



bijlage

Appreciatie reacties consultatie marktordening

Bijlage bij Kamerbrief 'Voortgang ordening en
ontwikkeling van de waterstofmarkt'

Datum
28 juni 2022

Bijlage nummer	2
Horend bij kenmerk	22229490
Datum	28 juni 2022

Marktordening binnen het waterstofsysteem

De 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.¹ De samenvatting hiervan vindt u in de eerste bijlage bij de brief. Hierbij kan de vraag worden gesteld waarom - gelet op de onvolwassen staat waarin de waterstofmarkt zich nog bevindt - ordening vanuit de overheid überhaupt nodig is. Is het bieden van ruimte voor zelforganisatie niet juist meer gepast voor systemen in ontwikkeling zoals het waterstofsysteem? Ik zie meerdere redenen om te stellen dat enige ordening ook al in een vroeg stadium van ontwikkeling van het waterstofsysteem nodig is:

- Het waterstofsysteem dient zich in zeer korte tijd te ontwikkelen. Marktordening dient eraan bij te dragen dat partijen, waaronder netbeheerders en netwerkbedrijven, voldoende duidelijkheid hebben over welke activiteiten zij mogen ontwikkelen en onder welke voorwaarden.
- Marktordening dient gefragmenteerde marktontwikkeling te voorkomen, bijvoorbeeld door de voorwaarden te scheppen voor verbindende infrastructuur met een openbaar karakter.
- Marktordening dient de transactiekosten binnen het waterstofsysteem te verlagen, bijvoorbeeld door het stellen van regels over toegang en tarieven voor grootschalige infrastructuur.
- Het waterstofsysteem dient in samenhang met het elektriciteitssysteem te functioneren waarvoor al duidelijke marktordening. Een zekere mate van sturing vanuit de marktordening op systeemintegratie is dan wenselijk.

Het uitgangspunt voor de marktordening verschilt per activiteit. Zoals geschreven in de Kamerbrief van 10 december 2021, ligt concurrentie en marktwerking bij de ontwikkeling van elektrolyse meer voor de hand dan bij de ontwikkeling van een integraal landelijk transportnet.² 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 aan de ordening en daarmee het functioneren van het systeem.³ Het huidige tijdsbeeld, mede gevormd door geopolitieke onzekerheden

¹ Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/marktordeningwaterstof/b1>.

² Kamerstuk 32 813, nr. 958.

³ De publieke belangen die de overheid bij de energievoorziening centraal stelt zijn duurzaamheid, leveringszekerheid, betaalbaarheid, veiligheid en ruimtelijke inpasbaarheid. Zie: Kamerstukken 32 813 en 29 696, nr. 485 en Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 536.

en de complexiteit van de energietransitie, vraagt om meer betrokkenheid vanuit de overheid en meer wendbaarheid om de publieke belangen te kunnen borgen. Hieronder ga ik in op de verschillende onderdelen van het waterstofsysteem.

Elektrolyse

In lijn met het standpunt van het vorige kabinet heb ik besloten dat elektrolyse primair een marktactiviteit is, en dat daarom publieke netwerkbedrijven alleen bij hoge uitzondering en onder strenge voorwaarden deze activiteit mogen uitvoeren. Dit zal ik ook zo verankeren in de Energiewet. Hierdoor ontstaat wendbaarheid om in te spelen op mogelijk marktfalen. Met het oog op de mogelijke systeemfunctie van elektrolyse had het vorige kabinet op deze uitzondering gewezen wanneer commerciële private partijen dit niet voldoende of niet tijdig doen.

Als voorwaarde stel ik 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.⁴ 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.⁵

Elektrolyse kan immers op meerdere locaties, verschillende schaalgrootte en voor meerdere functionaliteiten worden ontwikkeld. Daarmee is er ruimte voor een veelvoud van (heterogene) aanbieders. Zoals geschreven door het vorig kabinet: *“concurrentiedruk voorkomt daarbij overwinsten en prikkelt producenten om telkens efficiënter te gaan werken en de nieuwste innovaties toe te passen”*.⁶ Het standpunt van het vorige kabinet was daarom dat waterstofproductie, waarbij elektrolyse naar verwachting de dominante technologie wordt, een commerciële activiteit is die is voorbehouden aan marktpartijen. Dit standpunt onderschrijf ik.

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.⁷

Transport van waterstof door buisleidingen

Zowel de Kamerbrief van 10 december 2021 als de Kamerbrief “Ontwikkeling transportnet voor waterstof” gaat uitgebreid in bij de marktordening voor de ontwikkeling en het beheer van het transportnet voor waterstof. Hierbij is ingegaan op de rol van Hynetwork Services (HNS), een dochteronderneming van Gasunie, als publiek ontwikkelaar en beheerder van dit transportnet en de ontwikkeling van voorwaarden rond derden-toegang en tarieven. Hiermee moet worden verzekerd dat het transportnet tijdig wordt ontwikkeld en door het

⁴ 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>.

⁵ Zie antwoorden op vraag 1.1.

⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 958, p. 8.

⁷ Zie antwoorden op vragen 1.2 en 3.3.

openbare karakter hiervan als toegankelijk verbindend element kan functioneren binnen het waterstofsysteem.

Ook werk ik aan een wettelijk kader voor waterstofnetten op regionaal niveau. Directe aanleiding hiertoe zijn diverse initiatieven op het gebied van waterstof in de gebouwde omgeving. Zoals door het vorige Kabinet al aan uw kamer geschreven, zet de Rijksoverheid in op een beperkt aantal demonstratieprojecten om zo voldoende kennis op te bouwen voor een eventuele (grotere) rol voor waterstof in de gebouwde omgeving na 2030.⁸ Ik zal daarnaast de komende tijd onderzoeken of dit kader breder kan worden toegepast voor regionale ontwikkeling van waterstofnetten door regionale netbeheerders. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) werkt momenteel aan een gedoogkader zodat de initiatieven in de gebouwde omgeving al voor de inwerkingtreding van het wettelijk kader van start kunnen gaan. Omdat het waarborgen van de veiligheid als absolute randvoorwaarde geldt voor dit gedogen door de ACM, werk ik momenteel het beleidskader hiervoor uit, waaronder de (voorlopige) rol van de toezichthouder veiligheid.

In de consultatie marktordening is ook ingegaan op de ruimte voor private commerciële waterstofnetten die naast het publieke landelijke transportnet kunnen bestaan.⁹ Private partijen wijzen op het nut voor dergelijke private initiatieven gelet op een mogelijk afwijkende, meer zuivere, waterstofkwaliteitstandaard ten opzichte van het landelijke transportnet of het geval dat het landelijke transportnet niet tijdig, of niet in voldoende mate, kan voorzien in transportcapaciteit. HNS en andere netbeheerders wijzen juist op het belang dat de transportinfrastructuur voor waterstof zo integraal mogelijk ontwikkeld wordt en dat het niet efficiënt is om parallelle infrastructuur aan te leggen, in het bijzonder omdat het publieke landelijke transportnet al een volloprisico kent.

Voor wat betreft de ruimte in de marktordening voor private waterstofnetten onderscheid ik drie categorieën:

1. Voor wat betreft *bestaande* private waterstofnetten, waaronder die deel uitmaken van een bestaand verticaal geïntegreerd bedrijf¹⁰, zie ik op dit moment geen marktfalen die noopt tot het stellen van regels over ontvlechting, derden-toegang of tarieven. Daarnaast voorzie ik ook niet dat deze netten, in hun huidige omvang en geografische dekking, dermate concurreren met het voorziene landelijke publiek transportnet dat hierdoor ongewenste inefficiënties ontstaan.
2. Voor *nieuwe geografisch afgebakende* private waterstofnetten voorzie ik, net als bij elektriciteit en gas, een rol voor de 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. De voorstellen van de Europese

⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 718.

⁹ Zie antwoorden op vraag 2.3.

¹⁰ Een bedrijf waarin meerdere activiteiten zoals productie en transport gecombineerd zijn.

Commissie binnen het EU Decarbonisatiepakket voorzien al in een dergelijke mogelijkheid tot ontheffing.

3. Voor *grootschalige nieuwe* waterstofnetten op privaat initiatief die vanwege hun aard (waarschijnlijk) niet onder een bovengenoemde ontheffing van regulering kunnen vallen wil ik marktfragmentatie en inefficiënte concurrentie voorkomen. Daarom moet verkend worden in welke mate deze netten technisch en functioneel onderdeel moeten uitmaken van het landelijke transportnet. Een mogelijke vrijstelling van regulering middels een (gedeeltelijke) ontheffing zal afhangen van het EU Decarbonisatiepakket.

Grootschalige (ondergrondse) opslag en importterminals

Grootschalige (ondergrondse) opslagfaciliteiten en importterminals voor waterstof zullen een cruciale rol gaan spelen voor het functioneren van het waterstofsysteem en voor de leveringszekerheid binnen het energie- en grondstoffsysteem in bredere zin.¹¹ Bij grootschalige opslag gaat het in deze paragraaf specifiek over faciliteiten voor de ondergrondse opslag van waterstofgas, zoals in zoutcavernes. Bij importterminals gaat het naast terminals voor de import van vloeibare waterstof ook om terminals voor de import van waterstof in de vorm van ammoniak of methanol, zogenoemde 'derivaten'. In de consultatie marktordening is aan partijen gevraagd hoe zij de markt voor opslag en import zien ontwikkelen en welke mate van concurrentie zij in deze markten voorzien.¹²

Voor wat betreft opslag komt het beeld naar voren dat respondenten op langere termijn voldoende concurrentie zien ontstaan omdat er meer zoutcavernes beschikbaar komen, opslag in gasvelden een optie kan worden en omdat bovengrondse opslag in tanks (in de vorm van derivaten) zal gaan toenemen. Voor de kortere termijn zal deze concurrentie minder groot zijn omdat er (nog) minder geschikte locaties beschikbaar zijn. Marktpartijen verwachten dat er voldoende interesse vanuit private partijen zal zijn om opslag te ontwikkelen en wijzen erop dat hier ook voldoende ruimte voor moet zijn. Tegelijk wijzen meerdere partijen op het belang van een betrokken overheid bij het op peil houden van opslagcapaciteit- en volumes, bijvoorbeeld door het aanhouden van een strategische voorraad (zoals bij aardolie en aardgas). Ten slotte wordt het van belang geacht dat er regels komen over de toegang en tarieven voor grootschalige ondergrondse opslagfaciliteiten.

Voor wat betreft de ontwikkeling van importterminals ziet een meerderheid van de respondenten een concurrerende, heterogene en mondiale markt ontstaan voor de import van waterstof in verschillende vormen. Ook hier geven marktpartijen aan voldoende interesse te zien vanuit private ondernemingen om importterminals te ontwikkelen. Wel ziet men nut in ruimte voor publiek-private samenwerkingen. Ik deel het beeld van de respondenten dat op termijn er voldoende concurrentie kan ontstaan bij de ontwikkeling van zowel grootschalige opslagfaciliteiten als

¹¹ Zie recent rapport in opdracht van de Europese Commissie, 'The role of renewable H₂ import & storage to scale up the EU deployment of renewable H₂', 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2833/727785>.

¹² Zie antwoorden op de vragen 4.1 en 5.1.

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.

Tegelijkertijd verwijs ik terug naar mijn eerdere opmerking in deze brief over de huidige tijdsgeest en behoefte aan betrokkenheid en wendbaarheid vanuit de overheid. De afgelopen periode heeft duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is om als overheid te kunnen sturen op de capaciteit en inzet van opslag- en importfaciliteiten voor aardgas. Publiek eigendom van een deel van de beschikbare capaciteit is dan geen abstractie, maar bittere noodzaak. Daarom wil ik ook publieke netwerkbedrijven de mogelijkheid geven om ondergrondse opslagfaciliteiten en importterminals voor waterstof te ontwikkelen en te beheren, net als bij aardgas het geval is.

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 waarvoor de onderhandelingen rond de zomer zullen gaan aanvangen. Ik zal mij ervoor inzetten dat deze regels voldoende flexibiliteit bieden voor investeringsprikkels.¹³

¹³ Concreet betekent dit dat Nederland zich zal inzetten voor een systeem van onderhandelde derden-toegang voor zowel opslag- als importfaciliteiten, waarbij bij opslag lidstaten de keuze gelaten moet worden tussen onderhandelde- en gereguleerde derden-toegang.