

Opschalen van groene waterstof: mogelijkheden en belemmeringen binnen het huidige juridische kader

mr. B.J.M. van Oorschot en mr. V.V. Jacobs¹

1. Inleiding

Opmerking door de Europese Commissie en door het kabinet, is groene waterstof een veelbesproken onderwerp geworden in het klimaat- en energiedebat. Door sommigen wordt het gezien als een onmisbaar onderdeel van een stabiele, CO₂-neutrale energievoorziening in de toekomst. Het potentieel lijkt er te zijn. Met wind- en zonne-energie kan duurzame 'groene' waterstof worden geproduceerd door elektrolyse. Er zijn technische mogelijkheden om die in de toekomst op grote schaal op te slaan in lege gasvelden onder de Noordzee of in zoutcavernes. Groene waterstof kan worden ingezet op momenten dat zon en wind niet voldoende elektriciteit opwekken, of als duurzaam alternatief voor aardgas dienen in de industrie, het vervoer, of voor huishoudelijk gebruik. Op dit moment wordt groene waterstof in Nederland nog niet op grote schaal geproduceerd of gebruikt. Wel zijn er diverse grote plannen, zoals project H₂ermes, een samenwerkingsverband tussen Tata Steel, Nouryon en Port of Amsterdam om een grote waterstoffabriek te bouwen; project PosHYdon, een pilot voor een offshore elektrolyser waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande offshore infrastructuur; project HyWay27, een onderzoek van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Gasunie en TenneT naar de mogelijkheden om een landelijke infrastructuur voor waterstof te ontwikkelen; en het plan van Vattenfall, Gasunie en Equinor om de Magnum gascentrale in de Eemshaven op waterstof te laten draaien. De productie van groene waterstof door elektrolyse is nog erg duur en vereist grote hoeveelheden (CO₂-neutrale) energie. De waterstof die nu wordt gebruikt is dan ook meestal niet duurzaam, vanwege het gebruik van fossiele brandstoffen bij de productie daarvan en de CO₂ die daarbij vrijkomt. Met de Kabinetsvisie waterstof² en de EU-Water-

stofstrategie³ zijn ambities geformuleerd om de ontwikkelingen in de duurzame waterstofketen aan te jagen. De ontwikkeling van vraag, aanbod, opslag en infrastructuur is onderling sterk afhankelijk. Duidelijk is dat de opschaling van de productie van groene waterstof in deze fase prioriteit heeft.⁴ Het kabinet streeft ernaar om van enkele Megawatts (MW) geïnstalleerd vermogen nu naar 3-4 Gigawatt (GW) in 2030 te gaan.

In deze bijdrage zullen wij ingaan op de vraag hoe de overheid de opschaling van de productie van groene waterstof met bestaande juridische instrumenten kan bevorderen. Wij zullen daartoe eerst kort ingaan op wat groene waterstof is en wat de rol daarvan is in het (toekomstige) energiesysteem. Vervolgens zullen wij aandacht besteden aan de plaats van groene waterstof binnen het huidige wettelijke kader, de bestaande juridische instrumenten die voor opschaling gebruikt kunnen worden, en de openstelling van de SDE++ voor de productie van groene waterstof.

2. Groene waterstof

Of waterstof (H₂) groen is of niet, hangt af van de wijze waarop het is geproduceerd. Het grootste deel van de huidige waterstofproductie gaat met behulp van fossiele brandstoffen en gepaard met de uitstoot van CO₂. Als de vrijgekomen CO₂ wordt uitgestoten in de atmosfeer, is sprake van fossiele of 'grijze' waterstof. Als de vrijgekomen CO₂ met behulp van CC(U)S uit de atmosfeer wordt gehouden, spreekt men wel van 'blauwe' waterstof. Waterstof kan ook worden geproduceerd door de elektrolyse van water. Van 'groene' waterstof wordt doorgaans gesproken als deze is geproduceerd via elektrolyse met behulp van groene elektriciteit, en bij de productie dus geen CO₂ is vrijgekomen.⁵

1. Bart van Oorschot en Veii Jacobs zijn beiden advocaat bij Stek Advocaten B.V.
2. Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 485 (Kabinetsvisie waterstof).

3. Commissiemededeling 8 juli 2020 – Een waterstofstrategie voor een klimaatneutraal Europa (COM/2020/30 final) (hierna ook: EU-Waterstofstrategie).
4. Kabinetsvisie waterstof, p. 6.
5. Kabinetsvisie waterstof, p. 4 (voetnoot 14); EU-Water-

De waterstof die wordt gebruikt als energiedrager en als grondstof in de industrie, is doorgaans grijs.⁶ Groene waterstof kan daarvoor als CO₂-neutraal alternatief worden gebruikt, bijvoorbeeld voor de duurzame opwekking van hogetemperatuurwarmte en als duurzaam brandstofalternatief voor zware vormen van transport. Op langere termijn is een interessante toepassing van groene waterstof het daarmee opslaan en transporteren van duurzaam opgewekte energie.⁷ Naast deze gebruikstoepassingen, is voor Nederland mogelijk een rol in de import en doorvoer van waterstof weggelegd, bijvoorbeeld via de Rotterdamse haven.⁸

Het kabinet ziet het omlaag brengen van de (productie)kosten van groene waterstof als belangrijke voorwaarde voor een toename van de vraag – op dit moment zijn groene en blauwe waterstof nog niet concurrerend ten opzichte van fossiele grijze waterstof.⁹ Het opschalen van de productie zal gepaard gaan met investeringen in infrastructuur om de geproduceerde waterstof te kunnen transporteren en distribueren. Hierna zullen wij ingaan op het huidige juridische kader voor transport, distributie en productie van groene waterstof.

3. Bespreking huidige juridische kader

3.1. Algemeen

Voor grijze, blauwe en groene waterstof bestaan geen formele definities.¹⁰ In de EU-Waterstofstrategie heeft de Europese Commissie diverse categorieën waterstof beschreven, waarin het onderscheid op hoofdlijnen tussen grijze ('fossiele'), blauwe ('koolstofarme') en groene ('hernieuwbare' of 'schone') waterstof duidelijk te herkennen is.¹¹ In de categorisering kunnen aanwijzingen worden gelezen voor de mogelijke voorkeur van de Commissie voor bepaalde technologieën,¹² maar hoe precies moet

worden bepaald of waterstof groen, blauw of grijs is en wat de consequenties daarvan zijn, is nog geen uitgemaakte zaak. De huidige wet- en regelgeving is dus nog kleurenblind ten opzichte van het gas waterstof.

Ongeacht de kleur, is waterstof een gasvormige stof. Waterstof bestaat echter niet 'in hoofdzaak uit methaan' of een 'andere stof die vanwege haar eigenschappen aan methaan gelijkwaardig is voor zover het mogelijk en veilig is deze stof overeenkomstig hoofdstuk 2 [van de Gaswet] te transporteren'. Strikt genomen is groene waterstof dus geen 'gas' in de zin van art. 1, eerste lid, onder b, van de Gaswet.¹³

Deze definitie in de Gaswet is een implementatie van art. 1 van de Gasrichtlijn.¹⁴ De Gasrichtlijn ziet getuige het eerste lid van art. 1 hoofdzakelijk op aardgas, maar met het tweede lid worden ook andere gassen onder het toepassingsbereik gebracht: 'De bij deze richtlijn vastgestelde voorschriften voor aardgas, waartoe ook LNG behoort, zijn tevens op niet-discriminerende wijze van toepassing op biogas en uit biomassa verkregen gas, voor zover het technisch mogelijk en veilig is dergelijke gassen te injecteren in en te transporteren via het aardgassysteem.'

Anders dan de Nederlandse taalversie van de Gasrichtlijn doet vermoeden, is de reikwijdte van de Gasrichtlijn groter dan alleen de in onze taal genoemde gassen. Uit bijvoorbeeld de Franse, Duitse en Engelse taalversies volgt duidelijk dat de voorschriften voor aardgas naast op biogas en uit biomassa verkregen gas ook op niet-discriminerende wijze van toepassing zijn op andere typen gas ('*d'autres types de gaz*', '*anderen Gasarten*' en '*other types of gas*'), voor zover het technisch mogelijk en veilig is dergelijke gassen te injecteren in en te transporteren via het aardgassysteem. Groene waterstof zal waarschijnlijk binnen deze laatste categorie vallen.¹⁵

De voorwaarde in de Gaswet dat een gas in hoofdzaak uit methaan of een stof die vanwege haar eigenschappen aan methaan gelijkwaardig is moet bestaan, vindt dus geen uitdrukkelijke steun in de Gasrichtlijn. Mogelijk is die daarmee zelfs in strijd, omdat geen sprake is van een niet-discriminerende wijze van toepassing van de voorschriften op andere typen gas.

De reikwijdte van de Gaswet is door de relatief enge definitie van 'gas' in ieder geval een stuk beperkter dan die van de Gasrichtlijn. De minister gaat uit van de definitie in de Gaswet en ziet (groene) waterstof niet als gas waarop de voorschriften uit de

stofstrategie, p. 4-5.

6. P. Breeze, *Power System Energy Storage Technologies*, Cambridge: Academic Press 2018, p. 69-77; *Hydrogen from renewable power: Technology outlook for the energy transition*, The International Renewable Energy Agency (IRENA) 2018, p. 15; J. Gigler & M. Weeda, *Contouren van een Routekaart Waterstof*, TKI Nieuw Gas/Topsector Energie 2018, p. 4; L. Sengers, 'Energie: De toekomst van waterstof', *De Groene Amsterdammer* 22 april 2020, nr. 17-18.

7. S. Lavrijssen & B. Vitéz, 'Make Hydrogen Whilst the Sun Shines: How to Turn the Current Momentum into a Well-Functioning Hydrogen Market?', *Carbon & Climate Law Review* 2020-4 (14), p. 268; s A. Van Wijk & C. Hellinga, *Waterstof – de sleutel voor de energietransitie*, TU Delft 2018, p. 11.

8. *Kamerstukken II 2020/21*, 32813, nr. 653 (Voortgang beleidsagenda kabinetsvisie waterstof), p. 2.

9. EU-Waterstofstrategie, p. 5.

10. Kabinetsvisie waterstof, p. 4 (voetnoot 14); EU-Waterstofstrategie, p. 4-5.

11. EU-Waterstofstrategie, p. 4-5.

12. Zie ook: R. Fleming (2021) 'Clean or renewable - hydrogen and power-to-gas' in *EU energy law, Journal of Energy and*

Energy and Natural Resources Law, 39:1, p. 47-48.

13. Zie ook: *Kamerstukken II 2018/19*, 34627 nr. 48 (Ontwerpnota van toelichting 26 april 2019 Besluitexperimenten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet), par. 1.7.

14. Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG.

15. R. Fleming (2021) Clean or renewable - hydrogen and power-to-gas in *EU energy law, Journal of Energy and Natural Resources Law*, 39:1, p. 53.

Gaswet op van toepassing zijn.¹⁶ Dat betekent onder meer dat het aanleggen en beheren van netwerken en leidingen voor 100% waterstof in Nederland geen gereguleerde activiteiten zijn. Andere partijen dan netwerkbedrijven en netbeheerders kunnen deze activiteiten dus in beginsel vrij verrichten. Dat geldt ook voor de productie en opslag van groene waterstof.¹⁷

Een producent van groene waterstof zal, afhankelijk van hoe deze zijn activiteiten precies vormgeeft, wel te maken kunnen krijgen met de huidige voorschriften ten aanzien van de gas- en elektriciteitsmarkt. Het is denkbaar dat een producent zelf groene elektriciteit gaat opwekken voor de elektrolyser, geproduceerde groene waterstof wordt getransporteerd via het openbare gasnet, of dat een netbeheerder of netwerkbedrijf anderszins bij de activiteiten wordt betrokken. In die gevallen komt het huidige gereguleerde kader in beeld.

In de Gaswet en daarmee samenhangende regelgeving wordt waterstof uitdrukkelijk genoemd waar het gaat om de eisen voor gaskwaliteit, het bijmengen van waterstof in de bestaande gasnetten en de activiteiten van netwerkbedrijven. De Gaswet biedt de minister in dat verband diverse instrumenten die – met het oog op de gewenste opschaling – gebruikt zouden kunnen worden om activiteiten met betrekking tot groene waterstof te faciliteren of stimuleren. De relevante bepalingen zullen wij hier bespreken.

3.2. Gaskwaliteit en bijmengen

Het bijmengen van groene waterstof in het openbare gasnet is een logische eerste stap in de opschaling van de productie en het gebruik daarvan. Op dit moment gebeurt dat op beperkte schaal. Het gas dat door de Nederlandse aardgasnetten stroomt, moet voldoen aan bepaalde technische eisen.¹⁸ Deze eisen zijn neergelegd in de ministeriële Regeling Gaskwaliteit.¹⁹ Daarin staat onder meer wat het waterstofgehalte van gas mag zijn bij de invoeding en aflevering op een aansluiting op de regionale en landelijke gasnetten. Dat toegestane maximale gehalte ligt tussen de 0,5 mol% en 2 mol%, afhankelijk van het type net en de locatie.²⁰ Er is geen minimumgehalte.

Wanneer groene waterstof wordt bijgemengd bij aardgas, is afhankelijk van de precieze samenstelling sprake van een 'gas' in de zin van de Gaswet waardoor de bepalingen op dat gasmengsel van toepassing zijn. Er zijn al diverse proeven gedaan met het bijmengen van grotere hoeveelheden waterstof (tot 20%) in distributienetten.²¹ Of het aandeel waterstof in het gasnet groter kan worden, is vooral een technische vraag en hangt mede af van de installaties die daarop zijn aangesloten.²² In de Kabinetsvisie waterstof wordt aangegeven: 'Fysische bijmenging tot 2% is met geringe aanpassingen al mogelijk en met verdere aanpassingen kan het aandeel stapsgewijs worden verhoogd tot circa 10-20%.²³ Het maximaal toegestane gehalte waterstof kan op termijn een belemmering gaan vormen voor de opschaling van groene waterstof. Het betekent namelijk dat producenten van groene waterstof dit niet altijd op het openbare gasnet kunnen invoeden. Daar staat tegenover dat de minister het toegestane aandeel waterstof relatief gemakkelijk kan veranderen door de Bijlage bij de Regeling (een AMvB) aan te passen, voor zover de bestaande leidingen daarvoor geschikt zijn of gemaakt kunnen worden. Naast het toestaan van een groter aandeel waterstof in het aardgasnet, kan met verplichte bijmenging extra vraag naar groene waterstof gecreëerd worden. Op dit moment is bijmengen van waterstof niet verplicht en bestaat er geen verplichting om waterstof te vervoeren. De minister heeft aangegeven een bijmengverplichting te onderzoeken,²⁴ maar dat heeft nog niet tot concrete voorstellen geleid.

3.3. Rol netwerkbedrijven

Een rol voor de landelijke en regionale netbeheerders en de met een netbeheerder verbonden groepsmaatschappijen (netwerkbedrijven) in de opschaling van de productie van groene waterstof ligt voor de hand,²⁵ vanwege hun positie en specifieke expertise.

Netbeheerders en netwerkbedrijven hebben onder het huidige juridische kader echter beperkt ruimte om zich bezig te houden met groene waterstof. Het

16. Zie ook: *Kamerstukken II 2018/19*, 34627 nr. 48 (*Ontwerpnota van toelichting 26 april 2019 Besluitexperimenten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet*), par. 1.7.

17. Uiteraard met inachtneming van andere relevante regelgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot veiligheid en milieu. Zie in dat verband *Kamerstukken II 2016/17*, 34627, nr. 12 (*Nota naar aanleiding van verslag*), p. 50. Een praktijkvoorbeeld is het private netwerk van waterstofleidingen in de regio Rotterdam en België van Air Liquide.

18. Art. 11 van de Gaswet.

19. Regeling van de Minister van Economische Zaken van 11 juli 2014, nr. WJZ/13196684, tot vaststelling van regels voor de gaskwaliteit (*Regeling gaskwaliteit*).

20. Bijlage 1 tot en met 4 van de Regeling gaskwaliteit.

21. D.G. Tempelman, 'Gaskwaliteit in Nederland - Zonder kwaliteit geen kwantiteit!?', *NTE 2017*, nr. 2; E. Polman e.a., *De impact van het bijmengen van waterstof op het gasdistributienet en de gebruiksapparatuur* (Rapport Netbeheer Nederland), Apeldoorn: Kiwa N.V. 2020.

22. E. Polman e.a., *De impact van het bijmengen van waterstof op het gasdistributienet en de gebruiksapparatuur* (Rapport Netbeheer Nederland), Apeldoorn: Kiwa N.V. 2020, p. 25-26.

23. Kabinetsvisie waterstof, p. 12.

24. *Kamerstukken II 2020/21*, 32813, nr. 653 (Kamerbrief 11 december 2020), p. 8; Kabinetsvisie waterstof, p. 12.

25. Het kabinet is ook de mening toegedaan dat aan netbeheerders een belangrijke rol toekomt, zie: *Kamerstukken II 2019/20*, 32813, nr. 485 (*Kabinetsvisie waterstof*), p. 7-8; zie daarnaast: W. Hylkema, 'Gasunie trekt miljarden uit voor transitieprojecten', *Energie.nl 5 maart 2021*.

uitgangspunt is immers dat een netbeheerder geen andere werkzaamheden verricht dan die nodig zijn voor een goede uitvoering van de bij of krachtens de wet aan hem toegekende taken.²⁶ Netwerkbedrijven dienen zich vanwege hun band met de netbeheerder in beginsel te beperken tot de in de wet genoemde activiteiten.²⁷ Aan netbeheerders zijn geen wettelijke taken toegekend ten aanzien van (het transport en de distributie van) groene waterstof. Netwerkbedrijven mogen zich daar in beperkte mate al wel mee bezighouden. Het wettelijke haakje daarvoor is te vinden in art. 10d, tweede lid, onder e, van de Gaswet (en de gelijkkluidende bepaling art. 17c, tweede lid, onder e, van de Elektriciteitswet 1998). Op grond van die bepaling mogen netwerkbedrijven leidingen en installaties voor (onder meer) waterstof aanleggen en beheren.²⁸ Onder beheer wordt expliciet ook transport verstaan.²⁹ De wetgever heeft met deze bepaling uitdrukkelijk een rol in de waterstofketen toegekend aan netwerkbedrijven en beoogd de marktordening voor waterstoftransport op land te verduidelijken.³⁰

De ACM heeft zich uitgelaten over hoe de netwerkbedrijven invulling mogen geven aan deze rol in haar concept 'Leidraad Netwerkbedrijven en alternatieve energiedragers'³¹ (hierna: de Leidraad). In de Leidraad gaat de ACM in op de huidige mogelijkheden van de netwerkbedrijven om activiteiten uit te voeren rondom alternatieve energiedragers zoals waterstof. De ACM heeft een definitieve leidraad aangekondigd, maar nog niet vastgesteld.³² Uit de Leidraad volgt dat de ACM onderscheid maakt tussen vijf mogelijke generieke handelingen die netwerkbedrijven met alternatieve energiedragers, zoals groene waterstof, kunnen verrichten. Het gaat om transport, handel, levering, productie en opslag.³³ De ACM leidt uit art. 10d, tweede lid, onder e, van de Gaswet af dat activiteiten met betrekking tot handel en levering in ieder geval niet zijn toegestaan voor netwerkbedrijven.

In de bepaling worden zowel leidingen als installaties genoemd. Het begrip 'installatie' is niet als zodanig gedefinieerd in de Gaswet. Het komt wel terug in diverse andere definities in de Gaswet en de Begrippencode gas, zoals gasopslaginstallatie, invoedingsinstallatie en LNG-installatie.³⁴ Daarnaast

komt bij de uitleg daarvan, vanwege de gelijkkluidende bepaling in de Elektriciteitswet 1998, betekenis toe aan de daarin opgenomen definitie van installatie. In de bepaling is geen beperking gesteld aan het type installatie, zo merkt de ACM terecht op.³⁵ Daaronder kunnen dus eveneens productie-installaties, zoals elektrolyzers, vallen. De beperking bij deze brede definitie zit in de activiteiten die een netwerkbedrijf mag uitvoeren bij een installatie; enkel het aanleggen en beheren van de installatie zijn toegestaan, hetgeen impliceert dat de exploitatie van de installatie niet is toegestaan.

De ACM geeft in de Leidraad een voorbeeld met betrekking tot waterstofproductie via elektrolyse. Een netwerkbedrijf mag een elektrolyser bouwen en beheren in samenwerking met een marktpartij, maar de beheersvergoeding die het netwerkbedrijf in rekening brengt mag niet afhankelijk zijn van de hoeveelheid waterstof die wordt geproduceerd, omdat het netwerkbedrijf dan een commercieel belang heeft bij de productie. In dat geval is volgens de ACM sprake van niet toegestane exploitatie.

3.4. Juridische instrumenten

Aan het hiervoor geschetste kader kleven inherent belemmeringen voor de opschaling van de productie en het transport groene waterstof. De eisen voor de gaskwaliteit zijn (logischerwijs) bedoeld voor de huidige netsituatie, waarin waterstof een zeer beperkte rol speelt. De netwerkbedrijven mogen niet zomaar nieuwe activiteiten uitvoeren – zij concurreren immers met andere partijen en zouden door hun band met de netbeheerder oneigenlijke concurrentievoordelen kunnen hebben ten opzichte van andere marktpartijen.³⁶ De minister heeft binnen het huidige kader van de Gaswet wel diverse juridische instrumenten waarmee deze belemmeringen (gedeeltelijk en tijdelijk) kunnen worden weggenomen. Bovendien kan daarmee het gedrag van de netbeheerders en netwerkbedrijven gestuurd worden.

26. Art. 10Aa van de Gaswet.

27. Art. 10d, tweede lid, van de Gaswet.

28. Zie ook: art. 17c van de Elektriciteitswet 1998.

29. *Kamerstukken II* 2017/18, 34627, nr. 22 (Tweede nota van wijzigingen), p. 9.

30. *Kamerstukken I* 2017/18, 34627, nr. C (Memorie van Antwoord), p. 1.

31. Autoriteit Consument en Markt, 24 maart 2020, 'Concept Leidraad Netwerkbedrijven en alternatieve energiedragers', ACM/UIT/526517.

32. 'Update 'Leidraad netwerkbedrijven en alternatieve energiedragers', ACM 16 februari 2021.

33. Autoriteit Consument en Markt, 24 maart 2020, 'Concept Leidraad Netwerkbedrijven en alternatieve energiedragers', ACM/UIT/526517, p. 5.

34. Art. 1, eerste lid, onder f en h, van de Gaswet; besluit ACM 21 april 2016, houdende de vaststelling van

de voorwaarden als bedoeld in art. 12a, 12b en 22, eerste lid van de Gaswet (*Begrippencode gas*), ACM/DE/2016/202156; zie ook de brede definitie van installatie in het besluit ACM 21 april 2016, houdende de vaststelling van de voorwaarden als bedoeld in art. 27, 31 en 54, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 (*Begrippencode elektriciteit*), ACM/DE/2016/202149, waar onder verwijzing naar de Memorie van Toelichting bij de Elektriciteitswet 1998, eveneens betekenis toekomt bij alternatieve energiedragers.

35. Autoriteit Consument en Markt, 24 maart 2020, 'Concept Leidraad Netwerkbedrijven en alternatieve energiedragers', ACM/UIT/526517, p. 6.

36. *Kamerstukken II* 2016/2017, 34627, nr. 3 (MvT), p. 29; Autoriteit Consument en Markt, 24 maart 2020, 'Concept Leidraad Netwerkbedrijven en alternatieve energiedragers', ACM/UIT/526517, p. 4.

3.4.1. Experimenten AMvB

Met betrekking tot bestaande regels heeft de minister met art. 1i van de Gaswet een instrument om experimenten toe te staan waarmee wordt afgeweken van het bepaalde bij of krachtens de Gaswet, voor zover geen sprake is van (omgezette) bindende EU-regelgeving. Aan art. 1i, eerste lid, van de Gaswet kan volgens het tweede lid toepassing worden gegeven 'indien het experiment bijdraagt aan ontwikkelingen op het gebied van de decentrale productie, het transport en de levering van gas dat decentraal is opgewekt in een installatie die uitsluitend gebruik maakt van hernieuwbare energiebronnen en past binnen verantwoorde financiële kaders van het Rijk.' De Elektriciteitswet 1998 kent een soortgelijke bepaling, die de grondslag heeft gevormd voor een Experimenten AMvB voor de lokale opwekking van duurzame energie.³⁷

Een voorwaarde voor de toepassing van art. 1i van de Gaswet is dus dat bij het experiment sprake van een 'gas'. Zo lang groene waterstof niet als 'gas' in de zin van art. 1 van de Gaswet kwalificeert, zijn een groot deel van de bepalingen in de Gaswet daarop niet van toepassing. Het (gedeeltelijk) van toepassing verklaren van de Gaswet op groene waterstof is op grond van art. 1, tweede lid, van de Gaswet mogelijk bij algemene maatregel van bestuur. Dat zou de positie van groene waterstof binnen het huidige kader kunnen verduidelijken. Hoewel het wellicht omslachtig aandoet als vervolgens een afwijking zou worden toegestaan, zouden via deze (om)weg belemmeringen die netbeheerders en netwerkbedrijven kunnen ondervinden bij activiteiten op het gebied van groene waterstof weggenomen kunnen worden. De experimenteermogelijkheid zou daarnaast kunnen worden gebruikt voor het experimenteren met het (verplicht) bijmengen van grotere hoeveelheden groene waterstof bij aardgas.³⁸ De minister heeft aangegeven een bijmengverplichting verder te onderzoeken.³⁹

Uit recente uitlatingen van de minister valt echter af te leiden dat het niet waarschijnlijk is dat nog van de huidige experimenteermogelijkheid gebruikgemaakt zal worden voordat de definitieve versie van de nieuwe Energiewet in werking treedt. Na de stevige, fundamentele kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State⁴⁰ heeft de minister af-

gezien van bekrachtiging van zijn Ontwerpbesluit experimenten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet⁴¹ (hierna: ontwerpbesluit experimenten) dat mede op basis van art. 1i van de Gaswet was opgesteld en dat bij wijze van experiment afwijken van de Gaswet mogelijk had moeten maken.⁴² De kritiek van de Raad van State zag met name op de breed geformuleerde afwijkingsmogelijkheid. Het feit dat overheid, bedrijfsleven en burgers zijn gebonden aan de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet biedt rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en voorkomt willekeur. Daarvan afwijken kan alleen 'in concrete gevallen en onder waarborgen die de afwijking proportioneel, het minst bezwarend, controleerbaar en transparant doen zijn' en dat was met het ontwerpbesluit experimenten niet verzekerd, aldus de Raad van State. De minister heeft daarop laten weten dat de behoefte aan een experimenteermogelijkheid geconsulteerd zal worden in het kader van de nieuwe Energiewet, die hierna aan bod komt.⁴³

3.4.2. Tijdelijke taken AMvB

Een andere, wellicht meer voor de hand liggende optie is een AMvB voor tijdelijke taken. De minister kan op grond van art. 10b van de Gaswet bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk andere taken dan de gereguleerde taken toewijzen aan een netbeheerder. Dat is op grond van die bepaling mogelijk voor zover deze taken verband houden met de op grond van deze wet aan hem toegekende taken (sub a), deze taken van belang zijn voor het toekomstig beheer van het gastransportnet (sub b), en marktpartijen niet of in beperkte mate in de uitvoering van de taken voorzien (sub c).

Een dergelijke AMvB voor tijdelijke taken zou kunnen bijdragen aan de opschaling van groene waterstof.⁴⁴ Dat is uiteraard afhankelijk van de taken die ermee zouden worden toegewezen, maar de reikwijdte van deze bepaling lijkt breed genoeg voor diverse rollen in de waterstofketen.

Een (actievare) rol voor netbeheerders bij productie, opslag of transport van groene waterstof zou bijvoorbeeld verband houden (sub a) met de toegekende taak van het aanleggen en beheren van installaties en leidingen voor waterstof⁴⁵ of mogelijk zelfs met netbeheertaken zoals congestiemanagement op het elektriciteitsnet.⁴⁶ Verder kan met het

37. Zie daarover J.F. Koenders en S.L. Pipping, 'Het Besluit experimenten decentrale duurzame elektriciteitsopwekking doorgelicht', *NTE* 2016, nr. 4, p. 146-155 en B. Kortland, 'Herziening van de Experimenten AMvB - Verslag NeVER bijeenkomst 19 juni 2018', *NTE* 2018, nr. 5, p. 190-193.

38. Een mengsel van aardgas en waterstof kwalificeert tot een bepaalde verhouding reeds als gas, indien het mengsel conform art. 1, eerste lid, onder b, van de Gaswet in hoofdzaak bestaat uit methaan of een andere stof die vanwege haar eigenschappen aan methaan gelijkwaardig is.

39. *Kamerstukken II* 2020/21, 32813, nr. 653 (Kamerbrief 11 december 2020), p. 8; Kabinetsvisie waterstof, p. 12.

40. Advies Raad van State 17 februari 2020, Besluit ex-

perimenten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet, no. W18.19.0145/IV.

41. Ontwerpbesluit houdende nadere regels voor het bij wege van experiment afwijken van de Elektriciteitswet 1998 of de Gaswet (Besluit experimenten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet).

42. Zie de Nota van toelichting bij het ontwerpbesluit, *Kamerstukken II* 2018/19, 34627, nr. 48; Kamerbrief van 10 december 2020, p. 1.

43. Kamerbrief van 11 december 2020, p. 4-5.

44. Kabinetsvisie waterstof, p. 8.

45. Art. 10d, tweede lid, onder e, van de Gaswet.

46. Zie bijvoorbeeld S.L. Pipping, 'Net te weinig - Mogelijke oplossingen (op korte termijn) ter beperking en

oog op sub b betoogd worden dat een actievere rol van de netbeheerders, afhankelijk van de vorm daarvan, van belang is voor het toekomstig beheer van het gastransportnet – daar zal volgens de huidige plannen in de toekomst (ook) waterstof over worden getransporteerd. Dat marktpartijen niet of in beperkte mate in de uitvoering van bepaalde taken in de groene waterstofketen voorzien, lijkt ook geen onneembare drempel voor het gebruik van dit instrument, zodat aan sub c eveneens kan worden voldaan.

In de kamerbrief van 11 december 2020⁴⁷ heeft de minister echter gesuggereerd dat de Gaswet onvoldoende ruimte biedt voor de (tijdelijke) taken met betrekking tot waterstof die hij voor de netbeheerders voor ogen heeft en dat een wetswijziging nodig is: *‘Belangrijkste conclusie van het juridische onderzoek is dat er eerst een wettelijke grondslag moet komen die zich specifiek richt op activiteiten op het gebied van waterstof voordat (tijdelijke) taken door middel van een AMvB aan netbeheerders kunnen worden toegewezen. Ik onderzoek momenteel de mogelijkheid om deze grondslag in de Energiewet op te nemen.’*⁴⁸ De minister ziet kennelijk belemmeringen om netbeheerders via een AMvB extra, tijdelijke taken te geven die verband houden met de bestaande bevoegdheid om leidingen en installaties voor waterstof aan te leggen en te beheren. Uit de brief wordt echter niet duidelijk wat deze belemmeringen zijn.

Hoe de nieuwe wettelijke grondslag eruit gaat zien, is ook nog niet bekend. Het conceptvoorstel van de nieuwe Energiewet dat op 17 december 2020 ter consultatie is gepubliceerd, bevat een gelijkkluidende bepaling over tijdelijke taken als de bestaande.⁴⁹ Uit de toelichting op het conceptvoorstel volgt dat nog wordt gewacht op reacties op de internetconsultatie, voordat het punt over (tijdelijke) taken met betrekking tot waterstof al dan niet wordt uitgewerkt.⁵⁰

Een ander instrument om het tijdelijk verrichten van andere activiteiten mogelijk te maken is art. 10d, derde lid, van de Gaswet (en de gelijkkluidende bepaling art. 17c, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998). Op grond van die bepaling kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere handelingen of activiteiten worden aangewezen die een netwerkbedrijf voor een vooraf vastgestelde duur kan verrichten. Uit de formulering (‘kan’) volgt dat het

om een mogelijkheid gaat; het gaat om het toestaan van activiteiten, niet het toewijzen van taken. In deze bepaling zijn, anders dan in de hiervoor besproken bepaling, geen nadere eisen gesteld ten aanzien van de handelingen of activiteiten. Uit de toelichting volgt dat de termijn die wordt gesteld afhankelijk is van bijvoorbeeld de terugverdienperiode van mogelijke investeringen.⁵¹ Met betrekking tot het doel geeft de wetgever aan dat *‘voor het eind van deze termijn moet worden gezien of dit een activiteit is die structureel wordt toegestaan en dus in de wet wordt opgenomen, of dat deze activiteit beëindigd moet worden en onder welke voorwaarden deze beëindigd kan worden.’*⁵²

3.4.3. Tussenconclusie instrumenten

De minister ziet in de huidige instrumenten te weinig ruimte om tijdelijke afwijkingen, taken of activiteiten ten behoeve van de opschaling van groene waterstof mogelijk te maken. Het is de vraag of dat terecht is.

De kritiek van de Raad van State op het ontwerpbesluit experimenten was fundamenteel, maar daarmee is het gebruik van de besproken instrumenten niet automatisch onmogelijk gemaakt. De Raad van State heeft daarvoor enkele handvatten gegeven en bovendien benadrukt dat *‘regie en sturing van de overheid nodig zijn om de noodzakelijke en omvangrijke aanpassingen in de energie-infrastructuur te versnellen en doelmatig en in samenhang te realiseren.’*⁵³

Een tijdelijke afwijking van het bepaalde bij of krachtens de Gaswet kan voor specifieke, nauwkeurig omschreven experimenten wel degelijk een uitkomst zijn, bijvoorbeeld voor het afwijken van de normen voor de gaskwaliteit. De instrumenten voor tijdelijke taken zijn (juist) bedoeld om, onder duidelijke voorwaarden, tijdelijk ruimte te creëren voor nieuwe activiteiten waarin netbeheerders of netwerkbedrijven een rol toegewezen krijgen. Op basis daarvan kan gekeken worden of voor deze partijen een structurele rol is weggelegd en hoe (op termijn) het juridische kader moet worden vormgegeven. Deze wettelijke instrumenten zouden – met het oog op de gewenste opschaling – door de minister gebruikt kunnen worden om activiteiten met betrekking tot groene waterstof mogelijk te maken of in gang te zetten.

Door de beschikbare wettelijke instrumenten in feite buitenspel te zetten en in het conceptvoorstel van de nieuwe Energiewet geen nieuwe voorstellen te doen maar reacties op het consultatievoorstel af te wachten, neemt de minister een afwachtende

voorkoming van capaciteitsgebrek op het elektriciteitsnet’, NTE 2020, nr. 3, par. 3.5; zie ook het onderzoek van TNO en DNV GL in opdracht van Enpuls (onderdeel van de Enexis Groep): *Waterstof uit elektrolyse voor verantwoord maatschappelijk netbeheer*, TNO & DNV GL 23 november 2018.

47. Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 653 (Kamerbrief 11 december 2020) – Voortgang beleidsagenda kabinetsvisie waterstof.

48. *Ibid.*, p. 5.

49. Art. 3.3.10 van het Concept wetsvoorstel Energiewet (versie internetconsultatie) van 17 december 2020.

50. Memorie van Toelichting bij het Concept wetsvoorstel Energiewet (versie internetconsultatie), 17 december 2020, p. 29.

51. Kamerstukken II 2016/17, 34627, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 30.

52. *Ibid.*, p. 30.

53. De Raad van State heeft enkele handvatten gegeven voor een andere benadering van experimenten, zie Advies Raad van State 17 februari 2020, Besluit experimenten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet, no. W18.19.0145/IV, p. 5-6 en 11-12.

houding aan. De minister heeft intussen wel een convenant gesloten met diverse andere partijen, waaronder netbeheerders, om pilots mogelijk te maken specifiek voor de toepassing van waterstof als warmtevoorziening in woonwijken.⁵⁴ Dat instrument biedt op zichzelf echter geen grondslag om experimenten toe te staan waarmee wordt afgeweken van bestaande regelgeving (bijvoorbeeld in het kader van dergelijke pilots) of om netbeheerders nieuwe, tijdelijke taken toe te wijzen. Het gebruik daarvan biedt dus ook de verlangde rechtszekerheid niet.⁵⁵

Dat is onnodig en valt naar ons idee moeilijk te rijmen met de behoefte aan regie en sturing van de overheid, de ambities die in de Kabinetsvisie waterstof zijn geformuleerd en de uitdrukkelijke wens 'dat de TSB en DSB op het gebied van transport en distributie van waterstofervaring moeten gaan opdoen en dat gezocht zal worden naar wettelijke en regulatorische ruimte voor experimenten'.⁵⁶

3.5. Financiële instrumenten

Naast het creëren van (experimenteer)ruimte heeft de overheid de mogelijkheid financiële steun te verlenen. Een belangrijke belemmering voor de opschaling van de productie van groene waterstof zijn de hoge kosten daarvan.⁵⁷ De Europese Commissie heeft – onder verwijzing naar berekeningen van het PBL – opgemerkt dat het gemiddelde waterstofproject waarschijnlijk een significante kostendaling nodig heeft om concurrerend te zijn met andere CO₂-besparende maatregelen binnen de SDE++.⁵⁸ In de markt wordt regelmatig aan de bel getrokken dat er meer subsidie nodig is,⁵⁹ of dat de bestaande regelingen ontoereikend zijn.⁶⁰ Een daling van de kosten zou de vraag kunnen doen toenemen.

Het kabinet wil de portemonnee trekken, maar weet nog niet precies hoe. Het heeft circa € 250 miljoen beschikbaar gesteld voor de ondersteuning van de bouw van elektrolyzers en de productie van groene waterstof,⁶¹ maar de keuze voor het opscha-

lingsinstrument is nog niet gemaakt. De SDE++ is in de najaarsronde van 2020 al opengesteld voor de productie van groene waterstof, daarnaast worden andere subsidie-instrumenten onderzocht. De productie van groene waterstof door middel van elektrolyse is een bestaande techniek, die de inmiddels op diverse plekken wordt toegepast. Dit type projecten bevindt zich volgens het kabinet in 'de overgangsfase tussen enerzijds de bestaande ondersteuning voor pilots en demo's (de Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatieregeling, DEI+) en anderzijds de nieuwe subsidie voor kosteneffectieve CO₂-reductie (de SDE++)'.⁶² Deze bestaande subsidie-instrumenten zijn daarom niet zonder meer geschikt voor de opschaling van de productie van groene waterstof. Uit de consultatiedocumenten volgt dat wordt gekeken naar diverse nieuwe stimuleringsinstrumenten.⁶³ Hierna zullen wij aan de hand van de SDE++ en het besluit daarover van de Europese Commissie aandacht besteden aan het subsidiëren van de productie van groene waterstof.

3.5.1. SDE++ en waterstof

De openstelling van de SDE++ voor de productie van groene waterstof⁶⁴ is niet zonder problemen verlopen. Na de staatssteunmelding bij de Europese Commissie zijn de oorspronkelijke Nederlandse plannen aangepast. De Nederlandse elektriciteitsproductie zou volgens de Commissie nog niet groen genoeg zijn, waardoor er geen CO₂-reductie zou worden behaald met de productie van waterstof door middel van elektrolyse met Nederlandse stroom. Onder het huidige kader zou de Commissie alleen instemmen met CO₂-reducerende technieken.⁶⁵

In de huidige SDE++-regeling⁶⁶ is gekozen voor een benadering op basis van het jaarlijks aantal volla-

opschalingsinstrument waterstofproductie via elektrolyse', 11 januari 2021, p.1; Kabinetsvisie waterstof, p. 11. Door overheden zou wereldwijd zo'n \$150 miljard beschikbaar worden gemaakt: N. Thomas, D. Shepard & N. Hume, 'The race to scale up green hydrogen', *Financial Times* 8 maart 2021.

54. 'Green Deal H2-Wijken: naar praktische toepassing van waterstof als warmtevoorziening' van 12 maart 2020 (C-234).

55. 'Netbeheer Nederland: echt systeemdenken ontbreekt nog in wetsvoorstel Energiewet', *Energieia* 11 februari 2021 en 'Netbeheerders en overheden tekenen Green Deal voor verwarming op waterstof' *Energieia* 15 maart 2021.

56. Memorie van Toelichting bij het Concept wetsvoorstel Energiewet (versie internetconsultatie), 17 december 2020, p. 29.

57. Kabinetsvisie waterstof, p. 9.

58. Besluit van de Commissie van 14 december 2020, SA.53525 inzake SDE++ (COM/2020/8773 final), randnummer 158; zie ook: EU-Waterstofstrategie, p. 3.

59. C. Grol & C. Stooker, 'Plannen voor waterstoffabrieken genoeg, nu nog de miljardensubsidie', *Financieele Dagblad* 7 oktober 2020.

60. B. van Dijk, 'Nauwelijks aanvragen voor subsidie waterstof', *Financieele Dagblad* 22 november 2020.

61. Het gaat om € 35 miljoen per jaar: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 'Consultatie Tijdelijk

62. Kabinetsvisie waterstof, p. 10; zie ook: Handleiding DEI+ van de RVO, januari 2021.

63. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 'Consultatie Tijdelijk opschalingsinstrument waterstofproductie via elektrolyse', 11 januari 2021.

64. Zie art. 66 van de Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 17 september 2020, nr. WJZ/20210006, houdende aanwijzing van categorieën van productie-installaties voor de productie van duurzame energie en klimaattransitie in 2020, *Stcrt.* 2020, 48292.

65. Kamerbrief van 14 september 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 31239, nr. 326.

66. Besluit van 31 augustus 2020 tot wijziging van het Besluit stimulering van duurzame energieproductie in verband met de stimulering van aanvullende maatregelen ter vermindering van broeikasgas (Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie), *Stb.* 2020/340.

turen dat het aanbod van hernieuwbare elektriciteit op het Nederlandse net groot genoeg is. Hoewel de Commissie hiermee akkoord is gegaan,⁶⁷ heeft deze benadering evidente nadelen. Het aantal uren is beperkt – er wordt uitgegaan van een maximum aantal vollasturen van 2000 uur per jaar. Het gevolg daarvan is dat de maximale subsidie in de SDE++ ook beperkt is. De onrendabele top voor groene waterstofproductie is een stuk hoger dan de maximale subsidie, zelfs als het jaarlijkse aantal vollasturen zou verdubbelen.⁶⁸ Dat maakt dat de huidige SDE++ geen aantrekkelijke regeling is voor de opschaling van de productie van groene waterstof,⁶⁹ wat zich ook uit in de cijfers. In de najaarsronde van 2020 is slechts één SDE++-aanvraag gedaan voor waterstofproductie, tegenover een kleine 4.000 aanvragen voor zon-PV.⁷⁰

De vraag rijst ook of niet op andere manieren kan worden bepaald of de geproduceerde waterstof 'groen' (of 'low carbon', in de woorden van de Europese Commissie) is en dus voor subsidie in aanmerking komt. Van groene waterstof is in algemene zin sprake als bij de productie geen CO₂ wordt uitgestoten – dus als bij elektrolyse stroom wordt gebruikt die zonder CO₂-uitstoot is opgewekt. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als een elektrolyser direct gekoppeld is aan een (niet-fossiele) productie-installatie, zoals een windpark. Door hiermee rekening te houden bij de beoordeling of waterstof duurzaam geproduceerd is, kan tegelijkertijd de vraag naar duurzame energie gestimuleerd worden. De nieuwe EU-richtlijn biedt hiervoor aanknopingspunten.⁷¹ De huidige SDE++ biedt deze mogelijkheden echter niet.

Het doel van de SDE++ is om bij te dragen aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, door subsidie te verlenen voor broeikasreducerende maatregelen.⁷² Twee belangrijke kenmerken van de SDE++ zijn techniekneutraliteit en onderlinge concurrentie.⁷³ Vergeleken met andere technieken die voor de SDE++ in aanmerking komen, is de onrendabele top bij groene waterstof uit elektrolyse erg hoog. De opschalingsfase waarin de techniek voor groene waterstofproductie zich bevindt, maakt dat

deze (nog) niet kan concurreren met projecten voor bijvoorbeeld zonne- en windenergie. Het initiatief voor een nieuw stimuleringsinstrument is daarom aan te moedigen.

3.5.2. Vervolg

Hoe het nieuwe stimuleringsinstrument vorm moet krijgen, hangt af van de behoefte in de markt, maar ook van wat er juridisch mogelijk is. In de consultatiedocumenten worden drie instrumenten genoemd, waarbij wordt uitgegaan van de mogelijkheden onder het Milieusteunkader: een aparte tender in de SDE++, een nieuwe regeling voor exploitatiesubsidie, en een nieuwe regeling voor investeringssubsidie. Bij de zoektocht naar een nieuw stimuleringsinstrument loont het om het besluit van de Commissie over de SDE++ te bestuderen. De Commissie heeft de SDE++ getoetst aan de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (het Milieusteunkader)⁷⁴. Dat kader wordt door de Commissie herzien, maar is in afwachting daarvan verlengd tot eind 2021.⁷⁵ In de marktconsultatie ten behoeve van deze herziening is onder meer de wens naar voren gekomen daarin een speciaal hoofdstuk voor waterstof op te nemen.⁷⁶ Hoewel een dergelijk hoofdstuk ontbreekt in het huidige kader, heeft de Commissie al wel oog voor de eigen waterstofplannen bij het beoordelen van steunmaatregelen.⁷⁷ De Commissie wijst in verband met de SDE++ diverse keren op de EU-Waterstofstrategie en het belang van het opschalen van de productie van groene waterstof.⁷⁸ De Commissie wijst er voorts op dat de steun voor groene waterstofproductie bijdraagt aan de klimaatdoelen van de EU.⁷⁹ Zij merkt bovendien expliciet op dat de EU-Waterstofstrategie gericht is op de opschaling van zowel groene (hernieuwbare) waterstofproductie als het decarboniseren van bestaande productie met behulp van CCS ('low carbon' of blauwe waterstof).⁸⁰ Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de Commissie niet onwelwillend tegenover nieuwe steunmaatregelen voor de opschaling van de productie van groene waterstof staat.

67. Besluit van de Commissie van 14 december 2020, SA.53525 inzake SDE++ (COM/2020/8773 final), randnummer 205.

68. Besluit van de Commissie van 14 december 2020, SA.53525 inzake SDE++ (COM/2020/8773 final), randnummers 120 en 158.

69. B. van Dijk, 'Nauwelijks aanvragen voor subsidie waterstof', *Financieele Dagblad* 22 november 2020.

70. *Kamerstukken II* 2020/21, 31239, nr. 328.

71. Zie bijvoorbeeld overweging 59 van de Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

72. Zie hierover J. Peelen en C.M. Fleuren, 'Een toekomst zonder SDE in de elektriciteitssector?', *NTE* 2019, nr. 3/4; *Stb.* 2020/340 (Nota van toelichting), p. 13; Besluit van de Commissie van 14 december 2020, SA.53525 inzake SDE++ (COM/2020/8773 final), randnummer 4 en 5.

73. *Ibid.*

74. Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (2014/C 200/01).

75. Mededeling van de Commissie van 8 juli 2020 betreffende (onder meer) de verlenging van en wijzigingen in de richtsnoeren inzake staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (2020/C 224/02).

76. Zie bijvoorbeeld de reactie van Hydrogen Europe van 10 december 2020 op de consultatie van de Europese Commissie voor de herziening van het Milieusteunkader.

77. Besluit van de Commissie van 14 december 2020, SA.53525 inzake SDE++ (COM/2020/8773 final), randnummers 120 en 168.

78. *Ibid.*, randnummer 168.

79. *Ibid.*, randnummer 167.

80. *Ibid.*, randnummer 168.

4. Conclusie

In deze bijdrage hebben wij gekeken naar de instrumenten die de overheid ter beschikking heeft om de opschaling van de productie van groene waterstof te bevorderen.

De minister heeft binnen het bestaande kader diverse bruikbare juridische instrumenten. Er is ruimte om activiteiten aan te wijzen die netwerkbedrijven tijdelijk mogen uitvoeren, ruimte om tijdelijke taken toe te wijzen aan netbeheerders, en ruimte om experimenten mogelijk te maken waarmee tijdelijk van het huidige juridische kader wordt afgeweken. Hoewel deze instrumenten allen hun beperkingen kennen, kunnen deze wat ons betreft wel worden ingezet voor de opschaling van de productie van groene waterstof. De wetgever heeft de mogelijkheid de nieuwe Energiewet meer specifiek in te richten voor waterstof, maar dat hoeft niet te worden afgewacht. Juist de ervaring die wordt opgedaan met het gebruik van deze tijdelijke instrumenten, in combinatie met ervaringen met tijdelijke regulering elders (zoals in Duitsland), kan bij de toekomstige marktordening van waarde zijn.

Naast juridische ruimte creëren, is subsidie verlenen een belangrijk instrument voor verdere opschaling. Het succes van een subsidieregeling hangt echter af van de vorm daarvan. De productie van groene waterstof bevindt zich volgens het kabinet in een overgangsfase. Dat maakt het openstellen van bestaande subsidieregelingen niet altijd effectief. Regelingen als de DEI+, die zijn bedoeld voor demonstratieprojecten en pilots, komen voor opschaling van bestaande technieken niet direct in beeld. De SDE++ is ontworpen om tegen zo laag mogelijke kosten zo veel mogelijk CO₂-uitstoot te voorkomen en is techniekneutraal. Duurdere technieken, zoals de productie van groene waterstof, concurreren daardoor in feite met goedkopere technieken, zoals zon-PV, voor dezelfde subsidie. Uit de openstelling van de SDE++ is duidelijk gebleken dat waterstofproductie nog niet op gelijke voet staat met deze andere technieken. Toch lijkt er – met het oog op de EU-Waterstofstrategie – ruimte te zijn de opschaling van de productie van groene en ook koolstofarme (blauwe) waterstof te stimuleren. Beide typen instrumenten – juridisch en financieel – zullen nodig zijn om de opschaling van de productie van groene waterstof van de grond te krijgen. Het wegnemen van juridische belemmeringen en het creëren van experimenteer ruimte is in deze fase mogelijk zonder dat aanpassingen van de wet noodzakelijk zijn. Voor het verlenen van financiële steun zal het juiste instrument moeten worden gevonden, maar de ruimte en bereidheid om steun te verlenen lijkt aanwezig, zowel bij het kabinet als de Europese Commissie.