

## REACTIE HYXCHANGE (11-12-2024) op de consultatie over het conceptwetsvoorstel “jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie”.

Hierbij wil het HyXchange project reageren op de consultatie over het conceptwetsvoorstel “jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie”. HyXchange, een initiatief van Gasunie, Havenbedrijf Rotterdam, Groningen Seaports en North Sea Port, beoogt het realiseren van een handelsplatform voor waterstof op de Nederlandse hoofdinfrastructuur voor waterstof (“backbone”), inclusief wereldwijde importen daarin en de Europese landen daarmee verbonden. Als marktinitiatief wil HyXchange de reactie beperken tot enkele belangrijke aspecten die de marktwerking direct raken.

### **1. Inleiding: het belang van marktwerking voor de waterstoftransitie**

Marktwerking is geen doel in zichzelf, maar een belangrijk middel om producenten en oftakers optimaal bij elkaar te brengen, met optimale allocatie van productiemiddelen. Dat leidt tot hoogste efficiëntie en laagste kosten. Belangrijk in hernieuwbare (“groene”) waterstof, die duurder is dan de huidige waterstofproductie uit fossiele brandstof met CO<sub>2</sub>-uitstoot of CCS. Met goede marktwerking komt deze waterstoftransitie goedkoper uit (geringere meerkosten) dan met slechte marktwerking: is dat geval wordt het juist extra duurder.

Helaas heeft de Europese Commissie, ondanks de hoge waterstofdoelen die zij zelf stelt, de regelgeving bepaald niet marktvriendelijk gemaakt. Dit bemoeilijkt de praktische uitvoerbaarheid van de waterstoftransitie, met veel regulatorische risico’s en belemmeringen, en drijft de kosten hiervan op. Vervelend juist voor Nederland met een hoog industrieel waterstofverbruik.

Het siert de opstellers van dit Nederlandse wetsvoorstel en memorie van toelichting, dat zij gepoogd hebben een manco in de EU-regelgeving zoveel mogelijk te repareren, en daarmee de praktische uitvoerbaarheid enigszins mogelijk te maken en de markt te faciliteren. HyXchange wil dit steunen en aangeven hoe dit zo veel mogelijk benut kan worden, daarbij tevens waarschuwend voor bepaalde uitvoeringsrisico’s, en voor marktversnippering die ondanks dit voorstel toch dreigt te ontstaan in de markt voor groene waterstof.

### **2. Oplossing voor groene massabalans certificaten, en nog geen infrastructuur**

Het wetsvoorstel gaat uit van de EU-criteria voor het maken van groene waterstof in REDII, conform de zgn. delegated act. Deze criteria gelden EU-breed, en gelden ook voor importen van waterstof of waterstofdragers. Ondanks de vele discussies hierover is dit een goed beginsel zeker voor Nederland, wat voor het halen van de doelstelling mede afhankelijk is van importen. En ook van belang voor ons als handelsnatie: wij hebben belang bij uniforme regels.

Het probleem is echter dat deze EU-certificaten in hun verdere toepassing ook uitgaan van het principe van massabalans. Anders dan de bekende book-and-claim certificaten voor bijv. groene stroom en biogas, kunnen groene massabalans certificaten alleen worden verhandeld samen met het transport van de fysieke energiedrager. Voor de bestaande energiedragers kan dit, omdat de transport-infrastructuren hiervoor al bestaan.

Maar voor waterstof bestaat nog geen transport-infrastructuur: die is nog in planning en aanbouw. Het gevolg is, dat groene waterstof nu in de praktijk nauwelijks legaal verhandeld kan worden, zelfs niet eens als zodanig kan worden geleverd. Want de EU-regels met massabalans vereisen een fysieke transportmogelijkheid die er nu nog lang niet is (want vervoer van waterstof

over de weg of spoor is prohibitief duur voor industriële verbruiksvolumes).

HyXchange meent daarom, dat het EU-doel van 42% groene waterstof in 2030 onmogelijk te halen is bij strikte toepassing van de EU-regels. Dit geldt voor Nederland en alle EU-landen.

Het is de verdienste van dit wetsvoorstel, dat deze onmogelijkheid wordt erkend als een gegeven, en dat een mogelijkheid wordt geboden om dit te omzeilen en de verhandeling van groene waterstof mogelijk te maken ook terwijl de infrastructuur er nog niet is. Dit betreft de “tijdelijke versoepeling van de inboekregels”, bedoeld in artikel 9.10.4.2 en de memorie van toelichting paragraaf 3.3.9.7. “Tijdelijke versoepeling inboekregels”. Hierdoor is uitwisseling en handel in het groene aspect van waterstof mogelijk op basis van “book-and-claim”.

- Dit wordt door HyXchange verwelkomd. Deze versoepeling is essentieel voor het behalen van de beoogde waterstofdoelen en de waterstofmarkt; beide zijn zonder deze versoepeling verregaand onhaalbaar. In de uitvoering daarvan wel vragen en kanttekeningen, zie hierna.

### **3. Kanttekeningen en vragen over het voorstel tijdelijke versoepeling van de inboekregels**

HyXchange steunt dus het voorstel versoepeling inboekregels. De praktische werkbaarheid, effectiviteit en kwaliteit hiervan hangt nog wel af van details hiervan die nog lang niet volledig in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn opgenomen; daarin wordt verwezen naar een algemene maatregel van bestuur die nog moet volgen. Onze navolgende vragen en opmerkingen dus zijn voorlopig, mede gebaseerd op wat hierover tot nu toe bekend is.

#### **3.1. Issue van consistentie in marktwerking bij wel of geen aansluiting het, per regio al in aanbouw zijnde, landelijke waterstofnet**

De tijdelijke versoepeling van de inboekregels staat in het concept wetsartikel 9.10.4.2, lid b: *“De in te boeken hernieuwbare waterstof (...) kan in een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen periode en te stellen voorwaarden zonder bewijs van duurzaamheid als bedoeld in artikel 2, onderdeel 23, van uitvoeringsverordening (EU) 2022/996 worden ingeboekt indien de exploitant van een industriële installatie geen toegang heeft tot het Nederlandse landelijk waterstofnet als bedoeld in artikel 2, onderdeel 21, van de richtlijn (EU) 2024/1788”.*

Nu wordt het Nederlandse waterstofnetwerk in de eerste jaren per industrieregio opgebouwd: vijf regio's, aanvankelijk niet onderling doorverbonden; die doorverbindingen volgen pas later. Geldt dat dan toch al als “Nederlandse landelijke waterstofnet” ondanks dat die landelijke doorverbindingen er nog niet zijn? Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de eerste aansluiters. De vraag is: kunnen industrieën, die al wel op dat, per regio in aanbouw zijnde, waterstofnetwerk zijn aangesloten, toch nog buiten die regio ook groene waterstof inkopen middels “book-and-claim”, dus een beroep blijven doen 9.10.4.2, lid b? Indien het antwoord hierop eventueel negatief zou zijn, ontstaat mogelijk een ernstige tegenstrijdigheid tussen de volgende situaties:

- 1) Een industrie, die nog helemaal niet op enig waterstofnetwerk is aangesloten, kan volgens de wet dan via “book-and-claim” groene waterstofrechten inkopen, en daarbij kiezen tussen alle groene waterstofproducenten en importen in Nederland, met volledige mededinging.
- 2) Een industrie, die wel op een regionaal waterstofnetwerk is aangesloten, zou dan volgens de wetstekst geen beroep meer kunnen doen op “book-and-claim”, en dus veroordeeld zijn tot alleen groene waterstofproducenten in die regio (alleen die kunnen volgens massabalans leveren), ongeacht hun prijs, beschikbaarheid, wellicht slechts één aanbieder (monopolie).

Het is duidelijk dat die tweede industrie dan zeer in het nadeel is ten opzichte van de eerste. Dat is zeer onwenselijk, en het lijkt ook in strijd met het mededingingsrecht. Bijvoorbeeld zouden industrieën zonder regionale waterstofnetwerkaansluiting dan toegang hebben (via “book-and-claim”) tot groene waterstofimporten uit alle Nederlandse havens, maar industrieën met een regionale aansluiting in een regio zonder importen, zouden ineens die toegang tot importen niet hebben of verliezen. Ook zou dit een ernstige perverse prikkel geven: namelijk voor industrieën om zich niet aan te sluiten op een infrastructuur, want met die aansluiting zouden ze hun dan “book-and-claim” vrijheid verliezen. *HyXchange waarschuwt voor de gevolgen hiervan. Dit mechanisme zou dan zelfs de opbouw van het landelijke netwerk ernstig kunnen schaden.*

Onze indruk is, dat de opstellers van deze wetstekst deze gevolgen geenszins bedoelden. Maar verheldering hierover is wel zeer noodzakelijk. Dit kan op verschillende manieren:

- a) Door op te nemen in de definities, dat alleen van een landelijk waterstofnet sprake is vanaf het moment dat alle belangrijke industrieregio’s onderling fysiek zijn doorverbonden.
- b) Een tweede optie is, de tekst na “indien” aan te passen, zodanig dat deze niet van toepassing is op de situatie zonder netaansluiting van de industrie, maar op de situatie zonder waterstofnetverbinding tussen die industrie en de door de industrie gewenste leverancier.
- c) Een derde optie is, de tekst beginnend met “indien” te formuleren als een lange tijdhorizon, waarin de optie van “book-and-claim” blijft bestaan, ook na aansluiting op waterstofnet.

### **3.2. Risico’s voor contractuele continuïteit bij levering volgens “book-and-claim”**

Partijen die de “book-and-claim” faciliteit gebruiken, moeten hierover een meerjarig contract kunnen sluiten: dat kan ook nodig zijn voor investeringen aan de productiezijde (elektrolyzers of import voor groene waterstof) en/of van de industriële waterstofverbruiker. Het concept van wet levert diverse risico’s op voor deze meerjarige contractering:

- Er wordt voor de “book-and-claim” faciliteit slechts zekerheid geboden tot het jaar 2029, daarna is het (volgens de Memorie van Toelichting) afhankelijk van ontwikkelingen en onderhandelingen met de Europese commissie. Dit kan een grote onzekerheid zijn voor marktpartijen zijn. Als na 2029 de book-and-claim regeling zou vervallen terwijl de fysieke netverbindingen er dan nog niet zijn, ontvalt de regelgevende basis voor de commerciële waarde van het contract en dreigt grote financiële schade voor de partijen.
- Men zou denken dat dit probleem verdwijnt zodra alle waterstofnetten operationeel zijn, immers dan zou het meerjarencontract kunnen worden voortgezet onder het massabalans regime. Dit is echter regulatorisch niet helemaal zeker. Onder het “book-and-claim” regime gaan producenten hun groene waterstof gesplitst naar twee afnemers verkopen: enerzijds de groenwaarde, en anderzijds de fysieke waterstof. Het is nog niet zeker of deze gesplitste contractering aanvaardbaar blijft onder massabalans. Dit hangt van de interpretaties van massabalans af, daarover is nog onvoldoende duidelijkheid bij de EC.

HyXchange stelt dat de marktpartijen hierin moeten worden ontzorgd. In de waterstoftransitie zijn er al vele risico’s; daar moeten geen extra bijkomen door de regelgeving of onduidelijkheden en overgangen daarin, met risico’s en kostenverhoging van dien. Dit in het belang van het behalen van de waterstofdoelen tegen de laagste kosten. Daarbij moet de handel in waterstof en certificaten altijd gesplitst mogelijk zijn voor wie dat wil op de waterstofinfrastructuur, om dit te mogen bundelen bij invoeding en uitvoeding op dat waterstofnet. Hiervoor drie aanbevelingen:

- a) We pleiten ervoor dat Nederland snel in overleg treedt hierover met de Europese Commissie om volledige duidelijkheid op deze punten te verkrijgen. Nederland verkeert hierbij in een sterke positie vanwege zijn hoge waterstofconsumptie, strategische rol en ligging, infrastructuur inspanningen, en als voorlopig het enige EU-land met een voorstel voor het EU-doel voor 42% groene H<sub>2</sub> in industrie.
- b) De oplossing genoemd onder 3.1.ad c. (wetstekst beginnend met “indien” veranderen), zou ook hierbij helpen omdat daarmee de book-and-claim optie langer blijft bestaan.
- c) Hiervoor helpt ook de invoering van wettelijke “full disclosure” voor waterstof geleverd via openbare waterstofnetten, conform diezelfde plicht die al bestaat voor elektriciteit en gas. Hiermee wordt de bron transparant van waterstof: grijs, hernieuwbaar of low-carbon. Dit kan gevolgd worden voor het aantonen van de werking van “book-and-claim” voor hernieuwbare waterstof, en tevens een goed aangrijpingspunt zijn voor beleid inzake low-carbon waterstof.

### **3.3. Herverhandeling en deelname van intermediairs, handelaren en waterstofbeurs**

Het speciale formulier van RvO voor de versoepeling inboekregels volgens “book-and-claim” handel moet in voldoende mate toegankelijk zijn voor liquide handel, inclusief herverhandeling. Dat moet niet beperkt zijn tot een eenmalige interactie tussen waterstofproducent en industrie. Industrieën die via dit mechanisme groene waterstof hebben gekocht, moeten eventuele overschotten weer door kunnen verkopen. Evenzo hebben waterstofproducenten zoals elektrolyzers soms overschotten en tekorten, mede omdat ze op volatiele elektriciteitsmarkten actief zijn. Ze moeten dus de mogelijkheid hebben om productie van anderen te kopen of van klanten met overschotten terug te kopen. Dit moet ook kunnen lopen van intermediairs, handelaren, of waterstofbeurs.

Dit ook omdat de “book-and-claim” faciliteit in veel opzichten een vergelijkbare positie heeft als de huidige garanties van oorsprong, waar herverhandelbaarheid en toegang van intermediairs reeds voor geldt. Het is dus nodig deze aspecten ook voor deze nieuwe tijdelijke book-and-claim handel open te stellen en goed te regelen. We hebben hierin dus de volgende aanbevelingen:

- a) De rechten of formulieren voor de handel van de versoepeling inboekregels volgens “book-and-claim” moeten herverhandelbaar zijn, zoals de huidige Garanties van Oorsprong.
- b) Daarbij moet ook toegang zijn voor onafhankelijke intermediairs en handelaren, die zelf niet de fysieke waterstof leveren of ontvangen, maar als handelaar daartussen actief zijn. Daartoe behoort ook een beurs, die ook als tussenpersoon optreedt maar daarbij zelf geen positie inneemt omdat vraag en aanbod van beurstransacties altijd in evenwicht zijn.

### **4. Regulatorische versnippering van de markt voor Groene waterstof**

In deze opzet van de verplichtingen is er, ondanks alle aandacht voor de markt, toch sprake van een grote versnippering van de markt voor groene waterstof en waterstofdragers:

- Er zijn verschillende HWI's voor waterstof en waterstofdragers, waarbij de laatste bovendien niet verhandelbaar zijn;
- Er zijn verschillende markten voor de HWI's en de groene waterstof die daar de bron voor is;
- In de beginperiode zonder landelijke backbone is de markt voor groene waterstof versnipperd in 4 a 5 aparte industriële regio's plus de landelijke “book-and-claim” markt.
- Tenslotte is er de separate groene waterstofmarkt voor de vervoerverplichting, die anders is opgezet en waarvoor de “book-and-claim” optie niet geldt, ook niet voor de raffinaderijen in de raffinageroute, weliswaar niet vallend onder de industrieverplichting, maar die wel baat j

zouden hebben bij “book-and-claim” omdat zij evenals industrie waterstof zouden kunnen betrekken van groene producenten via waterstof-netwerkverbindingen die er nu nog niet zijn.

Totaal dus een versnippering in wel 4 á 8 submarkten, en dat voor een beperkt marktvolume, zeker in de eerste jaren van de opbouwfase. Dat is slecht voor de marktliquiditeit en slecht voor economische optimalisatie. HyXchange is kritisch over deze versnippering, zeker in de lage opbouwvolumes als voorgesteld in de opbouwfase.

Dat zou één markt geweest kunnen zijn als men de industrie- en vervoersverplichting beide had opgezet op basis van garanties van oorsprong, op basis van de geharmoniseerd EU-criteria voor groene waterstof conform de RED, en uiteraard meenemen van waterstofdrager importen in Nederlandse havens. Het had zoveel beter gekund, meer in lijn met hoe de handel in CO<sub>2</sub>-rechten (allowances) in de EU is georganiseerd, daar is immers een liquide markt.

Daarvoor is niet gekozen. Maar dan moeten we wel binnen de huidig voorgestelde regels, de sterke marktversnippering terugdringen waar mogelijk. Daarvoor de volgende aanbevelingen:

- a) Ook hier helpt de voornoemde optie onder 3.1., ad c. (wetstekst beginnend met “indien” veranderen in langere tijdshorizon). Dan blijven ook fysieke transacties desgewenst af te rekenen via “book-and-claim”, waardoor harmonisatie ontstaat tussen vijf industrieregio’s en de landelijke uitwisseling hiertussen. Dat zou de fragmentatie sterk verminderen.
- b) We suggereren om ook raffinaderijen, weliswaar niet vallend onder de industrieverplichting, mee te kunnen laten doen in de “versoepeling inboekregels”, ten behoeve van de raffinageroute in de verkeersdoelstelling voor waterstof. Dan worden markten gekoppeld en de meest efficiënte toepassing voor alle sectoren bevorderd. In dat kader bepleiten wij een sterkere harmonisatie tussen sectoren en betere samenwerking tussen KGG en I&W.
- c) Te overwegen valt, om de (markten voor) HWI-waterstofdragers en HWI-waterstof op langere termijn met elkaar te koppelen middels vaste omrekenfactoren daartussen. Dat voorkomt niet alleen de versnippering van de markt, maar mogelijk ook inefficiënte toepassing van omzettingscapaciteiten. We adviseren om dit eerst met een studie te onderzoeken.

## **Afsluiting**

Na dit commentaar met concrete aanbevelingen, dank aan de voorbereiders van dit wetsvoorstel. Deze hebben zich grote moeite getroost, met intensieve voorbereiding waarin tal van invalshoeken zijn meegenomen, ook in het bijzonder vele aspecten van praktische aard. Daarbij is de memorie van toelichting goed te volgen in de argumenten voor de vele afwegingen.

HyXchange hoopt dat het commentaar en suggesties aanleiding zijn om het wetsvoorstel nog te verbeteren, en stelt zich graag beschikbaar voor verdere toelichting en overleg.

HyXchange

Email: [info@hyxchange.org](mailto:info@hyxchange.org)