



De Minister van Economische Zaken en Klimaat
ir. Eric D. Wiebes MBA
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC 's-Gravenhage

Den Haag, **19 APR. 2018**

Aantal bijlagen : 1
Uw kenmerk : DGETM-EO/18057728
Ons kenmerk : ACM/UIT/492961

Onderwerp : ACM/18/032699 Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets wijzigingen Gaswet en Mijnbouwwet ten behoeve van minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld

Geachte heer Wiebes,

Op 30 maart 2018 ontving de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) bij brief van de heer drs. J.M.C Smallegenbroek het verzoek een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te voeren op het wetsvoorstel houdende wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (hierna: het wetsvoorstel).

In deze brief vindt u de resultaten van het onderzoek van de ACM naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel voor zover deze betrekking hebben op wijziging van de Gaswet.

U legt in uw begeleidende brief bij dit wetsvoorstel uit dat deze wetswijziging een spoedeisend karakter heeft om zo nog voor het komend gasjaar gebruik te kunnen maken van de beoogde uitgangspunten uit dit wetsvoorstel. De ACM is zich bewust van de bijzondere situatie waarin u deze wetswijziging voorbereidt, namelijk vanwege grote zorgen om de veiligheid en veiligheidsbeleving in Groningen in combinatie met de leveringszekerheid van gas.

Tegen deze achtergrond heeft de ACM zich ingespannen om de gestelde reactietermijn van twee weken te halen. Tegelijkertijd merk ik op dat het wetsvoorstel onverwachte gevolgen kan hebben voor de uitvoerbaarheid van de aan GTS opgelegde taken en daarmee ook voor de handhaafbaarheid daarvan door de ACM, die in dit korte tijdsbestek mogelijk nog niet zijn overzien. Daarnaast is de ACM ervan op de hoogte dat de internetconsultatie van het wetsvoorstel nog plaatsvindt. Dit betekent dat de ACM de uitkomst van de internetconsultatie en uw reactie daarop niet heeft kunnen meenemen in deze UHT.

In deze brief benoemt de ACM een aantal kernvragen en aandachtspunten. In bijlage 1 bij deze

van begrippen in de Gaswet. De ACM zal, indien nader onderzoek en/of de internetconsultatie daartoe aanleiding geeft, de UHT verdiepen dan wel aanvullen. De ACM zal uw ministerie hiervan vooraf in kennis stellen.

Resultaat uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Met inachtneming van het voorgaande, komt de ACM tot de conclusie dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits de in deze brief en de in bijlage 1 genoemde zorgpunten worden weggenomen.

Nieuwe taak GTS

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe taak voor GTS op grond van artikel 10a, eerste lid, onder q. Namelijk om jaarlijks een plan aan de Minister van EZK aan te bieden met een raming van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en de daarvoor benodigde capaciteit in een gasjaar die ten hoogste uit het Groningerveld nodig is om eindafnemers van de (benodigde) hoeveelheid geschikt gas te voorzien, waarbij alle beschikbare middelen en methoden die deze hoeveelheid minimaliseren worden betrokken.

In de eerste plaats signaleert de ACM dat het, gezien de gekozen systematiek¹, erop lijkt dat de facto GTS via de raming gaat bepalen hoeveel gas de vergunninghouder straks gaat produceren – niet meer en niet minder. De vraag is hoe dit zich verhoudt tot de geldende en Europeesrechtelijk vastgelegde ontvlechtingseisen van GTS als transmissiesysteembeheerder. In de Memorie van Toelichting gaat u al kort in op artikel 9 van de derde gasrichtlijn² en geeft u aan dat de netbeheerder geen bemoeienis mag hebben met de productie, handel, of levering van gas. De ACM verzoekt u daarom om in de Memorie van Toelichting nader uiteen te zetten of en hoe deze nieuwe taak van GTS past binnen de verplichtingen die voortvloeien uit de derde gasrichtlijn met betrekking tot ontvlechting van GTS als transmissiesysteembeheerder.

Voorts spreekt de ACM haar zorg uit over de vraag of GTS voldoende in staat zal zijn om deze nieuwe taak op een goede manier uit te voeren en daarmee dus ook over de handhaafbaarheid daarvan door de ACM. Zo zal GTS voor de informatie benodigd voor opstelling van de raming afhankelijk zijn van de bereidheid van derden, waaronder commerciële marktpartijen, om vrijwillig informatie te verstrekken aan GTS. Daarnaast is de vraag welke waarde aan deze informatie kan worden gehecht. Marktpartijen, zoals bijvoorbeeld de gasopslagen en LNG-installaties, zijn niet gehouden aan de juistheid van de informatie die zij aan GTS aanleveren. Voor hen is er ook geen verplichting of garantie voor “een optimale inzet” van hun capaciteit die immers mede afhankelijk is van boekingen door netgebruikers. Dit terwijl GTS op grond van het nieuwe negende lid onder b wel van deze optimale inzet van middelen en methoden moet uitgaan. Dit roept de vraag op hoe

¹ De ACM begrijpt de voorgestelde systematiek om de winning van het Groningengas te minimaliseren zo, dat het plan dat GTS opstelt vervolgens via de Minister aan de houder van de winningsvergunning wordt doorgestuurd, die op basis daarvan een operationele strategie voorstelt, dat definitief door de Minister wordt vastgesteld. De vergunninghouder dient zich vervolgens aan dit plan te houden.

² Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG.

accuraat de raming van GTS in de praktijk kan zijn. De kernvraag is dan ook of GTS op deze manier wel met deze taak kan worden belast. Zoals gezegd heeft het ook consequenties voor de handhaafbaarheid door de ACM indien GTS haar nieuwe taken niet op een adequate wijze kan uitoefenen.

Gelet op het voorgaande adviseert de ACM om bovenstaande vragen en aandachtspunten te betrekken bij de verdere vormgeving van deze wetwijziging.

Wijziging doel kwaliteitsconversietaak GTS

Artikel 10a, lid 1, onder c beschrijft de taak van GTS om de kwaliteit van het gas te converteren, als dat noodzakelijk is als beschreven onder sub 1 en sub 2. Het wetsvoorstel wijzigt de aanhef van dit wetsartikel door toevoeging van "en gelet op het minimaliseren van de winning van gas uit het gebied, bedoeld in artikel 54, eerste lid, onder a, voor zover het gas uit Groningenveld betreft".

De ACM vraagt zich af of deze toegevoegde zinsnede de oorspronkelijke taak van GTS raakt in die zin dat de oorspronkelijke kwaliteitsconversietaak dan alleen nog maar aan de orde is, als dat gelet op het minimaliseren van gaswinning uit Groningenveld nodig is. Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel concludeert de ACM dat de toegevoegde zinsnede een verruiming van het doel van de kwaliteitsconversietaak beoogt. Indien deze conclusie juist is, adviseert de ACM dit ook in de wettekst zelf te verduidelijken, bijvoorbeeld door "en gelet op" te wijzigen in "en ten behoeve van".

Aanvullend hieraan merkt de ACM het volgende op. De ACM begrijpt het wetsvoorstel zo dat GTS ook gas moet gaan converteren met als doel de winning van het gas uit het Groningenveld te minimaliseren. Het doel "minimaliseren van winning uit het Groningenveld" kan, rekening houdend met de leveringszekerheid, op verschillende manieren worden bereikt. Dit kan door hoogcalorisch gas om te zetten naar laagcalorisch gas, zodat er minder gas uit het Groningenveld hoeft te worden gewonnen. Dit kan ook door de vraag naar laagcalorisch gas te beperken. Het wetsvoorstel maakt niet duidelijk per wanneer welk deel van de winning uit het Groningenveld moet worden geminimaliseerd door inzet van kwaliteitsconversiecapaciteit en welk deel door bijvoorbeeld de ombouw van grootverbruikers. Ook maakt het wetsvoorstel niet duidelijk op welke termijn de winning moet worden geminimaliseerd specifiek via de kwaliteitsconversietaak. Dit roept bij de ACM de vraag op of, met de toegevoegde zinsnede, de taakomschrijving voor GTS nog wel voldoende concreet is. Het wetsvoorstel zou bijvoorbeeld zo opgevat kunnen worden dat GTS naast de reeds voorgenomen investering in een stikstofinstallatie gelijktijdig aan de slag moet gaan met het ontwerpen van nóg een stikstofinstallatie om de winning uit het Groningenveld verder te reduceren. Dit terwijl mogelijk de reductie van vraag naar laagcalorisch gas door bijvoorbeeld de ombouw bij grootverbruikers een doelmatiger middel is om dezelfde reductie van de winning van gas uit het Groningenveld te realiseren.

De ACM wenst hier de zorg uit te spreken dat de onduidelijkheid over de scope van de kwaliteitsconversietaak het uitvoeren van de taak door GTS kan hinderen of bemoeilijken. De ACM dient toezicht te houden op de goede uitvoering van deze taak. De gesignaleerde onduidelijkheid

kan daarmee ook de handhaafbaarheid van dit toezicht bemoeilijken. De ACM adviseert om in het wetsvoorstel en/of in de Memorie van Toelichting nader te concretiseren wat de precieze scope en omvang zijn van de kwaliteitsconversietaak voor GTS voor het minimaliseren van de winning uit het Groningenveld.

Mogelijkheid voor beleidsregel over beoordeling doelmatigheid van kosten

Aan artikel 82, vierde lid, wordt een zin toegevoegd, waarin is bepaald dat de ACM een beleidsregel kan vaststellen betreffende de beoordeling van de doelmatigheid van de kosten van de taak bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onderdeel c. In de toelichting wordt gesteld dat het doel van deze bepaling is vooraf duidelijkheid te kunnen geven over de wijze waarop de kosten van de investering voor een extra stikstofinstallatie kunnen worden terugverdiend.

De ACM heeft tot taak om de tarieven van GTS vast te stellen met als uitgangspunt dat de efficiënte kosten kunnen worden terugverdiend. De door de ACM te verrichten efficiëntietoets dient plaats te vinden binnen de door het Europees recht³ gegeven kaders. De ACM dient als onafhankelijk toezichthouder de ruimte te hebben tot het vaststellen van de doorslaggevende elementen van de methode van regulering of tariefvaststelling. Hierbij hoort ook het bepalen welke economische en juridische analyses moeten worden uitgevoerd voor het verrichten van de efficiëntietoets.

De ACM is zich bewust van de bijzondere situatie waarin het wenselijk wordt geacht op korte termijn een grote investering te doen. De ACM onderkent de maatschappelijke druk en de politieke bereidheid om deze investering te doen en onderkent ook dat hier een aanzienlijk bedrag aan geld mee gemoeid is. De vraag om meer duidelijkheid over de wijze waarop de kosten van deze investering kunnen worden terugverdiend vindt de ACM dan ook redelijk. De ACM spant zich daarom in om, met inachtneming van wet- en regelgeving en de verschillende betrokken relevante belangen, hierover tijdig zoveel mogelijk duidelijkheid te geven.

De ACM acht een brief met daarin meer duidelijkheid over hoe de ACM zal omgaan met de kosten van de investering voor een extra stikstofinstallatie hiervoor een passend middel. Daarom zal de ACM op zeer korte termijn zo een brief sturen aan GTS. De ACM zal u hiervan een afschrift sturen en de brief ook publiceren op de internetpagina van de ACM. De ACM vindt de mogelijkheid om een beleidsregel op te stellen zoals nu voorgesteld in artikel 82 vierde lid Gaswet dan ook niet nodig.

Uitvoerings- en handhavingslasten

De ACM heeft een voorlopige inschatting gemaakt van de uitvoerings- en handhavingslasten ten aanzien van het wetsvoorstel. Naar verwachting zal het wetsvoorstel, indien de hiervoor genoemde zorgpunten voldoende worden geadresseerd, geen extra financiële en personele gevolgen hebben voor de ACM.

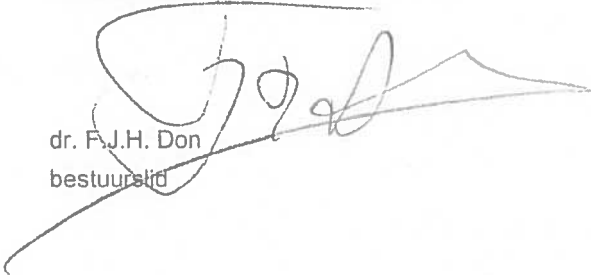
³ Verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005.

Slotopmerkingen

De ACM is graag bereid tot nader overleg over de inhoud van deze brief en de bijlage.

Bij een eventuele schriftelijke reactie wordt u verzocht om te refereren aan kenmerk ACM/18/032699. Ten slotte verneemt de ACM graag wanneer u deze brief zult publiceren.

Hoogachtend,
Autoriteit Consument en Markt
namens deze,


dr. F.J.H. Don
bestuurslid

BIJLAGE 1

Aanscherping begrippen en definities

In de gewijzigde artikelen worden enkele begrippen of definities gebruikt die niet in de Gaswet zijn gedefinieerd. Om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te verhogen is het naar het oordeel van de ACM wenselijk deze begrippen te verduidelijken of te definiëren in de wet. Het gaat om de volgende begrippen.

1. In het gewijzigde artikel 10a, eerste lid, onder q, sub 1 wordt gesproken over benodigde 'capaciteit'. Het is niet duidelijk welke capaciteit hiermee wordt bedoeld, zoals bijvoorbeeld productiecapaciteit, transportcapaciteit of capaciteit voor kwaliteitsconversie. De ACM adviseert om te verduidelijken welke capaciteit wordt bedoeld.
2. In het gewijzigde artikel 10a, eerste lid, onder q, sub 1, wordt het begrip 'laagcalorisch gas' gehanteerd. Dit begrip is niet gedefinieerd in de Gaswet. Op grond van artikel 11 van de Gaswet worden bij ministeriële regeling invoed- en afleverspecificaties van het gas vastgesteld. In de huidige ministeriële regeling als bedoeld in artikel 11 zijn invoed- en afleverspecificaties vastgesteld waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen H-gas, G-gas en L-gas. De energie-inhoud is een onderdeel van deze invoed- en afleverspecificaties. Door in de wet te spreken over 'laagcalorisch gas' is niet eenduidig wat met dit begrip bedoeld wordt. De ACM adviseert om in de Gaswet aan te sluiten bij de definities van gaskwaliteit zoals uitgewerkt in de Regeling Gaskwaliteit, bijvoorbeeld door 'laagcalorisch gas' te vervangen met 'G-gas en L-gas, zoals gedefinieerd in de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 11'.
3. In het gewijzigde artikel 10a, eerste lid, onder q, sub 1 wordt gesproken over 'benodigd is om eindafnemers van de hoeveelheid geschikt gas te voorzien'. Het is niet duidelijk wat precies met 'de' hoeveelheid wordt bedoeld. De ACM adviseert om dit te verduidelijken.
4. In het gewijzigde artikel 10a, eerste lid, onder q, sub 1, wordt het begrip 'geschikt gas' gehanteerd. De ACM adviseert om dit te verduidelijken door, indien dat hetgeen is dat wordt beoogd, een vergelijkbare formulering op te nemen als in artikel 10a, eerste lid, onder n, waar het gaat om 'gas dat voldoet aan de afleverspecificaties, opgenomen in de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 11'.
5. In het gewijzigde artikel 10a, eerste lid, onder 1, sub 2, artikel 10a, negende lid, onder a en artikel 10a, negende lid, onder d worden de begrippen 'gas met een lage energie-inhoud' dan wel 'gas met een hoge energie-inhoud' gehanteerd. In de Gaswet is niet gedefinieerd wat gas met een 'lage energie-inhoud' of 'gas met een hoge energie-inhoud' is. Ook is niet duidelijk hoe het begrip 'gas met een lage energie-inhoud' zich verhoudt tot het begrip 'laagcalorisch gas'.⁴ De ACM adviseert om deze begrippen te verduidelijken en in de Gaswet waar mogelijk aan te sluiten bij bestaande definities (zie ook hiervoor).
6. In het gewijzigde artikel 10a, negende lid, onder b wordt gesproken over 'andere' middelen en methoden. Niet duidelijk is ten opzichte van 'wat' deze 'andere' wordt bedoeld. De ACM

⁴ In enkele artikelen wordt reeds gesproken over het omzetten van gas met een 'hogere energie-inhoud' naar gas met een 'lagere energie-inhoud'. Dit vereist geen definitie of afbakening van wat hoog is en wat laag is. Nu wordt echter gesproken over 'hoge' en 'lage', waardoor een afbakening wel nodig is.

adviseert om dit 'andere' te verduidelijken.

7. In het gewijzigde artikel 10a, negende lid, onder b, sub 1, wordt gesproken over 'conversiecapaciteit'. Dit begrip is niet gedefinieerd in de Gaswet. Niet duidelijk is of hiermee enkel de mogelijkheid tot fysieke omzetting van gas wordt bedoeld of zowel fysieke als administratieve omzetting. De ACM adviseert om dit begrip te verduidelijken.
8. In het gewijzigde artikel 10a, negende lid, onder c wordt gesproken over 'de vraag naar gas van verschillende categorieën eindafnemers'. Niet duidelijk is waar deze 'vraag naar gas' precies betrekking op heeft en hoe dit zich verhoudt tot hetgeen is opgenomen in artikel 10a, negende lid, onder a 'de verwachte behoefte aan gas etc.'. Gaat het hier om de totale vraag naar gas onafhankelijk van de energie-inhoud en mogelijke temperatuurscenario's? Gaat het hier ook om een prognose? De ACM adviseert om dit te verduidelijken.