

Consultatieverslag

Inleiding

Om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen wordt een pakket aan maatregelen uitgevoerd. Onderdeel van deze maatregelen is het omschakelen van de grootste verbruikers van laagcalorisch gas naar een alternatieve energiebron. Met het wetsvoorstel 'beperking van de vraag naar laagcalorisch gas' wordt het de grootste negen afnemers, met een verbruik van meer dan 100 miljoen m³(n) in de gasjaren 2017/2018 en 2018/2019, per 1 oktober 2022 verboden om nog laagcalorisch gas af te nemen.

De netbeheerder Gasunie Transport Services (GTS) krijgt met hetzelfde wetsvoorstel de wettelijke taak om deze bedrijven om te schakelen naar het hoogcalorisch gas netwerk. 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. In dit document wordt verslag gedaan van deze consultatie. Opgemerkt moet worden dat het wetsvoorstel zoals is geconsulteerd is vormgegeven op basis van het beleid dat is aangekondigd in de kamerbrieven van 3 december 2018 en 8 februari 2019.¹

De aardbeving bij Westerwijtwerd van 22 mei 2019 onderstreept dat de gaswinning zo snel als mogelijk naar nul moet. Naar aanleiding van deze aardbeving heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat (verder: de minister van EZK) aangekondigd te verkennen welke maatregelen in het gasjaar 2019/2020 mogelijk al leiden tot een winning van maximaal 12 miljard m³(n) bij een gemiddeld jaar.² Dat laat onverlet dat afschakeling van de negen grootste afnemers per 1 oktober 2022 (of zoveel eerder als mogelijk) zorgt voor de benodigde permanente reductie van de vraag naar laagcalorisch gas en daarmee bijdraagt aan het zo snel mogelijk beëindigen van de winning van het gas uit het Groningenveld.

Algemene beschouwing

Er zijn in totaal 13 inhoudelijke reacties ontvangen, het merendeel afkomstig van de grootste afnemers maar ook van burgers, belangenorganisaties en een gemeente.

Alle reacties onderschrijven het belang van de doelstelling om de gaswinning in Groningen zo snel als mogelijk te beëindigen teneinde de veiligheid van de inwoners van Groningen te borgen. In een aantal reacties is expliciet waardering uitgesproken voor de opzet van het wetsvoorstel en het doel dat het moet dienen.

Daarnaast zijn ook zorgen geuit. Deze zorgen zijn met name gericht op het nut en de noodzaak van het verbod dat met het wetsvoorstel wordt opgelegd. De afbakening van de groep die dit verbod zal krijgen wordt ter discussie gesteld, evenals de rechtvaardigheid van de maatregel, waarbij ook verschillende alternatieven zijn aangedragen. Daarnaast is er veel gezegd over de eventuele compensatie voor de afnemers die onder het verbod komen te vallen.

Ten opzichte van de geconsulteerde versie van het wetsvoorstel is het wetsvoorstel zoals dat aanhangig is gemaakt bij de Afdeling Advisering van de Raad van State op twee punten aangepast. De informatieplicht die breed voor bedrijven was opgenomen ten behoeve van de beleidsvorming voor het beëindigen van de winning uit het Groningenveld is uit het wetsvoorstel gehaald. Met de bestaande informatieplichten kan voldoende informatie worden verkregen.

Daarnaast is mede op grond van enkele reacties uit de consultatie er voor gekozen om een generieke bepaling voor alle afnemers op te nemen op basis waarvan het met ingang van 1 oktober 2022 is verboden om in een gasjaar meer dan 100 m³(n) miljoen laagcalorisch gas aan het gastransportnet te onttrekken. Belangrijkste reden hiervoor is dat het onwenselijk is 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 zodanig groeien dat zij meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas gaan verbruiken. Dit zou afbreuk doen aan de doelmatigheid van het verbod voor de grootste afnemers.

Dit verbod strookt met een aantal consultatiereacties. Hierin wordt aangegeven dat het vreemd is dat afnemers die nu meer dan 100 m³(n) miljoen op jaarbasis verbruiken omgeschakeld moeten worden, terwijl andere bedrijven door zouden kunnen groeien tot een verbruik boven de 100 m³(n)

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 33 529, nr. 536, en kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 33 529, nr. 580.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 33 529, nr. 660.

miljoen laagcalorisch gas per jaar. Om te voorkomen dat de leveringszekerheid van gas en warmte of elektriciteit te zeer in gevaar komt, is voor die situaties ook een ontheffingsmogelijkheid van dit verbod opgenomen.

De consultatie heeft er voorts voor gezorgd dat de memorie van toelichting op verschillende punten is aangevuld of aangescherpt.

Onderwerpsgewijze reactie

Nut, noodzaak en doel van de voorgestelde maatregelen en afbakening

Een aantal respondenten heeft vraagtekens geplaatst bij het nut, de noodzaak en het doel van het verbod op laagcalorisch gas voor de grootste afnemers. Onder meer is gevraagd hoe dit verbod bijdraagt aan de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas en of dit verbod noodzakelijk is in het kader van de verbetering van de veiligheid als gevolg van de gaswinning in Groningen. Tevens heeft een aantal respondenten gevraagd om (nadere) verduidelijking van de afbakening van het verbod op laagcalorisch gas voor de grootste afnemers en de grenswaarde van 100 miljoen m³(n) gas per jaar in het bijzonder.

De gaswinning in Groningen heeft de laatste jaren een grotere voetafdruk in de regio achtergelaten dan maatschappelijk aanvaardbaar is. De aardbevingen hebben laten zien dat de negatieve effecten van de gaswinning uit het Groningenveld steeds indringender aanwezig zijn. Het kabinet is van mening dat volledige beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld de beste manier is om de veiligheid en de veiligheidsbeleving te verbeteren.

Het kabinet neemt daarom een aantal maatregelen aan zowel de vraag- als aanbodzijde om de gaswinning zo spoedig mogelijk af te bouwen en zo snel als mogelijk te beëindigen. Er is niet één maatregel die eigenstandig voldoende reductie van winning Groningengas kan realiseren. Daarnaast zijn niet alle maatregelen gelijktijdig of met dezelfde snelheid uit te voeren. Ten slotte kunnen er naast meevallers ook tegenvallers optreden. Het is daarom essentieel om een voldoende robuuste mix van maatregelen te treffen.

De totale markt voor laagcalorisch gas heeft een omvang van ca 50 miljard m³(n) (afhankelijk van temperatuur), waarvan ongeveer de helft voor het buitenland bestemd is. Laagcalorisch gas bestaat uit Groningengas en uit met stikstof geconverteerd hoogcalorisch gas dat pseudo-Groningengas wordt genoemd. Om het aandeel Groningengas in laagcalorisch gas zo spoedig mogelijk terug te dringen zijn de volgende maatregelen noodzakelijk.

Aan de aanbodzijde kan met de extra productie en een hogere inzet van stikstof meer pseudo-Groningengas worden geproduceerd. In 2022 komt een extra stikstofinstallatie te Zuidbroek in gebruik, waardoor er nog maar een beperkte Groningengasproductie nodig is.

Aan de vraagzijde zijn zowel internationale als nationale maatregelen van belang. Omdat het buitenland een grote afnemer is van laagcalorisch gas, is het van belang dat deze vraag beperkt wordt. 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.

In Nederland zit het grootste reductiepotentieel op korte termijn bij de grootverbruikers. Het ombouwen van de gebouwde omgeving is een kostbare operatie en kan op korte termijn niet gerealiseerd worden. 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 verbruikers, die allemaal een verbruik hebben groter dan 100 miljoen m³(n) gas per jaar³, bedraagt hiervan ongeveer de helft, namelijk 3 miljard m³(n). De vraag naar laagcalorisch gas van al deze 170 grootverbruikers kan de komende jaren nog niet volledig ingevuld worden met pseudo-Groningengas. Een zo spoedig mogelijke vraagreductie is dan ook nodig om de Groningenproductie verder te kunnen beperken.

Ombouw is een intensief proces, dat tijd en geld kost. Bij het vaststellen van de reikwijdte van de verplichting tot ombouw is gekeken naar technische haalbaarheid van tijdige ombouw. Daarnaast naar wat proportioneel is qua benodigde vraagreductie, gegeven de totale mix aan maatregelen.

³ Overige grootverbruikers hebben een verbruik kleiner dan 100 miljoen m³(n) gas per jaar.

Ombouw van de negen grootste grootverbruikers is vóór oktober 2022 haalbaar. Daarmee kunnen de negen grootste grootverbruikers een structurele bijdrage leveren aan zowel de permanente reductie van de vraag naar laagcalorisch gas als een robuust gassysteem, omdat de afhankelijkheid van het gebruik van stikstofinstallaties afneemt. Ombouw van een grotere groep grootverbruikers is niet haalbaar voor oktober 2022. Voorts geldt dat ombouw van de overgebleven 161 grootverbruikers of enig deel van deze groep na 2022 niet bijdraagt aan de reductie van productie uit het Groningenveld, omdat door het totaalpakket aan maatregelen de overige verbruikers al op alternatieve wijze kunnen worden voorzien in hun vraag naar laagcalorisch gas.

Door uitsluitend de negen grootste afnemers te verbieden om met ingang van 1 oktober 2022 nog laagcalorisch gas te onttrekken, is gekozen voor de kleinst mogelijke groep waarmee het hoogst haalbare resultaat van vraagreductie bereikt kan worden dat noodzakelijk is voor een zo snel en effectief mogelijke beëindiging van de winning van Groningengas.

Voor de overige 161 grootverbruikers geldt overigens wél dat hen op grond van het wetsvoorstel wordt verboden om meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas te onttrekken.

Alternatieven

Diverse respondenten hebben opgemerkt dat niet duidelijk is welke alternatieven zijn onderzocht. Daarbij heeft een aantal respondenten ook alternatieven aangedragen, zoals de bouw van een extra stikstoffabriek; het verbod op een nieuwe aansluiting op laagcalorisch gas; en een grens aan het gebruik van laagcalorisch gas voor alle afnemers.

Ten behoeve van de reductie van de vraag naar laagcalorisch gas zijn diverse alternatieven overwogen, maar niet geschikt geacht, onder meer vanwege het beperkte of onzekere effect op de benodigde reductie. Ten aanzien van de voorgedragen alternatieven wordt het volgende opgemerkt.

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 ombouw 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. Aanzienlijk meer afnemers zouden dan omgebouwd moeten worden om eenzelfde vermindering van Groningengas te kunnen realiseren. Het is niet uitvoerbaar om deze grotere groep afnemers in de beschikbare tijd tot aan oktober 2022 om te schakelen, zodat deze ombouw ook niet tijdig zal bijdragen aan het versneld verlagen van de gaswinning uit 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 Groningen is dan niet meer nodig. De optie van nog een extra nieuwe stikstoffabriek is overwogen maar geen geschikt alternatief bevonden voor het verbod van de negen grootste afnemers. In de tijd zou de bouw van een extra stikstoffabriek te laat in productie komen, en daarmee beperkte toegevoegde waarde hebben. De afschrijfkosten van een extra fabriek zouden daarnaast nog tientallen jaren 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 permanent vermindert.

Prijsprikkel om laagcalorisch gas te ontmoedigen

Uit de consultatie kwam de vraag of 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 Tarieencode Gas, bepaalt dat de toezichthouder, de Autoriteit Consument en Markt (hierna: 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.

Grens aan laagcalorisch gas voor iedereen

Tevens is bekeken of het mogelijk is om minder laagcalorisch gas te leveren aan alle afnemers (een "cap" op laagcalorisch gas), 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 kan hebben, omdat bedrijven hun processen op de beperking van gas 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 verbruikersgegevens 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 meebrengt 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 de 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 er voor gekozen om niet meer afnemers te raken dan voor dit doel, zoals hiervoor omschreven, noodzakelijk is.

Verbod bij GTS in plaats van bij bedrijven

Voorts is er nagedacht om de verantwoordelijkheid voor de benodigde vermindering van de vraag naar laagcalorisch gas bij GTS neer te leggen. Deze suggestie komt voort uit de consultatie. Een dergelijke taak zou 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 net 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.

Proportionaliteit, fair balance en nadeelcompensatie

Een aantal respondenten heeft zich op het standpunt gesteld dat de maatregelen in het wetsvoorstel een disproportionele last met zich brengen voor de grootste afnemers en dat er geen sprake is van 'fair balance' tussen het algemeen belang en de belangen van de afnemers die worden geraakt. In dit verband stelt een aantal respondenten dat sprake zou zijn van een onjuiste beoordeling van de voorzienbaarheid. 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 EZ 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 om te schakelen 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 ten aanzien van de voorzienbaarheid nog op dat gekeken had moeten worden naar de vraag of ten tijde van de investeringsbeslissing het beëindigen van laagcalorisch gas had kunnen worden voorzien.

Met betrekking tot de proportionaliteit geldt het volgende. De in dit wetsvoorstel gekozen maatregelen zijn het minst vergaand om de benodigde reductie ten behoeve van het veiligheidsbelang te realiseren. Van de negen grootste afnemers wordt verwacht dat zij het verbruik van laagcalorisch gas volledig staken. Deze groep is niet groter dan nodig is om de versnelde minimalisering van de winning van gas uit het Groningenveld te realiseren. Daar komt bij dat het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid voor de minister van EZK om op verzoek van de afnemer ontheffing te verlenen van het verbod op laagcalorisch gas in geval van onvoorzienbare

omstandigheden of omstandigheden die redelijkerwijs niet toe te rekenen zijn aan de afnemer, of indien de afnemer voor een bepaalde periode laagcalorisch gas nodig heeft om de volledige overstap naar energie uit een alternatieve bron te kunnen maken. In het voorgaande is reeds naar voren gebracht waarom andere maatregelen geen geschikte alternatieven zijn om het beoogde doel te bereiken.

In het kader van fair balance en voorzienbaarheid wordt ten eerste opgemerkt dat ondernemingen er ten algemene rekening mee moeten houden dat overheidsbeleid kan wijzigen en dat dit gevolgen kan hebben voor hun bedrijfsvoering. Ten tweede zijn de volgende specifieke omstandigheden relevant. Al een geruim aantal jaren is een brede maatschappelijke en politieke discussie gaande over de gaswinning in Groningen. 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 elk van de grote 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 er niet langer 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. 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 daarbij 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.

Vervolgens heeft de minister van EZK bij brief van 3 december 2018⁴ aan de Tweede Kamer expliciet duidelijk gemaakt dat van de negen grootste afnemers wordt verwacht dat zij uiterlijk 1 oktober 2022 het onttrekken van laagcalorisch gas staken. Daarnaast heeft de minister van EZK in deze brief duidelijk gemaakt dat ook van overige afnemers wordt verwacht dat zij stappen ondernemen om te verduurzamen en daarmee hun laagcalorisch gasverbruik te beperken. Teneinde zich voor te bereiden op de mogelijke eindigheid van het verbruik van laagcalorisch gas, hadden de grootste afnemers, en overige grootverbruikers, mogelijk stappen kunnen zetten richting energiebronnen anders dan het verbruik van aardgas. Dat dit tot de mogelijkheden behoort, blijkt onder meer uit het feit dat een aantal bedrijven hun verbruik in het verleden ook heeft teruggebracht door gebruik te maken van duurzame energiebronnen.

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.

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. De voorzienbaarheid is met name relevant voor de vraag in hoeverre de schade tot het normaal maatschappelijk risico behoort.

Het kabinet onderkent dat het verbod op laagcalorisch gas voor de grootste afnemers grote effecten met zich mee kan brengen. Uit de voorbereidingen volgt dat de mate waarin een afnemer

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 33 529, nr. 536.

zich op de beëindiging van het verbruik van laagcalorisch gas heeft kunnen voorbereiden per afnemer verschilt. Zo heeft een aantal van de afnemers zelf te maken met verplichtingen om de leveringszekerheid van hun afnemers te borgen en is het niet voor eenieder mogelijk om tijdig over te stappen naar een duurzame bron. 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. Dit maakt dat op voorhand niet kan worden uitgesloten dat de kosten van de afnemers niet tot het normaal ondernemersrisico zijn te rekenen dan wel niet een onevenredige last voor de afnemer met zich brengt.

Om deze reden is in het wetsvoorstel de bevoegdheid opgenomen om compensatie te kunnen bieden, indien blijkt dat de als gevolg van het verbod 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. Vanwege de voormelde complexiteit en diversiteit is de vraag in hoeverre sprake is van normaal maatschappelijk risico en op welke wijze daar dan invulling aan wordt gegeven voorgelegd aan een onafhankelijke commissie van deskundigen⁵. De grootste afnemers zal gelegenheid worden geboden om hun zienswijze aan de commissie mee te geven.

Zou de commissie zich op het standpunt stellen dat gelet op de voorliggende omstandigheden geen sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling, dan biedt de wettelijke grondslag ruimte voor een invulling van de nadeelcompensatie die daar rekening mee houdt. 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. Voor zover de afnemers in hun reacties opmerkingen maken die raken aan het leerstuk van passieve en actieve risicoaanvaarding wordt opgemerkt. De vraag in hoeverre hier sprake van is van de specifieke omstandigheden afhangt en bij een individueel verzoek ter beoordeling zal staan. Een beslissing op een dergelijk verzoek is vatbaar voor bezwaar en beroep.

Uitvoerbaarheid

Meerdere respondenten hebben voorts vraagtekens geplaatst bij de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, meer in het bijzonder bij de haalbaarheid van de deadline van 1 oktober 2022 voor het voldoen aan het verbod op laagcalorisch gas voor de grootste afnemers. Een aantal respondenten heeft in dit verband gewezen op de afhankelijkheid van de planning van GTS en dat voor ieder van de grootste afnemers specifieke omstandigheden relevant zijn voor de planning, zoals geplande onderhoudstops. Er worden al geruime tijd gesprekken gevoerd met GTS en met de grote afnemers omtrent de planning van de ombouw van deze grootste afnemers. Hieruit volgt dat de deadline van oktober 2022 in principe haalbaar moet zijn. Indien er toch vertraging optreedt en dit niet aan de afnemer te wijten is, kan er eventueel een ontheffing worden verstrekt. Daarnaast moet er onderscheid worden gemaakt tussen de planning bij afsluiten en de planning en het proces bij omschakelen.

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 naar de minister van EZK en naar GTS. 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. Indien aanpassing wegens gewijzigde omstandigheden naar het oordeel van de afnemer noodzakelijk is, informeert de afnemer de minister van EZK en GTS zo spoedig mogelijk over een aangepaste planning. Daarbij wordt ook inzichtelijk gemaakt welke aanpassing

⁵ Instellingsbesluit Adviescommissie beoordeling normaal maatschappelijk risico in het kader van het verbod op laagcalorisch gas, Stcrt. 2019, 23361.

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.

Indien de afnemer kiest voor omschakelen ligt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een planning primair bij de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, GTS. Dit vanwege de omstandigheid dat voor het omschakelen de meeste activiteiten door GTS verricht zullen moeten worden. De afnemer is bij het halen van de norm dan ook mede afhankelijk van de netbeheerder. GTS dient bij het opstellen bij de planning waar mogelijk rekening te houden met de door de betrokken afnemer ten behoeve van de planning verstrekte informatie. Indien GTS daarvan afwijkt, bijvoorbeeld omdat GTS voor de aanleg van leidingen meer tijd nodig heeft en daarom niet met een geplande onderhoudstop rekening kan houden, is het aan GTS om deze afwijking te onderbouwen.

Ook de planning voor omschakelen wordt toegezonden aan de minister van EZK. Net als bij het proces van afsluiten kan gedurende het proces van omschakelen blijken dat aanpassing van de planning naar het oordeel van GTS of de afnemer noodzakelijk is. Het opstellen van de aangepaste planning blijft een verantwoordelijkheid van GTS, 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.

Na ontvangst van de planning van GTS zal de minister van EZK 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 aanwijzing geven, indien dit naar zijn oordeel in het belang is van een spoedige minimalisering van gas 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 het zo spoedig mogelijk minimaliseren van de winning van gas 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 aanwijzing dan ook niet zonder voorafgaand overleg met zowel de afnemer als de netbeheerder plaatsvinden. Een bindende aanwijzing is bovendien vatbaar voor bezwaar en beroep.

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 aanwijzing te geven.

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.

Zoals eerder is opgemerkt is er voor gekozen om een zo klein mogelijke groep afnemers als nodig te belasten met het opgenomen verbod tot het onttrekken van laagcalorisch gas ten behoeve van de reductie van de winning uit het Groningenveld in verband met de veiligheid van de Groningers. Om deze reductie te bereiken met een zo klein mogelijke groep, is het volume dat door een afnemer onttrokken wordt dan ook bepalend. De groep van negen grootste afnemers onderscheidt zich van de andere afnemers vanwege het verbruik van meer dan 100 miljoen m³(n) per jaar.

Het kabinet onderkent dat het verbod voor deze kleine groep afnemers grote effecten met zich kan brengen. Daarbij is ook verwezen naar de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid om compensatie te kunnen bieden, 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. Dit artikel is gebaseerd op (het nog niet in werking getreden) artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht, dat dient ter codificatie van het zogeheten egalité-beginsel.

Inmenging eigendomsrecht

Door een respondent is naar voren gebracht dat het wetsvoorstel niet voldoet aan artikel 1 EP EVRM (dat inhoudelijk overeenkomt artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie), omdat volgens hem 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.

In dit verband wordt het volgende opgemerkt. Als gevolg van het wetsvoorstel moeten de grootste afnemers hun installaties aanpassen. De mate waarin aanpassingen nodig zijn, zal per afnemer verschillen. De afnemer behoudt echter 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 pelsdierhouderijen⁶ 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. Er is dus geen sprake van onteigening, maar van regulering van eigendom.

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.

Ook in dit opzicht is naar het oordeel van het kabinet van ontneming van eigendom geen sprake.

Strijdigheid Gasrichtlijn

Een aantal respondenten heeft zich op het standpunt gesteld dat het verbod op laagcalorisch gas voor de negen grootste afnemers in strijd is met de Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (hierna: 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.

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 kunnen kiezen. De Gasrichtlijn is daar een belangrijk onderdeel van.

Met betrekking tot de vraag hoe het verbod op laagcalorisch gas voor de grootste afnemers zich verhoudt tot de Gasrichtlijn is allereerst de constatering van belang dat uit de Gasrichtlijn niet voortvloeit dat een afnemer een keuzerecht heeft t.a.v. 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

⁶ HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888.

kiezen van de leverancier waarvan de afnemer het gas wenst af te nemen. Het net waarop de afnemer vervolgens wordt aangesloten valt niet onder de keuzevrijheid van de afnemer. 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.

Het effect van het verbod op laagcalorisch gas is dat de negen grootste afnemers 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 tot omschakeling van de betrokken aansluiting 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.

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. Deze grens van 100 miljoen m³(n) is zodanig gekozen dat daarmee de benodigde reductie voor het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld kan worden gerealiseerd met een zo klein mogelijk groep. Door uitsluitend naar het verbruik te kijken wordt een objectief en non-discriminatoire criterium gehanteerd. Een hogere grens zou niet de benodigde reductie met zich brengen en een lagere grens zou juist meer bedrijven raken dan noodzakelijk is.

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 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 wezenlijk andere voorwaarden 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. Van strijdigheid met de Gasrichtlijn is naar het oordeel van het kabinet dan ook geen sprake. Mede gelet op de opmerkingen aangaande Gasrichtlijn in de consultatie is de Memorie van Toelichting op dit punt wel nader aangevuld.

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 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.

Allereerst wordt opgemerkt dat binnen Europa zeer weinig laagcalorisch gas beschikbaar is. Veruit het meeste is afkomstig uit het Groningenveld en andere 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. In tegenstelling tot hetgeen door een van de respondenten is opgemerkt, wordt het buitenland dus niet ongemoeid gelaten. Dit betekent dat, voor zover afnemers in omliggende 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.

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.

Daar waar een afnemer er voor kiest om over te stappen naar een andere energiebron dan gas, kan dit weliswaar indirect van invloed zijn op de hoeveelheid gas dat in Nederland verhandeld kan worden, maar de inschatting is dat dit effect beperkt zal zijn. Als er al sprake is van een effect op de handel in gas door de leveranciers en shippers, is dit een effect voor alle leveranciers en shippers en niet alleen voor leveranciers of shippers afkomstig uit andere landen van de Europese Unie.

In dit kader wordt er voorts op gewezen dat er voor de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen dwingende redenen van algemeen belang zijn, nu dit wetsvoorstel is gericht op de bescherming van de veiligheid van de Groningers en het veiligheidsbelang dat is verbonden aan de leveringszekerheid. Daar waar als gevolg van de verbodsbepalingen een afnemer overstapt op een duurzame bron en geen gebruik meer maakt van de (handel in) gas, dient dit voorts het belang van het klimaat en het milieu. 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 VWEU.

Gelijkheidsbeginsel/ artikel 14 EVRM

Versillende 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.

De omstandigheid dat het opgenomen verbod op het onttrekken van laagcalorisch gas uitsluitend betrekking heeft op afnemers die in de referente gasjaren meer dan 100 miljoen m³(n) per jaar aan laagcalorisch gas hebben onttrokken, maakt nog niet dat sprake is van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel of met artikel 14 EVRM. Daar waar al sprake is van een ongelijke behandeling tussen de grootste afnemers die wel door het opgenomen verbod geraakt worden en afnemers die daar niet onder vallen, is onder meer van belang in hoeverre de afnemers die wel geraakt worden, worden benadeeld door het verbod. Van de afnemers die door dit verbod geraakt worden sneller

dan van andere afnemers verwacht te investeren in het gebruik van een andere energiebron dan laagcalorisch gas. Dit brengt kosten met zich. Voor zover dit een onevenredig nadeel voor de bedrijven met zich brengt die verder gaat dan wat van hen als ondernemers mag worden verwacht, is voorzien in een verzoek om nadeelcompensatie.

Het gemaakte onderscheid is bovendien gerechtvaardigd. Het doel van dit onderscheid is gelegen in enerzijds het reduceren van de winning van Groningengas en anderzijds in het uitgangspunt dat niet meer bedrijven worden geraakt dan voor dat doel nodig 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 van de Gaswet 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.

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 voor 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 met 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 kan 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 aanwijzing te geven.

Voor zover een afnemer stelt dat ook voor gesloten distributiesystemen een uitzondering zou moeten worden gemaakt van het verbod op laagcalorisch gas, 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 het wetsvoorstel wordt beoogd. De vergelijking met gasopslagbedrijven gaat evenmin op. Bij een gasopslagbedrijf wordt het gas dat wordt onttrokken ook weer ingevoed op het net.

Gaskwaliteit

Eén bedrijf verzoekt EZK om GTS opdracht te geven de Wobbe-bandbreedte 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 MJ/Nm³ (47 – 55,7 MJ/Nm³). Laagcalorisch gas kent een constantere kwaliteit met een bandbreedte van 4,5 MJ/Nm³ (42,5-46,9 MJ/Nm³). De strategie achter de gekozen brede bandbreedte is om zoveel mogelijk gassen uit verschillende bronnen (met verschillende Wobbe-indexen) te kunnen accommoderen 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 lopend 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.

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 overleg 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.