



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Gaswet betreffende het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas van grote afnemers

### Nader Rapport

's-Gravenhage, 1 november 2019  
WJZ / 19238029

Aan de Koning

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 m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas per jaar met ingang van 1 oktober 2022 te verbieden om nog laagcalorisch gas aan het gastransportnet te onttrekken.<sup>1</sup> Daarnaast bevat het wetsvoorstel een verbruiksplafond dat op dezelfde datum ingaat, waarbij het de overige afnemers wordt verboden om via een aansluiting meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas te onttrekken aan het gastransportnet.<sup>2</sup> 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*

<sup>1</sup> Het voorgestelde artikel 10g Gaswet.

<sup>2</sup> Het voorgestelde artikel 10f Gaswet.



het gasjaar 2022–2023 onder 12 miljard m<sup>3</sup>(n) per jaar.<sup>3</sup> 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 m<sup>3</sup>(n). Medio 2022 kan de Groningenproductie volgens de minister van EZK tot nihil zijn teruggebracht.<sup>4</sup>

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 substituuut voor laagcalorisch gas. Door aan dit hoogcalorisch gas stikstof toe te voegen kan 'pseudo-Groningengas' worden gecreëerd dat geschikt is als substituuut 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 tijdelijk hogere vraag (de winterperiode) voldoende pseudo-Groningengas beschikbaar.<sup>5</sup>

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 grootafnemers<sup>6</sup> af te sluiten van het laagcalorisch gas en hun aansluitingen om te schakelen naar hoogcalorisch gas.<sup>7</sup> 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 m<sup>3</sup>(n) per jaar in de gasjaren 2017–2018 en 2018–2019 hebben afgenomen (hierna: het verbod).<sup>8</sup> Deze negen afnemers zijn samen goed voor een jaarlijks verbruik van circa 3 miljard m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas,<sup>9</sup> ongeveer vijftig procent van het totale verbruik van de 170 grootverbruikers.<sup>10</sup>

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 m<sup>3</sup>(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

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.

<sup>4</sup> Mits qua temperatuur sprake is van een gemiddeld jaar. Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 678.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Grootafnemers zijn afnemers die beschikken over een aansluiting met een doorlaatwaarde van meer dan 40 m<sup>3</sup>(n) per uur. Vergelijk artikel 10, zesde lid, onderdelen a en b, Gaswet.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 536.

<sup>9</sup> Dit staat gelijk aan zo'n 2,3 miljard m<sup>3</sup>(n) Groningengas.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457, p. 4.



heeft dan zonder die maatregelen het geval zou zijn geweest.<sup>11</sup>

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 m<sup>3</sup>(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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> De voorgestelde maatregelen lijken – op zichzelf bezien – 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.<sup>14</sup> 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 klemt 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.

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.<sup>15</sup> Veiligheid kan voorts niet los worden gezien van de leveringszekerheid.

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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Advies van de Afdeling advisering van 23 mei 2018, nr. W18.18.0107/IV.

<sup>14</sup> Volgens GTS levert het totaalverbod voor de negen grootste afnemers levert een totale besparing op van slechts 0,5 miljard m<sup>3</sup>(n) op in de periode 2020–2024, in vergelijking met de 2,3 miljard m<sup>3</sup>(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).

<sup>15</sup> 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.



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 Groningen<sup>16</sup>) 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 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.<sup>17</sup> 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 CO<sub>2</sub> 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.

<sup>16</sup> Stb. 2018, 371.

<sup>17</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (Verbod laagcalorisch gas grootste afnemers).





### 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.<sup>18</sup> Afnemers zullen dergelijke kosten ook moeten maken, indien zij ervoor kiezen hun energievoorziening of productieproces om te schakelen naar (duurzame) alternatieven.<sup>19</sup>

In de toelichting wordt weliswaar een aantal door de afnemers geraamde bedragen genoemd,<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup> 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 mogelijkheid 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 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 deskundigen<sup>24</sup>. 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

<sup>18</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.2 (Proces van omschakelen) en 5.4 (Regeldruk).

<sup>19</sup> 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 m<sup>3</sup>(n).

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> In dat verband zijn ook bijkomende kosten, bijvoorbeeld vanwege het tijdelijk stilleggen van het productieproces vanwege werkzaamheden, relevant.

<sup>22</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.2 (Kosten van grootste afnemers voor omschakelen).

<sup>23</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.2 (Kosten van grootste afnemers voor omschakelen).

<sup>24</sup> Instellingsbesluit Adviescommissie beoordeling normaal maatschappelijk risico in het kader van het verbod op laagcalorisch gas, Stcrt. 2019, 23361.



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 m<sup>3</sup>(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 Gasrichtlijn<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> De analyse strekt zich 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 m<sup>3</sup>(n). Dit is volgens de toelichting een objectief en non-discriminair criterium.<sup>27</sup> De verbruiksgrens van 100 miljoen m<sup>3</sup>(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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Blijkens de memorie van toelichting, paragraaf 7.2 (Gasrichtlijn), is gekozen voor het verbruiksvolume van meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(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.



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 m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas hebben onttrokken en anderzijds afnemers waarvan het verbruik thans lager is dan die grens van 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) in een gasjaar. Door uitsluitend naar het verbruik te kijken wordt een objectief en non-discriminair criterium gehanteerd. Uit de conclusie van de Advocaat-Generaal in C-239/07<sup>28</sup> 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-prijs.<sup>29</sup> 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 CO<sub>2</sub>-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,<sup>30</sup> dan wel moeten overgaan 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 ingebruik-*

<sup>28</sup> ECLI:EU:C:2008:344.

<sup>29</sup> 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 CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking).

<sup>30</sup> Het is overigens de vraag of onschakeling mogelijk is, zie punt 4b.



name 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,<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de positie van deze afnemers.<sup>33</sup> 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 m<sup>3</sup>(n) een aanmerkelijke impact heeft op de bedrijfsvoering'<sup>34</sup> 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 verbruiksplafond van 100 miljoen m<sup>3</sup>(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

<sup>31</sup> Op grond van het voorgestelde artikel 10l, derde lid (ontheffing in verband met de leveringszekerheid).

<sup>32</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.3 (Kosten van bedrijven in verband met het verbod op meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas).

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Verbod op meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas overige afnemers).





meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(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 m<sup>3</sup>(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 m<sup>3</sup>(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.*

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.*



## Advies Raad van State

No. W18.19.0158/IV

's-Gravenhage, 19 september 2019

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 m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas per jaar met ingang van 1 oktober 2022 te verbieden om nog laagcalorisch gas aan het gastransportnet te onttrekken.<sup>1</sup> Daarnaast bevat het wetsvoorstel een verbruiksplafond dat op dezelfde datum ingaat, waarbij het de overige afnemers wordt verboden om via een aansluiting meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas te onttrekken aan het gastransportnet.<sup>2</sup> 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 m<sup>3</sup>(n) per jaar.<sup>3</sup> 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 m<sup>3</sup>(n). Medio 2022 kan de Groningenproductie volgens de minister van EZK tot nihil zijn teruggebracht.<sup>4</sup>

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 substituuut voor laagcalorisch gas. Door aan dit hoogcalorisch gas stikstof toe te voegen kan 'pseudo-Groningengas' worden gecreëerd dat geschikt is als substituuut 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 tijdelijk hogere vraag (de winterperiode) voldoende pseudo-Groningengas beschikbaar.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Het voorgestelde artikel 10g Gaswet.

<sup>2</sup> Het voorgestelde artikel 10f Gaswet.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.

<sup>4</sup> Mits qua temperatuur sprake is van een gemiddeld jaar. Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 678.

<sup>5</sup> Ibid.



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 grootafnemers<sup>6</sup> af te sluiten van het laagcalorisch gas en hun aansluitingen om te schakelen naar hoogcalorisch gas.<sup>7</sup> 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 m<sup>3</sup>(n) per jaar in de gasjaren 2017–2018 en 2018–2019 hebben afgenomen (hierna: het verbod).<sup>8</sup> Deze negen afnemers zijn samen goed voor een jaarlijks verbruik van circa 3 miljard m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas,<sup>9</sup> ongeveer vijftig procent van het totale verbruik van de 170 grootverbruikers.<sup>10</sup>

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 m<sup>3</sup>(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.<sup>11</sup>

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 m<sup>3</sup>(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.<sup>12</sup>

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

<sup>6</sup> Grootafnemers zijn afnemers die beschikken over een aansluiting met een doorlaatwaarde van meer dan 40 m<sup>3</sup>(n) per uur. Vergelijk artikel 10, zesde lid, onderdelen a en b, Gaswet.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 536.

<sup>9</sup> Dit staat gelijk aan zo'n 2,3 miljard m<sup>3</sup>(n) Groningengas.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457, p. 4.

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

<sup>12</sup> 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.





maatschappelijk belang van leveringszekerheid.<sup>13</sup> De voorgestelde maatregelen lijken – op zichzelf bezien – 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.<sup>14</sup> 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.

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.

#### *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.<sup>15</sup> 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 CO<sub>2</sub> 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.

### **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.<sup>16</sup> Afnemers zullen dergelijke kosten ook moeten maken, indien zij ervoor kiezen hun energievoorziening of productieproces om te schakelen naar (duurzame) alternatieven.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Advies van de Afdeling advisering van 23 mei 2018, nr. W18.18.0107/IV.

<sup>14</sup> Volgens GTS levert het totaalverbod voor de negen grootste afnemers levert een totale besparing op van slechts 0,5 miljard m<sup>3</sup>(n) op in de periode 2020–2024, in vergelijking met de 2,3 miljard m<sup>3</sup>(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).

<sup>15</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (Verbod laagcalorisch gas grootste afnemers).

<sup>16</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.2 (Proces van omschakelen) en 5.4 (Regeldruk).

<sup>17</sup> 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 m<sup>3</sup>(n).



In de toelichting wordt weliswaar een aantal door de afnemers geraamde bedragen genoemd,<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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.

### *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 m<sup>3</sup>(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 Gasrichtlijn<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> De analyse strekt zich 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 m<sup>3</sup>(n). Dit is volgens de toelichting een objectief en non-discriminair criterium.<sup>24</sup> De verbruiksgrens van 100 miljoen m<sup>3</sup>(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

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> In dat verband zijn ook bijkomende kosten, bijvoorbeeld vanwege het tijdelijk stilleggen van het productieproces vanwege werkzaamheden, relevant.

<sup>20</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.2 (Kosten van grootste afnemers voor omschakelen).

<sup>21</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.2 (Kosten van grootste afnemers voor omschakelen).

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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 transmissienet 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.

<sup>24</sup> Blijkens de memorie van toelichting, paragraaf 7.2 (Gasrichtlijn), is gekozen voor het verbruiksvolume van meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(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.



non-discriminatiebeginsel en de Gasrichtlijn en het daaraan ten grondslag liggende doel, waarborging van de non-discriminatoire toegang tot het net.

#### 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-prijs.<sup>25</sup> 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 CO<sub>2</sub>-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,<sup>26</sup> dan wel moeten overgaan 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,<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de positie van deze afnemers.<sup>29</sup> 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

<sup>25</sup> 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 CO<sub>2</sub>-prijs elektriciteitsopwekking).

<sup>26</sup> Het is overigens de vraag of omschakeling mogelijk is, zie punt 4b.

<sup>27</sup> Op grond van het voorgestelde artikel 10i, derde lid (ontheffing in verband met de leveringszekerheid).

<sup>28</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.3 (Kosten van bedrijven in verband met het verbod op meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas).

<sup>29</sup> 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.



verwachten dat de grens van 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) een aanmerkelijke impact heeft op de bedrijfsvoering<sup>30</sup> 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 verbruiksplafond van 100 miljoen m<sup>3</sup>(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.

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

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 vice-president van de Raad van State,  
S.F.M. Wortmann.*

---

<sup>30</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Verbod op meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas overige afnemers).





---

## Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W18.19.0158/IV

- Het doel van de bepaling in artikel I, onderdeel B, subonderdeel 1, is volgens de toelichting om dezelfde 'bedrijfslocatie' afgesloten te houden van het laagcalorisch gas. De voorgestelde formulering brengt evenwel niet tot uitdrukking dat de uitzondering op de aansluitplicht geldt voor de reeds afgesloten installatie (evenals voor daarmee verbonden installaties). Daarnaast zou de uitzondering op de aansluitplicht moeten gelden ongeacht of het de oorspronkelijk afnemer – voor wie het 10g-verbod gaat gelden – betreft dan wel diens mogelijke rechtsopvolger.
- In artikel I, onderdeel C, artikel 10g, tweede lid, 'diens aansluiting' vervangen door 'zijn aansluiting' en 'zijn oordeel' vervangen door 'diens oordeel'.
- In artikel I, onderdeel C, artikel 10k, derde lid, 'bindende aanwijzing' vervangen door 'bindende gedragslijn'. Omdat een last tot het volgen van een bepaalde gedragslijn uit hoofde van deze bepaling niet wordt opgelegd vanwege een overtreding past de figuur van de bindende gedragslijn hier beter dan die van de bindende aanwijzing, die wordt opgelegd vanwege een overtreding (vgl. Kamerstukken II, 2012/13, 33 622, nr. 3, p. 5 en artikel 1c, vierde lid, Gaswet).
- In artikel I, onderdeel C, artikel 10m, derde lid, 'de verplichting, bedoeld in het eerste lid' vervangen door 'het verbod, bedoeld in artikel 10g'.



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Gaswet betreffende het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas voor grote afnemers

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de winning van aardgas uit Groningen-veld zo snel mogelijk terug te brengen, dat deze winning geminimaliseerd kan worden door de grootste afnemers te verbieden om laagcalorisch gas te gebruiken en dat de daarvoor benodigde wettelijke taak voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet wordt verankerd;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I

De Gaswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel bc door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

bd: *omschakelen*: het voorzien van een afnemer van een aansluiting, met een doorlaatwaarde van groter dan 40m<sup>3</sup>(n) per uur, waarmee hoogcalorisch gas kan worden onttrokken aan het gastransportnet met een voor die aansluiting geschikte druk en voldoende capaciteit, welke in de plaats treedt van de aansluiting waarmee laagcalorisch gas aan het gastransportnet wordt onttrokken.

B

Artikel 10, zesde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan onderdeel b wordt, onder de vervanging van de puntkomma in een komma een zinsnede toegevoegd, luidende:

met dien verstande dat een installatie niet voorzien wordt van een aansluiting waarmee laagcalorisch gas aan het gastransportnet kan worden onttrokken, indien die installatie behoort tot een onderneming of instelling, die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in de onmiddellijke nabijheid zijn gelegen van een installatie van een afnemer wiens aansluiting als gevolg van het verbod in artikel 10g, eerste lid, is omgeschakeld of afgesloten;

2. In artikel 10, zesde lid, onderdeel d, wordt 'te wijzigen' vervangen door 'te wijzigen, anders dan het omschakelen van die aansluitingen,' en wordt 'aangeslotene' vervangen door 'afnemer'.

C

Aan hoofdstuk 1 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

*Paragraaf 1.5 Regels aangaande beperking laagcalorisch gas*

#### **Artikel 10f (maximaal verbruik laagcalorisch gas)**

1. Het is met ingang van 1 oktober 2022 verboden via een aansluiting die is verbonden met dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd in een gasjaar meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) gas aan dat gastransportnet te onttrekken.
2. Indien installaties die behoren tot eenzelfde onderneming of instelling, die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen, van gas worden voorzien door middel van meer dan een aansluiting, is het met ingang van 1 oktober 2022 verboden via die gezamenlijke aansluitingen meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) gas te onttrekken aan dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd, indien een of meerdere van die aansluitingen na inwerkingtreding van dit artikel zijn gerealiseerd.

### **Artikel 10g (verbod onttrekken laagcalorisch gas grootste afnemers)**

1. Het is een afnemer die in de gasjaren 2017/2018 en 2018/2019 telkens meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) gas heeft onttrokken via diens aansluiting die verbonden is met dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd, met ingang van 1 oktober 2022 verboden gas aan dat deel van het gastransportnet te onttrekken.
2. Deze afnemer meldt zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van dit artikel schriftelijk aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet dat diens aansluiting omgeschakeld of afgesloten dient te worden en verstrekt hem alle gegevens die naar zijn oordeel relevant zijn voor een voor de bedrijfsprocessen van de afnemer doelmatige en efficiënte planning van het omschakelen onderscheidenlijk afsluiten van de betrokken aansluiting. De afnemer stuurt een afschrift van deze melding aan Onze Minister.

### **Artikel 10h (uitzondering verbodsbepalingen)**

De artikelen 10f en 10g zijn niet van toepassing op een netbeheerder of gasopslagbedrijf.

### **Artikel 10i (wettelijke taak netbeheerder landelijke gastransportnet)**

In aanvulling op artikel 10, zesde lid, heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet tot taak om de aansluiting van een afnemer die ingevolge artikel 10g, tweede lid, heeft gemeld dat diens aansluiting omgeschakeld moet worden, om te schakelen overeenkomstig de planning of aangepaste planning, bedoeld in artikel 10k, eerste onderscheidenlijk tweede of derde lid, of, indien op grond van artikel 10l, eerste lid, een ontheffing is verleend aan de betrokken afnemer, overeenkomstig de aangepaste planning die aan die ontheffing ten grondslag ligt.

### **Artikel 10j (planning afsluiten)**

1. De afnemer die ingevolge artikel 10g, tweede lid, de netbeheerder van het landelijk gastransport heeft gemeld dat diens aansluiting dient te worden afgesloten, informeert de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en Onze Minister over de planning van de afsluiting, voorzien van een onderbouwing van de benodigde tijd voor de onderscheiden activiteiten die naar zijn oordeel noodzakelijk zijn om afgesloten te kunnen worden van het gastransportnet en, voor zover aan de orde, over te kunnen stappen naar een alternatieve energiebron.
2. Indien de planning naar het oordeel van de afnemer als gevolg van gewijzigde omstandigheden aanpassing behoeft, informeert de afnemer Onze Minister en de netbeheerder van het landelijk gastransportnet zo spoedig mogelijk over de aangepaste planning. De aangepaste planning wordt voorzien van een onderbouwing van elke afwijking ten opzichte van de eerder ingediende planning.

### **Artikel 10k (planning en proces omschakelen)**

1. Ter uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 10i, informeert de netbeheerder de betrokken afnemer en Onze Minister over de planning van de omschakeling, voorzien van een onderbouwing van de benodigde tijd voor de onderscheiden activiteiten ten behoeve van de omschakeling en de mate waarin rekening is gehouden met de gegevens, bedoeld in artikel 10g, tweede lid.
2. Indien de planning, bedoeld in het eerste lid, naar het oordeel van de afnemer of de netbeheerder van het landelijk gastransportnet als gevolg van gewijzigde omstandigheden aanpassing behoeft, stelt de netbeheerder, in afstemming met de afnemer, een aangepaste planning op en informeert Onze Minister hier zo spoedig mogelijk over. De aangepaste planning wordt voorzien van een onderbouwing van elke afwijking ten opzichte van de eerder ingediende planning.
3. Onze Minister kan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een bindende aanwijzing geven in verband met de planning of aangepaste planning van de onderscheiden activiteiten ten behoeve van de omschakeling, indien dit naar zijn oordeel in het belang is van een spoedige minimalisering van gas uit het Groningenveld of het economisch belang van de afnemer. De netbeheerder stuurt binnen vier weken na ontvangst van de bindende aanwijzing een aangepaste planning aan Onze Minister en de betrokken afnemer toe.



### **Artikel 10l (ontheffing verbod laagcalorisch gas vanaf gasjaar 2022)**

1. Onze Minister kan een afnemer op diens verzoek ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in artikel 10g, eerste lid, gedurende een in de ontheffing te bepalen periode, voor zover verlenging noodzakelijk is vanwege omstandigheden die niet zijn toe te rekenen aan de afnemer of redelijkerwijs niet door hem hadden kunnen worden voorzien of voorkomen.
2. Onze Minister kan een afnemer die op grond van artikel 10g, tweede lid, heeft gemeld dat diens aansluiting afgesloten dient te worden, op diens verzoek ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in artikel 10g, eerste lid, gedurende een in de ontheffing te bepalen periode, voor zover verlenging voor die periode noodzakelijk is om tot een stabiel verbruik van energie uit een alternatieve bron dan gas afkomstig uit het gastransportnet te komen.
3. Onze Minister kan een afnemer een ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in artikel 10f, eerste lid, voor zover dit nodig is om de leveringszekerheid van gas, warmte of elektriciteit te borgen.
4. Aan een ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden, die mede betrekking kunnen hebben op de maximale toegestane hoeveelheid laagcalorisch gas die per gasjaar of, indien van toepassing, gedurende de periode waarvoor de ontheffing is verleend door de afnemer aan het gastransportnet mag worden onttrokken.
5. Het is verboden in strijd te handelen met aan een ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen.
6. Onze Minister kan een ontheffing intrekken indien:
  - a. niet langer wordt voldaan aan de gronden voor verlening van een ontheffing;
  - b. degene aan wie de ontheffing is verleend in strijd handelt met een aan de ontheffing verbonden voorschrift of beperking;
  - c. bij de aanvraag om een ontheffing onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag zou hebben geleid;
7. Onze Minister stuurt een afschrift van een op grond van dit artikel genomen besluit tot verlening of intrekking van een ontheffing aan de Autoriteit Consument en Markt en aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet.

### **Artikel 10m (nadeelcompensatie)**

1. Onze Minister kan een afnemer als bedoeld in artikel 10g, eerste lid, een vergoeding toekennen indien het verbod, bedoeld in dat artikel, voor die afnemer schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die de afnemer in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft.
2. Schade blijft in elk geval voor rekening van de afnemer voor zover:
  - a. hij het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard;
  - b. hij de schade had kunnen beperken door binnen redelijke grenzen maatregelen te nemen, die tot voorkoming of vermindering van de schade hadden kunnen leiden;
  - c. de schade anderszins het gevolg is van een omstandigheid die aan de aanvrager kan worden toegerekend, of
  - d. de vergoeding van de schade anderszins is verzekerd.
3. Indien de verplichting, bedoeld in het eerste lid, tevens voordeel voor de afnemer heeft opgeleverd, wordt dit bij de vaststelling van de te vergoeden schade in aanmerking genomen.

### **Artikel 10n (rapportageplicht)**

1. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet vermeldt in de rapportage, bedoeld in artikel 10a, dertiende lid, in elk geval:
  - a. de voortgang van de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 10i, in relatie tot de geldende planning;
  - b. in hoeverre het onttrekken van laagcalorisch gas aan het gastransportnet door een afnemer als bedoeld in artikel 10g, eerste lid, via diens aansluiting is beëindigd.
2. Onze Minister verstrekt de informatie, bedoeld in het eerste lid, binnen vier weken na ontvangst daarvan aan de Autoriteit Consument en Markt.





3. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet informeert de Autoriteit Consument en Markt binnen vier weken na inwerkingtreding van dit artikel welke afnemers in de gasjaren 2017/2018 en 2018/2019 telkens meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) gas hebben onttrokken via diens aansluiting die verbonden is met dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd, en verstrekt daarbij tevens informatie over de hoeveelheid gas dat per betrokken aansluiting in de hiervoor genoemde gasjaren is onttrokken.
4. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet verstrekt de Autoriteit Consument en Markt desgevraagd informatie over de hoeveelheid gas dat een afnemer als bedoeld in het derde lid, via diens aansluiting heeft onttrokken aan dat deel van het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd.
5. De netbeheerders informeren de Autoriteit Consument en Markt binnen vier weken na afloop van een gasjaar welke afnemers in het voorgaande gasjaar meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) gas hebben onttrokken aan het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd, of, voor zover van toepassing, dat geen enkele afnemer in dat gasjaar meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) gas heeft onttrokken aan het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd.
6. Indien een netbeheerder in een gasjaar op grond van artikel 10, zesde lid, onderdeel b, een aansluiting heeft gerealiseerd waarmee installaties van gas worden voorzien waarvan hij vermoedt dat die behoren tot eenzelfde onderneming of instelling, die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen, en die al door hem van een aansluiting op het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd zijn voorzien, informeert hij de Autoriteit Consument en Markt binnen vier weken na afloop van dat gasjaar over het realiseren van die aansluiting en de locatie daarvan. De netbeheerder verstrekt daarbij tevens informatie over de betrokken afnemer of afnemers en de hoeveelheid gas die in dat voorgaande gasjaar door middel van elke afzonderlijke aansluiting op het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd, is onttrokken.
7. Indien een netbeheerder in een gasjaar op grond van artikel 10, zesde lid, onderdeel b, een aansluiting heeft gerealiseerd waarmee installaties van gas worden voorzien, waarvan hij vermoedt dat die behoren tot eenzelfde onderneming of instelling, die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen, en al door een andere netbeheerder van een aansluiting op het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd zijn voorzien, informeert hij die andere netbeheerder en de Autoriteit Consument en Markt over dit vermoeden. Op verzoek van de Autoriteit Consument en Markt verstrekken beide netbeheerders de informatie, bedoeld in het zesde lid.

#### D

In artikel 12a, onderdeel c, wordt 'artikel 10a, eerste lid, onderdeel d' vervangen door 'artikel 10a, eerste lid, onderdeel d of voor het omschakelen van een aansluiting op grond van artikel 10i'.

#### E

In artikel 12b, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- g. de wijze waarop de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en een afnemer als bedoeld in artikel 10g, eerste lid, zich bij het omschakelen jegens elkaar gedragen.

#### F

In artikel 39a wordt 'bedoeld in artikel 10' vervangen door 'bedoeld in de artikelen 10 en 10i'.

#### G

Artikel 60ad, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt '10Ee' vervangen door '10Ee, 10f, eerste en tweede lid, 10g, eerste lid, 10l, vijfde lid, 10n, derde en vijfde lid'.
2. In onderdeel b wordt '10e' vervangen door '10e, 10i'.



---

H

Artikel 82 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'en 10b' vervangen door ', 10b en 10i'.
2. In het derde lid wordt 'en 10b' vervangen door ', 10b en 10i'.

#### **ARTIKEL II**

Bij de vaststelling van de tarieven met toepassing van artikel 82 van de Gaswet, worden mede betrokken de kosten die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft gemaakt in de periode tussen 1 januari 2018 en het tijdstip van inwerkingtreding van het in artikel I, onderdeel C, opgenomen artikel 10i, ter voorbereiding op en uitvoering van de in dat artikel opgenomen taak, met dien verstande dat bij toepassing van artikel 82, vijfde lid, voor geschatte kosten tevens gerealiseerde kosten moet worden gelezen.

#### **ARTIKEL III**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,*



## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I. Algemeen

#### 1. Aanleiding

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

Naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp in januari 2018 heeft het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) geadviseerd om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk terug te brengen naar maximaal 12 miljard m<sup>3</sup>(n) per jaar. Bij het opstellen van dit advies heeft SodM gerefereerd aan de periode 2018–2022. Vervolgens heeft GTS op basis van deze gegevens het basispad opgesteld dat als uitgangspunt heeft gediend voor de Kamerbrief van 29 maart 2018<sup>1</sup>. In die brief is toegelicht dat het kabinet Rutte III heeft besloten om verder te gaan dan het terugbrengen van de gaswinning naar 12 miljard m<sup>3</sup>(n): de gaswinning uit het Groningenveld moet zo snel mogelijk worden beëindigd.

Het kabinet neemt een aantal maatregelen om, ten behoeve van de veiligheid van de Groningers, de gaswinning zo spoedig mogelijk af te bouwen en zo snel als mogelijk, doch uiterlijk in 2030 te beëindigen.

Bij de verdergaande kabinetsinzet heeft ten eerste meegespeeld dat een langjarig niveau van 12 miljard m<sup>3</sup>(n) per jaar op zichzelf nog niet voldoende veilig is om te voldoen aan de veiligheidsnorm van de commissie Meijdam, die door het kabinet als uitgangspunt genomen wordt. Ten tweede heeft de veiligheidsbeleving meegespeeld bij het besluit voor verdergaande kabinetsinzet. Verlaging en uiteindelijke beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld zorgt voor een afname van het tempo waarin het gasvoerende gesteente wordt samengedrukt. Hiermee wordt de oorzaak van de bevingen weggenomen.

Met de wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (verder: Wet minimalisering gaswinning Groningen<sup>2</sup>) is het uitgangspunt verankerd dat er niet meer uit het Groningenveld wordt gewonnen dan noodzakelijk voor de leveringszekerheid. Om de noodzaak voor winning uit het Groningenveld zoveel mogelijk te minimaliseren en de gaswinning uit het Groningenveld zo spoedig mogelijk te kunnen beëindigen is tevens een aantal specifieke maatregelen getroffen, zowel aan de aanbod- als de vraagkant van laagcalorisch gas. Over de inhoud en de uitvoering van deze maatregelen kan onder meer worden verwezen naar de brieven van het kabinet van 29 maart 2018, 3 december 2018<sup>3</sup> en 8 februari 2019<sup>4</sup>.

Eén van de maatregelen is het aanbod van laagcalorisch gas te vergroten door stikstof bij te mengen bij hoogcalorisch gas. Hiertoe wordt een stikstofinstallatie gebouwd in Zuidbroek en wordt additioneel stikstof ingekocht bij derde partijen. Tevens worden vraag beperkende maatregelen genomen. Dit betreft een versnelde afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas bij afnemers in het buitenland, de realisatie van vraagreductie in de gebouwde omgeving, en het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas bij grote afnemers in Nederland.

Met het voorliggend wetsvoorstel tot wijziging van de Gaswet wordt de laatstbedoelde realisatie van de vraagreductie van laagcalorisch gas bij afnemers in Nederland beoogd. Ingevolge dit wetsvoorstel wordt het namelijk vanaf 1 oktober 2022<sup>5</sup> voor, in de praktijk, de negen grootste afnemers van laagcalorisch gas in Nederland verboden om nog langer laagcalorisch gas aan het net te onttrekken. Hiernaast wordt het met ingang van 1 oktober 2022 voor de overige afnemers verboden om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas aan het net te onttrekken.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2017/18, 33 529, nr. 457.

<sup>2</sup> Stb. 2018, 371.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 33 529, nr. 536.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 33 529, nr. 580.

<sup>5</sup> Op deze datum start het gasjaar 2022–2023.



## 2. Het beperken van verbruik van laagcalorisch gas

### 2.1 Verbod laagcalorisch gas grootste afnemers

Zoals aangegeven in de hiervoor genoemde brief van 29 maart 2018 zijn al vanaf december 2017 de mogelijkheden verkend om de grootste afnemers van laagcalorisch gas te laten overstappen op andere bronnen. Een brede groep aangeslotenen op het landelijk gastransportnet is aangeschreven om mee te werken aan het overstappen naar een alternatief voor laagcalorisch gas.

Gesprekken met deze bedrijven en rapportages van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, Gasunie Transport Services (verder: GTS), hebben uitgewezen dat, naast de inzet van stikstof voor conversie van hoog- naar laagcalorisch gas en de afbouw van de export, ook de omschakeling van een beperkte groep bedrijven noodzakelijk is om het minimale veiligheidsniveau in Groningen zo spoedig mogelijk te bereiken en uiteindelijk de gaswinning uit het Groningenveld volledig te beëindigen.

Het – op een zo kort mogelijke termijn – behalen van het basispad, waarmee de winning onder het niveau van 12 miljard  $m^3(n)$  komt in 2022, is een noodzakelijke tussenstap naar het volledig beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld. Deze stap is nodig om de leveringszekerheid te kunnen waarborgen en om te kunnen voldoen aan het minimale veiligheidsniveau. Om op zo kort mogelijke termijn de winning te reduceren tot een niveau onder de 12 miljard  $m^3(n)$  per jaar in een koud jaar is de ombouw van de grootste negen afnemers noodzakelijk. De inzet van stikstof alleen is niet voldoende voor het behalen van maximaal 12 miljard  $m^3(n)$  per jaar, en ook niet voor het vervolgens versneld afbouwen naar nul. Hoewel met de bouw van de stikstoffabriek in Zuidbroek en de inkoop van extra stikstof meer zogenoemd pseudo-laagcalorisch gas beschikbaar komt, kan de inzet van stikstof niet de volledige gasvraag vervangen (van huishoudens, overige (groot)verbruikers, ziekenhuizen e.d.). Daarom is de combinatie met de ombouw van de negen grootste afnemers noodzakelijk.

Zoals in de brief van 3 december 2018 is gemeld, draagt het omschakelen of afsluiten van de grootste afnemers bij aan het zo snel mogelijk terugbrengen van het winningsniveau tot uiteindelijk nul. Gelet hierop wordt met dit wetsvoorstel een verbod geïntroduceerd voor deze afnemers, die zowel in het gasjaar 2017/2018 als in 2018/2019 via hun aansluiting meer dan 100 miljoen  $m^3(n)$  gas hebben onttrokken aan dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd (hierna: grootste afnemers), om via die aansluiting gas aan dat deel van het gastransportnet te onttrekken, met ingang van 1 oktober 2022. Het betreft de negen grootste afnemers waarmee 2,31 miljard  $m^3(n)$  Groningengas wordt gereduceerd. Dit is de reductie die benodigd is om op zo kort mogelijke termijn de gaswinning omlaag te brengen tot een niveau onder de 12 miljard  $m^3(n)$  per jaar in een koud jaar. Deze negen afnemers hebben allemaal een verbruik groter dan 100 miljoen  $m^3(n)$  gas per jaar.<sup>6</sup> Met dit verbod en de formulering daarvan wordt de kleinst mogelijke groep afnemers geraakt om de benodigde reductie en uiteindelijke beëindiging zo snel en effectief mogelijk te realiseren. Als alle maatregelen naar verwachting verlopen zal na 2022 de productie uit het Groningenveld nog in beperkte mate nodig zijn.

Na 2022 zal de ombouw van meer afnemers minder effect hebben op het terugbrengen van de gaswinning uit het Groningenveld. Er is dan namelijk voldoende stikstofcapaciteit om in een groot deel van het jaar alle nog aangeslotenen te beleveren met pseudo- laagcalorisch gas. Dat maakt het mogelijk om in sterkere mate dan voorzien in te zetten op directe verduurzaming van grootverbruikers, zonder een tussenstap van conversie naar hoogcalorisch gas.

De negen grootste afnemers zullen moeten omschakelen naar hoogcalorisch gas of afsluiten en overgaan op een ander alternatief voor laagcalorisch gas. De voorkeur van het kabinet gaat uit naar een duurzaam alternatief, gelet op de reductie van  $CO_2$ -uitstoot die hiermee wordt gerealiseerd. Het kabinet is zich er echter van bewust dat verduurzaming van productieprocessen niet voor alle grootste afnemers tijdig te realiseren is, vanuit technisch of financieel oogpunt. In dat geval ligt omschakeling naar hoogcalorisch gas voor de hand. De keuze hiervoor ligt bij de desbetreffende grootste afnemers.

### 2.2 Verbod op meer dan 100 miljoen $m^3(n)$ laagcalorisch gas overige afnemers

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 zodanig groeien dat zij meer dan 100 miljoen  $m^3(n)$  laagcalorisch gas 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.

<sup>6</sup> Overige grootverbruikers hebben een verbruik kleiner dan 100 miljoen  $m^3(n)$  gas per jaar.



Een aanvullend verbod op het onttrekken van jaarlijks meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) voorkomt dat bedrijven die op dit moment minder dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) in de toekomst zodanig meer laagcalorisch gas onttrekken dat de beoogde reductie door de negen grootste bedrijven deels teniet wordt gedaan. Het ontstaan van nieuwe grote afnemers met een verbruik boven de 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) per jaar van laagcalorisch gas wordt met dit verbod voorkomen.

In dit kader wordt er op gewezen dat de bedrijven die nu minder dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) per jaar verbruiken in 2018 ook er op gewezen zijn dat verbruik van laagcalorisch gas bij voorkeur gestaakt wordt. In de brief van 3 december 2018 is naar voren gebracht dat ombouw van die bedrijven in beperkte mate bijdraagt aan de versnelde minimalisering van Groningengas. Deze bedrijven hebben de kans om direct te verduurzamen. Het verbod, waarmee het ontstaan van nieuwe grote afnemers wordt voorkomen, sluit aan bij deze lijn en bij de ambities van het Klimaatakkoord. Uit cijfers aangaande de groei van het verbruik van afgelopen jaren kan opgemaakt worden dat de reguliere groei bij de overige grootverbruikers over het algemeen beperkt is. Om die reden is niet te verwachten dat de grens van 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) een aanmerkelijke impact heeft op de bedrijfsvoering. Daar waar de grens een mogelijk onevenredige zware impact heeft vanwege verantwoordelijkheden aangaande leveringszekerheid is voorzien in een ontheffingsmogelijkheid.

### 2.3 Overwogen alternatieven

Uit de rapportage van GTS van 12 november 2018 blijkt dat ombouw van de negen grootste afnemers, met een totaal verbruik van 3,08 miljard m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas (overeenkomstig met circa 2,31 miljard m<sup>3</sup>(n) Groningengas) significant bijdraagt aan het versneld verlagen van de gaswinning uit het Groningenveld. GTS concludeert verder in haar advies dat 'de ombouw van de industriële grootverbruikers (...) na gasjaar 2022/2023 nauwelijks een bijdrage (levert) aan het reduceren van de benodigde Groningenproductie. De overige maatregelen hebben de Groningenproductie tot een minimum beperkt (...), waardoor de ombouwmaatregel boven de top-negen nauwelijks bijdraagt aan de reductie van de productie uit het Groningenveld (...).'<sup>7</sup> Dit betekent dat omschakeling van de overige grootverbruikers (dus met een verbruik kleiner dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n)) minimaal effect heeft op het versneld (verder) afbouwen van de winning van Groningengas. Daarom worden deze niet verplicht tot ombouw. Het wordt hen wél verboden om meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas te onttrekken.

Ten behoeve van de reductie van de vraag naar laagcalorisch gas zijn de volgende alternatieven overwogen, maar niet geschikt geacht.

#### *Verbod voor een andere groep bedrijven dan de negen grootste afnemers*

Overwogen is om een andere groep afnemers dan de grootste negen te verplichten tot ombouw of afsluiten, bijvoorbeeld de afnemers die meer of het dichtst in de buurt liggen van het deel van het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Dit is geen geschikt alternatief. Meer afnemers moeten dan omgebouwd worden om de 2,31 miljard m<sup>3</sup>(n) vermindering van Groningengas te kunnen realiseren. Het is niet uitvoerbaar om deze grotere groep afnemers in de beschikbare tijd tot aan oktober 2022 om te schakelen, zodat deze ombouw ook niet tijdig zal bijdragen aan het versneld verlagen van de gaswinning uit het Groningenveld.

#### *Extra stikstoffabriek*

Het kabinet heeft ten behoeve van het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld zowel maatregelen aan de aanbod- als de vraagzijde onderzocht. De bouw van de stikstoffabriek in Zuidbroek kan op termijn samen met de andere maatregelen die genomen worden, alle kleinverbruikers, en enkele grootverbruikers voorzien van hoogcalorisch gas vermengd met stikstof. Gaswinning uit Groningen is dan niet meer nodig. De optie van nog een extra nieuwe stikstoffabriek is overwogen maar geen geschikt alternatief bevonden. Dit omdat de afschrijfkosten van een extra fabriek nog tientallen jaren zouden doorlopen in de tarieven, terwijl deze fabriek maar voor een zeer beperkte periode zou gaan bijdragen aan een vermindering van de uit het Groningenveld benodigde hoeveelheid gas en daarna al snel geen functie meer zou hebben als gevolg van aflopende export en de, mede als gevolg van verduurzaming, aflopende binnenlandse vraag. Daarentegen wordt de ombouw van de grootste negen afnemers van laagcalorisch gas als een meer structurele oplossing gezien omdat deze de vraag naar laagcalorisch gas permanent vermindert.

<sup>7</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 33 529, nr. 536.





### *Prijsprikkel om laagcalorisch gas te ontmoedigen*

Ook is overwogen om met een prijsprikkel het verbruik van laagcalorisch gas te beperken. Bij het overwegen van dit alternatief is het van belang om te weten of de systematiek van de tariefregulering überhaupt toelaat om te differentiëren in tarieven. De Europese Netcode Tariefstructuren (hierna: NC TAR), welke onder meer is verwerkt in de Tarievencode Gas, bepaalt dat de toezichthouder, de ACM in dit geval, de tariefstructuren voor GTS moet vaststellen. De ACM heeft besloten dat alle partijen meebetalen aan de kosten van kwaliteitsconversie vooral vanwege het belang van een kwaliteitsloze gasmarkt (m.a.w. gas wordt in energie-eenheden (kilowatturen) verhandeld waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen hoog- en laagcalorisch gas). In deze systematiek is een prijsprikkel moeilijk uitvoerbaar.

Daarnaast sorteert een prijsprikkel pas na verloop van tijd effect en is het onzeker of dit effect tijdig op zal treden om de afbouw van de gaswinning van Groningengas zo snel mogelijk te realiseren en hoe groot dit effect zal zijn op de versnelde afbouw.

### *Grens aan laagcalorisch gas voor iedereen*

Tevens is bekeken of het mogelijk is om minder laagcalorisch gas te leveren aan alle afnemers (een 'cap' op laagcalorisch gas), zodat de vermindering van de gaswinning uit het Groningenveld over een groter draagvlak verdeeld wordt. Dit zou met zich meebrengen dat alle afnemers structureel minder gas zouden ontvangen, hetgeen forse economische consequenties zou hebben. Bedrijven zouden hun processen hierop aan moeten passen. Immers, het huidige verbruik is kennelijk nodig voor het huidige industriële proces. Deze maatregel is in de praktijk lastig te handhaven. Dit zou vragen om een continue uitwisseling van gebruikersgegevens van alle bedrijven die een laagcalorische gasaansluiting hebben, waaronder bedrijven die zijn aangesloten op het regionale gastransportnet en tevens om vele bedrijfsbezoeken ter controle van deze gegevens. De regeldruk die dit met zich meebrengt is niet wenselijk en levert in de praktijk ook niet met zekerheid de benodigde besparing op. Ten slotte is het in vele gevallen ook technisch gezien niet mogelijk voor de bedrijven zelf.

### *Verbod op nieuwe aansluiting laagcalorisch gas*

Ook een verbod op een nieuwe aansluiting op laagcalorisch gas voor de grote afnemers is overwogen. Dit zou met zich brengen dat geen enkele van de grote afnemers op het deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd kan worden aangesloten, ook niet op de regionale netten. De impact van een dergelijke maatregel staat niet in redelijke verhouding tot het met dit wetsvoorstel beoogde doel. Met voorliggend wetsvoorstel is ervoor gekozen om niet meer afnemers te raken dan voor dit doel, zoals uiteengezet in dit hoofdstuk, noodzakelijk is.

### *Verbod bij GTS in plaats van bij bedrijven*

Voorts is er nagedacht om de verantwoordelijkheid voor de benodigde vermindering van de vraag naar laagcalorisch gas bij GTS neer te leggen. Een dergelijke taak zou niet passend zijn bij de verantwoordelijkheden van een netbeheerder. GTS gaat als landelijke netbeheerder en transporteur van het gas alleen over aan- en afsluitingen van het net en over het transport van het gas. Het is niet aan GTS te bepalen hoeveel gas op een bepaald exitpunt wordt afgeleverd. GTS faciliteert slechts het transport van de hoeveelheid gekocht gas naar de aansluiting.

## **3. Het omschakelen of afsluiten voor 1 oktober 2022**

### *3.1 De wettelijk taak van GTS*

Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven, wordt met dit wetsvoorstel een verbod geïntroduceerd voor de grootste afnemers om per 1 oktober 2022 gas te onttrekken aan dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd. Dit verbod raakt aan de taak van GTS. Indien een van de grootste afnemers wil omschakelen naar hoogcalorisch gas – om daarmee per 1 oktober 2022 niet in strijd te handelen met het voorgestelde verbod – zal zijn aansluiting daartoe moeten worden aangepast. Met de huidige aansluiting wordt gas onttrokken aan het deel van het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd. Hoogcalorisch gas wordt door middel van een ander deel van het landelijk gastransportnet getransporteerd.

Bij het proces van omschakelen zullen de bestaande infrastructurele verbindingen, aanverwante apparatuur en processen van zowel de netbeheerder als de grootste afnemer dusdanig moeten worden aangepast of aangelegd dat daarmee in plaats van laagcalorisch gas, hoogcalorisch gas aan het gastransportnet kan worden onttrokken en een verbinding wordt gelegd met dat deel van het gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Alleen het landelijk gastransport-



net omvat een dergelijk deel. Bovendien zijn de grootste afnemers allen aangesloten op het landelijke gastransportnet en niet op regionale gastransportnetten. Voor het realiseren van de omschakeling wordt daarom alleen voor GTS, als netbeheerder van het landelijk gastransportnet, in dit wetsvoorstel een wettelijke taak tot omschakelen opgenomen. Dit is een nieuwe wettelijke taak voor GTS. De huidige in de Gaswet voor de netbeheerders opgenomen taken bestrijken niet het omschakelen van een bestaande aansluiting waarmee laagcalorisch gas aan het gastransportnet wordt onttrokken naar een aansluiting waarmee hoogcalorisch gas kan worden onttrokken. Zo kent de huidige Gaswet wel de taak voor de netbeheerders om op verzoek een aansluiting met een doorlaatwaarde groter dan 40 m<sup>3</sup>(n) per uur te realiseren op het dichtstbijzijnde punt van het gastransportnet, maar de grootste afnemers zijn het dichtst gelegen bij het deel van het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd. Alleen al om deze reden is deze wettelijke taak niet geschikt om de omschakeling naar hoogcalorisch gas vorm te geven. Ook de overige taken van de netbeheerder bestrijken niet wat nu van de netbeheerder wordt verlangd ten behoeve van de omschakeling van laag- naar hoogcalorisch gas.

Met de voorgestelde wijziging in de Gaswet krijgt GTS de noodzakelijke wettelijke taak om de omschakeling uit te voeren indien een grootste afnemer bij GTS heeft gemeld dat zijn aansluiting omgeschakeld moet worden. Noodzakelijke aanpassingen zijn onder meer (niet limitatief): aanleg van pijpleidingen, bouw en aanpassingen van gasreductiestations en andere apparatuur die in dienst staat van veilig en effectief transport van gas en aanpassingen die gemaakt moeten worden ten aanzien van het gasontvangststation, waar het gas van het transportnet van GTS wordt overgedragen aan de infrastructuur van de grootste afnemers.

### *3.2 Proces van omschakelen*

Grootste afnemers melden bij GTS dat hun aansluiting moet worden afgesloten (indien zij geen gas meer willen ontvangen) of omgeschakeld (indien zij hoogcalorisch gas willen ontvangen).

Indien een grootste afnemer wil omschakelen, is het aan GTS om te bezien wat nodig is om de aansluiting van die afnemer om te schakelen, resulterend in een met de afnemer afgestemde planning die er, uitgaande van tijdige melding door de afnemer, op is gericht om uiterlijk op 1 oktober 2022 de omschakeling gerealiseerd te hebben.

Voor de omschakeling zal de grootste afnemer ook aanpassingen moeten verrichten aan zijn bedrijfsprocessen en installaties. Daar waar de planning van die aanpassingen verband houdt met de planning van de werkzaamheden die GTS zal moeten uitvoeren ten behoeve van de omschakeling, is het aan de betrokken afnemer om GTS hier op te wijzen. Te denken valt aan onderhoudstops, contractuele verplichtingen of de benodigde tijd voor het bestellen van materialen voor de aanpassingen. In de planning dient GTS zoveel mogelijk rekening te houden met deze door de grootste afnemer verstrekte informatie. In dit kader kan bijvoorbeeld van belang zijn dat een aantal van de grootste afnemers verantwoordelijkheden heeft in het kader van leveringszekerheid, ten aanzien waarvan het in de planning van belang is om rekening mee te houden. De opgestelde planning wordt gedeeld met de minister van Economische Zaken en Klimaat (verder: de minister van EZK). Indien in de planning onvoldoende rekening wordt gehouden met de noodzaak tot snel handelen of indien in de planning onvoldoende rekening wordt gehouden met de aangeleverde informatie van de afnemer en dat hoge kosten voor die afnemer met zich brengt, heeft de minister van EZK de bevoegdheid om een bindende aanwijzing te geven aan GTS. Gedacht kan worden aan een aanwijzing om te borgen dat GTS rekening houdt met een geplande (onderhoud)stop, waarmee de totale kosten van omschakeling lager uitkomen. De minister van EZK zal telkens een afweging moeten maken tussen het belang van de betrokken afnemer, het belang van de landelijk netbeheerder en het belang van het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld.

Over de voortgang van de omschakeling zal GTS jaarlijks rapporteren aan de minister van EZK. Daarbij dient GTS onder meer informatie te verschaffen over de planning van de uitvoering van de omschakeling en hoe de samenwerking verloopt tussen GTS en de grootste afnemers. Daarmee krijgt de minister van EZK, al dan niet na inwinning van de nodige technische deskundigheid, een beeld van de voortgang met betrekking tot het verminderen van de winning van Groningengas en of het nodig is om aanvullende maatregelen te overwegen en of er eventueel knelpunten weggenomen dienen te worden om realisatie te versnellen.

### *3.3 Proces van afsluiten*

Indien een grootste afnemer in plaats van omschakelen wil afsluiten, is het de verantwoordelijkheid van de afnemer zelf om een planning op te stellen en deze aan de minister van EZK toe te sturen. In de planning moet beschreven worden welke activiteiten de betrokken grootste afnemer voor ogen heeft om er voor te zorgen dat afsluiting uiterlijk 1 oktober 2022 is gerealiseerd.



De grootste afnemer dient daarbij zelf aan te geven op welk moment, zijnde voor 1 oktober 2022, dit dient te gebeuren. GTS kan een vermindering en beëindiging van de gasafname mogelijk maken door onder meer een technische aanpassing aan het gasontvangststation (GOS).

Het beëindigen van het transport van laagcalorisch gas naar de aansluiting van de betrokken afnemer maakt deel uit van de reguliere wettelijke taken van de netbeheerder. Voor dit onderdeel is dan ook geen nieuwe wettelijke taak noodzakelijk.

#### **4. Ontheffing**

##### *4.1 Ontheffing bij niet tijdig kunnen realiseren van het omschakelen*

Of de omschakeling of het overstappen naar een alternatieve bron tijdig kan plaatsvinden is van verschillende factoren afhankelijk. Op enkele factoren heeft de afnemer geen of beperkte invloed. Indien vertraging ontstaat door onvoorzien omstandigheden en deze vertraging niet aan de afnemer is toe te rekenen, kan de minister van EZK een tijdelijke ontheffing van het verbod verlenen. Dit is een uiterste maatregel die niet snel genomen kan worden, gezien de noodzaak van de omschakeling of afsluiting van de grootste afnemers voor het bereiken van de eerder beschreven afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld. Een verlenging zal ook niet een langere periode beslaan dan daadwerkelijk noodzakelijk is om aan de vertraging tegemoet te komen. Om de noodzaak en de mogelijkheid voor een eventuele ontheffing te kunnen beoordelen is een gedegen onderbouwing nodig en een (aangepaste) planning.

##### *4.2 Ontheffing voor tijdelijk verbruik ten behoeve van stabiele overstap naar alternatieve bron*

De afnemers die behoren tot de negen grootste afnemers en niet omschakelen naar hoogcalorisch gas maar over gaan naar energie uit een alternatieve bron, zullen hun aansluiting van laagcalorisch gas na 1 oktober 2022 niet meer mogen gebruiken. Indien na 1 oktober 2022 nog geen sprake is van een volledige of volledig stabiele bron, kan de minister van EZK een tijdelijke ontheffing van het verbod verlenen. Daarvoor zal de betrokken afnemer de noodzaak moeten onderbouwen en moeten kunnen duiden welk gasverbruik nog nodig is voor welke periode. Voorts kan de minister van EZK aan de ontheffing een voorschrift verbinden dat betrekking kan hebben op het maximale verbruik gedurende een periode waarop de verlenging betrekking heeft. Op deze wijze kan, ondanks verlenging van het verbruik van laagcalorisch gas, dit verbruik beperkt worden zodat het bovenliggende doel niet onder druk komt te staan.

##### *4.3 Ontheffing verbod meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n)*

Met betrekking tot het verbod om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas te onttrekken, bevat het wetsvoorstel ook een ontheffingsmogelijkheid. Deze mogelijkheid is gericht op mogelijke afnemers die, in de hoedanigheid van bijvoorbeeld beheerder van een warmtenet, verantwoordelijkheden hebben in verband met de leveringszekerheid van energie. Indien het voor een zodanige afnemer nodig is om, al dan niet tijdelijk in verband met een koud jaar of een onvoorzien omstandigheid, in een gasjaar meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas te onttrekken teneinde aan die leveringszekerheidsverantwoordelijkheden te voldoen kan het niet zo zijn dat het verbod daaraan in de weg staat. Voor deze situaties kan dan een ontheffing worden verleend.

#### **5. Financiële aspecten**

##### *5.1 Tariefregulering*

De wijze waarop de gemaakte kosten voor omschakeling door de landelijke netbeheerder in de tariefregulering worden betrokken, is primair aan de Autoriteit Consument en Markt (verder: ACM): zij stelt de tarieven vast en bepaalt ook in welke mate de kosten worden gesocialiseerd. Dit op basis van de in NC TAR, welke onder meer is verwerkt in de Tarieencode Gas, opgenomen regels.

Het uitgangspunt van het kabinet is dat de kosten die de landelijk netbeheerder maakt vanwege het onderliggende wetsvoorstel verrekend kunnen worden in de tarieven. Onder deze kosten vallen ook kosten die voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wetswijziging zijn gemaakt ter voorbereiding van de omschakeling en daar onlosmakelijk mee zijn verbonden.

##### *5.2 Kosten van grootste afnemers voor omschakelen*

De kosten die een afnemer maakt zijn voor rekening van hemzelf. Het gaat hier met name om kosten voor aanpassing van interne apparaten, installaties of bedrijfsprocessen om deze geschikt te maken



voor hoogcalorisch gas of een duurzaam alternatief.

De tariefregulering gaat alleen over de (inkomsten en) kosten van de netbeheerder en de wijze waarop de kosten van de netbeheerder worden toegerekend aan verschillende netgebruikers. De kosten van de afnemer 'binnen de poort' vallen dus buiten de scope van tariefregulering.

Indien de kosten van de afnemer als noodzakelijk gevolg van voorliggend wetsvoorstel uitstijgen boven hetgeen als een normaal ondernemersrisico moet worden aangemerkt en als onevenredige schadelast zijn te beschouwen, kan een verzoek worden ingediend ter compensatie van deze kosten. Zie in dit kader ook de toelichting in paragraaf 7.1.3.

### *5.3 Kosten van bedrijven in verband met het verbod op meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas*

Het kan zijn dat een afnemer vanwege dit verbod kosten moet maken voor aanpassing van interne apparaten, installaties of bedrijfsprocessen om deze energie-efficiënter te maken of om de energievoorziening die nodig is voor de gewenste groei te verduurzamen. Deze kosten zijn voor eigen rekening. Een afnemer kan gebruik maken van generiek instrumentarium in het kader van het klimaatbeleid.

### *5.4 Regeldruk*

Het wetsvoorstel heeft geen effect op de regeldruk voor burgers. Wel heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de negen grootste afnemers en de landelijke netbeheerder GTS. Voor de inschatting van de te maken uren en daarmee gemoeide kosten is gebruik gemaakt van het Kader Regeldruk en informatie afkomstig van GTS en de negen grootste afnemers zelf.

De negen grootste afnemers zullen naar aanleiding van dit wetsvoorstel tijdelijk een hogere regeldruk ervaren. Het gaat daarbij om kosten en inspanningen voor;

- Indienen van de aanvraag tot omschakeling
- Aangaan van het gesprek met GTS en het aanleveren van de benodigde informatie;
- Sluiten van een investeringsovereenkomst met GTS;
- Bestellen en betalen van nieuwe materialen voor aansluiting achter de poort;
- Herinrichten van processen;
- Aanvragen van een ontheffing indien dit nodig wordt geacht.

De inschatting is dat voor het melden van de omschakeling of afsluiting en het verstrekken van de daarbij noodzakelijk gegevens per afnemer ongeveer 60 uur in beslag neemt. Verwacht wordt dat het aangaan van het gesprek met GTS en het aanleveren van de benodigde informatie ongeveer 60 uur in beslag neemt. Het sluiten van een investeringsovereenkomst met GTS zal ongeveer 52 uur in beslag nemen. Voor het herinrichten van processen wordt een schatting gemaakt dat het ongeveer 80 uur per afnemer in beslag zal nemen. Ten slotte wordt geschat dat het aanvragen van een ontheffing indien dit nodig wordt geacht ongeveer 40 uur in beslag zal nemen. De inschatting is dat voor het bestellen en betalen van nieuwe materialen voor aansluiting achter de poort het gemiddeld 100 uur per afnemer in beslag zal nemen. Het ministerie van EZK heeft de betrokken afnemers verzocht een overzicht te sturen van de te verwachten kosten naar aanleiding van het verbod op afname van laagcalorisch gas van het net. Afnemers betrekken verschillende soorten kostenposten in hun ramingen, waardoor de ingestuurde informatie een breed en diffuus beeld geeft van kosten die afnemers verwachten te maken. De CAPEX-ramingen liggen tussen de €0,5 miljoen en €28,5 miljoen. Enkele afnemers hebben OPEX-ramingen gegeven, deze liggen rond de €5 miljoen per jaar.

Ook afnemers die na 1 oktober 2022 boven de 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas willen verbruiken zullen regeldruk ervaren. Het gaat daarbij om het vinden van een (duurzaam) alternatief voor het beoogde gasverbruik boven de 100 miljoen m<sup>3</sup>(n). Het aantal uur dat hiermee gemoeid is, zal sterk afhangen van de omstandigheden waarin de afnemer zich bevindt. De inschatting is dat het vinden van een alternatief voor het gasverbruik boven de 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) 200 tot 500 uur in beslag zal nemen. Bij 200 tot 500 uur wordt uitgegaan van een gemiddelde van 350 uur. Voor het inschatten van de kosten wordt 125 euro per uur gerekend (hoogopgeleide medewerkers). Hiermee zouden de kosten neerkomen op 43.750 euro per bedrijf. Dit is inclusief eventuele vergunningsaanvraag, bestelling en betaling van materialen en herinrichting van processen. Indien een afnemer kiest voor het aanvragen van een ontheffing, zal dit ongeveer 40 uur in beslag nemen.

Naast de bedrijven zal ook de landelijke netbeheerder tijdelijk meer regeldruk ervaren, gezien de inspanningen voor de aanleg van extra pijpleidingen voor hoogcalorisch gas. Per inspanning wordt weergegeven hoeveel uur het per afnemer gemiddeld in beslag zal nemen;

- Onderzoek (incl. bepaling capaciteitseffecten transportnet) wat nodig is om per afnemer om te schakelen; 200 uur;



- Gesprek afnemer over aanpassingen en omschakelmoment; 20 uur (zullen meerdere momenten zijn);
- Analyse van benodigde informatie zoals verstrekt door afnemer; 10 uur;
- Opstellen van een planning per om te schakelen afnemer; 20 uur;
- Opstellen en afsluiten investeringsovereenkomst met elk van de negen grootste afnemers (inclusief aanvragen vergunningen en bestellen materialen); 50 uur;
- Check op afhankelijkheid andere gebruikers; 20 uur;
- Beoordelen van de melding van afnemers; 10 uur;
- Jaarlijks rapporteren; 30 uur

In totaal wordt het aantal uur geschat op 360 uur per afnemer. Voor het inschatten van de kosten voor de netbeheerder wordt 125 euro per uur gerekend (hoogopgeleide medewerkers). Hiermee komen de kosten neer op 405.000 euro voor in totaal negen afnemers. Deze inspanningen behoren met in werking treden van dit wetsvoorstel tot de kerntaken van de landelijke netbeheerder. Gemaakte kosten kan de landelijke netbeheerder daarom verwerken in de tarieven.

## 6. Toezicht en handhaving

In beginsel is de ACM belast met toezicht op de naleving van de Gaswet. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. De ACM zal daarom ook toezien op de uitvoering van de nieuwe wettelijke taak van GTS, de rapportageplicht van GTS, de naleving van het in artikel 10f opgenomen verbod om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas te onttrekken, de naleving van het in artikel 10g, eerste lid, opgenomen verbod ten aanzien van de negen grootste afnemers en op de naleving van voorschriften en beperkingen die aan een op grond van artikel 10l verleende ontheffing zijn verbonden.

Ten behoeve van deze toezichtstaak is in het wetsvoorstel voorzien in een aantal bepalingen op basis waarvan de ACM over de nodige informatie kan beschikken. Zo dient GTS de ACM te informeren over de afnemers die in de gasjaren 2017/2018 en 2018/2019 via hun aansluitingen per hiervoor genoemd gasjaar meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas hebben onttrokken en draagt de Minister van EZK er zorg voor dat, indien een ontheffing wordt verleend of ingetrokken, een afschrift daarvan telkens aan de ACM wordt toegezonden. Ook dienen de netbeheerders de ACM te informeren over afnemers die in een gasjaar na 1 oktober 2022 meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas onttrekken.

In geval van overtreding heeft ACM met artikel 60ac van de Gaswet reeds de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Indien een grootste afnemer na 1 oktober 2022 nog laagcalorisch gas onttrekt aan het gastransportnet, kan de ACM middels het opleggen van een last onder dwangsom hem er toe bewegen om alsnog het onttrekken van laagcalorisch gas te beëindigen.

Daarnaast beschikt de ACM over de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Hiervoor is telkens aangesloten bij die boetecategorie die een stevige prikkel voor afnemers vormt om het betrokken verbod na te leven. Immers moet worden voorkomen dat het niet-naleven van het verbod aantrekkelijker is voor een afnemer dan het verbod wel na te leven.

## 7. Verhouding tot het Europees Recht

### 7.1 Bescherming eigendomsrecht artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM

#### 7.1.1 Regulering van eigendom

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: artikel 1 EP EVRM) beschermt het recht op eigendom. De bescherming die deze bepaling biedt komt overeen met de bescherming van artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Hierna wordt gemakshalve enkel nog over artikel 1 EP EVRM gesproken.

Dit wetsvoorstel brengt voor afnemers die zijn verbonden met dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd een verbod met zich om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) te onttrekken. Daarmee worden de afnemers mogelijk beperkt in hun groei en daarmee het gebruik van hun eigendommen. Aldus brengt het verbod voor deze afnemers een mogelijke inmenging in het eigendomsrecht, als bedoeld in artikel 1 EP EVRM, met zich.

Tevens is in dit wetsvoorstel een verbod opgenomen voor afnemers die in de gasjaren 2017/2018 en 2018/2019 telkens meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas via hun aansluiting hebben verbruikt om vanaf 1 oktober 2022 gas te onttrekken aan het deel van het gastransportnet waarmee laagcalo-



risch gas wordt getransporteerd. Om aan dit verbod te kunnen voldoen zullen deze afnemers over moeten stappen naar een alternatief voor laagcalorisch gas als energiebron en hun processen en installaties daarop aan moeten passen. Dit verbod brengt voor deze grootste afnemers ook een inmenging in het eigendomsrecht, als bedoeld in artikel 1 EP EVRM, met zich.

De meest vergaande inmenging in het eigendomsrecht is de ontneming van eigendom, ofwel onteigening. Er moet dan sprake zijn van het verlies van eigendom dan wel dat de beschikking over het eigendom verloren gaat. Een minder vergaande inmenging in het eigendomsrecht, betreft de regulering van eigendom. Hiervan is sprake wanneer de gebruiksmogelijkheden van de eigendom worden beperkt, zonder dat de beschikking over het eigendom verloren gaat.

Van ontneming van eigendom is niet snel sprake. Uit jurisprudentie volgt dat zelfs indien een maatregel tot beëindiging van een onderneming leidt, dit niet betekent dat sprake is van ontneming. Zo leidde in de zaak *Tre Traktörer Aktiebolag/Zweden*<sup>8</sup> de intrekking van de drankvergunning tot beëindiging van de onderneming (een restaurant), maar was geen sprake van een de facto onteigening, omdat de onderneming enig economisch belang voor de klagster behield, namelijk het belang in de huurovereenkomst en de bedrijfsmiddelen, die konden worden verkocht.

### *Verbod meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas*

Het verbod om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas te onttrekken resulteert in regulering van eigendom voor de bedrijfsmiddelen zoals gronden, opstallen en machines. Het gebruik van deze eigendommen wordt door het verbod beperkt, daar waar dit gebruik afhankelijk is van een groei in het gasverbruik. Van ontneming is geen sprake. Het is immers niet alleen mogelijk deze eigendommen te verkopen, te verpachten of te verhuren, maar ook om ze zelf ten volle te benutten door het gasverbruik te beperken of over te stappen naar een alternatieve bron.

### *Verbod laagcalorisch gas grootste afnemers*

In dit geval volgt uit het verbod voor de grootste afnemers dat zij hun installaties moeten aanpassen om deze geschikt te maken voor een alternatief voor laagcalorisch gas. De mate waarin aanpassingen nodig zijn, zal per afnemer verschillen. Niet valt bijvoorbeeld uit te sluiten dat een afnemer diens installaties of leidingen volledig zal moeten vervangen. Maar dit betekent niet dat de afnemer het eigendom van die installaties of leidingen wordt ontnomen. De te vervangen installatie blijft eigendom van de afnemer. De afnemer behoudt de beschikking over die installaties en de onderdelen daarvan. Indien deze activa als gevolg van het verbod binnen de eigen bedrijfslocatie niet meer bruikbaar zijn, staat het de afnemer vrij om deze activa voor andere doeleinden aan te wenden of over te dragen aan een andere partij middels verkoop of verhuur. De grootste afnemers behouden dan ook enig economisch belang en een zinvolle gebruiksmogelijkheid bij de betrokken activa van hun onderneming<sup>9</sup>. De activa in de door de maatregel getroffen grootste afnemers behouden voorts een meer dan te verwaarlozen waarde<sup>10</sup>. Ook ten aanzien van dit verbod is dan ook geen sprake van onteigening, maar van regulering van eigendom.

#### *7.1.2 Legaliteit en legitimiteit*

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden (EHRM) erkent dat een Staat ter borging van het algemeen belang (het gebruik van) eigendom mag reguleren en aan beperkingen mag onderwerpen als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Een inbreuk op het eigendomsrecht is gerechtvaardigd wanneer er sprake is van regulering van eigendom en deze aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets ('fair balance') voldoet.

De toets van legaliteit brengt mee dat de inmenging in het eigendomsrecht voorzien moet zijn bij wet. Daarnaast dient de wettelijke regeling precies, toegankelijk en voorzienbaar (geen terugwerkende kracht) te zijn. Aan deze voorwaarde wordt voldaan doordat het verbod in dit wetsvoorstel is opgenomen. Daarmee is een wettelijke basis gegeven. Daarnaast is deze wettelijke basis voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar doordat de artikelen van dit wetsvoorstel duidelijk en precies omschrijven tot welke afnemers de plicht is gericht. Van een afnemer mag immers verwacht worden dat hij zelf inzicht heeft in zijn jaarlijks gasverbruik en op basis daarvan kan bepalen of het verbod tot hem is gericht.

De legitimiteitstoets houdt in dat de inmenging enkel mag plaatsvinden in het algemeen belang en dat

<sup>8</sup> EHRM 7 juli 1989, nr. 10873/84.

<sup>9</sup> Zie HR 16 december 2016, ECLI:HR: 2016:2888, r.o. 3.4.2.

<sup>10</sup> Zie ECLI:NL:PHR:2016:898, punt. 2.29 van de Conclusie P-G.



deze een legitiem doel dient. Ook hieraan wordt voldaan. Het EHRM laat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge bij het vaststellen van wat als een legitieme doelstelling in het kader van het algemeen belang kan gelden. De met dit wetsvoorstel geïntroduceerde verbodsbepalingen op het – kort gezegd – onttrekken van (een bepaalde hoeveelheid) laagcalorisch gas dient er toe om de vraag naar laagcalorisch gas zodanig te reduceren dat daarmee een versnelling in de minimalisering van de winning van gas uit het Groningenveld kan worden bereikt. Dit is in paragraaf 2.1 nader toegelicht. Aldus dient het verbod een legitieme doelstelling, te weten de veiligheid van de bewoners van de provincie Groningen als ook het veiligheidsbelang dat verbonden is aan de leveringszekerheid.

Voorts wordt opgemerkt dat de gekozen maatregel het minst vergaand is om de benodigde reductie ten behoeve van het veiligheidsbelang te realiseren. Van de negen grootste afnemers wordt verwacht dat zij het verbruik van laagcalorisch gas volledig staken. Deze groep is niet groter dan nodig is om de versnelde minimalisering van de winning van gas uit het Groningenveld te realiseren. Voor de overige afnemers wordt het onttrekken van laagcalorisch gas begrensd, maar is het huidige verbruiksvolume nog mogelijk en zelfs nog enige groei. Op die manier is beoogd het doel te behalen met een zo klein mogelijke impact op de afnemers. In hoofdstuk 2 is voorts naar voren gebracht waarom andere maatregelen geen geschikte alternatieven zijn om het beoogde doel te bereiken.

### 7.1.3 Fair balance

De evenredigheidstoets vraagt tot slot om een beoordeling of met dit wetsvoorstel sprake is van een rechtvaardig en evenwichtig resultaat, oftewel 'fair balance', tussen het algemeen belang en de belangen van het individu dat wordt geraakt door de inmenging in zijn eigendomsrecht. Bij deze beoordeling is onder meer de voorzienbaarheid een belangrijk punt. Hiermee wordt bedoeld of de maatregel in de lijn van de verwachting ligt, ook al bestond er nog geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Ten algemene geldt daarbij dat ondernemingen er rekening mee moeten houden dat overheidsbeleid kan wijzigen en dat dit gevolgen kan hebben voor hun bedrijfsvoering.

In dit geval is al een geruim aantal jaren, en zeker sinds de krachtige aardbeving bij Huizinge op 15 augustus 2012, een brede maatschappelijke en politieke discussie gaande over de gaswinning in Groningen. Sindsdien is de roep om het beëindigen van die gaswinning na de aardbeving in Zeerijp in 2018 alleen maar groter geworden. De betrokken ondernemingen hadden in zoverre aan kunnen zien komen dat de beschikbaarheid van laagcalorisch gas uit het Groningenveld op termijn eindig zou zijn, en dat dit ook consequenties zou kunnen hebben voor hun eigen gasverbruik.

Vanaf december 2017 zijn de mogelijkheden voor omschakeling van bedrijven naar een alternatieve bron concreet verkend. In januari en februari 2018 heeft de minister van EZK een brief gezonden naar elk van de grote afnemers waarin op ieder van hen een expliciet beroep wordt gedaan om uiterlijk in 2022 om te schakelen naar een alternatieve bron. Vanaf dat moment was in elk geval zeker dat zij niet langer er op konden rekenen dat zij ook in de toekomst laagcalorisch gas zouden kunnen verbruiken en was het voor de betrokken grootste afnemers duidelijk dat zij geacht werden op termijn het verbruik van laagcalorisch gas te staken. Dat op dat moment nog het uitgangspunt was dat zij vrijwillig hiertoe stappen zouden zetten, maakt dit niet anders.

### *Verbod meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas*

Bij brief van 3 december 2018<sup>11</sup> aan de Tweede Kamer heeft de minister van EZK naar voren gebracht dat het volledig afsluiten van laagcalorisch gas alleen nog van de negen grootste afnemers wordt verwacht. Maar in die brief is ook opgemerkt dat de overige grote afnemers meer tijd gegund wordt om in te zetten op verduurzaming. Aan de omstandigheid dat aan die afnemers geen verplichting tot omschakelen of afsluiten zou worden opgelegd kon dan ook niet het standpunt worden ontleend dat deze afnemers nog in lengte der dagen ongebreideld laagcalorisch gas zouden kunnen verbruiken. Ook van die afnemers wordt nog steeds verwacht dat zij stappen ondernemen om hun laagcalorisch gasverbruik te beperken.

Uitgaande van de groei in de afgelopen jaren, is voor het merendeel van de aangeslotenen op het laagcalorisch netwerk toename van het verbruik als gevolg van economische groei nog steeds goed mogelijk. Daar waar een afnemer concrete plannen heeft om diens bedrijvigheid uit te breiden of te ontwikkelen, en als gevolg daarvan een hoger verbruik aan energie nodig heeft, is het mogelijk diens verbruik uit te breiden tot 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) en eventueel aan te vullen met alternatieve duurzame energiebronnen. Het volledig overschakelen naar een alternatieve duurzame bron is uiteraard ook mogelijk. Dit zou ook passend zijn bij de lijn die in de kamerbrief van 3 december 2018 uiteen is gezet.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 33 529, nr. 536



In dit kader wordt nog opgemerkt dat het verbod op het onttrekken van meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas in een gasjaar eerst op 1 oktober 2022 in werking treedt.

### *Verbod laagcalorisch gas grootste afnemers*

In de hiervoor genoemde kamerbrief van 3 december 2018 is expliciet duidelijk gemaakt dat van de negen grootste afnemers verwacht wordt dat zij uiterlijk 1 oktober 2022 het onttrekken van laagcalorisch gas staken. In de gesprekken met de grootste afnemers gedurende het vrijwillige traject is aangegeven dat het kabinet bij voorkeur in samenwerking met de bedrijven tot de benodigde afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas wilde komen. Daarbij is ook aangegeven dat bij onvoldoende vertrouwen in de haalbaarheid van de omschakeling op vrijwillige basis mogelijk tot een verplichting zou worden over gegaan. Er is daarbij ook concreet om bevestiging van medewerking gevraagd om dat vertrouwen te kunnen krijgen. Met het oog op deze gesprekken waren de betrokken ondernemingen op de hoogte van het feit dat een verplichtend kader tot de mogelijkheden behoorde en dat zij dan waarschijnlijk tot de groep zouden behoren waar het wetsvoorstel betrekking op zou hebben.

Teneinde zich voor te bereiden op de mogelijke eindigheid van het verbruik van laagcalorisch gas, hadden de grootste afnemers mogelijk stappen kunnen zetten richting energiebronnen anders dan het verbruik van aardgas. Dat dit tot de mogelijkheden behoort, blijkt onder meer uit het feit dat een aantal bedrijven hun verbruik in het verleden ook heeft terug gebracht door gebruik te maken van duurzame energiebronnen.

In die gevallen waarin het overstappen naar duurzame bronnen niet tijdig mogelijk is voor 2022, brengt het verbod met zich dat de aansluiting van de afnemer omgeschakeld worden naar het deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd. Voor deze omschakeling zijn de grootste afnemers mede afhankelijk van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en van voorliggend wetsvoorstel. Voor omschakelen naar hoogcalorisch gas is een verbinding noodzakelijk met dat deel van het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Zonder dit wetsvoorstel zou de netbeheerder van het landelijk gastransportnet niet de taak hebben om een bestaande aansluiting op het deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd zodanig aan te passen dat deze verbonden wordt met het deel waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd.

Sinds het voorjaar van 2018 vinden al gesprekken plaats tussen de grootste afnemers en GTS. In deze gesprekken is besproken welke stappen en activiteiten nodig zijn voor het omschakelen naar hoogcalorisch gas, daar waar omschakeling naar een duurzame bron niet tijdig mogelijk blijkt. Op basis van deze gesprekken heeft GTS voor alle betrokken negen afnemers het tracé onderzocht van de verbindingen met het deel van het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. In de gesprekken met het ministerie van EZK is met de grootste afnemers voorts sinds het voorjaar van 2018 regelmatig gesproken over de activiteiten die door de afnemer zelf 'binnen de poort' moeten worden verricht om tijdige afschakeling van het laagcalorisch gas mogelijk te maken.

Gelet op het bovenstaande was voor de betrokkenen in elk geval al geruime tijd duidelijk dat het verbruik van laagcalorisch gas voor hen eindig zal zijn, waren zij vanaf begin 2018 op de hoogte van het feit dat het verbruik in elk geval per eind 2022 zou moeten worden beëindigd en zijn de voorbereidingen daarvoor ook al in gang gezet.

Daarbij onderkent het kabinet dat het verbod voor de grootste afnemers grote effecten met zich kan brengen. Uit de voorbereidingen volgt dat de mate waarin een afnemer zich op de beëindiging van het verbruik van laagcalorisch gas heeft kunnen voorbereiden per afnemer verschilt. Zo heeft een aantal van de afnemers zelf te maken met verplichtingen om de leveringszekerheid van hun afnemers te borgen, is het niet voor eenieder mogelijk om tijdig over te stappen naar een duurzame bron en is een gefaseerde afbouw van laagcalorisch gas niet altijd een optie. Bovendien zijn de (stook)installaties verschillend en daardoor ook de effecten van het verbruik van hoogcalorisch gas. De investeringen die de betrokken ondernemingen moeten doen, teneinde aan het verbod te kunnen voldoen, zullen dan ook verschillend van aard zijn en daarmee ook verschillen in de daarvoor benodigde tijd.

Dit maakt dat op voorhand niet kan worden uitgesloten dat de kosten van de afnemers uitstijgen boven hetgeen is aan te merken als normaal ondernemersrisico dan wel een onevenredige last voor de afnemer met zich brengt.

Om deze reden is in het wetsvoorstel in artikel 10m de bevoegdheid opgenomen om compensatie te kunnen bieden, indien blijkt dat de als gevolg van het verbod gemaakte kosten uitstijgen boven hetgeen als normaal ondernemersrisico is aan te merken en de schade de betrokken afnemer in vergelijking met andere (met hen concurrerende) afnemers onevenredig zwaar treft. Vanwege de voormelde complexiteit en diversiteit is de vraag in hoeverre sprake is van normaal maatschappelijk



risko en op welke wijze daar dan invulling aan wordt gegeven voorgelegd aan een onafhankelijke commissie van deskundigen<sup>12</sup>.

De formulering van artikel 10m is gebaseerd op het (nog niet in werking getreden) artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin het egalité-beginsel is gecodificeerd. Op die manier wordt recht gedaan aan de gewoonlijk gehanteerde kaders voor het in aanmerking komen van nadeelcompensatie. Met een beleidsregel zal waar nodig nadere invulling aan deze kaders worden gegeven. Daarbij zal het advies van de genoemde commissie worden betrokken alsmede jurisprudentie die omtrent de kaders voor nadeelcompensatie is ontwikkeld. Door daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten wordt ook geborgd dat de toekenning van compensatie binnen de kaders van staatsteun plaatsvindt. 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. De grootste afnemers zal gelegenheid worden geboden om hun zienswijze aan de commissie mee te geven en voorts zal het ontwerp van de beleidsregel ter consultatie aan hen worden voorgelegd. Een besluit op een verzoek om compensatie is tot slot vatbaar voor bezwaar en beroep.

Het kabinet meent, mede gelet op het bovenstaande, dat het wetsvoorstel in lijn is met de vereisten van artikel 1 EP EVRM.

## 7.2 Gasrichtlijn

Ten aanzien van de gasmarkt zijn op Europees niveau diverse regels gesteld. Deze regels beogen de belemmeringen geleidelijk weg te nemen om de totstandbrenging mogelijk te maken van een volledig operationele interne elektriciteitsmarkt waarop met name de grensoverschrijdende handel in gas binnen de Unie wordt geïntensiveerd en alle leveranciers hun producten kunnen leveren en de consumenten hun leveranciers vrijelijk kunnen kiezen<sup>13</sup>. De Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (hierna: de Gasrichtlijn) is daar een belangrijk onderdeel van. Uit deze Gasrichtlijn volgt dat sprake moet zijn van een non-discriminatoire toegang tot de gasmarkt. Zo is in artikel 32 van de Gasrichtlijn onder meer bepaald dat lidstaten zorg dragen voor de invoering van een systeem voor toegang van derden tot het transmissie- en distributiesysteem, gebaseerd op bekendgemaakte tarieven die gelden voor alle in aanmerking komende afnemers en die objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers. Uit artikel 23 van de Gasrichtlijn volgt voorts dat de transmissiesysteembeheerder (de netbeheerder) transparante en efficiënte procedures en tarieven opstelt voor de niet-discriminerende aansluiting van (onder meer) industriële afnemers.

Met betrekking tot de vraag hoe de in dit wetsvoorstel in de artikelen 10f en 10g opgenomen verbodsbepalingen zich verhouden tot de Gasrichtlijn is allereerst de constatering van belang dat uit de Gasrichtlijn niet voortvloeit dat een afnemer een keuzerecht heeft t.a.v. het deel van het net waarop hij wenst te worden aangesloten. Doel van de non-discriminatoire toegang is dat een afnemer vrij is in het kiezen van de leverancier waarvan het gas wenst af te nemen. Het net waarop de afnemer vervolgens wordt aangesloten valt niet onder de keuzevrijheid van de afnemer. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie kan worden opgemaakt dat afnemers weliswaar recht op toegang tot het net hebben, maar dat de lidstaten de ruimte hebben om de afnemers naar ene of andere soort systeem te sturen<sup>14</sup>.

Het effect van het in artikel 10g opgenomen verbod voor de negen grootste afnemers is dat zij geen gebruik meer mogen maken van hun aansluiting op (verbinding met) dat deel van het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd. In plaats daarvan worden zij geacht over te stappen naar een andere energiebron. Die andere energiebron kan hoogcalorisch gas zijn. Juist met de toevoeging van de nieuwe wettelijke taak voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnetwerk in artikel 10i is geborgd dat, indien de afnemer niet voor een duurzame energiebron kiest, aangesloten kan blijven op het landelijk gastransportnet, maar dan op dat deel van het net waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Aldus worden de afnemers hooguit naar een ander deel van het landelijk gastransportnet gestuurd. Van toegang tot het net, en zelfs hetzelfde soort net (namelijk het landelijk gastransportnet dat is aan te merken als transmissiesysteem) blijft sprake. Hierbij zij overigens opgemerkt dat de Gasrichtlijn het onderscheid tussen laagcalorisch of hoogcalorisch gas niet kent. Ook daarom al kan niet aan de Gasrichtlijn enig recht op toegang tot specifiek laagcalorisch gas worden ontleend.

<sup>12</sup> Instellingsbesluit Adviescommissie beoordeling normaal maatschappelijk risico in het kader van het verbod op laagcalorisch gas, Stcrt. 2019, 23361.

<sup>13</sup> Vgl. ECLI:EU:C:2014:2037, aangaande de Elektricitetsrichtlijn 2009/72/EG.

<sup>14</sup> Zie ECLI:EU:C:2008:551, aangaande prejudiciële vragen met betrekking tot artikel 20 van de Elektricitetsrichtlijn, welke vergelijkbaar is met 32 van de Gasrichtlijn.



Ook overigens brengt het wetsvoorstel niet met zich dat toegang tot gas volledig wordt ontzegd. Het in artikel 10f opgenomen verbod brengt met zich dat afnemers in een gasjaar niet meer dan 100 miljoen  $m^3(n)$  gas mogen onttrekken aan het deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd. De hoeveelheid gas dat mag worden onttrokken is daarmee beperkt, maar van toegang tot de gasmarkt is nog steeds sprake. In dit kader is van belang dat deze grens zodanig is gekozen dat continuering van het huidige verbruik van de afnemers mogelijk blijft en ook nog groei in afname mogelijk is.

Uit artikel 32 van de Gasrichtlijn volgt dat een onderscheid tussen afnemers mag worden gemaakt, voor zover dit onderscheid plaatsvindt op basis van objectieve en non-discriminatoire criteria. In dit wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds afnemers die in de referente gasjaren meer dan 100 miljoen  $m^3(n)$  laagcalorisch gas hebben onttrokken en anderzijds afnemers waarvan het verbruik thans lager is dan die grens van 100 miljoen  $m^3(n)$  in een gasjaar. Deze grens van 100 miljoen  $m^3(n)$  is zodanig gekozen dat daarmee de benodigde reductie voor het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld kan worden gerealiseerd met een zo klein mogelijke groep en tegelijkertijd het ontstaan van vergelijkbare grote afnemers wordt voorkomen. Door uitsluitend naar het verbruik te kijken wordt een objectief en non-discriminatoire criterium gehanteerd. Uit de conclusie van de Advocaat-Generaal in zaak C-239/07<sup>15</sup> is ook op te maken dat een grens op volume kan worden gebaseerd. Een hogere grens zou niet de benodigde reductie met zich brengen en een lagere grens zou juist meer bedrijven raken dan noodzakelijk is. In dit kader wordt ook gewezen op hetgeen hieromtrent is opgenomen in hoofdstuk 2 van deze toelichting.

Uit artikel 23 van de Gasrichtlijn volgt voorts dat de transmissiesysteembeheerder (de landelijke netbeheerder) transparante en efficiënte procedures en tarieven opstelt voor de niet-discriminerende aansluiting van (onder meer) industriële afnemers. Allereerst wordt opgemerkt dat dit artikel specifiek ziet op de niet-discriminerende aansluiting en niet op de toegang tot de gasmarkt. Het gaat over de totstandbrenging van een fysieke verbinding tussen een net en de apparatuur van de afnemers, productie-installaties, andere netten en andere installaties. Artikel 23 brengt vervolgens met zich dat vergelijkbare afnemers ook onder dezelfde voorwaarden op een bepaald net moeten worden aangesloten.

In dit kader is van belang dat het wetsvoorstel geen afbreuk doet aan het hebben van een aansluiting. Weliswaar brengt het verbod op onttrekken van laagcalorisch gas voor de negen grootste afnemers (artikel 10g) met zich dat zij niet langer verbonden mogen zijn met het deel van het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt onttrokken, maar van een aansluiting met het gastransportnet kan sprake blijven indien gekozen wordt voor omschakeling naar hoogcalorisch gas. Deze omschakeling brengt niet met zich dat voor de grootste afnemers wezenlijk andere voorwaarden gaan gelden. De huidige kaders houden er al rekening mee dat sprake kan zijn van een aansluiting op dat deel van het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Er zijn immers ook al afnemers die op dat net zijn aangesloten.

Afnemers die nu minder dan 100 miljoen  $m^3(n)$  laagcalorisch gas onttrekken, kunnen over hun aansluiting blijven beschikken. Nieuwe afnemers hebben bovendien onverminderd recht op een aansluiting. De omstandigheid dat de hoeveelheid gas dat middels die aansluiting mag worden onttrokken aan een maximum is verbonden, maakt dit niet anders. Voor zover het maximum met zich brengt dat een afnemer zich, vanwege een grote energiebehoefte, genoodzaakt ziet om over te stappen naar een alternatieve energiebron, wordt ten eerste opgemerkt dat een dergelijke overstap een toename in de vraag naar laagcalorisch gas voorkomt en daarmee tegemoet komt aan het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld. Het veiligheidsbelang van leveringszekerheid wordt daarmee ook gediend. Bovendien past een dergelijke overstap bij de inzet van dit kabinet op het reduceren van het verbruik van fossiele brandstoffen. Ook in de eerder vermelde kamerbrief van 3 december 2018 is naar voren gebracht dat de voorkeur van het kabinet uit gaat naar verduurzaming van het energieverbruik van de grote afnemers van laagcalorisch gas.

Daar waar afnemers als gevolg van de in dit wetsvoorstel opgenomen verbodsbepalingen overstappen op een andere energiebron dan gas, kan wel sprake zijn van een indirect effect op de hoeveelheid gas dat in Nederland door leveranciers verhandeld kan worden. De inschatting is dat dit effect beperkt is. De meeste van de negen grootste afnemers zullen overstappen naar het verbruik van hoogcalorisch gas en dus nog steeds gas inkopen. Het verbod op het onttrekken van meer dan 100 miljoen  $m^3(n)$  laagcalorisch gas in een gasjaar brengt geen beperking met zich van de huidige vraag naar gas. Het huidige verbruik past immers binnen deze grens. Deze maximalisering zal dus hooguit effect hebben op de toekomstige handel van gas en dan ook alleen voor zover sprake is van een groei boven de 100 miljoen  $m^3(n)$  per gasjaar ten aanzien waarvan moet worden voorzien middels alternatieve bronnen.

<sup>15</sup> ECLI:EU:C:2008:344.





En als er al sprake is van een effect op de handel in gas door de leveranciers en shippers, is dit een effect voor alle leveranciers en shippers geldt en niet alleen voor leveranciers of shippers afkomstig uit andere landen van de Europese Unie.

In dit kader wordt voorts gewezen op artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Uit dit artikel volgt dat de continuïteit van de energievoorziening in de Unie, maar ook de ontwikkeling van en het sturen op energie uit hernieuwbare energiebronnen doelstellingen zijn van het Uniebeleid op het gebied van energie. Bovendien volgt uit het tweede lid dat de maatregelen die zijn vastgesteld overeenkomstig de in de eerste alinea van dat lid bedoelde procedure en die noodzakelijk zijn om de in lid 1 van dat artikel bedoelde doelstellingen van het Uniebeleid op het gebied van energie te verwezenlijken, geen gevolgen hebben voor het recht van een lidstaat om de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, voor zijn keuze tussen verschillende energiebronnen en voor de algemene structuur van zijn energievoorziening. De soevereiniteit van de lidstaten over de nationale energiebronnen is dus gewaarborgd. De Gasrichtlijn kan daar geen afbreuk aan doen.

### *7.3 Vrij verkeer van goederen*

Als gevolg van de verbodsbepalingen wordt het onttrekken van laagcalorisch gas voor een aantal afnemers verboden (artikel 10g) en voor andere afnemers beperkt (artikel 10f). In het navolgende wordt verder ingegaan op de vraag hoe deze verbodsbepaling zich verhoudt tot het vrij verkeer van goederen en diensten, zoals neergelegd in artikel 28 van het VWEU.

In paragraaf 7.2 is ingegaan op de mogelijke impact van de verbodsbepalingen op de afnemers en leveranciers van gas. In het verlengde daarvan is met betrekking tot het vrij verkeer van goederen, in deze het vrij verkeer van laagcalorisch gas, van belang dat binnen Europa zeer weinig laagcalorisch gas beschikbaar is. Veruit het meeste is afkomstig uit het Groningenveld en andere kleinere velden in Nederland. Daarnaast is er nog de zeer beperkte en veel geringere productie in Duitsland die overigens op afzienbare termijn ten einde zal lopen. In andere Europese landen is geen sprake van omvangrijke stikstofinstallaties waarmee substantiële hoeveelheden hoogcalorisch gas kunnen worden omgezet in laagcalorisch gas; Nederland is daarin uniek. Juist vanwege deze beperkte beschikbaarheid van laagcalorisch gas buiten Nederland, zijn maatregelen nodig om de winning uit het Groningenveld terug te brengen en te kunnen blijven voldoen aan de leveringszekerheid. Zou laagcalorisch gas ook elders kunnen worden afgenomen, dan zou met die andere bron van laagcalorisch gas immers aan de vraag kunnen worden voldaan. Voor zover bedrijven in andere Europese landen gebruik maken van laagcalorisch gas, is dit dan ook grotendeels afkomstig uit Nederland en zelfs uit het Groningenveld.

Daar waar nu nog wel sprake is van levering van (pseudo)laagcalorisch gas vanuit Nederland naar andere Europese landen, zal dit ook afnemen en terug worden gebracht naar een beperkte hoeveelheid. Het pakket van maatregelen om de winning van gas uit het Groningenveld terug te brengen naar nul bestaat immers ook uit maatregelen om de export te beëindigen. Dit betekent dat, voor zover afnemers in omliggende Europese landen nu laagcalorisch gas verbruiken afkomstig uit Nederland, dit ook voor hen zal eindigen. In buitenland gevestigde concurrenten van de afnemers zullen dus ofwel al geen gebruik maken van laagcalorisch gas afkomstig uit Nederland ofwel het verbruik daarvan moeten staken.

Bovendien is van belang dat er in Nederland sprake is van een zogenoemde kwaliteitsloze gasmarkt. Op deze markt wordt gas in energie-eenheden (kilowatturen) verhandeld waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen hoog- en laagcalorisch gas. Een afnemer koopt geen laagcalorisch gas of hoogcalorisch gas in. GTS zorgt er voor, op basis van het haar aangeboden hoog- en laagcalorisch gas en met inzet van de stikstofinstallaties, dat een afnemer het door hem in energie-eenheden ingekochte gas geleverd krijgt in de kwaliteit die past bij zijn aansluiting. Vanwege deze kwaliteitsloze gasmarkt beperkt het verbod voor de negen grootste afnemers om laagcalorisch gas te onttrekken niet de mogelijkheden van een afnemer om gas in te kopen. Deze negen grootste afnemers wordt het toegestaan dat gas af te nemen via een aansluiting op het landelijk gastansportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Het staat die afnemer nog steeds vrij om zijn leverancier te kiezen en kilowatturen in te kopen. Dat geldt ook voor de overige afnemers.

Als gevolg van de verbodsbepalingen zal het totale verbruik van laagcalorisch gas worden beperkt. Zoals in paragraaf 7.2 is opgemerkt kan dit, daar waar afnemers overstappen op een andere energiebron dan gas, weliswaar indirect van invloed zijn op de hoeveelheid gas dat in Nederland verhandeld kan worden, maar is de inschatting dat dit effect beperkt is. Als er al sprake is van een effect op de handel in gas door de leveranciers en shippers, is dit een effect voor alle leveranciers en shippers en niet alleen voor leveranciers of shippers afkomstig uit andere landen van de Europese Unie. In dit kader wordt er voorts op gewezen dat de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen dwingende



redenen van algemeen belang zijn. In paragraaf 7.1.1 is al het belang van de bescherming van de veiligheid van de Groningers en het veiligheidsbelang dat is verbonden aan de leveringszekerheid genoemd. Daar waar als gevolg van de verbodsbepalingen een afnemer overstapt op een duurzame bron en geen gebruik meer maakt van de (handel in) gas, dient dit voorts het belang van het klimaat en het milieu. Tot slot wordt zekerheidshalve opgemerkt, dat zelfs indien van een discriminatoire maatregel sprake zou zijn, de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen gerechtvaardigd zijn om redenen van openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten en het milieu, als bedoeld in artikel 36 van het VWEU<sup>16</sup>.

#### 7.4 Notificatie

Met de in dit wetsvoorstel opgenomen verbodsbepalingen wordt de vraag naar laagcalorisch gas beperkt. Hoewel sprake is van een kwaliteitsloze gasmarkt, kan, zoals hierboven is opgemerkt, het wetsvoorstel de verhandeling van het product gas<sup>17</sup> beïnvloeden. In zoverre is sprake van een „andere eis” in de zin van Richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241). De ingevolge deze richtlijn vereiste notificatie zal parallel aan de behandeling in de beide Kamers der Staten-Generaal plaatsvinden.

### 8. Adviezen

#### 8.1 Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

ACM is gevraagd een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren over de voorgestelde wijziging van de Gaswet. De ACM concludeert dat met betrekking tot het toezicht op de omschakeltaak van GTS het wetsvoorstel tot beperkte incidentele uitvoeringslasten zal leiden. De ACM acht de toezichtslast aangaande het toezicht op naleving van het verbod door de getroffen afnemers beperkt. Het wetsvoorstel acht de ACM voorts uitvoerbaar en handhaafbaar, maar daarbij wijst de ACM wel op een kwetsbaarheid met betrekking tot de in artikel II opgenomen grondslag om de kosten die GTS maakt ter voorbereiding op hun nieuwe wettelijke taak ook te kunnen betrekken bij het vaststellen van de tarieven in het tarievenbesluit. Volgens ACM maakt dit het tarievenbesluit kwetsbaar, omdat deze kosten worden gemaakt op het moment dat de wettelijke taak nog niet aan GTS is toegekend. Volgens de ACM verhoudt dit zich slecht met het bepaalde in artikel 10Aa van de Gaswet.

Ingevolge het verbod moeten de grootste afnemers uiterlijk 1 oktober 2022 omgeschakeld zijn naar een alternatieve bron dan laagcalorisch gas. Om het proces daar naar toe zo goed mogelijk te laten verlopen, is GTS in 2018 al met de voorbereiding begonnen. De werkzaamheden die GTS nu al verricht, zijn werkzaamheden die direct en onlosmakelijk zijn verbonden met de uitvoering van de nieuwe wettelijke taak. Deze kosten kunnen dan ook niet los worden gezien van die wettelijke taak. De wettelijke grondslag om die voorbereidende kosten mee te kunnen nemen in de tarieven, zal ook alleen aan de orde zijn indien ook de wettelijke taak in werking treedt. Ook in wettelijke zin zijn deze dus onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een grondslag als die opgenomen in artikel II is ook niet nieuw. Met de Wet windenergie op zee is destijds een vergelijkbare bepaling ingevoegd in artikel 41ba, eerste lid, de Elektriciteitswet 1998<sup>18</sup> en ook in de Wet voortgang energietransitie (Stb. 2018, 109) is in artikel X een vergelijkbare bepaling opgenomen. Op dat moment volgde ook al uit zowel de Gaswet als de Elektriciteitswet, zij het impliciet, dat het een netbeheerder niet is toegestaan nevenfuncties te verrichten. In deze opmerking van de ACM ziet het kabinet dan ook geen aanleiding tot aanpassing van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van een suggestie hiertoe van de ACM is aan de in artikel 60ad, eerste lid, onderdeel a, opgenomen bevoegdheid voor de ACM om een boete op te leggen, het overtreden van artikel 10n, derde en vijfde lid, toegevoegd. Op grond van dit artikel is GTS verplicht om de ACM te informeren over welke afnemers in het gasjaar 2017/2018 en 2018/2019 via hun aansluiting meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas hebben onttrokken. Omdat het gaat om een administratieve overtreding is gekozen voor de lagere categorie.

Tevens is op verzoek van de ACM het aantal in artikel 10n opgenomen rapportageplichten uitgebreid ten behoeve van het toezicht op het verbod om meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas te onttrekken.

<sup>16</sup> Zie in dit verband onder meer ECLI:EU:C:2014:2037, zaak C-2/90 (Commissie/België).

<sup>17</sup> Zaak C-159/94 (Commissie/Frankrijk).

<sup>18</sup> Stb. 2015, 261.



De ACM heeft voorts gewezen op noodzakelijke tekstuele verbeteringen, onder meer met betrekking tot de wijziging van artikel 10, zesde lid, onderdeel b. De betrokken artikelen zijn naar aanleiding daarvan aangepast.

## 8.2. Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). ATR heeft geadviseerd om het wetsvoorstel niet in te dienen tenzij rekening is gehouden met onderstaande adviespunten.

Het college adviseert om in de toelichting aan te geven of en in hoeverre een verbod op het gebruik van laagcalorisch gas de enige mogelijkheid is voor het verwezenlijken van het beoogde beleidsdoel, of en zo ja welke alternatieven voor het verbod op het gebruik van laagcalorisch gas zijn gezien en waarom niet is gekozen voor een eventueel minder belastend alternatief en waarom gekozen is voor de ingangsdatum van 1 oktober 2022 voor het verbod op laagcalorisch gas. Hoofdstuk 2 is op deze punten aangevuld.

Het college adviseert de regeldruk te berekenen als gevolg van de mitigerende maatregelen die nodig zijn vanwege het omschakelen naar hoogcalorisch gas, en aan te geven hoe deze regeldruk wordt beperkt. Bedrijven die naar hoogcalorisch gas omschakelen zullen naar verwachting meer CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> gaan uitstoten. Op basis van gesprekken met experts en op basis van input van de bedrijven wordt geconstateerd dat moeilijk valt te voorspellen of, en zo ja in welke mate de uitstoot van CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> zal toenemen. Daarmee is tevens geen prognose te geven van de bijbehorende regeldruk.

Het college geeft aan dat het nog geen oordeel kan vellen over de vraag of de compensatieregeling lastenluw wordt vormgegeven en benadrukt het belang om ondernemers zo snel als kan zekerheid te bieden over wat de nadeelcompensatie betekent. Dit belang wordt onderkend. Bij de totstandkoming van de beleidsregel ter nadere invulling van de bevoegdheid om op verzoek compensatie te verstrekken zullen de negen afnemers worden betrokken, zoals uiteen is gezet in paragraaf 7.1.3.

Het college benadrukt het belang om aansluiting op de investeringscyclus als uitgangspunt te hanteren bij omschakeling om daarmee regeldruk te voorkomen in plaats van achteraf compenseren. Het is aan de afnemer om GTS te informeren over alle informatie die voor de planning van de omschakeling relevant is. Informatie over de investeringscyclus kan daar deel van uit maken. Daar waar dat past in de planning tot 1 oktober 2022 zal daarmee zo veel mogelijk rekening gehouden worden. De minister van EZK heeft de bevoegdheid om een bindende aanwijzing aan GTS te geven indien zij daar, alle belangen afwegende, onvoldoende rekening mee houdt.

Het college geeft in overweging mee om uitgangspunten te formuleren die worden gebruikt bij een bindende aanwijzing aan GTS zodat een helder kader bestaat voor alle betrokken partijen bij de omschakeling. Mede naar aanleiding van dit advies is de bevoegdheid tot het geven van een bindende aanwijzing nader geclausuleerd en bepaald dat de aanwijzing ofwel het belang van het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld moet dienen ofwel de economische belangen van de betrokken afnemer.

Het college adviseert de materiële kosten van omschakeling (voor GTS en afnemers) te berekenen conform de Rijksbrede methodiek en om de berekening van deze kosten te vermelden in de toelichting. Het college adviseert om daarbij aan te geven hoe de voorgestelde maatregelen deze kosten beperken. Dit is aangepast in paragraaf 5.3.

## 9. Consultatie

Het wetsvoorstel is geconsulteerd via de website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). In de periode van 19 maart 2019 tot en met 15 april 2019 konden via deze website reacties worden ingediend op het wetsvoorstel. De mogelijkheid tot reageren is expliciet gecommuniceerd aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en de negen grootste afnemers. Er zijn in totaal 13 inhoudelijke reacties ontvangen, het merendeel afkomstig van de grootste afnemers maar ook van burgers, belangenorganisaties en een gemeente. Op de belangrijkste reacties wordt hieronder nader ingegaan. Voor overige reacties wordt verwezen naar het consultatieverslag.

### Voorzienbaarheid

Een aantal respondenten heeft opgemerkt dat ten onrechte wordt gesuggereerd dat het verbod op laagcalorisch gas voorzienbaar was. Daarbij is onder meer opgemerkt dat jarenlang geen specifiek beleid is gevoerd ten aanzien van het terugbrengen van het verbruik van laagcalorisch gas en dat de toenmalige minister van EZ zelfs in 2017 naar voren heeft gebracht dat er geen noodzaak is voor



aanvullende maatregelen om de gaswinning te beperken. De afnemers hadden dan ook niet kunnen voorzien dat zij gedwongen zouden worden om om te schakelen naar een andere energiebron. Daarbij merkt een aantal afnemers tevens op dat zij destijds bovendien niet zelf hebben gekozen voor een aansluiting voor laagcalorisch gas. Een aantal afnemers heeft naar voren gebracht dat zij geen maatregelen hebben kunnen treffen om de kosten te beperken of dat het voor hen niet mogelijk is om de investeringen terug te verdienen. Voorts merkt een afnemer op dat een onjuiste toets voor het bepalen van voorzienbaarheid zou zijn gehanteerd. Volgens die afnemer had moeten worden gekeken naar de vraag of ten tijde van de investeringsbeslissing het beëindigen van laagcalorisch gas had kunnen worden voorzien.

De voorzienbaarheid is met name relevant voor de vraag in hoeverre de schade tot het normaal maatschappelijk risico behoort. Zo is in de uitspraak van de Raad van State van 9 september 2015<sup>19</sup> overwogen dat van belang is of de planologische ontwikkeling die daar aan de orde is als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden in die zin dat de ontwikkeling in de lijn der verwachting lag. Op de mate waarin het beëindigen van het onttrekken van laagcalorisch gas voor de betrokken afnemers in de lijn der verwachting lag is in hoofdstuk 7 nader ingegaan. Naar aanleiding van de reacties is dit hoofdstuk nader aangevuld.

In dat hoofdstuk is opgemerkt dat op voorhand niet kan worden uitgesloten dat de kosten van de afnemers uitstijgen boven hetgeen is aan te merken als normaal ondernemersrisico en dat dit vraagstuk voorgelegd zal worden aan een onafhankelijke commissie van deskundigen. Zou de commissie zich op het standpunt stellen dat gelet op de voorliggende omstandigheden geen sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling, dan biedt de wettelijke grondslag ruimte voor een invulling van de nadeelcompensatie die daar rekening mee houdt. Het wetsvoorstel stelt ook geen percentages vast voor bijvoorbeeld het hanteren van een drempel of een korting, zoals gebruikelijk is bij nadeelcompensatieregelingen ter invulling van het normaal ondernemersrisico.

Met betrekking tot de verwijzing naar de door de toenmalige minister van Economische Zaken aan de Kamer verzonden brief wordt overigens nog opgemerkt dat in diezelfde brief ook naar voren is gebracht dat het Meet- en regelprotocol operationeel is geworden en dat dit een effectief instrument is om de gaswinning in Groningen goed te monitoren en op te kunnen treden zodra dat nodig blijkt te zijn. Tevens is opgemerkt dat de situatie voor de Groningers in het aardbevingsgebied onverminderd de aandacht blijft vragen. Aan deze brief kan dan ook geenszins het standpunt worden ontleend dat in het geheel geen maatregelen meer zijn te verwachten.

Daar waar naar voren is gebracht dat gekeken moet worden naar de vraag of op het moment van investeren met de voorziene maatregel rekening had kunnen worden gehouden, wordt opgemerkt dat dit vooral ziet op de vraag in hoeverre sprake is van actieve risicoaanvaarding. Deze toets van risico-aanvaarding was ook aan de orde in de uitspraak van de Raad van State van 10 april 2019<sup>20</sup> waarnaar een van de respondenten heeft verwezen. Van actieve risicoaanvaarding is sprake indien betrokkene zelf handelingen verricht (bijv. investeringen doet) op een moment waarop hij de voor hem ongunstige overheidsmaatregel kon voorzien. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien een bedrijf in de loop van 2018 een nieuwe gasturbine heeft aangeschaft die alleen geschikt is voor het verbruik van laagcalorisch gas en zich niet bij deze investering reeds op de noodzaak tot het overstappen op een andere energiebron heeft voorbereid. Anderzijds kan voor de vraag of daadwerkelijk sprake is van actieve risicoaanvaarding weer van belang zijn in hoeverre het investeringen betreft die bedrijven regelmatig moeten doen om hun concurrentiepositie te behouden dan wel in hoeverre het bedrijf een keuze had om de gedane investeringen uit te stellen. In dit kader heeft een aantal bedrijven bijvoorbeeld opgemerkt dat bepaalde onderhoudsbeslissingen voor hen noodzakelijk zijn om blijvend aan de voor hen geldende leveringszekerheidsplicht te voldoen.

Een aantal afnemers vreest dat hen bij de beoordeling van een schadeverzoek in het kader van risico-aanvaarding wordt tegen geworpen dat zij eerst na inwerkingtreding investeringen hebben gedaan ten behoeve van ombouw. Voor zover de afnemers hiermee doelen op het leerstuk van passieve risicoaanvaarding wordt het volgende opgemerkt. Van passieve risicoaanvaarding wordt gesproken indien de benadeelde ervan heeft afgezien om passende (aanpassings)maatregelen te nemen, toen hij daartoe redelijkerwijs (nog) in de gelegenheid was, terwijl hij kon voorzien of er rekening mee moest houden dat er later bepaalde overheidsmaatregelen zouden worden genomen die dat onmogelijk zouden maken. De schade die hij vervolgens lijdt, maar die hij had kunnen voorkomen door tijdig te handelen, wordt hij geacht (passief) te hebben aanvaard. In dit kader wordt ten eerste gewezen op hetgeen hierboven is opgemerkt aangaande voorzienbaarheid en de vraag in

<sup>19</sup> ECLI:NL:RVS:2015:2828.

<sup>20</sup> ECLI:NL:RVS:2019:1125.



hoeverre sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling. Voorts wordt opgemerkt dat de enkele omstandigheid dat een voor de omschakeling noodzakelijke maatregel pas na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt getroffen, niet met zich brengt dat sprake is van passieve risicoaanvaarding in voormelde zin.

Of en in hoeverre sprake is van actieve of passieve risicoaanvaarding hangt van de specifieke omstandigheden af en zal bij een individueel verzoek ter beoordeling staan. Een beslissing op een dergelijk verzoek is vatbaar voor bezwaar en beroep.

### *Referentiegroep*

Verskillende respondenten hebben opgemerkt dat niet gekeken moet worden naar de mate waarin sprake is van een onevenredige last in vergelijking tot andere door het verbod getroffen afnemers, maar naar de mate waarin de negen onevenredig worden getroffen door het verbod in vergelijking tot de ondernemingen die nog wel gebruik kunnen maken van laagcalorisch gas, en in elk geval naar de concurrenten van de negen getroffen bedrijven.

Zoals eerder is opgemerkt is er voor gekozen om een zo klein mogelijke groep afnemers als nodig te belasten met de in artikel 10g opgenomen maatregel ten behoeve van de reductie van de winning uit het Groningenveld in verband met de veiligheid van de Groningers. Om deze reductie te bereiken met een zo klein mogelijke groep, is het volume dat door een afnemer onttrokken wordt dan ook bepalend. De groep van negen grootste afnemers onderscheidt zich van de andere afnemers vanwege het verbruik van meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) per jaar.

In hoofdstuk 7 is uiteengezet dat het kabinet onderkent dat het verbod voor deze kleine groep afnemers grote effecten met zich kan brengen. Daarbij is ook verwezen naar de in artikel 10m in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid om compensatie te kunnen bieden, indien blijkt dat de gemaakte kosten uitstijgen boven hetgeen als normaal ondernemersrisico is aan te merken en de schade de betrokken afnemer in vergelijking met andere afnemers onevenredig zwaar treft; beide vereisten (abnormale last en speciale last) hangen met elkaar samen, maar kunnen – afhankelijk van de situatie – meer of minder betekenis hebben voor de vraag of aanspraak bestaat op een vergoeding. Artikel 10m is gebaseerd op (het nog niet in werking getreden) artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht, dat een wettelijke grondslag geeft [dient ter codificatie van] aan de twee kernvoorwaarden (abnormale last en speciale last) van het zogeheten egalité-beginsel.

### *Inmenging eigendomsrecht*

Door een respondent is in het kader van de toets aan artikel 1 EP EVRM naar voren gebracht dat geen sprake is van regulering van eigendom, maar van ontneming. Daarbij wordt opgemerkt dat de betrokken fysieke middelen niet hun waarde behouden. Teneinde de bestaande functionaliteit van de machines te behouden, zijn aanzienlijke investeringen nodig, zonder dat die investeringen gereflecteerd worden in de toename van de waarde van de installaties.

Zoals in paragraaf 7.1.1 naar voren is gebracht, behoudt de afnemer de beschikking over de aan te passen installaties en leidingen, ook indien installaties of onderdelen daarvan als gevolg van het verbod binnen de eigen bedrijfslocatie niet meer bruikbaar zijn. Dat deze installaties of onderdelen mogelijk waarde verliezen, maakt dit niet anders. Uit het arrest van de Hoge Raad inzake het verbod op pelsdierhouderijen<sup>21</sup> is op te maken dat van belang is of de activa te gelde kunnen worden gemaakt en de activa niet van elke waarde zijn beroofd. De enkele omstandigheid dat, zou daar al sprake van zijn, waardevermindering optreedt, betekent niet dat de activa van elke waarde zijn beroofd en deze niet meer door de afnemer te gelde zijn te maken.

De respondent heeft tevens gewezen op een contractuele bepaling tussen de respondent en de netbeheerder van het landelijk gastransportnet waaruit, zoals de respondent het stelt, volgt dat de netbeheerder de benodigde kosten voor wijzigen van de gaskwaliteit op zich neemt indien die wijziging op initiatief van de netbeheerder plaatsvindt. Volgens de respondent wordt als gevolg van het wetsvoorstel hem dit vermogensrecht ontnomen.

Hoewel artikel 1 EP EVRM een ruim eigendomsbegrip hanteert en ook betrekking kan hebben op vermogensrechten, tast het voorliggend wetsvoorstel de genoemde contractuele bepaling niet aan. Daargelaten de vraag of omschakeling van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas is aan te merken als een 'wijziging van de gaskwaliteit' in de zin van de genoemde contractuele bepaling, betreft dit een privaatrechtelijke afspraak tussen de netbeheerder en de afnemer indien de gaskwaliteit op initiatief

<sup>21</sup> HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888.





van een van beide gewijzigd wordt. Daaruit kan geen recht worden afgeleid dat de afnemer nimmer geacht wordt kosten te maken als gevolg van een wijziging van de gaskwaliteit, die niet door hemzelf is ingegeven of is gewenst.

Van ontneming van eigendom is naar het oordeel van het kabinet dan ook geen sprake.

### *Strijdigheid Gasrichtlijn*

Een aantal respondenten heeft zich op het standpunt gesteld dat het verbod voor de grootste afnemers in strijd is met de Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (hierna: de Gasrichtlijn). Daarbij wordt opgemerkt dat uit de Gasrichtlijn voortvloeit dat sprake moet zijn van daadwerkelijke en non-discriminatoire toegang tot de markt voor alle marktspelers. In het bijzonder is daarbij verwezen naar de artikelen 23, eerste lid, en 32 van de Gasrichtlijn.

Mede naar aanleiding van deze reacties is paragraaf 7.2 opgenomen waarin nader wordt ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de Gasrichtlijn.

### *Vrij verkeer van diensten en goederen*

Een aantal respondenten heeft opgemerkt dat het verbod op laagcalorisch gas voor de grootste afnemers mogelijk in strijd komt met het vrij verkeer van goederen en diensten, zoals neergelegd in artikel 28 van het VWEU. Daarbij wordt opgemerkt dat als gevolg van dat verbod het voor een aantal afnemers niet meer mogelijk is om laagcalorisch gas elders in de Europese Unie in te kopen. Een van de respondenten heeft in dit kader er voorts op gewezen dat als gevolg van het verbod hem de toegang tot een noodzakelijke grondstof wordt bemoeilijkt en het verkrijgen van die grondstof dus duurder zal zijn. Het effect daarvan is dat ook de producten duurder zullen zijn ten opzichte van de concurrenten. Te meer daar waar kleine afnemers in Nederland nog wel over laagcalorisch gas kunnen beschikken en concurrenten in het buitenland ongemoeid worden gelaten.

Naar aanleiding van deze reactie is paragraaf 7.3 toegevoegd aangaande verhouding van dit wetsvoorstel tot het vrij verkeer van goederen. In het verlengde hiervan wordt nog opgemerkt dat, in tegenstelling tot hetgeen door een van de respondenten is opgemerkt, het buitenland niet ongemoeid wordt gelaten. Zoals in paragraaf 7.2 uiteen is gezet, omvat het pakket van maatregelen om de winning van gas uit het Groningenveld terug te brengen naar nul bestaat immers ook uit maatregelen om de export te beëindigen. Dit betekent dat, voor zover afnemers in omliggende Europese landen nu al laagcalorisch gas verbruiken, dit ook voor hen zal eindigen. In buitenland gevestigde concurrenten van de afnemers zullen dus ofwel al geen gebruik maken van laagcalorisch gas afkomstig uit Nederland ofwel het verbruik daarvan moeten staken.

### *Gelijkheidsbeginsel / artikel 14 EVRM*

Verscheidene respondenten hebben opgemerkt dat sprake moet zijn van een gelijke behandeling. Een respondent heeft tevens gewezen op artikel 14 van het EVRM, waarin – kort gezegd – het verbod op discriminatie is verankerd.

De omstandigheid dat het in artikel 10g opgenomen verbod uitsluitend betrekking heeft op afnemers die in de referente gasjaren meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) per jaar aan laagcalorisch gas hebben onttrokken, maakt nog niet dat sprake is van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel of met artikel 14 EVRM. Daar waar al sprake is van een ongelijke behandeling tussen afnemers die wel door het in artikel 10g opgenomen verbod geraakt worden en afnemers die daar niet onder vallen, is onder meer van belang in hoeverre de afnemers die wel geraakt worden, worden benadeeld door het verbod. Van de afnemers die door dit verbod geraakt worden sneller dan van andere afnemers verwacht te investeren in het gebruik van een andere energiebron dan laagcalorisch gas. Dit brengt kosten met zich. Voor zover dit een onevenredig nadeel voor de bedrijven met zich brengt die verder gaat dan wat van hen als ondernemers mag worden verwacht, is voorzien in een verzoek om nadeelcompensatie.

Het gemaakte onderscheid is bovendien gerechtvaardigd. Het doel van dit onderscheid is gelegen in enerzijds het reduceren van de winning van Groningengas en anderzijds in het uitgangspunt dat niet meer bedrijven worden geraakt dan voor dat doel nodig is. Zie voorts hetgeen aangaande de rechtvaardiging van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen de paragrafen 7.1.1. en 7.3.

### *Inlichtingenplicht*

In verschillende reacties zijn bezwaren geuit tegen de voorgestelde aanpassing van artikel 1h van de Gaswet. Volgens de respondenten gaat het veel te ver dat inlichtingen gevraagd kunnen worden ten



behoefte van de beleidsvorming van de minister van EZK met betrekking tot het reduceren van de winning van gas uit het Groningenveld.

Naar het oordeel van het kabinet zijn deze punten terecht naar voren gebracht. Dit wetsvoorstel als ook de Wet minimalisering gaswinning Groningen kent ten behoeve van de reductie van de winning van gas uit het Groningenveld een aantal taken aan de minister toe. Uit artikel 1h volgt dat ter uitvoering van de wettelijke taken de minister inlichtingen kan vragen aan onder meer de netbeheerder en netgebruikers. Bovendien is met dit wetsvoorstel een aantal informatieplichten voor de netbeheerder toegevoegd. De eerder voorgestelde aanpassing voegt in zoverre dan ook onvoldoende toe. De aanpassing is dan ook geschrapt.

### *Code*

In een reactie is naar voren gebracht dat de, met de toevoeging aan artikel 12b, eerste lid, gecreëerde mogelijkheid om een (zogenoemde) code op te stellen ten behoeve van de relatie tussen de netbeheerder en de grootste afnemers, niet opgenomen moet worden. Daarbij is opgemerkt dat de rechtsverhouding tussen de netbeheerder en de om te schakelen afnemer met voldoende waarborgen is omkleed middels het wetsvoorstel, de Aansluitcode gas LNB (hierna: de Aansluitcode) en de aansluitovereenkomsten.

Ten aanzien van het proces van omschakelen brengt dit wetsvoorstel enige kaders met zich. Deze kaders zien voornamelijk op het opstellen van de planning en de informatie die daaromtrent verstrekt moet worden. Uit de Aansluitcode is op te maken dat er ten aanzien van het realiseren van een aansluiting nog andere afspraken van belang kunnen zijn, zoals die voor de situatie dat een storing optreedt. Hoewel de in deze Aansluitcode opgenomen kaders goed toepasbaar zijn op het proces van omschakelen, volgt de toepassing op het proces van omschakelen niet eenduidig. Verwarring over de mate van toepasbaarheid kan dan ook niet worden uitgesloten. Bovendien brengt de omschakeling en dit wetsvoorstel elementen met zich ten aanzien waarvan aanvullende voorwaarden mogelijk wenselijk worden geacht. Te denken valt aan de medewerking van GTS bij het indienen van een verzoek om ontheffing door een grootste afnemer bij de minister van EZK of de informatieverstrekking door GTS of de grootste afnemer in geval een planning naar het oordeel van de afnemer aanpassing behoeft.

Het kabinet acht het dan ook van toegevoegde waarde dat GTS via de gezamenlijke netbeheerders met brancheorganisaties van netgebruikers over wijziging van de codes in overleg treedt om tot een voorstel voor dergelijke voorwaarden te komen. Het voordeel van een dergelijke code ten opzichte van aansluitovereenkomsten is bovendien dat sprake is van voorwaarden die voor een ieder gelijkelijk gelden en ten aanzien waarvan door de ACM bestuursrechtelijk kan worden opgetreden. Daar waar gevreesd wordt dat een volledig nieuwe code tot stand moet worden gebracht en dit niet op korte termijn haalbaar is, wordt opgemerkt dat met de bepaling niet wordt uitgesloten dat, bijvoorbeeld, de Aansluitcode deels van overeenkomstige toepassing wordt verklaard en waar nodig wordt aangevuld.

### *Aansluitovereenkomsten GTS*

In een aantal consultaties komt naar voren dat er bilaterale afspraken zijn gemaakt tussen de afnemers en GTS met betrekking tot hun aansluitingen op het gastransportnet. In deze afspraken is volgens de afnemers vastgelegd dat indien GTS een wijziging van de gaskwaliteit initieert GTS de kosten die hierbij gepaard gaan op zich neemt. Volgens de afnemers ligt het dan ook voor de hand dat de netbeheerder ook in dit geval de kosten die de grootste afnemers 'binnen de poort' maken voor de omschakeling voor zijn rekening neemt.

Benadrukt wordt dat dit bilaterale afspraken zijn. Uit de Gaswet volgt niet dat de kosten voor wijziging van de gaskwaliteit worden vergoed. Compensatie 'binnen de poort' verhoudt zich bovendien niet goed met het Nederlandse systeem van regulering. De kosten van de gebruiker 'binnen de poort' zijn 'eigen' kosten en hebben niets te maken met de kosten die de netbeheerder maakt ter uitvoering van zijn wettelijke taken. De tariefregulering gaat alleen over de (inkomsten en) kosten van de netbeheerder en de wijze waarop de kosten van de netbeheerder worden verdisconteerd in de tarieven om vervolgens te worden toegerekend aan verschillende netgebruikers.

Ook verwijzen enkele bedrijven naar de situatie in sommige omliggende landen, waar de kosten wel voor rekening zouden komen voor de netbeheerder. Er zijn landen met een andere systematiek in de wet dan in Nederland, met betrekking tot de verplichtingen voor een gasleverancier en/of de gasombouw. Aangezien dit verschillende systematieken zijn, is dit niet te vergelijken met de situatie in Nederland. Overigens krijgen bedrijven in omliggende landen ook niet alle kosten vergoed. Bedrijven krijgen in Duitsland alleen de technische ombouwkosten die direct zijn verbonden aan het aanpassen van installaties vergoed door de netbeheerder om vervolgens te worden verrekend in de transportta-



rieven. Daarbij geldt dat vergoeding van kosten hoger dan € 5.000 goedgekeurd dienen te worden door de energietoezichthouder (BundesNetzAgentur). Eventuele gemiste omzet, personeelskosten, en andere kosten 'binnen de poort' worden niet vergoed.

### *Aard van de afnemer*

Een aantal afnemers heeft naar voren gebracht dat er onvoldoende rekening mee wordt gehouden dat zij in het produceren, leveren dan wel transporteren van warmte, elektriciteit of gas een belangrijke rol hebben. Twee afnemers wijzen er in dit kader op dat zij als warmtenetbeheerder ingevolge de Warmtewet verantwoordelijk zijn voor de leveringszekerheid. Als omschakeling niet in de zomer plaatsvindt, kan die leveringszekerheid volgens de afnemers in gevaar komen.

Het kabinet onderkent dat van deze verantwoordelijkheden sprake is. Daar waar deze verantwoordelijkheden van invloed kan zijn op de planning van het omschakelen is het primair aan de afnemer om deze gegevens te melden aan GTS, zodat GTS daar bij de planning rekening mee kan houden. Voorts kan hier van belang zijn dat de minister van EZK de bevoegdheid heeft om GTS ten aanzien van de planning een bindende aanwijzing te geven.

Voor zover een afnemer stelt dat ook voor gesloten distributiesystemen een uitzondering zou moeten worden gemaakt van het verbod, vergelijkbaar met de op grond van artikel 2 van de Gaswet aangewezene netbeheerders, wordt opgemerkt dat die vergelijking niet op gaat. De afnemer, zoals hierboven genoemd voorziet een meer homogene groep van bedrijven van gas. De regionale publieke netbeheerders hebben een maatschappelijke taak om veel grotere aantallen afnemers van gas te voorzien, waaronder huishoudens, zorginstellingen en andere afnemers. Het ombouwen van al deze afnemers vergt veel grotere inspanningen en kent ook een veel langere doorlooptijd dan het ombouwen van de qua omvang beperkte groep van bedrijven die worden beleverd via een gesloten distributiesysteem. De impact van de verbodsbepalingen zou voor de publieke netbeheerder dan ook veel groter zijn dan voor deze afnemer en ook niet meer evenredig aan hetgeen met onderstaand wetsvoorstel wordt beoogd. De vergelijking met gasopslagbedrijven gaat evenmin op. Bij een gasopslagbedrijf wordt het gas dat wordt onttrokken ook weer ingevoed op het net.

### *Gaskwaliteit*

Eén bedrijf verzoekt EZK om GTS opdracht te geven de Wobbe-bandbreedte te verkleinen, eventueel voor een deel van het gasnet, zodat de kosten voor omschakeling lager zullen uitpakken. De vermeende hoge kostenramingen worden veroorzaakt door verbouwing van de installaties, vermogensverlies en contractuele zaken met onderhoudscontracten met leveranciers doordat branders geschikt moeten worden gemaakt voor een ruimere Wobbe-bandbreedte.

Brandstofgassen kunnen verschillende verbrandingswaarden (of calorische waarden) hebben. De huidige gaskwaliteit is vastgelegd in de Regeling Gaskwaliteit. Daarin zijn bandbreedtes vastgelegd waarbinnen de Wobbe-index voor hoog- en voor laagcalorisch gas mogen fluctueren. Hoogcalorisch gas kent een bandbreedte van 8,7 MJ/Nm<sup>3</sup> (47 – 55,7 MJ/Nm<sup>3</sup>). Laagcalorisch gas kent een constantere kwaliteit met een bandbreedte van 4,5 MJ/Nm<sup>3</sup> (42,5-46,9 MJ/Nm<sup>3</sup>). De strategie achter de gekozen brede bandbreedte is om zoveel mogelijk gassen uit verschillende bronnen (met verschillende Wobbe-indexen) te kunnen accommoderen toe te treden op de gasmarkt.

Het is onwenselijk en ook onmogelijk om garanties te geven om te sturen op een smallere bandbreedte van hoogcalorisch gas bij de afleverpunten. Het transportnet van GTS is een open systeem dat een brede band van diverse soorten gas kan innemen. Het afgeven van garanties voor de gaskwaliteit binnen de betreffende regeling zou betekenen dat verschillende leveranciers op het deel van het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd, geweerd zouden moeten worden.

GTS biedt bedrijven verschillende functionaliteiten om met de bandbreedte van verschillende gassamenstellingen om te gaan (zoals een waarschuwingssysteem). Ook zijn er nu (via een lopend SBIR-traject) technieken beschikbaar die een brede en eventueel sterk en abrupt wisselende gassamenstelling kunnen accepteren en die de benodigde investeringen voor de eindgebruiker kunnen beperken.

Gebruik maken van extra kleppen in het netwerk om bepaalde typen gas te kunnen weren in delen van het netwerk, zal het gastransportnetwerk complexer maken en een optimale werking van het systeem in de weg staan. Daarom zal de Wobbe-bandbreedte niet worden aangepast.



## I. Artikelsgewijs

### Artikel I, onderdeel A

Met dit artikel wordt de definitie van omschakelen aan de Gaswet toegevoegd. Uit de definitie volgt dat het omschakelen uitsluitend plaatsvindt ten aanzien van aansluitingen met een doorlaatwaarde van groter dan  $40\text{m}^3(\text{n})$  per uur. Omschakeling kan dus geen betrekking hebben op zogenoemde kleinverbruikers.

Het doel van het omschakelen is dat een afnemer in plaats van laagcalorisch gas, hoogcalorisch gas onttrekt aan het landelijk gastransportnet. De daarvoor benodigde aanpassingen aan de betrokken aansluiting kunnen variëren. Zo zullen in sommige gevallen de bestaande verbindingen kunnen worden gebruikt en is in andere gevallen (ook) de aanleg van volledig nieuwe verbindingen noodzakelijk. In een enkel geval beschikt een afnemer over zowel een verbinding met het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd als een verbinding met het net waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Voor zover nodig, zal omschakeling in dit geval neer komen op uitbreiding van de benodigde capaciteit van deze hoogcalorische verbinding..

Voorts valt niet uit te sluiten dat aanpassingen aan het landelijk gastransportnet zelf noodzakelijk zijn. De formulering van de definitie is zo gekozen dat recht wordt gedaan aan deze diverse methoden.

### Artikel I, onderdeel B

Artikel 10, zesde lid, bevat de aansluittaken voor de netbeheerders. Dit artikel is zowel met de wijziging van de Elektriciteitswet en Gaswet (Wet voortgang energietransitie)<sup>22</sup> als met de Verzamelwet EZK en LNV 20..<sup>23</sup> aangepast en aangevuld. De in dit onderdeel van voorliggend wetsvoorstel opgenomen wijziging gaat uit van de inwerkingtreding van deze aanpassingen met ingang van 1 januari 2020.<sup>24</sup>

In artikel 10, zesde lid, onderdeel b, is de taak voor de netbeheerder opgenomen om op verzoek aansluitingen met een doorlaatwaarde van groter dan  $40\text{m}^3(\text{n})$  te realiseren. Het uitgangspunt is dat een aansluiting op het dichtstbijzijnde punt wordt gerealiseerd met een voor die aansluiting geschikte druk en voldoende capaciteit. Dat een aansluiting in beginsel op het dichtstbijzijnde punt wordt gerealiseerd is uit oogpunt van kosten begrijpelijk; de kortst mogelijke verbinding wordt dan gerealiseerd.

Dat als gevolg van het verbod van artikel 10g de grootste afnemers mogelijk omgeschakeld worden naar hoogcalorisch gas, laat onverlet dat ook deze grootste afnemers dicht bij het landelijk gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd dan bij het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd. Niet valt uit te sluiten dat in de toekomst voor dezelfde bedrijfslocatie, al dan niet door een andere afnemer, een verzoek wordt ingediend om een nieuwe aansluiting te realiseren. Gezien de beoogde reductie van verbruik van laagcalorisch gas kan het dan niet zo zijn dat, terwijl die locatie ingevolge het verbod van artikel 10g van het laagcalorisch gas af is, de netbeheerder toch verplicht is om, gegeven het dichtstbijzijnde punt, die aansluiting op het laagcalorisch net te realiseren. Om dit te voorkomen is aan onderdeel b een zin toegevoegd waaruit volgt dat ten behoeve van een installatie die behoort tot een onderneming of instelling, die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in de onmiddellijke nabijheid zijn gelegen van een installatie van een afnemer wiens aansluiting als gevolg van het verbod in artikel 10g, eerste lid, is omgeschakeld of afgesloten, geen aansluiting mag worden gerealiseerd waarmee laagcalorisch gas kan worden onttrokken. Daarmee wordt bedoeld op bedrijfslocaties of -terreinen of andere vormen van gezamenlijke bedrijvigheid die middels een ingevolge artikel 10g omgeschakelde of afgesloten aansluiting werden voorzien van laagcalorisch gas. De nieuwe aansluiting zal dan dus eveneens worden aangesloten op het hoogcalorisch net, hetgeen in de praktijk waarschijnlijk neer zal komen op uitbreiding van de capaciteit van de bestaande aansluiting.

Met de Wet voortgang energietransitie is een onderdeel aan artikel 10, zesde lid, toegevoegd op grond waarvan de netbeheerder de taak heeft om op verzoek van een afnemer diens aansluiting te wijzigen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het verplaatsen van de aansluiting naar een andere locatie op zijn bedrijventerrein. Het omschakelen brengt ook aanpassingen van de aansluiting met zich. Het betreft dan in een aantal gevallen omvangrijke aanpassingen. Voor het omschakelen kan immers, afhankelijk van de afstand van de afnemer tot het gastransportnet, potentieel de aanleg van nieuwe verbindingen over een grote afstand nodig zijn, hetgeen een kostbare aangelegenheid is. Met het voorliggend

<sup>22</sup> Stb. 2018, 109.

<sup>23</sup> Stb. 2018, 142.

<sup>24</sup> Stb. 2019, 91.



wetsvoorstel wordt voor het omschakelen een afzonderlijk kader vorm gegeven. Om te voorkomen dat er verwarring ontstaat over de reikwijdte van de taak van de netbeheerder voor het wijzigen van aansluitingen in relatie tot het omschakelen, is met de aanvulling in artikel 10, zesde lid, onderdeel d, benadrukt dat onder het wijzigen van een aansluiting niet het omschakelen moet worden verstaan.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de formulering van het artikel aan te sluiten bij de in de Gaswet gehanteerde begrippen, door aangeslotene te vervangen door afnemer.

### **Artikel I, onderdeel C**

Met dit onderdeel wordt ten behoeve van het bewerkstelligen van de benodigde reductie van Groningengas een nieuwe paragraaf toegevoegd.

#### *Paragraaf 1.5 Regels aangaande beperking laagcalorisch gas*

##### *Artikel 10f (maximaal verbruik laagcalorisch gas)*

Zoals in het Algemeen Deel uiteen is gezet is het van belang te voorkomen dat het verbruik van laagcalorisch gas zodanig toeneemt dat achteraf moet worden geconstateerd dat een grotere reductie nodig was geweest om de versnelde minimalisering van de winning van gas uit het Groningenveld te realiseren. Met dit artikel wordt daarom bepaald dat het met ingang van 1 oktober 2022 verboden is via een aansluiting, die is verbonden met dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd, meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) per gasjaar aan dat gastransportnet te onttrekken. Aangezien via de regionale gastransportnetten (de distributienetten) uitsluitend laagcalorisch gas wordt getransporteerd, raakt dit verbod alle afnemers die op de regionale netten zijn aangesloten. In theorie ook de kleinverbruikers met een aansluiting met een doorlaatwaarde van ten hoogste 40m<sup>3</sup>(n). Deze doorlaatwaarde is echter dusdanig klein dat het technisch niet mogelijk is om daarmee een verbruik van meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) in een gasjaar te realiseren.

Met het tweede lid is beoogd te voorkomen dat een extra aansluiting wordt gerealiseerd waarmee, tezamen met de reeds aanwezige aansluiting, na 1 oktober 2022 meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas wordt onttrokken. Bijvoorbeeld door bij een netbeheerder een aanvraag in te dienen of door zijn installaties, die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen, op te splitsen in afzonderlijke installaties die door middel van een afzonderlijke aansluiting zijn aangesloten op het gastransportnet. De formulering is zodanig gekozen dat daarmee verschillende vormen van gezamenlijke bedrijvigheid door een onderneming binnen een vestiging worden ondervangen. Dat sprake is van een extra aansluiting ligt normaal gesproken ook niet voor de hand. Indien een afnemer zijn verbruik wil uitbreiden en de bestaande capaciteit onvoldoende is, wordt een uitbreiding van de capaciteit van de bestaande aansluiting gevraagd. Uitbreiding van het verbruik brengt normaliter dus geen aanleg van een extra aansluiting met zich.

Niet kan worden uitgesloten dat op dit moment, voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, binnen een bedrijfslocatie toch al sprake is van twee aansluitingen, bijvoorbeeld vanwege de historische ontwikkeling van een bedrijventerrein. Aangezien met het verbod beoogd wordt te voorkomen dat er nieuwe situaties ontstaan waarbij meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas wordt onttrokken, is het niet redelijk het verbod van het tweede lid aan die bestaande situatie tegen te werpen. Om die reden is het verbod niet van toepassing indien de betrokken aansluitingen reeds voor inwerkingtreding van dit artikel waren gerealiseerd. In die situatie geldt het verbod, ingevolge het eerste lid, voor elke afzonderlijke aansluiting.

##### *Artikel 10g (verbod laagcalorisch gas grootste afnemers)*

Dit artikel bevat het verbod voor de grootste afnemers om met ingang van 1 oktober 2022 gas te onttrekken via de aansluiting die verbonden is met dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd. Om te voorkomen dat het verbod meer afnemers raakt dan noodzakelijk is voor het minimaliseren van de winning van Groningengas is het verbod gericht op afnemers die zowel in het gasjaar 2017/2018 als in het gasjaar 2018/2019 meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas via hun aansluiting aan het gastransportnet hebben onttrokken. De groep afnemers die door dit verbod geraakt wordt, is hier in 2018 van op de hoogte gebracht.

Het is aan de afnemer zelf om te bepalen op welke wijze hij aan het verbod wenst te voldoen; omschakelen naar hoogcalorisch gas of de aansluiting laten afsluiten. In beide gevallen is het van belang dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet hier van op de hoogte is; in geval van omschakeling zal de netbeheerder op grond van artikel 10g de omschakeling moeten vormgeven, in geval van afsluiten zal de netbeheerder op zeker moment geen gas meer afleveren op het betrokken





exitpunt. De afnemer dient dan ook zo spoedig mogelijk schriftelijk kenbaar te maken wat er met zijn aansluiting moet gebeuren.

In beide gevallen is het evenzeer van belang dat de netbeheerder op de hoogte is van de omstandigheden die op de planning van omschakelen of afsluiten van invloed kunnen zijn. Het is aan de afnemer om al deze gegevens in een zo vroeg mogelijk stadium te melden aan de netbeheerder. Des te later de afnemer zich meldt bij de netbeheerder en hem informeert over omstandigheden, des te later kan de netbeheerder hiervoor benodigd materiaal bestellen of andere cruciale activiteiten uitvoeren en des te groter wordt dus de kans dat omschakeling voor 1 oktober 2022 niet mogelijk blijkt of daartoe geen rekening met de gemelde informatie kan houden. Terwijl het aan de afnemer is om uiterlijk 1 oktober 2022 aan het verbod te voldoen.

#### *Artikel 10h (uitzondering verbodsbepalingen)*

Met dit artikel wordt voorkomen dat de verbodsbepalingen in de artikelen 10f en 10g ook betrekking hebben op een netbeheerder of een gasopslagbedrijf. Beide zijn tevens, gelet op de definitie, aan te merken als afnemer.

Een regionale netbeheerder onttrekt laagcalorisch gas aan het landelijk gastransportnet om deze vervolgens over zijn net te distribueren. De omvang van het laagcalorisch gas dat aldus wordt onttrokken zal meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) per gasjaar bedragen. Zouden de verbodsbepalingen ook op de regionale netbeheerders betrekking hebben, dan zou dit de facto betekenen dat een ieder die op dat regionale net is aangesloten niet langer van laagcalorisch gas kan worden voorzien. Daargelaten de grote impact die dit zou hebben, zou dit ook verder gaan dan noodzakelijk is voor het doel van dit wetsvoorstel: het minimaliseren van de winning van Groningengas ten behoeve van de veiligheid van de Groningers.

Het is evenmin wenselijk en noodzakelijk dat de verbodsbepalingen betrekking hebben op een gasopslagbedrijf. Een dergelijk bedrijf onttrekt namens een andere afnemer gas aan het gastransportnet om dit gas tijdelijk op te slaan. Daarna wordt ditzelfde gas weer ingevoerd in het gastransportnet. Een gasopslagbedrijf onttrekt dus wel gas, maar verbruikt dit niet. Het omschakelen of afsluiten van een gasopslagbedrijf van het gastransportnet draagt als zodanig dus niet bij aan het minimaliseren van de winning van Groningengas.

#### *Artikel 10i (wettelijke taak netbeheerder landelijk gastransportnet)*

Ingevolge deze bepaling heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de taak om een aansluiting om te schakelen indien een afnemer als bedoeld in artikel 10g daartoe een melding doet. Dit laatste is van belang om te voorkomen dat de netbeheerder omschakelactiviteiten verricht voor een afnemer die kiest voor afsluiten. Dit zou niet doelmatig zijn.

Het omschakelen vindt plaats met betrekking tot een bestaande aansluiting en heeft voornamelijk betrekking op activiteiten aan die aansluiting; het verplaatsen, hergebruiken van de bestaande leidingen, aanleg van nieuwe leidingen, aanpassen van het bestaande gasontvangstation, etc. Nadat het omschakelen heeft plaatsgevonden is gewoonweg weer sprake van een bestaande aansluiting ten aanzien waarvan de netbeheerder verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud. Het omschakelen moet dan ook gezien worden als een aanvulling op de taken die de netbeheerder ingevolge artikel 10, zesde lid, al heeft ten aanzien van aansluitingen.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat indien het omschakelen aanpassingen in het landelijk gastransportnet zelf met zich brengt, dat deze activiteiten (en kosten) vallen onder de reguliere transporttaak van GTS. Ook dit is niet anders dan de werkwijze indien bij het realiseren van een aansluiting aanpassingen aan het gastransportnet nodig zijn.

Tevens volgt uit het artikel dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet zich bij de uitvoering van de omschakeltaak heeft te houden aan de planning. Ook indien de planning is aangepast naar aanleiding van een bindende aanwijzing van de minister van EZK of in het kader van een verleende ontheffing op grond van artikel 10l.

#### *Artikel 10j (planning afsluiten)*

##### *Eerste lid*

Indien de afnemer kiest voor het afsluiten van diens aansluiting, is het aan de afnemer om over te stappen naar een alternatieve bron. Het is aan de afnemer te bepalen voor welke bron hij kiest, zo lang het maar niet gaat om gas dat hij onttrekt aan dat deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd.



Het is aan de afnemer om de benodigde activiteiten daarvoor zodanig te plannen en uit te voeren (of te laten uitvoeren) dat vóór 1 oktober 2022 kan worden afgesloten van het laagcalorische gas. Teneinde aan de voorkant reeds zicht te hebben op die benodigde stappen, dient de afnemer hiertoe een planning op te stellen en toe te sturen naar de minister van EZK en naar de landelijk netbeheerder. Deze planning moet zijn voorzien van een onderbouwing van de noodzaak en het doel van deze activiteiten. Dit is met name ook van belang indien gedurende de uitvoering vertraging dreigt en de afnemer om ontheffing van het verbod verzoekt. In dat geval kan bezien worden in hoeverre de vertraging voorzienbaar was of te wijten aan de afnemer dan wel in hoeverre de vertraging verband houdt met een activiteit die daadwerkelijk noodzakelijk is voor het overstappen naar de alternatieve energiebron.

#### *Tweede lid*

Uit het tweede lid volgt dat de afnemer zo spoedig mogelijk de minister van EZK en de netbeheerder van het landelijk gastransportnet informeert indien over een aangepaste planning, indien aanpassing wegens gewijzigde omstandigheden naar het oordeel van de afnemer noodzakelijk is. Daarbij wordt ook inzichtelijk gemaakt welke aanpassing heeft plaatsgevonden en wat daar de reden van is. Op die manier blijft de minister van EZK op de hoogte van de meest actuele planning en kan hij in geval van een ontheffingsverzoek de noodzaak van een eventuele verlening relateren aan de actuele planning en de onderbouwing daarvan.

#### *Artikel 10k (planning en proces omschakelen)*

##### *Eerste lid*

Indien de afnemer kiest voor omschakelen ligt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een planning bij de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Dit vanwege de omstandigheid dat voor het omschakelen de meeste activiteiten door de netbeheerder verricht zullen moeten worden. Het is wel van belang dat de netbeheerder daarbij zoveel als mogelijk rekening houdt met de informatie die hem ten behoeve van de planning op grond van artikel 10g, tweede lid, door de betrokken afnemer is medegedeeld. Indien de netbeheerder daar van afwijkt, bijvoorbeeld omdat de netbeheerder voor de aanleg van leidingen meer tijd nodig heeft en daarom niet met een geplande onderhoudstop rekening kan houden, is het aan de netbeheerder om deze afwijking te onderbouwen. Ook deze planning wordt toegezonden aan de minister van EZK.

##### *Tweede lid*

Net als bij het proces van afsluiten kan gedurende het proces van omschakelen blijken dat aanpassing van de planning naar het oordeel van de netbeheerder of de afnemer noodzakelijk is. Het opstellen van de aangepaste planning blijft een verantwoordelijkheid van de netbeheerder, maar de aanpassing dient uiteraard wel in afstemming met de afnemer vorm te worden gegeven. De noodzaak tot aanpassing kan ook door de afnemer zijn ingegeven. Ook in dit geval dient de minister van EZK zo spoedig mogelijk over de aangepaste planning te worden geïnformeerd.

##### *Derde lid*

Het omschakelen van de aansluiting en het opstellen van de planning daarvan is primair een taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. De netbeheerder dient bij het opstellen bij de planning waar mogelijk rekening te houden met de door de betrokken afnemer verstrekte informatie. De afnemer is bij het halen van de norm dan ook mede afhankelijk van de netbeheerder. Indien de netbeheerder afwijkt van de door de afnemer verstrekte gegevens kan dit bovendien tot hogere kosten voor de afnemer leiden. Na ontvangst van de planning van de netbeheerder zal de minister van EZK daarom waar mogelijk beoordelen in hoeverre de netbeheerder met redelijke termijnen rekening heeft gehouden dan wel op redelijke gronden geen rekening heeft gehouden met de door de afnemer verstrekte informatie. Indien de minister meent dat de planning aanpassing behoeft, kan de minister van EZK de netbeheerder een bindende aanwijzing geven, indien dit naar zijn oordeel in het belang is van een spoedige minimalisering van gas uit het Groningenveld of het economisch belang van de afnemer. Wat dit laatste criterium betreft is van belang dat de aanpassing van de uitvoering van de planning of uitvoering een duidelijk kostenreducerend effect voor de afnemer heeft. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als in de planning rekening wordt gehouden met een geplande onderhoudsstop bij de afnemer.

Het belang van het zo spoedig mogelijk minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld zal niet altijd samenvallen met het economisch belang van de afnemer. De minister van EZK zal dus altijd een afweging moeten maken en daar bovendien ook de belangen van de netbeheerder bij betrekken. Uiteraard zal een aanwijzing dan ook niet zonder voorafgaand overleg met zowel de



afnemer als de netbeheerder plaatsvinden. Een bindende aanwijzing is bovendien vatbaar voor bezwaar en beroep.

Volledigheidshalve wordt voorts nog opgemerkt dat een tussentijdse aangepaste planning eveneens aanleiding kan zijn voor kan de minister van EZK de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een bindende aanwijzing geven.

### *Artikel 10I (ontheffing verbodsbepalingen laagcalorisch gas)*

#### *Eerste en tweede lid*

Deze leden bevatten een bevoegdheid voor de minister van EZK om ontheffing te verlenen van het verbod om met ingang van 1 oktober 2022 laagcalorisch gas te onttrekken. Het is aan de betrokken afnemer om daartoe een verzoek in te dienen en de noodzaak van verlenging met een planning te onderbouwen, ook indien de afnemer heeft gekozen voor omschakeling. Het verbod is immers aan de afnemer gericht en het is aan hem om aannemelijk te maken waarom de ontheffing nodig is en de vertraging niet aan hem te wijten is. Naast onvoorzienbare omstandigheden of omstandigheden die redelijkerwijs niet toe te rekenen zijn aan de afnemer, kan er ook een ontheffing worden aangevraagd indien de afnemer voor een bepaalde periode laagcalorisch gas nodig heeft om de volledige overstap naar energie uit een alternatieve bron te kunnen maken.

#### *Derde lid*

Dit lid bevat de bevoegdheid van de minister van EZK om ontheffing te verlenen van het verbod om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas te onttrekken, indien een ontheffing noodzakelijk is ten behoeve van de leveringszekerheid van energie. In paragraaf 4.3 van het Algemeen Deel is deze bevoegdheid nader toegelicht. Of van een omstandigheid die in aanmerking komt voor ontheffing sprake is zal de afnemer bij diens verzoek moeten onderbouwen.

#### *Vierde lid*

Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Het voorschrift kan ook een verbruiksbeperking met zich brengen. Dat geldt niet alleen voor de ontheffingen bedoeld in het eerste en tweede lid, maar ook voor een ontheffing die op grond van het derde lid wordt verleend. Het uitgangspunt is immers dat het onttrekken van laagcalorisch gas zoveel mogelijk wordt gereduceerd. Middels zo'n verbruiksbeperking kan aan de betrokken afnemer tegemoet worden gekomen, zonder dit uitgangspunt los te laten.

#### *Vijfde lid*

Met het vijfde lid is benadrukt dat het verboden is om in strijd te handelen met de voorschriften. Het niet naleven van de voorschriften leidt er niet per sé toe dat het verbod weer herleeft. Dit zou ook niet in alle gevallen en met betrekking tot alle voorschriften passend zijn. Indien bijvoorbeeld een ontheffing is verleend omdat een afnemer nog enige tijd laagcalorisch gas nodig heeft om volledig de overstap naar een duurzame bron te maken, maar de verbruiksbeperking in die periode overschrijdt, laat deze overschrijding onverlet dat de afnemer in zijn totaliteit nog niet afgesloten kan worden. Dit toch afdwingen kan grote economische gevolgen hebben. Het is dan meer redelijk dat op het voorschrift zelf wordt gehandhaafd en de ontheffing overeind blijft.

#### *Zesde lid*

Hierboven is gemeld dat het niet naleven van de voorschriften er niet per sé toe leidt dat het verbod weer herleeft en dat dit ook niet altijd passend zal zijn. Maar niet is uit te sluiten dat het overtreden van een bepaald voorschrift of het herhaaldelijk overtreden van de voorschriften of beperkingen wel noodzaakt om het verbod weer te doen herleven. Om die reden is voor die situatie de bevoegdheid opgenomen om de ontheffing in te trekken.

Intrekking van een ontheffing is tevens aan de orde indien de grond waarvoor de ontheffing is verleend niet langer aan de orde is. Te denken valt aan de situatie dat een ontheffing van het verbod, opgenomen in artikel 10f, niet langer noodzakelijk is voor het borgen van de leveringszekerheid.

Tot slot is ook voorzien in een bevoegdheid tot intrekking indien blijkt dat bij de aanvraag onjuiste gegevens zijn verstrekt en de juiste gegevens tot een andere beschikking zou hebben geleid.



## *Zevende lid*

Ten behoeve van de uitvoering van haar toezichtstaken, wordt een afschrift van een ontheffing of het besluit tot intrekking daarvan ook toegezonden aan de Autoriteit Consument en Markt.

## *Artikel 10m (nadeelcompensatie)*

Zoals in Hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet, is op voorhand niet te stellen in welke mate de kosten van de afnemers zijn aan te merken als normaal maatschappelijk risico dan wel een onevenredige last voor de afnemer met zich brengt. Om die reden is met dit artikel voorzien in de mogelijkheid voor de afnemer om een verzoek in te dienen voor een vergoeding van die schade. Bij de formulering daarvan is aangesloten bij het nog niet in werking getreden maar al wel gepubliceerde artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit geldt ook voor de in het tweede en derde lid opgenomen uitgangspunten, welke gebruikelijk zijn te hanteren bij de beoordeling van schadeverzoeken.

Het voornemen is om ten behoeve van de uitvoering van de in dit artikel opgenomen bevoegdheid voor de minister van EZK een beleidsregel op te stellen.

## *Artikel 10n (rapportageplicht)*

Met de Wet minimalisering gaswinning Groningen zijn de Gaswet en de Mijnbouwwet zo gewijzigd dat het uitgangspunt voor de gaswinning is geworden dat niet meer uit het Groningenveld gewonnen wordt dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Ingevolge de Wet minimalisering gaswinning Groningen moet de netbeheerder van het landelijk gastransportnet jaarlijks de behoefte voor het komende gasjaar ramen en de scenario's voor de vraag naar gas ontwikkelen. Op die manier wordt jaarlijks inzichtelijk welke hoeveelheid Groningengas nog noodzakelijk is om de leveringszekerheid te kunnen borgen. Bij de raming dient de netbeheerder, ingevolge artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, van de Gaswet alle beschikbare middelen en methoden die deze hoeveelheid minimaliseren te betrekken. Vervolgens dient de netbeheerder ingevolge artikel 10a, dertiende lid, jaarlijks binnen een maand na afloop van een gasjaar een rapportage aan de minister van EZK te zenden over de wijze waarop de middelen en methoden als hiervoor bedoeld zijn ingezet.

Het in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen verbod voor een aantal grootste afnemers om per 1 oktober 2022 middels hun aansluiting nog langer laagcalorisch gas te verbruiken, dient er toe om de vraag naar laagcalorisch gas te verminderen, zodat de winning van Groningengas kan worden geminimaliseerd. De uitvoering van het verbod en het effect daarvan zal dan ook bij de jaarlijkse raming door de netbeheerder van het landelijke gastransportnet te worden betrokken.

Met het eerste lid van dit artikel wordt bepaald dat de netbeheerder in de rapportage op grond van artikel 10a, dertiende lid, ook expliciet aandacht besteedt aan de voortgang van de omschakeling. Daarbij is in elk geval van belang dat inzicht wordt gegeven in de voortgang van de planning van de omschakeling die ter hand is genomen. Tevens maakt de netbeheerder in de rapportage telkens inzichtelijk in hoeverre via de betrokken aansluiting nog laagcalorisch gas wordt onttrokken.

De overige leden zijn met name bedoeld om de Autoriteit Consument en Markt te voorzien van de voor hun toezichtstaak benodigde informatie. Zo wordt door de minister van EZK een afschrift van het verslag over de voortgang van de omschakeling tevens toegezonden aan de Autoriteit Consument en Markt. In aanvulling daarop verstrekt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet na inwerking-treding van deze bepaling informatie over de afnemers op wie het verbod van toepassing is. Desge-vraagd verstrekt de netbeheerder tevens informatie over de hoeveelheid laagcalorisch gas dat door die afnemers aan het gastransportnet is onttrokken.

Met betrekking tot toezicht op het in artikel 10f opgenomen verbod is onder meer van belang dat de ACM wordt geïnformeerd of, en zo ja, welke afnemers in een gasjaar meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas hebben onttrokken. Daarnaast dient de Autoriteit Consument en Markt te worden geïnformeerd over eventuele meerdere aansluitingen, bedoeld in artikel 10f, tweede lid. Indien de netbeheerder een aansluiting realiseert nabij een door hemzelf beheerde aansluiting, ligt het voor de hand dat de netbeheerder zelf al alert zal zijn op het voorkomen van een situatie, als bedoeld in artikel 10f, tweede lid, zeker daar waar uitbreiding van de capaciteit van dezelfde aansluiting meer doelmatig zou zijn. Maar een situatie als bedoeld in artikel 10f, tweede lid, kan ook ontstaan indien eenzelfde bedrijfslocatie door verschillende netbeheerders van een aansluiting is of wordt voorzien. In dat geval informeert hij zowel de betrokken andere netbeheerder en de Autoriteit Consument en Markt. Het is vervolgens aan de Autoriteit Consument en Markt om de benodigde informatie bij de twee betrokken netbeheerders op te vragen. Daarmee wordt voorkomen dat bedrijfsvertrouwelijke informatie over



bijvoorbeeld het verbruik van een afnemer onnodig tussen de netbeheerders onderling wordt gedeeld.

In beide gevallen kan het hooguit gaan om een vermoeden dat van een situatie als bedoeld in artikel 10f, tweede lid, sprake is. Of van zo'n situatie sprake is, staat niet ter beoordeling van de netbeheerder. De netbeheerder heeft in deze voornamelijk een signaleringsfunctie. Het toezicht op de betrokken verbodsbepaling, en daarmee of sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 10f, tweede lid, is immers voorbehouden aan de ACM.

Uiteraard laten deze informatieplichten onverlet de bevoegdheid die de Autoriteit Consument en Markt heeft om ingevolge artikel 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht inlichtingen te vorderen bij de betrokken afnemers zelf.

#### *Artikel I, onderdeel D*

Op grond van artikel 12a doen de gezamenlijke netbeheerders aan de Autoriteit Consument en Markt een voorstel met betrekking tot de door hen jegens netgebruikers te hanteren tariefstructuren, dat de elementen en wijze van berekening beschrijft van de tarieven voor de in artikel 12a genoemde taken. De Autoriteit Consument en Markt stelt de tariefstructuren als bedoeld in artikel 12a op grond van artikel 12f van de Gaswet vast.

Voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft artikel 12a alleen nog waarde voor de vaststelling van de zogenoemde tarievenscode door de Autoriteit Consument en Markt. Om te borgen dat daarin ook aandacht kan worden besteed aan de taak van omschakelen en daarmee gepaard gaande kosten is de in artikel 10i opgenomen wettelijke taak voor omschakeling toegevoegd aan artikel 12a, onderdeel c.

#### *Artikel I, onderdeel E*

Op basis van artikel 12b doen de gezamenlijke netbeheerders een voorstel aan de Autoriteit Consument en Markt voor de vaststelling van de voorwaarden waaronder zij aan hun wettelijke taken uitvoering geven. Het betreft met name kaders voor de wijze waarop zij zich jegens elkaar en jegens afnemers gedragen. Op grond van artikel 12f is het vervolgens aan de Autoriteit Consument en Markt om een besluit te nemen tot vaststelling van deze – of door de Autoriteit aangepaste – voorwaarden in zogenoemde codes.

Vanwege het in artikel 10g, eerste lid, opgenomen verbod ontstaat er, zeker voor afnemers die kiezen voor omschakeling naar hoogcalorisch gas, een met de netbeheerder van het landelijk gastransportnet afhankelijke relatie. Teneinde deze relatie in te kunnen kaderen is een grondslag opgenomen om ook voor deze taak voorwaarden te kunnen stellen, die diensten zijn aan een vooraf kenbaar en ordentelijk proces.

#### *Artikel I, onderdeel F*

Uit artikel 39a volgt dat aanpassingen aan het net zijn aan te merken als openbare werken van algemeen nut en de Belemmeringenwet Privaatrecht dus van toepassing is. Deze wet kan relevant zijn indien voor het aanleggen of verplaatsen van leidingen gebruik moet worden gemaakt van een onroerende zaak, waarvan een derde rechthebbende is. Dit kan ook aan de orde zijn bij het omschakelen van een aansluiting. Teneinde zeker te stellen dat ook in dat geval de Belemmeringenwet privaatrecht van toepassing is, is artikel 10i aan artikel 39a toegevoegd<sup>25</sup>.

#### *Artikel I, onderdeel G*

Met het eerste lid van dit onderdeel wordt voorgesteld dat de Autoriteit Consument en Markt een bestuurlijke boete op kan leggen in geval van overtreding van het verbod om in een gasjaar meer dan 100 miljoen m<sup>3</sup>(n) laagcalorisch gas te onttrekken met een of meerdere aansluitingen (artikel 10f, eerste en tweede lid). Deze bevoegdheid is ook opgenomen indien een afnemer het verbod om per 1 oktober 2022 laagcalorisch gas via diens aansluiting te onttrekken niet naleeft (artikel 10g, eerste lid) of, indien aan een afnemer op grond van artikel 10l een ontheffing is verleend, hij de voorschriften

<sup>25</sup> Met artikel 2.9 van het voorstel van wet tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet) (Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 2) komt artikel 39a te vervallen, omdat de oplegging van een gedoogplicht voor het tot stand brengen of opruimen van een gasproductienet of een gastransportnet wordt geregeld in artikel 10.14, onder b, van de (nog niet in werking getreden) Omgevingswet.





---

daarvan niet naleeft (artikel 10l, vijfde lid). Een boete van dezelfde categorie kan voorts worden opgelegd indien de netbeheerder van het landelijk gastransportnet verzuimt om de Autoriteit Consument en Markt tijdig ingevolge artikel 10n, derde lid, te informeren over de afnemers die geraakt worden door het verbod, opgenomen in artikel 10g.

Met het tweede lid van dit onderdeel wordt voorgesteld dat de Autoriteit Consument en Markt een bestuurlijke boete op kan leggen indien de netbeheerder van het landelijk gastransport niet overeenkomstig het bepaalde in artikel 10i de wettelijke taak tot omschakeling uitoefent.

#### *Artikel I, onderdeel H*

Het is van belang dat de kosten die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet maakt in het kader van de uitvoering van de wettelijke omschakeltaak meegenomen kunnen worden bij de vaststelling van de tarieven. Artikel 82 biedt de grondslag van de tariefregulering voor de wettelijke taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en het vaststellen van de tarieven. Teneinde zeker te stellen dat die tariefregulering ook betrekking heeft op de kosten die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet moet maken ter uitvoering van de in artikel 10i genoemde omschakeltaak, is dat artikel toegevoegd aan artikel 82.

#### **Artikel II**

Teneinde een spoedige reductie van het gas uit het Groningenveld te realiseren, is de netbeheerder van het landelijk gastransportnet reeds in 2018 begonnen met het, in overleg met verschillende afnemers, onderzoeken van de mogelijkheden om die aansluitingen om te schakelen. Deze activiteiten heeft de netbeheerder ondernomen vooruitlopend op de verankering van de wettelijke taak daaromtrent. Teneinde zeker te stellen dat deze kosten, die onlosmakelijk zijn verbonden met de uitvoering van de nieuwe wettelijke taak, verdisconteerd kunnen worden in de tarieven is in artikel II opgenomen dat bij de vaststelling van de tarieven ook deze kosten, overeenkomstig het bepaalde in artikel 82, meegenomen worden.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,*