

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**

Directie Elektriciteit

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum 8 februari 2022

Betreft Beantwoording vragen over 'een opmerkelijke ommekeer van de
Autoriteit Consument & Markt (ACM)'

Ons kenmerk

DGKE-E / 22031943

Uw kenmerk

2021Z15581

Geachte Voorzitter,

Bijgaand stuur ik u, mede namens de staatssecretaris voor Mijnbouw, de
beantwoording van de vragen van het lid Van der Lee (GroenLinks) van
15 september 2021 met kenmerk 2021Z15581, over 'een opmerkelijke ommekeer
van de Autoriteit Consument & Markt (ACM)'.

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

2021Z15581

1

Bent u bekend met het bericht 'ACM keert terug op schreden: toch geen eigen elektrolyser voor netwerkbedrijven'?

Antwoord

Ja.

2

Kunt u deze opmerkelijke ommekeer in de positie van de ACM nog volgen en verklaren?

Antwoord

Zoals aangegeven in de Rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitiedie op 22 juni 2020 aan uw Kamer is toegezonden¹ is het aan de ACM als toezichthouder om de *bestaande* wettelijke ruimte² voor netwerkbedrijven in relatie tot alternatieve energiedragers, waaronder waterstof, uit te leggen en op de naleving van deze wetgeving toe te zien.³ Mede op basis van de 'Leidraad netwerkbedrijven en alternatieve energiedragers' van de ACM constateer ik dat de huidige wettelijke bepalingen rondom de ruimte van netwerkbedrijven in relatie tot elektrolyse niet voldoende helder zijn en openstaan voor interpretatie.⁴ Dit blijkt ook uit de verschillende consultatiereacties van stakeholders op de concept-Leidraad.⁵ Het is daarom begrijpelijk dat de ACM mede op basis van de consultatiereacties van stakeholders tot nieuwe inzichten is gekomen. Dit onderschrijft juist het nut van dergelijke consultaties.

3

Deelt u de mening dat deze gang van zaken, waarbij de leidraad voor netwerkbedrijven sterk gewijzigd is ten opzichte van de conceptversie (na een forse vertraging), funest is voor de energietransitie omdat netwerkbedrijven op los zand moeten opereren?

Antwoord

Nee, deze mening deel ik niet. In de eerste plaats bevestigt de ACM dat netwerkbedrijven infrastructuur mogen aanleggen en beheren voor alternatieve energiedragers zoals waterstof en warmte. Dit is een belangrijke constatering in de context van de uitrol van een transportnet voor waterstof en warmtenetten.

¹ Kamerstuk 32813, nr. 536.

² De Gaswet biedt netwerkbedrijven ruimte voor de aanleg en beheer van infrastructuur voor waterstof, biogas, warmte en koude, met inbegrip van transport via die infrastructuur. Onder 'infrastructuur' wordt in ieder geval verstaan leidingen of installaties. Voorwaarde hierbij is dat de groepsmaatschappij waartoe het netwerkbedrijf behoort blijft voldoen aan het groepsverbod zodat de onafhankelijkheid van de netbeheerder die deel uitmaakt van dezelfde groepsmaatschappij is verzekerd.

³ Kamerstuk 32813, nr. 536.

⁴ De Leidraad netwerkbedrijven en alternatieve energiedragers van de ACM is beschikbaar via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-netwerkbedrijven-en-alternatieve-energiedragers>.

⁵ De consultatiereactie op de Leidraad zijn te vinden via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-netwerkbedrijven-en-alternatieve-energiedragers>.

Ten tweede sluit, zoals ook toegelicht in de brief over marktordening en marktontwikkeling waterstof van 10 december 2021⁶, de uitleg door de ACM aan bij de afbakeningsprincipes rondom toegestane activiteiten door netwerkbedrijven onder de wet Voortgang Energietransitie (Wet VET).⁷ Een leidend principe bij de afbakening van activiteiten door netwerkbedrijven is dat activiteiten die door de private sector kunnen worden uitgevoerd aan de markt moeten worden overgelaten. Hierdoor wordt voorkomen dat activiteiten door netwerkbedrijven leiden tot mogelijke marktverstoringen. Daarnaast moet de afbakening borgen dat het netwerkbedrijf zich in hoofdzaak bezighoudt met haar kerntaak, het beheer van het gas- of elektriciteitsnet, en dat blootstelling aan commerciële risico's wordt beperkt. Daarbij is productie, handel en levering van alternatieve energiedragers zoals waterstof wettelijk niet toegestaan.⁸ De ACM blijft dus dicht bij de door de wetgever geformuleerde uitgangspunten rondom toegestane activiteiten voor netwerkbedrijven. Wel ziet de ACM onder voorwaarden ruimte voor netwerkbedrijven om in minderheids- of gezamenlijke deelnemingen actief te zijn op het gebied van productie, handel en levering van alternatieve energiedragers. In de Kamerbrief van 10 december 2021 heeft het kabinet al aangegeven dat deze bevinding ongewenst is, omdat het onbeperkt kunnen aangaan van deelnemingen door netwerkbedrijven niet strookt met de door de wetgever geformuleerde afbakeningsprincipes met betrekking tot toegestane activiteiten voor netwerkbedrijven.⁹

Verder constateer ik dat de door de ACM geïdentificeerde onduidelijkheden binnen het bestaande wettelijke kader met betrekking tot nevenactiviteiten die netwerkbedrijven mogen verrichten niet bijdragen aan een heldere marktordening voor de energietransitie. Daarom wil het kabinet hier duidelijkheid in scheppen. Zoals toegelicht in de kamerbrief van 10 december 2021 is het wenselijk dat de marktordening rondom elektrolyse bijdraagt aan voldoende concurrentiedruk en innovatie door private partijen zodat de kosten, en hiermee benodigde subsidies, in de tijd dalen.¹⁰ Een eventuele rol voor netwerkbedrijven is daarbij geen oplossing voor het huidige situatie van de markt, namelijk het bestaan van een onrendabele top voor groene waterstof. Pas als private marktpartijen ondanks het beschikbaar zijn van voldoende subsidie-instrumentarium niet de gewenste opschaling van elektrolyse realiseren, zie ik vanwege de mogelijke systeemrol van elektrolyse ruimte voor netwerkbedrijven om op dit terrein actief te zijn. Over de voorwaarden waaronder dit wenselijk is wil ik de markt consulteren. Door hier duidelijkheid over te verschaffen kunnen netwerkbedrijven zich richten op hun kentaken en toegestane nevenactiviteiten onder de Gaswet en Elektriciteitswet.

⁶ Kamerstuk 32813, nr. 958.

⁷ Kamerstuk 34627, nr. 22.

⁸ Kamerstuk 34627, nr. 22, p. 9: "Infrastructurele activiteiten die nauw verwant zijn aan andere energievormen, zijn toegestaan. Zo zijn aanleg en beheer van warmtenetten, waterstofnetten en biogasnetten toegestaan, waarbij onder beheer expliciet ook transport wordt verstaan. Het betreft hier energiedragers en daarom zijn handel, levering en productie niet toegestaan"; Kamerstuk 34 627, C, p. 1: "Het wetsvoorstel verduidelijkt de marktordening voor waterstoftransport op land. Netwerkbedrijven kunnen op grond van voorgesteld artikel 10d van de Gaswet dit transport aanbieden, maar zij kunnen zelf niet actief zijn op de gebieden productie, levering en handel van waterstof"

⁹ Kamerstuk 32813, nr. 958, p. 11.

¹⁰ Kamerstuk 32813, nr. 958.

4

Bent u van mening dat het opslaan van energie, waaronder het omzetten van elektriciteit in moleculen door middel van elektrolyse, geen opwekking is van nieuwe energie?

Antwoord

Bij waterstofproductie middels elektrolyse is er inderdaad geen sprake van de opwekking van energie middels de inzet van een primaire energiebron zoals wind of zon. De energie in elektronen wordt zogezegd overgedragen op waterstofmoleculen. Hierdoor is het mogelijk om duurzaam opgewekte energie grootschalig op te slaan. Vanuit het elektriciteitssysteem bezien is de omzetting van elektriciteit naar waterstof en vervolgens de opslag hiervan een vorm van energieopslag. Dit volgt ook uit de definitie van 'energieopslag' onder de Europese Elektriciteitsrichtlijn ((EU) 2019/944).¹¹ Vanuit het gas- of waterstofsysteem bezien is de overdacht van energie van elektronen naar moleculen echter wel een vorm van 'produceren'. Er komen immers middels een vervaardigingsproces 'nieuwe' moleculen in het systeem en op de markt die vervolgens kunnen worden ingezet als grondstof voor industrie of brandstof voor mobiliteit. Daarom wordt elektrolyse ook wel gezien als een alternatieve vorm van waterstofproductie naast bijvoorbeeld waterstofproductie uit aardgas middels *methane steam reforming*. Het opslaan van deze waterstofmoleculen kan vervolgens, net als bij aardgas, worden gezien als een separate activiteit.

5

Deelt u het inzicht dat alternatieve energiedragers, die belangrijk zijn vanwege hun opslagfunctie of voor buffering, essentieel zijn voor een stabiel energiesysteem en dat het daarom wenselijk is dat netwerkbedrijven elektrolyzers en vormen van energieopslag (zoals waterstofopslag in een zoutcaverne) moeten kunnen beheren/in bezit mogen hebben?

Antwoord

Zoals ik in de appreciatie van de studie 'Ondergrondse energieopslag in Nederland 2030-2050' heb aangegeven, onderschrijf ik de conclusie dat waterstofopslag een belangrijk en noodzakelijk middel zal zijn voor het behouden van de vraag-aanbodbalans in het toekomstige energiesysteem.¹² De locaties waar deze ondergrondse opslag in zoutcavernes plaats kan vinden zijn echter schaars, waardoor het van belang is dat alle marktpartijen hiertoe op basis van non-discriminatoire voorwaarden toegang tot kunnen krijgen. Bij (aard)gas geeft de wet zowel ruimte aan private marktpartijen als netwerkbedrijven om opslaginstallaties te ontwikkelen en te beheren. In welke mate eenzelfde

¹¹ Zie Artikel 2(59) van de Elektriciteitsrichtlijn waarin "energieopslag" is gedefinieerd als: "in het elektriciteitssysteem, het uitstellen van het uiteindelijke gebruik van elektriciteit tot een later moment dan het moment waarop de elektriciteit is opgewekt, of het omzetten van elektrische energie in een vorm van energie die kan worden opgeslagen, het opslaan van dergelijke energie, en de daaropvolgend omzetting van dergelijke energie in elektrische energie of een andere energiedrager." De toevoeging "of een andere energiedrager" zorgt ervoor dat elektrolyse ook zonder dat de waterstof weer wordt omgezet in elektriciteit als energieopslag moet worden beschouwd.

¹² Kamerstuk 29023, nr. 270.

systematiek gewenst is voor waterstof ben ik nog aan het verkennen en zal ik in de aankomende consultatie over de ordening van de waterstofmarkt ook aan de markt voorleggen.

De vraag of het wenselijk is dat netwerkbedrijven ook actief zijn op het gebied van elektrolyse moet mede worden bezien in het antwoord op vraag 4. Zoals gezegd wordt elektrolyse vanuit het elektriciteitssysteem gezien als energieopslag. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet VET volgt dat deze activiteit expliciet is voorbehouden aan private partijen.¹³ Vanuit het gas- en waterstofsysteem is elektrolyse in de eerste plaats een productieactiviteit. Meerdere marktpartijen en consortia zijn al bezig met het ontwikkelen van plannen voor (grootschalige) elektrolyse. Elektrolyse is dus, zoals gezegd, een activiteit die is voorbehouden aan private partijen. Wel constateer ik dat het noodzakelijk is om de ontwikkeling van elektrolyse-installaties door marktpartijen te ondersteunen. Hiertoe hoop ik rond de zomer een subsidie-instrument open te stellen. Ook zijn in het Coalitieakkoord aanvullende middelen toegezegd voor hoogwaardige hernieuwbare energiedragers, waaronder waterstof. Daarnaast beraad ik mij, zoals toegelicht in de Kamerbrief over marktordening en marktontwikkeling waterstof, mede in het licht van het antwoord op vraag 3, op de ruimte die ik netwerkbedrijven in de nieuwe Energiewet wil bieden voor betrokkenheid bij de ontwikkeling van elektrolyse-installaties in het geval de markt zich niet voldoende (snel) ontwikkeld.

6

Welke gevolgen heeft deze uitspraak voor de lopende pilot van Gasunie voor groene waterstofopslag in een zoutcaverne, waarbij nu ook een elektrolyser actief is en op hun locatie staat?

Antwoord

Voor wat betreft de pilot rondom de ondergrondse opslag van waterstof voorzie ik geen gevolgen. De Gaswet biedt momenteel ruimte aan Gasunie om dit te doen onder de voorwaarde dat vergunningstraject is doorgelopen en het is bewezen dat de opslag veilig kan worden gedaan voor mens en natuur.¹⁴ Zoals aangegeven in de kamerbrief over marktordening en marktontwikkeling waterstof ben ik de structurele marktordening rondom ondergrondse opslag van energie, waaronder waterstof, nog aan het verkennen. Hierin zal ik ook de rol van Gasunie betrekken.

Op dezelfde locatie als waar Gasunie een pilot uitvoert rondom de opslag van waterstof staat nu ook een elektrolyse-installatie van 1 MW als demonstratieproject. Hoewel ik zoals gezegd in principe geen rol zie voor netwerkbedrijven zoals Gasunie op het gebied van elektrolyse, ben ik voornemens om middels een overgangsregime tijdelijk ruimte te bieden om dergelijke lopende en kleinschalige pilots voort te kunnen zetten.

¹³ Kamerstuk 34 627, nr. 22, p. 8.

¹⁴ Artikel 10d, tweede lid, onder e, van de Gaswet.

7

Bent u bereid de aanstaande Energiewet dusdanig in te richten dat het voor netwerkbedrijven mogelijk wordt om zowel elektrolyzers als (duurzame)energieopslagfaciliteiten te beheren, dan wel in bezit te hebben?

Antwoord

Zie beantwoording vraag 5 en 6.

8

Deelt u de mening dat de ACM de energietransitie in de weg loopt door bestaande wet- en regelgeving van eigen interpretaties te voorzien, waarbij het te eenzijdig probeert de rol van semipublieke partijen in te perken en de rol van marktwerking of van (soms nog niet eens bestaande) marktpartijen te vergroten?

Antwoord

Nee, ik deel die mening niet. Het is de taak van de ACM als toezichthouder om de regelgeving voor de energiesector te interpreteren en toe te zien op de naleving hiervan. Het handelen van de ACM wordt daarbij gecontroleerd door de rechter op het moment dat belanghebbenden beroep aantekenen tegen een besluit van de ACM. Indien de wetgever het niet eens is met de interpretatie van de ACM of de rechter of vanwege veranderende (markt)omstandigheden van mening is dat de huidige regelgeving niet meer passend of voldoende duidelijk is, dan is het aan de wetgever om de wetgeving te wijzigen en te verduidelijken.

9

Bent u bereid hierover met de ACM in gesprek te gaan?

Antwoord

Zie beantwoording vraag 8.

10. Bent u tot slot bereid om ons bestaande mededingingsbeleid, inclusief handhavingsstructuur, eens goed tegen het licht te houden en waar nodig aan te passen aan de grote transitie die wij zowel nationaal als Europees in gaan zetten om klimaatverandering een halt toe te roepen?

Antwoord

Het mededingingsbeleid is gericht op het beschermen van het concurrentieproces en de consument binnen de volle breedte van de economie. Niettemin wordt op zowel nationaal als Europees niveau gekeken op welke wijze klimaatdoelstellingen kunnen worden meegewogen bij het mededingingsbeleid. Zo heeft de ACM een Leidraad duurzaamheidsafspraken gepubliceerd die aangeeft in welke gevallen concurrenten kunnen samenwerken om bij te dragen aan het bestrijden van de klimaatcrisis en andere duurzaamheidsdoelen.¹⁵ Eurocommissaris voor de mededinging Vestager heeft recent haar visie uiteengezet op de wijze dat

¹⁵ Zie: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-duurzaamheidsafspraken-gereed-voor-verdere-europese-afstemming>.

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**
Directie Elektriciteit

mededingingsbeleid kan bijdragen aan het realiseren van de Green Deal.¹⁶ Deze ontwikkelingen volgt het kabinet op de voet en draagt hier actief aan bij.

Ons kenmerk
DGKE-E / 22031943

¹⁶ Zie: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/competition-policy-support-green-deal_en.