

19107313
K2E
ATR

Adviescollege toetsing regeldruk

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
19 april 2019

Onderwerp
Wijziging Gaswet
betreffende verbod op
laagcalorisch gas voor
de grootste afnemers

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/PO/bs/
ATR0379/2019-U046

Bijlage(n)

Geachte heer Wiebes,

Op 18 maart 2019 is het wetsvoorstel wijziging van de Gaswet betreffende een verbod op laagcalorisch gas voor de grootste afnemers aan ATR voorgelegd voor toetsing. Met deze wijziging wordt een verbod op laagcalorisch gas ingevoerd voor de negen grootste afnemers. Dit verbod gaat in op 1 oktober 2022. De afnemer bepaalt zelf hoe invulling te geven aan dit verbod. De afnemer kan kiezen voor omschakeling naar hoogcalorisch gas of voor afschakeling. De netbeheerder van het landelijke gastransportnet, Gasunie Transport Services (GTS), krijgt met deze wijziging de wettelijke taak om deze afnemers desgevraagd om te schakelen naar hoogcalorisch gas. Deze wijziging legt daarnaast procedures vast hoe invulling te geven aan deze omschakeling of eventuele afschakeling. Ook wordt een nadeelcompensatieregeling ingevoerd en wordt de mogelijkheid voor een tijdelijke ontheffing geïntroduceerd.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

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

1. Nut en noodzaak

Op 29 maart 2018 besloot het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen om de veiligheid en de veiligheidsbeleving in Groningen te verbeteren. Hiertoe heeft het kabinet verschillende maatregelen genomen, zoals de verwerving van extra stikstofcapaciteit en de afbouw van uitvoer van laagcalorisch gas. De voorliggende wetswijziging behandelt een derde maatregel, namelijk de omschakeling van grootverbruikers van laagcalorisch naar hoog-

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

calorisch gas. In eerste instantie is gekeken naar vrijwillige omschakeling. Hiervoor zijn 170 grootverbruikers met in totaal 200 locaties aangeschreven. Gelet op het feit dat de eerste twee maatregelen tot meer resultaat leidden dan oorspronkelijk verwacht, werd het mogelijk om de omschakeling van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas te richten op een beperktere groep afnemers, namelijk de negen grootste afnemers van laagcalorisch gas. Hierdoor kan bij de overige afnemers worden ingezet op directe verduurzaming, zonder eerst een tussenstap naar hoogcalorisch gas.

De partijen die het betreft, hebben gereageerd op de internetconsultatie van dit voorstel. Zij plaatsen vraagtekens bij nut en noodzaak van dit voorstel. Zo stellen reacties op de consultatie dat er kort na inwerkingtreding van het verbod al voldoende stikstofbijmengcapaciteit zal zijn. Dit zou betekenen dat een verbod op laagcalorisch gas niet nodig zou zijn, omdat dit kan worden verkregen door bijmenging van stikstof bij hoogcalorisch gas. Een verbod op gebruik van laagcalorisch gas zou daarmee niet nodig zijn om de afname van gas uit het Groningenveld te beperken.

1.1 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.

2. Minder belastende alternatieven

Volgens het oorspronkelijke voorstel van "vrijwillig omschakelen" zou een groep van 53 bedrijven moeten om- of afschakelen van laagcalorisch gas. Het nu voorliggende voorstel omvat een verbod van het gebruik van dit type gas voor een veel beperktere doelgroep van 9 bedrijven. De reacties op de internetconsultatie van het wetsvoorstel suggereren dat er ook alternatieven zijn voor dit verbod. Zo wordt onder andere prijsverhoging van laagcalorisch gas voorgesteld, een verbod op alleen het Groningengas en het uitzonderen van bepaalde type bedrijven om bijvoorbeeld de leveringszekerheid van andere bronnen van energie te garanderen. De toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel maakt niet duidelijk of deze (en mogelijk andere) alternatieven zijn overwogen en of met het voorliggende voorstel is gekozen voor het minst belastende alternatief.

2.1 Het college adviseert om in de toelichting aan te geven of en zo ja welke alternatieven voor het verbod op het gebruik van laagcalorisch gas zijn gezien. In aanvulling daarop adviseert het college om in de toelichting op te nemen waarom niet is gekozen voor een eventueel minder belastend alternatief.

Het verbod van het gebruik van laagcalorisch gas moet per 1 oktober 2022 ingaan. Deze ingangsdatum leidt ertoe dat de betreffende bedrijven worden geconfronteerd met twee transities. Eerst moeten zij de stap van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas maken. Vervolgens moet de stap van gas naar duurzame energie worden gezet. De betreffende partijen drukken in hun reacties op de internetconsultatie hun zorg uit over de korte implementatietermijn.

2.2 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken waarom gekozen is voor de ingangsdatum van 1 oktober 2022 voor het verbod op laagcalorisch gas.

Om gehoor te geven aan het principe van 'fair balance' introduceert deze wijziging naast een verbod ook een mogelijkheid tot nadeelcompensatie. Een afnemer kan hier gebruik van maken indien het verbod op laagcalorisch gas voor hem tot onevenredige schade leidt. De toelichting bij het voorliggende voorstel maakt niet inzichtelijk hoe de nadeelcompensatie wordt vormgegeven,

en de regeldrukgevolgen ervan zijn. Het college kan daarom in dit stadium geen oordeel vellen of de compensatieregeling lastenluw wordt vormgegeven. De uitvoering van deze nadeelcompensatie wordt in een later stadium uitgewerkt in een beleidsregel. Ambtelijk is vanuit uw ministerie aangegeven dat deze beleidsregel inhoudelijke gevolgen voor de afnemers kan hebben. Met uw ministerie is afgesproken dat ATR vroegtijdig betrokken wordt bij de vormgeving van de beleidsregel. Mocht de beleidsregel inderdaad leiden tot inhoudelijke effecten voor ondernemers, dan ontvangt het college de beleidsregel graag om de afweging te kunnen maken of het deze formeel wil toetsen. Het college merkt daarbij op dat volgens Awb artikel 1:3 een beleidsregel geen algemeen verbindende voorschriften kan bevatten. Het college benadrukt daarnaast het belang om ondernemers zo snel als kan zekerheid te bieden over wat de nadeelcompensatie voor hen betekent.

De nadeelcompensatie compenseert afnemers als de gevolgen van de omschakeling onevenredig zijn. Om onnodige regeldruk te voorkomen is het wenselijk dat eerst wordt gekeken of door tijdelijk uitstel aangesloten kan worden op de investeringscyclus van de afnemer. Indien een dergelijke uitstel mogelijk is, wordt hiermee regeldruk voorkomen in plaats van achteraf gecompenseerd. Het wetsvoorstel biedt mogelijkheden voor een tijdelijke ontheffing. Ook kan uw ministerie GTS verzoeken hier in de planning voor omschakeling op aan te sluiten, desnoods door middel van een bindende aanwijzing. Het college benadrukt het belang om aansluiting op de investeringscyclus als uitgangspunt te hanteren bij omschakeling.

Hoogcalorisch gas heeft een andere samenstelling dan laagcalorisch gas. Bedrijven die naar hoogcalorisch gas omschakelen zullen naar verwachting meer CO₂ en NO_x gaan uitstoten. Al deze bedrijven hebben te maken met andere verplichtingen, zoals een NO_x plafond of beperkingen voor CO₂ als gevolg van de emissiehandel. Het verbod op laagcalorisch gas heeft als indirect effect dat deze afnemers de hogere uitstoot van broeikasgasemissie zullen moeten compenseren of afvangen. Het omschakelen naar hoogcalorisch gas leidt daarmee tot hogere lasten vanwege de stapeling met andere verplichtingen waar een afnemer mee te maken heeft. Deze regeldrukkosten ontbreken in de toelichting, terwijl inzicht in deze kosten relevant is om deze waar mogelijk te kunnen beperken. Het zijn merkbare gevolgen die voorvloeien uit dit verbod om verplichtingen uit andere wetten na te kunnen leven. Het voorstel heeft oog voor deze effecten. Zo kan de nadeelcompensatie worden ingezet voor het afvangen van de extra broeikasgasemissies.

2.3 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.

3. Werkbaarheid

Als gevolg van de omschakeling naar hoogcalorisch gas moeten de afnemers hun werkzaamheden tijdelijk stilleggen. Eerder heeft uw ministerie aan de Tweede Kamer gemeld dat deze kostenpost de bedrijven zorgen baart.¹ Het is zaak dat bij deze omschakeling een kostenefficiënte aanpak geldt voor alle betrokken partijen, en dat helder is wat van wie hierbij mag worden verwacht. De omschakeling naar hoogcalorisch gas wordt vormgegeven in overleg tussen GTS en de betrokken afnemer. De afnemer levert informatie aan bij GTS. GTS stelt op basis van deze informatie een planning op. Indien deze planning onvoldoende rekening houdt met de wensen van de afnemer,

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2017-2018, 33 529, nr. 457.

dan kan het ministerie interveniëren in de vorm van een bindende aanwijzing aan GTS. Het college geeft in overweging mee om uitgangspunten te formuleren die worden gebruikt bij een dergelijke interventie. Dit maakt op voorhand al duidelijk wanneer een interventie mag worden verwacht, waardoor mogelijk interventies niet nodig zijn. Dit draagt bij aan minder regeldruk en lagere opportuiniteitskosten.

3.1 Het college geeft in overweging mee om uitgangspunten te formuleren zodat een helder kader bestaat voor alle betrokken partijen bij de omschakeling.

4. Gevolgen regeldruk

Er is een berekening gemaakt van de regeldrukkosten. Deze gaat uit van de uren die moeten worden ingezet door de afnemers van het gas en door GTS om deze wijziging na te kunnen leven. Hierin worden de materiële kosten voor GTS en de afnemers als gevolg van het proces van omschakelen (aanpassingen aanverwante infrastructuren, aanverwante apparatuur en processen) niet meegenomen. Deze vormen echter juist de grootste kostenpost. Zicht op deze kosten maakt mogelijk om expliciet na te kunnen gaan hoe deze kostenpost te beperken. Aanvullend spelen bij dit voorstel ook opportuiniteitskosten. De afnemers zullen tijdens de omschakeling hun werkzaamheden moeten stilleggen. Het is zaak om rekening te houden met de hiermee gemoeide kosten ten einde deze zo veel mogelijk te vermijden. Het wetsvoorstel lijkt hier oog voor te hebben, maar expliciteert niet het streven om deze kosten waar mogelijk laag te houden.

4.1 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.

Dictum

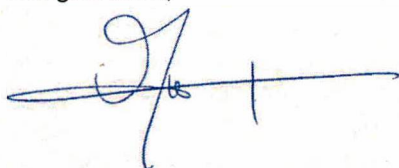
Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het wetsvoorstel niet indienen tenzij rekening is gehouden met bovengenoemde adviespunten.

Het college verzoekt om de voor politieke besluitvorming bestemde versie van het wetsvoorstel te ontvangen, zodat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze nodig is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,



M.A. van Hees
Voorzitter



R.W. van Zijp
Secretaris

NSO
11
11
11
11
11
11
11
11

ATR

Adviescollege Toetsing Regeldruk
Advisory board on regulatory burden

Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas



DATUM BINNENKOMST

24 APR. 2019

MIN EZK