

Vergaderjaar 2019–2020

35 328

Wijziging van de Gaswet betreffende het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas van grote afnemers

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juni 2019, nr. 2019001211, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 september 2019, nr. No.W18.19.0158/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen ten aanzien van het effect van de voorgestelde maatregelen, de gevolgen voor de grootste afnemers en het voorgestelde verbruiksplafond. De Afdeling adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 20 juni 2019, no.2019001211, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gaswet betreffende het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas voor grote afnemers, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan het beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld met twee maatregelen die de vraag naar laagcalorisch gas verminderen. In de eerste plaats bevat het een bepaling die ertoe strekt de negen afnemers van meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas per jaar met ingang van 1 oktober 2022 te verbieden om nog laagcalorisch gas aan het gastransportnet te onttrekken.² Daarnaast bevat het wetsvoorstel een verbruiksplafond dat op dezelfde datum ingaat, waarbij het de overige afnemers wordt

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Het voorgestelde artikel 10g Gaswet.

verboden om via een aansluiting meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas te onttrekken aan het gastransportnet.³ Deze maatregelen zijn onderdeel van een pakket maatregelen dat nog steeds in ontwikkeling is.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel dragend te motiveren. De mate waarin dit voorstel bijdraagt aan de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld lijkt inmiddels sterk te zijn afgenomen, als gevolg van de te verwachten effecten van de overige maatregelen. In de toelichting ontbreekt een bredere beschouwing van de effecten van het pakket maatregelen. Een dergelijke beschouwing is van belang voor de beoordeling van het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel, de gevolgen van het verbod voor de grootste afnemers en de rechtvaardiging van het gemaakte onderscheid tussen de verschillende afnemers. De Afdeling adviseert daarnaast in te gaan op de relatie van het voorgestelde verbod voor de grootste negen afnemers tot verduurzamingsmaatregelen. Ten slotte maakt zij enkele opmerkingen over het verbruiksplafond. In verband hiermee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

Met een pakket maatregelen, waarvan dit wetsvoorstel deel uitmaakt, wordt uitvoering gegeven aan het kabinetsbesluit om zo snel mogelijk, maar uiterlijk in 2030, de gaswinning uit het Groningenveld geheel te beëindigen. De Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft daartoe in zijn brief van 29 maart 2018 aan de Tweede Kamer een zogenoemd «basispad» gepresenteerd. De vermindering van het volume van de gaswinning uit het Groningenveld volgens dit basispad brengt het niveau in het gasjaar 2022–2023 onder 12 miljard m³(n) per jaar.⁴ Volgens de laatste ramingen is de verwachte opbrengst van de verschillende maatregelen zodanig dat een snellere reductie van gaswinning (ten opzichte van het basispad) mogelijk is. Het kabinet heeft voor het komende gasjaar 2019–2020 het benodigde volume uit het Groningenveld vastgesteld op 11,8 miljard m³(n). Medio 2022 kan de Groningenproductie volgens de Minister van EZK tot nihil zijn teruggebracht.⁵

De voorgenomen maatregelen richten zich enerzijds op het verminderen van de vraag naar laagcalorisch gas en anderzijds op het vergroten van het aanbod ervan. Wat het aanbod van gas betreft, is relevant dat het Gronings gas een laagcalorisch gas is. Uit het buitenland geïmporteerd gas is hoogcalorisch gas en daarom niet zonder meer geschikt als substituut voor laagcalorisch gas. Door aan dit hoogcalorisch gas stikstof toe te voegen kan «pseudo-Groningengas» worden gecreëerd dat geschikt is als substituut voor het Groningse gas.

De beschikbaarheid van voldoende stikstof is echter een knelpunt. Daarom wordt, naast de inkoop van extra stikstof door de landelijke netbeheerder, Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS), de bouw van een nieuwe stikstoffabriek in Zuidbroek voorbereid, die naar verwachting in 2022 zal openen. Verder is recent besloten tot aanvullende maatregelen, zoals het nog beter benutten van de beschikbare hoeveelheid stikstof (het verhogen van de stikstofinzet), het leveren van pseudo-Groningengas aan het exportpunt Oude Statenzijl en het vullen van de gasopslag bij Norg met pseudo-Groningengas. Met deze aanvullende maatregelen is bij een

³ Het voorgestelde artikel 10f Gaswet.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.

⁵ Mits qua temperatuur sprake is van een gemiddeld jaar. Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 678.

tijdelijk hogere vraag (de winterperiode) voldoende pseudo-Groningengas beschikbaar.⁶

Aan de vraagzijde wordt onder meer de export van laagcalorisch gas het komende decennium afgebouwd en beëindigd: in Duitsland, België en Frankrijk worden installaties die gebruikmaken van laagcalorisch gas uit Groningen «omgeschakeld» naar hoogcalorisch gas. Dit zal naar verwachting leiden tot een volledige beëindiging van de export in 2030. Dit betekent een substantiële en structurele vermindering van de vraag naar laagcalorisch gas.

Ook de maatregelen in het wetsvoorstel beogen bij te dragen aan de structurele vermindering van de vraag naar laagcalorisch gas. Aanvankelijk was het voornemen alle 170 grootafnemers⁷ af te sluiten van het laagcalorisch gas en hun aansluitingen om te schakelen naar hoogcalorisch gas.⁸ Begin 2018 zijn met 53 grootafnemers gesprekken gevoerd, waarbij werd ingezet op vrijwillige medewerking.

In december 2018 heeft de Minister echter besloten een wettelijk verbod voor te stellen op het afnemen van laagcalorisch gas, dat zich beperkt tot de grootste negen industriële afnemers die via hun aansluiting meer dan 100 miljoen m³(n) per jaar in de gasjaren 2017–2018 en 2018–2019 hebben afgenomen (hierna: het verbod).⁹ Deze negen afnemers zijn samen goed voor een jaarlijks verbruik van circa 3 miljard m³(n) laagcalorisch gas,¹⁰ ongeveer vijftig procent van het totale verbruik van de 170 grootverbruikers.¹¹

Dit wetsvoorstel voorziet in het verbod voor de grootste negen afnemers om laagcalorisch gas (en dus ook pseudo-Groningengas) af te nemen. Ook voorziet het in een wettelijke grondslag voor nadeelcompensatie vanwege de financiële gevolgen voor deze afnemers. Verder krijgt GTS de taak om de grootste afnemers desgewenst aan te sluiten op het hoogcalorisch gastransportnet. Als aanvullende maatregel bevat het wetsvoorstel een verbruiksplafond voor de overige afnemers vanaf 1 oktober 2022. Daarbij wordt het verboden via een aansluiting meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas te onttrekken aan het landelijk gastransportnet (hierna: het verbruiksplafond). Dit verbruiksplafond beoogt te voorkomen dat de verbruiksreductie als gevolg van het verbod voor de grootste afnemers weer deels teniet zou worden gedaan doordat nieuwe grootafnemers ontstaan. Ten slotte wordt voorzien in drie mogelijkheden voor ontheffing van het verbod of van het verbruiksplafond.

Het hierboven geschetste pakket maatregelen resulteert in een reductie en de uiteindelijke beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Hierbij is van belang op te merken dat de effecten van de afzonderlijke maatregelen vanwege onderlinge beïnvloeding niet zonder meer bij elkaar kunnen worden opgeteld. Zo leiden de andere maatregelen ertoe dat het verbod voor de negen grootste afnemers om laagcalorisch gas af te nemen een beperkter effect op de benodigde Groningenproductie heeft dan zonder die maatregelen het geval zou zijn geweest.¹²

⁶ Ibid.

⁷ Grootafnemers zijn afnemers die beschikken over een aansluiting met een doorlaatwaarde van meer dan 40 m³(n) per uur. Vergelijk artikel 10, zesde lid, onderdelen a en b, Gaswet.

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 536.

¹⁰ Dit staat gelijk aan zo'n 2,3 miljard m³(n) Groningengas.

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457, p. 4.

¹² Advies van GTS van 12 november 2018, p. 11 en bijlage 2. Bijlage bij Kamerstukken II 2018/2019, 33 529, nr. 536.

Op 20 augustus 2019 heeft GTS in een advies aan de Minister van EZK geconcludeerd dat gezien de verwachte opbrengst van andere maatregelen de effectiviteit van het omschakelen van de negen grootste afnemers sterk is afgenomen ten opzichte van de eerdere verwachtingen. Omschakeling draagt, aldus GTS, nog slechts in zeer beperkte mate bij, namelijk in totaal circa 0,5 miljard m³(n) gedurende de gehele periode 2020–2024, aan verlaging van de benodigde Groningenproductie. Tegelijkertijd is het risico op vertraging groter dan bij de andere maatregelen. In het licht hiervan merkt GTS op dat het verstandig lijkt de verplichte omschakeling van de grootste afnemers – met eventuele uitzondering van de omschakeling van één afnemer, die reeds in 2020 kan worden voltooid – te heroverwegen. Dit, omdat de opbrengst ervan niet in redelijke verhouding staat tot de kosten.¹³

Dit brengt de Afdeling tot de volgende opmerkingen.

2. Effect van de voorgestelde maatregelen

a. Toegevoegde waarde voor beëindiging gaswinning Groningenveld

De Afdeling heeft begrip voor de doelstelling van het wetsvoorstel om de Groningse gaswinning op een veilige en verantwoorde wijze zo snel mogelijk te beëindigen. De Afdeling heeft in dit verband in een eerder advies benadrukt dat de veiligheid voor de omwonenden moet prevaleren boven het maatschappelijk belang van leveringszekerheid.¹⁴ De voorgestelde maatregelen lijken – op zichzelf gezien – een effectief middel te zijn om op structurele wijze de vraag naar laagcalorisch gas substantieel te verminderen.

Uit het meest recente advies van GTS valt echter af te leiden dat de bijdrage die het voorgestelde verbod in dit wetsvoorstel levert aan de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld als gevolg van de te verwachten effecten van de overige maatregelen sterk is afgenomen ten opzichte van de ramingen die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen.¹⁵ Dat gelijktijdig meerdere maatregelen worden getroffen om tot een versnelde afbouw van de gaswinning te komen, is begrijpelijk. Dat betekent dat de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel moet worden beoordeeld in onderlinge samenhang met de te verwachten effecten van de overige (voor)genomen maatregelen. Dat klemmt temeer nu de effecten van de afzonderlijke maatregelen elkaar beïnvloeden en deze, zoals opgemerkt, daardoor niet zonder meer bij elkaar kunnen worden opgeteld.

In de toelichting ontbreekt een bredere beschouwing van de effecten van dit pakket maatregelen. Een dergelijke beschouwing is van belang om het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel, de gevolgen van het verbod voor de grootste afnemers en de rechtvaardiging van het gemaakte onderscheid tussen de verschillende afnemers (zie punt 3) te kunnen beoordelen.

¹³ Advies van GTS van 20 augustus 2019, p. 3–4, Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 678. De kosten raamt GTS op circa € 150 miljoen in totaal, waarvan circa € 85 miljoen aan kosten voor rekening van GTS komen.

¹⁴ Advies van de Afdeling advisering van 23 mei 2018, nr. W18.18.0107/IV.

¹⁵ Volgens GTS levert het totaalverbod voor de negen grootste afnemers levert een totale besparing op van slechts 0,5 miljard m³(n) op in de periode 2020–2024, in vergelijking met de 2,3 miljard m³(n) reductie die in de memorie van toelichting wordt genoemd. Advies van GTS van 20 augustus 2019, p. 9, Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 678. Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (Verbod laagcalorisch gas grootste afnemers).

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met een beschrijving van het verloop in de tijd van alle verschillende maatregelen. Daarnaast adviseert zij de (verwachte) effecten ervan toe te lichten, zowel afzonderlijk als in onderlinge samenhang bezien, en de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel alsnog dragend te motiveren.

Het voorliggende wetsvoorstel vormt een onderdeel van een breder pakket aan maatregelen. Dit samenhangende pakket is van belang om de gaswinning uit het Groningenveld zo spoedig mogelijk naar nul te brengen en het Groningenveld definitief te sluiten op een veilige en verantwoorde manier, waarbij recht wordt gedaan aan de betrokken publieke belangen en in voldoende mate rekening wordt gehouden met risico's en tegenvallers, zoals koud weer of vertraging van de individuele maatregelen.

Het belang van het wetsvoorstel is ten eerste gelegen in het veiligheidsbelang van de Groningers. Dit veiligheidsbelang omvat zowel het voldoen aan de concrete veiligheidsnorm van de commissie Meijdam als de maatschappelijke gevolgen, zoals de veiligheidsbeleving, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust.¹⁶ Veiligheid kan voorts niet los worden gezien van de leveringszekerheid.

Om die reden is met de wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (verder: Wet minimalisering gaswinning Groningen¹⁷) het uitgangspunt verankerd dat uit het Groningenveld niet meer wordt gewonnen dan nodig is voor de leveringszekerheid. Ten behoeve van deze publieke belangen wordt daarom gewerkt aan een gastransitie waarmee de zo spoedig mogelijke afbouw van de winning uit het Groningenveld (tot nagenoeg nul medio 2022 in een gemiddeld jaar) mogelijk wordt gemaakt en waarbij tevens wordt zeker gesteld dat uiterlijk 2030 sprake is van een robuust gassysteem waarin de leveringszekerheid geborgd blijft.

Deze gastransitie berust op drie pijlers:

- Het afbouwen van het *volume* aan Groningengas dat moet worden gewonnen;
- Het terugbrengen van de noodzaak om de *capaciteit* van het Groningenveld aan te houden voor momenten van hoge vraag;
- Het borgen van een robuust gassysteem.

In haar advies van 25 juli 2019 is GTS onder meer ingegaan op de bijdrage van de ombouw aan de reductie van het benodigde winnings*volume*. Daarbij is GTS uitgegaan van een «base case» en een aantal alternatieve scenario's. Hierin stelt GTS dat in een scenario zonder tegenvallers de bijdrage aan de reductie van het winnings*volume* beperkt is. GTS heeft om die reden geadviseerd om dit wetsvoorstel te heroverwegen. Naar aanleiding van deze stelling is GTS verzocht om een gevoeligheidsanalyse te maken, wat heeft geresulteerd in het advies van 20 augustus 2019. Vervolgens heeft het Ministerie van EZK contact gehad met GTS over de cijfers ten aanzien van het effect van de ombouw op de reductie van het winnings*volume*. Hieruit kan worden opgemaakt dat in de scenario's waarbij rekening wordt gehouden met tegenvallers, cumulatieve tegenvallers of een koud jaar de ombouw een substantiële bijdrage aan de reductie aan het winnings*volume* kan leveren. Daarnaast levert het wetsvoorstel ook een bijdrage aan de reductie van de capaciteitsbehoefte van het Groningenveld en het behoud van een robuust gassysteem. GTS is hier in haar advies van 25 juli 2019 ook op ingegaan. GTS heeft in haar adviezen aangegeven dat het kabinet door de voorgenomen maatregelen

¹⁶ Vgl. artikel 52d, eerste lid, onderdelen a en e, Mijnbouwwet en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, r.o. 14.2.

¹⁷ Stb. 2018, 371.

de randen van het systeem opzoekt, dat de sluiting van het Groningenveld ingrijpende veranderingen op de Noordwest-Europese gasmarkt met zich brengt en dat van het kabinet regie is vereist om deze veranderingen in goede banen te leiden om de leveringszekerheid in Noordwest-Europa te garanderen. Met de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen komt het kabinet hier aan tegemoet.

In de memorie van toelichting zijn in hoofdstuk 2 de doelstellingen nader uiteengezet. In hoofdstuk 3 is vervolgens de bijdrage van dit wetsvoorstel, als onderdeel van het samenhangende pakket, aan de doelstellingen nader onderbouwd.

b. Relatie met verduurzamingsmaatregelen

Het wetsvoorstel laat aan de negen grootste afnemers de keuze of zij na inwerkingtreding van het verbod omschakelen naar hoogcalorisch gas of kiezen voor een duurzamer alternatief. Mede gezien de betrekkelijk korte termijn waarop het verbod in werking treedt, is het voor deze grootafnemers vrijwel niet mogelijk om te kiezen voor een duurzaam alternatief, hoewel dit de voorkeur heeft van het kabinet.¹⁸ Veel, zo niet alle, grootafnemers die onder het verbod vallen, zullen daarom omschakelen naar hoogcalorisch gas.

Afgezien van de milieueffecten van deze omschakeling rijst de vraag of en in hoeverre het wetsvoorstel de inspanningen om te verduurzamen doorkruist en vertraagt. Het is namelijk niet ondenkbaar dat afnemers die eerst hebben geïnvesteerd in een nieuwe aansluiting op het net voor hoogcalorisch gas, investeringen in eventuele verduurzaming zullen (moeten) uitstellen. Dit zou een negatief effect hebben op het bereiken van de doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen zoals CO₂ te verminderen. In de toelichting wordt niet ingegaan op de relatie van het wetsvoorstel met deze doelstellingen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is aan de memorie van toelichting een hoofdstuk toegevoegd (hoofdstuk 8) waarin uiteen is gezet dat het wetsvoorstel naar het oordeel van het kabinet geen belemmering is om te voldoen aan de afspraken volgend uit het Klimaatakkoord en niet aan de klimaatdoelstellingen in de weg staat.

3. Gevolgen voor de grootste afnemers

a. Financiële gevolgen voor de grootste afnemers

Voor de negen grootste afnemers op wie het verbod van toepassing zal zijn, geldt dat zij, indien zij een nieuwe aansluiting op het hoogcalorisch gasnetwerk wensen, kosten moeten maken. Daarbij gaat het, blijkens de toelichting en consultatiereacties, onder meer om kosten voor aanpassing van de eigen apparaten, installaties en interne bedrijfsprocessen om deze geschikt te maken voor hoogcalorisch gas. In het geval de afnemers het laagcalorisch gas gebruiken als grondstof, zoals voor het maken van kunstmest of bakstenen, zal zelfs aanpassing van (gedeelten van) het productieproces noodzakelijk zijn.¹⁹ Afnemers zullen dergelijke kosten ook

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (Verbod laagcalorisch gas grootste afnemers).

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2 (Proces van omschakelen) en 5.4 (Regeldruk).

moeten maken, indien zij ervoor kiezen hun energievoorziening of productieproces om te schakelen naar (duurzame) alternatieven.²⁰

In de toelichting wordt weliswaar een aantal door de afnemers geraamde bedragen genoemd,²¹ maar de financiële gevolgen voor de afnemers worden niet gespecificeerd of nader toegelicht. Zo wordt niet duidelijk welk soort investeringen de verschillende (typen) afnemers moeten doen en wat de effecten van deze investeringskosten zijn op hun winstgevendheid en hun bedrijfsvoering.²² Wel is het uitgangspunt dat deze zogenoemde kosten «binnen de poort» voor rekening van de afnemers blijven, omdat deze, anders dan de kosten die de netbeheerder moet maken («buiten de poort»), niet via de tariefregulering door de Autoriteit Consument en Markt in de tarieven worden verrekend.²³

Indien deze kosten boven het normale maatschappelijk risico uitstijgen en de afnemers in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treffen, kunnen zij een verzoek tot compensatie indienen.²⁴ Hoe de nadeelcompensatieregeling precies zal uitwerken, is nog onzeker.

De Afdeling acht een nadere toelichting op de financiële en bedrijfsmatige gevolgen en de wijze waarop de nadeelcompensatieregeling wordt vormgegeven noodzakelijk, mede in het licht van de eigendomsbescherming van artikel 1 Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EP).

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

Het verbod op laagcalorisch gas zal voor de negen afnemers inderdaad de nodige investeringen met zich brengen. De omvang van de investeringen, alsook het type investeringen, zal per afnemer verschillen. De negen afnemers zijn namelijk bedrijven uit diverse sectoren, zodat hun bedrijfsprocessen en wijze van stoken verschillen. Bovendien kan het voorkomen dat, zoals de Afdeling ook opmerkt, het verbod niet (alleen) effect heeft op het stookproces van de afnemer, maar (ook) op het productieproces. Die diversiteit zorgt ervoor dat op voorhand moeilijk een complete inschatting gemaakt kan worden van de financiële gevolgen. Op de effecten op de winstgevendheid is op voorhand evenmin nadere toelichting te geven, omdat onder meer onduidelijk is wat de werkelijke hoogte van de kosten zal zijn en in welke mate de afnemers de kosten zullen doorberekenen. Ook de mogelijk te ontvangen compensatie zal op die winstgevendheid van invloed zijn.

Bij de vaststelling van de vergoedbare schade is een belangrijke vraag in hoeverre de gestelde schade aan het verbod toerekenbaar is (causaliteit). Maar ook elementen als voordeelsverrekening en actieve risicoaanvaarding kunnen op de omvang van de vergoedbare schade van invloed zijn. Vervolgens is van belang in hoeverre de schade voor rekening en risico van betrokkene moet blijven. Wat dit aspect van ondernemersrisico

²⁰ Ook de overige grootafnemers kunnen met soortgelijke kosten worden geconfronteerd, namelijk in het geval zij in hun toekomstige bedrijfsvoering worden beperkt door het verbruiksplafond van 100 miljoen m³(n).

²¹ Zo wordt opgemerkt dat in de ramingen die afnemers aan het Ministerie van EZK hebben gestuurd, verschillende soorten kostenposten worden genoemd, waaronder de CAPEX-ramingen, die variëren van € 0,5 miljoen tot € 28,5 miljoen en OPEX-ramingen van circa € 5 miljoen.

²² In dat verband zijn ook bijkomende kosten, bijvoorbeeld vanwege het tijdelijk stilleggen van het productieproces vanwege werkzaamheden, relevant.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2 (Kosten van grootste afnemers voor omschakelen).

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2 (Kosten van grootste afnemers voor omschakelen).

betreft, onderkent het kabinet dat het verbod een bijzondere maatregel is die zich lastig laat vergelijken met andere maatregelen. Om die reden heeft het kabinet deze vraag ter advies voorgelegd aan een onafhankelijke commissie van deskundigen²⁵. De negen grootste afnemers is gelegenheid geboden om hun zienswijze aan de commissie mee te geven.

De komende maanden wordt gewerkt aan het vormgeven van een beleidsregel ter invulling van de in artikel 10m opgenomen bevoegdheid om op verzoek compensatie te verstrekken. Daarbij zal het advies van de genoemde commissie worden betrokken alsmede jurisprudentie die omtrent de kaders voor nadeelcompensatie is ontwikkeld en welke kaders grotendeels ook zijn gecodificeerd in de nog niet in werking getreden titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij de totstandkoming van de beleidsregel zal tevens de informatie worden betrokken die de afnemers in de diverse gesprekken, maar ook in de consultatie van het wetsvoorstel, naar voren hebben gebracht. Voorts zal het ontwerp van de beleidsregel ter consultatie aan hen worden voorgelegd.

Wat de effecten op de bedrijfsvoering betreft, is van belang dat uit het wetsvoorstel volgt dat de afnemers op voorhand inzichtelijk moeten maken welke aspecten voor hun bedrijfsvoering relevant zijn. Het is vervolgens aan de netbeheerder om hier bij de planning rekening mee te houden. Doet de netbeheerder dit niet, zonder daar een goede verklaring voor te hebben, dan kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat een bindende gedragslijn opleggen aan de netbeheerder.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting aangaande de financiële effecten van dit wetsvoorstel voor de betrokken afnemers nader aangevuld.

b. Onderscheid tussen grootste afnemers en overige afnemers

De Afdeling merkt voorts op dat waar de grootste afnemers kosten moeten maken om een aansluiting op het landelijk gastransportnet (en aldus toegang tot dit net) te behouden, dit niet geldt voor de overige afnemers van laagcalorisch gas. Aldus leidt het voorstel wat de voorwaarden betreft waaronder afnemers toegang tot het gasnet hebben tot een onderscheid tussen de afnemers met een verbruik van meer dan 100 miljoen m³(n) en afnemers met een lager verbruik. Dit onderscheid wordt in de toelichting niet onderkend, terwijl dit uit oogpunt van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel wel relevant is. Dit onderscheid is ook relevant in het licht van de Gasrichtlijn²⁶ die regels stelt om een non-discriminatoire toegang tot de gasmarkt te waarborgen.

In de toelichting lijkt de analyse namelijk te zijn beperkt tot het onderscheid voor wat betreft het deel van het net waarop afnemers kunnen worden aangesloten (hoog- of laagcalorisch gas). Ook de aangehaalde rechtspraak ziet op een dergelijk onderscheid.²⁷ De analyse strekt zich

²⁵ Instellingsbesluit Adviescommissie beoordeling normaal maatschappelijk risico in het kader van het verbod op laagcalorisch gas, Stcrt. 2019, 23361.

²⁶ Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor gas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG, PbEU L 2009, L 211.

²⁷ Het in de toelichting aangehaalde arrest Sabatauskas (HvJ 9 oktober 2008, Sabatauskas, zaak C-239/07, ECLI:EU:C:2008:551) zag op een specifieke situatie, die verschilt van de onderhavige. De lidstaat in kwestie maakte een onderscheid op basis van verbruiksvolume, omdat het wilde vermijden dat nieuwe grote afnemers zich rechtstreeks op het transmissienetwerk zouden aansluiten, met als gevolg dat de kosten voor het onderhoud van het andere deel van het elektriciteitsnet zouden moeten worden gedragen door de kleine afnemers. Het totaalverbod dwingt de grootste afnemers tot extra uitgaven om hun aansluiting te behouden.

evenwel niet uit tot het verschil in toegangsvoorwaarden dat als gevolg van het voorstel voor afnemers zal ontstaan en de eventuele rechtvaardiging daarvoor. In dat licht acht de Afdeling ook relevant dat de toegevoegde waarde van de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen mogelijk beperkt is (zie punt 2a). Een dergelijke analyse wordt ook niet in het licht van het gelijkheids- of non-discriminatiebeginsel gemaakt.

In de toelichting wordt ten aanzien van de Gasrichtlijn opgemerkt dat de grootste afnemers toegang tot het net behouden, zij het op een ander deel van het net. Een dergelijk onderscheid zou zijn geoorloofd, omdat het is gestoeld op de verbruiksgrens van 100 miljoen m³(n). Dit is volgens de toelichting een objectief en non-discriminatoire criterium.²⁸ De verbruiksgrens van 100 miljoen m³(n) is gekozen met het oog op de bijdrage aan de gasreductie.

De Afdeling merkt op dat hoewel dat op zichzelf gezien een objectief gegeven is, daarmee nog niet vast staat dat deze verbruiksgrens niet leidt tot een ongeoorloofd onderscheid in toegangsvoorwaarden tussen afnemers, waartegen de Gasrichtlijn zich verzet. Daarom adviseert de Afdeling dragend te motiveren dat dit onderscheid tussen afnemers in overeenstemming is met het gelijkheids- of non-discriminatiebeginsel en de Gasrichtlijn en het daaraan ten grondslag liggende doel, waarborging van de non-discriminatoire toegang tot het net.

De Gasrichtlijn harmoniseert de regulering aangaande de toegang tot de gasmarkt en de handel in gas. Belangrijk onderdeel daarvan is dat een ieder recht heeft op toegang tot de gasmarkt en dat die toegang onder gelijke voorwaarden moet worden geborgd. Het gelijkheidsbeginsel is daarmee onderdeel van de geharmoniseerde regulering van de gasmarkt. De vraag in hoeverre het verbod in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel moet dan ook in het kader van de Gasrichtlijn worden beoordeeld.

Uit deze Gasrichtlijn volgt dat sprake moet zijn van een non-discriminatoire toegang tot de gasmarkt. In dit kader wordt vooropgesteld dat het verbod om met ingang van 1 oktober 2022 laagcalorisch gas te onttrekken, onverlet laat dat afnemers toegang hebben tot het gastransportnet. Voorts is van belang dat het in de Gasrichtlijn opgenomen uitgangspunt van non-discriminatoire toegang er op is gericht dat een afnemer vrij is in het kiezen van de leverancier waarvan het gas wenst af te nemen. Dat recht wordt evenmin aangetast met het voorliggende wetsvoorstel. De richtlijn stelt tevens dat afnemers die op het gassysteem zijn aangesloten in kennis worden gesteld van hun recht om, in overeenstemming met de geldende nationale wetgeving, te worden voorzien van gas van een bepaalde kwaliteit en tegen een redelijke prijs. Ook aan dit recht staat het onderhavige wetsvoorstel niet in de weg.

Uit artikel 32 van de Gasrichtlijn volgt voorts 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. Door uitsluitend naar

²⁸ Blijkens de memorie van toelichting, paragraaf 7.2 (Gasrichtlijn), is gekozen voor het verbruiksvolume van meer dan 100 miljoen m³(n), omdat het wegnemen van de vraag van de grootste negen afnemers een significante bijdrage levert aan het versneld verlagen van de gaswinning uit het Groningenveld, terwijl omschakeling van meer grootafnemers minder toegevoegd effect zou hebben.

het verbruik te kijken wordt een objectief en non-discriminatoire criterium gehanteerd. Uit de conclusie van de Advocaat-Generaal in C-239/07²⁹ is ook op te maken dat een grens op volume kan worden gebaseerd.

In dit kader is voorts van belang dat bij dit onderscheid en daarmee bij het vaststellen van de reikwijdte van het verbod op onttrekken van laagcalorisch gas het kabinet een doelmatig optimum heeft beoogd tussen enerzijds een zo groot mogelijk effect van de maatregel en anderzijds de technische haalbaarheid binnen een termijn waardoor de ombouw bijdraagt aan de doelstellingen van het kabinet. Hierbij is een belangrijke factor dat het verbruik van de negen grootste afnemers maar liefst de helft bedraagt van het verbruik van alle op het laagcalorisch gastransportnet van GTS aangesloten afnemers en ombouw van de negen grootste afnemers bijgevolg een significante vraagreductie oplevert en bijdrage levert aan de doelen van het kabinet. Eenzelfde reductie kan lastig met een andere groep afnemers gerealiseerd worden. Daarvoor zou een veel grotere groep de gelegenheid moeten worden geboden om over te stappen naar hoogcalorisch gas, wat hogere kosten met zich zou brengen. Daargelaten dat dit een maatschappelijk inefficiënte keuze zou zijn, past dit ook niet bij het uitgangspunt dat een netbeheerder geacht wordt om zijn taken doelmatig en efficiënt uit te voeren. Het ombouwen van meer afnemers kost bovendien meer tijd, hetgeen niet past bij het doel van het wetsvoorstel om het Groningenveld zo snel mogelijk te kunnen sluiten. In paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting is dit nader toegelicht.

Het kabinet is mede gelet op het voorgaande dan ook van oordeel dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met de Gasrichtlijn en daarmee evenzeer met het gelijkheidsbeginsel.

4. Het voorgestelde verbruiksplafond

a. Leveringszekerheid van elektriciteit

Het voorgestelde verbruiksplafond kan gevolgen hebben voor de leveringszekerheid van elektriciteit. Bij het wetsvoorstel verbod op kolen bij elektriciteitsproductie en het wetsvoorstel minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking heeft de Afdeling geadviseerd in te gaan op risico's voor de leveringszekerheid van elektriciteit van een verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie in combinatie met een nationale minimum CO₂-prijs.³⁰ De zogeheten «mottenballencapaciteit» speelt hierbij een rol: gasgestookte elektriciteitscentrales die momenteel zijn geconserveerd, maar weer in gebruik kunnen worden genomen om de binnenlandse productiecapaciteit over te nemen van de kolencentrales. Ingebruikname en exploitatie zijn mede afhankelijk van de hoogte van bepaalde kosten, waaronder een CO₂-minimumprijs. Te hoge investerings- en exploitatiekosten kunnen ertoe leiden dat een gasgestookte centrale onvoldoende rendeert en dus niet opnieuw in gebruik wordt genomen.

Een geconserveerde gasgestookte elektriciteitscentrale die is aangesloten op het landelijk laagcalorisch gasnetwerk wordt bij ingebruikname vanaf 1 oktober 2022 geconfronteerd met het verbruiksplafond. In dat geval zal de centrale moeten worden omgeschakeld en voorzien van een aansluiting op het hoogcalorisch gasnetwerk,³¹ dan wel moeten overgaan

²⁹ ECLI:EU:C:2008:344.

³⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 167, nr. 4 (advies en nader rapport over het voorstel voor wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie) en Kamerstukken II 2018/19, 35 216, nr. 4 (advies en nader rapport over het voorstel voor de Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking).

³¹ Het is overigens de vraag of onschakeling mogelijk is, zie punt 4b.

op een duurzaam alternatief voor laagcalorisch gas. Dit brengt extra kosten mee die een negatieve invloed kunnen hebben op het verwachte rendement en daarmee op de investeringsbeslissing. Indien wordt afgezien van ingebruikname van een geconserveerde centrale kan dit van invloed zijn op de leveringszekerheid van elektriciteit. Opmerking verdient daarbij dat een dergelijke gebruiker geen beroep zal kunnen doen op de nadeelcompensatiebepaling in dit wetsvoorstel (zie punt 4c).

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de mogelijke effecten van het verbruiksplafond op de leveringszekerheid van elektriciteit. Voor zover een elektriciteitscentrale in verband met de leveringszekerheid in aanmerking kan komen voor ontheffing van het verbruiksplafond,³² adviseert de Afdeling in te gaan op de gevolgen daarvan voor het doel van het wetsvoorstel, namelijk het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

b. Omschakeling

Voor afnemers die worden getroffen door het verbod wordt voorzien in een mogelijkheid om een aansluiting op het hoogcalorisch gastransportnet te verkrijgen. Daartoe voorziet artikel 10i in een aanvullende wettelijke taak voor de netbeheerder van het landelijke gastransportnet om – kort gezegd – deze grootafnemers desgewenst om te schakelen. Een dergelijke voorziening ontbreekt voor afnemers die zich in de toekomst in hun bedrijfsvoering beperkt zullen zien door het verbruiksplafond. Zij zullen energie-efficiënter moeten gaan werken of kunnen direct verduurzamen, aldus de toelichting.³³

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de positie van deze afnemers.³⁴ Zo nodig adviseert zij de wettelijke taak van de netbeheerder in artikel 10i, uit te breiden naar de omschakeling van grootafnemers die worden getroffen door het verbruiksplafond.

c. Nadeelcompensatie

Het voorgestelde artikel 10m Gaswet voorziet in een grondslag voor het toekennen van nadeelcompensatie aan grootafnemers die worden getroffen door het in artikel 10g voorgestelde verbod.

De Afdeling wijst erop dat ook afnemers die worden geconfronteerd met het in artikel 10f voorgestelde verbruiksplafond als gevolg daarvan schade kunnen ondervinden. De opmerking dat «niet (is) te verwachten dat de grens van 100 miljoen m³(n) een aanmerkelijke impact heeft op de bedrijfsvoering»³⁵ wordt niet nader gemotiveerd en lijkt in elk geval geen rekening te houden met de onbepaalde duur van het verbruiksplafond (zie punt 4d). Deze grootafnemers kunnen op enig moment met vergelijkbare kosten worden geconfronteerd als de grootste afnemers, namelijk in het geval zij in hun toekomstige bedrijfsvoering worden beperkt door het

³² Op grond van het voorgestelde artikel 10l, derde lid (ontheffing in verband met de leveringszekerheid).

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3 (Kosten van bedrijven in verband met het verbod op meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas).

³⁴ Daarbij wijst de Afdeling erop dat dit verbruiksplafond mogelijk ook kan leiden tot een belemmering van de invoer van hoogcalorisch gas (dat gebruikt wordt om te converteren naar pseudo-laagcalorisch gas), hetgeen op gespannen voet kan staan met de regels inzake het vrij verkeer van goederen van artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en mogelijk ook de Gasrichtlijn.

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Verbod op meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas overige afnemers).

verbruiksplafond van 100 miljoen m³(n) (zie punt 3a). Deze afnemers kunnen echter geen aanspraak op nadeelcompensatie ontlenen aan artikel 10m.

De Afdeling adviseert in de toelichting meer aandacht te besteden aan de positie van de door artikel 10f getroffen afnemers, mede in het licht van artikel 1 EP. Tevens adviseert zij artikel 10m zodanig aan te passen dat ook afnemers die schade ondervinden als gevolg van het verbruiksplafond hieraan een aanspraak op nadeelcompensatie kunnen ontlenen.

d. Verbod voor onbepaalde tijd

Het kabinet heeft besloten de gaswinning uit het Groningenveld uiterlijk in 2030, maar zo veel eerder als mogelijk, volledig te beëindigen.

De Afdeling merkt op dat het verbruiksplafond in het voorgestelde artikel 10f Gaswet echter voor onbepaalde tijd is en dat niet wordt voorzien in een mogelijkheid om bij lagere regelgeving de geldigheidsduur ervan te bepalen of te beëindigen. Daarom adviseert zij artikel 10f aldus aan te passen dat de geldigheidsduur is beperkt tot de periode dat het verbruiksplafond noodzakelijk is voor de realisatie van de gasreductie uit het Groningenveld.

Het is onwenselijk 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 meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas zouden gaan verbruiken. Dit zou afbreuk doen aan de doelmatigheid van het verbod voor de grootste afnemers. De vrees hieromtrent is ook duidelijk naar voren gekomen in de consultatie van voorliggend wetsvoorstel. Het verbod om met ingang van 1 oktober 2022 meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas te onttrekken aan het gastransportnet, het verbruiksplafond, voorkomt dit. Voorts heeft het verbruiksplafond een belangrijke functie bij de inrichting van een nieuw robuust gassysteem. Het plafond beperkt immers de vraag en vormt – ook voor nieuwe grote afnemers – een prikkel om alternatieven voor laagcalorisch gas te zoeken.

Het verbruiksplafond verschilt fundamenteel van het verbod voor de grootste negen afnemers. Het verbruiksplafond respecteert de huidige situatie en laat ook enige ruimte voor groei. Waar de grootste negen afnemers per definitie hun bedrijfsprocessen als gevolg van het voor hen geldende verbod zullen moeten aanpassen, hoeven de overige bedrijven die zijn aangesloten op het laagcalorisch gastransportnet dit in beginsel niet te doen.

Er is slechts één partij in beeld waarvoor het zo kan zijn dat groei boven de 100 miljoen m³(n) noodzakelijk is om aan de leveringszekerheid van warmte kunnen voldoen. Het betreft een gasgestookte warmtecentrale. Indien zal blijken dat een – al dan niet tijdelijke – ontheffing voor deze partij noodzakelijk is, prevaleert in dit specifieke geval het publieke belang van de leveringszekerheid voor warmte. Daarbij is van belang dat aan een dergelijke ontheffing ook een beperking aan het te onttrekken volume kan worden verbonden, zodat optimale afweging kan plaatsvinden tussen het belang van leveringszekerheid en het belang van een spoedige beëindiging van winning uit het Groningenveld. Het in dit wetsvoorstel opgenomen verbruiksplafond heeft voor het overige geen effect op de leveringszekerheid voor elektriciteit of warmte. Voor nieuwe bedrijven met een grote energiebehoefte geldt dat zij ofwel direct kunnen kiezen voor een duurzaam alternatief ofwel, indien dat niet mogelijk is, hun bedrijfslocatie zodanig kunnen bepalen dat zij het dichtst

zijn gelegen bij dat deel van het gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd en voorzien kunnen worden van een aansluiting op dat net.

Mede gelet op het voorgaande ziet het kabinet geen aanleiding voor uitbreiding van de wettelijke taak voor GTS om desgevraagd een afnemer om te schakelen van het laagcalorisch gastransportnet naar het hoogcalorisch gastransportnet. Gelet op het huidige verbruik worden bedrijven immers in beginsel niet door het verbruiksplafond in hun bedrijfsvoering beïnvloed, zodat de noodzaak voor de uitbreiding van de omschakeltaak ontbreekt. Voor zover bedrijven toch in enige beperkte mate (indirect) gevolgen ondervinden van het verbruiksplafond, rechtvaardigen deze beperkte gevolgen niet een uitbreiding van de wettelijke taken van GTS, en de gesocialiseerde kosten die daarmee gemoeid zouden zijn.

Evenmin ziet het kabinet aanleiding om de in artikel 10m opgenomen grondslag voor het indienen van een verzoek om nadeelcompensatie uit te breiden. Voor de bestaande grote afnemers geldt dat het al een behoorlijk aantal jaren in de rede lag dat het verbruik van laagcalorisch gas mogelijk eindig zou zijn. Op bestaande grote afnemers is in dit kader begin 2018 expliciet een beroep gedaan om over te stappen op een andere bron. Sinds dat moment lag het op de weg van deze afnemers om bij eventuele plannen tot uitbreiding, voor zover die plannen ook toename van energiebehoefte met zich zou brengen, met die eindigheid rekening te houden. Van partijen die nu nog niet over een aansluiting beschikken mag evenzeer verwacht worden dat zij, in geval van een hoge energiebehoefte, rekening houden met de beleidsmatige ontwikkelingen in de energiemarkt. Het niet of niet in voldoende zin rekening houden met deze ontwikkelingen dient voor rekening en risico te blijven van deze afnemers.

Het kabinet ziet wel aanleiding om gehoor te geven aan de suggestie van de Afdeling om de geldigheidsduur van het verbruiksplafond te beperken. Door de afbouw over de hele linie van het verbruik van laagcalorisch gas – door ombouw, afschakeling en verduurzaming in binnen- en buitenland zowel bij groot- als kleinverbruikers – krimpt de totale markt voor laagcalorisch gas. De beschikbaarheid van stikstof neemt ondertussen toe. Op enig moment zal daardoor het in stand houden van het verbruiksplafond niet langer nodig zijn om bij te dragen aan definitieve sluiting van het Groningenveld en om de robuustheid van het gassysteem te borgen. Alsdan zal het verbruiksplafond vervallen. Daartoe is aan het in artikel I, onderdeel C, opgenomen artikel 10f een derde lid toegevoegd, welke toevoeging in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting nader is toegelicht.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is voorts in de memorie van toelichting de bijdrage van het verbruiksplafond en de impact van die maatregel voor bestaande en nieuwe afnemers nader uiteen gezet (paragrafen 3.3 en 4.2). Ook is in paragraaf 3.4 uiteengezet hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het belang van leveringszekerheid op het gebied van elektriciteit en warmte.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling is op navolgende wijze gevolg gegeven.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de aanhef van de wet als ook de considerans nader aan te scherpen. Daarnaast is in het in artikel I, onderdeel C, opgenomen artikel 10g, tweede lid, benadrukt dat de negen

grootste afnemers ook een afschrift van de bij de melding aan GTS verstrekte gegevens aan de Minister dienen te sturen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vicepresident van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes