

Vergaderjaar 2024–2025

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 417

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2025

In het tweeminutendebat Waterstof, groen gas en andere energiedragers op 6 februari 2025 heb ik ten aanzien van de motie van het lid Erkens¹ en de motie van het lid Flach c.s.² de Kamer toegezegd nader in te gaan op de implementatie van de REDIII-lidstaatverplichting voor het gebruik van hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong (hierna: «RFNBO's»)³ in de industrie en op de uitzondering voor waterstofgebruik ten behoeve van ammoniakproductie. In deze brief ga ik in op beide toezeggingen alsook de planning voor het vervolg. Ik bouw voort op de Kamerbrieven van vorig jaar met informatie over het instrumentarium voor hernieuwbare waterstof⁴ en de bredere implementatie van de herziene Richtlijn hernieuwbare energie (hierna: «REDIII»)⁵.

Duiding en omvang van REDIII-industriedoel

In november 2023 is de REDIII in werking getreden om het gebruik van hernieuwbare energie in de Europese Unie te bevorderen. Hiertoe is in de REDIII een aantal subdoelen geformuleerd, zoals het RFNBO-industriedoel in art. 22 bis. Het industriedoel bepaalt dat de lidstaat ervoor moet zorgen dat het RFNBO-gebruik ten opzichte van het totaal industrieel waterstofgebruik in 2030 minimaal 42% bedraagt en in 2035 minimaal 60%. De lidstaat mag zelf kiezen hoe zij aan het (op lidstaatniveau) bindend industriedoel wil gaan voldoen.

De RFNBO-opgave voor Nederland is relatief fors; Nederland is na Duitsland de grootste industriële waterstofgebruiker van Europa. Op basis

¹ Kamerstuk 31 239, nr. 405

² Kamerstuk 31 239, nr. 414

³ RFNBO's zijn hernieuwbare waterstof en hernieuwbare waterstofdragers.

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 1435

⁵ Kamerstuk 31 239, nr. 396

van cijfers over het waterstofgebruik dat in 2020 in kaart is gebracht⁶ was het Nederlandse lidstaatdoel van 42% in lijn met de nationale ambitie van 4 gigawatt elektrolyse.

Het kabinet is, onder meer gesteund door eerdere moties van de Kamer⁷, voortvarend aan de slag gegaan met de opschaling van hernieuwbare waterstof. Het beoogde instrumentarium bestaat uit een samenhangende mix van productie- en vraagsubsidies en normeringen in industrie en mobiliteit⁸. Voor de bredere implementatie van de REDIII zijn afzonderlijke wetsvoorstellen in voorbereiding⁹.

Doel, noodzaak en uitwerking van jaarverplichting RFNBO's in industrie

Het wetsvoorstel voor de jaarverplichting dat in voorbereiding is, is in de kern een verplichting op bedrijfsniveau. Het kabinet ziet de jaarverplichting als instrument om het (op lidstaatniveau) bindende REDIII-industriedoel te implementeren. Het instrument wordt ontwikkeld om het zogenoemde «kip-ei probleem» in de hernieuwbare waterstofmarkt te doorbreken, waarbij schakels in de waardeketen op elkaar wachten. Enkel markcreatie door middel van subsidies draagt volgens het kabinet, op basis van gesprekken met de marktpartijen en uit externe onderzoeken, onvoldoende bij aan het creëren van vraagzekerheid. Deze vraagzekerheid is noodzakelijk om investeringen in productiecapaciteit en importketens te realiseren. Daarom is gekozen voor een mix van subsidiering van productie(ketens) en normeren van de vraag, aangevuld met vraagsubsidies.

Uitgangspunt is dat de voorgenomen jaarverplichting haalbaar en betaalbaar moet zijn voor de industrie, zodat de verplichting zorgt voor grotere zekerheid over de afzetmarkt. Het is dus nadrukkelijk niet de bedoeling dat bedrijven als gevolg van de verplichting hun waterstofgebruik significant verminderen en industriële activiteit verplaatsen. Dit zou de zekerheid over de afzetmarkt immers juist verkleinen. Met de vormgeving van de jaarverplichting heeft het kabinet hier ook rekening mee gehouden.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om twee ingroeipaden te consulteren met een relatief hoge (24%) en lage (8%) verplichting in 2030. Naast de hoogte van de verplichting en de ingangsdatum, zijn er diverse flexibiliteitsmechanismen geconsulteerd die de haalbaarheid van de verplichting voor industriële waterstofgebruikers vergroot en het gelijk speelveld

⁶ TNO/CBS (2020), The Dutch hydrogen balance, and the current and future representation of hydrogen in the energy statistics

⁷ Onder meer via de motie van de leden Erkens en Boucke over het streefdoel voor de nationale productie van waterstof verhogen naar 8 gigawatt; zie Kamerstuk 32 813, nr. 1154.

⁸ In mobiliteit betreft dit de jaarverplichting energie vervoer, waar de raffinageroute onderdeel van zal uitmaken. In REDIII, art. 25 is opgenomen dat de brandstoffenmix voor de mobiliteitssector voor ten minste 1% uit RFNBO's moeten bestaan, wat zowel via directe inzet als via de raffinageroute kan worden gerealiseerd.

⁹ Het betreft hier onder meer de artikelen ten aanzien van de versnelling van procedures voor de realisatie van hernieuwbare energieprojecten (15 t/m 16 septies), het artikel betreffende de invoering van de Uniedatabank (31 bis) en het artikel ten aanzien van de toename van hernieuwbare energie en reductie van de broeikasgasintensiteit in de vervoerssector (25).

bewaken, zoals doorschuiven van de jaarverplichting, opbouwen van spaartegoeden en tijdelijke versoepeling van inboekregels¹⁰.

In de toelichting bij het geconsulteerde wetsvoorstel is aangegeven dat afhankelijk van het ingroepad, de overheid circa 75% tot 90% van de meerkosten van hernieuwbare waterstof ten opzichte van grijze waterstof voor haar rekening neemt via productie- en vraagsubsidies. Het kabinet ziet dat er ook dan nog financiële gevolgen voor bedrijven kunnen zijn. In het Klimaatfonds zitten echter onvoldoende middelen om de totale hernieuwbare waterstofvraag van 42% in 2030 en 60% in 2035 volledig financieel te ondersteunen. Daarnaast is eerder afgesproken dat middelen uit het Klimaatfonds alleen mogen worden vrijgegeven indien er een afdoende vorm van normering tegenover staat. Een mix van normering en subsidiëring geeft zekerheid over het bereiken van de doelen, én maakt de ingezette subsidiemiddelen doelmatiger, wat gegeven de omvang van de middelen extra wenselijk is. De mogelijke invoering van de jaarverplichting maakt onderdeel uit van de voorjaarsbesluitvorming. Bij die afweging wil het kabinet, als gezegd, de haalbaarheid en betaalbaarheid van de normering voor de industrie zwaar laten wegen.

Het kabinet is zich ervan bewust dat de basisindustrie momenteel niet of nauwelijks de meerkosten van hernieuwbare waterstof kan doorberekenen aan haar afnemers. De beoogde kostendaling en opschaling van hernieuwbare waterstof gaat ook minder snel dan verwacht. Het kabinet weegt deze ontwikkelingen nadrukkelijk mee bij besluitvorming over de jaarverplichting en meer in het bijzonder het ingroepad om het voor de industrie draagbaar te houden. In het commissiedebat en tweeminuten-debat is ook vraagstimulering via het creëren van groene eindmarkten ter sprake gekomen om de basisindustrie meer handelingsperspectief te bieden via «green premiums». Het kabinet wil zich ook inzetten om deze eindmarkten Europees te ontwikkelen. Het normeren van eindmarkten biedt echter op korte termijn geen soelaas voor de beoogde hernieuwbare waterstofprojecten. Ik heb tijdens het commissiedebat toegezegd om in een aparte Kamerbrief terug te komen op de uitkomsten van een onderzoek naar hernieuwbare waterstof in eindproducten, zoals groen staal en groene kunstmest; deze brief kunt u binnen een maand verwachten. Sindsdien is ook de motie van het lid Grinwis c.s. aangenomen, die de regering verzoekt om in Europees verband en in de verdere uitwerking van de *Clean Industrial Deal* te pleiten voor stimulering van de vraagkant, onder meer met normen die het gebruik van hernieuwbare waterstof verderop in de keten bevorderen¹¹.

Voor de verduurzaming van de industrie op de lange termijn is het van belang dat de keten voor hernieuwbare waterstofproductie wordt opgebouwd. Dat de opschaling van elektrolyse op korte termijn minder snel gaat dan gepland, doet niets af aan de noodzaak van tijdige opschaling voor de klimaatdoelen op langere termijn. Alleen met opschaling en innovatie gaan de kosten op tijd omlaag. Dat lukt alleen als bedrijven voldoende zekerheid hebben om nu te investeren. De jaarverplichting is hier een onderdeel van.

¹⁰ De REDIII schrijft de massabalanssystematiek voor, waarbij een fysieke koppeling tussen waterstof en het duurzaamheidsbewijs vereist is. Aangezien de waterstofinfrastructuur nog in ontwikkeling is, wordt binnen de jaarverplichting tijdelijk dit vereiste losgelaten, zodat bedrijven die geen fysiek toegang hebben tot hernieuwbare waterstof wel aan hun verplichting kunnen voldoen via verhandeling van het duurzaamheidsbewijs. Het fysiek geleverde waterstof wordt dan niet langer meer als hernieuwbaar (RFNBO) aangemerkt.

¹¹ Kamerstuk 31 239, nr. 409

Implementatie REDIII-industriedoel in andere lidstaten

Ook in andere landen gaat opschaling van RFNBO's trager dan verwacht. Net als in Nederland zijn er problemen met afnamezekerheid. Echter, Nederland is al vergevorderd met implementatie van beleidsvoorstellen, waar andere landen nog hun beleid aan het bepalen zijn. Ook de sector zelf vraagt om snelle duidelijkheid. De meeste andere lidstaten kunnen vanwege een lagere waterstofopgave ook gemakkelijker volledig met subsidies het REDIII-industriedoel halen.

Duitsland is naast Nederland het meest gevorderd met de implementatie van het REDIII-industriedoel. Duitsland zet zich voornamelijk in voor het verlagen van kosten door vrijstelling van nettarieven voor elektrolyzers, heeft een ruimhartige raffinageroute om elektrolyseprojecten los te trekken, werkt aan groene marktcreatie, heeft subsidies als «contracts for difference» en richt zich met H2Global ook op import van hernieuwbare waterstof. Dat betekent dat Duitsland ervoor kiest de kosten voor het REDIII-industriedoel te financieren uit subsidies en daarnaast door het doel af te wentelen op andere elektriciteitsgebruikers en de automobilist. Daarnaast richt Duitsland zich nog sterker dan Nederland op koolstofarme waterstof, hoewel daarmee het REDIII-industriedoel niet gediend is.

Wat betreft andere lidstaten is het beleid nog veelal onduidelijk. Ook deze lidstaten zullen zich moeten houden aan de REDIII-doelstellingen en met beleid moeten komen. Veel lidstaten kijken hoe Nederland het REDIII-industriedoel implementeert. Ook Hydrogen Europe heeft in een position paper de Nederlandse jaarverplichting als voorbeeld aangehaald voor de implementatie van het REDIII-industriedoel¹². Voor zover tot dusver bekend zijn er geen omringende lidstaten van plan de lidstaatverplichting (gedeeltelijk) door te vertalen naar een bedrijfsverplichting. Alleen van Roemenië is bekend dat ze voornemens zijn om de lidstaatverplichting 1-op-1 op te leggen aan de industrie. Voor andere lidstaten geldt het volgende:

- Spanje heeft zichzelf hogere doelen gesteld (73% RFNBO's in industrie in 2030); dit land heeft ook een groot potentieel voor productie en export vanwege de beschikbaarheid van zonne-energie.
- Polen oriënteert zich op beleid en kent vergelijkbare problemen als Nederland vanwege een grote ammoniaksector.
- Frankrijk heeft vanwege een groot aandeel in kernenergie een potentieel voordeel voor de productie van hernieuwbare waterstof om aan de RFNBO-vereisten te voldoen.
- In België en Oostenrijk is het beleid nog niet helder gecommuniceerd.

Uitzondering ammoniakproductie

In de schriftelijke beantwoording van de openstaande vragen die waren gesteld tijdens het Commissiedebat Waterstof, groen gas en andere energiedragers op 16 januari 2025¹³ is het kabinet al ingegaan op de onderbouwing van de uitzondering van waterstofgebruik ten behoeve van ammoniakproductie. Hierin is aangegeven dat in art. 22 bis van REDIII noch elders in de REDIII een specifieke uitzondering voor waterstofgebruik voor ammoniakproductie is opgenomen. Wel wordt in overweging (63) in REDIII erkend dat de vervanging van waterstof in bestaande ammoniak productie-installaties grootschalige ombouw vereist, wat de lidstaten een

¹² Hydrogen Europe Position Paper: Recommendations to the EU and its Member States on the transposition of the RED III industry target for RFNBO consumption (June 2024); zie: https://hydrogeneurope.eu/wp-content/uploads/2024/06/H2Europe_RED-III_Position-Paper.pdf

¹³ Kamerstuk 32 813, nr. 1468

wezenlijke inspanning zou vergen. In een verklaring¹⁴ zonder juridische status is aangegeven dat de Europese Commissie bij haar beoordeling van het behalen van het doel per geval waterstofgebruik voor ammoniakproductie per productie-installatie kan uitzonderen indien hier een gerechtvaardigde onderbouwing aan ten grondslag ligt. Hierbij worden wel afwegingen benoemd, maar de exacte beoordelingscriteria ontbreken. In 2032 beoordeelt de Europese Commissie of Nederland als lidstaat het REDIII-industriedoel heeft behaald. Vooruitlopend op deze beoordeling heeft het kabinet ervoor gekozen om deze overweging en bijbehorende verklaring zo ruim mogelijk te interpreteren met als doel de verduurzaming van de ammoniakproducenten te ondersteunen en zekerheid in de waterstofmarkt te vergroten.

Deze interpretatie heeft geresulteerd om een uitzonderingspercentage van 60% voor ammoniakproductie te consulteren. Aan dit percentage ligt een gedegen analyse ten grondslag die i) rekening houdt met andere verduurzamingroutes voor ammoniakproductie via toepassing van CCS of andere vormen van koolstofarme waterstof en ii) oog heeft voor welk deel van het huidig (grijze) waterstofgebruik kan worden vervangen door hernieuwbare waterstof zonder grootschalige aanpassingen aan de technische installaties en productieprocessen met inbegrip van nuttige toepassing van bijproducten als CO₂. Het kabinet ziet geen gronden op basis van REDIII om ammoniakproductie volledig te kunnen uitzonderen van de jaarverplichting en is van oordeel dat het met het geconsulteerde percentage al een ruime voorschoot is genomen op de beoordeling door de Europese Commissie in 2032. Een volledige uitzondering betekent bovendien ook dat de overige industriële waterstofgebruikers met een grotere opgave worden geconfronteerd. Wel is het kabinet bereid om, binnen deze context, bij verdere uitwerking van het wetsvoorstel de (mate van) uitzondering van ammoniakproductie nogmaals te bezien.

Conclusie

De jaarverplichting wordt ontwikkeld als integraal onderdeel van de opschaling van de hernieuwbare waterstofmarkt en als essentieel instrument om het REDIII-doel voor inzet van RFNBO's in industrie te halen. Daarbij heeft het kabinet oog voor zowel de vragende industrie (de industrie die waterstof gebruikt of gaat gebruiken) als voor de waterstofproducerende industrie, die juist baat heeft bij vraagzekerheid, waarmee investeringsbeslissingen kunnen worden genomen. Zonder jaarverplichting kan het kabinet op korte termijn geen zekerheid aan de markt geven, daar waar de markt juist roept om snelle duidelijkheid. Het in dit stadium niet doorzetten van de jaarverplichting heeft ook impact op het vrijkomen van de middelen in het Klimaatfonds voor productie- en vraagsubsidies die nog zijn voorzien. Onzekerheid zal investeringen in elektrolyseprojecten vertragen of zelfs verhinderen, ondanks reeds beschikte subsidies. De mobiliteitssector blijft dan als enige kansrijke afzetmarkt over. Dat is extra kwalijk omdat elektrolyseprojecten die juist vóór 2028 worden gebouwd nog gebruik kunnen maken van relatief soepele EU-eisen voor hernieuwbare waterstof. Daarnaast kan de uitrol van wind op zee vertraging oplopen, omdat elektrolyse een aanzienlijk onderdeel uitmaakt van de elektriciteitsvraag voor nieuwe windparken.

Zoals eerder met de Kamer gedeeld, neemt het kabinet alle reacties van de consultatie in overweging bij de besluitvorming over de invoering en vormgeving van de voorgenenen jaarverplichting. Mochten op grond hiervan flexibiliteitsmechanismen of uitzonderingen moeten worden

¹⁴ Statement by the Commission on Article 22a and Article 22b; zie: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_13188_2023_ADD_1_REV_3, p. 6

aangescherpt, dan zal het kabinet deze vanzelfsprekend meenemen in de verdere uitwerking van het wetsvoorstel voor de jaarverplichting. Evenzo houdt het kabinet in het geval van invoering bij het vaststellen van het ingroeipad en percentage rekening met de randvoorwaarden als infrastructuur, beschikbare aanbod en subsidies om te zorgen dat de industrie de inzet van hernieuwbare waterstof kan dragen. Zo kan het kabinet overwegen om de jaarverplichting later in te laten gaan of in de eerste jaren het percentage in het ingroeipad op 0% te zetten. Het kabinet blijft dan ook nauwlettend kijken naar de wijze waarop andere lidstaten de REDIII implementeren met oog voor de Nederlandse concurrentiepositie.

Besluit in samenhang bezien

De vormgeving van het waterstofinstrumentarium is onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming. Het waterstofinstrumentarium behelst niet alleen de jaarverplichting, maar ook aanvullende productiesubsidies voor elektrolyse, vraagsubsidies voor de industrie en de raffinageroute. In de besluitvorming kijkt het kabinet naar het totaalplaatje om tot een pakket aan maatregelen te komen om de Europese REDIII-doelen en nationale klimaatdoelen in onder meer industrie en mobiliteit te halen, waarbij het kabinet oog heeft voor het Europees speelveld en het concurrentievermogen van de Nederlandse industrie. Naast het waterstofinstrumentarium liggen meer dossiers die de verduurzaming van de industrie raken op tafel in de voorjaarsbesluitvorming, zoals de opvolging van het IBO bekostiging elektriciteitsinfrastructuur, de uitrol van energie-infrastructuur inclusief die gericht op het afvangen, transporteren en ondergronds opslaan van CO₂ (CCS). Het kabinet wil deze dossiers juist graag in samenhang bezien, zodat tot een evenwichtig pakket kan worden gekomen vanuit de verschillende beleidsdoelen die het kabinet nastreeft. Deze dossiers hebben een sterke betrekking op elkaar waarbij het uitlichten van één deel hiervan een wederzijds effect heeft op alle beleidsdoelen. De jaarverplichting hieruit laten heeft dus invloed op het totale pakket.

Het kabinet is zich ervan bewust dat er veel van de industrie wordt gevraagd en dat de voorgenomen jaarverplichting een extra beroep doet op de industrie. Door de maatregelen integraal te beoordelen en af te wegen, beoogt het kabinet tot een realistisch en dragelijk pakket voor de industrie te komen. In het tweede kwartaal van dit jaar wordt de Kamer geïnformeerd over de besluitvorming.

Het kabinet is voornemens begin 2026 het wetsvoorstel voor de jaarverplichting naar de Kamer te sturen. De signalen van de Kamer neem ik mee in de verdere uitwerking van het voorstel. Uiteraard kan de Kamer ook het wetsvoorstel op zijn merites beoordelen en te zijner tijd hierover een besluit nemen. Tot slot presenteert de Europese Commissie eind februari de *Clean Industrial Deal*, die ook gericht is op een betaalbare verduurzaming van de industrie in Europa. Voor zover van toepassing verwerkt het kabinet de uitkomsten van de Clean Industrial Deal in het wetsvoorstel.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans