



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20401
2500EK 's-Gravenhage

Den Haag, 27 februari 2026

Aantal bijlagen : -1-
Uw kenmerk : KGG_DGKE_EM / 102902002
Ons kenmerk : ACM/UIT/666778
Onderwerp : ACM/25/194087 UHT decarbonisatiepakket

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 29 december 2025 ontving de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) van u het verzoek om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te voeren op het conceptvoorstel voor de implementatiewet herziene gasrichtlijn en uitvoering herziene gasverordening (hierna: het conceptwetsvoorstel). De ACM waardeert de voorafgaande afstemming met uw departement op dit onderwerp. In deze brief vindt u de conclusies van de UHT.

Het conceptwetsvoorstel strekt tot implementatie van richtlijn (EU) 2024/1788 (hierna: de gasrichtlijn) en de uitvoering van verordening (EU) 2024/1789 (hierna: de gasverordening), samen aangeduid als het decarbonisatiepakket. Het decarbonisatiepakket heeft tot doel de uitstoot van broeikasgassen te verlagen door het verduurzamen van de gasmarkt. Dit gebeurt onder andere door het reguleren van de energiemarkt voor waterstofgas en door het stimuleren van hernieuwbare en koolstofarme gassen op de markt voor aardgas. Daarnaast versterkt het pakket de positie van aardgas- en waterstofconsumenten. De ACM heeft als doelstelling om, vanuit haar rol en bevoegdheden, zoveel mogelijk bij te dragen aan het versnellen van de energietransitie. Daarom ondersteunt zij de implementatie van het decarbonisatiepakket. Het conceptwetsvoorstel maakt de ACM verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de meeste wettelijke verplichtingen.

De ACM concludeert dat een aantal onderdelen van de aan haar voorgelegde versie van het conceptwetsvoorstel slechts uitvoerbaar en handhaafbaar is, indien is voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. Verduidelijk en pas specifieke bepalingen in het conceptwetsvoorstel en in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) aan, zodat de MvT en wet consistent zijn en de wet voldoende duidelijk is om na te kunnen leven en handhaven. Zie hierna hoofdstuk 1.
2. Beleg de taak van ontheffingen voor nieuwe infrastructuur voor waterstof en gas bij de ACM in plaats van deze te mandateren aan de ACM. Zie hierna hoofdstuk 2.
3. Verduidelijk het wettelijk kader rondom de levering van waterstof aan consumenten. Zelfs als de levering van waterstofgas aan consumenten naar verwachting zeer beperkt zal zijn, moet de bescherming van die consumenten goed geregeld zijn. Zie hierna hoofdstuk 3. Voeg ook een doenvermogenstoets, zoals het kabinet als kwaliteitseis heeft gesteld, toe.
4. Verleen de gevraagde extra middelen, zodat de ACM de aanzienlijke uitbreiding aan toezichtstaken kan invullen. Het wetsvoorstel breidt namelijk de bestaande verplichtingen uit. Het houdt daarom ook een uitbreiding in van de toezichtstaak van de ACM. De extra middelen zijn begroot zoals omschreven in hoofdstuk 4.

1. Verheldering wetsartikelen en Memorie van Toelichting

De ACM signaleert meerdere inconsistenties binnen de MvT en ook tussen de MvT en de wet. Deze punten zijn opgenomen in de bijlage bij deze brief. Zo staat in de MvT bijvoorbeeld dat zodra geregleerde derdentoegang van toepassing is (uiterlijk 2033) de transmissie- en distributiesysteembeheerders voor waterstofgas verplicht zijn om de aansluitvoorwaarden ter goedkeuring voor te leggen aan de ACM. Het conceptwetsvoorstel bewerkstelligt echter dat deze systematiek van codes al geldt per de datum van inwerkingtreding van het conceptwetsvoorstel. Hoewel de wet leidend is, is van belang dat de interpretatie van de wet en de MvT niet gehinderd wordt door deze inconsistenties. Deze inconsistenties kunnen leiden tot discussies en geschillen, wat de uitvoeringslast vergroot. De ACM verzoekt daarom voor alle punten genoemd in de bijlage de MvT en/of de wettekst zo aan te passen dat deze consistent zijn met zichzelf en met elkaar.

Daarnaast signaleert de ACM dat het conceptwetsvoorstel op meerdere punten onduidelijk en onvolledig is waardoor de wet, met name voor de regels voor het systeem voor waterstofgas, in zijn huidige vorm niet uitvoerbaar en handhaafbaar is. Deze punten zijn ook opgenomen in de bijlage bij deze brief. Zo zijn bijvoorbeeld bepaalde definities onvolledig of niet opgenomen en zijn rollen en verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk belegd. Dit is bijvoorbeeld zo voor het balanceringsregime van het waterstofsysteem en bij de gebiedsindeling voor een waterstoftransmissie- of distributiesysteembeheerder. De wet geeft geen gebiedsindeling wat een leemte veroorzaakt voor de aansluitplicht die naar de gebiedsindeling verwijst en daarmee ook onduidelijkheid schept voor de verhouding tussen de waterstoftransmissiesysteembeheerder en bestaande waterstofdistributiesysteembeheerders. Verder mist de ACM bijvoorbeeld een aparte goedkeuring door de ACM voor de scenario's waarop investeringsplannen zijn gebaseerd. Een goede scenarioanalyse is nodig voor een juiste knelpuntanalyse en een juiste knelpuntenanalyse is onontbeerlijk voor een goed investeringsplan. Marktpartijen, systeembeheerders en ook de ACM als toezichthouder zijn gebaat bij wettelijke duidelijkheid over definities, taken en verantwoordelijkheden. Zonder deze duidelijkheid kunnen discussies en geschillen ontstaan. Dit brengt ook onzekerheid voor de markt mee wat marktpartijen en systeembeheerders kan remmen ontwikkelingen op het gebied van waterstofgas op gang te brengen. De ACM verzoekt daarom de wet te verduidelijken of aan te vullen voor alle punten genoemd in de bijlage.

2. Mandatering bevoegdheid ontheffing nieuwe infrastructuur

De Minister is voornemens de bevoegdheid voor ontheffingen voor nieuwe (waterstof)gasinfrastructuur aan de ACM te mandateren, omdat de ACM de regulerende instantie voor (waterstof)gas is en zij toezicht op de energiemarkt en de mededinging houdt. Een dergelijk model waarbij de bevoegdheid wordt gemandateerd past niet bij de onafhankelijke positie van de ACM als toezichthouder. De ACM weegt zelfstandig af wanneer en hoe zij bevoegdheden inzet. Via mandatering is die zelfstandigheid niet gegarandeerd. De ACM ontleent de bevoegdheid voor de genoemde ontheffingen (in elk geval voor waterstofgas) rechtstreeks aan de gasverordening. Uit die verordening blijkt ook de mededingingsrechtelijke context van de beoordeling van de ontheffingen, wat nauw aansluit bij het werkterrein van de ACM. Daarbij zal de ACM de voor de beoordeling van een ontheffing benodigde marktkennis opbouwen. De ACM is daarom bij uitstek ingericht om deze beoordeling uit te voeren en vraagt de Minister om de huidige afwijking van de gasverordening voor de ontheffingsbevoegdheid uit het conceptwetsvoorstel te verwijderen. De Minister zou de ACM advies kunnen geven op de meer beleidsmatige aspecten bij deze ontheffingen (het koolstofvrij maken van de energiesector en de verwezenlijking van de klimaat- en energiedoelstellingen), gebaseerd op een nieuw wettelijk artikel, indien de Minister een rol wenst te spelen in deze aspecten.

3. (netwerk voor) Levering waterstof aan consumenten

Het conceptwetsvoorstel lijkt te zijn toegesneden op de huidige waterstofconsumentenpilots, terwijl niet kan worden uitgesloten dat waterstoflevering in de toekomst ook buiten deze waterstofpilots plaats zal vinden. De ACM verzoekt daarom om het wettelijk kader voor de waterstoflevering aan huishoudens en micro-ondernemingen op bepaalde punten te verduidelijken en te verstevigen zodat, mocht die ontwikkeling zich voordoen, het ook buiten de pilots houvast biedt voor toezicht, handhaving en rechtszekerheid voor consumenten. Het kader voor levering van waterstof aan consumenten moet volledig en duidelijk worden uitgewerkt met heldere bepalingen over het leveranciersmodel, tarieventoezicht en leveringszekerheid. De ACM kan zich vinden in het voornemen om de vergunningplicht voor de levering van waterstofgas aan consumenten te voorzien van lichtere eisen dan voor elektriciteit en gas. Een duidelijk kader met voldoende consumentenbescherming draagt bij aan het vertrouwen van consumenten in de levering van waterstofgas, voor zover die plaatsvindt. De eisen hiervoor worden nader uitgewerkt in de lagere regelgeving en de ACM denkt hier graag over mee.

De ACM verzoekt om te verduidelijken hoe bij een faillissement van een waterstofgasleverancier de continuïteit van levering van waterstofgas wordt geborgd. In het conceptwetsvoorstel is onduidelijk wie de verantwoordelijkheid draagt indien er geen noodleverancier gevonden kan worden en wie de bijbehorende kosten draagt. Daarnaast is de maximale termijn van twintig werkdagen mogelijk te kort en sluit het groepsverbod uit artikel 3.10 van de Energiewet een rol voor de distributiesysteembeheerder als noodleverancier uit. Een onduidelijke noodleveranciersregeling belemmert tijdig ingrijpen door de ACM en vergroot daarmee het risico dat consumenten bij uitval van een leverancier in de kou komen te zitten. De ACM verzoekt om de noodregeling aan te passen en nader uit te werken in de lagere regelgeving. De ACM denkt hierover ook graag verder mee.

De ACM acht het niet nodig en gegeven de uitvoeringslast ook onwenselijk, als voor waterstofdistributiesysteembeheerders met een beperkt aantal consumenten als afnemer, zoals de bestaande waterstofpilots, het volledige reguleringsregime gaat gelden. De uitgebreide systematiek van tariefregulering en een toets op investeringsplannen zoals voor waterstofdistributiesysteembeheerders geldt, zijn te omvangrijk en niet noodzakelijk om adequaat toezicht te houden binnen deze pilots. De ACM pleit daarom voor een wettelijke ontheffingsmogelijkheid voor waterstofdistributiesysteembeheerders van dergelijke afgebakende tijdelijke pilots. Anders dan de MvT suggereert is de ontheffingsmogelijkheid voor geografisch afgebakende waterstoftransmissie- en distributiesystemen niet passend.

4. Benodigde capaciteit

De ACM heeft een inschatting gemaakt van de benodigde capaciteit, waarbij ervan uit wordt gegaan dat aan de verzoeken uit deze brief wordt voldaan en dat de wet medio 2027 inwerking treedt. De ACM heeft geprobeerd zo volledig mogelijk te zijn, maar sluit niet uit dat zij op basis van de lagere regelgeving, waarop zij ook een UHT zal uitbrengen, voortschrijdende inzichten over de taakuitbreiding opdoet. De nieuwe waterstofregulerings- en toezichtstaken zijn grotendeels een spiegeling van de taken waarvoor de ACM al belast is met het toezicht op en de regulering van het systeem voor gas. Het betreft taken zoals (maar niet limitatief) methode- en tarievenbesluiten, codes, beoordelen van investeringsplannen, toezicht op kwaliteit, veiligheid en betrouwbaarheid, certificering, ontheffingen en consumentenbescherming. Andere nieuwe taken zijn het verlenen van ontheffingen voor bestaande en geografisch afgebakende waterstoftransmissie- en distributiesystemen, het vaststellen van een methode voor intertemporele kostentoerekening voor de tarieven voor waterstoftransmissie- en distributiesysteembeheerders en toezicht op wettelijke taken voor gastransmissie- en distributiesysteembeheerders rondom hernieuwbaar en koolstofarm gas. De inschatting van de benodigde capaciteit voor uitvoering van deze nieuwe taken is zoveel mogelijk gebaseerd op al bestaande vergelijkbare taken voor gas, waarbij is uitgegaan van retributie van de financiering via de nettatarieven, zoals ook voor de toezichts- en reguleringskosten voor de elektriciteit- en gassystemen het

geval is. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat, hoewel er al veel ervaring is op het gebied van regulering van en toezicht op systeembeheerders, het conceptwetsvoorstel op een nieuwe markt met nieuwe marktdeelnemers en een nieuwe energiedrager ziet.

Uit verschillende studies blijkt dat de waterstofmarkt nog niet goed van de grond komt. De omvang van die markt heeft slechts een beperkte invloed op de omvang van de taken en de benodigde capaciteit. Taken, waaronder (maar niet limitatief) tariefregulering, codes, de voorbereiding van een vergunningenraamwerk voor waterstofleveranciers, investeringsplannen en certificering zullen ongeacht het aantal marktdeelnemers moeten worden uitgevoerd. De omvang van enkele taken kan afhankelijk zijn van het aantal marktdeelnemers en/of systeembeheerders zoals geschillen, ontheffingen voor bestaande en geografisch afgebakende waterstoftransmissie- en distributiesystemen, tarievenbesluiten voor, certificering van en investeringsplannen voor waterstofdistributiesysteembeheerders en het toezicht op waterstofleveranciers. De ACM is uitgegaan van een gemiddeld grote markt en van de komst van waterstofdistributiesysteembeheerders per 2033.

Verder is van belang om te benoemen dat de waterstofwetgeving gefaseerd zal worden uitgerold aangezien de artikelen met betrekking tot de tariefregulering voor waterstoftransport en -opslag later (volgens de MvT uiterlijk per 2033) dan de meeste wettelijke taken in werking treden (aannee is medio 2027). Dit heeft een weerslag in de opbouw van de capaciteit aangezien regulering van en toezicht op een systeem van onderhandelde derdentoegang minder werk behelst dan gereguleerde derdentoegang (tariefregulering). De methode- en tarievenbesluiten per uiterlijk 2033 dienen echter wel te worden voorbereid in de daarvoor voorafgaande jaren. Bij methodebesluiten voor gas is een voorbereidingstijd van vijf jaar gebruikelijk. Daarom is er, uitgaande van inwerkingtreding in 2033, vanaf 2028 financiering voor methodebesluiten nodig. In het geval de Minister tariefregulering eerder dan 2033 in laat gaan, moet de ACM hiervan tijdig op de hoogte worden gesteld om te analyseren of zij hiervoor tijdig voldoende voorbereidingen kan treffen en moet hiervoor financiering in 2027 worden toegekend. Om een stabiele financiering te bewerkstelligen en om niet afhankelijk te zijn van de onzekerheid wanneer een aantal nieuwe taken bij de ACM belegd gaat worden, vraagt de ACM om een structurele financiering vanaf 2028, namelijk € 6.156.000. Hierin zijn de beperkte pieken en dalen in financiering tussen 2027 en 2033 verdisconteerd. Gezien de omvang van de nieuwe taken en de uitwerking daarvan op de ACM als organisatie, is een realistisch ingroeipad van belang. De ACM gaat hierover graag met u in gesprek.

Budgetten in €1.000	2026	2027	2028	2029	Struc
P-budget	€ 517	€ 3.361	€ 5.311	€ 5.311	€ 5.311
M-budget	€ 82	€ 532	€ 845	€ 845	€ 845
Totaal	€ 600	€ 3.893	€ 6.156	€ 6.156	€ 6.156

De ACM publiceert haar UHT twee weken na verzending van deze brief op de website van de ACM. De ACM vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, maar is uiteraard beschikbaar voor nadere toelichting. Contactpersonen bij de ACM zijn (vertrouwelijk), die uw zaak in behandeling heeft, bereikbaar via (vertrouwelijk) of (vertrouwelijk), (vertrouwelijk), strategisch adviseur, bereikbaar via (vertrouwelijk) of (vertrouwelijk) of (vertrouwelijk), specialistisch medewerker Juridische Zaken, bereikbaar via (vertrouwelijk) of (vertrouwelijk).

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

drs. M.R. Leijten