor import. Publieke en private partijen bereiden nu investeringen voor. Eerder in deze brief en in de Kamerbrief «Ontwikkeling transportnet voor waterstof» heb ik al aangegeven hoe ik de infrastructuur voor import meeneem in de visie- en beleidsvorming. Voor de regulering zal de planning afhankelijk zijn van de besluitvorming over het EU decarbonisatiepakket. Nu de eerste investeringen in terminals zijn aangekondigd zal het onderwerp import ook worden meegenomen in de Cluster Energiestrategieën. Voor doorvoer is grensoverschrijdende infrastructuur cruciaal. Met name in de gesprekken met mijn Duitse collega staat dit hoog op de agenda, aangezien Duitsland sterk inzet op het importeren van hernieuwbare waterstof over zee en Nederlandse havens en infrastructuur hierin een belangrijke rol kunnen vervullen.

Binnen Nederland is het belangrijk om meer inzicht te krijgen welke importvolumes waterstof en derivaten zoals ammoniak en methanol worden verwacht, met oog op wat dit betekent voor de ruimtelijke impact en de veiligheidskaders. Dit is onderdeel van een onderzoek dat ik binnenkort start samen met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, als vervolg op een studie die dat ministerie heeft laten uitvoeren naar de omgevingsveiligheid van duurzame waterstofdragers (zie Kamerstuk 32 813, nr. 938).

Certificering

Voor te importeren hernieuwbare waterstof zullen de duurzaamheidscriteria die zijn opgesteld in de RED II leidend zijn. De aanstaande certificeringspilot (zie toelichting verderop in de tekst) biedt daarom ook ruimte voor één of twee importprojecten. Zo wil ik bijdragen aan de realisatie van certificeringsschema's vóór 2025, wanneer de eerste import wordt verwacht. Ik ga de dialoog aan met toekomstige exporterende landen (van buiten de EU) over de gevolgen van Europese certificering voor hun waterstofprojecten en de mogelijke ontwikkeling van mondiale standaarden.

Internationale ketens en diversificatie

In het licht van de huidige olie- en gasmarksituatie vraagt uw Kamer begrijpelijk aandacht voor het belang van diversificatie bij de import van waterstof. De leden Grinwis en Erkens vragen het kabinet «om in samenwerking met marktpartijen disproportionele afhankelijkheid van groene waterstof uit een enkel land tegen te gaan door in te zetten op diversificatie in herkomstlanden en een maximum aandeel van de totale import aan waterstof per land vast te stellen».

Ik zie nog geen aanleiding om over te gaan tot maatregelen, zeker nu de eerste ketens zich nog moeten ontwikkelen. Zoals beschreven in de vorige

Kamerbrief over marktordening en marktontwikkeling is het vooruitzicht positief: er is een groot aantal landen dat op termijn waterstof en derivaten kan leveren. Het begin 2021 verschenen rapport Waterstof – de ontbrekende schakel¹³ van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) onderschrijft dit. Het verzoek om een maximum aandeel van de totale import aan waterstof per land vast te stellen lijkt ook niet goed uitvoerbaar. Ik verwacht namelijk dat de mondiale waterstofhandel moeilijk te monitoren is, door de diverse dragers en vele import- en exportlanden.

Diversificatie van herkomstlanden is wel onderdeel van de Nederlandse aanpak.

Zie de samenwerking die de Nederlandse overheid is aangegaan sinds 2019 met Portugal, Chili, Uruguay, Namibië, Canada en recent met de Verenigde Arabische Emiraten¹⁴. Ik wil benadrukken dat import van waterstof ook kansen biedt voor versterking van energierelaties binnen de EU en met regio's grenzend aan de EU.

Uiteraard volgt het kabinet ook vanuit het oogpunt van de voorzieningszekerheid van waterstof de wereldwijde ontwikkelingen, onder meer via de jaarlijkse Global Hydrogen Review¹⁵ van het IEA, de rapportages van de International Renewable Energy Agency¹⁶ en het Sustainable Hydrogen Import Programma¹⁷ binnen het Nationaal Waterstof Programma. Het Rijk draagt bij aan al deze projecten.

Internationale samenwerking

Europese samenwerking is cruciaal om de eerste importketens op gang te brengen. Daarom verwelkom ik de aandacht die de Europese Commissie in de recente het RePowerEU-pakket en de complementaire EU-strategie voor externe energiebetrekkingen geeft aan de import van waterstof (Kamerstuk 22 112, nr. 3438). Het kabinet steunt de beschreven doelen voor de import van hernieuwbare waterstof en zal actief meewerken aan de ontwikkeling van de Green Hydrogen Partnerships, de Import Corridors en de Global European Hydrogen Facility.

Door deze Europese benadering worden de kansen op diversificatie vergroot en kunnen ook de risico's van eventuele toekomstige afhankelijkheden gezamenlijk worden gedragen. Hierbij ziet het kabinet het belang om niet alleen te investeren in corridors die gebruik maken van pijpleidingen maar om ook te investeren in maritieme corridors binnen en buiten Europa, zoals voor vloeibare waterstof.

In afwachting van de uitwerking van de Europese plannen werk ik al nauw met buurlanden samen. Zoals gedeeld met uw Kamer tijdens het Commissiedebat Waterstof verken ik momenteel of en hoe Nederland kan deelnemen aan de Duitse publiek-private inkooporganisatie H2Global¹⁸. Nederlandse bedrijven kunnen later dit jaar al bieden op geïmporteerde waterstof via de eerste tenders, maar ik zie extra voordelen van Neder-

¹³ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), «Waterstof: De ontbrekende schakel», 2021, <https://www.rli.nl/publicaties/2021/advies/waterstof-de-ontbrekende-schakel>.

¹⁴ Gezamenlijke verklaring van de Verenigde Arabische Emiraten en Nederland over samenwerking op het gebied van waterstof | Diplomatieke verklaring | Rijksoverheid.nl.

¹⁵ Global Hydrogen Review 2021 – Analysis – IEA.

¹⁶ Een voorbeeld is het rapport over de rol van waterstof vanuit het perspectief van de geopolitiek: Geopolitics of the Energy Transformation: The Hydrogen Factor (irena.org).

¹⁷ SHIP.NL: Sustainable Hydrogen Import Program Netherlands • Nationaal Waterstof Programma.

¹⁸ H2Global Foundation (h2-global.de).

landse deelname. Het maakt Nederland een zichtbare afzetmarkt voor exporteurs: dit vergroot het aanbod voor Nederlandse bedrijven en creëert doorvoerkansen voor onze havens. Bovendien kan Nederland dan zelf tenders vormgeven, bijvoorbeeld eerst Europese ketens. De uitkomsten van mijn verkenning en mijn inschatting van een mogelijke rol voor H2Global tussen de hierboven beschreven instrumenten deel ik komend najaar met uw Kamer.

Uw Kamer vraagt in een motie van de leden Kröger en Boucke (Kamerstuk 32 813, nr. 1025) ook om aandacht voor de risico's die grootschalige productie van waterstof met zich meebrengt voor de duurzame ontwikkeling van toekomstig exportlanden. De motie verzoekt een Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen-risicoanalyse uit te voeren voor waterstofimport. Ik laat deze analyse uitvoeren. Daarbij maak ik gebruik van soortgelijke analyses uit het buitenland.

Voorts wil ik graag ook in Koninkrijksverband de dialoog aangaan over de kansen die waterstof biedt voor vergroting van het aandeel hernieuwbare energie en voor duurzame economische groei. Zo blijkt uit een gezamenlijk onderzoek van TNO en Curaçao dat Curaçao beschikt over uitstekende locaties voor windenergie op zee. Deze energie kan worden ingezet voor productie van brand- en grondstoffen, waarmee Curaçao op termijn ook een regionale waterstofhub kan worden.

Tot slot heeft Nederland als co-lead van het *Clean Energy Ministerial Hydrogen Initiative* (CEM-H2I) een monitoring studie gestart over de Noordwest-Europese waterstofmarkt. Deze studie dient ook om uw Kamer te informeren over relevante ontwikkelingen in Noordwest-Europa. Het eerste exemplaar verwacht ik dit jaar.

Pilot waterstofcertificering

Samen met RVO voer ik een certificeringspilot uit. Centraal in deze pilot staat de concept gedelegeerde handeling over «additionaliteit» die op 20 mei jl. door de Europese Commissie is gepubliceerd. Deze certificeringspilot moet aantonen dat bedrijven met behulp van certificeringsschema's kunnen bewijzen aan de vereisten te voldoen. De resultaten van de pilot zijn nuttig voor bedrijven en leiden mogelijk tot snellere Europese goedkeuring voor deze schema's.

Voor het einde van het jaar zal ik een publieke rapportage over deze pilot aan uw Kamer sturen, als het lukt de pilot daarvoor uit te voeren. Om dat te realiseren werkt de pilot met voorlopige certificeringsschema's, die over enkele maanden gereed moeten zijn. Ondertussen bereiden EZK en RVO de pilot voor door (a) een bureau te contracteren om de pilot uit te voeren en een rapport over de pilot uit te brengen en (b) bedrijven te benaderen voor deelname aan de pilot.

Reactie consultatie gedelegeerde handelingen

Op vrijdag 20 mei jongstleden heeft de Europese Commissie concept-regels gepubliceerd voor de productie en de import van hernieuwbare waterstof in twee gedelegeerde handelingen.¹⁹ Het kabinet is van mening dat deze regels voldoende ruimte bieden voor de Nederlandse waterstofambities: ze bevatten voldoende flexibiliteit voor projecten op de korte termijn, terwijl ze borgen dat op lange termijn waterstofproductie en extra hernieuwbare elektriciteit hand in hand gaan zoals het kabinet ook beoogt.

¹⁹ Te raadplegen via: https://ec.europa.eu/info/news/commission-launches-consultation-regulatory-framework-renewable-hydrogen-2022-may-20_en.

Het is nu vooral belang dat deze regels zo snel mogelijk formeel worden vastgesteld, zodat marktpartijen de benodigde duidelijkheid hebben voor de vormgeving van hun projecten.

Tot 17 juni 2022 vond een publieke consultatie plaats, de Nederlandse reactie daarop vindt u in bijlage 2. De Nederlandse reactie bevat vooral technisch commentaar, omdat het kabinet de conceptregels in lijn acht met de waterstofambities. De Europese Commissie komt binnenkort met een definitief concept en zal deze regels na twee maanden vaststellen, tenzij een meerderheid van Lidstaten of Europarlementariërs tegenstemt.

Met de twee gedelegeerde handelingen stelt de Europese Commissie dat waterstof als hernieuwbaar kwalificeert als deze 1) aantoonbaar is gemaakt met elektriciteit uit «additionele» hernieuwbare bronnen (uitgezonderd biomassa) en 2) 70% CO₂-reductie oplevert. Waterstofproducenten moeten dan bijvoorbeeld gebruik maken van relatief nieuwe, ongesubsidieerde hernieuwbare energiebronnen en waterstof gelijktijdig produceren met de productie van de gebruikte elektriciteit. Deze regels gelden zowel voor waterstofproductie binnen de EU, als geïmporteerde waterstof.

Het kabinet heeft gereageerd op de consultatie vanwege het grote belang van deze regels voor de vormgeving van het beleid. Ten eerste bepalen deze regels in sterke mate de ruimte voor het geven van subsidies vanwege een verwijzing naar deze regels in de Europese kaders voor Staatssteun. Ten tweede bepalen ze wat meetelt voor de voorgestelde bindende doelen voor gebruik van hernieuwbare waterstof in de industrie en transportsector (zie Kamerstuk 32 813, nr. 1043).

RVO-loket voor decentrale projecten

In het Commissiedebat Waterstof heb ik toegezegd om binnen het Nationaal Waterstof Programma in gesprek te gaan met RVO over het ondersteunen van regionale waterstofprojecten. RVO heeft inmiddels het loket waterstof@rvo.nl geopend waar regionale waterstofprojecten zich kunnen melden met vragen over zaken als subsidiering, vergunningen, veiligheid of ondersteuning bij innovaties.

Het is de verwachting dat vooral kleinere decentrale projecten, zoals initiatieven van de agro-sector en van energiecoöperaties, hier veel aan hebben. Binnenkort breng ik dit loket onder de aandacht met een webpagina en een nieuwsbericht.

Vervolg

Zoals ik aan het begin van deze Kamerbrief schreef: 2022 wordt een belangrijk jaar voor ons waterstofbeleid. De in deze brief beschreven vraagstukken zijn urgent, maar ook complex. Daarom acht ik het van groot belang uw Kamer regelmatig te informeren over de voortgang op dit dossier, en dat zal ik ook blijven doen. Ik meen met deze Kamerbrieven over infrastructuur, en de ordening en ontwikkeling van de waterstofmarkt een goede basis te hebben gelegd voor de besprekingen in uw Kamer het komende half jaar.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten