Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de minister van Klimaat en Groene Groei
Mevrouw drs. S.Th.M. Hermans
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/JE/bs/ATR3614/2024-U141

Uw referentie

Datum
12 december 2024

Onderwerp
Wet jaarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie

Geachte mevrouw Hermans,

Op 31 oktober 2024 is het wetsvoorstel j*aarverplichting hernieuwbare brandstoffen van niet-biologische oorsprong in de industrie* (hierna: wetsvoorstel) voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden. De adviestermijn verloopt op 13 december 2024.

Inhoud van het voorstel

De *Renewable Energy Directive* (REDIII) verplicht Europese lidstaten om te bewerkstelligen dat in 2030 42% van de waterstof die in de industrie wordt gebruikt, met energie uit hernieuwbare bronnen is geproduceerd. Het kabinet zet diverse beleidsinstrumenten in om aan deze lidstaat-verplichting met betrekking tot groene waterstof te voldoen. De instrumentenmix omvat naast vraag- en aanbodsubsidies ook de zogenaamde jaarverplichting. Deze bepaalt dat bedrijven een minimumpercentage van hun waterstofgebruik met groene waterstof moeten doen. De jaar-verplichting voor bedrijven geldt op het niveau van industriële installaties. De precieze hoogte van de jaarverplichting wordt later vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Contact:
Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG
Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG
info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl
Tel: 070-310 86 66

1. Nut en noodzaak

De toelichting bij het wetsvoorstel zet uiteen dat het behalen van de lidstaatverplichting bijdraagt aan de Nederlandse klimaatambities op het gebied van het vergroenen van de industrie. Elektrificatie speelt daarbij een belangrijke rol in de energietransitie. In de industrie zijn echter hoge temperaturen nodig waardoor elektrificatie alleen niet voldoende is. Met waterstof kunnen de benodigde hoge temperaturen wel worden bereikt. De CO_2 die hierbij vrij komt, hangt af van de wijze waarop de betreffende waterstof is geproduceerd. Bij de productie en aanwending van groene waterstof vindt geen CO_2-uitstoot plaats. Daarom wordt beoogd om in toenemende mate gebruik te maken van groene waterstof in de Nederlandse industrie.
Het college heeft geen opmerkingen bij de onderbouwing van de noodzaak van de voorgestelde maatregel.

Bij de beoordeling van het nut (effectiviteit) van de maatregel is de vraag relevant of de jaarverplichting tot weglekeffecten leidt. Dergelijke effecten hebben tot gevolg dat er minder (groene) waterstof in Nederland wordt gebruikt. De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt in dit verband het rapport van Trinomics & Quo Mare. Dit rapport geeft aan dat een combinatie van onvoldoende beschikbaarheid van concurrerende groene waterstof en een midden tot hoge jaarverplichting (tussen de 24% en 42%) nadelige gevolgen heeft voor het behalen van de klimaatdoelen.[1] Net als in het onderzoek van CE Delft & TNO maakt het rapport duidelijk dat de markt voor groene waterstof nog in vroege fase van ontwikkeling is.[2] Het is twijfelachtig of er vóór 2030 voldoende aanbod van groene waterstof zal zijn. Een midden tot hoge jaarverplichting risico's zal dan met zich meebrengen voor het behalen van de klimaatdoelen. Trinomics & Quo Mare en CE Delft & TNO bevelen daarom aan om in de eerste jaren het accent vooral te leggen op subsidies om de binnenlandse productiecapaciteit van groene waterstof te vergroten.[3] Wanneer de binnenlandse productiecapaciteit voldoende op orde is, kan de jaarverplichting een grotere rol spelen.[4] De toelichting bij het wetsvoorstel gaat daarom in eerste instantie uit van een jaarverplichting met beperkte omvang. Specifiek worden twee geleidelijke groeipaden van het percentage benoemd: één die oploopt naar 8% en één die oploopt naar 24%. Daarnaast zal na het vaststellen van de hoogte van de jaarverplichting de marktontwikkeling van de groene waterstofmarkt worden gemonitord, zodat de hoogte van de jaarverplichting kan worden aangepast indien deze ontwikkeling niet snel genoeg plaatsvindt.

De omvang van de jaarverplichting zal later worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). De toelichting bij het wetsvoorstel geeft aan dat ook bij AMvB zal worden bepaald of een gedeelte van het waterstofgebruik in de ammoniakproductie wordt uitgezonderd van de jaarverplichting. Concreet noemt de toelichting dat wordt overwogen om 60% van dit waterstofgebruik uit te zonderen. Aangezien de ammoniakproductie verantwoordelijk is voor 84% van het totale waterstofverbruik van de Nederlandse industrie, zou dit de facto betekenen dat ongeveer 50% van het totale waterstofverbruik niet onder de jaarverplichting valt. Belangrijke reden voor de uitzondering is dat een jaarverplichting grote risico's met zich meebrengt voor de concurrentiepositie van de Nederlandse ammoniakindustrie. De toelichting bij het wetsvoorstel merkt op dat de Europese Commissie moet instemmen met uitzondering voor (een gedeelte van) het waterstofgebruik in de ammoniaksector. Het is echter niet zeker of de

[1] Trinomics & Quo Mare, 2023. Assessment of Policy Instruments for Hydrogen in the Netherlands. Het rapport maakt duidelijk dat een midden tot hoge lidstaatverplichting potentieel kan leiden tot 21 tot 23 Mton extra CO_2-uitstoot.
[2] CE Delft en TNO, 2023. Afnameverplichting groene waterstof.
[3] CE Delft en TNO, 2023. Afnameverplichting groene waterstof, p.7
[4] Dit kan worden vormgegeven door pas in een later stadium een jaarverplichting in te voeren of te beginnen met een lagere jaarverplichting die oploopt.

Commissie dit daadwerkelijk zal doen. Indien de Europese Commissie besluit om niet in te stemmen met de uitzondering, zullen extra maatregelen genomen moeten worden om de lidstaatverplichting van 42% in 2030 te halen.

1.1 Het college adviseert om inzicht te geven in welke maatregelen worden overwogen als de Europese Commissie de uitzondering van 60% van het waterstofverbruik niet verleent.

2. Minder belastende alternatieven

De jaarverplichting is onderdeel van een palet aan beleidsinstrumenten die worden ingezet om de lidstaatverplichting te halen. De toelichting bij het wetsvoorstel zet uiteen dat naast de jaarverplichting ook vraag- en aanbodsubsidies worden ingezet. Elk instrument in de instrumentenmix zal regeldruk veroorzaken. Bedrijven die waterstof gebruiken in hun productieproces, zullen kosten moeten maken om te voldoen aan de jaarverplichting maar ook voor het aanvragen van subsidies. Een goed oordeel over eventueel minder belastende alternatieven is alleen mogelijk als de gezamenlijke regeldrukgevolgen van de afzonderlijke beleidsinstrumenten bekend zijn. Een dergelijk inzicht kan bijvoorbeeld worden verkregen door de regeldruk van de voorgestelde instrumentenmix te vergelijken met een andere instrumentenmix, zoals een samenstel van maatregelen dat alleen uit subsidies bestaat.

2.1 Het college adviseert om toe te lichten in hoeverre de stapeling van regeldruk is meegenomen in het ontwikkelen van het beleidsinstrumentarium om de lidstaatverplichting te behalen.

Het wetsvoorstel houdt rekening met de gevolgen van de jaarverplichting voor kleine bedrijven. De jaarverplichting gaat alleen gelden voor industriële installaties met een waterstofverbruik boven een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen ondergrens. De gedachten gaan er daarbij naar uit om deze ondergrens op 0,1Kton gebruikte waterstof te stellen. Met deze ondergrens valt 99% van de in Nederland gebruikte waterstof nog steeds onder de jaarverplichting. De genoemde reden voor het opnemen van de ondergrens is dat administratieve lasten voor het voldoen aan de jaarverplichting voor deze kleine industriële installaties onevenredig hoog zijn.

3. Werkbaarheid

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is besloten om geen MKB-toets te houden. De reden hiervoor is dat er momenteel geen MKB-bedrijven zijn die uitkomen boven de ondergrens van 0,1PJ. Een MKB-toets is echter ook een mogelijkheid om inzicht te krijgen in hoeverre de jaarverplichting een obstakel vormt voor bedrijven die onder de ondergrens vallen, om meer waterstof te gaan gebruiken omdat ze dan boven de ondergrens uitkomen.

3.1 Het college adviseert om een MKB-toets uit te voeren om te achterhalen in hoeverre de jaarverplichting een belemmering vormt voor MKB-bedrijven om meer waterstof te gaan gebruiken.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het wetsvoorstel beschrijft dat naar verwachting 50 bedrijven onder de jaarverplichting vallen. De eenmalige regeldrukkosten worden geschat op € 395.000,- en de structurele op € 765.000,- per jaar. De regeldrukparagraaf brengt echter alleen de administratieve lasten in kaart en niet de inhoudelijke nalevingskosten (dat wil zeggen de extra kosten die bedrijven die onder jaarverplichting vallen, moeten maken om grijze of blauwe waterstof te vervangen door groene). Het college merkt op dat deze inhoudelijke nalevingskosten naar verwachting aanzienlijk zullen zijn. De Rijksbrede methodiek (zoals uiteengezet in het Handboek toetsing regeldrukkosten) schrijft voor dat ook inhoudelijke nalevingskosten in kaart moeten worden gebracht.

4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf aan te vullen met een beschrijving en berekening van de inhoudelijke nalevingskosten, conform de Rijksbrede systematiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verzoekt u om een aangepaste versie van het wetsvoorstel aan ATR toe te sturen, zodat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris