



Signaal 2021

Afspraken over voorwaarden bij waterstofexperimenten noodzakelijk

Waterstof gaat naar verwachting in de toekomst een belangrijke rol spelen in een duurzame energievoorziening. Er worden op dit moment al diverse experimenten georganiseerd en meer pilotprojecten zullen op korte termijn starten, waarbij op beperkte schaal waterstof wordt geleverd aan consumenten. Bij deze pilots zijn verschillende partijen in de energiemarkt betrokken, waaronder netbeheerders en energieleveranciers. De ACM vindt het belangrijk dat dergelijke experimenten plaatsvinden. De ervaring die wordt opgedaan bij deze pilots kan bijdragen aan de transitie naar een energievoorziening met een belangrijke rol voor waterstof. Ook draagt het bij aan het onderzoek dat het kabinet doet naar de toekomstige marktordening, de rolverdeling tussen betrokken partijen, consumentenbescherming en veiligheidsmaatregelen bij waterstoflevering aan huishoudens.¹

De ACM signaleert dat er op dit moment nog geen regelgeving bestaat over waterstoflevering aan consumenten binnen de gebouwde omgeving. Dat betekent onder meer dat de veiligheid en consumentenbescherming onvoldoende zijn geborgd. De ACM vindt dit onwenselijk. Ook signaleert de ACM dat er geen wettelijke basis is voor netbeheerders om deel te nemen aan waterstofpilots, terwijl zij vaak betrokken zijn bij de pilotprojecten. De ACM roept het ministerie van EZK op om voortvarend nieuwe regelgeving te maken. In de tussentijd wil de ACM, samen met EZK, andere betrokken toezichthouders en partijen, voorwaarden opstellen over veiligheid en consumentenbescherming. De ACM zal netbeheerders, die zich aan vooraf opgestelde voorwaarden houden, ruimte geven om te experimenteren met het transport van waterstof. De ACM wil hiermee bereiken dat de waterstofpilots kunnen doorgaan én dat de veiligheid en consumentenbescherming voldoende zijn geborgd.

Waterstofexperimenten en regels daarvoor zijn noodzakelijk voor de energietransitie

Op termijn kan waterstof een belangrijke alternatieve energiedrager voor consumenten worden, bijvoorbeeld om woningen mee te verwarmen. Op dit moment wordt er binnen pilots al geëxperimenteerd met waterstoflevering aan consumenten in de gebouwde omgeving. Andere pilots zullen op korte termijn starten. Dit soort waterstofpilots zijn nuttig en nodig om ervaring op te doen met de praktische toepassing van waterstof als warmtevoorziening. Daarnaast kunnen dit soort pilots waardevolle informatie opleveren over het hergebruik van gasnetten en de aanpassingen die daarvoor nodig zijn. De waterstofpilots roepen tegelijk ook vragen op. De levering van waterstof aan consumenten binnen de gebouwde omgeving is namelijk nieuw en hier bestaat nog geen specifieke regelgeving voor. De belangrijkste vragen gaan volgens de ACM over veiligheid, consumentenbescherming en de rol van netbeheerders.

Veiligheid

Er zijn op dit moment geen specifieke regels voor het aanleggen en beheren van een veilige waterstofinfrastructuur binnen de gebouwde omgeving. Daarnaast is er op dit moment geen toezichthouder die de veiligheid binnen pilots afdwingt of kan ingrijpen als er iets misgaat. Dat vindt de ACM onwenselijk, want de veiligheidsrisico's bij waterstof zijn reëel, zeker in de gebouwde omgeving. Die risico's moeten worden gemitigeerd, ook bij pilots. Goed toezicht helpt daarbij.

¹ Zie bijvoorbeeld de [Kabinetsvisie waterstof](#) van 30 maart 2020 en de [Green deal](#) H2-wijken van 11 maart 2021.



Consumentenbescherming

Op de energiemarkt biedt sectorspecifieke wetgeving consumenten bescherming, bovenop de algemene consumentenbeschermingsregels. Consumenten kunnen bijvoorbeeld zelf hun leverancier kiezen en krijgen hun energie altijd geleverd, ook als hun leverancier failliet gaat. Daarnaast kunnen ze niet zomaar worden afgesloten van energie. Ook reguleert de ACM de tarieven die netbeheerders mogen vragen voor een netaansluiting en het transport van energie. Zo wordt voorkomen dat consumenten teveel betalen. Voor waterstoflevering ontbreken dergelijke regels om consumenten te beschermen en de betaalbaarheid, betrouwbaarheid en leveringszekerheid te borgen. Daarom wil de ACM aandacht voor consumentenbescherming bij waterstofpilots. Ook binnen waterstofpilots moeten consumentenbelangen goed worden geborgd, inclusief het toezicht daarop.

Rolverdeling

De huidige wetgeving geeft netbeheerders geen ruimte om waterstofactiviteiten op te starten, ook niet in pilotvorm. Netwerkbedrijven, dat is de groep van bedrijven waarvan de netbeheerder een onderdeel is, hebben wettelijk wel ruimte op het gebied van waterstof. Zij mogen waterstofleidingen en -installaties aanleggen en beheren en zij mogen waterstof transporteren, maar hebben geen rol bij de productie, handel en levering van waterstof.² Voor energieleveranciers gelden geen bijzondere wettelijke beperkingen.

Waarborgen zijn op korte termijn nodig

EZK verwacht eind dit jaar een tijdelijk kader te hebben ontwikkeld waarmee binnen waterstofpilots op een verantwoorde manier kan worden omgegaan met risico's en onzekerheden.³ Het gaat hierbij specifiek om veiligheid. Daarnaast wordt verkennend onderzoek gedaan in de Green deal H2-wijken (Green deal). In deze Green deal zijn afspraken gemaakt tussen publieke en private partijen, waaronder ministeries en netbeheerders, over gezamenlijk onderzoek naar waterstoflevering in de praktijk.

De ACM kijkt uit naar de resultaten van het onderzoek en verwacht dat de ervaringen uit de Green deal belangrijk zullen zijn voor de ontwikkeling van het wettelijk kader en de randvoorwaarden voor waterstofpilots op het gebied van veiligheid, consumentenbescherming en rolverdeling. De Green deal stipt volgens de ACM namelijk de juiste onderwerpen voor onderzoek aan. Tegelijkertijd constateert de ACM dat de Green deal geen oplossing biedt voor de korte termijn. Het onderzoek moet namelijk nog beginnen. Ook roept de Green deal de vraag op welke rol de netbeheerders zullen spelen als de pilots in de praktijk starten. Een eventuele rol als waterstofnetbeheerder past zoals opgemerkt niet in het huidige wettelijk kader. Dat kader moet dus worden aangepast voordat de pilots uit de Green deal in de praktijk zullen starten.

ACM wil voorwaarden opstellen voor waterstofpilots en netbeheerders ruimte geven

Vooruitlopend op wetgeving en de resultaten van de Green deal, wil de ACM samen met EZK, andere relevante toezichthouders en partijen voorwaarden opstellen voor waterstofpilots binnen de gebouwde omgeving. Hiermee wil de ACM bereiken dat de veiligheid en consumentenbescherming bij experimenten zijn geborgd en dat waterstofpilots binnen de gebouwde omgeving door kunnen gaan, ook als netbeheerders daarbij betrokken zijn. De ACM wil concreet afspraken maken over (1) de veiligheidseisen voor waterstofpilots binnen de gebouwde omgeving, inclusief toezicht daarop

² Over de rol van netwerkbedrijven zal de ACM op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid geven via haar leidraad over de wettelijke rol van netwerkbedrijven bij alternatieve energiedragers.

³ [Voortgang beleidsagenda kabinetsvisie waterstof](#) van 11 december 2020, p. 5-6.



en (2) de manier waarop consumenten worden beschermd binnen deze pilots, inclusief toezicht daarop.

Daarnaast meent de ACM dat het belangrijk is dat netbeheerders ervaring kunnen opdoen met het transport van waterstof en het hergebruik van gasnetten voor waterstoftransport. Deze ervaring kan helpen bij een soepele transitie naar waterstof en dus naar een duurzamere energievoorziening. De ACM wil het netbeheerders daarom toestaan om binnen afgebakende pilots te experimenteren met waterstof in de gebouwde omgeving, zolang zij voldoen en blijven voldoen aan de vooraf gestelde voorwaarden en onder meer de veiligheid en consumentenbescherming daarmee zijn geborgd.⁴ In deze gevallen zal de ACM de wet op dit vlak niet handhaven jegens betrokken netbeheerders.⁵

Partijen melden experimenten vooraf bij de ACM zodat de ACM kan toetsen of aan de randvoorwaarden is voldaan. Op hoofdlijnen denkt de ACM aan de volgende randvoorwaarden:

- Het experiment heeft betrekking op de toepassing van waterstof als warmtevoorziening in de gebouwde omgeving.
- De veiligheid van het waterstoftransport is geborgd, met inbegrip van het toezicht daarop.
- Consumenten krijgen vooraf alle benodigde informatie om een goed geïnformeerde en vrije keuze te kunnen maken om deel te nemen aan de pilot.
- Consumenten die deelnemen aan een pilot sluiten voor de duur van de pilot een contract af voor hun energievoorziening (aansluiting, transport en levering), zodat zij weten waar zij aan toe zijn. In dit contract zijn heldere en redelijke afspraken gemaakt over onder meer de tarieven en de voorwaarden van levering, waaronder de betrouwbaarheid en zekerheid van de energievoorziening.
- De rol van de netbeheerder is beperkt tot de aanleg (of hergebruik van gasnetten), het beheer en onderhoud van het waterstofnet en daarbij behorende hulpmiddelen. Netbeheerders mogen het transport/de distributie van waterstof over het net verrichten, maar hebben geen rol bij de productie, handel en levering van waterstof.
- Het experiment draagt bij aan een duidelijk vooraf vastgesteld leerdoel voor de netbeheerder dat is vastgesteld met instemming van alle betrokken partijen, waarbij de netbeheerder de resultaten tussentijds en achteraf transparant deelt met de markt.
- De omvang van het experiment is niet groter dan nodig om het leerdoel te bereiken.
- De geboden ruimte is tijdelijk, totdat de rol van de netbeheerder wettelijk is geregeld, het leerdoel van het experiment is bereikt of het doel in de praktijk toch niet haalbaar blijkt.

Indien niet of niet meer wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden, kan het experiment niet doorgaan of moet het worden gestopt. Volgens de ACM heeft een pilot in zijn aard een tijdelijk karakter.

De ACM werkt deze voorwaarden graag verder uit in overleg met EZK, toezichthouders zoals het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), en betrokken partijen in de sector. De ACM noemt hier het SodM en de ILT in het bijzonder, omdat zij specifieke expertise hebben op het gebied van veilig gastransport in de gebouwde omgeving en hoge-druk-waterstoftransport. Dit soort ervaring is volgens de ACM van belang voor het bepalen welke veiligheidseisen nodig zijn om waterstof veilig te transporteren en te leveren binnen de gebouwde omgeving.

⁴ Zie ook [ACM Focus 2021](#), p.2.

⁵ Tot voor kort wilde de wetgever netbeheerders een tijdelijke taak geven op het gebied van transport en distributie van waterstof. Deze taak bleek echter niet te passen binnen het huidige wettelijke kader. Zie [Voortgang beleidsagenda kabinetsvisie waterstof](#) van 11 december 2020, p. 5. De ACM meent dat de experimenteerruimte die zij voorstelt, aansluit en past bij de tijdelijke taak die de wetgever voor ogen had.



In dit signaal focust de ACM op waterstofpilots binnen de gebouwde omgeving, omdat in de huidige waterstofpilots en pilotplannen waterstof wordt geleverd aan consumenten in de gebouwde omgeving. De ACM sluit niet uit dat pilots waarbinnen netbeheerders experimenteren met distributie of transport van waterstof buiten de gebouwde omgeving ook wenselijk kunnen zijn. Mocht dat nodig zijn, is de ACM ook bereid om buiten de gebouwde omgeving experimenteerruimte voor netbeheerders te overwegen. Dit staat los van de experimenteerruimte in dit Signaal.

Duidelijkheid van EZK over de rol van netbeheerders noodzakelijk

Tot slot vraagt de ACM EZK om zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over de rol van de netbeheerders bij waterstof en waterstofpilots. Duidelijkheid over de toekomstige wettelijke rol van de netbeheerder helpt de ACM ook bij het opzetten en uitwerken van de experimenteerruimte uit dit Signaal en daarmee om de energietransitie te bevorderen. Indien de pilot een permanent karakter krijgt, zal de voorziene rol van de netbeheerder moeten passen binnen de dan geldende wet- en regelgeving.