

Vergaderjaar 2019–2020

35 328

Wijziging van de Gaswet betreffende het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas van grote afnemers

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding en achtergrond

Op 29 maart 2018 heeft het kabinet besloten om de gaswinning uit het Groningenveld definitief te beëindigen.¹ Hiermee wordt de aardbevingsproblematiek bij de bron aangepakt en wordt recht gedaan aan het veiligheidsbelang van de Groningers. Dit veiligheidsbelang omvat zowel het voldoen aan de concrete veiligheidsnorm van de commissie Meijdam als de maatschappelijke gevolgen, zoals de veiligheidsbeleving, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust.²

In de brief aan de Tweede Kamer van 29 maart 2018 heeft het kabinet een basispad gepresenteerd voor de afbouw van de gaswinning op basis van een geïntegreerd pakket aan maatregelen. Het basispad is gebaseerd op advies van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, Gasunie Transport Services (verder: GTS). Het pakket bestaat enerzijds uit maatregelen die de vraag naar laagcalorisch gas verminderen. Deze vraag wordt namelijk grotendeels gedekt door het Groningenveld. Anderzijds bestaat het pakket uit maatregelen om het aanbod van alternatieven voor gas uit het Groningenveld, zogenoemd pseudo-Groningengas, te vergroten.³ Het kabinet heeft daarbij aangegeven voortdurend te blijven zoeken naar aanvullende maatregelen en mogelijkheden om de afbouw van de gaswinning en de definitieve sluiting van het Groningenveld te versnellen.

De ontwikkelingen gericht op de afbouw van de gaswinning hebben elkaar in een hoog tempo opgevolgd. Sinds maart 2018 is de verwachte winning ten opzichte van het basispad meermaals neerwaarts bijgesteld. Staatstoezicht op de Mijnen (verder: SodM) heeft naar aanleiding van de

¹ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.

² Vgl. artikel 52d, eerste lid, onderdelen a en e, Mijnbouwwet en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, r.o. 14.2.

³ De inhoud van dit pakket aan maatregelen is tevens beschreven in de Kamerbrieven van 3 december 2018 en 8 februari 2019, Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 536 en nr. 580.

aardbeving in Westerwijtwerd in mei 2019 geadviseerd om uit oogpunt van veiligheid al in het gasjaar 2019–2020⁴, naar een winningsniveau van 12 miljard m³(n) te gaan.

Het kabinet heeft hier gehoor aan gegeven en heeft aanvullende vergaande maatregelen onderzocht die nog niet eerder in beeld waren.⁵ GTS heeft over de haalbaarheid en impact hiervan adviezen uitgebracht.⁶ Deze aanvullende maatregelen, samen met de geïntensiverde inzet van de al eerder aangekondigde maatregelen, maken mogelijk dat het kabinet voor het huidige gasjaar 2019–2020 de Groningenproductie heeft vastgesteld op 11,8 miljard m³(n) in een gemiddeld jaar. Daarmee kan al in het huidige gasjaar het door SodM geadviseerde niveau van 12 miljard m³(n) worden bereikt.

Dit wetsvoorstel voorziet in een effectieve en efficiënte vermindering van de vraag naar laagcalorisch gas. Daartoe introduceert dit wetsvoorstel een verbod voor de grootste afnemers om van het gastransportnet laagcalorisch gas te onttrekken en stelt het wetsvoorstel een generiek verbruiksplafond in voor laagcalorisch gas. Het voorliggende wetsvoorstel is daarmee een belangrijk onderdeel van het pakket van samenhangende maatregelen om de gaswinning uit het Groningenveld zo spoedig mogelijk naar nul te brengen en het Groningenveld definitief te sluiten op een veilige en verantwoorde manier, die recht doet aan de betrokken publieke belangen en waarbij in voldoende mate rekening wordt gehouden met risico's en tegenvallers, zoals koud weer of vertraging van de individuele maatregelen. Met dit wetsvoorstel zet het kabinet dan ook de veiligheid van de Groningers en de snelle, veilige en verantwoorde sluiting van het Groningenveld voorop.

Door het totale pakket aan maatregelen kan naar verwachting vanaf medio 2022 de gaswinning in Groningen in een gemiddeld jaar nihil zijn en kan daarna het Groningenveld zo spoedig mogelijk, naar verwachting uiterlijk in 2026, definitief worden gesloten.⁷

2. Doelstellingen van het wetsvoorstel als onderdeel van pakket aan maatregelen

De reductie van de vraag naar laagcalorisch gas draagt bij aan zo spoedig mogelijke, veilige en verantwoorde afbouw van de gaswinning en de definitieve sluiting van het Groningenveld.

Dit wetsvoorstel dient dan ook primair het veiligheidsbelang van de Groningers. Dit veiligheidsbelang omvat ten eerste de objectieve veiligheid die wordt beoordeeld op basis van de concrete veiligheidsnorm naar aanleiding van het advies van de commissie Meijdam.⁸ Ten tweede omvat het veiligheidsbelang de maatschappelijke impact van de veiligheidssituatie: bij de afweging van het veiligheidsbelang moeten ook de

⁴ Een gasjaar start op 1 oktober en eindigt op 30 september het jaar daarop.

⁵ Zie de Kamerbrieven van 17 juni 2019 en 10 september 2019, Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 660 en nr. 678.

⁶ Adviezen van GTS van respectievelijk 11 juni, 25 juli en 20 augustus 2019, bijlagen bij Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nrs. 660 en 678.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 678.

⁸ Voor door gaswinning geïnduceerde aardbevingen is een veiligheidsnorm opgesteld op basis van het advies van de commissie Meijdam uit 2015. Dat advies stelt de veiligheidsnorm voor het omkomen in of nabij een gebouw vanwege een geïnduceerde aardbeving op een individueel risico van 10⁻⁵ per jaar. Dit advies is door het kabinet overgenomen en vastgelegd in artikel 52, tweede lid, onderdeel a, Mijnbouwwet en artikel 1.3a.3 van de Mijnbouwregeling. Zie hierover tevens paragraaf 5.2.2 van het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019–2020, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 678.

veiligheidsbeleving, stress, gezondheidsklachten en vermindering van woongenot als gevolg van het grote gevoel van onveiligheid dat in Groningen na jaren van aardbevingen leeft worden betrokken.⁹

Veiligheid kan niet los worden gezien van de leveringszekerheid.¹⁰ De leveringszekerheid omvat ook een veiligheidsbelang en een maatschappelijk belang.¹¹ Het recht doen aan zowel het belang van de veiligheid als de leveringszekerheid is een belangrijk uitgangspunt uit het Regeerakkoord 2017–2021. In de Mijnbouwwet is dan ook, door middel van de wetwijziging betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (verder: Wet minimalisering gaswinning Groningen¹²), het uitgangspunt verankerd dat uit het Groningenveld niet meer wordt gewonnen dan voor de leveringszekerheid nodig is.¹³

Door de beoogde sluiting van het Groningenveld wordt het Nederlandse en ook Noordwest-Europese gassysteem ingrijpend veranderd. Zo lang er nog een aanzienlijke laagcalorische gasvraag blijft bestaan, zal de sluiting van het Groningenveld leiden tot een toenemende mate van afhankelijkheid van alternatieven, met name van gasimport uit het buitenland in combinatie met afhankelijkheid van de beschikbaarheid van stikstof en opslagcapaciteit.

Ten behoeve van de hiervoor genoemde publieke belangen wordt daarom gewerkt aan een transitie naar een gassysteem onafhankelijk van het Groningenveld (verder: gastransitie). De gastransitie houdt in dat de winning uit het Groningenveld (tot nagenoeg nul medio 2022) mogelijk wordt gemaakt, het Groningenveld zo spoedig mogelijk daarna definitief kan worden gesloten en tevens een robuust gassysteem wordt ingericht – onafhankelijk van het Groningenveld – waarin de leveringszekerheid geborgd blijft.

Deze gastransitie berust op drie pijlers.

Ten eerste wordt het *volume* afgebouwd dat uit het Groningenveld moet worden gewonnen. De vraagreductie die met dit wetsvoorstel wordt bewerkstelligd draagt hier aan bij. SodM heeft in dit verband bevestigd dat verlaging van de gasproductie leidt tot een lager seismisch risico en daarmee een verbetering van de veiligheid. Dit heeft naar verwachting

⁹ ECLI:NL:RVS:2019:2217, r.o. 14.2. Zie hierover tevens hoofdstuk 5.6 van het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019–2020, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 678.

¹⁰ Met leveringszekerheid wordt bedoeld dat eindafnemers van gas op het juiste moment en in de juiste kwaliteit (laag- of hoogcalorisch gas) en met de benodigde hoeveelheid worden beleverd, ook wanneer de vraag hoog is. Zie Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3, paragraaf 2.1.

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3, paragraaf 3.1.3 en 3.3 en nr. 14, paragraaf 3.2. Het veiligheidsbelang van de leveringszekerheid ziet erop dat wanneer er een niet te ondervangen fysiek tekort aan laagcalorisch gas ontstaat, dit ingrijpende consequenties voor afnemers in Nederland en onze buurlanden heeft. Indien tot afschakelen moet worden overgegaan van huishoudens of instellingen zoals ziekenhuizen en verpleeghuizen, betekent dat dat zij zonder verwarming komen te zitten en gebouwen mogelijk onleefbaar worden. Zie ter illustratie ook het Bescherm- en Herstelplan Gas van 11 september 2019 en het Preventief Actieplan Gas van 30 september 2019 die zijn opgesteld op grond van de Europese Verordening gasleveringszekerheid, respectievelijk gevoegd als bijlagen bij Kamerstukken II 2019/2020, 29 023, nr. 252 en nr. 253. Het maatschappelijk belang van de leveringszekerheid ziet erop dat bedrijven afhankelijk zijn van de levering van gas voor (delen van) hun productieproces. Indien zij voor langere tijd geen gas meer krijgen, zullen zij hun productie (langdurig) moeten stil leggen, met economische en sociale gevolgen zoals mogelijk faillissement, ontslag van de medewerkers, en effect op toeleveranciers en klanten.

¹² Stb. 2018, 371.

¹³ Zie hierover tevens de uitspraak van de Afdeling van 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, r.o. 44 en het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019–2020, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 678.

ook een positief effect op de maatschappelijke impact van de veiligheids-situatie. Deze pijler dient dan ook het veiligheidsbelang van de Groningers.

Ten tweede wordt ook de noodzaak teruggebracht om de *capaciteit* van het Groningenveld aan te houden voor momenten van hoge vraag, de piekvraag die kan optreden op een koude dag. De capaciteit van het Groningenveld is dan nodig omdat alle andere middelen niet in staat zijn om het benodigde volume laagcalorisch gas te leveren. Op basis van de laatste cijfers van GTS is het aanhouden van de capaciteit van het Groningenveld nog enige tijd nodig om de piekvraag te kunnen opvangen, ook nadat het volume dat wordt gewonnen tot nagenoeg nul is teruggebracht. Anders gezegd: het Groningenveld kan pas definitief dicht indien de capaciteit uit het Groningenveld niet meer nodig is. De vraagreducerende maatregelen in dit wetsvoorstel verlagen de piekvraag naar laagcalorisch gas, waardoor de capaciteit van het Groningenveld minder lang nodig is en het Groningenveld eerder dicht kan.

Ten derde draagt dit wetsvoorstel in belang van de leveringszekerheid bij aan een *robuust gassysteem*. Door de vermindering van de vraag naar laagcalorisch gas, vermindert binnen het gassysteem de afhankelijkheid van faciliteiten – stikstofinstallaties en laagcalorische gasopslagen – die nodig zijn om in de vraag naar laagcalorisch gas te voorzien. Dat betekent dat het risico op uitval van deze faciliteiten gemitigeerd wordt en de redundantie in het systeem wordt verbeterd. Dit maakt het gassysteem robuuster in geval van tegenvallers en onvoorziene ontwikkelingen. Ook in dit opzicht draagt het wetsvoorstel bij aan de zo spoedig mogelijke sluiting van het Groningenveld op een verantwoorde manier.

In hoofdstuk 3 wordt nader toegelicht hoe dit wetsvoorstel aan de genoemde drie pijlers bijdraagt.

3. Het pakket en de bijdrage van het wetsvoorstel aan de doelstellingen

3.1 Voorliggend wetsvoorstel als onderdeel van het totale pakket

Er is niet één maatregel die eigenstandig voldoende alle hiervoor genoemde doelen kan realiseren. Daarnaast zijn niet alle maatregelen gelijktijdig of met dezelfde snelheid uit te voeren en beïnvloeden de effecten van de maatregelen elkaar. Het is daarom van belang dat het kabinet een pakket aan maatregelen aan de vraag- en aanbodkant treft.

Het pakket maatregelen omvat het volgende.

De totale markt voor laagcalorisch gas (nationaal en internationaal) heeft een omvang van circa 50 miljard m³(n) per jaar (afhankelijk van temperatuur), waarbij ongeveer de helft van het gas voor het buitenland bestemd is.¹⁴ In de vraag naar laagcalorisch gas wordt hoofdzakelijk voorzien door Groningengas, pseudo-Groningengas en een beperkt deel bijgemengd hoogcalorisch gas (verrijking). Het kabinet zet erop in om het aandeel Groningengas zo spoedig mogelijk terug te dringen en daarnaast

¹⁴ Laagcalorisch gas kent een aantal bronnen: Groningengas, pseudo-Groningengas en bijgemengd hoogcalorisch gas voor zover dat mogelijk is binnen de bandbreedte die de zogenoemde Wobbe-index toestaat. Brandstofgassen kunnen verschillende verbrandingswaarden (of calorische waarden) hebben. De huidige gaskwaliteit is vastgelegd in de Regeling Gaskwaliteit. Daarin zijn bandbreedtes vastgelegd waarbinnen de Wobbe-index voor laagcalorisch gas mag fluctueren. De genoemde totale omvang van 50 miljard m³(n) ziet op de som van alle soorten laagcalorisch gas.

wordt ingezet op een significante vraagreductie van alle soorten laagcalorisch gas.¹⁵

In Nederland zit het grootste snel haalbare reductiepotentieel bij de grootste afnemers van laagcalorisch gas. Er zijn circa 170 grootverbruikers aangesloten op het door GTS beheerde deel van het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd, met een gezamenlijk verbruik van circa 6 miljard m³(n) laagcalorisch gas per jaar. Het verbruik van de negen grootste afnemers, die allemaal een verbruik hebben groter dan 100 miljoen m³(n) gas per jaar, bedraagt hiervan ongeveer de helft, namelijk circa 3 miljard m³(n).

Ingevolge dit wetsvoorstel wordt het vanaf 1 oktober 2022¹⁶ voor deze negen grootste afnemers van laagcalorisch gas in Nederland (verder: grootste afnemers) verboden om nog langer laagcalorisch gas aan het net te onttrekken. De grootste afnemers worden, naar eigen keuze, omgeschakeld naar hoogcalorisch gas of geheel van het gas afgesloten. Deze operatie wordt aangeduid als de ombouw. Hiernaast wordt het met ingang van 1 oktober 2022 voor de overige afnemers verboden om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas aan het net te onttrekken (verder: het verbruiksplafond).

Aan de vraagkant wordt verder de vraag uit het buitenland, als grote afnemer van laagcalorisch gas, beperkt. Er wordt een afname voorzien met circa 10 procentpunt per jaar naar uiteindelijk nul in 2030. Nederland is hierbij afhankelijk van de reductiemaatregelen in de buurlanden. Ten slotte is in Nederland ook een vraagreductie in de gebouwde omgeving en glastuinbouw¹⁷ voorzien als onderdeel van het Klimaatakkoord.

Aan de aanbodzijde wordt de beschikbaarheid en inzet van pseudo-Groningengas vergroot. Pseudo-Groningengas wordt verkregen door stikstof toe te voegen aan hoogcalorisch gas. In dit verband wordt een nieuwe stikstofinstallatie gebouwd in Zuidbroek, wordt additioneel stikstof ingekocht bij derde partijen, wordt de stikstofinzet verhoogd tot 100% en wordt pseudo-Groningengas opgeslagen in gasopslag Norg. Ook het exportpunt in Oude-Statenzijl zal met pseudo-Groningengas worden beleverd.

3.2 Adviezen GTS

In haar advies van 25 juli 2019 is GTS onder meer ingegaan op de bijdrage van de ombouw aan de reductie van het benodigde winningsvolume uit het Groningenveld. Daarbij is GTS uitgegaan van een «base case». Hierin stelt GTS dat in een basis scenario zonder tegenvallers de bijdrage aan de reductie van het winningsvolume beperkt is. GTS heeft om die reden geadviseerd om dit wetsvoorstel te heroverwegen.

Naar aanleiding van dit advies is GTS verzocht om een gevoeligheidsanalyse te maken, wat heeft geresulteerd in het advies van 20 augustus 2019. Vervolgens heeft het Ministerie van EZK contact gehad met GTS over de cijfers ten aanzien van het effect van de ombouw op de reductie van het winningsvolume. In dat kader heeft GTS aanvullende cijfers gedeeld.

¹⁵ Dit ligt besloten in het Regeerakkoord 2017–2021 en de kabinetsbeslissing van 29 maart 2018.

¹⁶ Op deze datum start het gasjaar 2022–2023.

¹⁷ De Minister van LNV werkt met de glastuinbouwsector aan de afbouw van de gasvraag en heeft daarover in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt.

Naar de mening van het kabinet kan hieruit worden opgemaakt dat het wetsvoorstel vanwege de totale reductie van de vraag naar laagcalorisch gas een positief effect heeft op alle drie de pijlers van de gastransitie. Immers, uit de cijfers van GTS kan worden opgemaakt dat in de scenario's waarbij rekening wordt gehouden met tegenvallers, cumulatieve tegenvallers, of een koud jaar de ombouw een significante bijdrage aan de reductie aan het winningsvolume kan leveren. Daarnaast levert het wetsvoorstel ook een bijdrage aan de capaciteitsreductie en het behoud van een robuust gassysteem (zoals hierna in paragraaf 3.3 wordt toegelicht).

Omdat het kabinet het maximale doet om de gaswinning uit het Groningenveld zo spoedig mogelijk en op een verantwoorde manier definitief te beëindigen, geldt dat het kabinet rekening moet houden met risico's, zoals eventuele vertraging of een onverwacht gewijzigd effect van één of meer van de individuele maatregelen uit het pakket of koud weer. Daarnaast geldt dat Nederland, net als omliggende buurlanden, zijn verantwoordelijkheid moet nemen bij de afbouw over de hele linie van de vraag naar laagcalorisch gas.

Het kabinet meent dat dit wetsvoorstel, zoals hieronder verder uiteen wordt gezet, noodzakelijke maatregelen omvat, die bovendien gerechtvaardigd, proportioneel en doelmatig zijn.

3.3 Bijdrage van het wetsvoorstel aan doelstellingen

Het wetsvoorstel draagt als volgt bij aan de drie pijlers van de gastransitie (volumereductie, reductie van capaciteitsbehoefte van het Groningenveld en behoud van een robuust gassysteem).

Verbod laagcalorisch gas grootste afnemers

Ten eerste wordt met het wetsvoorstel de vraag naar laagcalorisch gas structureel met circa 3 miljard m³(n) per jaar verminderd.¹⁸ Deze vermindering in de vraag naar laagcalorisch gas draagt bij aan de reductie van het benodigde volume dat moet worden gewonnen uit het Groningenveld. GTS schat deze bijdrage in op 0,5 miljard m³(n) in een basis scenario zonder tegenvallers. Voor dit wetsvoorstel geldt, net als voor de overige maatregelen in het gehele pakket, dat het precieze effect afhangt van de voortgang en mate van realisatie van de ombouw en de overige maatregelen. Daarnaast is de benodigde gaswinning temperatuurafhankelijk. Omwille van de vergelijkbaarheid wordt hier uitgegaan van een «gemiddeld» jaar zoals gehanteerd in de jaarlijkse vaststellingsbesluiten.¹⁹ Bij vertraging of uitval van de stikstofinstallatie in Zuidbroek heeft de ombouw als effect dat er 1,8 miljard m³(n) minder gas uit het Groningenveld nodig is. Indien Norg niet tijdig gevuld kan worden met pseudo-Groningengas zal de bijdrage van ombouw 1,2 miljard m³(n) bedragen. Bij tegenvallende vraagreductie in het buitenland draagt de ombouw 0,7 miljard m³(n) bij en in een situatie van koude winters is de bijdrage 1,3 miljard m³(n).²⁰ Indien meerdere tegenvallers bij de maatregelen gelijktijdig optreden neemt de bijdrage van het verbod aan de volumereductie verder toe. In hoofdstuk 4 wordt nader toegelicht dat bij

¹⁸ Een deel van deze reductie kan plaatsvinden in 2020, de rest dient ultimo 1 oktober 2022 te worden bewerkstelligd.

¹⁹ Die worden gebaseerd op de raming die GTS ieder jaar maakt van de voor de leveringszekerheid benodigde gasvolumes.

²⁰ Het gaat om de cumulatieve bijdrage. De hier genoemde cijfers zijn de op details bijgestelde cijfers die GTS bij het Ministerie van EZK heeft aangeleverd na het advies van 20 augustus 2019. In aanvulling op het advies van 20 augustus heeft GTS daarbij ook het effect in het scenario van een koude winter gekwantificeerd. Dit effect is hier ook meegenomen.

de afbakening van het met dit wetsvoorstel geïntroduceerde verbod op laagcalorisch gas een doelmatig optimum is nagestreefd tussen enerzijds een zo groot mogelijk nuttig effect en anderzijds de technische en tijdige haalbaarheid van de ombouw die nodig is om aan het verbod te voldoen.

Ten tweede draagt het wetsvoorstel bij aan het terugbrengen van de noodzaak om de capaciteit van het Groningenveld beschikbaar te houden, ook nadat de winning qua volume tot naar verwachting nul in een gemiddeld jaar is teruggebracht. Voldoende capaciteit betekent dat met de (technisch) beschikbare middelen op ieder uur van het jaar voldoende laagcalorisch gas geleverd kan worden om aan de vraag te voldoen, ook op een zeer koude dag met een hoge piekvraag. Een dergelijke koude dag kan ook in een gemiddeld jaar voorkomen. Tot op heden heeft het Groningenveld voor de laagcalorische gasmarkt een centrale rol vervuld in het opvangen van de piekvraag, omdat de gasproductie uit het Groningenveld relatief eenvoudig omlaag of omhoog geschaald kan worden. Nu de gaswinning uit het Groningenveld aanzienlijk wordt verminderd en naar verwachting de komende gasjaren richting nul zal dalen, blijft het opvangen van de piekvraag een opgave voor het gassysteem. Vanaf de ingebruikname van de stikstofinstallatie in Zuidbroek in 2022 geeft GTS aan dat de benodigde gasproductie uit het Groningenveld nihil is in een gemiddeld jaar, maar dat mogelijk daarna enige gaswinning nodig blijft ten behoeve van de piekvraag. In welke mate en tot hoe lang de beschikbaarheid van het Groningenveld noodzakelijk blijft, wordt uitgewerkt in een separaat capaciteitsafbouwplan. Dit plan is aan de Tweede Kamer toegezegd voor het voorjaar van 2020.

In de eerste jaren na de ombouw zijn nog niet voldoende alternatieve bronnen beschikbaar om aan de hoge piekvraag in de winter te voldoen. Dit wetsvoorstel reduceert deze piekvraag en verlicht daardoor de druk op de benodigde capaciteit uit het Groningenveld. GTS gaat hier in haar advies van 25 juli 2019 op in. In dat advies heeft GTS, op basis van de meest recente cijfers, aangegeven dat de verwachting is dat sluiting van het veld uiterlijk in 2026, en mogelijk eerder, haalbaar is.²¹ Hierbij wordt door GTS uitgegaan van een scenario *inclusief* de maatregelen in dit wetsvoorstel, waarbij dit wetsvoorstel bijdraagt aan de beoogde vervroegde sluiting in 2026.

Ten derde draagt het onderhavige wetsvoorstel in het belang van de leveringszekerheid bij aan een robuust gassysteem.

GTS heeft in haar adviezen van 25 juli en 20 augustus 2019 aangegeven dat het kabinet door de voorgenomen maatregelen de randen van het systeem opzoekt, dat de sluiting van het Groningenveld ingrijpende veranderingen op de Noordwest-Europese gasmarkt met zich brengt en dat van het kabinet regie is vereist om deze veranderingen in goede banen te leiden om de leveringszekerheid in Noordwest-Europa te garanderen.

Om dit te bewerkstelligen, moet er niet alleen een betrouwbaar substituuut komen voor de gasproductie (in de vorm van pseudo-Groningengas) en de huidige rol van het Groningenveld in het opvangen van pieken in de vraag, maar moet ook in voldoende mate redundantie worden ingebouwd. Het gassysteem moet rekening houden met tegenvallers, en zelfs met een cumulatie van tegenvallers, in de vorm van uitval en

²¹ GTS heeft toegelicht dat het Groningenveld naar verwachting tot oktober 2026 een jaarlijks afnemende hoeveelheid capaciteit moet kunnen leveren zodat Nederland aan de infrastructuurnorm uit de Europese gasleveringszekerheidsverordening kan blijven voldoen.

onderhoud van stikstofinstallaties, vertraging bij het introduceren van de nieuwe maatregelen, en temperatuurschommelingen en rekening houden met resterende mogelijkheden van winning van laagcalorisch gas buiten het Groningenveld. Dit te meer nu sommige maatregelen nog niet eerder zijn genomen en daarmee nog ervaring moet worden opgedaan, zoals met de verhoging vanaf gasjaar 2019–2020 van de stikstofinzet tot percentages die nog niet eerder zijn gebruikt.²²

Het verbod op laagcalorisch gas voor de grootste afnemers leidt tot een vraagreductie van circa 3 miljard m³(n) laagcalorisch gas per jaar. Dit maakt het systeem minder afhankelijk van de stikstofinstallaties en laagcalorische opslagfaciliteiten en dus robuuster. Immers, ten behoeve van de vraag van de negen grootste afnemers, die zal kunnen worden opgevangen met hoogcalorisch gas, geldt dat de stikstofinstallaties en laagcalorische opslagfaciliteiten niet hoeven worden ingezet. Dit creëert tegelijkertijd een buffer bij de inzet van deze installaties en faciliteiten ten behoeve van de rest van de vraag naar laagcalorisch gas zodat het systeem tegenvallers beter kan opvangen.

Ten slotte geldt dat niet alleen in Nederland, maar ook in de omliggende landen de vraag naar laagcalorisch gas over de hele linie en in onderlinge afstemming structureel wordt afgebouwd. Met dit wetsvoorstel draagt ook Nederland aan deze afbouw bij.

Verbod op meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas overige afnemers (verbruiksp plafond)

Het verbruiksp plafond voorkomt dat er nieuwe grootverbruikers ontstaan die meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas gaan verbruiken en daardoor het beoogde effect van de het verbod op laagcalorisch gas voor de negen grootste afnemers deels teniet wordt gedaan.

Daarbij geldt dat het verbruiksp plafond ook zelfstandig als maatregel een meerwaarde heeft. Het verbruiksp plafond beperkt de vraag naar laagcalorisch gas en vormt, voor zover sprake is van een energiebehoefte van meer dan 100 miljoen m³(n), voor betrokken afnemers een prikkel om alternatieven voor laagcalorisch gas te zoeken. Het verbruiksp plafond stimuleert voorts nieuwe afnemers en partijen met zowel een aansluiting op het laagcalorisch als het hoogcalorisch net om, indien zij niet (volledig) kunnen verduurzamen, in hun gasverbruik te voorzien door middel van hoogcalorisch gas. Dit verlicht de druk op de stikstofinstallaties en opslagfaciliteiten voor pseudo-Groningengas. Het verbruiksp plafond versterkt dan ook het hierboven genoemde effect van het verbod op laagcalorisch gas en heeft ook een belangrijke functie bij het borgen van een robuust gassysteem.

3.4 Leveringszekerheid elektriciteit en warmte

Het doel van het wetsvoorstel ziet, zoals hiervoor is uiteengezet, op het belang van de veiligheid van de Groningers alsook het belang van de leveringszekerheid binnen het gassysteem. Maar in het kader van die leveringszekerheid is het uiteraard ook van belang dat door het onderhavige wetsvoorstel de leveringszekerheid van andere essentiële energiebronnen niet negatief wordt beïnvloed.

²² Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 666.

Er zijn momenteel acht centrales operationeel die op laagcalorisch gas kunnen stoken: zes gasgestookte centrales en twee kolencentrales die op laagcalorisch gas opstarten.²³ Een eenheid van één van de gasgestookte centrales is momenteel gesloten en keert niet terug. Per 2020 wordt door producenten voorzien in verdere sluiting van twee warmteleverende eenheden van een andere gasgestookte centrale en totale sluiting van één van de gasgestookte centrales. Deze sluiting staat los van dit wetsvoorstel. Het betreft geconserveerde eenheden die definitief gesloten worden.

Wat betreft de centrales die uitsluitend op laagcalorisch gas draaien geldt dat twee daarvan toebehoren tot de negen grootste afnemers. Het betreft centrales die naast elektriciteit ook warmteleverancier zijn en ook daarmee een leveringszekerheidsstaak vervullen. Vanwege de taak voor GTS om hen op verzoek om te schakelen naar hoogcalorisch gas wordt voor deze centrales blijvend in hun energiebehoefte voorzien.

Er is slechts één partij in beeld waarvoor het zo kan zijn dat groei boven de 100 miljoen m³(n) noodzakelijk is om aan de leveringszekerheid van warmte kunnen voldoen. Het betreft een gasgestookte warmtecentrale. Indien zal blijken dat een – al dan niet tijdelijke – ontheffing voor deze partij noodzakelijk is, prevaleert in dit specifieke geval het publieke belang van de leveringszekerheid voor warmte. Daarbij is van belang dat aan een dergelijke ontheffing ook een beperking aan het te onttrekken volume kan worden verbonden, zodat optimale afweging kan plaatsvinden tussen het belang van leveringszekerheid en het belang van een spoedige beëindiging van winning uit het Groningenveld.

De overige gasgestookte centrales draaien op hoogcalorisch gas of hebben de mogelijkheid om zowel op hoogcalorisch als op laagcalorisch gas te stoken. Zij kunnen dus ondanks de maatregelen in dit wetsvoorstel operationeel blijven. Van de centrales groter dan 100 MW die op hoogcalorisch en/of hoogovengas kunnen draaien, zijn er 14 operationeel (27 eenheden). Geconserveerd (niet operationeel) zijn acht eenheden, waarvan de helft wordt gedeconserveerd eind 2020. Daarnaast wordt door producenten voorzien dat in 2020 aanvullend één centrale en één eenheid groter dan 100 MW zal worden geconserveerd. Ook deze maatregelen staan los van het onderhavige wetsvoorstel.

4. Redelijke beperking van verbruik van laagcalorisch gas

4.1 Verbod laagcalorisch gas grootste afnemers

Met dit wetsvoorstel wordt een verbod geïntroduceerd voor de, in de praktijk negen, grootste afnemers van laagcalorisch gas, die zowel in het gasjaar 2017/2018 als in 2018/2019 via hun aansluiting meer dan 100 miljoen m³(n) gas²⁴ hebben onttrokken aan dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd, om via die aansluiting gas aan dat deel van het gastransportnet te onttrekken, met ingang van 1 oktober 2022.

De negen grootste afnemers op wie dit verbod van toepassing is zullen moeten omschakelen naar hoogcalorisch gas of afsluiten van het laagcalorisch gastransportnet en overgaan op een alternatief voor laagcalorisch gas. De voorkeur van het kabinet gaat uit naar een duurzaam alternatief. Het kabinet is zich er echter van bewust dat

²³ Kamerstukken II 2018/2019, 33 529, nr. 662.

²⁴ Het aantal eenheden aardgas in m³(n) wordt bepaald bij een druk van 101,325 kPa en een temperatuur van 0°C en omgerekend naar eenheden met een calorische waarde van 35,1692 MJ/m³ bovenwaarde.

verduurzaming van productieprocessen niet voor alle grootste afnemers voor oktober 2022 te realiseren is, vanuit technisch of financieel oogpunt. In dat geval ligt omschakeling naar hoogcalorisch gas voor de hand. De keuze hiervoor ligt bij de desbetreffende grootste afnemers.

Het kabinet realiseert zich dat dit verbod een impact heeft op de getroffen afnemers en voor hen investeringen met zich zal brengen. Bij het vaststellen van de reikwijdte van het verbod op het onttrekken van laagcalorisch gas streeft het kabinet daarom naar een doelmatig optimum tussen enerzijds een zo groot mogelijk effect van de maatregel en anderzijds de technische haalbaarheid binnen een termijn waardoor de ombouw nuttig bijdraagt aan de doelstellingen van het kabinet. Hierbij is een belangrijke factor dat het verbruik van de negen grootste afnemers maar liefst de helft bedraagt van het verbruik van alle aangeslotenen op het laagcalorisch gastransportnet van GTS en ombouw van deze afnemers bijgevolg een significante vraagreductie oplevert en bijdrage levert aan de doelen van het kabinet.

Om hetzelfde resultaat met een andere groep dan de onderhavige negen grootste afnemers te bereiken, zouden de 161 overige afnemers omgebouwd moeten worden. Hiermee zouden substantieel meer kosten en meer tijd gemoeid zijn, zodat dit scenario niet realistisch is.

In haar rapport van 12 november 2018²⁵ gaat GTS uit van meerkosten van 250 miljoen euro voor het aansluiten van 44 extra afnemers op hoogcalorisch gas. Indien 161 afnemers dienen te worden aangesloten op het hoogcalorisch net, zouden deze kosten voor infrastructuur een veelvoud hiervan zijn. De totale ombouwkosten binnen de poort bij deze groep van 161 afnemers zullen daarnaast ook onevenredig hoger zijn dan de ombouwkosten van de huidige groep van negen afnemers. Een ombouwscenario waarmee significant hogere kosten gemoeid zouden zijn, verdraagt zich niet met het in de Gaswet verankerde uitgangspunt dat GTS op doelmatige wijze haar gastransportnet moet beheren.

Een langere ombouwperiode zou geen recht doen aan de doelstelling om de sluiting van het Groningenveld op een verantwoorde en veilige manier zo spoedig mogelijk te bewerkstelligen. Daarvoor is vereist dat de ombouw zo spoedig mogelijk wordt gerealiseerd. GTS heeft aangegeven dat de ombouw van de grootste negen afnemers vóór 1 oktober 2022 haalbaar is zodat voor de start van het gasjaar 2022–2033 de vraag naar laagcalorisch gas bij de grootverbruikers die op het laagcalorisch gastransportnet van GTS zijn aangesloten kan worden gehalveerd. Na 2022 zal de ombouw van meer afnemers minder effect hebben op het terugbrengen van de gaswinning op het Groningenveld, mede vanwege het veelal aanzienlijk lagere individuele verbruik van laagcalorisch gas van deze overige afnemers. De impact van ombouw van een grotere groep afnemers dan de grootste negen zou daardoor niet meer in verhouding staan tot de bijdrage aan de doelstellingen. Het kabinet heeft er daarom, zoals hiervoor is toegelicht, voor gekozen deze overige afnemers niet ook te verplichten tot ombouw en in plaats daarvan direct in te zetten op verduurzaming op basis van het Klimaatakkoord.

Door een verbod te introduceren voor de, in de praktijk negen, grootste afnemers om met ingang van 1 oktober 2022 nog laagcalorisch gas te onttrekken, is gekozen voor de kleinst mogelijke groep waarmee het hoogst haalbare resultaat voor de benodigde reductie, de uiteindelijke beëindiging van de gaswinning, het sluiten van het Groningenveld en de

²⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 536.

voltooiing van de gastransitie zo snel en kosteneffectief mogelijk gerealiseerd kan worden.

4.2 Verbod op meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas overige afnemers (verbruiksplafond)

Het is onwenselijk dat de beoogde reductie in de gasvraag door het omschakelen of afsluiten van de negen grootste afnemers deels teniet gedaan kan worden door afnemers die in de (nabije) toekomst meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas zouden gaan verbruiken. Dit zou afbreuk doen aan de doelmatigheid van het verbod voor de grootste afnemers. De vrees hieromtrent is ook duidelijk naar voren gekomen in de consultatie van voorliggend wetsvoorstel. Het verbod om met ingang van 1 oktober 2022 meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas te onttrekken aan het gastransportnet, het verbruiksplafond, voorkomt dit.

Het verbruiksplafond verschilt fundamenteel van het verbod voor de grootste negen afnemers. Het verbruiksplafond respecteert de huidige situatie, laat ook enige ruimte voor groei, maar beoogt daarbij groei boven de 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas te voorkomen. Het verbod voor de negen grootste afnemers is er echter op gericht om de huidige situatie, waarin meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas wordt afgenomen, te beëindigen en daarmee de vraag naar laagcalorisch gas jaarlijks met circa 3 miljard m³(n) te reduceren. Daarnaast geldt dat waar de grootste negen afnemers per definitie hun bedrijfsprocessen als gevolg van het voor hen geldende verbod zullen moeten aanpassen, de overige bedrijven die zijn aangesloten op het laagcalorisch gastransportnet dit in beginsel niet hoeven te doen.

Uit de beschikbare verbruikscijfers van de afgelopen jaren blijkt dat veruit het overgrote deel van de aangeslotenen een verbruik heeft van ver onder de 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas. Daarnaast kan uit dezelfde cijfers worden opgemaakt dat de reguliere groei over het algemeen beperkt is, zodat het niet aannemelijk is dat het verbruiksplafond «in zicht» komt binnen een termijn waarbinnen niet ook nog alternatieve bedrijfsbeslissingen op gebied van verduurzaming of efficiëntiemaatregelen kunnen worden genomen. In dit kader wordt opgemerkt dat de bedrijven die nu minder dan 100 miljoen m³(n) gas per jaar verbruiken er begin 2018 op gewezen zijn dat verbruik van laagcalorisch gas bij voorkeur gestaakt wordt en de gang naar een alternatieve duurzame energiebron wordt ingezet.²⁶ Ook is in de brief aan de Tweede Kamer van 3 december 2018 naar voren gebracht dat ombouw van die bedrijven in beperkte mate bijdraagt aan de versnelde minimalisering van Groningengas en deze bedrijven de kans hebben om direct te verduurzamen.²⁷ Het verbruiksplafond sluit aan bij deze lijn en bij de ambities van het Klimaatakkoord.

Het verbruiksplafond voorkomt ook dat nieuwe partijen die meer dan 100 miljoen m³(n) gas beogen te gaan verbruiken worden aangesloten op het laagcalorisch gastransportnet en daarmee de vraag naar laagcalorisch gas substantieel doen toenemen. Het is aan deze partijen om ofwel direct te kiezen voor een duurzaam alternatief ofwel, indien dat niet mogelijk is, hun bedrijfslocatie zodanig te kiezen dat dat deel van het gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd met een geschikte druk en capaciteit het dichtstbijzijnde punt op het gastransportnet is waarop zij door de netbeheerder kunnen worden aangesloten. Van deze nieuwe partijen mag worden verwacht dat zij bij een dergelijke grote

²⁶ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nrs. 457 en 474.

²⁷ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 536.

energiebehoefte rekening houden met de ontwikkelingen in de gasmarkt, in het bijzonder de ontwikkelingen met betrekking tot het Groningenveld.

Ten slotte brengt het verbruiksplafond met zich dat afnemers die zowel over een aansluiting op het laagcalorisch als op het hoogcalorisch gastransportnet beschikken in hun behoefte boven de 100 miljoen m³(n) gas worden voorzien door middel van hoogcalorisch gas.

Uit het voorgaande volgt dat het verbruiksplafond enerzijds een cruciaal en gerechtvaardigd doel dient, terwijl door het verbruiksplafond anderzijds geen afnemers disproportioneel worden getroffen.

Bovendien is in dit kader van belang dat het verbruiksplafond niet voor onbepaalde tijd geldt. Dat is ook niet noodzakelijk. Door de afbouw over de hele linie van het verbruik van laagcalorisch gas – door ombouw, afschakeling en verduurzaming in binnen- en buitenland zowel bij groot- als kleinverbruikers – krimpt de totale markt voor laagcalorisch gas. De beschikbaarheid van stikstof neemt ondertussen toe. Op enig moment zal daardoor het in stand houden van het verbruiksplafond niet langer nodig zijn om bij te dragen aan definitieve sluiting van het Groningenveld en om de robuustheid van het gassysteem te borgen.

Dat moment valt samen met de voltooiing van de gastransitie uiterlijk in 2030 of zoveel eerder als het Groningenveld definitief kan worden gesloten. Gedoeld wordt op het moment dat niet alleen de gaswinning naar nul is gebracht maar ook de capaciteit van het Groningenveld niet langer nodig is. Inherent aan het feit dat het Groningenveld definitief kan worden gesloten is dat de gasmarkt op dat moment voldoende robuust is om zonder het Groningenveld te functioneren en het verbruiksplafond niet langer nodig is om de robuustheid te bewerkstelligen of borgen. Alsdan zal het verbruiksplafond vervallen.

4.3 Overwogen alternatieven

Ten behoeve van de doelen van het kabinet zijn de volgende alternatieven overwogen, maar niet geschikt geacht.

Verbod voor een andere groep bedrijven dan de negen grootste afnemers

Overwogen is om een andere groep afnemers dan de grootste negen te verplichten tot omschakelen of afsluiten, bijvoorbeeld de afnemers die meer of het dichtst in de buurt liggen van het deel van het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Dit is geen geschikt alternatief. Met de negen grootste afnemers wordt 50% van de industriële vraag naar laagcalorisch gas, afgenomen van het GTS-netwerk, gereduceerd. Om eenzelfde vraagreductie te realiseren zouden alle 161 overige op het laagcalorische gastransportnet van GTS aangesloten afnemers moeten worden omgebouwd. Het is niet uitvoerbaar en niet economisch efficiënt om deze grotere groep afnemers in de beschikbare tijd tot aan oktober 2022 om te schakelen, zodat deze ombouw ook niet kan bijdragen aan het versneld verlagen van de gaswinning en vervolgens definitieve sluiting van het Groningenveld.

Extra stikstoffabriek

Het kabinet heeft ten behoeve van het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld zowel maatregelen aan de aanbod- als de vraagzijde onderzocht. De bouw van de stikstoffabriek in Zuidbroek kan op termijn samen met de andere maatregelen die genomen worden, alle kleinverbruikers, en enkele grootverbruikers voorzien van hoogcalorisch

gas vermengd met stikstof. Gaswinning uit het Groningenveld is dan niet meer nodig. De optie van nog een extra nieuwe stikstoffabriek is overwogen maar geen geschikt alternatief bevonden. Dit omdat een de bouw van extra stikstoffabriek niet haalbaar is binnen een tijdsbestek waarbinnen deze stikstoffabriek een nuttige bijdrage zou kunnen leveren aan de definitieve beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Daar komt bij dat de afschrijfkosten van een extra fabriek nog tientallen jaren zouden doorlopen in de tarieven, terwijl deze fabriek maar voor een zeer beperkte periode zou gaan bijdragen aan een vermindering van de uit het Groningenveld benodigde hoeveelheid gas en daarna al snel geen functie meer zou hebben als gevolg van aflopende export en de, mede als gevolg van verduurzaming, aflopende binnenlandse vraag. Daarentegen wordt de ombouw van de grootste negen afnemers van laagcalorisch gas als een meer structurele oplossing gezien omdat deze de vraag naar laagcalorisch gas en bijgevolg ook de behoefte aan stikstof permanent vermindert.

Prijsprikkel om laagcalorisch gas te ontmoedigen

Ook is overwogen om met een prijsprikkel het verbruik van laagcalorisch gas te beperken. Bij het overwegen van dit alternatief is het van belang om te weten of de systematiek van de tariefregulering überhaupt toelaat om te differentiëren in tarieven. De Europese Netcode Tariefstructuren (hierna: NC TAR), welke onder meer is verwerkt in de Tarievenscode Gas, bepaalt dat de toezichthouder, de Autoriteit Consument en Markt (verder: de ACM) in dit geval, de tariefstructuren voor GTS moet vaststellen. De ACM heeft besloten dat alle partijen meebetalen aan de kosten van kwaliteitsconversie vooral vanwege het belang van een kwaliteitsloze gasmarkt (m.a.w. gas wordt in energie-eenheden (kilowatturen) verhandeld waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen hoog- en laagcalorisch gas). In deze systematiek is een prijsprikkel moeilijk uitvoerbaar.

Daarnaast sorteert een prijsprikkel pas na verloop van tijd effect en is het onzeker of dit effect tijdig op zal treden om de afbouw van de gaswinning van Groningengas zo snel mogelijk te realiseren en hoe groot dit effect zal zijn op de versnelde afbouw.

Vermindering van laagcalorisch gas voor iedereen

Tevens is bekeken of het mogelijk is om minder laagcalorisch gas te leveren aan alle afnemers, zodat de vermindering van de gaswinning uit het Groningenveld over een groter draagvlak verdeeld wordt. Dit zou met zich meebrengen dat alle afnemers structureel minder gas zouden ontvangen, hetgeen forse economische consequenties zou hebben. Bedrijven zouden hun processen hierop aan moeten passen. Immers, het huidige verbruik is kennelijk nodig voor het huidige industriële proces. Deze maatregel is in de praktijk lastig te handhaven. Dit zou vragen om een continue uitwisseling van gebruikersgegevens van alle bedrijven die een laagcalorische gasaansluiting hebben, waaronder bedrijven die zijn aangesloten op het regionale gastransportnet en tevens om vele bedrijfsbezoeken ter controle van deze gegevens. De regeldruk die dit met zich brengt is niet wenselijk en levert in de praktijk ook niet met zekerheid de benodigde besparing op. Ten slotte is het in vele gevallen ook technisch gezien niet mogelijk voor de bedrijven zelf.

Verbod op nieuwe aansluiting laagcalorisch gas

Ook een verbod op een nieuwe aansluiting op laagcalorisch gas voor alle grote afnemers is overwogen. Dit zou met zich brengen dat geen enkele van de grote afnemers op het deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd kan worden aangesloten, ook niet op de regionale netten. De impact van een dergelijke maatregel staat niet in redelijke verhouding tot het met dit wetsvoorstel beoogde doel. Met voorliggend wetsvoorstel is ervoor gekozen om niet meer afnemers te raken dan voor dit doel, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2, noodzakelijk is.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat dit wetsvoorstel er wel in voorziet dat de (installaties van de) negen grootste afnemers na omschakeling of afsluiting niet opnieuw kunnen worden voorzien van een aansluiting op het laagcalorisch gastransportnet. Ook gaat van dit wetsvoorstel, zoals hiervoor is toegelicht, door middel van het verbruiksplafond de prikkel uit voor bedrijven om ofwel direct te kiezen voor een duurzaam alternatief ofwel, indien dat niet mogelijk is, hun bedrijfslocatie zodanig te kiezen dat zij door de netbeheerder op het hoogcalorisch gastransportnet kunnen worden aangesloten.

Verbod bij GTS in plaats van bij bedrijven

Voorts is er nagedacht over de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor de benodigde vermindering van de vraag naar laagcalorisch gas bij GTS neer te leggen. Een dergelijke taak zou echter niet passend zijn bij de verantwoordelijkheden van een netbeheerder. GTS gaat als landelijke netbeheerder en transporteur van het gas alleen over aan- en afsluitingen van het gastransportnet en over het transport van het gas. Het is niet aan GTS te bepalen hoeveel gas op een bepaald exitpunt wordt afgeleverd. GTS faciliteert slechts het transport van de hoeveelheid gekocht gas naar de aansluiting.

5. Het omschakelen of afsluiten voor 1 oktober 2022

5.1 De wettelijke taak van GTS

Het verbod voor de grootste afnemers om per 1 oktober 2022 gas te onttrekken aan dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd raakt aan de taak van GTS. Indien een van de grootste afnemers wil omschakelen naar hoogcalorisch gas – om daarmee per

1 oktober 2022 niet in strijd te handelen met het voorgestelde verbod – zal hij zijn aansluiting daartoe moeten laten aanpassen. Met de huidige aansluiting wordt gas onttrokken aan het deel van het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd. Hoogcalorisch gas wordt door middel van een ander deel van het landelijk gastransportnet getransporteerd.

Bij het proces van omschakelen zullen de bestaande infrastructurele verbindingen, aanverwante apparatuur en processen van zowel de netbeheerder als de grootste afnemer dusdanig moeten worden aangepast of aangelegd dat daarmee in plaats van laagcalorisch gas, hoogcalorisch gas aan het gastransportnet kan worden onttrokken en een verbinding wordt gelegd met dat deel van het gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Alleen het landelijk gastrans-

portnet omvat een dergelijk deel.²⁸ Bovendien zijn de grootste afnemers allen aangesloten op het landelijke gastransportnet en niet op regionale gastransportnetten. Voor het realiseren van de omschakeling wordt daarom alleen voor GTS, als netbeheerder van het landelijk gastransportnet, in dit wetsvoorstel een wettelijke taak tot omschakelen opgenomen. Dit is een nieuwe wettelijke taak voor GTS. De huidige in de Gaswet voor de netbeheerders opgenomen taken bestrijken niet het omschakelen van een bestaande aansluiting waarmee laagcalorisch gas aan het gastransportnet wordt onttrokken naar een aansluiting waarmee hoogcalorisch gas kan worden onttrokken. Zo kent de huidige Gaswet wel de taak voor de netbeheerders om op verzoek een aansluiting met een doorlaatwaarde groter dan 40 m³(n) per uur te realiseren op het dichtstbijzijnde punt van het gastransportnet, maar de grootste afnemers zijn het dichtst gelegen bij het deel van het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd. Alleen al om deze reden is deze wettelijke taak niet geschikt om de omschakeling naar hoogcalorisch gas vorm te geven. Ook de overige taken van de netbeheerder bestrijken niet wat nu van de netbeheerder wordt verlangd ten behoeve van de omschakeling van laag- naar hoogcalorisch gas.

Met de voorgestelde wijziging in de Gaswet krijgt GTS de noodzakelijke wettelijke taak om de omschakeling uit te voeren indien een grootste afnemer bij GTS heeft gemeld dat zijn aansluiting omgeschakeld moet worden. Noodzakelijke aanpassingen zijn onder meer (niet limitatief): aanleg van pijpleidingen, bouw en aanpassingen van gasreductiestations en andere apparatuur die in dienst staat van veilig en effectief transport van gas en aanpassingen die gemaakt moeten worden ten aanzien van het gasontvangststation, waar het gas van het transportnet van GTS wordt overgedragen aan de infrastructuur van de grootste afnemers.

5.2 Proces van omschakelen

Grootste afnemers melden bij GTS dat hun aansluiting moet worden afgesloten (indien zij geen gas meer willen ontvangen) of omgeschakeld (indien zij hoogcalorisch gas willen ontvangen).

Indien een grootste afnemer wil omschakelen, is het aan GTS om te bezien wat nodig is om de aansluiting van die afnemer om te schakelen, resulterend in een met de afnemer afgestemde planning die er, uitgaande van tijdige melding door de afnemer, op is gericht om uiterlijk op

1 oktober 2022 de omschakeling gerealiseerd te hebben.

Voor de omschakeling zal de grootste afnemer ook aanpassingen moeten verrichten aan zijn bedrijfsprocessen en installaties. Daar waar de planning van die aanpassingen verband houdt met de planning van de werkzaamheden die GTS zal moeten uitvoeren ten behoeve van de omschakeling, is het aan de betrokken afnemer om GTS hier op te wijzen. Te denken valt aan onderhoudstops, contractuele verplichtingen of de benodigde tijd voor het bestellen van materialen voor de aanpassingen. In de planning dient GTS zoveel mogelijk rekening te houden met deze door de grootste afnemer verstrekte informatie. In dit kader kan bijvoorbeeld van belang zijn dat een aantal van de grootste afnemers verantwoordelijkheden heeft in het kader van leveringszekerheid, ten aanzien waarvan het in de planning van belang is om rekening mee te houden. De opgestelde

²⁸ Uitgaande van de recente aankondiging door betrokken partijen dat de beperkte zogenoemde extra-hogedruknetten (EHD-netten), die nu nog in beheer zijn bij andere netbeheerders en waarmee tevens hoogcalorisch gas wordt getransporteerd, vanaf 2021 door GTS worden overgenomen.

planning wordt gedeeld met de Minister van Economische Zaken en Klimaat (verder: de Minister van EZK). Indien in de planning onvoldoende rekening wordt gehouden met de noodzaak tot zo spoedig mogelijke afbouw of beëindiging van de winning uit het Groningenveld of indien in de planning onvoldoende rekening wordt gehouden met de aangeleverde informatie van de afnemer en dat hoge kosten voor die afnemer met zich brengt, heeft de Minister van EZK de bevoegdheid om een bindende gedragslijn op te leggen aan GTS. Gedacht kan worden aan een gedragslijn om te borgen dat GTS rekening houdt met een geplande (onderhouds)stop, waarmee de totale kosten van omschakeling lager uitkomen. De Minister van EZK zal telkens een afweging moeten maken tussen het belang van de betrokken afnemer, het belang van de landelijk netbeheerder en het belang van de zo spoedig mogelijke afbouw of beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld.

Over de voortgang van de omschakeling zal GTS jaarlijks rapporteren aan de Minister van EZK. Daarbij dient GTS onder meer informatie te verschaffen over de planning van de uitvoering van de omschakeling en hoe de samenwerking verloopt tussen GTS en de grootste afnemers. Daarmee krijgt de Minister van EZK, al dan niet na inwinning van de nodige technische deskundigheid, een beeld van de voortgang met betrekking tot het verminderen van de winning van Groningengas en of het nodig is om aanvullende maatregelen te overwegen en of er eventueel knelpunten weggenomen dienen te worden om realisatie te versnellen.

5.3 Proces van afsluiten

Indien een grootste afnemer in plaats van omschakelen wil afsluiten, is het de verantwoordelijkheid van de afnemer zelf om een planning op te stellen en deze aan de Minister van EZK toe te sturen. In de planning moet beschreven worden welke activiteiten de betrokken grootste afnemer voor ogen heeft om er voor te zorgen dat afsluiting uiterlijk 1 oktober 2022 is gerealiseerd.

De grootste afnemer dient daarbij zelf aan te geven op welk moment, zijnde voor 1 oktober 2022, dit dient te gebeuren. GTS kan een vermindering en beëindiging van de gasafname mogelijk maken door onder meer een technische aanpassing aan het gasontvangststation (GOS).

Het beëindigen van het transport van laagcalorisch gas naar de aansluiting van de betrokken afnemer maakt deel uit van de reguliere wettelijke taken van de netbeheerder. Voor dit onderdeel is dan ook geen nieuwe wettelijke taak noodzakelijk.

6. Ontheffing

6.1 Ontheffing bij niet tijdig kunnen realiseren van het omschakelen

Of de omschakeling danwel het overstappen naar een alternatieve bron tijdig kan plaatsvinden is van verschillende factoren afhankelijk. Op enkele factoren heeft de afnemer geen of beperkte invloed. Indien vertraging ontstaat door onvoorziene omstandigheden en deze vertraging niet aan de afnemer is toe te rekenen, kan de Minister van EZK een tijdelijke ontheffing van het verbod verlenen. Dit is een uiterste maatregel die niet snel genomen kan worden, gezien de noodzaak van de omschakeling of afsluiting van de grootste afnemers voor de zo spoedig mogelijke afbouw of beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Een verlenging zal ook niet een langere periode beslaan dan daadwerkelijk noodzakelijk is om aan de vertraging tegemoet te komen. Om de noodzaak en de

mogelijkheid voor een eventuele ontheffing te kunnen beoordelen is een gedegen onderbouwing nodig en een (aangepaste) planning.

6.2 Ontheffing voor tijdelijk verbruik ten behoeve van stabiele overstap naar alternatieve bron

De afnemers die behoren tot de negen grootste afnemers en niet omschakelen naar hoogcalorisch gas maar overgaan naar energie uit een alternatieve bron, zullen hun aansluiting van laagcalorisch gas na 1 oktober 2022 niet meer mogen gebruiken. Indien na 1 oktober 2022 nog geen sprake is van een volledige of volledig stabiele bron, kan de Minister van EZK een tijdelijke ontheffing van het verbod verlenen. Daarvoor zal de betrokken afnemer de noodzaak moeten onderbouwen en moeten kunnen duiden welk gasverbruik nog nodig is voor welke periode. Voorts kan de Minister van EZK aan de ontheffing een voorschrift verbinden dat betrekking kan hebben op het maximale verbruik gedurende een periode waarop de verlenging betrekking heeft. Op deze wijze kan, ondanks verlenging van het verbruik van laagcalorisch gas, dit verbruik beperkt worden zodat het bovenliggende doel niet onder druk komt te staan.

6.3 Ontheffing verbod meer dan 100 miljoen m³(n) (verbruiksplafond)

Met betrekking tot het verbod om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas te onttrekken, bevat het wetsvoorstel ook een ontheffingsmogelijkheid. Deze mogelijkheid is gericht op mogelijke afnemers die, in de hoedanigheid van bijvoorbeeld beheerder van een warmtenet, verantwoordelijkheden hebben in verband met de leveringszekerheid van energie. Indien het voor een zodanige afnemer nodig is om, al dan niet tijdelijk in verband met een koud jaar of een onvoorziene omstandigheid, in een gasjaar meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas te onttrekken teneinde aan die leveringszekerheidsverantwoordelijkheden te voldoen kan het niet zo zijn dat het verbod daaraan in de weg staat. Voor deze situaties kan dan een ontheffing worden verleend.

Zoals in het voorgaande is toegelicht, is op dit moment slechts één partij in beeld die, afhankelijk van ontwikkelingen, mogelijk beroep zou kunnen doen op deze ontheffingsgrond. Het kabinet voorziet dus een zeer beperkt en uitzonderlijk gebruik van de mogelijke ontheffingsgrond. In het voorgaande is reeds genoemd dat aan een dergelijke ontheffing ook een beperking aan het te onttrekken volume kan worden verbonden. Daardoor kan een optimale afweging plaatsvinden tussen het belang van leveringszekerheid en het belang van een spoedige beëindiging van de winning uit het Groningenveld.

7. Financiële aspecten

7.1 Tariefregulering

De wijze waarop de gemaakte kosten voor omschakeling door de landelijke netbeheerder in de tariefregulering worden betrokken, is primair aan de ACM: zij stelt de tarieven vast en bepaalt ook in welke mate de kosten worden gesocialiseerd. Dit op basis van de in NC TAR, welke onder meer is verwerkt in de Tarievencode Gas, opgenomen regels.

De tariefregulering gaat alleen over de (inkomsten en) kosten van de netbeheerder en de wijze waarop de kosten van de netbeheerder worden toegerekend aan verschillende netgebruikers. Als gevolg van de NC TAR geldt met ingang van 1 januari 2020 dat alle kosten die de netbeheerder maakt met betrekking tot zijn gastransportnet, inclusief de aansluiting die daarop wordt gerealiseerd, worden verrekend via de gereguleerde

tarieven. De kosten die een afnemer maakt ten aanzien van infrastructuur die, vanuit het net bezien, achter de aansluiting «binnen de poort valt», vallen dus buiten de scope van tariefregulering.

Het uitgangspunt van het kabinet is dat de kosten die de landelijk netbeheerder maakt vanwege het onderliggende wetsvoorstel verrekend kunnen worden in de gereguleerde tarieven. Onder deze kosten vallen ook kosten die voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wetswijziging zijn gemaakt in voorbereiding op de omschakeling en daar onlosmakelijk mee zijn verbonden. GTS heeft een inschatting gegeven dat de investeringen om de negen grootste afnemers om te schakelen op het hoogcalorisch gastransportnet circa 85 miljoen euro bedragen. Deze kosten zullen conform de tariefreguleringsmethodiek over 55 jaar worden afgeschreven en omgeslagen over alle afnemers. Dit zal naar verwachting leiden tot een stijging van de gereguleerde transporttarieven van GTS van 0,4%.

7.2 Kosten van grootste afnemers voor omschakelen of afsluiten

De kosten die een afnemer maakt voor de ombouw naar hoogcalorisch gas of een alternatief zijn in beginsel voor rekening van hemzelf. Het gaat hier met name om kosten voor aanpassing van zijn eigen interne apparaten, installaties of bedrijfsprocessen om deze geschikt te maken voor hoogcalorisch gas of een duurzaam alternatief.

Bij de negen grootste afnemers staat een grote diversiteit aan gasgedreven apparatuur opgesteld en wordt het gas voor verschillende doeleinden gebruikt. Die diversiteit aan apparatuur zorgt ervoor dat op voorhand moeilijk een complete inschatting gemaakt kan worden van de financiële gevolgen. In dit verband is relevant dat de kwaliteit van gas wordt bepaald door de calorische waarde, ook wel verbrandingswaarde genoemd. Laagcalorisch gas heeft ten opzichte van hoogcalorisch gas een meer constante samenstelling. Een grotere variatie in gassamenstelling kan bijvoorbeeld invloed hebben op de verbrandings-eigenschappen. Apparatuur opgesteld bij de afnemers kan hierop aangepast moeten worden en variatie van de gassamenstelling zou kunnen leiden tot verminderde prestatie van branders. De maatregelen die voor de aanpassingen nodig zijn en de kosten die daarmee gepaard gaan, zijn sterk afhankelijk van het type verbruiksinstallatie (gasmotor, brander, gasturbine, enzovoorts), de leeftijd van het apparaat en de staat waarin deze verkeert.

GTS heeft onderzoek laten doen naar de kapitaalslasten van ombouw van de negen grootste verbruikers en maakt in haar advies van 25 juli 2019 een inschatting van benodigde investeringen van 65 miljoen euro indien alle verbruiksinstallaties van de negen grootverbruikers aangepast moeten worden. De hoogte van de ombouwkosten zal deels afhangen van de mogelijkheid om de ombouw te combineren met reguliere onderhoudstops. De periode tot oktober 2022 zal niet voor alle bedrijven kunnen samenvallen met de door hen geplande reguliere onderhoudsstop. GTS is in nauw contact met de grootste afnemers om de timing van de ombouw waar mogelijk te laten aansluiten op de door de grootverbruikers gewenste planning, zodat kosten voor verminderde omzet dan wel inkomstenderving vanwege productiestilstand tijdens het ombouwen of aanpassen van installaties zo gering mogelijk zijn. Naast eenmalige ombouwkosten kan er sprake zijn van hogere operationele kosten door de andere gassamenstelling van hoogcalorisch gas.

Indien de kosten van de afnemer als noodzakelijk gevolg van voorliggend wetsvoorstel uitstijgen boven hetgeen als een normaal ondernemersrisico moet worden aangemerkt en als onevenredige schadelast zijn te

beschouwen, kan een verzoek worden ingediend ter compensatie van deze kosten. Voor zover aan de voorwaarden wordt voldaan, kunnen de grootste afnemers dus een vergoeding ontvangen voor (een deel van) de voor de ombouw benodigde investeringen. Het kabinet heeft hier 75 miljoen euro voor gereserveerd.

7.3 Kosten van bedrijven in verband met het verbod op meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas (verbruiksplafond)

Het kan zijn dat een afnemer vanwege het verbruiksplafond op termijn kosten moet maken voor aanpassing van interne apparaten, installaties of bedrijfsprocessen om deze energie-efficiënter te maken of om de energievoorziening die nodig is voor de gewenste groei te verduurzamen. De gasafname van de groep verbruikers onder de 100 miljoen m³(n) van de afgelopen jaren laat zien dat het verbruik van laagcalorisch gas ondanks een periode van economische groei constant is gebleven. De verwachting is dat het toekomstige gasgebruik, mede door het klimaatbeleid, zal dalen. Het verbruikersplafond zal naar verwachting niet of nauwelijks effect hebben op de bedrijfsvoering van het merendeel van de afnemers. Eventuele kosten om extra gasvraag te vermijden zijn voor eigen rekening. Een afnemer kan gebruik maken van generiek instrumentarium in het kader van het klimaatbeleid.

7.4 Regeldruk

Het wetsvoorstel heeft geen effect op de regeldruk voor burgers. Wel heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de negen grootste afnemers en de landelijke netbeheerder GTS. Voor de inschatting van de te maken uren en daarmee gemoeide kosten is gebruik gemaakt van het Kader Regeldruk en informatie afkomstig van GTS en de negen grootste afnemers zelf.

De negen grootste afnemers zullen naar aanleiding van dit wetsvoorstel tijdelijk een hogere regeldruk ervaren. Het gaat daarbij om kosten en inspanningen voor:

- Indienen van de aanvraag tot omschakeling;
- Aangaan van het gesprek met GTS en het aanleveren van de benodigde informatie;
- Sluiten van een investeringsovereenkomst met GTS;
- Bestellen en betalen van nieuwe materialen voor aansluiting achter de poort;
- Herinrichten van processen;
- Aanvragen van een ontheffing indien dit nodig wordt geacht.

De inschatting is dat voor het melden van de omschakeling of afsluiting en het verstrekken van de daarbij noodzakelijk gegevens per afnemer ongeveer 60 uur in beslag neemt. Verwacht wordt dat het aangaan van het gesprek met GTS en het aanleveren van de benodigde informatie ongeveer 60 uur in beslag neemt. Het sluiten van een investeringsovereenkomst met GTS zal ongeveer 52 uur in beslag nemen. Voor het herinrichten van processen wordt een schatting gemaakt dat het ongeveer 80 uur per afnemer in beslag zal nemen. Ten slotte wordt geschat dat het aanvragen van een ontheffing indien dit nodig wordt geacht ongeveer 40 uur in beslag zal nemen. De inschatting is dat voor het bestellen en betalen van nieuwe materialen voor aansluiting achter de poort het gemiddeld 100 uur per afnemer in beslag zal nemen. Het Ministerie van EZK heeft de betrokken afnemers verzocht een overzicht te sturen van de te verwachten kosten naar aanleiding van het verbod op afname van laagcalorisch gas van het net. Afnemers betrekken verschillende soorten kostenposten in hun ramingen, waardoor de ingestuurde informatie een breed en diffuus beeld geeft van kosten die afnemers verwachten te

maken. De CAPEX-ramingen liggen tussen de € 0,5 miljoen en € 28,5 miljoen. Enkele afnemers hebben OPEX-ramingen gegeven, deze liggen rond de € 5 miljoen per jaar.

Afnemers die na 1 oktober 2022 een hogere energiebehoefte dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas verwachten, kunnen ook regeldruk ervaren. Het gaat daarbij om het vinden van een (duurzaam) alternatief voor het beoogde gasverbruik boven de 100 miljoen m³(n). Het aantal uur dat hiermee gemoeid is, zal sterk afhangen van de omstandigheden waarin de afnemer zich bevindt. De inschatting is dat het vinden van een alternatief voor het gasverbruik boven de 100 miljoen m³(n) 200 tot 500 uur in beslag zal nemen. Bij 200 tot 500 uur wordt uitgegaan van een gemiddelde van 350 uur. Voor het inschatten van de kosten wordt 125 euro per uur gerekend (hoogopgeleide medewerkers). Hiermee zouden de kosten neerkomen op 43.750 euro per bedrijf. Dit is inclusief eventuele vergunningsaanvraag, bestelling en betaling van materialen en herinrichting van processen. Indien een afnemer kiest voor het aanvragen van een ontheffing, zal dit ongeveer 40 uur in beslag nemen.

Naast de bedrijven zal ook de landelijke netbeheerder tijdelijk meer regeldruk ervaren, gezien de inspanningen voor de aanleg van extra pijpleidingen voor hoogcalorisch gas. Per inspanning wordt weergegeven hoeveel uur het per afnemer gemiddeld in beslag zal nemen:

- Onderzoek (incl. bepaling capaciteitseffecten transportnet) wat nodig is om per afnemer om te schakelen: 200 uur;
- Gesprek afnemer over aanpassingen en omschakelmoment: 20 uur (zullen meerdere momenten zijn);
- Analyse van benodigde informatie zoals verstrekt door afnemer: 10 uur;
- Opstellen van een planning per om te schakelen afnemer: 20 uur;
- Opstellen en afsluiten investeringsovereenkomst met elk van de negen grootste afnemers (inclusief aanvragen vergunningen en bestellen materialen): 50 uur;
- Check op afhankelijkheid andere gebruikers: 20 uur;
- Beoordelen van de melding van afnemers: 10 uur;
- Jaarlijks rapporteren: 30 uur.

In totaal wordt het aantal uur geschat op 360 uur per afnemer. Voor het inschatten van de kosten voor de netbeheerder wordt 125 euro per uur gerekend (hoogopgeleide medewerkers). Hiermee komen de kosten neer op 405.000 euro voor in totaal negen afnemers. Deze inspanningen behoren met in werking treden van dit wetsvoorstel tot de kerntaken van de landelijke netbeheerder. Gemaakte kosten kan de landelijke netbeheerder daarom verwerken in de tarieven.

8. Verhouding tot klimaatdoelstellingen

Dit wetsvoorstel, de daarmee beoogde doelen en de ombouw laten onverlet dat de industriële afnemers van laagcalorisch gas het Klimaatakkoord hebben ondertekend en zich hebben te houden aan de afspraken die hierin vanuit de industrie, elektriciteitssector en gebouwde omgeving zijn gemaakt. Als gevolg van het Klimaatakkoord zal de industrie richting 2030 14,3 Mton, de elektriciteitssector 20,2 Mton en de gebouwde omgeving 3,4 Mton extra broeikasgas moeten reduceren ten opzichte van 1990, in aanvulling op reeds bestaande emissiedoelstellingen. Deze ambities kunnen onder meer ingevuld worden met verduurzaming, reductie van warmtegebruik, efficiëntieverbetering, toenemend gebruik van hernieuwbare elektriciteit en het leveren van restwarmte (of CO₂) aan bijvoorbeeld de gebouwde omgeving of de glastuinbouw. Ook ligt het in de lijn der verwachting dat het Nederlandse gassysteem in de toekomst

hernieuwbare gassen als waterstof, groen gas en syngas gaat transporteren. Daarnaast kunnen keteneffecten als duurzaam grondstoffengebruik bijdragen aan de verduurzaming van de industrie en tot CO₂-reductie leiden. De negen afnemers zullen dus niet verplicht zijn om direct weer van het gebruik van hoogcalorisch gas af te stappen om de klimaatdoelstellingen van 2030 te bereiken. De ombouw naar hoogcalorisch gasgebruik ingevolge dit wetsvoorstel doorkruist deze klimaatdoelstellingen voor betrokken bedrijven dus niet.

Om een transitie mogelijk te maken naar een CO₂-arme industrie, elektriciteitssector en gebouwde omgeving zijn investeringen nodig. Bedrijven zullen de investeringskeuze maken in het licht van de randvoorwaarden die de overheid heeft gecreëerd in de vorm van subsidies, heffingen en verplichtingen. In de periode tot 2030 ontvangt de industrie naar verwachting ruim 3 miljard euro uit de verbrede SDE+ voor toepassing van (bijna-) marktrijpe CO₂-arme technieken. Er komt ook extra geld voor onderzoek en ontwikkeling van technieken voor toekomstige toepassing. Er zullen in samenwerking met vijf industriële regio's koplopersprogramma's worden ontwikkeld waarin efficiëntieverbetering hand in hand gaat met verduurzaming van grondstoffenverbruik en CO₂-reductie. Daarnaast wordt er in het kader van het Klimaatakkoord ingezet op een CO₂-heffing voor de industrie en een minimum CO₂-prijs voor de elektriciteitssector. Wat de ombouw betreft is eveneens voorzien in een mogelijke financiële tegemoetkoming. De betrokken afnemers kunnen immers een verzoek indienen tot nadeelcompensatie. Voor zover aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan, kunnen de afnemers dus een vergoeding ontvangen voor (een deel van) de voor de ombouw benodigde investeringen. Het kabinet heeft hier 75 miljoen euro voor gereserveerd.

Naar het oordeel van het kabinet is het wetsvoorstel dan ook geen belemmering om te voldoen aan de afspraken volgend uit het Klimaatakkoord.

9. Toezicht en handhaving

In beginsel is de ACM belast met toezicht op de naleving van de Gaswet. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. De ACM zal daarom ook toezien op de uitvoering van de met dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe wettelijke taak van GTS, de rapportageplicht van GTS, de naleving van het in artikel 10f opgenomen verbod om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas te onttrekken, de naleving van het in artikel 10g, eerste lid, opgenomen verbod ten aanzien van de negen grootste afnemers en op de naleving van voorschriften en beperkingen die aan een op grond van artikel 10i verleende ontheffing zijn verbonden.

Ten behoeve van deze toezichtstaak is in het wetsvoorstel voorzien in een aantal bepalingen op basis waarvan de ACM over de nodige informatie kan beschikken. Zo dient GTS de ACM te informeren over de afnemers die in de gasjaren 2017/2018 en 2018/2019 via hun aansluitingen per hiervoor genoemd gasjaar meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas hebben onttrokken en draagt de Minister van EZK er zorg voor dat, indien een ontheffing wordt verleend of ingetrokken, een afschrift daarvan telkens aan de ACM wordt toegezonden. Ook dienen de netbeheerders de ACM te informeren over afnemers die in een gasjaar na 1 oktober 2022 meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas onttrekken.

In geval van overtreding heeft ACM met artikel 60ac van de Gaswet reeds de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Indien een grootste afnemer na 1 oktober 2022 nog laagcalorisch gas onttrekt aan het

gastransportnet, kan de ACM middels het opleggen van een last onder dwangsom hem er toe bewegen om alsnog het onttrekken van laagcalorisch gas te beëindigen.

Daarnaast beschikt de ACM over de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Hiervoor is telkens aangesloten bij die boetecategorie die een stevige prikkel voor afnemers vormt om het betrokken verbod na te leven. Immers moet worden voorkomen dat het niet naleven van het verbod aantrekkelijker is voor een afnemer dan het verbod wel na te leven.

10. Verhouding tot het Europees Recht

10.1 Bescherming eigendomsrecht artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM

10.1.1 Regulering van eigendom

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (verder: artikel 1 EP EVRM) beschermt het recht op eigendom. De bescherming die deze bepaling biedt komt overeen met de bescherming van artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Hierna wordt gemakshalve enkel nog over artikel 1 EP EVRM gesproken.

Dit wetsvoorstel brengt voor afnemers die zijn verbonden met dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd een verbod met zich om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m³(n) te onttrekken. Daarmee worden de afnemers mogelijk beperkt in hun groei en daarmee het gebruik van hun eigendommen. Aldus brengt het verbod voor deze afnemers een mogelijke inmenging in het eigendomsrecht, als bedoeld in artikel 1 EP EVRM, met zich.

Tevens is in dit wetsvoorstel een verbod opgenomen voor afnemers die in de gasjaren 2017/2018 en 2018/2019 telkens meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas via hun aansluiting hebben verbruikt om vanaf 1 oktober 2022 gas te onttrekken aan het deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd. Dit verbod kan voor een afnemer, indien diens energiebehoefte zodanig toeneemt dat deze de grens van 100 miljoen m³(n) dreigt te overschrijden, inmenging in het eigendomsrecht, bedoeld in artikel 1 EP EVRM met zich brengen.

De meest vergaande inmenging in het eigendomsrecht is de ontneming van eigendom, ofwel onteigening. Er moet dan sprake zijn van het verlies van eigendom dan wel dat de beschikking over het eigendom verloren gaat. Een minder vergaande inmenging in het eigendomsrecht, betreft de regulering van eigendom. Hiervan is sprake wanneer de gebruiksmogelijkheden van de eigendom worden beperkt, zonder dat de beschikking over het eigendom verloren gaat.

Van ontneming van eigendom is niet snel sprake. Uit jurisprudentie volgt dat zelfs indien een maatregel tot beëindiging van een onderneming leidt, dit niet betekent dat sprake is van ontneming. Zo leidde in de zaak *Tre Traktörer Aktiebolag/Zweden*²⁹ de intrekking van de drankvergunning tot beëindiging van de onderneming (een restaurant), maar was geen sprake van een de facto onteigening, omdat de onderneming enig economisch belang voor de klagster behield, namelijk het belang in de huurovereenkomst en de bedrijfsmiddelen, die konden worden verkocht.

²⁹ EHRM 7 juli 1989, nr. 10873/84.

Verbod meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas (verbruiksplafond)

Het verbod om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas te onttrekken (verbruiksplafond) kan resulteren in regulering van eigendom voor de bedrijfsmiddelen zoals gronden, opstallen en machines. Het gebruik van deze eigendommen kan door het verbod mogelijk worden beperkt, daar waar dit gebruik afhankelijk is van een groei in het gasverbruik. Van ontneming is geen sprake. Het is immers niet alleen mogelijk deze eigendommen te verkopen, te verpachten of te verhuren, maar ook om ze zelf ten volle te benutten door het gasverbruik te beperken of over te stappen naar een alternatieve bron.

Verbod laagcalorisch gas grootste afnemers

In dit geval volgt uit het verbod voor de grootste afnemers dat zij hun installaties moeten aanpassen om deze geschikt te maken voor een alternatief voor laagcalorisch gas. De mate waarin aanpassingen nodig zijn, zal per afnemer verschillen. Niet valt bijvoorbeeld uit te sluiten dat een afnemer diens installaties of leidingen volledig zal moeten vervangen. Maar dit betekent niet dat de afnemer het eigendom van die installaties of leidingen wordt ontnomen. De te vervangen installatie blijft eigendom van de afnemer. De afnemer behoudt de beschikking over die installaties en de onderdelen daarvan. Indien deze activa als gevolg van het verbod binnen de eigen bedrijfslocatie niet meer bruikbaar zijn, staat het de afnemer vrij om deze activa voor andere doeleinden aan te wenden of over te dragen aan een andere partij middels verkoop of verhuur. De grootste afnemers behouden dan ook enig economisch belang en een zinvolle gebruiksmogelijkheid bij de betrokken activa van hun onderneming.³⁰ De activa van de door de maatregel getroffen grootste afnemers behouden voorts een meer dan te verwaarlozen waarde.³¹ Ook ten aanzien van dit verbod is dan ook geen sprake van onteigening, maar van regulering van eigendom.

10.1.2 Legaliteit en legitimiteit

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden (EHRM) erkent dat een Staat ter borging van het algemeen belang (het gebruik van) eigendom mag reguleren en aan beperkingen mag onderwerpen als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Een inbreuk op het eigendomsrecht is gerechtvaardigd wanneer er sprake is van regulering van eigendom en deze aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets («fair balance») voldoet.

De toets van legaliteit brengt mee dat de inmenging in het eigendomsrecht voorzien moet zijn bij wet. Daarnaast dient de wettelijke regeling precies, toegankelijk en voorzienbaar (geen terugwerkende kracht) te zijn. Aan de eerstgenoemde voorwaarde wordt voldaan doordat het verbod in dit wetsvoorstel is opgenomen. Daarmee is een wettelijke basis gegeven. Daarnaast is deze wettelijke basis voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar doordat de artikelen van dit wetsvoorstel duidelijk en precies omschrijven tot welke afnemers de verboden zijn gericht. Van een afnemer mag immers verwacht worden dat hij zelf inzicht heeft in zijn jaarlijks gasverbruik en op basis daarvan kan bepalen of één van de verboden tot hem is gericht.

De legitimiteitstoets houdt in dat de inmenging enkel mag plaatsvinden in het algemeen belang en dat deze een legitiem doel dient. Ook hieraan wordt voldaan. Het EHRM laat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge

³⁰ Zie HR 16 december 2016, ECLI:HR: 2016:2888, r.o. 3.4.2.

³¹ Zie ECLI:NL:PHR:2016:898, punt. 2.29 van de Conclusie P-G.

bij het vaststellen van wat als een legitieme doelstelling in het kader van het algemeen belang kan gelden. In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat ten behoeve van een zo spoedig mogelijke, veilige en verantwoorde afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld en de sluiting daarvan een gastransitie is ingezet, die berust op drie pijlers: afbouw van het volume, het terugbrengen van de noodzaak om de capaciteit van het Groningenveld aan te houden en het waarborgen van een robuust Noordwest-Europees gassysteem. Daartoe is een pakket aan maatregelen vormgegeven, waar het voorliggend wetsvoorstel deel van uit maakt. In de hoofdstukken 3 en 4 is de bijdrage onderbouwd van dit wetsvoorstel, afzonderlijk en in samenhang met de overige maatregelen, aan de gastransitie en daarmee aan het afbouwen en beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld. De met dit wetsvoorstel geïntroduceerde verbodsbepalingen op het – kort gezegd – onttrekken van (een bepaalde hoeveelheid) laagcalorisch gas dienen dan ook een legitieme doelstelling, te weten het veiligheidsbelang van de bewoners van de provincie Groningen als ook het veiligheidsbelang dat verbonden is aan de leveringszekerheid.

10.1.3 Evenredigheid en fair balance

De evenredigheidstoets vraagt voorts om een beoordeling of met dit wetsvoorstel sprake is van een rechtvaardig en evenwichtig resultaat, oftewel «fair balance», tussen het algemeen belang en de belangen van het individu dat wordt geraakt door de inmenging in zijn eigendomsrecht.

In dit kader wordt ten eerste verwezen naar hoofdstuk 4 waarin is toegelicht dat met beide verbodsbepalingen is gestreefd de genoemde doelstellingen te dienen met een zo klein mogelijke impact op de afnemers. Daarbij is ook naar voren gebracht waarom de overwogen alternatieven niet tot hetzelfde, evenwichtige of optimale, resultaat kunnen leiden.

Bij de beoordeling of sprake is van een fair balance is ten tweede de voorzienbaarheid een belangrijk punt. Hiermee wordt bedoeld of de maatregel in de lijn van de verwachting ligt, ook al bestond er nog geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Ten algemene geldt daarbij dat ondernemingen er rekening mee moeten houden dat overheidsbeleid kan wijzigen en dat dit gevolgen kan hebben voor hun bedrijfsvoering.

In dit geval is al een geruim aantal jaren een brede maatschappelijke en politieke discussie gaande over de gaswinning in Groningen. Zo is in de brief aan de Tweede Kamer van 28 maart 2011 door de toenmalige Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in het kader van het rapport «Gaskwaliteit van de toekomst» naar voren gebracht dat er rekening mee moet worden gehouden dat de gassamenstelling zal veranderen. De krachtige aardbeving bij Huizinge op

15 augustus 2012 heeft de discussie versterkt en de roep om het beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld is zeker na de aardbeving in Zeerijp in 2018 alleen maar groter geworden. De betrokken ondernemingen hadden in zoverre aan kunnen zien komen dat de beschikbaarheid van laagcalorisch gas uit het Groningenveld op termijn eindig zou zijn, en dat dit ook consequenties zou kunnen hebben voor hun eigen gasverbruik.

Vanaf december 2017 zijn de mogelijkheden voor omschakeling van bedrijven naar een alternatieve bron concreet verkend. In januari en februari 2018 heeft de Minister van EZK een brief gezonden naar alle op het laagcalorisch gastransportnet van GTS aangesloten grootverbruikers,

dus ook de grootste negen afnemers, waarin op ieder van hen een expliciet beroep wordt gedaan om uiterlijk in 2022 om te schakelen naar een alternatieve bron. Vanaf dat moment was in elk geval zeker dat zij niet langer er op konden rekenen dat zij ook in de toekomst laagcalorisch gas zouden kunnen verbruiken en was het voor de betrokken grootste afnemers duidelijk dat zij geacht werden op termijn het verbruik van laagcalorisch gas te staken. Dat op dat moment nog het uitgangspunt was dat zij vrijwillig hiertoe stappen zouden zetten, maakt dit niet anders.

Verbod meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas (verbruiksplafond)

Bij brief van 3 december 2018³² aan de Tweede Kamer heeft de Minister van EZK naar voren gebracht dat het volledig afsluiten van laagcalorisch gas alleen nog van de negen grootste afnemers wordt verwacht. Maar in die brief is ook opgemerkt dat de overige grote afnemers meer tijd gegund wordt om in te zetten op verduurzaming. Aan de omstandigheid dat aan die afnemers geen verplichting tot omschakelen of afsluiten zou worden opgelegd kon dan ook niet het standpunt worden ontleend dat deze afnemers nog voor onbepaalde tijd ongelimiteerd laagcalorisch gas zouden kunnen verbruiken.

Uitgaande van de groei in de afgelopen jaren, is voor het merendeel van de aangeslotenen op het laagcalorisch gastransportnet toename van het verbruik als gevolg van economische groei nog steeds goed mogelijk. Daar waar een afnemer concrete plannen heeft om diens bedrijvigheid uit te breiden of te ontwikkelen, en als gevolg daarvan een hoger verbruik aan energie nodig heeft, is het mogelijk diens verbruik uit te breiden tot 100 miljoen m³(n) en eventueel aan te vullen met alternatieve duurzame energiebronnen. Het volledig overschakelen naar een alternatieve duurzame bron is uiteraard ook mogelijk. Dit zou ook passend zijn bij de lijn die in de kamerbrief van 3 december 2018 uiteen is gezet. In dit kader wordt nog opgemerkt dat het verbod op het onttrekken van meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas in een gasjaar eerst op 1 oktober 2022 in werking treedt, zodat afnemers een redelijke termijn wordt geboden om op het verbruiksplafond te anticiperen.

Verbod laagcalorisch gas grootste afnemers

In de hiervoor genoemde Kamerbrief van 3 december 2018 is expliciet duidelijk gemaakt dat van de negen grootste afnemers verwacht wordt dat zij uiterlijk 1 oktober 2022 het onttrekken van laagcalorisch gas staken. In de gesprekken met de grootste afnemers gedurende het vrijwillige traject is aangegeven dat het kabinet bij voorkeur in samenwerking met de bedrijven tot de benodigde afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas wilde komen. Daarbij is ook aangegeven dat bij onvoldoende vertrouwen in de haalbaarheid van de omschakeling op vrijwillige basis mogelijk tot een verplichting zou worden over gegaan. Er is in dat kader ook concreet om bevestiging van medewerking gevraagd om dat vertrouwen te kunnen krijgen. Met het oog op deze gesprekken waren de betrokken ondernemingen op de hoogte van het feit dat een verplichtend kader tot de mogelijkheden behoorde en dat zij dan waarschijnlijk tot de groep zouden behoren waar het wetsvoorstel betrekking op zou hebben.

Teneinde zich voor te bereiden op de mogelijke eindigheid van het verbruik van laagcalorisch gas, hadden de grootste afnemers mogelijk stappen kunnen zetten richting energiebronnen anders dan het verbruik van aardgas. Dat dit tot de mogelijkheden behoort, blijkt onder meer uit

³² Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 536.

het feit dat een aantal bedrijven hun verbruik in het verleden ook heeft terug gebracht door gebruik te maken van duurzame energiebronnen.

In die gevallen waarin het overstappen naar duurzame bronnen niet tijdig mogelijk is voor 2022, brengt het verbod met zich dat de aansluiting van de afnemer omgeschakeld wordt naar het deel van het gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Voor deze omschakeling zijn de grootste afnemers mede afhankelijk van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en van voorliggend wetsvoorstel. Voor omschakelen naar hoogcalorisch gas is een verbinding noodzakelijk met dat deel van het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Zonder dit wetsvoorstel zou de netbeheerder van het landelijk gastransportnet niet de taak hebben om een bestaande aansluiting op het deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd zodanig aan te passen dat deze verbonden wordt met het deel waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd.

Sinds het voorjaar van 2018 vinden al gesprekken plaats tussen de grootste afnemers en GTS. In deze gesprekken is besproken welke stappen en activiteiten nodig zijn voor het omschakelen naar hoogcalorisch gas, daar waar omschakeling naar een duurzame bron niet tijdig mogelijk blijkt. Op basis van deze gesprekken heeft GTS voor alle betrokken negen afnemers het tracé onderzocht van de verbindingen met het deel van het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. In de gesprekken met het Ministerie van EZK is met de grootste afnemers voorts sinds het voorjaar van 2018 regelmatig gesproken over de activiteiten die door de afnemer zelf «binnen de poort» moeten worden verricht om tijdige afschakeling van het laagcalorisch gas mogelijk te maken.

Gelet op het bovenstaande was voor de betrokkenen in elk geval al geruime tijd duidelijk dat het verbruik van laagcalorisch gas voor hen eindig zal zijn, waren zij vanaf begin 2018 op de hoogte van het feit dat het verbruik in elk geval per eind 2022 zou moeten worden beëindigd en zijn de voorbereidingen daarvoor ook al in gang gezet.

Naar het oordeel van het kabinet is het verbod voor de grootste afnemers in het licht van de doelstellingen een redelijke maatregel die ook in enige mate voorzienbaar was. Van ondernemers mag in zijn algemeenheid ook verwacht worden dat zij met maatschappelijke ontwikkelingen rekening houden en zich daar tijdig op voorbereiden.³³ Tegelijkertijd onderkent het kabinet dat het verbod een bijzondere maatregel is die zich lastig laat vergelijken met andere maatregelen. De maatregel is bovendien gericht tot een kleine en vooral ook heterogene groep afnemers. De impact van de maatregel alsook de wijze waarop een afnemer zich daar op kan voorbereiden, verschilt per afnemer. Zo heeft een aantal van de afnemers zelf te maken met verplichtingen om de leveringszekerheid van hun afnemers te borgen, is het niet voor eenieder mogelijk om tijdig over te stappen naar een duurzame bron en is een gefaseerde afbouw van laagcalorisch gas niet altijd een optie. Bovendien zijn de (stook)installaties verschillend en daardoor ook de effecten van het verbruik van hoogcalorisch gas. De investeringen die de betrokken ondernemingen moeten doen, teneinde aan het verbod te kunnen voldoen, zullen dan ook verschillend van aard zijn en daarmee ook verschillen in de daarvoor benodigde tijd.

³³ Vgl. HR 24 november 1995, NJ 1996, (Logister/Staat).

Dit maakt dat op voorhand niet kan worden uitgesloten dat de kosten van de afnemers uitstijgen boven hetgeen is aan te merken als normaal ondernemersrisico en voor rekening en risico van de afnemer horen te blijven.

Om deze reden is in het wetsvoorstel in artikel 10m de bevoegdheid opgenomen om op verzoek en onder voorwaarden compensatie te kunnen bieden. De formulering van dit artikel is gebaseerd op het (nog niet in werking getreden) artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin het egalité-beginsel is gecodificeerd. Op die manier wordt recht gedaan aan de gewoonlijk gehanteerde kaders voor het in aanmerking komen van nadeelcompensatie.

De beoordeling van een verzoek om compensatie valt over het algemeen uiteen in twee stappen; het vaststellen van de vergoedbare schade en het bepalen in hoeverre, gelet op het normaal ondernemersrisico, die schade voor rekening en risico van de betrokkene dient te blijven.

Bij de vaststelling van de vergoedbare schade is een belangrijke vraag in hoeverre de gestelde schade aan het verbod toerekenbaar is (causaliteit). Maar ook elementen als voordeelsverrekening en actieve risico-aanvaarding kunnen op de omvang van de vergoedbare schade van invloed zijn.

Zoals hierboven is opgemerkt laat de vraag in hoeverre schade gelet op het normaal ondernemersrisico voor rekening en risico van de afnemer dient te blijven, zich lastig beantwoorden. Om die reden heeft het kabinet deze vraag ter advies voorgelegd aan een onafhankelijke commissie van deskundigen.³⁴ De negen grootste afnemers is gelegenheid geboden om hun zienswijze aan de commissie mee te geven.

De in artikel 10m opgenomen bevoegdheid wordt nader ingevuld in een beleidsregel. Daarbij zal het advies van de genoemde commissie worden betrokken alsmede jurisprudentie die omtrent de kaders voor nadeelcompensatie is ontwikkeld en grotendeels ook zijn gecodificeerd in de nog niet in werking getreden titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht. Door daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten wordt ook geborgd dat de toekenning van compensatie binnen de kaders van staatssteun plaatsvindt. Bij de totstandkoming van de beleidsregel zal tevens de informatie worden betrokken die de afnemers in de diverse gesprekken, maar ook in de consultatie van het wetsvoorstel, naar voren hebben gebracht. Voorts zal het ontwerp van de beleidsregel ter consultatie aan hen worden voorgelegd. Een besluit op een verzoek om compensatie is tot slot vatbaar voor bezwaar en beroep.

Het kabinet meent, mede gelet op het bovenstaande, dat het wetsvoorstel in lijn is met de vereisten van artikel 1 EP EVRM.

10.2 Gasrichtlijn

Ten aanzien van de gasmarkt zijn op Europees niveau diverse regels gesteld. Deze regels beogen de belemmeringen geleidelijk weg te nemen om de totstandbrenging mogelijk te maken van een volledig operationele interne gasmarkt waarop met name de grensoverschrijdende handel in gas binnen de Unie wordt geïntensiveerd en alle leveranciers hun producten kunnen leveren en de consumenten hun leveranciers vrijelijk

³⁴ Instellingsbesluit Adviescommissie beoordeling normaal maatschappelijk risico in het kader van het verbod op laagcalorisch gas, Stcrt. 2019, 23361.

kunnen kiezen.³⁵ Richtlijn 2009/73/EG van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55 EG (PbEU 2009, L 211) (verder: de Gasrichtlijn) is daar een belangrijk onderdeel van. Uit deze Gasrichtlijn volgt dat sprake moet zijn van een non-discriminatoire toegang tot de gasmarkt. Zo is in artikel 32 van de Gasrichtlijn onder meer bepaald dat lidstaten zorg dragen voor de invoering van een systeem voor toegang van derden tot het transmissie- en distributiesysteem, gebaseerd op bekendgemaakte tarieven die gelden voor alle in aanmerking komende afnemers en die objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers. Uit artikel 23 van de Gasrichtlijn volgt voorts dat de transmissiesysteembeheerder (de netbeheerder) transparante en efficiënte procedures en tarieven opstelt voor de niet-discriminerende aansluiting van (onder meer) industriële afnemers.

Met betrekking tot de vraag hoe de in dit wetsvoorstel in de artikelen 10f en 10g opgenomen verbodsbepalingen zich verhouden tot de Gasrichtlijn is allereerst de constatering van belang dat uit de Gasrichtlijn niet voortvloeit dat een afnemer een keuzerecht heeft ten aanzien van het deel van het net waarop hij wenst te worden aangesloten. Doel van de non-discriminatoire toegang is dat een afnemer vrij is in het kiezen van de leverancier waarvan hij het gas wenst af te nemen. Het net waarop de afnemer vervolgens wordt aangesloten valt niet onder de keuzevrijheid van de afnemer. Dat zou ook niet passen bij het uit de Gasrichtlijn voortvloeiende uitgangspunt dat netbeheerders hun systemen op een doelmatige en economisch verantwoorde wijze moeten kunnen beheren. Ook uit jurisprudentie van het Hof van Justitie kan worden opgemaakt dat afnemers weliswaar recht op toegang tot het net hebben, maar dat de lidstaten de ruimte hebben om de afnemers naar ene of andere soort systeem te sturen.³⁶

Het effect van het in artikel 10g opgenomen verbod voor de negen grootste afnemers is dat zij geen gebruik meer mogen maken van hun aansluiting op (verbinding met) dat deel van het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd. In plaats daarvan worden zij geacht over te stappen naar een andere energiebron. Die andere energiebron kan hoogcalorisch gas zijn. Juist met de toevoeging van de nieuwe wettelijke taak voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnetwerk in artikel 10i is geborgd dat, indien de afnemer niet voor een duurzame energiebron kiest, aangesloten kan blijven op het landelijk gastransportnet, maar dan op dat deel van het net waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Aldus worden de afnemers hooguit naar een ander deel van het landelijk gastransportnet gestuurd. Van toegang tot het net, en zelfs hetzelfde soort net (namelijk het landelijk gastransportnet dat is aan te merken als transmissiesysteem) blijft sprake. Hierbij zij overigens opgemerkt dat de Gasrichtlijn het onderscheid tussen laagcalorisch of hoogcalorisch gas niet kent. Ook daarom al kan niet aan de Gasrichtlijn enig recht op toegang tot specifiek laagcalorisch gas worden ontleend.

Ook overigens brengt het wetsvoorstel niet met zich dat toegang tot gas wordt ontzegd. Het in artikel 10f opgenomen verbod brengt met zich dat afnemers in een gasjaar niet meer dan 100 miljoen m³(n) gas mogen onttrekken aan het deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd. De hoeveelheid gas dat mag worden onttrokken is daarmee beperkt, maar van toegang tot de gasmarkt is nog

³⁵ Vgl. ECLI:EU:C:2014:2037, aangaande de Elektriciteitsrichtlijn 2009/72/EG.

³⁶ Zie ECLI:EU:C:2008:551, aangaande prejudiciële vragen met betrekking tot artikel 20 van de Elektriciteitsrichtlijn, welke vergelijkbaar is met 32 van de Gasrichtlijn.

steeds sprake. In dit kader is van belang dat deze grens zodanig is gekozen dat continuering van het huidige verbruik van de afnemers mogelijk blijft en ook nog groei in afname mogelijk is.

Uit artikel 32 van de Gasrichtlijn volgt dat een onderscheid tussen afnemers mag worden gemaakt, voor zover dit onderscheid plaatsvindt op basis van objectieve en non-discriminatoire criteria. In dit wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds afnemers die in de referente gasjaren meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas hebben onttrokken en anderzijds afnemers waarvan het verbruik thans lager is dan die grens van 100 miljoen m³(n) in een gasjaar.

Door uitsluitend naar het verbruik te kijken wordt een objectief en non-discriminatoire criterium gehanteerd. Uit de conclusie van de Advocaat-Generaal in zaak C-239/07³⁷ is ook op te maken dat een grens op volume kan worden gebaseerd. Van belang is dat deze grens mede is ingegeven door de omstandigheid dat het verbruik van de afnemers die boven deze grens uit komen maar liefst de helft bedraagt van het verbruik van alle op het laagcalorisch gastransportnet van GTS aangesloten afnemers. Ombouw van deze groep brengt dan ook een halvering van het verbruik van al die afnemers met zich. Zoals in paragraaf 4.1 is toegelicht, kan eenzelfde reductie lastig met een andere groep afnemers gerealiseerd worden en zou dit hogere kosten met zich brengen en ook meer tijd kosten, hetgeen niet zou passen bij het doel van het wetsvoorstel om het Groningenveld zo snel mogelijk te kunnen sluiten.

Het gemaakte onderscheid is naar het oordeel van het kabinet dan ook objectief, non-discriminatoire en gerechtvaardigd.

Uit artikel 23 van de Gasrichtlijn volgt voorts dat de transmissiesysteembeheerder (de landelijke netbeheerder) transparante en efficiënte procedures en tarieven opstelt voor de niet-discriminerende aansluiting van (onder meer) industriële afnemers. Allereerst wordt opgemerkt dat dit artikel specifiek ziet op de niet-discriminerende aansluiting en niet op de toegang tot de gasmarkt. Het gaat over de totstandbrenging van een fysieke verbinding tussen een net en de apparatuur van de afnemers, productie-installaties, andere netten en andere installaties. Artikel 23 brengt vervolgens met zich dat vergelijkbare afnemers ook onder dezelfde voorwaarden op een bepaald net moeten worden aangesloten.

In dit kader is van belang dat het wetsvoorstel geen afbreuk doet aan het hebben van een aansluiting. Weliswaar brengt het verbod op onttrekken van laagcalorisch gas voor de negen grootste afnemers (artikel 10g) met zich dat zij niet langer verbonden mogen zijn met het deel van het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt onttrokken, maar van een aansluiting met het gastransportnet kan sprake blijven indien gekozen wordt voor omschakeling naar hoogcalorisch gas. Deze omschakeling brengt niet met zich dat voor de grootste afnemers andere voorwaarden voor aansluiting op het net gaan gelden. De huidige kaders houden er al rekening mee dat sprake kan zijn van een aansluiting op dat deel van het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Er zijn immers ook al afnemers die op dat net zijn aangesloten.

Afnemers die nu minder dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas onttrekken, kunnen over hun aansluiting blijven beschikken. De omstandigheid dat de hoeveelheid gas dat middels die aansluiting mag worden onttrokken aan een maximum is verbonden, maakt dit niet anders. In dit

³⁷ ECLI:EU:C:2008:344.

kader wordt volledigheidshalve nog verwezen naar hetgeen in paragraaf 4.2 is opgemerkt aangaande de beperkte impact van het verbruiksplafond als ook naar het gerechtvaardigd belang in relatie tot die impact. Bovendien wordt opgemerkt dat het verbruiksplafond slechts een tijdelijke maatregel is en uiterlijk 1 oktober 2030 zal vervallen.

Nieuwe afnemers hebben bovendien onverminderd recht op een aansluiting binnen de grenzen van artikel 10, zesde en zevende lid, Gaswet. Indien zij een grote energiebehoefte verwachten kunnen zij ofwel besluiten nu reeds te kiezen voor een duurzame bron (hetgeen zou passen bij de klimaatdoelstellingen) ofwel hun locatie zodanig kiezen dat deze dicht bij het deel van het gastransportnet is gelegen waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd, zodat zij van een aansluiting op dat net kunnen worden voorzien.

Het in de Gasrichtlijn verankerde recht van afnemers om, in overeenstemming met de geldende nationale wetgeving, te worden voorzien van gas van een bepaalde kwaliteit en tegen een redelijke prijs wordt met het onderhavige wetsvoorstel dan ook niet aangetast. Ook overigens is het wetsvoorstel naar het oordeel van het kabinet in overeenstemming met de Gasrichtlijn.

10.3 Vrij verkeer van goederen

Als gevolg van de verbodsbepalingen wordt het onttrekken van laagcalorisch gas voor een aantal afnemers verboden (artikel 10g) en voor andere afnemers beperkt (artikel 10f). In het navolgende wordt verder ingegaan op de vraag hoe deze verbodsbepaling zich verhoudt tot het vrij verkeer van goederen en diensten, zoals neergelegd in artikel 28 van het VWEU.

Met betrekking tot het vrij verkeer van goederen, in deze het vrij verkeer van laagcalorisch gas, is van belang dat binnen Europa zeer weinig laagcalorisch gas beschikbaar is. Veruit het meeste is afkomstig uit het Groningenveld en kleinere velden in Nederland. Daarnaast is er nog de zeer beperkte en veel geringere productie in Duitsland die overigens op afzienbare termijn ten einde zal lopen. In andere Europese landen is geen sprake van omvangrijke stikstofinstallaties waarmee substantiële hoeveelheden hoogcalorisch gas kunnen worden omgezet in laagcalorisch gas; Nederland is daarin uniek. Juist vanwege deze beperkte beschikbaarheid van laagcalorisch gas buiten Nederland, zijn maatregelen nodig om de winning uit het Groningenveld terug te brengen en te kunnen blijven voldoen aan de leveringszekerheid. Zou laagcalorisch gas ook elders kunnen worden afgenomen, dan zou met die andere bron van laagcalorisch gas immers aan de vraag kunnen worden voldaan. Voor zover bedrijven in andere Europese landen gebruik maken van laagcalorisch gas, is dit dan ook grotendeels afkomstig uit Nederland en zelfs uit het Groningenveld.

Daar waar nu nog wel sprake is van levering van laagcalorisch gas vanuit Nederland naar andere Europese landen, zal dit ook afnemen en terug worden gebracht naar een beperkte hoeveelheid. Het pakket van maatregelen om de winning van gas uit het Groningenveld terug te brengen naar nul bestaat immers ook uit maatregelen om de export te beëindigen. Dit betekent dat, voor zover afnemers in omliggende Europese landen nu laagcalorisch gas verbruiken afkomstig uit Nederland, dit ook voor hen zal eindigen. In buitenland gevestigde concurrenten van de afnemers zullen dus ofwel al geen gebruik maken van laagcalorisch gas afkomstig uit Nederland ofwel het verbruik daarvan moeten staken.

Bovendien is van belang dat er in Nederland sprake is van een zogenoemde kwaliteitsloze gasmarkt. Op deze markt wordt gas in energie-eenheden (kilowatturen) verhandeld waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen hoog- en laagcalorisch gas. Een afnemer koopt geen laagcalorisch gas of hoogcalorisch gas in. GTS zorgt er voor, op basis van het haar aangeboden hoog- en laagcalorisch gas en met inzet van de stikstofinstallaties, dat een afnemer het door hem in energie-eenheden ingekochte gas geleverd krijgt in de kwaliteit die past bij zijn aansluiting. Vanwege deze kwaliteitsloze gasmarkt beperkt het verbod voor de negen grootste afnemers om laagcalorisch gas te onttrekken niet de mogelijkheden van een afnemer om gas in te kopen. Deze negen grootste afnemers wordt het toegestaan dat gas af te nemen via een aansluiting op het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Het staat die afnemer nog steeds vrij om zijn leverancier te kiezen en kilowatturen in te kopen. Dat geldt ook voor de overige afnemers.

Als gevolg van de verbodsbepalingen zal het totale verbruik van laagcalorisch gas worden teruggebracht. Daar waar afnemers als gevolg van de in dit wetsvoorstel opgenomen verbodsbepalingen overstappen op een andere energiebron dan gas, kan sprake zijn van een indirect effect op de hoeveelheid gas dat in Nederland door leveranciers op de kwaliteitsloze gasmarkt verhandeld kan worden. De inschatting is dat dit effect beperkt is. De meeste van de negen grootste afnemers zullen overstappen naar het verbruik van hoogcalorisch gas en dus nog steeds gas inkopen. Het verbod op het onttrekken van meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas in een gasjaar brengt geen beperking met zich van de huidige vraag naar gas. Het huidige verbruik past immers binnen deze grens. In het voorgaande is toegelicht dat veruit het overgrote deel van de aangeslotenen een verbruik heeft van ver onder de 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas. Deze maximalisering, die overigens uiterlijk op 1 oktober 2030 weer vervalt, kan dus hooguit een effect hebben op de toekomstige handel van gas in het geval dat afnemers als gevolg van de maximalisering besluiten over te stappen op andere energiebronnen. Voorts opgemerkt dat voor zover al sprake is van een effect op de handel in gas door de leveranciers en shippers, dit effect voor alle leveranciers en shippers geldt en niet alleen voor leveranciers of shippers afkomstig uit andere landen van de Europese Unie.

In dit kader wordt voorts gewezen op artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (verder: VWEU). Uit dit artikel volgt dat de continuïteit van de energievoorziening in de Unie, maar ook de ontwikkeling van en het sturen op energie uit hernieuwbare energiebronnen, doelstellingen zijn van het Uniebeleid op het gebied van energie. Bovendien volgt uit het tweede lid van artikel 194 VWEU dat de maatregelen die zijn vastgesteld overeenkomstig de in de eerste alinea van dat lid bedoelde procedure en die noodzakelijk zijn om de in lid 1 van dat artikel bedoelde doelstellingen van het Uniebeleid op het gebied van energie te verwezenlijken, geen gevolgen hebben voor het recht van een lidstaat om de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, voor zijn keuze tussen verschillende energiebronnen en voor de algemene structuur van zijn energievoorziening. De soevereiniteit van de lidstaten over de nationale energiebronnen is dus gewaarborgd.

Tot slot wordt zekerheidshalve opgemerkt, dat zelfs indien van een discriminatoire maatregel sprake zou zijn, de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen gerechtvaardigd zijn om redenen van openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten en

het milieu, als bedoeld in artikel 36 van het VWEU³⁸. Zoals hierboven is uiteengezet draagt het wetsvoorstel immers bij aan het veiligheidsbelang van de Groningers als ook aan het veiligheidsbelang dat met leveringszekerheid gediend is.

10.4 Notificatie

Met de in dit wetsvoorstel opgenomen verbodsbepalingen wordt de vraag naar laagcalorisch gas beperkt. Hoewel sprake is van een kwaliteitsloze gasmarkt, kan, zoals hierboven is opgemerkt, het wetsvoorstel de verhandeling van het product gas³⁹ beïnvloeden. Bovendien brengt het wetsvoorstel met zich dat een aantal afnemers hun bedrijfsprocessen en in sommige gevallen ook hun productieprocessen moeten aanpassen. In zoverre is sprake van een «andere eis» in de zin van Richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 september 2015 betreffende een informatieverordening op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241). De ingevolge deze richtlijn vereiste notificatie zal parallel aan de behandeling in de beide Kamers der Staten-Generaal plaatsvinden.

11. Adviezen

11.1 Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

ACM is gevraagd een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren over de voorgestelde wijziging van de Gaswet⁴⁰. De ACM concludeert dat met betrekking tot het toezicht op de omschakeltaak van GTS het wetsvoorstel tot beperkte incidentele uitvoeringslasten zal leiden. De ACM acht de toezichtslast aangaande het toezicht op naleving van het verbod door de getroffen afnemers beperkt. Het wetsvoorstel acht de ACM voorts uitvoerbaar en handhaafbaar, maar daarbij wijst de ACM wel op een kwetsbaarheid met betrekking tot de in artikel II van het wetsvoorstel opgenomen grondslag om de kosten die GTS maakt ter voorbereiding op hun nieuwe wettelijke taak ook te kunnen betrekken bij het vaststellen van de tarieven in het tarievenbesluit. Volgens ACM maakt dit het tarievenbesluit kwetsbaar, omdat deze kosten worden gemaakt op het moment dat de wettelijke taak nog niet aan GTS is toegekend. Volgens de ACM verhoudt dit zich slecht met het bepaalde in artikel 10Aa van de Gaswet.

Ingevolge het verbod moeten de grootste afnemers uiterlijk 1 oktober 2022 omgeschakeld zijn naar een andere energiebron dan laagcalorisch gas. Om het proces daar naar toe zo goed mogelijk te laten verlopen, is GTS in 2018 al met de voorbereiding begonnen. De werkzaamheden die GTS nu al verricht, zijn werkzaamheden die direct en onlosmakelijk zijn verbonden met de uitvoering van de nieuwe wettelijke taak. Deze kosten kunnen dan ook niet los worden gezien van die wettelijke taak. De wettelijke grondslag om die voorbereidende kosten mee te kunnen nemen in de tarieven, zal ook alleen aan de orde zijn indien ook de wettelijke taak in werking treedt. Ook in wettelijke zin zijn deze dus onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een grondslag als die opgenomen in artikel II is ook niet nieuw. Met de Wet windenergie op zee is destijds een vergelijkbare bepaling ingevoegd in artikel 41ba, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998⁴¹ en ook in de Wet voortgang energietransitie (Stb. 2018, 109) is in artikel X een vergelijkbare bepaling opgenomen. Op dat moment volgde

³⁸ Zie in dit verband onder meer ECLI:EU:C:2014:2037, zaak C-2/90 (Commissie/België).

³⁹ Zaak C-159/94 (Commissie/Frankrijk).

⁴⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴¹ Stb. 2015, 261.

ook al uit zowel de Gaswet als de Elektriciteitswet 1998, zij het impliciet, dat het een netbeheerder niet is toegestaan nevenfuncties te verrichten. In deze opmerking van de ACM ziet het kabinet dan ook geen aanleiding tot aanpassing van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van een suggestie hiertoe van de ACM is aan de in artikel 60ad, eerste lid, onderdeel a, opgenomen bevoegdheid voor de ACM om een boete op te leggen, het overtreden van artikel 10n, derde en vijfde lid, toegevoegd. Op grond van dit artikel is GTS verplicht om de ACM te informeren over welke afnemers in het gasjaar 2017/2018 en 2018/2019 via hun aansluiting meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas hebben onttrokken. Omdat het gaat om een administratieve overtreding is gekozen voor de lagere categorie.

Tevens is op verzoek van de ACM het aantal in artikel 10n opgenomen rapportageplichten uitgebreid ten behoeve van het toezicht op het verbod om meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas te onttrekken.

De ACM heeft voorts gewezen op noodzakelijke tekstuele verbeteringen, onder meer met betrekking tot de wijziging van artikel 10, zesde lid, onderdeel b. De betrokken artikelen zijn naar aanleiding daarvan aangepast.

11.2 Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). ATR heeft geadviseerd om het wetsvoorstel niet in te dienen tenzij rekening is gehouden met onderstaande adviespunten⁴².

Het college adviseert om in de toelichting aan te geven of en in hoeverre een verbod op het gebruik van laagcalorisch gas de enige mogelijkheid is voor het verwezenlijken van het beoogde beleidsdoel, of en zo ja welke alternatieven voor het verbod op het gebruik van laagcalorisch gas zijn gezien en waarom niet is gekozen voor een eventueel minder belastend alternatief en waarom gekozen is voor de ingangsdatum van 1 oktober 2022 voor het verbod op laagcalorisch gas. Hoofdstuk 2 is op deze punten aangevuld.

Het college adviseert de regeldruk te berekenen als gevolg van de mitigerende maatregelen die nodig zijn vanwege het omschakelen naar hoogcalorisch gas, en aan te geven hoe deze regeldruk wordt beperkt. Bedrijven die naar hoogcalorisch gas omschakelen zullen naar verwachting meer CO₂ en NO_x gaan uitstoten. Op basis van gesprekken met experts en op basis van input van de bedrijven wordt geconstateerd dat moeilijk valt te voorspellen of, en zo ja in welke mate de uitstoot van CO₂ en NO_x zal toenemen. Daarmee is tevens geen prognose te geven van de bijbehorende regeldruk.

Het college geeft aan dat het nog geen oordeel kan vellen over de vraag of de compensatieregeling lastenluw wordt vormgegeven en benadrukt het belang om ondernemers zo snel als kan zekerheid te bieden over wat de nadeelcompensatie betekent. Dit belang wordt onderkend. Bij de totstandkoming van de beleidsregel ter nadere invulling van de bevoegdheid om op verzoek compensatie te verstrekken zullen de negen afnemers worden betrokken, zoals uiteen is gezet in paragraaf 10.1.3.

⁴² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het college benadrukt het belang om aansluiting op de investeringscyclus als uitgangspunt te hanteren bij omschakeling om daarmee regeldruk te voorkomen in plaats van achteraf compenseren. Het is aan de afnemer om GTS te informeren over alle informatie die voor de planning van de omschakeling relevant is. Informatie over de investeringscyclus kan daar deel van uit maken. Daar waar dat past in de planning tot 1 oktober 2022 zal daarmee zo veel mogelijk rekening gehouden worden. De Minister van EZK heeft de bevoegdheid om een bindende aanwijzing⁴³ aan GTS te geven indien zij daar, alle belangen afwegende, onvoldoende rekening mee houdt.

Het college geeft in overweging mee om uitgangspunten te formuleren die worden gebruikt bij een bindende aanwijzing aan GTS zodat een helder kader bestaat voor alle betrokken partijen bij de omschakeling. Mede naar aanleiding van dit advies is de bevoegdheid tot het geven van een bindende gedragslijn nader geclausuleerd en bepaald dat de gedragslijn ofwel het belang van het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld moet dienen ofwel de economische belangen van de betrokken afnemer.

Het college adviseert de materiële kosten van omschakeling (voor GTS en afnemers) te berekenen conform de Rijksbrede methodiek en om de berekening van deze kosten te vermelden in de toelichting. Het college adviseert om daarbij aan te geven hoe de voorgestelde maatregelen deze kosten beperken. Dit is aangepast in hoofdstuk 7.

12. Consultatie

Het wetsvoorstel is geconsulteerd via de website www.internetconsultatie.nl. In de periode van 19 maart 2019 tot en met 15 april 2019 konden via deze website reacties worden ingediend op het wetsvoorstel. De mogelijkheid tot reageren is expliciet gecommuniceerd aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en de negen grootste afnemers. Er zijn in totaal 13 inhoudelijke reacties ontvangen, het merendeel afkomstig van de grootste afnemers maar ook van burgers, belangenorganisaties en een gemeente. Op de belangrijkste reacties wordt hieronder nader ingegaan. Voor overige reacties wordt verwezen naar het consultatieverslag.

Voorzienbaarheid

Een aantal respondenten heeft opgemerkt dat ten onrechte wordt gesuggereerd dat het verbod op laagcalorisch gas voorzienbaar was. Daarbij is onder meer opgemerkt dat jarenlang geen specifiek beleid is gevoerd ten aanzien van het terugbrengen van het verbruik van laagcalorisch gas en dat de toenmalige Minister van Economische Zaken zelfs in 2017 naar voren heeft gebracht dat er geen noodzaak is voor aanvullende maatregelen om de gaswinning te beperken. De afnemers hadden dan ook niet kunnen voorzien dat zij gedwongen zouden worden om over te stappen naar een andere energiebron. Daarbij merkt een aantal afnemers tevens op dat zij destijds bovendien niet zelf hebben gekozen voor een aansluiting voor laagcalorisch gas. Een aantal afnemers heeft naar voren gebracht dat zij geen maatregelen hebben kunnen treffen om de kosten te beperken of dat het voor hen niet mogelijk is om de investeringen terug te verdienen. Voorts merkt een afnemer op dat een onjuiste toets voor het

⁴³ In de versie van het wetsvoorstel die aan het ATR is voorgelegd was de bevoegdheid voor de Minister van EZK opgenomen om een bindende aanwijzing te geven. Op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is «bindende aanwijzing» gewijzigd in «bindende gedragslijn».

bepalen van voorzienbaarheid zou zijn gehanteerd. Volgens die afnemer had moeten worden gekeken naar de vraag of ten tijde van de investeringsbeslissing het beëindigen van laagcalorisch gas had kunnen worden voorzien.

De voorzienbaarheid is met name relevant voor de vraag in hoeverre de schade tot het normaal maatschappelijk risico behoort. Zo is in de uitspraak van de Raad van State van 9 september 2015⁴⁴ overwogen dat van belang is of de planologische ontwikkeling die daar aan de orde is als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden, in die zin dat de ontwikkeling in de lijn der verwachting lag. Op de mate waarin het beëindigen van het onttrekken van laagcalorisch gas voor de betrokken afnemers in de lijn der verwachting lag is in hoofdstuk 10 nader ingegaan. Naar aanleiding van de reacties is dat hoofdstuk nader aangevuld.

In dat hoofdstuk is opgemerkt dat hoewel de maatregel in enige mate in de lijn der verwachting lag, het kabinet onderkent dat sprake is van een bijzondere maatregel die zich lastig met andere maatregelen laat vergelijken. Om die reden is dit vraagstuk voorgelegd aan een onafhankelijke commissie van deskundigen. De bevoegdheid tot het op verzoek – onder voorwaarden – verstrekken van een compensatie zal nader worden ingevuld in een beleidsregel. Bij de vormgeving daarvan zal het advies van de commissie worden betrokken. De wettelijke grondslag biedt daar ruimte voor en sorteert geenszins op een invulling van het element normaal ondernemersrisico voor. Het wetsvoorstel stelt ook geen percentages vast voor bijvoorbeeld het hanteren van een drempel of een korting, zoals gebruikelijk is bij nadeelcompensatieregelingen ter invulling van het normaal ondernemersrisico.

Met betrekking tot de verwijzing naar de door de toenmalige Minister van Economische Zaken aan de Kamer verzonden brief wordt overigens nog opgemerkt dat in diezelfde brief ook naar voren is gebracht dat het Meet- en regelprotocol operationeel is geworden en dat dit een effectief instrument is om de gaswinning in Groningen goed te monitoren en op te kunnen treden zodra dat nodig blijkt te zijn. Tevens is opgemerkt dat de situatie voor de Groningers in het aardbevingsgebied onverminderd de aandacht blijft vragen. Aan deze brief kan dan ook geenszins het standpunt worden ontleend dat in het geheel geen maatregelen meer zijn te verwachten.

Daar waar naar voren is gebracht dat gekeken moet worden naar de vraag of op het moment van investeren met de voorziene maatregel rekening had kunnen worden gehouden, wordt opgemerkt dat dit vooral ziet op de vraag in hoeverre sprake is van actieve risicoaanvaarding. Deze toets van risicoaanvaarding was ook aan de orde in de uitspraak van de Raad van State van 10 april 2019⁴⁵ waarnaar een van de respondenten heeft verwezen. Van actieve risicoaanvaarding is sprake indien betrokkene zelf handelingen verricht (bijv. investeringen doet) op een moment waarop hij de voor hem ongunstige overheidsmaatregel kon voorzien. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien een bedrijf in de loop van 2018 een nieuwe gasturbine heeft aangeschaft die alleen geschikt is voor het verbruik van laagcalorisch gas en zich niet bij deze investering reeds op de noodzaak tot het overstappen op een andere energiebron heeft voorbereid. Anderzijds kan voor de vraag of daadwerkelijk sprake is van actieve risicoaanvaarding weer van belang zijn in hoeverre het investeringen betreft die bedrijven regelmatig moeten doen om hun concurren-

⁴⁴ ECLI:NL:RVS:2015:2828.

⁴⁵ ECLI:NL:RVS:2019:1125.

tiepositie te behouden dan wel in hoeverre het bedrijf een keuze had om de gedane investeringen uit te stellen. In dit kader heeft een aantal bedrijven bijvoorbeeld opgemerkt dat bepaalde onderhoudsbeslissingen voor hen noodzakelijk zijn om blijvend aan de voor hen geldende leveringszekerheidsplicht te voldoen.

Een aantal afnemers vreest dat hen bij de beoordeling van een schadeverzoek in het kader van risicoaanvaarding wordt tegengeworpen dat zij eerst na inwerkingtreding investeringen hebben gedaan ten behoeve van ombouw. Voor zover de afnemers hiermee doelen op het leerstuk van passieve risicoaanvaarding wordt het volgende opgemerkt. Van passieve risicoaanvaarding wordt gesproken indien de benadeelde ervan heeft afgezien om passende (aanpassings)maatregelen te nemen, toen hij daartoe redelijkerwijs (nog) in de gelegenheid was, terwijl hij kon voorzien of er rekening mee moest houden dat er later bepaalde overheidsmaatregelen zouden worden genomen die dat onmogelijk zouden maken. De schade die hij vervolgens lijdt, maar die hij had kunnen voorkomen door tijdig te handelen, wordt hij geacht (passief) te hebben aanvaard. In dit kader wordt ten eerste gewezen op hetgeen hierboven is opgemerkt aangaande voorzienbaarheid en de vraag in hoeverre sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling. Voorts wordt opgemerkt dat de enkele omstandigheid dat een voor de omschakeling noodzakelijke maatregel pas na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt getroffen, niet met zich brengt dat sprake is van passieve risicoaanvaarding in voormelde zin.

Of en in hoeverre sprake is van actieve of passieve risicoaanvaarding hangt van de specifieke omstandigheden af en zal bij een individueel verzoek ter beoordeling staan. Een beslissing op een dergelijk verzoek is vatbaar voor bezwaar en beroep.

Referentiegroep

Verschillende respondenten hebben opgemerkt dat niet gekeken moet worden naar de mate waarin sprake is van een onevenredige last in vergelijking tot andere door het verbod getroffen afnemers, maar naar de mate waarin de negen onevenredig worden getroffen door het verbod in vergelijking tot de ondernemingen die nog wel gebruik kunnen maken van laagcalorisch gas, en in elk geval naar de concurrenten van de negen getroffen bedrijven.

In artikel 10m is de bevoegdheid om compensatie te kunnen bieden opgenomen. Van compensatie is sprake indien blijkt dat de gemaakte kosten uitstijgen boven hetgeen als normaal ondernemersrisico is aan te merken en de schade de betrokken afnemer in vergelijking met andere afnemers onevenredig zwaar treft; beide vereisten (abnormale last en speciale last) hangen met elkaar samen, maar kunnen – afhankelijk van de situatie – meer of minder betekenis hebben voor de vraag of aanspraak bestaat op een vergoeding. Artikel 10m is gebaseerd op (het nog niet in werking getreden) artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht, dat een wettelijke grondslag geeft aan de twee kernvoorwaarden (abnormale last en speciale last) van het zogeheten egalité-beginsel.

Inmenging eigendomsrecht

Door een respondent is in het kader van de toets aan artikel 1 EP EVRM naar voren gebracht dat geen sprake is van regulering van eigendom, maar van ontneming. Daarbij wordt opgemerkt dat de betrokken fysieke middelen niet hun waarde behouden. Teneinde de bestaande functionaliteit van de machines te behouden, zijn aanzienlijke investeringen nodig,

zonder dat die investeringen gereflecteerd worden in de toename van de waarde van de installaties.

Zoals in paragraaf 10.1.1 naar voren is gebracht, behoudt de afnemer de beschikking over de aan te passen installaties en leidingen, ook indien installaties of onderdelen daarvan als gevolg van het verbod binnen de eigen bedrijfslocatie niet meer bruikbaar zijn. Dat deze installaties of onderdelen mogelijk waarde verliezen, maakt dit niet anders. Uit het arrest van de Hoge Raad inzake het verbod op pelsdierhouderijen⁴⁶ is op te maken dat van belang is of de activa te gelde kunnen worden gemaakt en de activa niet van elke waarde zijn beroofd. De enkele omstandigheid dat, zou daar al sprake van zijn, waardevermindering optreedt, betekent niet dat de activa van elke waarde zijn beroofd en deze niet meer door de afnemer te gelde zijn te maken.

De respondent heeft tevens gewezen op een contractuele bepaling tussen de respondent en de netbeheerder van het landelijk gastransportnet waaruit, zoals de respondent het stelt, volgt dat de netbeheerder de benodigde kosten voor wijzigen van de gaskwaliteit op zich neemt indien die wijziging op initiatief van de netbeheerder plaatsvindt. Volgens de respondent wordt als gevolg van het wetsvoorstel hem dit vermogensrecht ontnomen.

Hoewel artikel 1 EP EVRM een ruim eigendomsbegrip hanteert en ook betrekking kan hebben op vermogensrechten, tast het voorliggend wetsvoorstel de genoemde contractuele bepaling niet aan. Daargelaten de vraag of omschakeling van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas is aan te merken als een «wijziging van de gaskwaliteit» in de zin van de genoemde contractuele bepaling, betreft dit een privaatrechtelijke afspraak tussen de netbeheerder en de afnemer indien de gaskwaliteit op initiatief van een van beide gewijzigd wordt. Daaruit kan geen recht worden afgeleid dat de afnemer nimmer geacht wordt kosten te maken als gevolg van een wijziging van de gaskwaliteit, die niet door hemzelf is ingegeven of is gewenst.

Van ontneming van eigendom is naar het oordeel van het kabinet dan ook geen sprake.

Strijdigheid Gasrichtlijn

Een aantal respondenten heeft zich op het standpunt gesteld dat het verbod voor de grootste afnemers in strijd is met de Gasrichtlijn. Daarbij wordt opgemerkt dat uit de Gasrichtlijn voortvloeit dat sprake moet zijn van daadwerkelijke en non-discriminatoire toegang tot de markt voor alle marktspelers. In het bijzonder is daarbij verwezen naar de artikelen 23, eerste lid, en 32 van de Gasrichtlijn.

Mede naar aanleiding van deze reacties is paragraaf 10.2 opgenomen waarin nader wordt ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de Gasrichtlijn.

Vrij verkeer van diensten en goederen

Een aantal respondenten heeft opgemerkt dat het verbod op laagcalorisch gas voor de grootste afnemers mogelijk in strijd komt met het vrij verkeer van goederen en diensten, zoals neergelegd in artikel 28 van het VWEU. Daarbij wordt opgemerkt dat als gevolg van dat verbod het voor een aantal afnemers niet meer mogelijk is om laagcalorisch gas elders in de

⁴⁶ HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888.

Europese Unie in te kopen. Een van de respondenten heeft in dit kader er voorts op gewezen dat als gevolg van het verbod hem de toegang tot een noodzakelijke grondstof wordt bemoeilijkt en het verkrijgen van die grondstof dus duurder zal zijn. Het effect daarvan is dat ook de producten duurder zullen zijn ten opzichte van de concurrenten. Te meer daar waar kleine afnemers in Nederland nog wel over laagcalorisch gas kunnen beschikken en concurrenten in het buitenland ongemoeid worden gelaten.

Naar aanleiding van deze reactie is paragraaf 10.3 toegevoegd aangaande verhouding van dit wetsvoorstel tot het vrij verkeer van goederen. In het verlengde hiervan wordt nog opgemerkt dat, in tegenstelling tot hetgeen door een van de respondenten is opgemerkt, het buitenland niet ongemoeid wordt gelaten. Zoals in paragraaf 3.1 uiteen is gezet, omvat het pakket aan maatregelen om de winning van gas uit het Groningenveld terug te brengen naar nul ook uit maatregelen om de export te beëindigen. Dit betekent dat, voor zover afnemers in omringende Europese landen nu al laagcalorisch gas verbruiken, dit ook voor hen zal eindigen. In buitenland gevestigde concurrenten van de afnemers zullen dus ofwel al geen gebruik maken van laagcalorisch gas afkomstig uit Nederland ofwel het verbruik daarvan moeten staken.

Gelijkheidsbeginsel / artikel 14 EVRM

Verschillende respondenten hebben opgemerkt dat sprake moet zijn van een gelijke behandeling. Een respondent heeft tevens gewezen op artikel 14 van het EVRM, waarin – kort gezegd – het verbod op discriminatie is verankerd.

In dit kader wordt opgemerkt dat waar het gaat om toegang tot de gasmarkt het van belang is dat een gelijke en non-discriminatoire toegang is gereguleerd middels de Gasrichtlijn. Het gelijkheidsbeginsel op dit terrein is in zoverre al ingevuld met de geharmoniseerde regulering van de gasmarkt. In hoofdstuk 10 is uiteengezet dat van strijdigheid met de Gasrichtlijn geen sprake is. Daarbij is ook toegelicht dat het met het wetsvoorstel gemaakte onderscheid tussen afnemers die meer en minder dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas onttrekken objectief, non-discriminatoire en bovendien ook gerechtvaardigd is.

Inlichtingenplicht

In verschillende reacties zijn bezwaren geuit tegen de voorgestelde aanpassing van artikel 1h van de Gaswet. Volgens de respondenten gaat het veel te ver dat inlichtingen gevraagd kunnen worden ten behoeve van de beleidsvorming van de Minister van EZK met betrekking tot het reduceren van de winning van gas uit het Groningenveld.

Naar het oordeel van het kabinet zijn deze punten terecht naar voren gebracht. Dit wetsvoorstel als ook de Wet minimalisering gaswinning Groningen kent ten behoeve van de reductie van de winning van gas uit het Groningenveld een aantal taken aan de Minister toe. Uit artikel 1h volgt dat ter uitvoering van de wettelijke taken de Minister inlichtingen kan vragen aan onder meer de netbeheerder en netgebruikers. Bovendien is met dit wetsvoorstel een aantal informatieplichten voor de netbeheerder toegevoegd. De eerder voorgestelde aanpassing voegt in zoverre dan ook onvoldoende toe. De aanpassing is dan ook geschrapt.

Code

In een reactie is naar voren gebracht dat de, met de toevoeging aan artikel 12b, eerste lid, Gaswet gecreëerde mogelijkheid om een (zogenoemde) code op te stellen ten behoeve van de relatie tussen de netbeheerder en de grootste afnemers, niet opgenomen moet worden. Daarbij is opgemerkt dat de rechtsverhouding tussen de netbeheerder en de om te schakelen afnemer met voldoende waarborgen is omkleed middels het wetsvoorstel, de Aansluitcode gas LNB (hierna: de Aansluitcode) en de aansluitovereenkomsten.

Ten aanzien van het proces van omschakelen brengt dit wetsvoorstel enige kaders met zich. Deze kaders zien voornamelijk op het opstellen van de planning en de informatie die daaromtrent verstrekt moet worden. Uit de Aansluitcode is op te maken dat er ten aanzien van het realiseren van een aansluiting nog andere afspraken van belang kunnen zijn, zoals die voor de situatie dat een storing optreedt. Hoewel de in deze Aansluitcode opgenomen kaders goed toepasbaar zijn op het proces van omschakelen, volgt de toepassing op het proces van omschakelen niet eenduidig. Verwarring over de mate van toepasbaarheid kan dan ook niet worden uitgesloten. Bovendien brengt de omschakeling en dit wetsvoorstel elementen met zich ten aanzien waarvan aanvullende voorwaarden mogelijk wenselijk worden geacht. Te denken valt aan de medewerking van GTS bij het indienen van een verzoek om ontheffing door een grootste afnemer bij de Minister van EZK of de informatieverstrekking door GTS of de grootse afnemer in geval een planning naar het oordeel van de afnemer aanpassing behoeft.

Het kabinet acht het dan ook van toegevoegde waarde dat GTS via de gezamenlijke netbeheerders met brancheorganisaties van netgebruikers over wijziging van de codes in overlegt treedt om tot een voorstel voor dergelijke voorwaarden te komen. Het voordeel van een dergelijke code ten opzichte van aansluitovereenkomsten is bovendien dat sprake is van voorwaarden die voor een ieder gelijkelijk gelden en ten aanzien waarvan door de ACM bestuursrechtelijk kan worden opgetreden.

Daar waar gevreesd wordt dat een volledig nieuwe code tot stand moet worden gebracht en dit niet op korte termijn haalbaar is, wordt opgemerkt dat met de bepaling niet wordt uitgesloten dat, bijvoorbeeld, de Aansluitcode deels van overeenkomstige toepassing wordt verklaard en waar nodig wordt aangevuld.

Aansluitovereenkomsten GTS

In een aantal consultaties komt naar voren dat er bilaterale afspraken zijn gemaakt tussen de afnemers en GTS met betrekking tot hun aansluitingen op het gastransportnet. In deze afspraken is volgens de afnemers vastgelegd dat indien GTS een wijziging van de gaskwaliteit initieert GTS de kosten die hierbij gepaard gaan op zich neemt. Volgens de afnemers ligt het dan ook voor de hand dat de netbeheerder ook in dit geval de kosten die de grootste afnemers «binnen de poort» maken voor de omschakeling voor zijn rekening neemt.

Benadrukt wordt dat dit bilaterale afspraken zijn. Uit de Gaswet volgt niet dat de kosten voor wijziging van de gaskwaliteit worden vergoed. Compensatie «binnen de poort» verhoudt zich bovendien niet goed met het Nederlandse systeem van regulering. De kosten van de gebruiker «binnen de poort» zijn «eigen» kosten en hebben niets te maken met de kosten die de netbeheerder maakt ter uitvoering van zijn wettelijke taken. De tariefregulering gaat alleen over de (inkomsten en) kosten van de

netbeheerder en de wijze waarop de kosten van de netbeheerder worden verdisconteerd in de tarieven om vervolgens te worden toegerekend aan verschillende netgebruikers.

Ook verwijzen enkele bedrijven naar de situatie in sommige omliggende landen, waar de kosten wel voor rekening zouden komen van de netbeheerder. Er zijn landen met een andere systematiek in de wet dan in Nederland, met betrekking tot de verplichtingen voor een gasleverancier en/of de gasombouw. Aangezien dit verschillende systematieken zijn, is dit niet te vergelijken met de situatie in Nederland. Overigens krijgen bedrijven in omliggende landen ook niet alle kosten vergoed. Bedrijven krijgen in Duitsland alleen de technische ombouwkosten die direct zijn verbonden aan het aanpassen van installaties vergoed door de netbeheerder om vervolgens te worden verrekend in de transporttarieven. Daarbij geldt dat vergoeding van kosten hoger dan € 5.000 goedgekeurd dienen te worden door de energietoezichthouder (BundesNetzAgentur). Eventuele gemiste omzet, personeelskosten, en andere kosten «binnen de poort» worden niet vergoed.

Aard van de afnemer

Een aantal afnemers heeft naar voren gebracht dat er onvoldoende rekening mee wordt gehouden dat zij in het produceren, leveren dan wel transporteren van warmte, elektriciteit of gas een belangrijke rol hebben. Twee afnemers wijzen er in dit kader op dat zij als warmtenetbeheerder ingevolge de Warmtewet verantwoordelijk zijn voor de leveringszekerheid. Als omschakeling niet in de zomer plaatsvindt, kan die leveringszekerheid volgens de afnemers in gevaar komen.

Het kabinet onderkent dat van deze verantwoordelijkheden sprake is. Daar waar deze verantwoordelijkheden van invloed kunnen zijn op de planning van het omschakelen is het primair aan de afnemer om deze gegevens te melden aan GTS, zodat GTS daar bij de planning rekening mee kan houden. Voorts kan hier van belang zijn dat de Minister van EZK de bevoegdheid heeft om GTS ten aanzien van de planning een bindende gedragslijn op te leggen.

Voor zover een afnemer stelt dat ook voor gesloten distributiesystemen een uitzondering zou moeten worden gemaakt van het verbod, vergelijkbaar met de op grond van artikel 2 van de Gaswet aangewezen netbeheerders, wordt opgemerkt dat die vergelijking niet op gaat. De afnemer, zoals hierboven genoemd voorziet een meer homogene groep van bedrijven van gas. De regionale publieke netbeheerders hebben een maatschappelijke taak om veel grotere aantallen afnemers van gas te voorzien, waaronder huishoudens, zorginstellingen en andere afnemers. Het ombouwen van al deze afnemers vergt veel grotere inspanningen en kent ook een veel langere doorlooptijd dan het ombouwen van de qua omvang beperkte groep van bedrijven die worden beleverd via een gesloten distributiesysteem. De impact van de verbodsbepalingen zou voor de publieke netbeheerder dan ook veel groter zijn dan voor deze afnemer en ook niet meer evenredig aan hetgeen met dit wetsvoorstel wordt beoogd. De vergelijking met gasopslagbedrijven gaat evenmin op. Bij een gasopslagbedrijf wordt het gas dat wordt onttrokken ook weer ingevoerd op het net.

Gaskwaliteit

Eén bedrijf verzoekt EZK om GTS opdracht te geven de Wobbebandbreedte te verkleinen, eventueel voor een deel van het gasnet, zodat de kosten voor omschakeling lager zullen uitpakken. De vermeende hoge

kostenramingen worden veroorzaakt door verbouwing van de installaties, vermogensverlies en contractuele zaken met onderhoudscontracten met leveranciers doordat branders geschikt moeten worden gemaakt voor een ruimere Wobbe-bandbreedte.

Brandstofgassen kunnen verschillende verbrandingswaarden (of calorische waarden) hebben. De huidige gaskwaliteit is vastgelegd in de Regeling Gaskwaliteit. Daarin zijn bandbreedtes vastgelegd waarbinnen de Wobbe-index voor hoog- en voor laagcalorisch gas mogen fluctueren. Hoogcalorisch gas kent een bandbreedte van $8,7 \text{ MJ/Nm}^3$ ($47 - 55,7 \text{ MJ/Nm}^3$). Laagcalorisch gas kent een constantere kwaliteit met een bandbreedte van $4,5 \text{ MJ/Nm}^3$ ($42,5 - 46,9 \text{ MJ/Nm}^3$). De strategie achter de gekozen brede bandbreedte is om zoveel mogelijk gassen uit verschillende bronnen (met verschillende Wobbe-indexen) te kunnen accommoderen toe te treden op de gasmarkt.

Het is onwenselijk en ook onmogelijk om garanties te geven om te sturen op een smallere bandbreedte van hoogcalorisch gas bij de afleverpunten. Het transportnet van GTS is een open systeem dat een brede band van diverse soorten gas kan innemen. Het afgeven van garanties voor de gaskwaliteit binnen de betreffende regeling zou betekenen dat verschillende leveranciers op het deel van het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd, geweerd zouden moeten worden.

GTS biedt bedrijven verschillende functionaliteiten om met de bandbreedte van verschillende gassamenstellingen om te gaan (zoals een waarschuwingssysteem). Ook zijn er nu (via een

SBIR-traject) technieken beschikbaar die een brede en eventueel sterk en abrupt wisselende gassamenstelling kunnen accepteren en die de benodigde investeringen voor de eindgebruiker kunnen beperken.

Gebruik maken van extra kleppen in het netwerk om bepaalde typen gas te kunnen weren in delen van het netwerk, zal het gastransportnetwerk complexer maken en een optimale werking van het systeem in de weg staan. Daarom zal de Wobbe-bandbreedte niet worden aangepast.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Met dit artikel wordt de definitie van omschakelen aan de Gaswet toegevoegd. Uit de definitie volgt dat het omschakelen uitsluitend plaatsvindt ten aanzien van aansluitingen met een doorlaatwaarde van groter dan $40 \text{ m}^3(\text{n})$ per uur. Omschakeling kan dus geen betrekking hebben op zogenoemde kleinverbruikers.

Het doel van het omschakelen is dat een afnemer in plaats van laagcalorisch gas, hoogcalorisch gas onttrekt aan het landelijk gastransportnet. De daarvoor benodigde aanpassingen aan de betrokken aansluiting kunnen variëren. Zo zullen in sommige gevallen de bestaande verbindingen kunnen worden gebruikt en is in andere gevallen (ook) de aanleg van volledig nieuwe verbindingen noodzakelijk. In een enkel geval beschikt een afnemer over zowel een verbinding met het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd als een verbinding met het net waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Voor zover nodig, zal omschakeling in dit geval neer komen op uitbreiding van de benodigde capaciteit van deze hoogcalorische verbinding.

Voorts valt niet uit te sluiten dat aanpassingen aan het landelijk gastransportnet zelf noodzakelijk zijn. De formulering van de definitie is zo gekozen dat recht wordt gedaan aan deze diverse methoden.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 10, zesde lid, bevat de aansluittaken voor de netbeheerders. Dit artikel is zowel met de wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet (Wet voortgang energietransitie)⁴⁷ als met de Verzamelwet EZK en LNV 20.⁴⁸ aangepast en aangevuld. De in dit onderdeel van voorliggend wetsvoorstel opgenomen wijziging gaat uit van de inwerkingtreding van deze aanpassingen met ingang van 1 januari 2020.⁴⁹

In artikel 10, zesde lid, onderdeel b, is de taak voor de netbeheerder opgenomen om op verzoek aansluitingen met een doorlaatwaarde van groter dan 40m³(n) te realiseren. Het uitgangspunt is dat een aansluiting op het dichtstbijzijnde punt wordt gerealiseerd met een voor die aansluiting geschikte druk en voldoende capaciteit. Dat een aansluiting in beginsel op het dichtstbijzijnde punt wordt gerealiseerd is uit oogpunt van kosten begrijpelijk; de kortst mogelijke verbinding wordt dan gerealiseerd.

Dat als gevolg van het verbod van artikel 10g de grootste afnemers mogelijk omgeschakeld worden naar hoogcalorisch gas, laat onverlet dat ook deze grootste afnemers dichter zijn gelegen bij het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd dan bij het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Niet valt uit te sluiten dat in de toekomst voor dezelfde bedrijfslocatie, al dan niet door een andere afnemer, een verzoek wordt ingediend om een nieuwe aansluiting te realiseren. Gezien de beoogde reductie van verbruik van laagcalorisch gas kan het dan niet zo zijn dat, terwijl die locatie ingevolge het verbod van artikel 10g van het laagcalorisch gas af is, de netbeheerder toch verplicht is om, gegeven het dichtstbijzijnde punt, die aansluiting op het laagcalorisch net te realiseren. Om dit te voorkomen is aan onderdeel b een zin toegevoegd waaruit volgt dat ten behoeve van een installatie die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen heeft en in de onmiddellijke nabijheid is gelegen van een installatie die als gevolg van het verbod in artikel 10g, eerste lid, niet meer is aangesloten op dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt onttrokken, geen aansluiting mag worden gerealiseerd waarmee laagcalorisch gas kan worden onttrokken. Daarmee wordt bedoeld op bedrijfslocaties of -terreinen of andere vormen van gezamenlijke bedrijvigheid die middels een ingevolge artikel 10g omgeschakelde of afgesloten aansluiting werden voorzien van laagcalorisch gas.

Met de Wet voortgang energietransitie is een onderdeel aan artikel 10, zesde lid, toegevoegd op grond waarvan de netbeheerder de taak heeft om op verzoek van een afnemer diens aansluiting te wijzigen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het verplaatsen van de aansluiting naar een andere locatie op zijn bedrijventerrein. Het omschakelen brengt ook aanpassingen van de aansluiting met zich. Het betreft dan in een aantal gevallen omvangrijke aanpassingen. Voor het omschakelen kan immers, afhankelijk van de afstand van de afnemer tot het gastransportnet, potentieel de aanleg van nieuwe verbindingen over een grote afstand nodig zijn, hetgeen een kostbare aangelegenheid is. Met het voorliggend wetsvoorstel wordt voor het omschakelen een afzonderlijk kader vorm

⁴⁷ Stb. 2018, 109.

⁴⁸ Stb. 2018, 142.

⁴⁹ Stb. 2019, 91.

gegeven. Om te voorkomen dat er verwarring ontstaat over de reikwijdte van de taak van de netbeheerder voor het wijzigen van aansluitingen in relatie tot het omschakelen, is met de aanvulling in artikel 10, zesde lid, onderdeel d, benadrukt dat onder het wijzigen van een aansluiting niet het omschakelen moet worden verstaan.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de formulering van het artikel aan te sluiten bij de in de Gaswet gehanteerde begrippen, door aangeslotene te vervangen door afnemer.

Artikel I, onderdeel C

Met dit onderdeel wordt ten behoeve van het bewerkstelligen van de doelstellingen van dit wetsvoorstel een nieuwe paragraaf toegevoegd.

Paragraaf 1.5 Regels aangaande beperking vraag laagcalorisch gas

Artikel 10f (maximaal verbruik laagcalorisch gas)

Met dit artikel wordt bepaald dat het met ingang van 1 oktober 2022 verboden is via een aansluiting, die is verbonden met dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd, meer dan 100 miljoen m³(n) per gasjaar⁵⁰ aan dat gastransportnet te onttrekken. Aangezien via de regionale gastransportnetten (de distributienetten) uitsluitend laagcalorisch gas wordt getransporteerd, raakt dit verbod ook alle afnemers die op de regionale netten zijn aangesloten. In theorie ook de kleinverbruikers met een aansluiting met een doorlaatwaarde van ten hoogste 40m³(n). Deze doorlaatwaarde is echter dusdanig klein dat het technisch niet mogelijk is om daarmee een verbruik van meer dan 100 miljoen m³(n) in een gasjaar te realiseren.

Met het tweede lid is beoogd te voorkomen dat een extra aansluiting wordt gerealiseerd waarmee, tezamen met de reeds aanwezige aansluiting, na 1 oktober 2022 meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas wordt onttrokken. Bijvoorbeeld door bij een netbeheerder een aanvraag in te dienen of door zijn installaties, die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen, op te splitsen in afzonderlijke installaties die door middel van een afzonderlijke aansluiting zijn aangesloten op het gastransportnet. De formulering is zodanig gekozen dat daarmee verschillende vormen van gezamenlijke bedrijvigheid door een onderneming binnen een vestiging worden ondervangen. Dat sprake is van een extra aansluiting ligt normaal gesproken ook niet voor de hand. Indien een afnemer zijn verbruik wil uitbreiden en de bestaande capaciteit onvoldoende is, wordt een uitbreiding van de capaciteit van de bestaande aansluiting gevraagd. Uitbreiding van het verbruik brengt normaliter dus geen aanleg van een extra aansluiting met zich.

Niet kan worden uitgesloten dat voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel binnen een bedrijfslocatie toch al sprake is van twee aansluitingen, bijvoorbeeld vanwege de historische ontwikkeling van een bedrijventerrein. Aangezien met het verbod beoogd wordt te voorkomen dat er nieuwe situaties ontstaan waarbij meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas wordt onttrokken, is het niet redelijk het verbod van het tweede lid aan die bestaande situatie tegen te werpen. Om die reden is

⁵⁰ Het aantal eenheden aardgas in m³(n) wordt bepaald bij een druk van 101,325 kPa en een temperatuur van 0 °C en omgerekend naar eenheden met een calorische waarde van 35,1692 MJ/m³ bovenwaarde. Vgl. artikel 63, eerste lid, Mijnbouwwet.

het verbod niet van toepassing indien de betrokken aansluitingen reeds voor inwerkingtreding van dit artikel waren gerealiseerd. In die situatie geldt het verbod, ingevolge het eerste lid, voor elke afzonderlijke aansluiting.

In het derde lid wordt geregeld dat het verbod, opgenomen in dit artikel, tijdelijk is en uiterlijk op 1 oktober 2030 vervalft of op een eerder, bij koninklijk besluit te bepalen datum.

Dit onderdeel brengt tot uitdrukking dat het verbruiksplafond op enig moment niet langer noodzakelijk zal zijn in het licht van de doelen van dit wetsvoorstel. Dat moment valt samen met het moment waarop niet alleen de gaswinning naar nul is gebracht maar ook de capaciteit van het Groningenveld niet langer nodig is en het Groningenveld bijgevolg definitief kan worden gesloten. Het kabinet heeft consistent aangegeven dat dit moment uiterlijk in 2030 zal zijn gelegen, of zoveel eerder als mogelijk is gelet op het feit dat het kabinet zich maximaal inzet om het Groningenveld zo spoedig mogelijk op een veilige en verantwoorde manier te definitief te sluiten. Inherent aan de definitieve sluiting van het Groningenveld is dat de gasmarkt op dat moment voldoende robuust is om zonder het Groningenveld te functioneren en de gastransitie dus ook is voltooid. Alsdan is het verbruiksplafond niet langer nodig om bij te dragen aan definitieve sluiting van het Groningenveld en om de robuustheid van het gassysteem te borgen.

In dit onderdeel wordt uitgegaan van een uiterlijke vervaldatum op 1 oktober 2030, de datum waarop in 2030 het nieuwe gasjaar ingaat. Daarnaast is erin voorzien dat bij koninklijk besluit een eerdere vervaldatum dan 1 oktober 2030 kan worden vastgesteld. Op die manier hoeven afnemers, voor zover het verbruiksplafond al enige impact op hen heeft, niet langer met het verbruiksplafond te worden geconfronteerd dan nodig is voor de doelstellingen van het wetsvoorstel.

Artikel 10g (verbod laagcalorisch gas grootste afnemers)

Dit artikel bevat het verbod voor de grootste afnemers om met ingang van 1 oktober 2022 gas te onttrekken via de aansluiting die verbonden is met dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd. Om te voorkomen dat het verbod meer afnemers raakt dan noodzakelijk is voor het beëindigen van de winning van Groningengas en het sluiten van het Groningenveld op een veilige en verantwoorde manier, is het verbod gericht op afnemers die zowel in het gasjaar 2017/2018 als in het gasjaar 2018/2019 meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas via hun aansluiting aan het gastransportnet hebben onttrokken. De groep afnemers die door dit verbod geraakt wordt, is hier in 2018 van op de hoogte gebracht.

Het is aan de afnemer zelf om te bepalen op welke wijze hij aan het verbod wenst te voldoen; omschakelen naar hoogcalorisch gas of de aansluiting laten afsluiten. In beide gevallen is het van belang dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet hier van op de hoogte is; in geval van omschakeling zal de netbeheerder op grond van artikel 10g de omschakeling moeten vormgeven, in geval van afsluiten zal de netbeheerder op zeker moment geen gas meer afleveren op het betrokken exitpunt. De afnemer dient dan ook zo spoedig mogelijk schriftelijk kenbaar te maken wat er met zijn aansluiting moet gebeuren.

In beide gevallen is het evenzeer van belang dat de netbeheerder op de hoogte is van de omstandigheden die op de planning van omschakelen of afsluiten van invloed kunnen zijn. Het is aan de afnemer om al deze

gegevens in een zo vroeg mogelijk stadium te melden aan de netbeheerder. Des te later de afnemer zich meldt bij de netbeheerder en hem informeert over omstandigheden, des te later kan de netbeheerder hiervoor benodigd materiaal bestellen of andere cruciale activiteiten uitvoeren en des te groter wordt dus de kans dat omschakeling voor 1 oktober 2022 niet mogelijk blijkt of daartoe geen rekening met de gemelde informatie kan houden. Terwijl het aan de afnemer is om uiterlijk 1 oktober 2022 aan het verbod te voldoen.

De afnemer dient een afschrift van de melding als ook de daarbij gevoegde gegevens ook aan de Minister van EZK te sturen, zodat deze geïnformeerd is over de voortgang van de ombouw.

Artikel 10h (uitzondering verbodsbepalingen)

Met dit artikel wordt voorkomen dat de verbodsbepalingen in de artikelen 10f en 10g ook betrekking hebben op een netbeheerder of een gasopslagbedrijf. Beide zijn tevens, gelet op de definitie, aan te merken als afnemer.

Een regionale netbeheerder onttrekt laagcalorisch gas aan het landelijk gastransportnet om deze vervolgens over zijn net te distribueren. De omvang van het laagcalorisch gas dat aldus wordt onttrokken zal meer dan 100 miljoen m³(n) per gasjaar bedragen. Zouden de verbodsbepalingen ook op de regionale netbeheerders betrekking hebben, dan zou dit de facto betekenen dat een ieder die op dat regionale net is aangesloten niet langer van laagcalorisch gas kan worden voorzien. Daargelaten de grote impact die dit zou hebben, zou dit ook verder gaan dan noodzakelijk is voor de doelstellingen van dit wetvoorstel.

Het is evenmin wenselijk en noodzakelijk dat de verbodsbepalingen betrekking hebben op een gasopslagbedrijf. Een dergelijk bedrijf onttrekt namens een andere afnemer gas aan het gastransportnet om dit gas tijdelijk op te slaan. Daarna wordt ditzelfde gas weer ingevoerd in het gastransportnet. Een gasopslagbedrijf onttrekt dus wel gas, maar verbruikt dit niet. Het omschakelen of afsluiten van een gasopslagbedrijf van het gastransportnet draagt als zodanig dus niet bij aan het minimaliseren van de winning van Groningengas.

Artikel 10i (omschakeltaak netbeheerder landelijk gastransportnet)

Ingevolge deze bepaling heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de taak om een aansluiting om te schakelen indien een afnemer als bedoeld in artikel 10g daartoe een melding doet. Dit laatste is van belang om te voorkomen dat de netbeheerder omschakelactiviteiten verricht voor een afnemer die kiest voor afsluiten. Dit zou niet doelmatig zijn.

Het omschakelen vindt plaats met betrekking tot een bestaande aansluiting en heeft voornamelijk betrekking op activiteiten aan die aansluiting; het verplaatsen, hergebruiken van de bestaande leidingen, aanleg van nieuwe leidingen, aanpassen van het bestaande gasontvangstation, etc. Nadat het omschakelen heeft plaatsgevonden is gewoonweg weer sprake van een bestaande aansluiting ten aanzien waarvan de netbeheerder verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud. Het omschakelen moet dan ook gezien worden als een aanvulling op de taken die de netbeheerder ingevolge artikel 10, zesde lid, al heeft ten aanzien van aansluitingen.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat indien het omschakelen aanpassingen in het landelijk gastransportnet zelf met zich brengt, dat deze activiteiten (en kosten) vallen onder de reguliere transporttaak van GTS. Ook dit is niet anders dan de werkwijze indien bij het realiseren van een aansluiting aanpassingen aan het gastransportnet nodig zijn.

Tevens volgt uit het artikel dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet zich bij de uitvoering van de omschakeltaak heeft te houden aan de planning. Ook indien de planning is aangepast naar aanleiding van een bindende gedragslijn van de Minister van EZK of in het kader van een verleende ontheffing op grond van artikel 10l.

Artikel 10j (planning afsluiten)

Eerste lid

Indien de afnemer kiest voor het afsluiten van diens aansluiting, is het aan de afnemer om over te stappen naar een alternatieve bron. Het is aan de afnemer te bepalen voor welke bron hij kiest, zo lang het maar niet gaat om gas dat hij onttrekt aan dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd.

Het is aan de afnemer om de benodigde activiteiten daarvoor zodanig te plannen en uit te voeren (of te laten uitvoeren) dat vóór 1 oktober 2022 kan worden afgesloten van het laagcalorische gas. Teneinde aan de voorkant reeds zicht te hebben op die benodigde stappen, dient de afnemer hiertoe een planning op te stellen en toe te sturen aan de Minister van EZK en aan de landelijk netbeheerder. Deze planning moet zijn voorzien van een onderbouwing van de noodzaak en het doel van deze activiteiten. Dit is met name ook van belang indien gedurende de uitvoering vertraging dreigt en de afnemer om ontheffing van het verbod verzoekt. In dat geval kan bezien worden in hoeverre de vertraging voorzienbaar was of te wijten aan de afnemer dan wel in hoeverre de vertraging verband houdt met een activiteit die daadwerkelijk noodzakelijk is voor het overstappen naar de alternatieve energiebron.

Tweede lid

Uit het tweede lid volgt dat de afnemer zo spoedig mogelijk de Minister van EZK en de netbeheerder van het landelijk gastransportnet informeert over een aangepaste planning, indien aanpassing wegens gewijzigde omstandigheden naar het oordeel van de afnemer noodzakelijk is. Daarbij wordt ook inzichtelijk gemaakt welke aanpassing heeft plaatsgevonden en wat daar de reden van is. Op die manier blijft de Minister van EZK op de hoogte van de meest actuele planning en kan hij in geval van een ontheffingsverzoek de noodzaak van een eventuele verlening relateren aan de actuele planning en de onderbouwing daarvan.

Artikel 10k (planning en proces omschakelen)

Eerste lid

Indien de afnemer kiest voor omschakelen ligt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een planning bij de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Dit vanwege de omstandigheid dat voor het omschakelen de meeste activiteiten door de netbeheerder verricht zullen moeten worden. Het is wel van belang dat de netbeheerder daarbij zoveel als mogelijk rekening houdt met de informatie die hem ten behoeve van de planning op grond van artikel 10g, tweede lid, door de betrokken afnemer is medegedeeld. Indien de netbeheerder daar van afwijkt, bijvoorbeeld

omdat de netbeheerder voor de aanleg van leidingen meer tijd nodig heeft en daarom niet met een geplande onderhoudsstop rekening kan houden, is het aan de netbeheerder om deze afwijking te onderbouwen. Ook deze planning wordt toegezonden aan de Minister van EZK.

Tweede lid

Net als bij het proces van afsluiten kan gedurende het proces van omschakelen blijken dat aanpassing van de planning naar het oordeel van de netbeheerder of de afnemer noodzakelijk is. Het opstellen van de aangepaste planning blijft een verantwoordelijkheid van de netbeheerder, maar de aanpassing dient uiteraard wel in afstemming met de afnemer vorm te worden gegeven. De noodzaak tot aanpassing kan ook door de afnemer zijn ingegeven. Ook in dit geval dient de Minister van EZK zo spoedig mogelijk over de aangepaste planning te worden geïnformeerd.

Derde lid

Het omschakelen van de aansluiting en het opstellen van de planning daarvan is primair een taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. De netbeheerder dient bij het opstellen bij de planning waar mogelijk rekening te houden met de door de betrokken afnemer verstrekte informatie. De afnemer is bij het halen van de norm dan ook mede afhankelijk van de netbeheerder. Indien de netbeheerder afwijkt van de door de afnemer verstrekte gegevens kan dit bovendien tot hogere kosten voor de afnemer leiden. Na ontvangst van de planning van de netbeheerder zal de Minister van EZK daarom waar mogelijk beoordelen in hoeverre de netbeheerder met redelijke termijnen rekening heeft gehouden dan wel op redelijke gronden geen rekening heeft gehouden met de door de afnemer verstrekte informatie. Indien de Minister meent dat de planning aanpassing behoeft, kan de Minister van EZK de netbeheerder een bindende gedragslijn opleggen, indien dit naar zijn oordeel in het belang is van de zo spoedig mogelijke afbouw of beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld of het economisch belang van de afnemer. Wat dit laatste criterium betreft is van belang dat de aanpassing van de uitvoering van de planning of uitvoering een duidelijk kostenreducerend effect voor de afnemer heeft. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als in de planning rekening wordt gehouden met een geplande onderhoudsstop bij de afnemer.

Het belang van de zo spoedig mogelijke afbouw of beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld zal niet altijd samenvallen met het economisch belang van de afnemer. De Minister van EZK zal dus altijd een afweging moeten maken en daar bovendien ook de belangen van de netbeheerder bij betrekken. Uiteraard zal een gedragslijn dan ook niet zonder voorafgaand overleg met zowel de afnemer als de netbeheerder opgelegd worden.

Volledigheidshalve wordt voorts nog opgemerkt dat een tussentijdse aangepaste planning eveneens aanleiding kan zijn voor de Minister van EZK om de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een bindende gedragslijn op te leggen.

Artikel 10I (onthefing verbodsbepalingen laagcalorisch gas)

Eerste en tweede lid

Deze leden bevatten een bevoegdheid voor de Minister van EZK om onthefing te verlenen van het verbod om met ingang van 1 oktober 2022 laagcalorisch gas te onttrekken. Het is aan de betrokken afnemer om

daartoe een verzoek in te dienen en de noodzaak van verlenging met een planning te onderbouwen, ook indien de afnemer heeft gekozen voor omschakeling. Het verbod is immers aan de afnemer gericht en het is aan hem om aannemelijk te maken waarom de ontheffing nodig is en de vertraging niet aan hem te wijten is. Naast onvoorziene omstandigheden of omstandigheden die redelijkerwijs niet toe te rekenen zijn aan de afnemer, kan er ook een ontheffing worden aangevraagd indien de afnemer voor een bepaalde periode laagcalorisch gas nodig heeft om de volledige overstap naar energie uit een alternatieve bron te kunnen maken.

Derde lid

Dit lid bevat de bevoegdheid van de Minister van EZK om ontheffing te verlenen van het verbod om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas te onttrekken, indien een ontheffing noodzakelijk is ten behoeve van de leveringszekerheid van energie. In hoofdstuk 6 van het Algemeen Deel is deze bevoegdheid nader toegelicht. Of van een omstandigheid die in aanmerking komt voor ontheffing sprake is zal de afnemer bij diens verzoek moeten onderbouwen.

Vierde lid

Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Het voorschrift kan ook een verbruiksbeperking met zich brengen. Dat geldt niet alleen voor de ontheffingen bedoeld in het eerste en tweede lid, maar ook voor een ontheffing die op grond van het derde lid wordt verleend. Het uitgangspunt is immers dat het onttrekken van laagcalorisch gas zoveel mogelijk wordt gereduceerd. Middels zo'n verbruiksbeperking kan aan de betrokken afnemer tegemoet worden gekomen, zonder dit uitgangspunt los te laten.

Vijfde lid

Met het vijfde lid is benadrukt dat het verboden is om in strijd te handelen met de voorschriften. Het niet naleven van de voorschriften leidt er niet per sé toe dat het verbod weer herleeft. Dit zou ook niet in alle gevallen en met betrekking tot alle voorschriften passend zijn. Indien bijvoorbeeld een ontheffing is verleend omdat een afnemer nog enige tijd laagcalorisch gas nodig heeft om volledig de overstap naar een duurzame bron te maken, maar de verbruiksbeperking in die periode overschrijdt, laat deze overschrijding onverlet dat de afnemer in zijn totaliteit nog niet afgesloten kan worden. Dit toch afdwingen kan grote economische gevolgen hebben. Het is dan meer redelijk dat op het voorschrift zelf wordt gehandhaafd en de ontheffing overeind blijft.

Zesde lid

Hierboven is gemeld dat het niet naleven van de voorschriften er niet per sé toe leidt dat het verbod weer herleeft en dat dit ook niet altijd passend zal zijn. Maar niet is uit te sluiten dat het overtreden van een bepaald voorschrift of het herhaaldelijk overtreden van de voorschriften of beperkingen wel noodzaakt om het verbod weer te doen herleven. Om die reden is voor die situatie de bevoegdheid opgenomen om de ontheffing in te trekken.

Intrekking van een ontheffing is tevens aan de orde indien de grond waarvoor de ontheffing is verleend niet langer aan de orde is. Te denken valt aan de situatie dat een ontheffing van het verbod, opgenomen in

artikel 10f, niet langer noodzakelijk is voor het borgen van de leveringszekerheid.

Tot slot is ook voorzien in een bevoegdheid tot intrekking indien blijkt dat bij de aanvraag onjuiste gegevens zijn verstrekt en de juiste gegevens tot een andere beschikking zou hebben geleid.

Zevende lid

Ten behoeve van de uitvoering van haar toezichtstaken, wordt een afschrift van een ontheffing of het besluit tot intrekking daarvan ook toegezonden aan de ACM.

Artikel 10m (nadeelcompensatie)

Zoals in Hoofdstuk 10 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet, kan op voorhand niet worden uitgesloten dat de kosten van de afnemers uitstijgen boven hetgeen is aan te merken als normaal ondernemersrisico en voor rekening en risico van de afnemer horen te blijven. Om die reden is met dit artikel voorzien in de mogelijkheid voor de afnemer om een verzoek in te dienen voor een vergoeding van die schade. Bij de formulering daarvan is aangesloten bij het nog niet in werking getreden maar al wel gepubliceerde artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit geldt ook voor de in het tweede en derde lid opgenomen uitgangspunten, welke gebruikelijk zijn te hanteren bij de beoordeling van schadeverzoeken.

Ten behoeve van de uitvoering van de in dit artikel opgenomen bevoegdheid voor de Minister van EZK zal een beleidsregel worden vormgegeven.

Artikel 10n (rapportageplicht)

Met de Wet minimalisering gaswinning Groningen zijn de Gaswet en de Mijnbouwwet zo gewijzigd dat het uitgangspunt voor de gaswinning is geworden dat niet meer uit het Groningenveld gewonnen wordt dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Ingevolge de Wet minimalisering gaswinning Groningen moet de netbeheerder van het landelijk gastransportnet jaarlijks de behoefte voor het komende gasjaar ramen en de scenario's voor de vraag naar gas ontwikkelen. Op die manier wordt jaarlijks inzichtelijk welke hoeveelheid Groningengas nog noodzakelijk is om de leveringszekerheid te kunnen borgen. Bij de raming dient de netbeheerder, ingevolge artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, van de Gaswet alle beschikbare middelen en methoden die deze hoeveelheid minimaliseren te betrekken. Vervolgens dient de netbeheerder ingevolge artikel 10a, dertiende lid, jaarlijks binnen een maand na afloop van een gasjaar een rapportage aan de Minister van EZK te zenden over de wijze waarop de middelen en methoden als hiervoor bedoeld zijn ingezet.

Het in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen verbod voor een aantal grootste afnemers om per 1 oktober 2022 middels hun aansluiting nog langer laagcalorisch gas te verbruiken, dient er toe om de vraag naar laagcalorisch gas te verminderen, zodat de winning van Groningengas kan worden geminimaliseerd en het Groningenveld vervolgens definitief kan worden gesloten. De uitvoering van het verbod en het effect daarvan zullen dan ook bij de jaarlijkse raming door de netbeheerder van het landelijke gastransportnet worden betrokken.

Met het eerste lid van dit artikel wordt bepaald dat de netbeheerder in de rapportage op grond van artikel 10a, dertiende lid, ook expliciet aandacht besteedt aan de voortgang van de omschakeling. Daarbij is in elk geval van belang dat inzicht wordt gegeven in de voortgang van de planning van de omschakeling die ter hand is genomen. Tevens maakt de netbeheerder in de rapportage telkens inzichtelijk in hoeverre via de betrokken aansluiting nog laagcalorisch gas wordt onttrokken.

De overige leden zijn met name bedoeld om de ACM te voorzien van de voor hun toezichtstaak benodigde informatie. Zo wordt door de Minister van EZK een afschrift van het verslag over de voortgang van de omschakeling tevens toegezonden aan de ACM. In aanvulling daarop verstrekt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet na inwerkingtreding van deze bepaling informatie over de afnemers op wie het verbod van toepassing is. Desgevraagd verstrekt de netbeheerder tevens informatie over de hoeveelheid laagcalorisch gas dat door die afnemers aan het gastransportnet is onttrokken.

Met betrekking tot toezicht op het in artikel 10f opgenomen verbod is onder meer van belang dat de ACM wordt geïnformeerd of, en zo ja, welke afnemers in een gasjaar meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas hebben onttrokken. Daarnaast dient de ACM te worden geïnformeerd over eventuele meerdere aansluitingen, bedoeld in artikel 10f, tweede lid. Indien de netbeheerder een aansluiting realiseert nabij een door hemzelf beheerde aansluiting, ligt het voor de hand dat de netbeheerder zelf al alert zal zijn op het voorkomen van een situatie, als bedoeld in artikel 10f, tweede lid, zeker daar waar uitbreiding van de capaciteit van dezelfde aansluiting meer doelmatig zou zijn. Maar een situatie als bedoeld in artikel 10f, tweede lid, kan ook ontstaan indien eenzelfde bedrijfslocatie door verschillende netbeheerders van een aansluiting is of wordt voorzien. In dat geval informeert hij zowel de betrokken andere netbeheerder en de ACM. Het is vervolgens aan de ACM om de benodigde informatie bij de twee betrokken netbeheerders op te vragen. Daarmee wordt voorkomen dat bedrijfsvertrouwelijke informatie over bijvoorbeeld het verbruik van een afnemer onnodig tussen de netbeheerders onderling wordt gedeeld.

In beide gevallen kan het hooguit gaan om een vermoeden dat van een situatie als bedoeld in artikel 10f, tweede lid, sprake is. Of van zo'n situatie sprake is, staat niet ter beoordeling van de netbeheerder. De netbeheerder heeft in deze voornamelijk een signaleringsfunctie. Het toezicht op de betrokken verbodsbepaling, en daarmee of sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 10f, tweede lid, is immers voorbehouden aan de ACM.

Uiteraard laten deze informatieplichten onverlet de bevoegdheid die de ACM heeft om ingevolge artikel 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht inlichtingen te vorderen bij de betrokken afnemers zelf.

Artikel I, onderdeel D

Op grond van artikel 12a doen de gezamenlijke netbeheerders aan de ACM een voorstel met betrekking tot de door hen jegens netgebruikers te hanteren tariefstructuren, dat de elementen en wijze van berekening beschrijft van de tarieven voor de in artikel 12a genoemde taken. De ACM stelt de tariefstructuren als bedoeld in artikel 12a op grond van artikel 12f van de Gaswet vast.

Voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft artikel 12a alleen nog waarde voor de vaststelling van de zogenoemde tariefcode door de ACM. Om te borgen dat daarin ook aandacht kan

worden besteed aan de taak van omschakelen en daarmee gepaard gaande kosten is de in artikel 10i opgenomen wettelijke taak voor omschakeling toegevoegd aan artikel 12a, onderdeel c.

Artikel I, onderdeel E

Op basis van artikel 12b doen de gezamenlijke netbeheerders een voorstel aan de ACM voor de vaststelling van de voorwaarden waaronder zij aan hun wettelijke taken uitvoering geven. Het betreft met name kaders voor de wijze waarop zij zich jegens elkaar en jegens afnemers gedragen. Op grond van artikel 12f is het vervolgens aan de ACM om een besluit te nemen tot vaststelling van deze – of door de Autoriteit aangepaste – voorwaarden in zogenoemde codes.

Vanwege het in artikel 10g, eerste lid, opgenomen verbod ontstaat er, zeker voor afnemers die kiezen voor omschakeling naar hoogcalorisch gas, een met de netbeheerder van het landelijk gastransportnet afhankelijke relatie. Teneinde deze relatie in te kunnen kaderen is een grondslag opgenomen om ook voor deze taak voorwaarden te kunnen stellen, die diensten zijn aan een vooraf kenbaar en ordentelijk proces.

Artikel I, onderdeel F

Uit artikel 39a volgt dat aanpassingen aan het net zijn aan te merken als openbare werken van algemeen nut en de Belemmeringenwet Privaatrecht dus van toepassing is. Deze wet kan relevant zijn indien voor het aanleggen of verplaatsen van leidingen gebruik moet worden gemaakt van een onroerende zaak, waarvan een derde rechthebbende is. Dit kan ook aan de orde zijn bij het omschakelen van een aansluiting. Teneinde zeker te stellen dat ook in dat geval de Belemmeringenwet privaatrecht van toepassing is, is artikel 10i aan artikel 39a toegevoegd⁵¹.

Artikel I, onderdeel G

Met het eerste lid van dit onderdeel wordt voorgesteld dat de ACM een bestuurlijke boete op kan leggen in geval van overtreding van het verbod om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas te onttrekken met een of meerdere aansluitingen (artikel 10f, eerste en tweede lid). Deze bevoegdheid is ook opgenomen indien een afnemer het verbod om per 1 oktober 2022 laagcalorisch gas via diens aansluiting te onttrekken niet naleeft (artikel 10g, eerste lid) of, indien aan een afnemer op grond van artikel 10l een ontheffing is verleend, hij de voorschriften daarvan niet naleeft (artikel 10l, vijfde lid). Een boete van dezelfde categorie kan voorts worden opgelegd indien de netbeheerder van het landelijk gastransportnet verzuimt om de Autoriteit Consument en Markt tijdig ingevolge artikel 10n, derde lid, te informeren over de afnemers die geraakt worden door het verbod, opgenomen in artikel 10g.

Met het tweede lid van dit onderdeel wordt voorgesteld dat de Autoriteit Consument en Markt een bestuurlijke boete op kan leggen indien de netbeheerder van het landelijk gastransport niet overeenkomstig het bepaalde in artikel 10i de wettelijke taak tot omschakeling uitoefent.

⁵¹ Met artikel 2.9 van het voorstel van wet tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet) (Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 2) komt artikel 39a te vervallen, omdat de oplegging van een gedoogplicht voor het tot stand brengen of opruimen van een gasproductienet of een gastransportnet wordt geregeld in artikel 10.14, onder b, van de (nog niet in werking getreden) Omgevingswet.

Artikel I, onderdeel H

Het is van belang dat de kosten die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet maakt in het kader van de uitvoering van de wettelijke omschakeltaak meegenomen kunnen worden bij de vaststelling van de tarieven. Artikel 82 biedt de grondslag van de tariefregulering voor de wettelijke taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en het vaststellen van de tarieven. Teneinde zeker te stellen dat die tariefregulering ook betrekking heeft op de kosten die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet moet maken ter uitvoering van de in artikel 10i genoemde omschakeltaak, is dat artikel toegevoegd aan artikel 82.

Artikel II

Teneinde een spoedige reductie en beëindiging van de winning van gas uit het Groningenveld te realiseren, is de netbeheerder van het landelijk gastransportnet reeds in 2018 begonnen met het, in overleg met verschillende afnemers, onderzoeken van de mogelijkheden om die aansluitingen om te schakelen. Deze activiteiten heeft de netbeheerder ondernomen vooruitlopend op de verankering van de wettelijke taak daaromtrent. Teneinde zeker te stellen dat deze kosten, die onlosmakelijk zijn verbonden met de uitvoering van de nieuwe wettelijke taak, verdisconteerd kunnen worden in de tarieven is in artikel II opgenomen dat bij de vaststelling van de tarieven ook deze kosten, overeenkomstig het bepaalde in artikel 82, worden meegenomen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes