



Gasopslag Nederland

Vereniging Gasopslag Nederland | Postbus 364 | NL – 9700 AJ Groningen | Nederland | Kamer van Koophandel Nr. 53349199 | www.gasopslagnederland.nl | info@gasopslagnederland.nl

Aan de Minister van Economische Zaken
en Klimaat
Zijne Excellentie de heer Wiebes

www.internetconsultatie.nl/groningenveld

Alkmaar, 13 april 2018

Onderwerp: Zienswijze op wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningenveld

Kenmerk: DM#191878

Hooggeachte minister,

De Vereniging Gasopslag Nederland (hierna: VGN) vertegenwoordigt de belangen van gasopslagbeheerders die zijn aangesloten op het landelijk gastransportnet. VGN waardeert de mogelijkheid om een zienswijze te geven op het wetsvoorstel betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

1. Inleiding

VGN heeft kennis genomen van de doelstellingen van het kabinet zoals neergelegd in dit wetsvoorstel, om niet meer uit het Groningenveld te winnen dan noodzakelijk voor de leveringszekerheid. VGN onderkent het spanningsveld tussen het borgen van leveringszekerheid van gas en van de veiligheid. VGN ziet en herkent in het wetsvoorstel de belangrijke rol die gasopslagen kunnen spelen bij de leveringszekerheid en neemt deze rol graag op zich.

Zoals de regering aangeeft in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel kunnen gasopslagen de piekvraag naar laagcalorisch aardgas opvangen, waardoor het Groningenveld minder hoeft te voorzien in de balansfunctie, er vlakker geproduceerd kan worden en maximaal gebruik gemaakt kan worden van de conversiecapaciteit. Er hoeft dan minder gas uit het Groningenveld gewonnen te worden om aan de vraag te voldoen.

Vooropgesteld dat VGN een constructieve bijdrage wil leveren in het meedenken over uitdagingen die gepaard gaan met de uitwerking van onderhavig wetsvoorstel, ziet VGN tevens een aantal aanpassingen die nodig zijn om het wetsvoorstel te concretiseren.

Daarnaast kunnen gasopslagen hun (belangrijke) rol alleen vervullen als er redelijke transporttarieven zijn. Die tarieven zijn op dit moment te hoog en bovendien nog steeds niet transparant. Een verdere toename van netwerkkosten ten laste van gasopslagen zal kunnen leiden tot afname van beschikbaarheid van gasopslagen.

2. *Vraagstukken en aandachtspunten*

Onderstaand treft u de onderwerpen en/of vraagstukken die naar de mening van VGN nog uitwerking behoeven in het wetsvoorstel. Zij denkt daarover, als vermeld, graag mee.

2.1. *Sturing op minimalisering*

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting laat in het midden hoe dit sturen op het minimaliseren van de inzet van gas uit het Groningenveld in praktijk gaat functioneren. Welke effecten zal dit hebben op de dagelijkse exploitatie van gasopslagen? Hierbij gaat het ook om de relatie van het onderhavige wetsvoorstel met bestaande wet- en regelgeving en de uitwerking die de landelijk beheerder van het gastransportnet (hierna: GTS) en de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) aan deze wetswijziging zullen geven. In het wetsvoorstel wordt hier weinig over gezegd. Dit maakt het lastig de gevolgen van de wetswijziging voor de bedrijfsvoering van onze leden te overzien.

Ik verzoek u namens de leden van de VGN deze vragen te betrekken in de verdere besluitvorming, en waar nodig, het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te passen.

2.2. *Aanbod hoogcalorisch gas*

Aan het wetsvoorstel ligt onder meer het *“Advies GTS leveringszekerheid middels scenario analyse”* ten grondslag van 27 maart 2018. Op pagina 6 van het advies staat welke uitgangspunten GTS heeft gehanteerd bij het opstellen ervan. Ten aanzien van hoogcalorisch gas stelt GTS: *“aangenomen wordt dat er voldoende H-gas beschikbaar is, zowel in termen van capaciteit als volume, om aan de behoeften van pseudo L-gas te voldoen.”*

VGN verneemt graag van de regering wat er gebeurt in de gevallen dat deze aanname van GTS niet opgaat en een situatie dreigt waarin GTS onvoldoende H-gas beschikbaar heeft om pseudo L-gas te maken om aan de vraag in Nederland en het buitenland te voldoen. Hierbij vraagt VGN de regering met name in te gaan op de prioritering van mogelijke maatregelen. Wat heeft in geval van een tekort aan H-gas bijvoorbeeld prioriteit: export van H-gas over het GTS net naar het Verenigd Koninkrijk of levering van geconverteerd H-gas aan de Nederlandse markt, inclusief gasopslagen? Wordt deze prioritering ergens in voorschriften of afspraken vastgelegd? Hoe worden marktpartijen hierbij betrokken? De afwegingen die GTS in deze maakt, dienen transparant te zijn.

2.3. *Taken GTS*

In artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel krijgt GTS de taak jaarlijks een plan aan de minister aan te bieden over het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld. Onderdeel van dit plan is

‘een raming van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas (...), waarbij alle beschikbare middelen en methoden die deze hoeveelheid minimaliseren worden betrokken’ en ‘een beschrijving van de optimale inzet van andere middelen en methoden, waaronder (...) gasopslaginstallaties en LNG-installaties.’

GTS heeft de beschikking over belangrijke middelen genoemd in het artikel, te weten het bijmengen van hoogcalorisch gas bij laagcalorisch gas (verrijking) en het bijmengen van stikstof bij hoogcalorisch gas (kwaliteitsconversie). In artikel 10a, eerste lid, van de Gaswet worden deze taken aan GTS toegewezen. De ACM mag de kosten die GTS maakt bij de uitoefening van de wettelijke taken op grond van artikel 12a van de Gaswet in de nettarieven opnemen.

Het optimaal inzetten van een gasopslaginstallatie of een LNG-installatie is geen wettelijke taak van de landelijk netbeheerder. Anders dan de stikstoffabrieken voor de kwaliteitsconversie, zijn deze installaties ook niet in eigendom of beheer van GTS, maar van marktpartijen. Deze marktpartijen en hun klanten beslissen zelf over de inzet van de gasopslag. Dit roept diverse vragen op die nadere overweging behoeven.

- Welke uitgangspunten hanteert GTS bij de beschrijving in het plan van de optimale inzet van gasopslaginstallaties bij het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld?
- Wat doet GTS en op grond van welke bevoegdheden wanneer de inzet van de gasopslagen in praktijk afwijkt van hetgeen GTS in het plan heeft beschreven?
- In het geval GTS niets doet om de inzet van gasopslagen te optimaliseren op het doel van dit wetsvoorstel, wat is dan de waarde van de beschrijving van die optimale inzet in bovengenoemd plan?

VGN is van mening dat het doel van het gewijzigde artikel 10a van de Gaswet, te weten de optimale inzet van alle middelen en methoden om de gaswinning uit het Groningenveld te minimaliseren, alleen kan worden bereikt als GTS hierover marktconforme private contracten sluit met marktpartijen. VGN wijst in dit verband op het bepaalde in artikel 2.1.1 van de takencode gas LNB dat nadere regels benoemt ten aanzien van de taak van GTS uit artikel 10a, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet om voorzieningen te treffen in verband met de leveringszekerheid. Dit artikel luidt: *“Ingevolge het Besluit leveringszekerheid Gaswet treft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet voorzieningen teneinde de vergunninghouder in staat te stellen de pieklevering te verzorgen aan alle kleinverbruikers in Nederland. Hiertoe reserveert de netbeheerder van het landelijk gastransportnet entry- en exitcapaciteit in het landelijk gastransportnet en kan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet zowel productiecapaciteit als gas reserveren.”*

Een soortgelijke regeling is nodig om gasopslaginstallaties optimaal in te zetten ten behoeve van het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld. VGN verzoekt de regering te overwegen hiervoor een grondslag op te nemen in het wetsvoorstel en de regeling verder uit te werken in een algemene maatregel van bestuur. VGN gaat graag het gesprek aan over hoe een dergelijke regeling er het beste uit kan zien.

2.4. Aanwijzingen door GTS

VGN vreest dat wanneer niet wordt voorzien in bovengenoemde bevoegdheid voor GTS, gasopslagbedrijven aanwijzingen zullen krijgen van GTS om dreigende tekorten aan

kwaliteitsconversie af te wenden. Dit moet worden voorkomen, omdat programmaverantwoordelijken niet worden gecompenseerd voor de schade die zij lijden als gevolg van een aanwijzing. Het kan niet zo zijn dat voor GTS het geven van een aanwijzing kosteloos is. Paragraaf 3.3.2.2 van de memorie van toelichting bevestigt onze vrees dat GTS in de toekomst vaker aanwijzingen zal geven. In deze paragraaf wordt aangegeven dat GTS met een grotere benutting van de kwaliteitsconversiecapaciteit minder ruimte heeft voor een adequate uitvoering van zijn wettelijke balancerings- en kwaliteitsconversietaken en afhankelijk wordt van (aanwijzingen aan) marktpartijen.

De bevoegdheid van GTS om aanwijzingen te geven staat beschreven in artikel 4.4.6 van de Transportcode Gas LNB. Deze luidt: *"(...) in uitzonderlijke gevallen het recht aanwijzingen te geven aan erkende programmaverantwoordelijken om hun (her)nominaties zodanig, als voorgeschreven door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, aan te passen dat de systeemintegriteit van het landelijk gastransportnet kan worden gehandhaafd. Erkende programmaverantwoordelijken zijn verplicht deze aanwijzingen op te volgen. Voor zover mogelijk zal de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de aanwijzingen naar evenredigheid [verdelen] over de veroorzakers van het probleem."*

Het is aannemelijk dat GTS gasopslagbedrijven en hun klanten relatief vaak zal aanmerken als 'veroorzaker van het probleem' en op grond daarvan de aanwijzing geeft. Gasopslagbedrijven worden daarmee onevenredig benadeeld ten aanzien van andere programmaverantwoordelijken. Het gevolg is dat gasopslagbedrijven voor een onevenredig groot deel opdraaien voor de kosten die samenhangen met de balanceringsstaak van GTS. Dit is in strijd met beginselen als non-discriminatie en kostenveroorzaking.

Meer fundamenteel is wie moet worden aangemerkt als de veroorzaker van het probleem als bedoeld in artikel 4.4.6 van de code. Het probleem dat zich in de toekomst vaker de situatie zal voordoen van een dreigend tekort aan kwaliteitsconversie, is inherent aan de keuze van de regering in dit wetsvoorstel om de capaciteit van de stikstofinstallaties meer te benutten. Dit betekent dat degene die een aanwijzing krijgt daarvoor betaald moet worden door GTS.

VGN verzoekt de regering daarom:

- Ervoor te waken dat GTS het verlies aan balanceringsmogelijkheden compenseert met het geven van (meer) aanwijzingen, en/of
- te voorzien in een compensatieregeling voor marktpartijen die een aanwijzing krijgen.

Voorkomen moet worden dat GTS de uitoefening van een wettelijke taak kosteloos af kan wentelen op marktpartijen zoals gasopslagbedrijven. Dit levert directe schade op in de vorm van operationele schade en omdat contractuele verplichtingen niet kunnen worden nagekomen. Indirect schaadt het *gasopslagbedrijven omdat de betrouwbaarheid van gasopslagbedrijven jegens hun klanten afneemt.*

2.5. Duiding 'uitzonderlijke gevallen'

Aanpassing van de regels over het geven van aanwijzingen is des te meer urgent nu de leden van VGN kort geleden hebben ervaren dat GTS de zinsnede 'in uitzonderlijke gevallen' van artikel 4.4.6 van de Transportcode Gas LNB ruim interpreteert. In de week van 26 februari, toen het zowel in Nederland als in het Verenigd Koninkrijk erg koud was, hebben twee VGN-leden een aanwijzing

gekregen. Oorzaak van de beperking in de kwaliteitsconversie was – voor zover bij de leden van VGN bekend is – niet een calamiteit of een anderszins uitzonderlijk geval, maar simpelweg de aanhoudende koude in zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk op een relatief laat moment in het jaar. De sluiting van de grootste gasopslag “Rough” in het Verenigd Koninkrijk in juni 2017 droeg bij aan hogere pieken in de vraag naar H-gas vanuit het Verenigd Koninkrijk en zal dat ook in de toekomst doen. De hoge vraag naar H-gas veroorzaakte een dreigend tekort aan kwaliteitsconversie en daarmee een dreigend tekort aan L-gas op de GTS netwerk. Als oplossing heeft GTS hierop een aanwijzing gegeven aan gasopslagen om te stoppen met de injectie van gas in de gasopslag. Dit kost GTS niets en gasopslagen en hun klanten lijden schade.

Een periode van koude is naar oordeel van VGN echter geen uitzonderlijke geval, ook niet als de periode laat in het jaar valt. Het is een situatie die zich met enige regelmaat zal voordoen. Met de verhoogde inzet van de stikstofinstallaties als gevolg van dit wetsvoorstel zal de piekvraag in een koude periode verder toenemen en wordt de kans groter dat soortgelijke situaties als in de week van 26 februari zich zullen voordoen. Het is onterecht om balanceringsproblemen op deze momenten op te lossen met het geven van aanwijzingen.

2.6. Rol marktpartijen

Gasopslagbedrijven en hun klanten optimaliseren de inzet van hun gasopslaginstallaties op de marktprijs. In paragraaf 3.3.2.4 van de memorie van toelichting schrijft de regering: *‘Het doel van de voorgeschreven systematiek is dat er over het hele jaar genomen niet meer uit het Groningenveld wordt gewonnen dan strikt noodzakelijk is. Dit is het uitgangspunt van de gekozen systematiek, maar het is belangrijk dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, de vergunninghouder, shippers en bij voorkeur ook de buitenlandse marktpartijen hun handelen hierop afstemmen. De gasmarkt is een vrije markt waarin marktpartijen hun handelen optimaliseren. Zolang er in Nederland en onze buurlanden meer laagcalorisch gas nodig is dan er vanuit veiligheid wenselijk wordt geacht, is het belangrijk dat alle marktpartijen, waar mogelijk, streven naar minimalisering van de inzet van het Groningenveld.’*

Deze paragraaf roept een aantal vragen op:

- Beoogt de regering met dit wetsvoorstel dat marktpartijen de inzet van hun gasopslaginstallaties gaan optimaliseren op het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld, danwel dat GTS zodanig ingrijpt in de operatie van gasopslaginstallaties dat GTS de inzet van gasopslaginstallaties kan optimaliseren?
- Zo ja, is de regering dan met VGN van mening dat de gasopslaginstallaties hiermee een functie vervullen ten behoeve van het algemeen nut, te weten de leveringszekerheid, het balanceren van het net en het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld?
- Welke instrumenten denkt de regering dat marktpartijen, en in het bijzonder gasopslagbedrijven en hun klanten, hiervoor in kunnen zetten?
- GTS krijgt de kosten voor de uitvoering van zijn taken vergoed via door ACM vastgestelde tarieven. Op welke wijze krijgen gasopslagbedrijven en hun klanten eventuele kosten vergoed?
- Zo nee, wat bedoelt de regering dan met deze paragraaf?

2.7. Flankerend beleid: lagere transporttarieven voor gasopslaginstallaties

Gasopslagen hebben een belangrijke maatschappelijke rol in het ondersteunen van de leveringszekerheid van aardgas. Met het nieuwe winningssysteem dat dit wetsvoorstel introduceert, neemt het maatschappelijk belang van voldoende en goed functionerende gasopslagen verder toe. Dit rechtvaardigt een regulering waarin het maatschappelijk belang wordt erkend en gewaardeerd. De huidige praktijk is anders. Gasopslagen betalen in de huidige tariefstelsels voor het landelijk gastransportnet vele malen hogere tarieven dan andere marktpartijen.

VGN voert procedures over de tarievenbesluiten van ACM van 2014 tot en met het ontwerpbesluit voor 2019. In een tussenuitspraak van 21 juli 2017 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (ECLI:NL:CBB:2017:287) geconcludeerd dat er sprake is van *“een wanverhouding tussen de aan de door de gasopslagen gebruikte aansluitingen verbonden kosten en de bijdragen die aan de gasopslagen in rekening worden gebracht. Die wanverhouding ontstaat doordat de werkelijke beheer – en onderhoudskosten niet rechtsevenredig toenemen naarmate de gebruikte capaciteit toeneemt.”* De definitieve uitspraak zal helaas nog een tijd op zich laten wachten, omdat het College de zaak wil doorverwijzen naar het Europese Hof van Justitie.

Deze wanverhouding in de tariefkosten is van grote invloed op de businesscase van gasopslagbedrijven. Eind 2017 heeft Kyos Energy Consulting BV in opdracht van de ACM een rapport opgesteld over het niveau van de transporttarieven voor Nederlandse gasopslagen: *“Assessment on the level of transport costs for gas storages in the Netherlands”*. Uit dit rapport komt naar voren dat de businesscase voor gasopslagen in Nederland marginaal is. Deze slechte marktomstandigheden kunnen er op termijn toe leiden – zo concludeert Kyos – dat Nederlandse gasopslagen stoppen of de aansluiting op het Nederlandse net te wijzigen in een aansluiting op het Duitse net. Kyos geeft aan dat: *“Departures of storage sites from the Dutch network, or complete closures, will not easily cause supply issues in the Dutch gas market, because there are good connections with surrounding markets, the TTF market is very liquid, and there is oversupply of storage capacity in Northwest Europe. Only supply issues for L-gas could potentially arise, but the analysis of this is beyond the scope of this research”*

Met dit wetsvoorstel groeit de kans dat het verdwijnen van gasopslagen (en dus minder opslagcapaciteit) leidt tot problemen met de leveringszekerheid van L-gas. Zeker ook in het licht van deze ontwikkeling, is de weigering van ACM en GTS om een einde te maken aan de wanverhouding tussen de werkelijke kosten en de kosten die gasopslagen betalen over het bestaande aansluittarief (BAT), onbegrijpelijk en onredelijk. ACM zal met deze ontwikkelingen derhalve rekening moeten houden bij het vaststellen van de tarieven in haar tariefbesluit 2019, dat betrekking heeft op de periode dat deze wetswijziging ook in werking zou moeten zijn.

Hetzelfde geldt voor de implementatie van Verordening (EU) 2017/460 van de Commissie van 16 maart tot vaststelling van de netcode betreffende geharmoniseerde transmissietariefstructuren voor gas (NC TAR), waarvoor de ACM op 5 maart 2018 een ontwerp besluit heeft gepubliceerd. NC TAR schrijft voor dat lidstaten gasopslaginstallaties, gezien hun maatschappelijk belang, een korting moeten geven op de nettatarieven van minimaal 50%. Veel lidstaten kiezen voor een korting van meer dan 50%. GTS en ACM houden echter vast aan het minimum van 50%. Ook in deze kwestie rechtvaardigt dit wetsvoorstel een heroverweging.

VGN pleit voor een korting op de nettarieven voor gasopslagbedrijven van 100%.

3. Tot slot

VGN gaat graag in gesprek over de rol die gasopslagbedrijven kunnen spelen bij het realiseren van de doelen van dit wetsvoorstel. Ook wordt VGN graag betrokken bij het vervolgproces van wijziging van lagere regelgeving naar aanleiding van dit wetsvoorstel.

Hoogachtend,



René Zwanepol

Voorzitter Vereniging Gasopslag Nederland