

Beantwoording IAK vragen wijziging van de Gaswet betreffende een verbod op laagcalorisch gas voor de grootste afnemers

1. Wat is de aanleiding?

De winning van gas uit het Groningenveld veroorzaakt aardbevingen. Om de veiligheid en de veiligheidsbeleving in Groningen te verbeteren wil het kabinet de winning van gas uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig beëindigen. Dit besluit van het kabinet staat beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 29 maart 2018 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2017/18, 33 529, nr. 457).

Een van de door het kabinet in dit kader aangekondigde maatregelen is het reduceren van de vraag van de grootste verbruikers van laagcalorisch gas. In de brief aan de Tweede Kamer van 3 december 2018 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 33 529, nr. 536) is daartoe aangekondigd dat verbruikers die meer dan 100 miljoen Nm³ laagcalorisch gas over de afzonderlijke gasjaren 2017-2019 onttrekken, verplicht zullen worden om om te schakelen naar een alternatief voor laagcalorisch gas, teneinde de zo snel mogelijke beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld te realiseren.

2. Wie zijn betrokken?

De betrokken partijen zijn in de eerste plaats de afnemers die zowel in het gasjaar 2017/2018 als in het gasjaar 2018/2019 meer dan 100 miljoen Nm³ laagcalorisch gas aan het gastransportnet onttrekken. Voor hen zal het verbod op het onttrekken van laagcalorisch gas gaan gelden. Dit betreft de negen grootste afnemers.

Hiernaast is de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, Gasunie Transport Services (GTS), betrokken. Deze netbeheerder krijgt de taak om de negen grootste afnemers, indien zij zich daartoe melden, om te schakelen naar het landelijk gastransportnet waar hoogcalorisch gas mee wordt getransporteerd. Ook zal de netbeheerder de afschakeling van het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt onttrokken verzorgen, indien de betrokken grootste afnemer overstapt op een alternatief voor laagcalorisch gas anders dan hoogcalorisch gas.

ACM is tot slot betrokken als toezichthouder op het bepaalde in de Gaswet. Zowel GTS als ACM zijn betrokken bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel vanwege de rol van uitvoerder respectievelijk toezichthouder. Met de negen grootste afnemers hebben reeds gesprekken plaatsgevonden over de aangekondigde verplichting.

3. Wat is het probleem?

Als gevolg van de jarenlange gaswinning uit het Groningenveld is er dermate veel druk op de ondergrond komen te staan dat er in de nabije omgeving van de gaswinning aardbevingen zijn ontstaan. De gaswinning in Groningen heeft daardoor de laatste jaren een steeds grotere voetafdruk in de regio achtergelaten. De aardbevingen hebben laten zien dat de negatieve effecten van de gaswinning uit het Groningenveld steeds indringender aanwezig zijn. De situatie is daardoor niet meer maatschappelijk aanvaardbaar.

Het kabinet vindt het belangrijk om deze gaswinningsactiviteiten zo snel mogelijk te beëindigen, zodat de veiligheid van de inwoners van Groningen zo goed mogelijk gewaarborgd kan worden. Reductie en uiteindelijke beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld zorgt voor een afname van het tempo waarin het gasvoerende gesteente wordt samengedrukt. Hiermee wordt de oorzaak van de bevingen weggenomen. Reductie en beëindiging kan bewerkstelligd worden door de vraag naar laagcalorisch gas te verlagen.

4. Wat is het doel?

Om de beoogde reductie en beëindiging van gaswinning te realiseren zullen verschillende maatregelen moeten worden uitgevoerd. Op basis van rapportages van Gasunie Transport Servies (GTS) is vastgesteld welke maatregelen dit zijn, en hoeveel besparing per maatregel gerealiseerd kan worden. Het gaat dan om de inzet van stikstof voor het converteren van hoogcalorisch naar laagcalorisch gas, en om vraagreductie bij verschillende gebruikers van laagcalorisch gas in binnen- en buitenland. Uit deze rapportages is gebleken dat voor de benodigde reductie in 2022 (op grond van het basispad voor beëindiging van gaswinning uit het Groningenveld) het noodzakelijk is dat de negen grootste afnemers afstappen van het verbruik van laagcalorisch gas en overstappen naar een alternatief. Het jaarlijks verbruik van deze negen afnemers telt op tot een reductie die voor oktober 2022 nergens anders behaald kan worden.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De veiligheid van de inwoners van Nederland is van nationaal maatschappelijk belang. Aangezien de veiligheid van de inwoners van het aardbevingsgebied in Groningen in het geding is en er door de grote afhankelijkheid van laagcalorisch gas geen natuurlijke ontwikkeling kan ontstaan in de reductie van het gebruik hiervan, is overheidsinterventie gerechtvaardigd.

6. Wat is het beste instrument?

Om te komen tot een reductie van verbruik van laagcalorisch gas bij de grootste afnemers en voor het vastleggen van de benodigde wettelijke taak voor GTS om bedrijven om- of af te schakelen van het landelijke laagcalorische net, is een wettelijke verankering in de Gaswet het beste instrument.

In een eerder stadium is getracht om op vrijwillige basis tot afspraken te komen met de betreffende bedrijven om om te schakelen. Dit heeft echter onvoldoende resultaat opgeleverd. Daarom is besloten om een verplicht spoor, resulterend in dit wetsvoorstel, in te zetten.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De gevolgen van dit wetsvoorstel zijn als volgt:

Burgers:

- Burgers in Groningen zullen vanaf oktober 2022 een kleiner veiligheidsrisico hebben ten opzichte van de huidige situatie.
- De kosten voor GTS voor de omschakeling van de negen grootste afnemers (inschatting €85 mln -10%/+30%) zullen verrekend worden in de tarieven voor gebruikers van het net.

Bedrijven:

- De bedrijven die onder het verbod komen te vallen, zullen kosten moeten maken om aan dit verbod te voldoen voor oktober 2022. Voor de situatie dat de kosten onevenredig moeten worden geacht, is het wetsvoorstel voorzien van een grondslag voor een verzoek tot nadeelcompensatie.
- De kosten voor GTS voor de omschakeling van de negen grootste afnemers (inschatting €85 mln -10%/+30%) zullen verrekend worden in de tarieven voor gebruikers van het net.
- Indien een bedrijf omschakelt naar hoogcalorisch gas, kan de variatie in kwaliteit sterker variëren. Hiervoor kunnen bedrijven maatregelen nemen.

Overheid:

- De overheid kan door middel van dit wetsvoorstel meer invloed uitoefenen op de realisatie van de reductie van gaswinning uit het Groningenveld. Met de omschakeling van de negen grootste afnemers zal zo snel mogelijk gekomen kunnen worden tot een zo hoog mogelijk niveau van veiligheid voor de inwoners van het aardbevingsgebied.
- De toezichtstaak van de ACM op de naleving van het bepaalde in de Gaswet wordt uitgebreid.

Milieu:

- Gezien de tijdslijmiet van oktober 2022 zullen naar verwachting alle negen grootste afnemers om moeten schakelen van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas. Een directe overstap van laagcalorisch gas naar een (volledig) duurzaam alternatief lijkt binnen het tijdsbestek praktisch en financieel lastig realiseerbaar.
- Door de andere samenstelling van hoogcalorisch gas ten opzichte van laagcalorisch gas zullen bedrijven die omschakelen naar hoogcalorisch gas naar verwachting meer gas verbruiken. Dit kan leiden tot een hogere uitstoot van CO₂ en NO_x bij de betreffende verbruikers. Mitigerende maatregelen kunnen hiervoor worden genomen.