

Vergaderjaar 2023–2024

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 512

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2024

Zoals vorig jaar in de Kamerbrief «Energiediplomatie en import van waterstof»¹ al is vermeld, zijn de energiemarkten sterk in beweging. Het geopolitieke speelveld verandert en het kabinet werkt aan het opzetten van nieuwe duurzame importketens voor energie. In deze brief informeer ik uw Kamer graag, in navolging op de voornoemde Kamerbrief en de motie-Erkens² over de acties en het beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot de bevordering van leveringszekerheid en import van energie (specifiek: waterstof, gas/LNG) en grondstoffen ten behoeve van de energietransitie. Deze brief stuur ik mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Deze brief gaat achtereenvolgens in op 1) de huidige stand van zaken en ontwikkelingen in de (mondiale) waterstofmarkt; 2) de rol van de overheid bij de bestending van leveringszekerheid door import van energie-(dragers) voor waterstof en gas/LNG. In de bijlage vindt u onder andere een overzicht van energiediplomatieke activiteiten ter bevordering van de import in 2023–2025.

Hoewel energiediplomatie een bredere beleidsagenda betreft, die ook gericht is op het bevorderen van de energietransitie in andere landen, gaat deze brief specifiek over de acties die genomen worden op het gebied van import en leveringszekerheid. Het kabinet zet zich in het kader van energiediplomatie namelijk ook nadrukkelijk in voor de Sustainable Development Goals en de mondiale doelen voor energietransitie van COP28: het verdrievoudigen van de hernieuwbare energiecapaciteit in 2030, het verdubbelen van energiebesparing in 2030 en het weg bewegen van fossiele brandstoffen. Zo heeft het kabinet in de BHOS beleidsnota van 2022 aangegeven dat het in de periode 2025–2030 100 miljoen mensen wil helpen aan toegang tot hernieuwbare energie.³ Ook steunt het kabinet het Internationale Energy Agency (IEA) en International

¹ Kamerstuk 29 023, nr. 431

² Kamerstuk 32 813, nr. 1344

³ Kamerstuk 36 180, nr. 1

Renewable Energy Agency (IRENA) om overheden te helpen bij het implementeren en waarmaken van de COP-uitkomsten. Zo heeft het IEA aangekondigd om innovatieve financiële mechanismen te gaan onderzoeken om de kapitaalkosten van energieprojecten in ontwikkelingslanden omlaag te brengen met steun vanuit Nederland. Daarnaast heeft Nederland het initiatief genomen om tijdens de tweejaarlijkse ministeriële vergadering van het IEA afgelopen februari een high-level dialoog te organiseren over het bevorderen van hernieuwbare energie als kans voor duurzame economische ontwikkeling in Afrikaanse landen. In een aantal toekomstige waterstof-producerende landen wordt door middel van energiediplomatiedoor de Nederlandse ambassade samen met partners zoals de RVO en staatsdeelnemingen zoals Invest International ingezet op het ondersteunen van lokale ontwikkeling en toekomstige import van waterstof voor Nederland. Zo werkt Invest International middels het programma DRIVE – dat namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking wordt uitgevoerd door Invest international – aan de ontwikkeling van groene waterstofprojecten in een aantal Afrikaanse landen met inzet van ODA-middelen (officieel erkende financiering ontwikkelingssamenwerking). Naast deze bredere ontwikkelingen richt ik mij in het vervolg van deze brief specifiek op de leveringszekerheid en import van eerst waterstof en vervolgens LNG.

Stand van zaken mondiale waterstofmarkt

Internationale waterstofmarkt

De ontwikkeling van de ketens voor hernieuwbare en koolstofarme waterstof bevindt zich wereldwijd in een vroeg stadium. Mede hierdoor is het totale aanbod van waterstof nog onzeker. Het kabinet acht het noodzakelijk en verstandig om door middel van energiediplomatie Nederland te positioneren als energiehub en als betrouwbare handelspartner.

In steeds meer landen zijn plannen en projecten aangekondigd door overheden en bedrijven om waterstof te produceren voor export en eigen gebruik.⁴ De spreiding van deze initiatieven over alle continenten geeft aan dat inzet op waterstof nu echt een mondiale trend wordt. Ondanks de honderden aankondigingen zijn er echter tot nu toe weinig investeringsbeslissingen genomen om met de bouw van elektrolysecapaciteit of andere waterstof productie-installaties te beginnen. Als belangrijkste reden hiervoor wordt doorgaans het achterblijven van de vraag en het gebrek aan lange termijn afnamecontracten (uitblijven van zekerheid bij investeringsbeslissingen) genoemd. Ook zijn de kosten van materialen, technologieën en kapitaal de afgelopen tijd sterk gestegen. Naast kostenstijgingen noemen potentiële producenten en afnemers ook onzekerheid over regelgeving en subsidieschema's, zoals de uitwerking van het Europese gas- en waterstofpakket in nationale wetgeving. Het zijn dergelijke randvoorwaarden die het succes bepalen van de opschaling van de waterstofmarkt.

Uit de tweede editie van de IEA Noordwest Europese Waterstof monitor die recent gepubliceerd is blijkt dat 95% van de waterstofprojecten in Noordwest-Europa zich nog in een onzekere fase vinden. Vraagstimulering wordt cruciaal om projecten over de streep te kunnen halen. Vraagstimulering kan geschieden op verschillende manieren zoals matchmaking tussen bedrijven en overheden, maar ook middels initiatieven zoals H2Global. Op bestaande Nederlandse en Europese initiatieven kom ik verder in de brief op terug. Er wordt ook een oproep

⁴ Zie o.a. IEA Global Hydrogen Review, september 2023 en de IEA Hydrogen Projects Database

gedaan om nog intensiever en collectief te gaan werken aan de ontwikkeling van de transport- en opslaginfrastructuur. De lange doorlooptijden van grote infrastructurele projecten maakt het noodzakelijk om deze tijdig te ontwikkelen voordat de markt volwassen is. Dit vergt een grotere rol van de overheid om aanlooprisico's weg te nemen door investeringszekerheid te bieden.⁵

De verwachting is dat 2024 en 2025 doorbraak jaren kunnen zijn voor de mondiale waterstofmarkt, mits er voldoende duidelijkheid en ondersteuning vanuit de overheden komt. Veel projecten zijn dichtbij definitieve investeringsbeslissingen, maar wachten nog op subsidies en duidelijke kaders over verplichtingen/regels. De implementatie van de EU verplichtingen voor hernieuwbaar waterstofgebruik in de industrie en transportsector zal bijdragen aan het creëren van structurele vraag. De resultaten van de eerste tenders van H2Global, de European Hydrogen Bank en tenders in andere delen van de wereld zullen zorgen voor de eerste prijssignalen voor en vanuit de markt.

Onderzoek noodzaak en rol overheid bij opschaling importketens voor waterstof

In het (bijgevoegde) rapport «Onderzoek noodzaak en rol overheid bij opschaling importketens voor waterstof» heeft onderzoeksbureau Guidehouse door middel van stakeholder-interviews met betrokken marktpartijen geïnventariseerd welke barrières de opschaling van de importketen vertragen en welke beleidsinstrumenten deze kunnen verhelpen. In het rapport worden verschillende barrières gepresenteerd, zoals onzekerheid over prijsontwikkeling en afname, onduidelijkheid over keuzes van de industrie. Daarnaast is er afstemming met buurlanden over uitvoering van plannen voor met name infrastructuur, onzekerheid over uitwerking van wetgeving en instrumenten die in deze marktphase nog niet goed aansluiten op projecten.

Het rapport beschrijft de randvoorwaarden in Nederland die grotendeels ook van invloed zijn op de binnenlandse marktontwikkeling. Het rapport geeft daarnaast een positieve beoordeling van de overheidsinzet op energiediplomatie en de deelname aan H2Global. Stakeholders zien graag dat deze inzet wordt gecontinueerd. Daarnaast zijn er de volgende aanbevelingen voor overheidsinterventie:

- 1) Focus additionele financiële ondersteuning voor waterstofimport op de vraagzijde – een sterke waterstofvraag kan de gevraagde zekerheid aan investeerders voor productie geven.
- 2) Houd beleidsinstrumenten pragmatisch, simpel en flexibel.
- 3) Stimuleer waar mogelijk het directe gebruik van specifieke waterstofdragers, zodat conversieverliezen kunnen worden beperkt.
- 4) Stem waterstofimportbeleid af op ander binnenlands beleid en met importbeleid van buurlanden, met name met oog op infrastructurele keuzes voor doorvoer.

Als mogelijke beleidsinstrumenten wordt gewezen op een versterkte inzet op H2Global, het introduceren van Carbon Contracts for Difference, het opnemen van import in visies voor energie en industrie, het implementeren van internationale standaarden voor certificering en het verder uitwerken van de interactie tussen binnenlandse productie en import.

Appreciatie

Het kabinet ziet in het rapport een bevestiging van het uitgangspunt dat de overheid een duidelijk aanjagende rol moet spelen in deze fase van marktontwikkeling. De genoemde barrières zijn bekend en ook onlosma-

⁵ IEA (2024), Northwest European Hydrogen Monitor 2024, IEA, Paris <https://www.iea.org/reports/northwest-european-hydrogen-monitor-2024>

kelijk verbonden met het creëren van een grotendeels nieuwe keten in een dynamische internationale omgeving (c.q. het gevolg van marktfalen). De uitdaging blijft om een balans te vinden in enerzijds het bieden van zekerheid over de randvoorwaarden en anderzijds flexibiliteit te behouden voor nieuwe ontwikkelingen. Het kabinet is tevreden met de beoordeling van Guidehouse over de inzet op energiediplomatie en zal deze inzet ook continueren maar kijkt ook, met haar buurlanden, naar een breder instrumentarium om de markt te ontwikkelen.

Het rapport van Guidehouse gaat ook nader in op waterstofdragers en de rol van de industrie. De aanbevelingen van Guidehouse over waterstofdragers worden meegenomen in de aangekondigde visie op waterstofdragers.⁶ Die visie gaat in op de invoer, op- en overslag, conversie en doorvoer van vloeibare waterstof en waterstofdragers in Nederland, punten die relevant zullen zijn voor de energiediplomatie. In die visie zullen – aanvullend op leveringszekerheid en energie-efficiëntie – ook de andere publieke belangen, waaronder de omgevingsveiligheid, uit het Nationaal Plan Energiesysteem worden meegewogen. Op basis daarvan zal het kabinet aangeven in welke mate, op welke wijze en onder welke voorwaarden het kabinet (specifieke) fysieke stromen van waterstofdragers in Nederland wil faciliteren en eventueel stimuleren. Voorafgaand daaraan kan uw Kamer binnenkort een brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en mij tegemoet zien waarin, naar aanleiding van de daarbij mee te zenden studie «Maatschappelijke Kosten en Baten Vergelijking Waterstofdragers», separaat wordt ingegaan op de route naar een kabinetsvisie waterstofdragers. In de Routekaart Verduurzaming Industrie (NPVI), onderdeel van het nationale programma verduurzaming industrie (NPVI), wordt nader uitgewerkt welke rol import kan spelen.⁷ Op de aanbeveling met betrekking tot het financieel instrumentarium ga ik hieronder in.

Nederland werkt met een brede groep strategische partners in bilateraal en multilateraal verband om diversificatie van import te realiseren. Dit doet de overheid samen met de staatsdeelnemingen (Havenbedrijf Rotterdam, Gasunie en Invest International) die de economische en technische expertise hebben om de import-export ketens te kunnen ontwikkelen. De genoemde staatsdeelnemingen doen mee aan veel van de waterstofmissies om kennis uit te wisselen en een contactennetwerk op te bouwen.

Financieel instrumentarium voor import van waterstof

Naast de opschaling van het nationale aanbod van betaalbare hernieuwbare waterstof, zijn diverse instrumenten in ontwikkeling om de import van waterstof(dragers) op gang te brengen.

Uit het Klimaatfonds zet ik € 300 miljoen in om via het H2-Global mechanisme het aanbod van hernieuwbare waterstof geproduceerd in andere EU-landen en landen buiten de EU voor Nederlandse eindafnemers te vergroten en Nederland te positioneren als importhub voor waterstofgebruik in Noordwest-Europa. Samen met Duitsland heeft het kabinet in de afgelopen periode de opzet van een gezamenlijke tender onder H2 Global uitgewerkt. Die opzet wordt momenteel getoetst aan het Europese staatssteunkader.

Om voldoende impact op de ontwikkeling van productiecapaciteit in het buitenland te hebben, heeft het kabinet met Duitsland afgesproken om de Nederlandse en Duitse middelen (in totaal € 600 miljoen, waarbij elk land de helft inlegt) samen te brengen om één of meer aankoopcontracten voor de import van hernieuwbare waterstof te veilen. Door dit volume van middelen te combineren kan een competitief biedingsproces ingericht

⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 1192

⁷ Kamerstuk 29 826, nr. 196

worden. Met deze gecombineerde tender maken Nederland en Duitsland bovendien hun positie als Noordwest-Europese waterstofhub sterker en kunnen krachten gebundeld worden om tijdige infrastructuur aanleg en waterstoftransport mogelijk te maken. Het voornemen is de tender in 2024 te lanceren en de eerste volumes in 2027 aan te laten landen.

Een belangrijk Europees initiatief om de interne Europese waterstofmarkt te ontwikkelen zijn subsidie veilingen die onder de Europese waterstofbank plaatsvinden. Dit jaar worden subsidies voor een totaalbedrag van € 800 mln. uit het innovatiefonds geveild waarvan de uitkomsten eind 2024 worden verwacht. De Europese Commissie heeft reeds bekendgemaakt dat er 132 biedingen uit 17 lidstaten zijn ontvangen, waaruit nu een selectie van te subsidiëren projecten gemaakt moet worden⁸. De Europese Commissie zal eind dit jaar nog eens € 2,2 mld. euro aan subsidies voor waterstofprojecten gaan veilen.

Tot slot wordt op transactiebasis onderzocht hoe de Nederlandse exportkredietverzekeringfaciliteiten meer kunnen worden ingezet bij het faciliteren van mondiale waterstofproductie en de import daarvan naar Nederland.

Leveringszekerheid LNG

Door de geopolitieke ontwikkelingen van de afgelopen jaren is de import van LNG uit de VS en andere landen een belangrijke substitutie geworden van Russische gasvolumes. In deze veranderde situatie is het belangrijk om goed te begrijpen wat de langetermijnbehoefte aan LNG is en hoe leveringszekerheid van gas in de toekomst kan worden geborgd. Daarom heeft het kabinet, zoals toegezegd aan uw Kamer, aan Strategy& opdracht gegeven dit te onderzoeken en ook specifiek te kijken naar in hoeverre de markt wordt bediend door langetermijncontracten, of het wenselijk is dat het aandeel langetermijncontracten wordt vergroot en wat de rol van de overheid hierin moet zijn.⁹

Appreciatie

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat structurele import van LNG in Nederland zeker nog 10 tot 20 jaar nodig blijft. Op korte termijn is er krapte op de wereldmarkt, maar vanaf 2026 ontspant deze markt door toename van het aanbod (met name uit de VS en Qatar). Overheidsingrijpen is hierbij volgens de onderzoekers niet nodig: er wordt op commerciële basis voldoende geïnvesteerd in nieuwe faciliteiten voor productie, transport en import van LNG.

Desondanks kunnen er situaties optreden van schaarste als gevolg van onvoorziene of niet vaak voorkomende omstandigheden (bijvoorbeeld twee strenge winters achter elkaar of geopolitieke conflicten waarbij de LNG-toevoer verstoord wordt). In dergelijke situaties zijn leveringszekerheid en betaalbaarheid aan elkaar gekoppeld (bij schaarste gaat de prijs immers omhoog). Aanvullend beleid gericht op het voorkomen van prijsschommelingen heeft de financiële kenmerken van een verzekering: het kan de prijsstabiliteit en de leveringszekerheid vergroten, maar dat kost geld en beïnvloedt daarmee ook de betaalbaarheid. Strategy& beschrijft waarom het afsluiten van langetermijncontracten door de overheid of een staatsdeelneming daarbij geen optimaal instrument voor het borgen van de leveringszekerheid en de betaalbaarheid is. Kern is dat het aanbod hierdoor niet wordt vergroot en er in de praktijk niet per se sprake is van de beoogde prijsstabiliteit of versterking van de leveringsze-

⁸ European Hydrogen Bank pilot auction: 132 bids received from 17 European countries - European Commission (europa.eu)

⁹ Zie Kamerstuk 29 023, nr. 446 en nr. 496.

kerheid. Beleid gericht op (het vergroten van het aandeel van) langetermijncontracten is daarom niet doelmatig en werkt mogelijk zelfs verstorend.

In plaats daarvan zijn geschiktere instrumenten om betaalbaarheid en leveringszekerheid te borgen volgens de onderzoekers het inbouwen van reservecapaciteit (reserve aanlandings- en/of opslagcapaciteit) in het systeem om hoge prijzen te voorkomen en het steunen van huishoudens bij hoge prijzen.

Deze instrumenten maken reeds onderdeel uit van het huidige beleid van het kabinet of zijn in het recente verleden incidenteel ingezet (bijvoorbeeld prijsplafond). Vooral goed gevulde gasopslagen zijn een belangrijk instrument voor het opvangen van verstoringen en het borgen van de leveringszekerheid. Beleid gericht hierop is daarom voor het kabinet een belangrijke prioriteit. De gasopslagen zijn de afgelopen twee jaren goed gevuld door marktpartijen, met een aanvullende vultaak voor EBN. Deze maatregelen hebben niet geleid tot kosten voor de overheid. Via het wetsvoorstel gasleveringszekerheid, dat later dit voorjaar in internetconsultatie zal gaan, worden aanvullende maatregelen voorgesteld om het functioneren van de gasopslagmarkt te ondersteunen, waaronder een structurele rol voor EBN om te vullen voor zover de markt dat niet doet gecombineerd met het opbouwen en aanhouden van een gasreserve, zodat de overheid tijdig kan ingrijpen als de markt in de toekomst niet goed zou werken (Kamerstuk 29 023, nrs. 494 en 497).

Het rapport concludeert hierom dat er op dit moment geen noodzaak is om aanvullende maatregelen te nemen. Bij eventuele nieuwe maatregelen zal een afweging moeten worden gemaakt, zoals geadviseerd door Strategy& in het onderzoek, of de kosten voor het nemen van de maatregel opwegen tegen de schade die daarmee kan worden voorkomen.

Dit alles neemt niet weg dat het kabinet het belang inziet van het faciliteren van samenwerking tussen inkopende Europese energiebedrijven en betrouwbare partners uit derde landen en daarop ook actie onderneemt (zie de bijlage bij deze brief). Ik wijs er hierbij op dat de onderzoekers van Strategy& constateren dat het aandeel langetermijncontracten dat wordt afgesloten door marktpartijen toeneemt, ook door marktpartijen met afnemers in Nederland die daarvan profiteren. In Europees verband nemen Nederlandse partijen ook actief deel aan het Europese inkoopplatform voor gas (Aggregate EU). Via dit platform kunnen sinds dit jaar ook middellangetermijnproducten worden aangeboden over een periode van vijf jaar. De Europese Commissie doet daarnaast onderzoek of er bij marktpartijen ook behoefte aan bestaat dat via het platform ook producten voor nog langere termijn worden aangeboden (Kamerstuk 29 023, nr. 494).

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