



## Beslissing

### Gedoogbeslissing Waterstofpilot Wagenborgen

Ons kenmerk : ACM/UIT/598870  
Zaaknummer : ACM/22/179300  
Datum : 21 juni 2023

#### 1 Inleiding en leeswijzer

1. In deze gedoogbeslissing geeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) haar beoordeling van de gedoogaanvraag van Enexis Netbeheer B.V. (hierna: Enexis) van 26 april 2023, die betrekking heeft op het pilotproject met waterstof in de gebouwde omgeving (hierna: waterstofpilot) gelegen in Wagenborgen.
2. Op dit moment bestaat er nog geen wettelijke basis voor activiteiten van netbeheerders op het gebied van waterstof, aangezien de wet de activiteiten van netbeheerders beperkt tot elektriciteit en gas.<sup>1</sup> Waterstof gaat naar verwachting in de toekomst een belangrijke rol spelen in een duurzame energievoorziening. De ACM acht het daarom van belang dat netbeheerders ervaring op kunnen doen met de distributie van waterstof. De ACM biedt daarom regionale netbeheerders, in afwachting van aanpassing van wet- en regelgeving, ruimte om binnen pilots ervaring op te doen met de distributie van waterstof in de gebouwde omgeving. Met dat doel heeft de ACM op 5 juli 2022 het Tijdelijk kader Waterstofpilots (hierna: Tijdelijk kader) gepubliceerd.<sup>2</sup>
3. De ACM staat netbeheerders door middel van het Tijdelijk kader, onder voorwaarden, toe om deel te nemen aan pilots met waterstof in de gebouwde omgeving. Onderdeel van de voorwaarden is dat netbeheerders ervoor zorgen dat de consumentenbescherming en veiligheid geborgd zijn. Dit betekent dat netbeheerders ervoor moeten zorgen dat bepaalde verplichtingen op grond van de Gaswet naar analogie worden toegepast op waterstofpilots en dat een aantal specifieke verplichtingen voor waterstofpilots wordt nageleefd. De ACM wil hiermee bereiken dat waterstofpilots kunnen doorgaan én dat de consumentenbescherming en veiligheid zijn geborgd.
4. Het Tijdelijk kader biedt ruimte om waterstof te distribueren tot 5 juli 2027, of, indien dit eerder is, tot het moment dat de nieuwe wet- en regelgeving met betrekking tot waterstof gereed is.
5. Op 5 oktober 2022 heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat het 'Generiek richtsnoer waterstofveiligheid' en het 'Aanvullend richtsnoer voor vier waterstofpilots in de gebouwde omgeving' vastgesteld, en deze vervolgens op 14 oktober 2022 gepubliceerd.<sup>3</sup> In het Aanvullend richtsnoer wordt Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) aangewezen als toezichthouder op de veiligheid van de waterstofdistributie in waterstofpilots.
6. De indeling van deze beslissing is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat de relevante feiten en omstandigheden

<sup>1</sup> Artikel 10 en 10Aa Gaswet en artikel 16 en 17 Elektriciteitswet 1998.

<sup>2</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/tijdelijk-kader-voor-waterstofpilots>.

<sup>3</sup> <https://www.rvo.nl/onderwerpen/richtlijnen-waterstof#richtsnoeren-voor-veiligheid>

rond de procedure van de gedoogaanvraag. In hoofdstuk 3 staat de beoordeling van de gedoogaanvraag door de ACM. In hoofdstuk 4 staat de beslissing van de ACM. In bijlage 1 is een kadastrale kaart opgenomen van het terrein waarop het stelsel van verbindingen is gelegen.

## 2 Aanvraag en procedure

7. Op 4 april 2023 heeft de ACM van Enexis een concept-gedoogaanvraag voor een gedoogbeslissing voor een waterstofpilot te Wagenborgen ontvangen. De ACM heeft Enexis op 19 april 2023 om aanvullende informatie gevraagd.
8. Op 26 april 2023 heeft de ACM van Enexis de definitieve gedoogaanvraag voor een gedoogbeslissing (hierna: gedoogaanvraag) voor een waterstofpilot te Wagenborgen ontvangen. De activiteit van Enexis binnen de pilot betreft de distributie van waterstof van het invoedpunt op Oostwoldjerdweg 25, 9628 TA te Siddeburen naar woningen gelegen aan de G. Boelmanweg, Klokkenborg, Kosterij en Tonnistil in Wagenborgen.<sup>4</sup>
9. Enexis heeft op 3 mei 2023 per e-mail gereageerd op de aanvullende vragen van de ACM van 19 april 2023 en Enexis heeft met deze reactie de gedoogaanvraag aangevuld. De ACM heeft Enexis op 11 mei 2023, 12 mei 2023, 1 juni 2023, en op 9 juni 2023 opnieuw om aanvullende informatie gevraagd. Enexis heeft deze aanvullende informatie per e-mail op 16 mei 2023, 6 juni 2023, 7 juni 2023 en 12 juni 2023 aangeleverd.
10. SodM heeft op 24 februari 2023, 9 maart 2023, 24 april 2023 en 2 mei 2023 veiligheidsinspecties ten aanzien van de waterstofpilot van Enexis in Wagenborgen uitgevoerd. SodM heeft op 2 juni 2023 de ACM per brief geïnformeerd over de conclusie van het inspectierapport en de ACM het inspectierapport toegezonden.

## 3 Beoordeling

### 3.1 Introductie

11. De ACM beoordeelt de gedoogaanvraag van Enexis aan de hand van de voorwaarden die in het Tijdelijk kader zijn opgenomen. Voor wat betreft de veiligheid volgt de ACM de beoordeling van SodM.

### 3.2 Generieke voorwaarden waterstofpilot

12. De generieke voorwaarden voor de waterstofpilot uit het Tijdelijk kader<sup>5</sup> zien op het doel van de pilot, de rolverdeling binnen de pilot en de omvang en de duur van de pilot. De rol van Enexis dient beperkt te zijn tot de aanleg (of hergebruik van gasnetten), het beheer en onderhoud van het waterstofnet en daarbij behorende hulpmiddelen. Enexis mag de distributie van waterstof over het net verrichten, maar mag geen rol hebben bij de productie, handel en levering van waterstof. Hierop maakt het Tijdelijk kader een uitzondering voor situaties waar de leveringszekerheid in het gedrang is (paragraaf 3.3.1). De pilot dient bij te dragen aan een duidelijk vooraf vastgesteld leerdoel voor Enexis. De resultaten worden tussentijds en achteraf op een transparante wijze met de ACM en de markt gedeeld.
13. Bij de waterstofpilot zijn de volgende partijen betrokken: Enexis, Essent Energy Infrastructure Solutions B.V. (hierna: Essent), Enpuls B.V. (hierna: Enpuls), Intergas Verwarming B.V. (hierna:

<sup>4</sup> Zie bijlage 1.

<sup>5</sup> Paragraaf 3.1 Tijdelijk kader Waterstofpilots.

Intergas), Woonstichting Groninger Huis (hierna: Groninger Huis) , Energiewacht B.V. (hierna: Energiewacht), Eelshuis Energie B.V. io (hierna: Eelshuis Energie) en Baas B.V. (hierna: Baas). Deze partijen hebben in ieder geval de volgende taken:

- a. Enexis is de netbeheerder van het waterstofnet en penvoerder van deze pilot. Enexis is verantwoordelijk voor de goede en veilige werking van het waterstofnet en zal daartoe waterstof gecertificeerde medewerkers inzetten bij de werkzaamheden.
  - b. Essent is de leverancier van waterstof. Essent koopt de waterstof in bij een producent. Essent zorgt voor de levering van de waterstof tegen een herleidbare en inzichtelijk gemaakte prijs, gedurende de looptijd van het project.
  - c. Enpuls zal zorgdragen voor de financiële compensatie van Essent van de meerkosten van inkoop van waterstof ten opzichte van de leveringsprijs op basis van het aardgasequivalent.
  - d. Intergas zal als producent van verwarmingstoestellen zorgen voor het hybride verwarmingssysteem bestaande uit een warmtepomp en een cv-ketel op waterstof.
  - e. Groninger Huis is eigenaar en verhuurder van de betrokken woningen. Groninger Huis zorgt ervoor dat huurders van de deelnemende woningen op de hoogte zijn en zich schriftelijk akkoord verklaard hebben met deze alternatieve vorm van energievoorziening (incl. verduurzamen van de woningen en de daaraan gekoppelde kosten).
  - f. Energiewacht is leverancier van technische expertise en zorgt voor installatie en onderhoud. Energiewacht levert expertise op het gebied van de waterstofinstallatie. Energiewacht past waar nodig binnenleidingen en opstellingsruimtes aan en zorgt voor vervanging van aanwezige aardgasketels.
  - g. Eelshuis Energie is een agrarisch bedrijf en (toekomstig) producent van waterstof. Eelshuis Energie is gebruiker van de grond waar de invoedinstallatie, welke gekoppeld is aan het net van Enexis, en de buffer van Enexis zijn geplaatst.
  - h. Baas is een civiele aannemer met deskundigheid op het gebied van aanleg van ondergrondse infrastructuur. Baas zorgt voor de aanleg van het waterstofnetwerk, coördineert de technische samenstelling van de hardware en realiseert een opstelplaats voor de tubetrailers (vanaf hier wordt de distributie van waterstof geregeld).
14. De waterstofpilot bestaat uit 33 woningen gelegen aan de G. Boelmanweg, Klokkenberg, Kosterij en Tonnistil in Wagenborgen. De pilot heeft een geplande duur van tien jaar. Op basis van het Tijdelijk kader kan ruimte worden geboden aan Enexis om binnen de pilot waterstof te distribueren tot uiterlijk 5 juli 2027. Voor voortzetting na deze datum is de pilot afhankelijk van aanpassing van wet- en regelgeving.
15. Het generieke doel van deze waterstofpilot is onderzoeken/aantonen dat waterstof in combinatie met woningsisolatie en een hybride warmtepomp een mogelijke manier is van aardgasvrij wonen. Het doel van de samenwerking tussen de betrokken partijen is verder dat op basis van een gerealiseerd systeem ervaring wordt opgedaan met toepassing van (groene/duurzame) waterstof voor verwarming en warmwatervoorziening op basis van waterstofverbranding in de huishoudelijke omgeving. Daartoe wordt de omzetting van de energievoorziening van een bestaande wijk op basis van aardgas naar een duurzame energievoorziening op basis van waterstof gerealiseerd. Voorop staat dat de betrokken partijen willen leren van de waterstofpilot op allerlei mogelijke gebieden, waarbij het voornaamste onderdeel de distributie van waterstof door bestaande leidingen is. Het gaat daarbij in deze waterstofpilot specifiek om de volgende leerdoelen:
- a) Systeemverandering: van aardgas naar waterstof, met leveringszekerheidswaarborg, door middel van bestaande leidingen;
  - b) Inbedding van de nieuwe voorziening in de gebouwde omgeving met oplossing van de bijbehorende ruimtelijke ordeningsvraagstukken;
  - c) Toetsing van aanwendings- en toepassingsmogelijkheden en het bereik van waterstof voor het beoogde doel;
  - d) De opzet en uitvoering van de bijbehorende kwaliteitsbewaking en borging;

- e) Benutting van waterstof in een 100% waterstofnet als toepassing van lokaal opgewekte energie uit wind en zon, waardoor verminderde belasting van het elektriciteitsnet kan ontstaan en daarmee waarde wordt gegenereerd, relevant voor de mate van realiseerbaarheid van waterstoftoepassing in de gebouwde omgeving;
  - f) Vooraf verduurzamen van de woningen door de woningeigenaar/verhuurder, zodat het energieverbruik als geheel daalt.
  - g) Registratie van waterstofaansluitingen in het CAR (Centraal Aansluit Register);
  - h) Ontsluiten van data uit de slimme meter;
  - i) Ervaring opdoen met de werking van waterstofsensoren in de woningen;
  - j) Onderzoek doen naar het nut en de noodzaak van waterstofsensoren in de woningen;
  - k) Optimale manier van overzetten van aardgas naar waterstof;
  - l) Spoelen van aansluit- en binnenleidingen met stikstof;
  - m) In bedrijf nemen van een waterstofnetwerk;
  - n) In bedrijf nemen van binneninstallaties en waterstofketels;
  - o) Onderhoud uitvoeren aan een waterstofnetwerk;
  - p) Onderhoud uitvoeren aan binneninstallaties en waterstofketels;
  - q) Gebruik van gereedschappen specifiek voor waterstof.
16. De ACM is op basis van de door Enexis ingevulde gedoogaanvraag en de overlegde stukken van oordeel dat wordt voldaan aan het onderdeel generieke voorwaarden voor waterstofpilots uit het Tijdelijk kader.

### 3.3 Consumentenbeschermingsvoorwaarden waterstofpilot

17. Het uitgangspunt van de consumentenbeschermingsvoorwaarden<sup>6</sup> is dat de levering van waterstof met ten minste dezelfde waarborgen gepaard gaat als de levering van gas. Dit betekent dat partijen voldoen aan de verplichtingen uit het Burgerlijk Wetboek, dat partijen zich houden aan de in het Tijdelijk kader vermelde bepalingen uit de Gaswet, en dat voldaan is aan de in het Tijdelijk kader opgenomen specifieke verplichtingen voor waterstofpilots.
18. Enexis heeft in de gedoogaanvraag onderbouwd op welke wijze aan de voorwaarden wordt voldaan. Enexis heeft verschillende contracten overlegd welke zijn overeengekomen tussen de afnemer en leveranciers en dienstverleners. De ACM heeft de contracten van Enexis ontvangen en geanalyseerd.
19. De ACM is op basis van de door Enexis ingevulde gedoogaanvraag en de overlegde stukken van oordeel dat wordt voldaan aan de voorwaarden van consumentenbescherming voor waterstofpilots die volgen uit het Tijdelijk kader. Hieronder zal worden ingegaan op de specifieke verplichtingen.

#### 3.3.1 Contractopzet en looptijd en einde van de pilot

20. De contracten dienen duidelijk te zijn en de afnemer voldoende zekerheid te geven voor de gehele duur van de waterstofpilot en bij beëindiging van de waterstofpilot. Bij een afnemer die zijn deelname aan de waterstofpilot opzegt, wordt de gaslevering hersteld indien de aansluitplicht voor gas nog geldt op zijn adres. Aan het eind van de waterstofpilot wordt de situatie van voor de waterstofpilot kosteloos voor de afnemer hersteld, wordt de levering van waterstof voortgezet, of wordt op een andere wijze warmte geleverd.
21. Enexis heeft in de gedoogaanvraag onderbouwd op welke wijze aan de voorwaarden wordt voldaan. Enexis heeft verschillende contracten overlegd welke zijn overeengekomen tussen de afnemer en leveranciers en dienstverleners. De ACM heeft de contracten van Enexis ontvangen en geanalyseerd.

<sup>6</sup> Paragraaf 3.2. Tijdelijk kader Waterstofpilots.

22. De ACM is op basis van de door Enexis ingevulde gedoogaanvraag en de overlegde stukken van oordeel dat wordt voldaan aan de voorwaarden met betrekking tot contractopzet, looptijd en eind van de waterstofpilot die volgen uit het Tijdelijk kader.

### 3.3.2 Leveringszekerheid

23. In de waterstofpilot dienen voorzieningen te worden getroffen om de leveringszekerheid<sup>7</sup> te garanderen. De leveringszekerheid moet minimaal op eenzelfde niveau liggen als dat bij de levering van aardgas het geval is.
24. Enexis heeft middels stukken onderbouwd op welke wijze de leveringszekerheid wordt gegarandeerd. Hierbij heeft Enexis aangegeven op welke wijze de volgende drie risico's voor leveringszekerheid worden afgedekt: faillissement van waterstofleverancier, wegvallen van de producent van waterstof en meerderde achtereenvolgende zeer koude dagen.
25. De ACM is op basis van de door Enexis ingevulde gedoogaanvraag en de overlegde stukken van oordeel dat wordt voldaan aan de voorwaarden van leveringszekerheid die volgen uit het Tijdelijk kader.

### 3.3.3 Ombouw binnen-installatie

26. De ombouw van de binnen-installatie, de controle op de veiligheid ervan en het onderhoud ervan moeten worden gedaan onder verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van één van de partijen die de waterstofpilot organiseren.
27. Enexis heeft in de gedoogaanvraag onderbouwd op welke wijze aan de voorwaarden wordt voldaan. Enexis heeft verschillende contracten overlegd welke zijn overeengekomen tussen de afnemer en leveranciers en dienstverleners. De ACM heeft de contracten van Enexis ontvangen en geanalyseerd.
28. De ACM is op basis van de door Enexis ingevulde gedoogaanvraag en de overlegde stukken van oordeel dat wordt voldaan aan de voorwaarden van ombouw van de binnen-installatie die volgen uit het Tijdelijk kader.

### 3.3.4 Kosten en tarieven

29. De afnemer dient op duidelijke en begrijpelijke wijze vooraf uitgelegd te krijgen welke kosten voor de afnemer zijn en welke voor de pilotpartijen. De afnemer betaalt gedurende de waterstofpilot in totaal voor zijn warmtevoorziening via waterstof niet meer dan de afnemer zou betalen voor de meest relevante alternatieve warmtevoorziening. De afnemer krijgt voor de hele duur van de waterstofpilot duidelijkheid over de kosten.
30. Enexis heeft in de gedoogaanvraag onderbouwd op welke wijze aan de voorwaarden wordt voldaan. Enexis heeft verschillende contracten overlegd welke zijn overeengekomen tussen de afnemer en leveranciers en dienstverleners. De ACM heeft de contracten van Enexis ontvangen en geanalyseerd.
31. De ACM is op basis van de door Enexis ingevulde gedoogaanvraag en de overlegde stukken van oordeel dat wordt voldaan aan de voorwaarden met betrekking tot kosten en tarieven die volgen uit het Tijdelijk kader.

---

<sup>7</sup> Tijdelijk kader Waterstofpilots, bijlage, III, Specifieke verplichtingen waterstofpilots, paragraaf leveringszekerheid.

### 3.4 Veiligheidsvoorwaarden waterstofpilot

32. Het is van belang dat de veiligheid<sup>8</sup> bij de waterstofpilot goed geborgd is, met inbegrip van het toezicht daarop.
33. SodM heeft op 24 februari 2023, 9 maart 2023, 24 april 2023 en 2 mei 2023 veiligheidsinspecties ten aanzien van de waterstofpilot van Enexis uitgevoerd. SodM heeft op 2 juni 2023 de ACM per brief geïnformeerd over de conclusie van het inspectierapport en de ACM het inspectierapport toegezonden.
34. De ACM stelt vast dat SodM in het inspectierapport heeft geconcludeerd dat Enexis voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat met de voorbereidende activiteiten in de initiatiefase van het pilotproject de beoogde distributie van waterstof in Wagenborgen minstens even veilig zal kunnen plaatsvinden als de gangbare distributie van aardgas in deze wijk. Enexis hanteert waar mogelijk vergelijkbare procedures en veiligheidstandaarden als voor aardgas en waar nodig houdt Enexis rekening met de verschillen tussen aardgas en waterstof. Ook is sprake van aanvullende voorzorgsmaatregelen. Hiermee voldoet Enexis aan de normstelling voor de veiligheid van waterstofdistributie uit het Generiek richtsnoer waterstofveiligheid en het Aanvullend richtsnoer waterstofpilots in de gebouwde omgeving.

## 4 Beslissing

35. De ACM geeft Enexis een gedoogbeslissing voor haar deelname aan de waterstofpilot te Wagenborgen en haar rol in de distributie van waterstof van het invoedpunt op Oostwoldjerdweg 25, 9628 TA te Siddeburen naar woningen gelegen aan de G. Boelmanweg, Klokkenborg, Kosterij en Tonnistil in Wagenborgen.
36. De beslissing wordt verleend onder de volgende voorschriften:
  - 1) De ACM en SodM houden toezicht op Enexis. In het kader van dit toezicht zal Enexis onder andere (niet limitatief):
    - a) op verzoek van de ACM en SodM inlichtingen verschaffen met betrekking tot de waterstofpilot;
    - b) de ACM en SodM toegang verschaffen voor het uitvoeren van inspecties en controles die betrekking hebben op de waterstofpilot;
    - c) aanwijzingen van de ACM en SodM met betrekking tot de waterstofpilot, waaronder de aandachtspunten uit het inspectierapport van de SodM, opvolgen.
  - 2) Alle wijzigingen met betrekking tot de waterstofpilot worden zo snel mogelijk maar uiterlijk vier weken voorafgaand aan de wijziging door Enexis schriftelijk aan de ACM gemeld.
  - 3) De gedoogbeslissing vervalt na 5 juli 2027, of, indien dit eerder is, op het moment dat de nieuwe wet- en regelgeving met betrekking tot waterstof in werking treedt.
  - 4) Na bekendmaking van deze beslissing, wordt jaarlijks een rapportage opgesteld waarin uiteengezet wordt wat de voortgang is van de beantwoording van de opgestelde leerdoelen. Enexis heeft in de gedoogaanvraag vermeld dat Enexis dit namens de waterstofpilot zal doen.
  - 5) Enexis zal voorgenoemde periodieke rapportage versturen naar de ACM en publiceren op een openbaar toegankelijke website.

<sup>8</sup> Paragraaf 3.3 Tijdelijk kader Waterstofpilots, Veiligheidsvoorwaarden.

37. Indien blijkt dat de waterstofpilot gedurende de gestelde periode niet meer voldoet aan de voorwaarden uit het Tijdelijk kader, kan de ACM de gedoogbeslissing intrekken.
38. De ACM publiceert de openbare versie van deze beslissing op haar website.
39. Deze beslissing treedt in werking met ingang van de dag waarop deze bekend is gemaakt.

Den Haag,  
Datum 21 juni 2023

Autoriteit Consument en Markt,  
Namens deze,

w.g.

drs. F.E. Koel  
Teammanager Directie Energie



## Bijlage 1 – Geografische afbakening van de locatie waarop het stelsel van verbindingen is gelegen

Overzicht leidingnetwerk Wagenborgen vanaf invoedlocatie naar woonwijk.

