



## Reactie van Eneco op het Wetsontwerp verbod L-gas voor grootste afnemers

14 april 2019

### 1. Inleiding

Graag maak ik namens Eneco gebruik van de mogelijkheid om een reactie in te dienen op het wetsontwerp tot wijziging van de Gaswet betreffende een verbod op laagcalorisch gas voor de grootste afnemers. Dit wetsontwerp is een van de maatregelen waarmee het kabinet zijn doel wil realiseren om de gaswinning uit het Groningenveld zo spoedig mogelijk te beëindigen.

Eneco ondersteunt dat het kabinet maatregelen treft om de gaswinning uit het Groningenveld te reduceren en uiterlijk in 2030 te beëindigen. Eneco wil de verantwoordelijkheid nemen om in gezamenlijkheid met mensen en bedrijven het gebruik van Groningengas terug te dringen. Wij zijn hiermee reeds enkele jaren volop aan de slag. Onder meer in Utrecht hebben we een biowarmtecentrale gebouwd en is een tweede in aanbouw. Ook staat de bouw van de grootste warmtepomp van Nederland gepland om restwarmte uit rioolwater op te waarden. Deze initiatieven moeten bijdragen aan reductie van het verbruik van aardgas. Eneco is tevens marktleider stadswarmte in Nederland en wil deze systemen snel uitbreiden naar nieuwe wijken en de warmte verder verduurzamen met onder meer aardwarmte.

Eneco heeft direct na de aankondiging en op verzoek van minister Wiebes in 2018 een plan opgesteld om aan te geven hoe Eneco via zowel het omschakelen naar hoogcalorisch gas als door extra investeringen in duurzame bronnen kan voldoen aan de gevraagde reductie op onze twee locaties in Utrecht in 2022. Op basis van dit plan heeft constructief overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het ministerie van EZK, maar hebben wij tot op heden (april 2019) nog geen (formele) reactie ontvangen op dit plan en de voorwaarden die dit mogelijk kunnen maken. Eneco staat klaar om bij te dragen aan de oplossing voor Groningen, maar dat vergt wel dat de overheid dit faciliteert met een wet die voldoet aan de kwaliteitseisen en voorwaarden scheidt voor een doelmatige en rechtvaardige uitvoering.

De maatregelen die het kabinet met dit wetsontwerp kiest vragen om een nadere onderbouwing met betrekking tot het doelbereik, tijdigheid, proportionaliteit en nadeelcompensatie. De maatregelen maken inbreuk op de eigendomsrechten van de grootste afnemers en moeten dan wel geschikt zijn om het doel te bereiken en proportioneel ten opzichte van de rechtspersonen op wiens eigendom een inbreuk wordt gemaakt. Eneco zet vraagtekens bij de geschiktheid van het verbod in dit wetsontwerp. Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk welke bijdrage de maatregel levert aan het versneld minimaliseren van de gaswinning en of de maatregel wel doelmatig en uitvoerbaar is. Het zou zonde zijn van alle tijd en de tientallen miljoenen euro's die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en de negen bedrijven steken in het af- en omschakelen van de 10 bedrijfslocaties als het, vanwege de toegenomen conversiecapaciteit en de vraagreductie in het buitenland, geen significant effect heeft op de reductie van de gaswinning uit het Groningenveld. En niet alleen zonde. De maatregelen in het wetsvoorstel zijn dan evident niet geschikt om het doel te bereiken.

Zeker is dat het wetsontwerp in zijn huidige vorm disproportioneel is ten opzichte van de negen bedrijven die onder het verbod gaan vallen. Het verbod maakt een grote inbreuk op het eigendomsrecht van de negen grootste afnemers om een maatschappelijk probleem op te lossen dat

alle afnemers van aardgas en inwoners van Nederland aangaat. Hier dient een concrete en volledige schadevergoeding tegenover te staan van alle kosten die deze afnemers moeten maken in het kader van om- of afschakeling en alle schade die zij dientengevolge lijden. Het ontbreken daarvan maakt het wetsontwerp onrechtmatig.

Eneco is van oordeel dat het wetsontwerp moet voorzien in een concreet en volledig recht op compensatie van de miljoenen schade die deze bedrijven lijden. Dit is in lijn met de wijze waarop wordt omgegaan met de kosten van alle andere maatregelen die het kabinet treft om de aardgaswinning uit het Groningenveld naar nul terug te brengen. Die worden immers wel betaald uit de algemene middelen of zij worden via de nettarieven evenredig verdeeld over alle gebruikers van aardgas. Eneco is van opvatting dat het kabinet ten minste het wetsontwerp dient te heroverwegen wat betreft de nadeelcompensatie en beter nog kiest voor effectievere manieren om de vraag naar laagcalorisch gas versneld te verminderen.

## 2. Betekenis wetsontwerp voor Eneco

### 2.1. Beschrijving productielocaties

Eneco heeft in Utrecht twee productielocaties, die onder het wetsontwerp vallen: locatie Lage Weide en locatie Merwedekanaal. Beide locaties zijn aangesloten op het landelijk laagcalorisch net en hebben een eigen gasontvangststation. Op de locaties wordt met een STEG (stoom en gasturbine) van aardgas warmte en elektriciteit geproduceerd. De warmte wordt ingevoerd op het stadswarmtenet van Utrecht en Nieuwegein en voorziet daarmee in de warmtevoorziening van ongeveer 50.000 huishoudens en bedrijven. De elektriciteit is de laatste jaren steeds als flexvermogen gecontracteerd door Tennet voor het balanceren van de elektriciteitsmarkt. Een STEG kan zeer efficiënt en daarmee goedkoop flexibel vermogen leveren. Dit is nu en in de komende jaren van belang voor het goed functioneren van de elektriciteitsmarkt. Steeds meer elektriciteit wordt immers met zon en wind geproduceerd, terwijl opslag van elektriciteit nog in de kinderschoenen staat.

Op locatie Lage Weide staan naast de STEG drie gasgestookte heetwaterketels voor het leveren van piekvermogen voor het stadswarmtenet en een zogenaamde black start unit. Dit is een door Tennet gecontracteerde gasgestookte standby unit voor het leveren van noodvermogen gedurende een langdurige uitval van het landelijk elektriciteitsnet (black out). Met deze unit kan voldoende spanning worden opgewekt om de STEG's los van het elektriciteitsnet op te starten, zodat Tennet vervolgens het elektriciteitsnet kan herstellen.

Kortom, naast het bedrijfsbelang van Eneco vervullen de twee productielocaties een belangrijke maatschappelijke functie in de warmtevoorziening van huishoudens en bedrijven en in het functioneren van het elektriciteitsnet.

### 2.2. Verduurzamingsstrategie Eneco

Eneco heeft sinds 2007 de ambitie om de energie die ze aan haar klanten levert volledig te verduurzamen. Eneco bezit meer opgesteld vermogen aan wind- en zonenergie dan enig ander bedrijf in Nederland en investeert voor de komende jaren in een verdubbeling daarvan. De doelstelling van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld uiterlijk in 2030 te beëindigen sluit aan bij de ambitie van Eneco om haar stadswarmtenetten de komende jaren vergaand te verduurzamen.

Voor deze verduurzaming realiseert Eneco de komende jaren een aantal projecten, waarmee gasgestookte warmte uit de twee STEG's of heetwaterketels stapsgewijs wordt vervangen door duurzame bronnen. Het betreft in elk geval de dit jaar gebouwde biowarmteinstallatie (BWI) op

locatie Lage Weide (2020), het waterpomp / rioolwatereffluentproject in de wijk Overvecht (2021) en drie tot vijf warmtebuffers in Utrechtse wijken (2021/22). Voor de jaren daarna werkt Eneco onder andere aan projecten op basis van thermische energie uit oppervlaktewater (TEO), een lokaal restwarmteproject en -samen met een aantal andere partijen- aan de ontwikkeling van geothermiebronnen. Het resultaat van de verduurzaming is dat de STEG MK12 op locatie Merwedekanaal rond 2027 uit bedrijf kan, en de STEG LW6 op locatie Lage Weide, rond 2030.

### 2.3. Effect verbod op bedrijfsvoering Eneco in Utrecht

Het wetsontwerp haalt de beëindiging van het laagcalorisch aardgasverbruik van de twee productielocaties van Eneco met circa 5 respectievelijk 7 jaar naar voren. Gezien de lange doorlooptijden van projecten en het ontbreken van subsidies voor technieken als TEO en geothermie voor stadswarmte is volledige verduurzaming van het stadswarmtenet van Utrecht en Nieuwegein voor de in het wetsontwerp gestelde deadline van 1 oktober 2022 niet mogelijk. De STEG's zijn daarnaast belangrijk voor het leveren van flexvermogen voor zowel het eigen elektriciteitsportfolio van Eneco, als voor de Nederlandse elektriciteitsmarkt als geheel. Ook is Eneco tot minimaal 2027 contractueel gebonden door TenneT voor het in bedrijf hebben van de twee STEG's en de black start unit om het elektriciteitsnet weer op te starten na grootschalige stroomuitval.

Dit betekent dat met de deadline van 1 oktober 2022 alleen de optie overblijft om de twee productielocaties over te schakelen op hoogcalorisch gas. In reactie op de brieven van Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) van begin 2018 over vrijwillige reductie van het L-gasverbruik heeft Eneco een plan uitgewerkt voor versnelde verduurzaming van de warmtebronnen van het stadswarmtenet van Utrecht en Nieuwegein. Hiermee kon voor oktober 2022 een vergaande reductie van het gasgebruik worden gerealiseerd, waarbij MK12 alleen als noodvermogen beschikbaar hoefde te blijven. Op dit voorstel is nooit een formele reactie gekomen vanuit het ministerie. Inmiddels is te veel tijd verlopen om een dergelijke reductie nog voor de deadline te realiseren.

Anders dan in de memorie van toelichting wordt gesuggereerd kan Eneco de investeringen in omschakelen naar hoogcalorisch gas niet of nauwelijks terugverdienen. Dit is gelegen in het feit dat de twee centrales na ombouw nog maar een paar jaar in gebruik zijn en dat kosten niet kunnen worden doorberekend in de prijs. Voor de geproduceerde elektriciteit geldt gewoon de marktprijs, die nu al veelal ongunstig is voor gasgestookte centrales. Voor warmte geldt dat deze tarieven juist op basis van de prijs van aardgas worden vastgesteld en zijn gereguleerd op basis van de Warmtewet. Hierbij wordt geen ruimte geboden voor hogere kosten aan de zijde van de leverancier van die warmte. Eneco kan derhalve haar (verplichte) investeringen op geen enkele wijze, of op zijn hoogst zeer beperkt, terugverdienen.

### 2.4. Ombouw locatie Lage Weide

Eneco heeft laten onderzoeken wat ombouw behelst en welke kosten daaraan zijn verbonden. Deze informatie is met het ministerie en GTS gedeeld. Uit het onderzoek komt naar voren dat de STEG op locatie Lage Weide (LW6), de gasgestookte heetwaterketels en de black start unit geschikt zijn te maken voor hoogcalorisch gas. De ombouw is in 2-3 maanden te realiseren maar vergt een voorbereiding van circa twee jaar in verband met de verplichte Europese aanbesteding en de lange levertijd van onderdelen. Er is minimaal 1 marktpartij bereid de ombouw uit te voeren en daarop de benodigde garanties te geven. De kosten voor het geschikt maken van de heetwaterketels en de black start unit bedragen enkele tonnen per installatie. De ombouw van de STEG kost vele miljoenen. Deze kosten hebben geen overlap met investeringen in het onderhoud van de installaties. De ombouw zorgt ten slotte voor een lichte verslechtering van de efficiëntie en de milieuprestaties van

de centrale. De CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> emissies stijgen licht, maar blijven binnen de bandbreedte van de milieuvergunning.

#### 2.5. Ombouw Merwedekanaal vooralsnog niet mogelijk

Uit dit onderzoek komt ook naar voren dat ombouw van MK12, de STEG op locatie Merwedekanaal, een stuk complexer is. Dit komt, kort gezegd, omdat de gebruikte verbrandingstechnologie zeldzaam is en er onvoldoende expertise is ten aanzien van dit type. Ombouw naar hoogcalorisch gas is een uitzonderlijke wens, waar in elk geval voor dit turbinetype geen ervaring mee is. Een derde partij onderzoekt momenteel in opdracht van Eneco of de technische beschikbaarheid van de centrale na ombouw is te garanderen. Totdat hier duidelijkheid is verkregen acht Eneco de ombouw van MK12 onverantwoord.

Eneco is de komende maanden nog in gesprek met meerdere partijen over de mogelijkheden tot ombouw en zet in op het alsnog vinden van een geschikte partij. Mocht dit niet lukken dan is Eneco voor MK12 niet in staat zich aan het verbod in het wetsontwerp te houden. Afschakelen is vanuit het belang van de leveringszekerheid immers geen optie, zoals uit het voorgaande is af te leiden. Vervanging door een nieuwe turbine is ook niet mogelijk binnen de deadline van het wetsontwerp en past bovendien niet in de verduurzamingsambitie van Eneco, omdat Eneco dan een turbine moet opstellen die, gelet op de levensduur en afschrijvingstermijnen, veel 'langer' moet draaien dan nodig zou zijn bij verduurzaming van MK12 (hetgeen mogelijk is op een termijn van zeven jaar).

Op grond van artikel 3, vijfde lid, van de Gasrichtlijn heeft Eneco recht op een gasvoorziening door een leverancier. Als MK12 op basis van dit wetsontwerp wordt afgeschakeld van het laagcalorisch aardgasnet, verliest Eneco wat betreft MK12 haar aanspraak op gasvoorziening door een leverancier. Immers leidt het wetsvoorstel ertoe dat Eneco haar gasvoorziening op last van de wetgever moet afschakelen. Dit is in strijd met de Gasrichtlijn.

Een verbod dat het onmogelijke vraagt, is voorts niet proportioneel tegenover diegene die niet aan dat verbod kan voldoen. Het vaste toetsingskader voor artikel 1 EP EVRM, dat in hoofdstuk 4 nader aan bod komt, schrijft voor dat een wet voor die gevallen een hardheidsclausule dient te bevatten op grond waarvan een bedrijf kan worden uitgezonderd. Eneco verzoekt dat het kabinet bevestigt dat MK12 van Eneco op grond van het in artikel I, onderdeel D, van dit wetsontwerp voorgestelde artikel 10i, tweede lid, van de Gaswet, een ontheffing krijgt van het verbod tot circa 2027, indien er inderdaad geen partij wordt gevonden die de ombouw kan realiseren en daarbij de in deze industrie gebruikelijke garanties biedt. Zekerheid in deze is voor Eneco van groot belang, omdat Eneco op haar beurt zekerheid moet kunnen bieden aan de aangeslotenen op het stadswarmtenet en aan Tennet.

### 3. Doel wetsontwerp

#### 3.1. Bijdrage van het verbod aan het reduceren van de gaswinning onduidelijk

Uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt voor Eneco onvoldoende duidelijk wat nu het doel is dat het kabinet met het verbod wil bereiken. Het kabinet noemt in de memorie van toelichting als doel het zo spoedig mogelijk afbouwen van de gaswinning in algemene zin. Niet is onderbouwd welke bijdrage nodig is en in hoeverre de ombouw van de top-9 daaraan bijdraagt. GTS geeft in haar advies van 12 november 2018 aan de Minister van EZK aan dat *'de ombouw van de industriële grootgebruikers na gasjaar 2022/2023 nauwelijks een bijdrage levert aan het reduceren van de benodigde Groningenproductie'*. GTS adviseert de minister de ombouw te beperken tot de 9 grootste industriële grootgebruikers, omdat, aldus GTS, *'de top-9 tot 2023 nog enige (tijdelijke) impact heeft op de verlaging van de benodigde Groningenproductie.'*

Eneco concludeert hieruit dat het wetsontwerp geen aanvullende structurele impact heeft op de gaswinning in Groningen en enkel is gericht op een tijdelijke reductie van de gaswinning in het gasjaar 2022/23, die, zo blijkt uit het advies van GTS, ook nog erg gering is. Het is niet geheel duidelijk waarop GTS zich voor deze conclusie baseert. Het lijkt erop dat alle andere maatregelen, zoals de realisatie van de stikstoffabriek en de vraagreductie in het buitenland maken dat na 2022/23 ook de huidige grootgebruikers van laagcalorisch gas van pseudo-Groningengas zouden kunnen worden voorzien. Gezien de grote impact van het wetsontwerp op Eneco en de andere 8 bedrijven, is dit verontrustend om te lezen. Heeft het verbod eigenlijk wel zin? Het roept ook vragen op ten aanzien van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en doelmatigheid van het wetsontwerp, waarover meer in de volgende paragrafen.

### 3.2. Onduidelijk waarom het kabinet kiest voor permanent verbod voor de top-9

In het wetsvoorstel ontbreekt verder een afdoende onderbouwing voor de keuze voor juist deze maatregel. Niet duidelijk wordt waarom het kabinet een permanent verbod een geschikte en noodzakelijke maatregel vindt, terwijl het doel, aldus GTS, een tijdelijke bijdrage aan de reductie van de gaswinning is. Ook is niet duidelijk waarom het verbod geldt voor de top-9 van grootgebruikers en niet voor bijvoorbeeld de top-5 of de top-12. Op welke cijfers baseert het kabinet zich en welke ruimte zit er in deze getallen?

Waarom legt het kabinet een permanent verbod op aan afnemers die in de jaren 2017-2018 en 2018-2019 meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup> (n) L-gas hebben onttrokken, zonder ook andere afnemers te verbieden meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup> (n) L-gas per jaar te gebruiken in de toekomst? Hoe kan het verbod noodzakelijk zijn, als het kabinet tegelijkertijd de mogelijkheid openlaat dat andere bedrijven meer L-gas gaan afnemen en zo de met het wetsontwerp beoogde reductie van de vraag weer ongedaan kunnen maken?

In de laatste alinea van paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting geeft het kabinet enige toelichting op de keuze van de maatregel. *‘Evenmin is het wenselijk om in meer generieke zin het verbruik van laagcalorisch gas te beperken, bijvoorbeeld door een maximum op het jaarlijks verbruik te stellen. Met een dergelijke generieke grens zullen meer ondernemingen dan nu het geval is geraakt worden en ofwel hun gebruik moeten reduceren ofwel beperkt worden in hun groei. Terwijl een dergelijke maatregel, mede gelet op de overige maatregelen die ter minimalisering van de productie uit het Groningenveld worden getroffen, niet bijdraagt aan het eerder genoemde veiligheidsbelang.’*

Met name deze laatste zin valt niet goed te begrijpen. Niet valt in te zien waarom het verbod voor de top-9 wel zou bijdragen aan het veiligheidsbelang en een reductieverplichting voor een grotere groep aangeslotenen, die dezelfde reductie realiseert en op hetzelfde moment ingaat, niet.

Van belang voor het recht op nadeelcompensatie is dat het kabinet in bovenstaande passage expliciet aangeeft dat het liever een maatregel neemt die een kleine groep hard raakt, dan een maatregel die een grotere groep minder hard treft. Het kabinet tekent daarmee voor een disproportionele maatregel: de overige aangeslotenen op het landelijk net blijven gevrijwaard van beperkingen op hun L-gasverbruik ten koste van de top-9 die het verbruik volledig moet beëindigen.

Indien de benodigde reductie over alle grootgebruikers op het L-gasnet zou zijn uitgesmeerd, zou de opgave per bedrijf minder groot zijn geweest en had kunnen worden volstaan met een gedeeltelijke verduurzaming, waarbij de aansluiting op het L-gas kon worden behouden. Deze optie dringt zich nog meer op, nu de vraagreductie vooral nodig lijkt te zijn voor het gasjaar 2022/23. Een tijdelijke gebruiksreductie voor de top-30, top-100 of alle 200 aangeslotenen op het landelijk laagcalorisch net, waarbij iedereen bijvoorbeeld maar 90% van zijn gebruik in het jaar 2017/18 mag gebruiken, kan

dezelfde reductie realiseren met een veel kleinere impact op de individuele bedrijven en zonder dat GTS honderd+ kilometers aan nieuwe H-gasleidingen hoeft aan te leggen.

Eneco ziet dan ook graag dat het kabinet de toelichting aanvult met een beschrijving van de alternatieven die zijn overwogen en waarom ze zijn afgefallen. Nog beter zou zijn, wanneer het kabinet alsnog onderzoekt of een alternatief niet hetzelfde kan bereiken tegen lagere maatschappelijke kosten en met een kleinere impact op de betrokken bedrijven. Eneco denkt dan aan een tijdelijke verplichting voor grootgebruikers om ten opzichte van eerdere jaren een bepaald percentage minder aardgas te gebruiken of het organiseren van een veiling waarop aangeslotenen op het landelijk net kunnen bieden op een reductie van hun gebruik.

Waarom heeft het kabinet niet gekozen voor een aanpak op basis van kosteneffectiviteit, zoals wel gebruikelijk is bij de instrumentatie van andere beleidsdoelen zoals CO<sub>2</sub>-reductie? Een kosteneffectiviteitscriterium zou tot aanzienlijk minder maatschappelijke kosten leiden dan de nu voorgestelde aanpak. Binnen de top-30 grootgebruikers van L-gas zitten bedrijven die tegen relatief lage kosten kunnen omschakelen naar H-gas of verduurzamen. Dit is minder makkelijk in een wet op te schrijven, maar had de uitvoerbaarheid van de maatregel wel sterk verbeterd tegen lagere totale maatschappelijke kosten. De Minister van EZK heeft op basis van alle gesprekken met grote afnemers van het afgelopen jaar een redelijk beeld van welk bedrijf relatief makkelijk kan af- of omschakelen.

Tot slot heeft Eneco vragen over twee aanvullende maatregelen, die, zo geeft de Minister aan in zijn brief van 8 februari 2019<sup>1</sup>, nog worden onderzocht door NAM en GTS. Het betreft de mogelijkheid om vanaf het moment dat de stikstoffabriek in Zuidbroek operationeel is (gepland Q1 2022) gasopslag Norg te vullen met pseudo-Groningengas en exportpunt Oude Statenzijl naar Duitsland te beleveren met pseudo-Groningengas. De maatregelen kunnen bijdragen aan een efficiëntere inzet van stikstofinstallatie Zuidbroek en dat leidt op zijn beurt tot een verdere reductie van de gaswinning uit het Groningenveld, aldus de Minister. Wanneer weet het kabinet of de maatregelen uitvoerbaar zijn? Als deze maatregelen uitvoerbaar blijken en worden gerealiseerd, wat is dan het effect op het doelbereik van dit wetsontwerp? Indien het doelbereik afneemt, trekt de regering het wetsvoorstel dan in?

### 3.3. Uitvoerbaarheid

Het wetsontwerp rept met geen woord over de uitvoerbaarheid van het verbod voor de 9 bedrijven (10 locaties), terwijl de versnelling in het minimaliseren van de gaswinning alleen wordt bereikt voor zover af- of omschakelen überhaupt mogelijk is en plaatsvindt voor de deadline van 1 oktober 2022. Zoals het kabinet zelf aangeeft, is verduurzaming binnen de gestelde termijn geen optie, zodat alleen omschakelen naar H-gas overblijft of een tijdelijke ontheffing in afwachting van verduurzaming.<sup>2</sup>

Omschakelen naar H-gas vergt dat GTS tijdig alle H-gasleidingstracés en de aanpassingen aan de gasoverdrachtstations realiseert. Eneco heeft goede redenen om aan te nemen dat dit GTS niet gaat lukken. De deadline van 1 oktober 2022 komt simpelweg te vroeg. Zoals GTS aangeeft in het Netwerkontwikkelingsplan 2017, gaat GTS normaal uit van een realisatieperiode van vier jaar vanaf het moment dat de investeringsbeslissing is genomen: *“The study, planning, and implementation of engineering works on the high pressure system, such as those proposed in the NOP 2017, typically involves lead times of about four years from the date on which an investment decision is taken. Such projects must take account of the safety and environmental standards as well as local sensitivities.”*<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 2018/19, 33 529, nr. 580.

<sup>2</sup> Verwijzing IAK en mvt

<sup>3</sup> Netwerkontwikkelingsplan 2017, Gasunie Transport Services, 20 november 2017.

Voor de realisatie van de tracés om de grootste afnemers om te schakelen naar H-gas, heeft GTS de helft van de vereiste tijd. Tussen de geplande inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2020, die inmiddels ook al weer vertraging lijkt te hebben opgelopen<sup>4</sup>, en de ingangsdatum van het verbod op 1 oktober 2022 zit maar 2 jaar en 9 maanden. Voor de vier STEG's die onder het wetsontwerp vallen komt hierbij dat omschakeling alleen tijdens de zomer kan plaatsvinden. Na de omschakeling zijn nog enkele maanden vereist om te testen, zodat bij de start van het stookseizoen op 1 oktober, de leveringszekerheid van de stadswarmtenetten is gegarandeerd. Dit beperkt de termijn die GTS voor deze gevallen heeft met nog eens 3 maanden. De onmogelijkheid om in het stookseizoen om te schakelen, betekent ook dat als GTS een vertraging oploopt van meer dan een maand, de omschakeling direct doorschuift naar na het stookseizoen, oftewel ergens vanaf 1 april 2023. Dat betekent op zijn beurt dat voor die locatie de versnelde reductie van de vraag naar Groningengas niet wordt gerealiseerd en het doel van de wet niet wordt gerealiseerd.

Om tijd te winnen is GTS al gestart met het voorbereiden van de omschakeling, zoals de uitwerking van het tracé. Voor het tracé naar Eneco heeft GTS aangegeven in december 2019 een investeringsbeslissing te willen nemen, zodat op 1 juli 2022 kan worden omgeschakeld. Het betreft een lang tracé van 34 kilometer door een druk gebied: langs de ring van Amsterdam naar Weesp en vervolgens langs de Loosdrechtse Plassen naar Utrecht. Uit de planning van GTS voor dit tracé komt naar voren dat tijdige realisatie alleen mogelijk is als bij alle externe variabelen het kwartje steeds de goede kant op valt. Geen beperkingen vanuit natuurwetgeving, geen archeologische vondsten, meewerkende grondeigenaren en helemaal niemand die in bezwaar- en beroep gaat. Een dergelijk 'zonnig' scenario lijkt onwaarschijnlijk. Eneco vindt de planning dan ook niet realistisch.

Naast de tijdige uitvoerbaarheid van de tracés, waarvoor GTS verantwoordelijk is, is bij Eneco bekend dat veel van de tien bedrijfslocaties kampen met eigen, zeer casuïstische, uitdagingen om de ombouw tijdig gereed te hebben. De eigen MK12 is hiervan een goed voorbeeld. Ook de Minister is op basis van de gesprekken tussen het ministerie en de 9 bedrijven en alle over het afgelopen jaar opgevraagde informatie op de hoogte van de risico's en problemen bij ombouw voor 1 oktober 2022 van elk bedrijf. De kans is groot dat de bedrijven een ontheffing zullen aanvragen van het verbod en deze ook zullen krijgen. Hiermee zou het wetsvoorstel zijn doel voorbij schieten.

Eneco vindt het onbegrijpelijk dat het kabinet zegt dat het verbod per 1 oktober 2022 noodzakelijk is voor de veiligheid van Groningen, maar tegelijkertijd voorbij gaat aan de uitvoerbaarheid van het verbod.

#### 4. Fair balance en het recht op nadeelcompensatie

##### 4.1. Ontbreken concrete nadeelcompensatie onrechtmatig

Het wetsontwerp beperkt de gebruiksmogelijkheden van de eigendommen van de negen bedrijven die onder het verbod vallen en maakt daarmee inbreuk op het eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 EP EVRM. Het kabinet meent dat deze inbreuk is toegestaan, omdat het wetsontwerp een bepaling bevat die een recht op compensatie kan geven *'mocht er onverhoopt sprake blijken te zijn van een individuele en buitensporige last als gevolg van het in dit wetsvoorstel geïntroduceerde verbod.'*, aldus de memorie van toelichting.

Deze overweging doet geen recht aan de feitelijke situatie en eerdere uitingen van het kabinet. Met het omschakelen van de top-9 grootgebruikers naar hoogcalorisch gas dragen GTS aan de ene kant en de negen bedrijven aan de andere kant samen bij aan de realisatie van een publiek belang. Het

---

<sup>4</sup> Kamerstukken 2018/19, 35000-XIII, nr. 80: Planning van te verzenden stukken Ministerie van EZK Q2, Q3 en Q4 2019

maakt ook dat alle andere gebruikers van laagcalorisch gas verschoond blijven van beperkingen op hun gasgebruik. Bovendien kan GTS, met als enig aandeelhouder de Staat, de kosten van die maatregel op basis van dit wetsontwerp straks socialiseren, terwijl de negen bedrijven op basis van hetzelfde wetsontwerp worden afgescheept met een vage belofte over compensatie van de schade naar de toekomst.

Eneco is van oordeel dat het kabinet het vaste toetsingskader voor artikel 1 EP EVRM onjuist en onvolledig toepast. Het wetsontwerp kan alleen een 'fair balance' slaan tussen het algemeen belang en de belangen van de negen bedrijven, wanneer het een bepaling bevat die een concreet recht op nadeelcompensatie geeft op het niveau van de wet als geheel. Het ontbreken daarvan maakt het wetsontwerp onrechtmatig jegens de negen bedrijven. Eneco zal dat in volgende paragrafen nader onderbouwen.

#### 4.2. Toetsingskader artikel 1 EP EVRM

Een inbreuk op het recht op eigendom is alleen rechtmatig wanneer de inmenging is voorzien bij wet, een legitieme doelstelling heeft in het algemeen belang en een behoorlijk evenwicht slaat tussen de vereisten van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van de eigenaar. Dit laatste is de zogenaamde 'fair balance'. Er moet sprake zijn van een fair balance op het niveau van de wettelijke maatregel als geheel en op het niveau van het individuele geval, rekening houdend met de in dat geval geldende (lastenverzwarende) omstandigheden.

Het verbod waar het om gaat is straks uiteraard bij wet voorzien. De doelstelling om de gaswinning in Groningen te reduceren is in principe een legitieme doelstelling in het algemeen belang. Dit wetsontwerp levert alleen geen structurele bijdrage aan dat doel, aldus GTS, maar heeft alleen enig tijdelijk effect tot 2023. Uit het wetsontwerp wordt niet duidelijk wat het belang is van dat geringe tijdelijke effect en hoe de maatregel bijdraagt aan de veiligheid in Groningen.

Een 'fair balance' wordt met dit wetsontwerp ook niet geslagen. Er zijn drie middelen om een fair balance te bereiken: financiële compensatie, overgangsmaatregelen en hardheidsclausules. Op alle drie de punten schiet dit wetsontwerp te kort. Ik kom hierop terug in de volgende paragrafen. Om te bepalen of er sprake is van een 'fair balance' dient de wetgever, of in deze fase het kabinet, bovendien expliciet af te wegen of de inbreuk behoort tot het voorzienbaar bedrijfsrisico en of de keuze van het middel om het gestelde doel te bereiken proportioneel is, dat wil zeggen of het middel geschikt en noodzakelijk is om het doel te bereiken. Deze afwegingen ontbreken in het wetsontwerp.

#### 4.3. Proportionaliteit: het verbod is geschikt noch noodzakelijk

Voor een oordeel over de rechtmatigheid van de inbreuk is met name de proportionaliteit van de maatregel van belang. De maatregel dient zowel op het niveau van de wet als op het niveau van de individuele rechtspersonen die onder de regeling vallen proportioneel te zijn.

Het is moeilijk om de geschiktheid en de noodzakelijkheid van een maatregel te bepalen wanneer het doel niet helder is. GTS heeft in haar advies van 18 november 2018 aangegeven dat een verbod voor de top-9 geen structurele bijdrage levert aan de reductie van de gaswinning uit het Groningenveld. Wel zou het verbod een tijdelijke bijdrage kunnen leveren aan de reductie van de gaswinning in het jaar 2022/2023. Zoals in de paragraaf over de uitvoerbaarheid van de maatregel is beschreven, is het echter onwaarschijnlijk dat de volledige afschakeling van laagcalorisch gas van de tien productielocaties voor de deadline van 1 oktober 2022 zal plaatsvinden. In elk geval is deze kans klein voor de locaties Lage Weide en Merwedekanaal. Voor locatie Merwedekanaal is bovendien de kans groot dat ombouw helemaal niet mogelijk is. Afschakelen kan ook niet, want dat brengt de warmtevoorziening van de 50.000 huishoudens op het stadswarmtenet van Utrecht en Nieuwegein in gevaar. Het middel is dus niet geschikt.



Ook de noodzakelijkheid is niet evident. In paragraaf 3.2 heb ik al aangegeven dat het verbod verder gaat dan nodig is. Oftewel, het middel is niet noodzakelijk om het doel te bereiken, want er zijn minder vergaande alternatieven. Het ontbreken van maatregelen in dit wetsontwerp om te voorkomen dat andere afnemers hun gebruik van laagcalorisch gas uitbreiden of dat er nieuwe grote aansluitingen op het landelijk laagcalorisch net worden gerealiseerd, ondermijnt ook de stelling dat het verbod voor de top-9 noodzakelijk is. Hoe kan het een noodzakelijk zijn, zonder dat het ander nodig is?

Op basis van het bovenstaande concludeert Eneco dat het verbod niet proportioneel is. Het kabinet betoogt in de memorie van toelichting juist dat dit de minst vergaande maatregel is, omdat een verbod op de top-9 het minste aantal afnemers treft. Dat is ongefundeerd en onjuist. De grote inmenging in het eigendom van een kleine groep afnemers, die het kabinet nu voorstelt, is een grotere inbreuk dan een kleine inmenging op het eigendom van een grote groep afnemers. Juist de keus om een zo klein mogelijke groep te belasten, maakt de last voor die groep onevenredig. Wil het kabinet de maatregel doorzetten, dan is juist bij dit verbod een ruimhartige en volledige nadeelcompensatie nodig om de 'fair balance' te herstellen.

#### 4.4. Geen voorzienbaar normaal bedrijfsrisico

Elk bedrijf dient rekening te houden met normale maatschappelijke risico's die eens in de zoveel tijd optreden. Daarbij kan worden gedacht aan een tijdelijke afsluiting van de toegangsweg naar het bedrijf of een aanscherping van gereguleerde tarieven. Het kabinet suggereert in het wetsontwerp dat ook dit verbod een maatregel is die al enige tijd in de lijn der verwachting ligt en daarmee een voorzienbaar normaal bedrijfsrisico betreft. Eneco bestrijdt dit. Wel is al langere tijd voorzienbaar dat de overheid de afbouw van het gebruik van aardgas steeds meer gaat stimuleren, waarbij de overheid in de regel kiest voor het beprijzen van het gebruik en het subsidiëren van alternatieven. Verboden zijn alleen aan de orde voor nieuwe aansluitingen. Eneco is wel op deze ontwikkeling voorbereid en investeert al jaren in de stapsgewijze verduurzaming van het stadswarmtenet in Utrecht en Nieuwegein, zodat de MK12 rond 2027 en de LW6 rond 2030 kunnen worden afgeschakeld (zie ook paragraaf 2.2).

Met betrekking tot laagcalorisch gas heeft juist het Rijk lange tijd het signaal afgegeven dat hier geen specifiek beleid op wordt gevoerd, anders dan als onderdeel van algemene verduurzaming van de energievoorziening. Het kabinet noemt in de memorie van toelichting de aardbeving in Zeerijp in 2012 als keerpunt, maar juist in 2013 heeft de Nederlandse Staat meer laagcalorisch gas uit het Groningenveld gewonnen dan ooit. En de stikstoffabriek in Zuidbroek, waarvan de oplevering nu voor begin 2022 staat gepland, had al begin 2020 gerealiseerd kunnen zijn, als het kabinet in september 2016 de investeringsbeslissing niet met een jaar had uitgesteld en (daarna) nog een jaar, omdat er onvoldoende aanleiding was om de investering te doen. De Minister schreef in een brief van september 2016, waarin hij het uitstel van de investeringsbeslissing meldde, nog aan de Kamer: *'Voor de lange termijn streeft het kabinet ernaar om de afhankelijkheid van alle fossiele brandstoffen, waaronder aardgas, te verminderen. Gezien dit streven acht het kabinet het vele malen beter om in te zetten op de energietransitie in plaats van op het vervangen van laagcalorisch gas door (geïmporteerd) hoogcalorisch gas. Deze inzet werkt uiteraard door op de vraag naar laagcalorisch gas en daarmee naar Groningengas.'*<sup>5</sup> En zo laat als 13 oktober 2017 gaf toenmalig minister Kamp aan *'op basis van het advies van SodM van 6 juli 2017 is er geen noodzaak voor aanvullende maatregelen om de gaswinning te beperken.'*<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Kamerstukken 2015/16, 33 529, nr. 283.

<sup>6</sup> Kamerstukken 2017/18, 33 529, nr. 386.

Pas met het aantreden van een nieuw kabinet twee weken na de brief van minister Kamp is de koers gewijzigd en is ingezet op een versnelde reductie van de vraag naar L-gas, waarbij ombouw naar H-gas van grootgebruikers voor het eerst in december 2017 als optie op tafel kwam, aanvankelijk op basis van vrijwilligheid en zonder de korte deadline. Voor dat moment lag de maatregel in dit wetsontwerp niet in de lijn der verwachting, integendeel juist. En ook daarna kon niet worden verwacht dat eventueel sprake zou zijn van dusdanig rigoureuze maatregelen. Pas in zijn brief van 3 december 2018 heeft de minister van EZK de ommezwaai gemaakt van een maatregel voor de grotere afnemers op basis van vrijwilligheid naar een verplichtende maatregel die zich uitsluitend richt op de grootste negen afnemers.

Voorts geeft het kabinet in paragraaf 7.3 van de memorie van toelichting aan dat ten algemene geldt dat ondernemingen er rekening mee moeten houden dat overheidsbeleid kan wijzigen en dat dit gevolgen kan hebben voor hun bedrijfsvoering. Daar staat echter wel tegenover dat bedrijven er evengoed op mogen vertrouwen dat de overheid geen inbreuk maakt op hun eigendomsrechten anders dan wanneer die inbreuk noodzakelijk en geschikt is om een publiek doel te realiseren, er geen andere minder vergaande alternatieven zijn en de betreffende bedrijven niet onevenredig door de maatregel worden geraakt.

Het betekent ook niet dat elke denkbare maatregel die de overheid kan nemen als ‘normaal’ bedrijfsrisico kan worden aangemerkt. Een permanent verbod op het gebruik van de eigen aansluiting op de energievoorziening, zonder nadeelcompensatieregeling en zonder effectieve overgangstermijn, is niet normaal maar zeer uitzonderlijk. Een energie-aansluiting is een dermate fundamentele voorziening in Nederland, dat bedrijven er niet redelijkerwijs rekening mee hoeven te houden dat dit zomaar zou worden afgesloten. Zeker niet in de onderhavige situatie waarbij de aansluiting op de energievoorziening nog van wezenlijk belang is voor de leveringszekerheid.

Daarbij komt dat het wetsontwerp in strijd is met artikel 23, eerste lid, van de Gasrichtlijn (2009/73/EG), waarin is bepaald dat de transmissiesysteembeheerder in wezen verplicht is tot de niet-discriminerende aansluiting van industriële afnemers. Het wetsvoorstel staat in de weg aan de nakoming van die Unierechtelijke verplichting, omdat het een maatregel introduceert die GTS in wezen noopt tot het maken van een onderscheid tussen afnemers die in de gasjaren 2017/2018 en 2018/2019 meer en minder dan 100 miljoen kuub hebben afgenomen wat betreft de handhaving van hun L-gasaansluiting. Degenen die meer dan 100 miljoen kuub hebben afgenomen, kunnen uitsluitend nog – tegen aanzienlijke kosten – een aansluiting hebben op het H-gasnet. Daarbij komt dat voor dat discriminerende criterium van 100 miljoen kuub geen enkele (objectieve) rechtvaardiging wordt gegeven. Als het wetsvoorstel hierdoor al niet rechtstreeks in strijd komt met het Unierecht, geldt in elk geval dat Eneco (en de andere acht grootverbruikers) in het licht van artikel 23 lid 1 van de Gasrichtlijn er geen rekening mee behoeven te houden dat een maatregel als het wetsontwerp beoogt zou worden ingevoerd.

Tot de aankondiging van de wet op 3 december 2018 heeft het kabinet nooit de indruk gewekt voornemens te zijn om dusdanig rigoureuze maatregelen te treffen. Sterker nog, ook in die brief lijkt de impact van de maatregel nog mee te vallen, omdat de minister schrijft over een concreet recht op nadeelcompensatie op het niveau van de wet: *‘deze bedrijven kunnen dan – voor zover noodzakelijk – aanspraak maken op nadeelcompensatie.’*<sup>7</sup>

Kortom, de maatregel in dit wetsontwerp is pas voorzienbaar sinds 3 december 2018 en heeft door het ontbreken van een concreet recht op nadeelcompensatie ook een veel grotere impact dan toen

---

<sup>7</sup> Kamerstukken 2018/19, 33 529, nr. 536.

door de minister werd gesuggereerd. De keuze om af te zien van dit concrete recht was in het geheel niet voorzienbaar en druist ook in tegen de verwachtingen die het kabinet heeft gewekt.

Ook afgezet tegen de plannen in Duitsland en Frankrijk kan niet worden volgehouden dat sprake is van een normaal bedrijfsrisico dat de aansluiting op de energievoorziening wordt afgesloten zonder daartoe een concrete aanspraak op nadeelcompensatie te bieden. Juist in deze landen worden met respectievelijk het *Marktraum Umstellungsumlage* en *Plan de conversion du réseau de gaz naturel* de kosten afgewenteld op de netbeheerder in plaats van op de af te sluiten afnemers. Hiermee wordt voorkomen dat sprake is van een onrechtmatige inbreuk op het eigendomsrecht van afnemers. Bovendien ontstaat als gevolg van het afwijkende Nederlandse wetsvoorstel een verstoring van een gewenst *level playing field* tussen verschillende afnemers in Europa.

#### 4.5. Geen handelingsperspectief

Hier komt nog bij, dat ook was de maatregel wel voorzienbaar, de betreffende bedrijven geen enkel handelingsperspectief hebben om de schade die de maatregel veroorzaakt, te mitigeren. De stelling in paragraaf 7.3 van de memorie van toelichting dat deze grootste afnemers vanaf december 2017 *'bij hun investeringen in de betrokken gasinstallaties en bijbehorende zaken met deze situatie rekening hadden kunnen houden'*, is ongefundeerd en onjuist.

Eneco is verantwoordelijk voor de leveringszekerheid op de korte en lange termijn van de 50.000 aangeslotenen op het warmtewet. Een investering in onderhoud kan niet worden uitgesteld of afgesteld omdat er mogelijk regelgeving aankomt, waarvan bovendien nog onduidelijk is in welke vorm deze regelgeving wordt gegoten en wat de effecten hiervan zouden kunnen zijn. Investeringen in verduurzaming deed Eneco al zoveel als mogelijk, maar zoals uiteengezet in paragraaf 2.2 zijn de twee STEG's de komende jaren nog nodig als piek- en back up vermogen ten behoeve van het garanderen van de leveringszekerheid.

Ook moet hierbij worden bedacht, dat de bedrijven nooit zelf hebben gekozen voor een aansluiting op het L-gasnet. De netbeheerder heeft ooit die keuze gemaakt, op basis van wat indertijd de oplossing tegen de laagste maatschappelijke kosten was. Al was de maatregel voorzienbaar geweest, omschakeling naar H-gas wordt pas mogelijk als dit wetsontwerp wet wordt. Als Eneco eerder had gevraagd om omschakeling naar H-gas, dan zou GTS dat hebben geweigerd.

#### 4.6. Geen overgangstermijn

Zoals in paragraaf 4.2 uiteengezet, kan de wetgever de 'fair balance' van een maatregel realiseren door een ruime overgangstermijn te hanteren. Een overgangstermijn maakt dat bedrijven gedane investeringen terug kunnen verdienen en investeringen die nodig zijn om te voldoen aan de maatregel zo goed mogelijk kunnen inpassen in hun normale bedrijfsvoering. Dit wetsontwerp bevat geen adequate overgangstermijn. Dit wetsontwerp schrijft voor dat de bedrijven na inwerkingtreding van de wet zo snel mogelijk bij GTS en de minister melden of ze willen om- of afschakelen. Om zijn planning te halen moet GTS echter uiterlijk in december 2019 een investeringsbeslissing nemen en zegt daarvoor nodig te hebben dat Eneco al voor de inwerkingtreding van de wet een investeringsovereenkomst tekent. Oftewel, Eneco wordt feitelijk gedwongen al ruim voor de inwerkingtreding van de wet aanzienlijke kosten te maken en de tijd die resteert tot het verbod ingaat, is zo kort, dat direct actie nodig is en geen sprake is van het inpassen van activiteiten in de normale bedrijfsvoering. Van een redelijke overgangstermijn is daarmee geen sprake.

#### 4.7. Wel of geen nadeelcompensatie

De nadeelcompensatie is het tweede element waarmee de overheid de balans kan herstellen als het inbreuk maakt op eigendomsrechten. In deze reactie is al uitvoering aan de orde geweest waarom de huidige bepaling te kort schiet en dat de 'fair balance' naar het oordeel van Eneco alleen kan worden

bereikt wanneer er op het niveau van de wet wordt voorzien in een concreet recht op volledige nadeelcompensatie voor alle bedrijven die onder het verbod vallen. Zie paragraaf 5.5 voor een concreet voorstel.

De keuze van het kabinet om een beslissing over nadeelcompensatie uit dit wetsontwerp te halen en door te schuiven naar een ministerieel besluit dat misschien pas over jaren wordt genomen, maakt dat als het kabinet dit wetsontwerp verder in procedure brengt, de Raad van State en het parlement niet kunnen beoordelen of er met dit wetsvoorstel sprake is van een 'fair balance' op het niveau van de wettelijke maatregel als geheel. Dat is niet juist. Eneco vindt het belangrijk dat zowel de Raad van State als het parlement zich een oordeel kunnen vormen over de rechtmatigheid van de maatregel als geheel. Dat kan niet als een essentieel onderdeel buiten beschouwing blijven.

Deze keuze van het kabinet maakt ook dat de negen bedrijven, die nu al kosten maken om straks aan het verbod te kunnen voldoen, nog lang in onzekerheid blijven over het recht op nadeelcompensatie. Het doorschuiven is niet zorgvuldig richting deze bedrijven en ook niet nodig. De minister heeft een goed beeld van de omvang van de schade van elk bedrijf. Het ministerie heeft deze informatie al in december 2018 bij de negen bedrijven opgevraagd en ook gekregen, juist omdat deze informatie nodig zou zijn bij de vormgeving van de nadeelcompensatieregeling.

#### 4.8. Hardheidsclausules

Het derde element waarmee de overheid kan bijdragen aan de 'fair balance' is het opnemen van een hardheidsclausule in de wet. Dit wetsontwerp bevat een bepaling die op aanvraag tijdelijke ontheffing van het verbod mogelijk maakt. In paragraaf 5.3 doet Eneco een voorstel voor een extra hardheidsclausule, die afnemers zekerheid geeft in het geval tijdige omschakeling niet mogelijk is door vertraging aan de zijde van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet.

## 5. Artikelsgewijs

### 5.1. Informatieplicht ten behoeve van beleidsvorming

Artikel I, onderdeel B, geeft de Minister de bevoegdheid om bij gasbedrijven, gasbeurzen, netgebruikers en afnemers alle gegevens op te vragen die hij nodig acht '*voor de beleidsvorming aangaande het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld*'. In de toelichting staat dat de waarborgen die bepaling 1h van de Gaswet omvat, tevens van toepassing zijn op deze uitbreiding van de bevoegdheid van de minister.

Nu nog mag de minister alleen inlichtingen en gegevens opvragen die nodig zijn voor de uitvoering van zijn taken op grond van de Gaswet of verordening 71/2009. Eenzelfde bevoegdheid ten behoeve van beleidsvorming gaat erg ver en is erg open geformuleerd. Niet is onderbouwd waarom deze ruime bevoegdheid noodzakelijk is. De minister krijgt met dit wetsontwerp al enkele nieuwe taken op grond van de Gaswet, zodat hij op basis van het huidige artikel 1h van de Gaswet al inlichtingen en gegevens kan opvragen. Als dit onvoldoende is, dan verdient een nauw omschreven wettelijke bepaling voor een extra taak aan de minister de voorkeur boven de hier voorgestelde bepaling.

Indien de wetgever vasthoudt aan het hier voorgestelde artikel I, onderdeel B, dan geeft Eneco in overweging in elk geval ook het derde lid van artikel 1h van de Gaswet te wijzigen, zodat de waarborgen in dat lid ook daadwerkelijk van toepassing zullen zijn op de nieuwe bevoegdheid van de Minister.

### 5.2. Geen nieuwe aansluiting op L-gas voor top-9, wel voor ieder ander

Artikel I, onderdeel C, bepaalt dat voor de bedrijfslocaties die nu verplicht van het L-gas worden afgeschakeld, in de toekomst nooit meer een nieuwe L-gasaansluiting kunnen krijgen. Dit is op zich logisch. Vreemd genoeg bevat de bepaling geen beperking voor nieuwe L-gasaansluitingen of

uitbreiding van bestaande L-gasaansluitingen op andere bedrijfslocaties. Dit betekent dat de netbeheerder voor alle andere bedrijfslocaties in Nederland wel de plicht heeft een nieuwe aansluiting of de uitbreiding van een aansluiting op het L-gasnet te realiseren, wanneer dit net het meest dichtbij is gelegen. Ook wanneer van deze aansluitingen kan worden verwacht dat ze meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) aan L-gas per jaar zullen gaan afnemen. Dit zou zelfs al kunnen gebeuren voordat de in dit wetsontwerp voorgestelde deadline verloopt. Dit ondergraaft in potentie de met dit wetsontwerp beoogde reductie van de vraag naar Groningengas. Bovendien gaat dit in tegen één van de uitgangspunten van de Gasrichtlijn (2009/73/EG), weergegeven in considerans 31, dat sprake moet zijn van daadwerkelijke toegang tot de markt voor alle marktspelers, waaronder nieuwe afnemers. De wetgever introduceert een hiermee strijdige en discriminerende maatregel aangezien de beperking niet van toepassing is op nieuwe (en andere) afnemers waarmee de daadwerkelijke toegang (voor "alle marktspelers") wordt beperkt. Daarenboven kan de maatregel (zoals reeds uiteen gezet) de leveringszekerheid in gevaar brengen, hetgeen ook dient te worden voorkomen onder de Gasrichtlijn (zie bijvoorbeeld considerans 22).

Eneco mist van het kabinet de onderbouwing van deze keuze en hoe de keuze zich verhoudt tot de noodzakelijkheid van het onderhavige wetsontwerp. Eneco constateert dat deze keuze de afnemers van L-gas die onder het wetsontwerp vallen, disproportioneel benadeelt ten opzichte van andere aangeslotenen op het gasnet.

### 5.3. Procedure beperking L-gas gebruik top-9

Artikel I, onderdeel D, voegt een nieuwe paragraaf toe aan de Gaswet waarin het verbod op het gebruik van L-gas voor de top-9, de uitbreiding van de wettelijke taak van de netbeheerder, de planning en het proces van om- en afschakelen en de mogelijkheden voor ontheffing worden geregeld.

Het voorgestelde artikel 10f bevat het verbod voor de top-9 om met ingang van 1 oktober 2022 L-gas te gebruiken. Het verbod geldt ook wanneer de betreffende afnemer GTS heeft verzocht om een aansluiting op het H-gasnet en GTS deze aansluiting niet op tijd gereed heeft. Zoals in paragraaf 3.3 van deze reactie uiteen is gezet, is het aannemelijk dat deze situatie zich bij een deel van bedrijfslocaties zal voordoen. Om in dat geval ontheffing te krijgen van het verbod moet de afnemer op grond van de voorgestelde bepalingen in artikel 10i aantonen dat de termijnoverschrijding niet aan hem te wijten is. De kern van de voorgestelde artikelen 10f tot en met 10i is dat de verantwoordelijkheid voor de omschakeling volledig bij de afnemer ligt, ook wanneer de oorzaak van vertraging bij een ander ligt. Eneco acht dit onterecht. De verantwoordelijkheid van de afnemer zou niet verder moeten gaan dan voor de zaken die binnen zijn macht liggen. Of GTS de planning haalt, hoort daar niet bij.

Als het kabinet besluit dit wetsontwerp verder in procedure te brengen, stelt Eneco daarom voor een vierde lid aan artikel 10f toe te voegen, dat luidt als volgt:

4. *Indien deze afnemer op grond van het tweede lid aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft gemeld dat diens aansluiting omgeschakeld dient te worden en aan de in dat lid genoemde eisen heeft voldaan, is het verbod uit het eerste lid niet van toepassing, zolang de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de activiteiten ten behoeve van omschakeling niet heeft gerealiseerd.*

Een dergelijke bepaling doet recht aan de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen en beperkt de administratieve (en handavings-)lasten van het betreffende bedrijf, de netbeheerder, het ministerie en ACM.

#### 5.4. Waarborg ten behoeve van leveringszekerheid warmtenetten

Het voorgestelde artikel 10h van de Gaswet schrijft de planning en procedure van afschakelen of omschakelen voor. Op basis van het eerste lid moet de afnemer aan GTS en de Minister een onderbouwde planning overleggen en op basis van het tweede lid informeert GTS de betrokken afnemer en de minister over zijn planning. Op basis van het derde lid mogen zowel de betrokken afnemer als GTS hun eigen en elkaars planning aanpassen, mits onderbouwd. Het vierde lid geeft de Minister de bevoegdheid GTS een bindende aanwijzing te geven in verband met de planning van activiteiten ten behoeve van de omschakeling, waarbij de Minister *'de belangen van de spoedige minimalisering van gas uit het Groningenveld, de belangen van de betrokken afnemer, en de belangen van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet'* betreft. De netbeheerder dient op grond van het artikel binnen vier weken na ontvangst van de bindende aanwijzing een aangepaste planning aan de Minister en de betrokken afnemer te sturen.

Eneco is verantwoordelijk voor de leveringszekerheid van het warmtenet in Utrecht en Nieuwegein en het warmtenet in Rotterdam. Eneco kan die leveringszekerheid garanderen omdat zij drie productielocaties heeft respectievelijk onder contract heeft die onder dit wetsontwerp vallen. Het is essentieel dat deze drie productielocaties tussen 1 oktober en 1 mei van elk jaar volledig inzetbaar zijn. Zoals beschreven in paragraaf 3.3 betekent dit dat GTS de daadwerkelijke omschakeling alleen kan realiseren in de zomer en wel zodanig dat er tussen de omschakeling en 1 oktober voldoende tijd is om te testen en de installaties goed in te regelen. De procedure in het voorgestelde artikel 10h bevat hiervoor onvoldoende waarborgen. De bindende aanwijzing uit het vierde lid maakt Eneco afhankelijk van de minister en kost veel tijd, terwijl er maximaal 2,5 jaar zit tussen de inwerkingtreding van de wet en het moment waarop GTS moet omschakelen.

Eneco stelt voor een extra lid aan artikel 10h toe te voegen dat bepaalt dat voor de omschakeling van productie installaties die noodzakelijk zijn voor het garanderen van de leveringszekerheid van warmtenetten geldt, dat wanneer de omschakeling naar H-gas als gevolg van het niet gereed zijn van de activiteiten van GTS ten behoeve van die omschakeling niet voor 1 augustus van enig jaar plaats kan vinden, dit moment doorschuift naar 1 mei van het daaropvolgende jaar en dat het verbod uit artikel 10f, eerste lid, daarmee ook opschuift.

#### 5.5. Concreet recht op nadeelcompensatie

Zoals in hoofdstuk 4 beschreven, moet een maatregel ten behoeve van een publiek belang een 'fair balance' slaan tussen dat publieke belang enerzijds en de belangen van de betrokken rechtspersonen op wiens eigendom een inbreuk wordt gemaakt anderzijds. Dit moet zowel op het niveau van de wet en als op individueel niveau.

Het kabinet slaat in dit wetsontwerp de eerste horde over en springt direct naar het tweede punt. Dit is onjuist. De grote inbreuk op het recht op eigendom van de bedrijven die onder het wetsontwerp vallen en de miljoenen schade, de keuze van het kabinet om met het verbod juist alle andere gebruikers van laagcalorisch gas te ontzien, het feitelijk ontbreken van een overgangstermijn en alle andere punten die in deze reactie zijn opgesomd, maken het evident dat dit wetsontwerp een concreet en volledig recht op nadeelcompensatie dient te bevatten op het niveau van de wet.

Artikel 10j, eerste lid, zou dan ook moeten luiden:

1. *Onze Minister kent een afnemer als bedoeld in artikel 10f, eerste lid, volledige vergoeding toe voor de schade die het verbod voor die afnemer veroorzaakt, aangezien de schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en de betreffende afnemers onevenredig zwaar treft in vergelijking met andere afnemers.*

Artikel 10j, tweede lid, onderdeel a, dient te worden geschrapt. Gelet op het voorgaande zijn geen gevallen denkbaar waarin de afnemer het risico van schade heeft aanvaard. In het wetsvoorstel wordt ook in het geheel niet toegelicht in welke gevallen van een dergelijke aanvaarding sprake zou kunnen zijn. Indien het wetsvoorstel met deze bepaling het oog heeft op afnemers die niet al voor de inwerkingtreding van de wet maatregelen hebben getroffen om om- of af te schakelen, is dat onjuist. Het voorgestelde artikel 10f, tweede lid, verplicht immers pas tot handelen, "zo spoedig mogelijk" na inwerkingtreding van de wet.

Andersom kan ook geen sprake zijn van risico aanvaarding, wanneer de bedrijven kosten maken ten behoeve van het omschakelen voor de inwerkingtreding van de wet. Gelijk het wetsontwerp in artikel II regelt voor GTS, moeten de kosten die de bedrijven maken voor inwerkingtreding van de wet worden betrokken bij de bepaling van de nadeelcompensatie.