

Vergaderjaar 2019–2020

35 328

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 december 2019

Algemeen

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en de opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, Groen-Links, de SP, de PvdA, de christenUnie en de SGP. Hierna wordt bij de beantwoording de volgorde van het verslag aangehouden.

Beantwoording

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden delen de doelstelling van het wetsvoorstel om de gaswinning in Groningen op een veilige en verantwoorde wijze zo snel mogelijk te beëindigen. De grootverbruikers zijn goed voor 6 miljard kuub Gronings gas en dat is substantieel te noemen. De helft daarvan komt voor rekening van negen bedrijven. Voor deze leden heeft de veiligheid in Groningen altijd voorop gestaan en daarom zijn zij ervan overtuigd dat de gaswinning zo snel mogelijk naar beneden moet. Over het wetsvoorstel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie zijn blij dat de gaskraan in Groningen, zes jaar nadat het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) dat al voor het eerst adviseerde na de beving in augustus 2012 in Huizinge, nu eindelijk naar 12 miljard m³ gaat en daarna snel wordt afgebouwd. Het spijt deze leden dat

dit nu pas gebeurt omdat dit de veiligheid van de Groningers onnodig lang in gevaar heeft gebracht.

Tegelijkertijd draagt de afbouw van deze fossiele brandstof bij aan de transitie naar duurzame energie, zo vinden de leden van de SP-fractie. Zij zijn wel van mening dat in dit wetsvoorstel die transitie eenzijdig wordt aangepakt. Waarom de grootverbruikers van het laagcalorisch Groninger gas niet direct verplichten in investeringen in duurzame energie? Waarom in deze afhankelijk blijven van het hoogcalorische gas uit het buitenland?

Ik doe er alles aan om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk naar nul te brengen en daarna het Groningenveld definitief te sluiten. Dit wetsvoorstel is een belangrijk onderdeel van mijn totaalpakket aan maatregelen om dat doel zo snel mogelijk te bereiken. Hoewel het de voorkeur heeft van het kabinet dat de negen bedrijven ook nu al verduurzamen, zullen de negen grootste afnemers naar alle waarschijnlijkheid omschakelen naar hoogcalorisch gas omdat volledige verduurzaming van deze bedrijven een langer tijdspad kent dan omschakeling naar hoogcalorisch gas. Verduurzaming zou, gezien de urgentie in Groningen, niet tijdig bijdragen aan de reductie van de gaswinning in Groningen. De negen grootste afnemers hebben zich gecommitteerd aan de doelen van het Klimaatakkoord en kunnen bij het verduurzamen van het fossiele brandstofverbruik ook gebruik maken van het instrumentarium dat in het kader van het Klimaatakkoord ontwikkeld wordt.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij delen het voornemen van de regering om de gaswinning uit het Groningenveld definitief te beëindigen. Naar de mening van deze leden staat bij de afbouw van die gaswinning het belang van de veiligheid van de Groningers boven alle andere belangen. Dat neemt niet weg, dat daar waar voorkomen kan worden dat ook andere belangen gediend kunnen worden, dat uiteraard niet gelaten moet worden. Deze leden hebben enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben het voorliggende wetsvoorstel met interesse gelezen. Zij onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel om het beëindigen van de gaswinning zo snel mogelijk te laten plaatsvinden. Genoemde leden stellen nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zetten grote vraagtekens bij de onderbouwing, mede gelet op de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

1. Inleiding en achtergrond

De leden van de GroenLinks-fractie zien met grote tevredenheid dat er forse stappen worden ondernomen om de vraag naar laagcalorisch gas te verlagen. Samenhangend met dit wetsvoorstel is het besluit om een stikstoffabriek te bouwen. Deze fabriek is essentieel voor de daling in de vraag naar laagcalorisch gas. Hoe staat het met de bouw van deze fabriek? Is er nog steeds geen sprake van vertraging als gevolg van de stikstofproblematiek? Wordt dit ook niet voorzien?

De voorbereiding voor de bouw van de stikstofinstallatie is in volle gang; in januari start de bouw daadwerkelijk. Stikstofdepositie vormt bij dit project geen probleem omdat de stikstofdepositie van de stikstofinstallatie op Natura 2000 gebieden vrijwel nihil is. Verder waren de benodigde procedures voor de bouw van de stikstofinstallatie al rond vóór de uitspraak van de Raad van State over de PAS. Er is derhalve geen sprake van vertraging.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn begripvol over het feit dat er nu investeringen worden gedaan om de vraag naar het Gronings gas te verlagen en deze investeringen niet ten goede komen aan de directe verduurzaming van de fabrieksprocessen, bijvoorbeeld door middel van elektrificering. De situatie in Groningen is hiervoor te urgent. Wel zijn deze leden van mening dat alles op alles moet worden gezet om twee vliegen in één klap te slaan en zoveel als mogelijk de ontkoppeling van het Gronings gas samen te laten gaan met een ontkoppeling van alle fossiele energie. Welke inspanningen zijn hiertoe ondernomen? Wat zijn de obstakels hiervoor? Is per installatie grondig bekeken, met behulp van het ministerie en onderzoeksinstellingen zoals TNO, wat hiertoe de mogelijkheden voor zijn?

Het kabinet onderschrijft de ambitie om twee vliegen in één klap te slaan. Begin 2018 is een groep van 170 grootverbruikers verzocht op zoek te gaan naar alternatieve bronnen voor laagcalorisch gas, waarbij de voorkeur lag bij verduurzaming. Toen bleek dat de toepassing van uitsluitend een vrijwillige aanpak niet tijdig de gewenste reductie van het verbruik van laagcalorisch gas zou opleveren, is ingezet op een verbod voor de grootste negen afnemers. Dit is in de Kamerbrief van 3 december 2018¹ is in dezelfde brief is aangegeven dat de overige 161 grootverbruikers zich direct konden richten op verduurzaming zonder eerst te moeten ombouwen. Het initiatief tot verduurzamingsplannen lag en ligt bij de grootste afnemers. Met enkele van de negen grootste afnemers zijn opties tot verduurzaming verkend. Deze bleken echter niet of niet volledig haalbaar in het tijdsbestek dat nodig is om het Groningen gasveld zo snel als mogelijk te sluiten. Dit laat onverlet dat de negen afnemers zich hebben gecommitteerd aan het Klimaatakkoord en zich hebben te houden aan de reductiedoelstellingen die daarin per sector zijn gemaakt.

2. Doelstellingen van het wetsvoorstel als onderdeel van pakket aan maatregelen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de noodzaak om de capaciteit aan te houden van het Groningenveld gerealiseerd wordt met dit wetsvoorstel. Deze leden vragen aan de regering of de leveringszekerheid gewaarborgd kan worden als de grote afnemers niet voldoende snel de omschakeling kunnen maken.

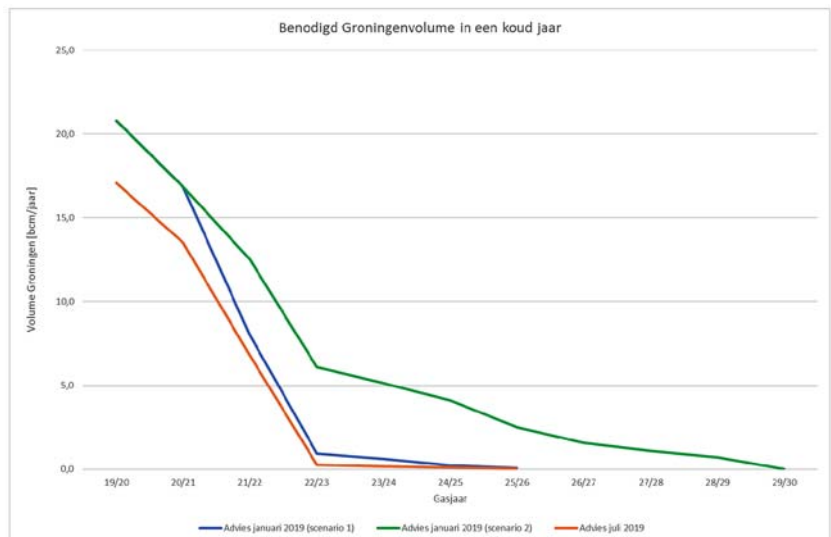
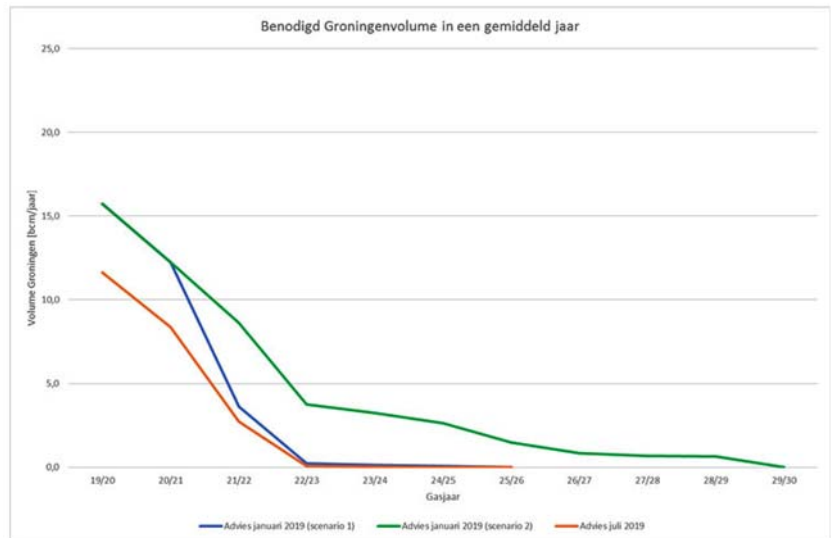
Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de capaciteitsvraag op het Groningenveld afneemt zodra de grote afnemers zijn overgestapt op een andere vorm van energie, inclusief hoogcalorisch gas. Mocht deze overstap onverhoopt niet binnen de gestelde termijn worden gerealiseerd dan zal de daling van de capaciteitsvraag op het Groningenveld minder snel kunnen worden gerealiseerd. Wat voor consequenties dit heeft voor de leveringszekerheid en de inzet van het Groningenveld zal dan worden gezien in overleg met Gasunie Transport Services (GTS).

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in een grafiek per maatregel en per gasjaar aan te geven hoeveel de gaswinning naar beneden gaat en ook aan te geven wat de bandbreedte is voor koude en warme jaren.

Onderstaande grafieken uit het advies van GTS van 25 juli 2019 geven een indicatie van de benodigde Groningenvolumes tot en met gasjaar 2029-2030 in een gemiddeld en een koud jaar (oranje lijn is het GTS-advies van 25 juni 2019, de groene en blauwe lijn komen uit het GTS-advies van

¹ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 536.

31 januari 2019). In de grafieken zijn alle maatregelen, inclusief de ombouw van de grootverbruikers, meegenomen.



Het voorliggende wetsvoorstel vormt een onderdeel van een breder pakket aan maatregelen. Dit samenhangende pakket is van belang om de gaswinning uit het Groningenveld in medio 2022 naar nihil (bij een gemiddelde temperatuur) te brengen en het Groningenveld daarna zo spoedig mogelijk 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 is niet mogelijk om het effect van elke afzonderlijke maatregel op te nemen in een grafiek, aangezien de maatregelen elkaar beïnvloeden. De totale beperking op de Groningenproductie is geen optelling van de verschillende maatregelen, maar het effect van het totaalpakket. Het effect van een afzonderlijke maatregel is daarnaast ook afhankelijk van het temperatuurverloop en de voortgang en mate van realisatie van de andere maatregelen.

In de memorie van toelichting ben ik ingegaan op de bijdrage van de ombouw van industriële grootverbruikers in een aantal scenario's waarbij er tegenvallers optreden of waarbij er koude weerjaren zijn. Op het moment dat alle andere maatregelen doorgaan zoals gepland, bij een gemiddelde temperatuur, zou zonder de bijdrage van dit wetsvoorstel een extra Groningenproductie van 0,5 miljard m³(n) noodzakelijk zijn. In een situatie van koude winters zou zonder de bijdrage van dit wetsvoorstel 1,3 miljard m³(n) extra Groningenproductie nodig zijn. Bij een onverhoopte vertraging van de stikstofinstallatie in Zuidbroek zou zonder de bijdrage van dit wetsvoorstellen extra productie van 1,8 miljard m³(n) nodig zijn (uitgaande van gemiddelde temperatuurjaren). Bij tegenvallende vraagreductie in het buitenland zou een extra productie van 0,7 miljard m³(n) nodig zijn. Indien meerdere tegenvallers bij de maatregelen gelijktijdig optreden neemt de benodigde productie van het Groningenveld verder toe.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een toelichting kan geven op de juridische haalbaarheid en de technische uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

Voor de juridische houdbaarheid van het wetsvoorstel is van belang dat het nut en de noodzaak goed worden onderbouwd. 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. Veiligheid kan voorts niet los worden gezien van de leveringszekerheid.

Ten behoeve van deze publieke belangen wordt 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 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.

Het wetsvoorstel draagt effectief bij aan alle drie de pijlers:

1. Volumematig kan de winning uit het Groningenveld eerder naar nul, met name ook indien er onvoorziene tegenvallers optreden.
2. De ombouw leidt tot een daling van de vraag naar laagcalorisch gas in Nederland met 13%. Hierdoor vermindert de noodzaak om de capaciteit van het Groningenveld aan te houden. Het Groningenveld kan daardoor eerder definitief dicht.
3. Bovendien draagt de ombouw bij aan de stabiliteit en robuustheid van het gassysteem doordat we minder afhankelijk zullen zijn van stikstofbijmenging en gebruik van opslagen.

Met het voortzetten van het wetsvoorstel laat het kabinet zien dat zij het maximale doet om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk naar nul te brengen en daarna het Groningenveld definitief te sluiten.

Het kabinet meent dan ook dat dit wetsvoorstel noodzakelijke maatregelen omvat, die bovendien gerechtvaardigd, proportioneel en doelmatig zijn.

Wat betreft de technische uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is relevant dat GTS de partij is die de bedrijven zal omschakelen naar het hoogcalorische gastransportnet. GTS geeft aan dat het technisch uitvoerbaar is om de negen afnemers op tijd om te schakelen. Spoedige inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel is dan ook van belang. De afnemers zijn zelf verantwoordelijk voor de aanpassingen die «binnen de poort» moeten worden gedaan aan hun installaties of in bedrijfsprocessen. Tot dusver heb ik geen signalen ontvangen dat deze aanpassingen niet haalbaar zouden zijn. Aan de hand van de beschikbare informatie, verwacht ik op dit moment ook geen vertraging in dit proces door de problematiek rondom stikstof.

3. Het pakket en de bijdrage van het wetsvoorstel aan de doelstellingen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering duidelijkheid te verschaffen over het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel, daarbij verwijzend naar de door zowel GTS als de Afdeling gemaakte kritische opmerkingen.

Voor een toelichting op het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel verwijs ik graag naar het antwoord op de vorige vraag van de CDA-fractie over de juridische houdbaarheid van het wetsvoorstel.

De afdeling Advisering van de Raad van State heeft het wetsvoorstel beoordeeld, daarbij een aantal opmerkingen geplaatst en geadviseerd om daarmee rekening te houden bij de indiening van het wetsvoorstel. Ik heb deze opmerkingen zoveel als mogelijk verwerkt in het wetsvoorstel en de toelichting zoals ingediend bij de Tweede Kamer. Eén opmerking betrof een nadere onderbouwing van nut en noodzaak van het wetsvoorstel. Deze onderbouwing is uitgewerkt in de memorie van toelichting langs de lijn zoals toegelicht in het antwoord op de vorige vraag van de CDA-fractie over de juridische houdbaarheid van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie merken op dat aan de vraagkant wordt ingeschat dat de vraag naar laagcalorisch gas vanuit het buitenland daalt met circa 10 procentpunt per jaar naar uiteindelijk nul in 2030. Echter, Nederland is hierbij afhankelijk van reductiemaatregelen in de buurlanden. Deze leden vragen hoe zeker deze jaarlijkse daling van 10 procentpunt is. Is de vraag naar laagcalorisch gas vanuit het buitenland daadwerkelijk nul in 2030? Zij vragen de regering een overzicht te geven van de reductiemaatregelen in de buurlanden en de verwachte reductie per jaar van deze maatregelen. Tot slot op dit punt vragen deze leden welke gevolgen en kosten er mogelijk zijn als blijkt dat de reductiemaatregelen in de buurlanden niet tot de gewenste daling van de vraag naar laagcalorisch gas van 10 procentpunt per jaar leidt.

Delen van Duitsland, Noord-Frankrijk en België zijn aangesloten op een laagcalorisch gasnetwerk. Deze huishoudens en bedrijven zijn, net als in Nederland, afhankelijk van laagcalorisch gas. Met deze landen zijn duidelijke afspraken gemaakt over de afbouw van de gaslevering vanuit Nederland: er vindt een volledige afbouw plaats van de export van laagcalorisch gas, zodat uiterlijk tot en met het gasjaar 2028–2029 laagcalorisch gas geëxporteerd wordt.

Inmiddels zijn in alle ons omliggende landen omvangrijke ombouwoperaties in gang gezet waarbij de komende jaren honderdduizenden afnemers per jaar zullen worden omgezet naar een andere vorm van energie, waaronder hoogcalorisch gas. Dit betekent dat de gasexporten in periode 2019–2029 gemiddeld met ongeveer 10% per jaar zullen afnemen.

GTS houdt met de volgende exportvolumes rekening in zijn ramingen, waarbij er wordt uitgegaan van koude jaren:

Tabel: Indicatieve ontwikkeling laagcalorisch gas exporten naar Duitsland, België en Frankrijk in periode 2019–2029 en uitgaande van koude jaren (bron: GTS).

Gasjaar	Duitsland (in bcm ¹)	België/Frankrijk (in bcm)
19/20	19,0	10,7
20/21	17,6	9,6
21/22	13,8	8,6
22/23	12,0	7,5
23/24	9,8	6,4
24/25	7,9	5,4
25/26	5,7	4,3
26/27	4,4	3,2
27/28	3,0	2,1
28/29	1,1	1,1
29/30	0,0	0,0

¹ De exportvolumes zijn een optelsom van de leveranties van «puur» Groningengas en geconverteerd H-gas

Ervaring leert dat het overschakelen van laag- naar hoogcalorisch gas uit drie stappen bestaat:

- Voorbereiding. Onderdeel van de voorbereiding is een inventarisatie van de apparatuur. Daarvoor moeten alle huizen/gebouwen die aan het gasnetwerk zijn aangesloten worden bezocht en moet worden bekeken welke apparatuur daar is aangesloten en op welke manier de ombouw kan plaatsvinden: omzetten schakelaar, vervangen brander of vervangen toestel. Indien de brander of het toestel moet worden vervangen dan zal het juiste type moeten worden besteld en geleverd alvorens de feitelijke vervanging kan plaatsvinden. Onderdeel van de voorbereiding is ook een plan om bestaande gasontvangstations aan te sluiten op het hoogcalorische gasnet.
- Daadwerkelijke omschakeling. In deze stap worden opnieuw alle huizen/gebouwen bezocht; nu om de apparatuur aan te passen. De industrie is daarbij zelf verantwoordelijk voor aanpassing van de eigen apparatuur. Een deel van de apparatuur wordt vlak voor de daadwerkelijke omschakeling aangepast, een deel vlak daarna. Bij de daadwerkelijke omschakeling wordt het gasontvangstation omgezet van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas en wordt vervolgens het laagcalorische gas gecontroleerd uit het distributiesysteem verdrongen.
- Nacontrole. In deze stap worden, al dan niet steekproefsgewijs, huizen/gebouwen nogmaals bezocht en wordt gecontroleerd of alle apparaten goed en veilig functioneren. Onderdeel van deze stap is het opgetuigd hebben en beschikbaar zijn van een storingsdienst die snel kan reageren indien apparaten niet goed functioneren, dit om veiligheids- en gezondheidsproblemen te voorkomen.

Voor de industrie kan daarbij nog een extra stap gelden omdat het in bepaalde gevallen noodzakelijk zal zijn om productieprocessen na ombouw opnieuw te certificeren alvorens deze mogen worden opgestart en de productie kan worden hervat.

Een dergelijke operatie, en daarmee ook een eventuele versnelling daarvan, is uiterst complex. Uit de contacten met België, Duitsland en Frankrijk blijkt dat de belangrijkste uitdaging voor de ombouw de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel is. De ombouw moet worden gedaan door daartoe geschoold personeel om zowel technische problemen (veiligheidsvraagstukken) als juridische problemen (vervallen garantie op toestellen; slepende verzekeringskwesties) te

voorkomen. Een tweede uitdaging is de strakke planning omdat de feitelijke ombouw alleen tussen begin april en eind september kan plaatsvinden. In de andere maanden kunnen, vanwege de kans op invallende koude, alleen voorbereidingen plaatsvinden. Een derde aandachtspunt is de bevoegdheid om het huis/gebouw binnen te treden om de ombouw te realiseren als de bewoner afwezig is of om andere redenen geen toegang verschaft.

Meer in detail geldt het volgende ten aanzien van de ombouw in het buitenland:

- In Duitsland moeten zo'n 5.000.000 aansluitingen worden omgebouwd, voor het overgrote deel huishoudens. In 2018 zijn al 160.000 apparaten omgebouwd, in 2019 worden dat er 320.000 en volgend jaar 500.000; een niveau dat de komende jaren wordt vastgehouden.
- In België dienen zo'n 1.600.000 aansluitpunten te worden omgebouwd, ook hier voor het overgrote deel huishoudens. In 2019 worden er 31.000 omgebouwd, in 2020 127.000 en de daarop volgende jaren tussen de 200.000 en 250.000 per jaar. Het streven van de Belgische netbeheerders is om rond het jaar 2024 al ongeveer 60% van aan aansluitingen te hebben omgezet van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas.
- In Frankrijk gaat het om zo'n 1.300.000 aansluitpunten en ook hier wederom vrijwel allemaal huishoudens in een groot landelijk gebied (Noord-Frankrijk). Volgens informatie van de Franse overheid zullen in 2019 60.000 aansluitpunten worden omgebouwd, in 2020 45.000 en dit loopt op tot ca. 200.000 in 2026. In de planning zit een marge van een jaar extra (eind 2028) om eventuele vertragingen in de ombouw te kunnen opvangen.

Er vindt regulier periodiek overleg plaats tussen van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de betrokken collega's van de Duitse, Belgische en Franse overheden. Hierbij wordt consequent het belang van het zoveel en zo snel mogelijk beperken van de vraag naar laagcalorisch gas onderstreept. Gezien het belang van de reductie van de laagcalorische gasvraag in het buitenland, teneinde de productie van Groningen te minimaliseren en zo snel mogelijk te kunnen beëindigen, is door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de betrokken collega's van de Duitse, Belgische en Franse overheden afgelopen zomer afgesproken de coördinatie van de regionale ombouw van de laagcalorische markt te intensiveren. In dit kader is een task force opgericht waarbij vertegenwoordigers van de overheden, netbeheerders en energietoezichthouders van de vier landen regelmatig bij elkaar komen om de activiteiten op het gebied van ombouw/marktconversie beter te monitoren, te bezien of en waar versnelling mogelijk is en best practices te identificeren en uit te wisselen. Het streven is om hierover twee keer jaar een rapportage op te stellen die vervolgens onder meer gebruikt kan worden om uitvoering te geven aan de motie Mulder waarin de regering wordt verzocht om de Tweede Kamer elk halfjaar te informeren over de concrete stappen en reductie van de vraag naar Groningengas (Kamerstuk 33 529, nr. 674).

Mocht op enig moment blijken dat de reductiemaatregelen in de buurlanden niet tot de gewenste daling van de vraag naar laagcalorisch gas leiden, dan zal dat allereerst leiden tot nader overleg met het buurland in kwestie om er voor te zorgen dat de gewenste daling alsnog wordt gerealiseerd, dan wel dat de achterstand wordt ingelopen. Daarnaast kan dit ertoe leiden dat GTS transportcapaciteit op de grens langer dan gepland beschikbaar moet houden. Wat de gasproductie zelf betreft is het moment waarop de vertraging in de daling plaatsvindt relevant. Indien dit op korte termijn plaatsvindt dan kan dit leiden tot een minder snelle

daling van de winning uit Groningen. Op de langere termijn kan dit leiden tot een groter beroep op de stikstofinstallaties en opslagcapaciteit. Daarmee gemoeide kosten worden in de desbetreffende landen verrekend via de transporttarieven.

3.1. Voorliggend wetsvoorstel als onderdeel van het totale pakket

De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering hoeveel laagcalorisch gas er precies wordt geëxporteerd naar het buitenland. Op welke wijze verloopt de afbouw van de vraag vanuit het buitenland en zijn er maatregelen om dit proces te versnellen? Deze leden vragen wat de gevolgen zijn als er eerder dan voorgesteld wordt gestopt met het exporteren van laagcalorisch gas?

In de afgelopen jaren zijn de volgende hoeveelheden laagcalorisch gas geëxporteerd (deze jaren waren geen koude jaren en volumes vallen daardoor lager uit dan de schattingen voor koude jaren):

Tabel: export van laagcalorisch gas.(bron: GTS)

Kalenderjaar	Miljard m ³ (n)
2015	25
2016	29
2017	27
2018	27

Voor wat betreft de wijze waarop de afbouw van de vraag vanuit het buitenland verloopt wordt kortheidshalve verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie (zie hiervoor).

Wat betreft het eerder dan voorgesteld stoppen met het exporteren van laagcalorisch gas geldt het volgende. In Duitsland, België en Frankrijk zijn vele huishoudens en bedrijven ook afhankelijk van laagcalorisch gas. Gasleidingen in Europa zijn met elkaar verweven, dit houdt concreet in dat Noord- en Midden-Duitsland en delen van België en Frankrijk via grenspunten rechtstreeks laagcalorisch gas uit Nederland krijgen geleverd. Nederland heeft geen technische middelen om gaslevering aan buitenlandse regio's op korte termijn stop te zetten, dit nog afgezien van de Europese regels die afsluiten van buitenlandse afnemers ten gunste van Nederlandse afnemers verhinderen. Dat zou er immers toe leiden dat deze afnemers letterlijk in de kou komen te zitten, daarnaast zou dit als gevolg hebben dat betrokken bedrijven in deze landen in hun bedrijfsactiviteiten worden belemmerd met alle economische en maatschappelijke gevolgen van dien.

De leden van de SP-fractie lezen dat een maatregel die genoemd wordt om het gebruik van laagcalorisch gas te verminderen, het verbieden van gebruik van laagcalorisch gas per oktober 2022 voor de negen grootste afnemers is. Waarom gaat dit verbod dan pas in, aangezien de winning uit het Groningerveld dan al is geminimaliseerd? Wat is de toegevoegde waarde van deze wet? Waarom wordt die datum niet naar voren gehaald om deze negen afnemers te verplichten eerder om te bouwen? En waarom gaat dit verbod voor slechts negen afnemers gelden en niet voor alle 170 grootverbruikers?

Voor de reductie van de gaswinning in Groningen is het van belang dat het verbod zo snel als mogelijk is in werking kan treden. GTS heeft aangegeven dat de ombouw van de grootste negen afnemers voor 1 oktober 2022 technisch haalbaar is – en niet eerder – zodat voor de start van het gasjaar 2022–2023 de vraag naar laagcalorisch gas bij de

grootverbruikers die op het laagcalorisch gastransportnet van GTS zijn aangesloten kan worden gehalveerd. Ook dan is de wet nog van toegevoegde waarde, zoals beantwoord bij de vraag van de CDA-fractie over nut en noodzaak.

Met de keuze voor de negen grootste afnemers wordt 50% van de vraag naar laagcalorisch gas van de grootverbruikers die aangesloten zijn op het GTS-net weggenomen in 2022. De overige 161 grootverbruikers zijn verantwoordelijk voor de andere 50%. De grens in het wetsvoorstel is gekozen voor de kleinst mogelijke groep waarmee het hoogst haalbare resultaat voor de benodigde reductie, de uiteindelijke beëindiging van de gaswinning, het sluiten van het Groningenveld en de voltooiing van de gastransitie, zo snel en kosteneffectief mogelijk gerealiseerd kan worden. De meerwaarde van ombouw van de 161 grootverbruikers is laag, omdat het technisch niet haalbaar is om deze grote groep in 2022 aan te sluiten op het hoogcalorische gasnetwerk van GTS en de ombouw van zo'n grote groep bedrijven bovendien zeer kostbaar en omvangrijk is. In de jaren na 2022 zal de consumptie van laagcalorisch gas in het buitenland naar verwachting fors zijn afgenomen en is er voldoende productiecapaciteit van pseudo-Groningengas. Met deze negen grootste afnemers is gekozen voor de maximale inspanning en impact tegen de minste maatschappelijke kosten.

3.2. Adviezen GTS

De leden van de VVD-fractie lezen dat Gasunie Transport Services (GST) in eerste instantie heeft aangegeven dat de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel beperkt is. Deze leden vragen naar een meer specifieke beantwoording op basis waarvan opgemaakt kan worden dat GTS positief zou zijn over het wetsvoorstel.

GTS heeft op 25 juli en 20 augustus 2019 adviezen uitgebracht met betrekking tot de ombouw. Deze adviezen zijn met de Tweede Kamer gedeeld.² In haar advies van 25 juli 2019 is GTS onder meer ingegaan op de bijdrage van de ombouw aan de reductie van het benodigde winningsvolume uit het Groningenveld. Hierin stelt GTS dat in een basisscenario zonder tegenvallers de bijdrage aan de reductie van het winningsvolume beperkt is. GTS heeft om die reden geadviseerd om dit wetsvoorstel te heroverwegen. Naar aanleiding van dit advies is GTS verzocht om een gevoeligheidsanalyse te maken, wat heeft geresulteerd in het advies van 20 augustus 2019. In dat advies heeft GTS cijfermatig inzichtelijk gemaakt wat de bijdrage van de reductie van het winningsvolume zou zijn in geval van een aantal specifieke tegenvallers. 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 winningsvolume. In dat kader heeft GTS aanvullende cijfers gedeeld, die zijn opgenomen in de memorie van toelichting (paragraaf 3.3). Uit deze gevoeligheidsanalyse en aanvullende cijfers blijkt dat in de scenario's waarbij rekening wordt gehouden met tegenvallers, cumulatieve tegenvallers, of een koud jaar de ombouw een grotere – naar mening van het kabinet significante – bijdrage aan de reductie aan het winningsvolume kan leveren.

Het is de mening van het kabinet dat het wetsvoorstel vanwege de structurele reductie van de vraag naar laagcalorisch gas een positief effect heeft op alle drie de pijlers van de gastransitie, niet alleen op de reductie van het winningsvolume (waarop de adviezen van GTS zien), maar ook gelet op de bijdrage aan de capaciteitsreductie en het behoud van een robuust gassysteem.

² Bijlagen bij Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 678.

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering het wetsvoorstel gerechtvaardigd vindt, maar is het ook rechtvaardig? Is het rechtvaardig om negen afnemers anders te behandelen dan 161 andere grootverbruikers? Denkt de regering dat de genoemde nadeelcompensatieregeling voldoende is voor deze bedrijven? Zo ja, op welke cijfers is de reservering van 75 miljoen euro gebaseerd? Deze leden zouden deze middelen liever geïnvesteerd zien in verduurzaming van deze bedrijven. Tevens vinden zij extra investeringen voor die verduurzaming gerechtvaardigd. Is de regering dat met deze leden eens? Zo nee, waarom niet?

In dit wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds afnemers die in de referente gasjaren meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas hebben onttrokken en anderzijds afnemers waarvan het verbruik thans lager is dan die grens van 100 miljoen m³(n) in een gasjaar. Door uitsluitend naar het verbruik te kijken wordt een objectief en non-discriminatoire criterium gehanteerd. In dit kader is 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 verplicht moeten worden om over te stappen naar hoogcalorisch gas, wat hogere maatschappelijke kosten met zich zou brengen. Bovendien is het voor deze groep afnemers technisch niet haalbaar om binnen dezelfde korte termijn de ombouw te realiseren. Alles bij elkaar genomen acht ik het onderscheid dat in dit wetsvoorstel wordt gemaakt rechtvaardig.

GTS heeft onderzoek laten doen naar de kapitaalslasten van ombouw van de negen grootste verbruikers. Indien alle verbruiksinstallaties van de negen grootverbruikers aangepast moeten worden zouden naar schatting van GTS investeringen van circa 65 miljoen euro benodigd zijn. De kosten voor ombouw kunnen daarnaast ook bestaan uit terugkerende kosten en/of kosten voor tijdelijke sluiting vanwege aanpassingen aan installaties. De reservering is gebaseerd op deze uitgangspunten. De daadwerkelijke benutting van het gereserveerde budget zal duidelijk worden als de bedrijven daadwerkelijk zijn omgebouwd, de daadwerkelijke ombouwkosten helder zijn, de bedrijven hun claim hebben ingediend en deze claims zijn beoordeeld.

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor nadeelcompensatie indien afnemers door het verbod op laagcalorisch gas onevenredige schade lijden. Indien afnemers kiezen om aan het verbod te voldoen door middel van een overstap naar een duurzaam alternatief kan ook worden verzocht om vergoeding van de eventuele onevenredige schade, voor zover toe te rekenen aan het verbod (en niet aan overige klimaatdoelstellingen of verduurzaming om andere redenen). Volledige verduurzaming vergt een groter budgetbeslag en kan niet óók uit de 75 miljoen euro bekostigd worden. Tegelijkertijd zet het kabinet in op reductie van de CO₂-uitstoot via generiek instrumentarium behorend bij het Klimaatakkoord. De negen bedrijven kunnen van dat generieke instrumentarium gebruikmaken bij het realiseren van hun verduurzamingsplannen.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat GST na het eerste advies om het wetsvoorstel te heroverwegen met nieuwe cijfers en advies is gekomen. Is het GTS daarin teruggekomen op het advies om het wetsvoorstel te heroverwegen? Wat hield het nieuwe advies van GTS in en wil de regering dit advies met de Kamer delen? Deelt het GTS de conclusie van de regering dat uit de door het GTS aangeleverde cijfers kan worden opgemaakt dat het wetsvoorstel wel kan bijdragen aan de capaciteitsreductie van laagcalorisch gas? Zo ja, waar blijkt dat uit? Zo nee, waarom niet?

GTS is in haar tweede advies, van 20 augustus 2019, niet teruggekomen op het advies om het wetsvoorstel te heroverwegen. Dit advies van 20 augustus is, samen met het eerdere advies van 25 juli 2019, met de Tweede Kamer gedeeld.³ Ik verwijs tevens naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot de adviezen van GTS.

In haar advies van 25 juli 2019 heeft GTS, op basis van de meest recente cijfers, aangegeven dat de verwachting is dat sluiting van het veld uiterlijk in 2026, en mogelijk eerder, haalbaar is. Hierbij wordt door GTS uitgegaan van een scenario inclusief de maatregelen in dit wetsvoorstel, waarbij dit wetsvoorstel bijdraagt aan de beoogde vervroegde sluiting in 2026.

Het is de mening van het kabinet dat het wetsvoorstel vanwege de structurele reductie van de vraag naar laagcalorisch gas een positief effect heeft op alle drie de pijlers van de gastransitie, niet alleen op de reductie van het winningsvolume (waarop de adviezen van GTS zien), maar ook gelet op de bijdrage aan de capaciteitsreductie en het behoud van een robuust gassysteem.

De leden van de SGP-fractie constateren dat GTS op 13 september 2019, dus blijkbaar met inachtneming van de in augustus uitgevoerde aanvullende analyses, heeft aangegeven dat op basis van geplande maatregelen alle huidige industriële afnemers van Gronings gas kunnen worden beleverd met pseudo-Gronings gas en dat ombouw van Gronings gas naar hoogcalorisch gas vanaf dat moment geen doelmatige maatregel meer is om het Groningen volume te verlagen. GTS heeft geadviseerd om een nadere afweging van kosten en baten van de ombouwmaatregel een plaats te geven in de afronding van het lopende wetstraject.

De leden van de SGP-fractie willen erop wijzen dat de verplichte ombouw grote kosten met zich meebrengt en niet altijd past in het periodieke onderhoudsstramien van dergelijke industriecomplexen en ontvangen graag een nadere weging van de doelmatigheid en de kosten versus de baten. Kan de 75 miljoen euro die de regering gereserveerd heeft als nadeelcompensatie niet beter ingezet worden voor verduurzaming van deze industriecomplexen of het aardbevingsbestendiger maken van Groningse huizen?

De ombouw is onderdeel van een pakket aan maatregelen met als doel de aardbevingsproblematiek bij de bron aan te pakken en daarmee recht te doen aan het veiligheidsbelang van de Groningers. Het kabinet wil het maximale doen om de veiligheid van Groningers te waarborgen en het winningsniveau zo snel mogelijk te verlagen.

Met het verbod op laagcalorisch gas wordt de jaarlijkse vraag naar laagcalorisch gas met circa 3 miljard m³(n) gereduceerd in 2022. Dit betreft 50% van de laagcalorische gasvraag van de grootverbruikers die aangesloten zijn op het laagcalorisch gasnet van GTS. Deze reductie

³ Bijlagen bij Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 678.

maakt het afbouwpad naar een winning van het Groningenveld naar nul robuuster en daarnaast draagt het bij aan de versnelde definitieve sluiting van het Groningenveld. Ten slotte neemt de robuustheid van het gassysteem toe doordat de afhankelijkheid van stikstofproductie en opslag afneemt. Ik acht het niet mogelijk noch wenselijk baten als het veiligheidsbelang of systeemrobuustheid te kwantificeren.

De totale kosten van de wet vallen onder te verdelen in kosten voor de negen grootste afnemers en kosten voor GTS.

GTS heeft, zoals in het antwoord op de eerdere vraag van de SP-fractie, aangegeven onderzoek te laten doen naar de kapitaalslasten van ombouw van de negen grootste verbruikers. Indien alle verbruiksinstallaties van de negen grootverbruikers aangepast moeten worden zou naar schatting investeringen van circa 65 miljoen euro benodigd zijn. De kosten voor ombouw kunnen daarnaast bestaan uit terugkerende kosten en/of eventuele kosten vanwege de tijdelijke buitengebruikstelling gedurende de aanpassingen aan de installaties. De kosten als gevolg van het verbod op laagcalorisch gas zullen afhankelijk zijn van verschillende factoren, waaronder keuzes die nog moeten worden gemaakt door de bedrijven en liggen op voorhand nog niet vast. Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag nadeelcompensatie toe te kennen, indien een afnemer als gevolg van het verbod op laagcalorisch gas onevenredige schade lijdt. Het kabinet heeft in het regeerakkoord 75 miljoen euro gereserveerd om de ombouw van de grootverbruikers te faciliteren. Naast de kosten van de bedrijven, geeft GTS in zijn adviezen een inschatting van de kosten voor het aansluiten van de negen bedrijven op het hoogcalorisch netwerk van circa 85 miljoen euro. Deze kosten worden gesocialiseerd via de geregleerde nettarieven.

Bij de kosten-baten afweging dient ook te worden gekeken naar de kosten van het alternatief (geen ombouw), te weten conversie van jaarlijks circa 3 miljard $\text{m}^3(\text{n})$ pseudo-Groningengas. GTS schat de operationele conversiekosten voor deze 3 miljard $\text{m}^3(\text{n})$ in op circa 10 miljoen euro per jaar. De verwachte tariefstijging van de GTS-tarieven na de ombouw zal 0,5% bedragen. Indien er niet wordt omgebouwd zullen de GTS-tarieven met 1,1% stijgen. De tariefstijging zal bij ombouw dus lager uitvallen dan indien er niet wordt omgebouwd.

Zoals geantwoord op vragen van de SP-fractie onder 3.2, kunnen afnemers die ervoor kiezen om aan het verbod te voldoen door middel van een overstap naar een duurzaam alternatief verzoeken om vergoeding van de eventuele onevenredige schade, voor zover toe te rekenen aan het verbod (en niet aan overige klimaatdoelstellingen of verduurzaming om andere redenen). Tegelijkertijd zet het kabinet in op reductie van de CO_2 -uitstoot via generiek instrumentarium behorend bij het Klimaatakkoord. Voor het versterken van de woningen in Groningen geldt dat NAM de kosten betaalt die nodig zijn voor de veiligheid.

3.3. Bijdrage van het wetsvoorstel aan doelstellingen

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een afname van 3 miljard $\text{m}^3(\text{n})$ per jaar wordt verwacht. Tegelijkertijd leidt dat volgens GTS tot een afname van winning van 0.5 $\text{m}^3(\text{n})$. Deze leden vragen de regering waarom een afname van 3 miljard $\text{m}^3(\text{n})$ niet tot een grotere hoeveelheid niet te winnen $\text{m}^3(\text{n})$ leidt.

Laagcalorisch gas kent een aantal bronnen: Groningengas, pseudo-Groningengas en bijgemengd hoogcalorisch gas voor zover dat mogelijk is binnen de bandbreedte die de zogenaamde Wobbe-index toestaat. Het

laagcalorisch gas zal door verschillende maatregelen (additionele inkoop stikstof, hogere stikstofinzet en de bouw van een extra stikstofinstallatie) in steeds mindere mate bestaan uit Groningengas.

GTS heeft in kaart gebracht in welke mate de reductie van de vraag naar laagcalorisch gas bijdraagt aan een reductie van het benodigde winningsvolume van het Groningengas. Zoals in het antwoord op eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie is toegelicht, verschilt deze bijdrage afhankelijk van de scenario's waarin met verschillende tegenvallers en temperaturen rekening wordt gehouden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat op basis van de meest recente cijfers GTS in haar advies van 25 juli 2019 heeft aangegeven dat de verwachting is dat sluiting van het Groningse gasveld uiterlijk in 2026, en mogelijk eerder, haalbaar is. Hierbij wordt door GTS uitgegaan van een scenario inclusief de maatregelen in dit wetsvoorstel. Deze leden vragen in hoeverre de sluiting van het Groningse gasveld ook zonder dit wetsvoorstel haalbaar is en op welke termijn dat dan zou zijn.

Volgens de adviezen van GTS is het Groningenveld niet alleen nodig voor volume maar ook voor capaciteit. In de adviezen wordt uitgegaan van een situatie waarbij de vraag naar laagcalorisch gas daalt met circa 3 miljard m³(n) door de gevolgen van dit wetsvoorstel. Zonder de ombouw van de negen grootverbruikers ontstaat een extra vraag naar laagcalorisch volume en capaciteit en zal de definitieve sluiting van het Groningenveld waarschijnlijk vertraagd worden.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er is gekozen voor de grens van 100 miljoen m³ en niet voor bijvoorbeeld 80 of 150 miljoen m³ laagcalorisch gas. Deze leden vragen in hoeverre de situatie en de kosten per afnemer verschillen en in hoeverre het mogelijk is om rekening te houden met deze verschillen in kosten. Zijn er tussen deze negen afnemers bedrijven die laagcalorisch gas afnemen waarvan de kosten die gemaakt moeten worden en de tijd en middelen die nodig zijn om de infrastructuur te wijzigen door GTS dusdanig zijn dat er mogelijk een andere afweging nodig is? Biedt de voorliggende wet een wetsgrondslag om in dat geval een uitzondering te maken?

Bij het vaststellen van de reikwijdte van het verbod op laagcalorisch gas streeft het kabinet naar een doelmatig optimum tussen enerzijds een zo groot mogelijk effect van de maatregel en anderzijds de technische haalbaarheid binnen een termijn waardoor de ombouw nuttig 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 aangeslotenen op het laagcalorisch gastransportnet van GTS en ombouw van deze afnemers bijgevolg een significante vraagreductie oplevert en bijdrage levert aan de doelen van het kabinet. Deze negen grootste afnemers hebben allen een verbruik van meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas. Daarom heb ik deze grens gekozen.

Er is niet gekozen voor een hogere grens, waardoor er feitelijk minder grootste afnemers binnen de reikwijdte van het verbod zouden vallen, omdat ik het maximaal haalbare wil doen om de veiligheid van de Groningers te waarborgen, de gaswinning zo snel mogelijk wil afbouwen en het Groningenveld zo spoedig mogelijk wil sluiten. Bovendien houdt het kabinet rekening met risico's, zoals eventuele vertraging of een onverwacht gewijzigd effect van één of meer van de individuele maatregelen uit het totale pakket aan maatregelen dat wordt getroffen of koud weer. Dit voorstel draagt bij aan de robuustheid van het systeem en zorgt

ervoor dat risico's beter kunnen worden opgevangen. Daarnaast geldt dat Nederland, net als omliggende buurlanden, zijn verantwoordelijkheid moet nemen bij de afbouw over de hele linie van de vraag naar laagcalorisch gas.

Er is niet gekozen voor een lagere grens, waardoor er feitelijk meer grootste afnemers binnen de reikwijdte van het verbod zouden vallen, omdat met de ombouw van een groter aantal afnemers substantieel meer kosten en tijd gemoeid zijn en het nuttig effect van de ombouw van deze extra afnemers zeer gering tot nihil zou zijn. Hierbij geldt dat een langere ombouwperiode geen recht zou doen aan de doelstelling om de sluiting van het Groningenveld op een verantwoorde en veilige manier zo spoedig mogelijk te bewerkstelligen. Daarvoor is vereist dat de ombouw zo spoedig mogelijk wordt gerealiseerd. Na 2022 zal de ombouw van meer afnemers dan alleen de grootste afnemers minder effect hebben op het terugbrengen van de gaswinning op het Groningenveld, mede vanwege het veelal aanzienlijk lagere individuele verbruik van laagcalorisch gas van deze overige afnemers. De impact van ombouw van een grotere groep afnemers dan de grootste negen zou daardoor niet meer in verhouding staan tot de bijdrage aan de doelstellingen. Zoals ook uiteengezet in mijn antwoord op de vraag van de SP-fractie onder 3.1 is er daarom voor gekozen om deze overige afnemers niet ook te verplichten tot ombouw en om in plaats daarvan direct in te zetten op verduurzaming met behulp van het generieke instrumentarium uit het Klimaatakkoord.

De kosten als gevolg van het verbod op laagcalorisch gas verschillen per afnemer. Dit is afhankelijk van verschillende factoren, bijvoorbeeld het doel waarvoor de afnemer het gas in zijn bedrijfsprocessen gebruikt, de mate waarin een afnemer de ombouw laat samenvallen met een onderhoudstop en de overige keuzes die een afnemer maakt ten aanzien van de aanpassingen «binnen de poort». Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid om een uitzondering te maken op basis van de kosten die een afnemer dan wel GTS moet maken om aan het verbod te voldoen. Hierbij moet worden bedacht dat de afnemers waarvan op dit moment de verwachting is dat zij de hoogste kosten maken, ook vanuit het hoogste verbruik van laagcalorisch gas hebben, in sommige gevallen een veelvoud van de grens van 100 miljoen m³(n) gas per jaar. Met de ombouw van één zo'n grootste afnemer wordt dus de vraagreductie van meerdere grote afnemers met een lager verbruik gerealiseerd. In dit opzicht staan de hogere kosten ook in verhouding tot het grotere effect. Bovendien brengt dit met zich dat indien de grootste afnemers met de hoogste kosten van het verbod op laagcalorisch gas zouden kunnen worden uitgezonderd, dit een significant negatief effect zou hebben op de beoogde vraagreductie. Dat zou geen recht doen aan de doelen van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel voorziet wel in een grondslag om nadeelcompensatie toe te kennen, indien een afnemer als gevolg van het verbod op laagcalorisch gas onevenredige schade lijdt.

De leden van de CDA-fractie lezen in het wetsvoorstel dat aan de negen grootste afnemers van laagcalorisch gas de keuze wordt gelaten of zij na inwerkingtreding van het verbod omschakelen naar hoogcalorisch gas of kiezen voor een duurzamer alternatief. De eerder genoemde leden vragen of gezien de betrekkelijk korte termijn waarop het verbod in werking treedt, het voor deze grootafnemers mogelijk is om te kiezen voor een duurzaam alternatief. Kan de regering een schatting geven van hoeveel van deze negen grootafnemers zal omschakelen naar hoogcalorisch gas? Deze leden vragen welke klimaat- en milieueffecten dit met zich mee-

brengt en of de regering kan aangeven of dit wetsvoorstel de inspanningen om te verduurzamen doorkruist.

Zoals ik reeds in mijn eerste antwoord op de vraag van de SP-fractie aangeef, heeft het de voorkeur van het kabinet dat bedrijven verduurzamen. De afnemer heeft zelf de keuze om het alternatief voor laagcalorisch gas te kiezen. Het moet echter binnen de gegeven termijn van oktober 2022 plaatsvinden, gezien de urgentie in Groningen, die uw Kamer en het kabinet delen. Verduurzaming van de negen bedrijven lijkt in de praktijk langer te duren dan omschakeling naar hoogcalorisch gas en zou daarmee niet tijdig bijdragen aan de reductie van de gaswinning in Groningen. Naar alle waarschijnlijkheid zullen alle negen grootste afnemers omschakelen naar hoogcalorisch gas. Voor de reductie van de CO₂-uitstoot lopen de bedrijven mee in het Klimaatakkoord en kunnen gebruik maken van het stimuleringsinstrumentarium. Op voorhand is niet te zeggen of en hoeveel de uitstoot van CO₂ zal toenemen. Dit is afhankelijk van het verbrandingsgedrag van de gasinstallaties van de individuele afnemers en de maatregelen die zij treffen om aan het verbod op laagcalorisch gas te voldoen. Naar het oordeel van het kabinet is het wetsvoorstel dan ook geen belemmering om te voldoen aan de afspraken volgend uit het Klimaatakkoord.

3.4. Leveringszekerheid elektriciteit en warmte

De leden van de VVD-fractie lezen dat er wordt verwacht dat één grote afnemer wellicht niet kan voldoen aan het verbod op laagcalorisch gas boven de 100 miljoen m³(n). Deze leden vragen de regering of er geen verdere risico's zijn voor de andere grote afnemers. Voorts willen zij weten of er zeker gewaarborgd kan worden dat zowel de veiligheid van de Groningers, als de leveringszekerheid voorop staan. Deze leden vragen verder of er bij de invoering van de omschakeling rekening wordt gehouden met het stookseizoen (1 sep tot 1 mei). Is er een back-up scenario als er gevaren zijn dat de leveringszekerheid in het geding komt?

Uit de beschikbare verbruikscijfers van de afgelopen jaren blijkt dat veruit het overgrote deel van de aangeslotenen op het laagcalorisch gastransportnet van GTS een verbruik heeft van ver onder de 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas. Daarnaast kan uit dezelfde cijfers worden opgemaakt dat de reguliere groei over het algemeen beperkt is, zodat het niet aannemelijk is dat het verbruiksplafond «in zicht» komt binnen een termijn waarbinnen niet ook nog alternatieve bedrijfsbeslissingen op gebied van verduurzaming of efficiëntiemaatregelen kunnen worden genomen. In dit kader wordt opgemerkt dat de bedrijven die nu minder dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas per jaar verbruiken er begin 2018 op gewezen zijn dat verbruik van laagcalorisch gas bij voorkeur gestaakt wordt en de gang naar een alternatieve duurzame energiebron wordt ingezet.

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.

Er bestaan verder ook afnemers die beschikken over een aansluiting op het laagcalorisch gastransportnet en een aansluiting op het hoogcalorisch gastransportnet. Zij hebben in dit opzicht de mogelijkheid om, voor zover het plafond onverhoopt «in zicht» zou komen, in hun energievraag te voldoen door middel van hoogcalorisch gas.

In reactie op de vraag of er zeker gewaarborgd kan worden dat zowel de veiligheid van de Groningers als de leveringszekerheid voorop staan, het volgende. Het wetsvoorstel heeft tot doel de vraag naar laagcalorisch gas versneld terug te dringen, zowel wat betreft volume als capaciteit. Dit leidt, eveneens in termen van volume en capaciteit, tot een lagere vraag naar Groningengas en dat versterkt de veiligheid van de Groningers. Daarnaast blijft de leveringszekerheid geborgd, maar nu met hoogcalorisch gas danwel pseudo-Groningengas.

Bij de aanvraag voor omschakeling van een afnemer aan GTS dient de afnemer aan te geven waar GTS rekening mee moet houden in de planning van de omschakeling. Het voldoen aan de leveringszekerheid is daarin een belangrijk aspect. Indien GTS onvoldoende rekening houdt met de planning van een afnemer, heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat de bevoegdheid voor het geven van een bindende gedragslijn. Indien het niet mogelijk is om voor de start van het stookseizoen om te schakelen, kan de afnemer een ontheffingsverzoek indienen bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

De leden van de CDA-fractie lezen dat er één partij in beeld is waarvoor het zo kan zijn dat de groei boven de 100 miljoen m³(n) noodzakelijk is om aan de leveringszekerheid van warmte te kunnen voldoen. Deze leden vragen bij welke omstandigheden deze partij daadwerkelijk boven de 100 miljoen m³(n) uit zou kunnen komen. Zij vragen of in dat geval ook dit bedrijf verplicht is om over te schakelen naar hoog calorisch gas en op welke termijn dat verplicht is volgens het voorliggende wetsvoorstel.

Er is slechts één partij in beeld waarvoor het zo kan zijn dat groei boven de 100 miljoen m³(n) gas noodzakelijk is om aan de leveringszekerheid van warmte kunnen voldoen. Het betreft een gasgestookte warmtecentrale. De eventuele groei boven de 100 miljoen m³(n) gas hangt in dit verband af van de warmtevraag waarin deze partij voorziet.

Het wetsvoorstel voorziet uitsluitend in de omschakeling naar hoogcalorisch gas van de grootste negen afnemers die onder het verbod op laagcalorisch gas vallen, vanwege de referente gasjaren. Indien de hiervoor genoemde individuele overige afnemer tegen het verbruiksplafond aan loopt, wordt die dus niet omgeschakeld. Wel is voorzien in de mogelijkheid voor een ontheffing indien die noodzakelijk is om de leveringszekerheid, in dit geval van warmte, te borgen.

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 (waarbij het ook gaat om huishoudens die geen alternatief hebben op korte termijn). 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.

4. Redelijke beperking van verbruik van laagcalorisch gas

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe de negen bedrijven geholpen worden in het zoeken naar alternatieven voor laagcalorisch gas en de beschikbaarheid van deze alternatieven. Deze leden vragen tevens hoe deze wet bedrijven helpt om een duurzame transitie te maken waarbij in de toekomst geen langere afhankelijkheid is van laagcalorisch dan wel hoogcalorisch gas.

Het voorliggende wetsvoorstel is gericht op de reductie van de gaswinning en heeft niet als doel om bedrijven te helpen bij een duurzame transitie. Het is aan de afnemers zelf welk alternatief voor het gebruik van laagcalorisch gas zij kiezen. Dat laat onverlet dat, zoals ik eerder aangeef in mijn beantwoording, bedrijven gebruik kunnen maken van het instrumentarium dat wordt ontwikkeld in het kader van het Klimaatakkoord.

4.1. Verbod laagcalorisch gas grootste afnemers

De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering welke voorbeelden van duurzame alternatieven er mogelijk zouden zijn.

Ik zal niet ingaan op de individuele gevallen. In zijn algemeenheid kan ik aangeven dat bij enkele bedrijven is bekeken of restwarmtegebruik, elektrificatie en aquathermie tot de mogelijkheden behoorden. Deze duurzame bronnen bleken echter niet (tijdig) in staat om het gehele laagcalorisch gasverbruik van het desbetreffende bedrijf te vervangen.

De leden van de SP-fractie vragen aan de regering waarom de negen grootste afnemers de keuze krijgen tussen ombouw naar hoogcalorisch gas en van het gas af. Is de regering bereid deze bedrijven financieel te ondersteunen zodat de keuze op verduurzaming zal vallen?

Ik verwijs voor beantwoording van deze vraag naar mijn antwoord op de vraag van de CDA-fractie onder 3.3.

4.2. Verbod op meer dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas overige afnemers (verbruiksplafond)

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een verbruiksplafond komt voor laagcalorisch gas boven de 100 miljoen m³(n). Deze leden vragen de regering of wordt voorkomen dat kleine gebruikers daardoor zullen groeien tot de 100 miljoen m³(n) en er netto meer laagcalorisch gas wordt verbruikt. Kunnen dergelijke perverse prikkels worden voorkomen?

Zoals is toegelicht in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie zijn alle bedrijven die zijn aangesloten op het laagcalorisch gastransportnet van GTS, ook de bedrijven die nu minder dan 100 miljoen m³(n) gas per jaar verbruiken, er begin 2018 op gewezen dat het verbruik van laagcalorisch gas bij voorkeur gestaakt wordt en de gang naar een alternatieve duurzame energiebron wordt ingezet. In dit verband merk ik op dat het wetsvoorstel en de daarmee beoogde doelen onverlet laten dat de industriële afnemers van laagcalorisch gas zich hebben gecommitteerd aan het Klimaatakkoord en zich hebben te houden aan de afspraken die zijn gemaakt.

De leden van de SP-fractie vragen, net als voor de negen grootste verbruikers, of de regering bereid is om voor de overige 161 bedrijven in te zetten op verduurzaming van die bedrijven. Deze leden zijn zich bewust van de grote investeringen, maar het gaat om investeringen die bijdragen aan het behalen van klimaatdoelen en daarmee aan een betere toekomst voor ons, onze kinderen en kleinkinderen.

In januari 2018 heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat aan alle aangeslotenen van het GTS-net voor laagcalorisch gas aangegeven dat zij op zoek moeten naar een alternatieve bron voor hun laagcalorische gas. Daarbij is duidelijk aangegeven dat indien een vrijwillige aanpak niet tijdig tot voldoende resultaat zou leiden, ingezet zou worden op een verplicht traject. In december 2018 heeft het kabinet definitief besloten om

het vrijwillige spoor met 170 bedrijven af te sluiten, en in plaats daarvan in te zetten op een wettelijk traject voor de negen grootste afnemers. De ombouw van deze negen afnemers is immers nodig voor de gewenste reductie van de gaswinning in Groningen. De 161 overige bedrijven konden zich richten op verduurzaming, in het kader van het Klimaatakkoord. Deze groep bedrijven heeft zich ook gecommitteerd aan de doelen van het Klimaatakkoord en kunnen, net als de negen grootste afnemers en de rest van de industrie in Nederland, gebruik maken van instrumentarium dat in dat kader beschikbaar komt.

4.3. Overwogen alternatieven

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering waarom een verbod op een nieuwe aansluiting op laagcalorisch gas voor alle grote afnemers volgens de regering niet in redelijke verhouding is tot het doel van het wetsvoorstel. Graag zien zij een toelichting tegemoet.

Een verbod op een nieuwe aansluiting op laagcalorisch gas voor alle grootverbruikers of grote afnemers zou met zich brengen dat geen enkele grote afnemer op het deel van het gastransportnet waarmee laagcalorisch gas wordt getransporteerd kan worden aangesloten, ook niet op de regionale netten. De economische impact van een dergelijke maatregel staat niet in redelijke verhouding tot het met dit wetsvoorstel beoogde doel.

Immers, indien het een afnemer met een verbruik onder de grens van 100 miljoen m³(n) gas betreft, is het effect van de reductie van zijn vraag naar laagcalorisch gas op de doelen van dit wetsvoorstel zo gering, dat de verstreckende economische impact van een dergelijk verbod voor de afnemer niet wordt gerechtvaardigd. Ter illustratie, ten aanzien van de bestaande afnemers geldt dat 161 overige afnemers omgebouwd zouden moeten worden om hetzelfde resultaat te bereiken als nu bereikt wordt met de ombouw van de onderhavige negen grootste afnemers. Voor nieuwe afnemers met een verwacht verbruik dicht bij de grens van 100 miljoen m³(n) gaat door middel van het verbruiksplafond de prikkel uit om ofwel direct te kiezen voor een duurzaam alternatief ofwel, indien dat niet mogelijk is, hun bedrijfslocatie zodanig te kiezen dat zij door de netbeheerder op het hoogcalorisch gastransportnet kunnen worden aangesloten.

Bovendien geldt dat bedrijven moeten voldoen aan de afspraken uit het Klimaatakkoord en daar de prikkel vanuit gaat om te verduurzamen.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de stikstoffabriek in Zuidbroek op termijn ervoor kan gaan zorgen dat alle kleinverbruikers en enkele grootverbruikers van hoogcalorisch gas gemengd met stikstof kunnen worden voorzien. In hoeverre draagt het feit dat er maar één stikstoffabriek beschikbaar zal zijn bij aan het risico dat de leveringszekerheid voor deze verbruikers in gevaar kan komen, bijvoorbeeld omdat de fabriek vanwege een storing kan uitvallen?

Met de voor het voorjaar van 2022 voorziene ingebruikname van de stikstoffabriek te Zuidbroek beschikt Nederland over drie grote stikstofinstallaties (Ommen, Wieringermeer en Zuidbroek). Gezamenlijk kunnen deze installaties per gasjaar voorzien in 25 tot 30 miljard m³(n) aan laagcalorisch gas. Daarnaast zijn er nog twee back-up installaties (Pernis en Heiligerlee) voor het geval onverhoopt een grote stikstofinstallatie uitvalt, daarnaast kan in een dergelijk geval een beroep worden gedaan op één of meer van de aanwezige opslagen voor laagcalorisch gas.

Daarmee is de kans zeer klein dat de leveringszekerheid daadwerkelijk in gevaar komt bij uitval van een stikstofinstallatie.

5. Het omschakelen of afsluiten voor 1 oktober 2022

De leden van de VVD-fractie vragen of de afnemers die te maken krijgen met het verbod op laagcalorisch gas ondersteund kunnen worden bij de omschakeling dan wel afsluiting.

Als met deze vraag wordt bedoeld op financiële ondersteuning, kan ik aangeven dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om nadeelcompensatie toe te kennen indien de afnemers onevenredige schade lijden door het verbod.

6. Ontheffing bij niet tijdig kunnen realiseren van het omschakelen

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een ontheffing kan worden gegeven voor het verbod op laagcalorisch gas in een uiterste situatie. Deze leden vragen de regering of er criteria opgesteld kunnen worden die als basis gelden voor het verlenen van de ontheffing om op deze manier meer duidelijkheid naar de afnemers en de Kamer mogelijk te maken.

Het wetsvoorstel voorziet in twee gronden voor een ontheffing van het verbod op laagcalorisch gas. De eerste grond ziet op de situatie dat vertraging ontstaat door omstandigheden die niet aan de afnemer zijn toe te rekenen of redelijkerwijs niet door hem hadden kunnen worden voorzien of voorkomen. De tweede grond ziet op de situatie waarin een afnemer overstapt naar een andere energiebron dan hoogcalorisch gas (bijvoorbeeld een duurzame bron). Het kan nodig zijn dat de afnemer ten behoeve van een stabiele overstap tijdelijk een (klein) restverbruik nodig heeft. Daarvoor kan een tijdelijke ontheffing van het verbod worden verleend.

Voor beide ontheffingsmogelijkheden geldt dat het zal gaan om zeer specifieke individuele gevallen waarbij de afnemer de ontheffingsaanvraag moet voorzien van een gedegen onderbouwing waarom in zijn situatie aan de gronden wordt voldaan. Indien de afnemer zich beroept op vertraging door omstandigheden waarop hij geen invloed heeft zal de afnemer tevens een onderbouwde (aangepaste) planning moeten aanleveren. Indien de afnemer een restverbruik nodig heeft zal hij de noodzaak moeten onderbouwen en moeten kunnen duiden welk gasverbruik nog nodig is voor welke periode.

Gelet op verscheidenheid van situaties die zich bij iedere afnemer zou kunnen voordoen acht ik het niet wenselijk om in dit stadium nadere criteria voor de verlening van een ontheffing op te stellen.

7. Financiële aspecten

De leden van de CDA-fractie lezen dat voor de negen grootste afnemers op wie het verbod van laagcalorisch gas van toepassing zal zijn, geldt dat zij, indien zij een nieuwe aansluiting op het hoogcalorische gasnetwerk wensen, kosten moeten maken. In de toelichting wordt weliswaar een aantal door de afnemers geraamde bedragen genoemd, maar de financiële gevolgen voor de afnemers worden niet gespecificeerd of nader toelicht. Deze leden vragen of deze specificatie en/of financiële gevolgen voor afnemers en voor GTS nader gespecificeerd en toegelicht kunnen worden. Indien deze kosten boven het normale maatschappelijke risico zouden uitstijgen en de afnemers in vergelijking met anderen onevenredig

zwaar zouden treffen, is er dan een mogelijkheid om een verzoek tot nadeelcompensatie in te dienen? Kan de regering duidelijkheid verschaffen over de randvoorwaarden van dergelijke kosten en een mogelijke vergoeding daarvoor?

Voor wat betreft de kosten voor de ombouw voor de bedrijven en voor GTS verwijs ik naar het antwoord op de vragen van de SGP- en SP-fractie over de kosten en de baten van de ombouw. De kosten voor de bedrijven zullen afhankelijk zijn van verschillende factoren, waaronder keuzes die nog moeten worden gemaakt door de bedrijven en liggen op voorhand nog niet vast. De ramingen per bedrijf voor kapitaalslasten liggen tussen de 0,5 miljoen euro en 28,5 miljoen euro. Enkele afnemers hebben ramingen voor terugkerende kosten gegeven, deze liggen rond de 5 miljoen euro per jaar. Deze informatie is bedrijfsgevoelig en daarom niet in detail te delen.

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor nadeelcompensatie indien afnemers door het verbod op laagcalorisch gas onevenredige schade lijden. Hiervoor heeft het kabinet 75 miljoen euro gereserveerd. Ik werk aan een beleidsregel waarin ik, voor zover dat op voorhand mogelijk is, toelicht hoe ik de bevoegdheid invul om nadeelcompensatie te verlenen. De conceptbeleidsregel zend ik u hierbij toe⁴. Gelijktijdig wordt de negen bedrijven en de VEMW de mogelijkheid geboden om een zienswijze in te dienen op de conceptbeleidsregel. Begin volgend jaar finaliseer ik de beleidsregel.

7.1. Tariefregulering

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de kosten van omschakeling voor de netbeheerder via een verhoging van de transporttarieven over alle afnemers zullen worden doorberekend. In hoeverre gaat dat in de tarieven voor kleingebruikers worden doorberekend? Met hoeveel (bijvoorbeeld per m³) kan de rekening voor kleinverbruikers gaan stijgen vanwege de kosten die er met deze omschakeling gepaard gaan? Kan de regering per aansluiting aangeven wat de kosten van omschakeling voor de netbeheerder zijn voor het aansluiten van elk van de negen grootverbruikers van laagcalorisch gas op hoogcalorisch gas? Hoe en door wie wordt de overweging gemaakt of deze kosten voor deze omschakeling in verhouding staan tot de stijging van de tarieven waarin deze kosten worden doorberekend? Is er per energiecentrale die op hoogcalorisch gas aangesloten moet gaan worden een afweging gemaakt tussen de kosten van die omschakeling in verhouding tot de stijging van de tarieven? Zo ja, wat is per centrale de uitkomst daarvan? Zo nee, waarom niet en kan dat alsnog worden gedaan?

De effecten op de transporttarieven zijn onder te verdelen in de tarieven voor het laagcalorisch gastransportnet van GTS en de tarieven voor bedrijven en consumenten die zijn aangesloten op de netwerken van de regionale netbeheerders (RNB). Voor de bedrijven die aangesloten zijn op het laagcalorisch gastransportnet van GTS leidt een extra investering van 85 miljoen euro, de geschatte kosten voor ombouw door GTS, naar verwachting tot een tariefstijging van 0,5%. In een situatie waarin niet zou worden omgebouwd zou jaarlijks circa 3 miljard m³(n) pseudo-Groningengas extra moeten worden geproduceerd en extra gebruik moeten worden gemaakt van opslagen. De tarieven zouden in dat geval stijgen met 1,1%. De tariefstijging zou dus in een situatie zonder ombouw hoger zijn dan met ombouw van de negen grootste afnemers.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Voor bedrijven en consumenten die op het regionale gastransportnetwerk zijn aangesloten is er op voorhand geen duidelijk beeld te geven van de effecten op de tarieven. Hierbij speelt mee dat de leveranciers (zijnde programmaverantwoordelijken) transportcapaciteit gealloceerd krijgen en hiervoor betalen. Het hangt van de leverancier af in hoeverre zij de tariefstijging doorberekenen in de prijs voor de consument.

Er is enkel op geaggregeerd niveau gekeken naar de investeringskosten in het netwerk. Voor een afweging van de kosten in de vorm van een tariefstijging versus de baten in de vorm van veiligheidsbelang Groningen, snellere sluiting Groningenveld en robuuster gassysteem verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de SGP-fractie. Ik acht een afweging van de kosten-baten per om te bouwen grootverbruiker dan ook niet aan de orde.

7.2. Kosten van grootste afnemers voor omschakelen of afsluiten

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat het gas door een deel van de bedrijven gebruikt wordt als energiebron en door een ander deel als grondstoffenbron (stikstof). Is de veronderstelling juist dat de omschakeling bij bedrijven die het gas als grondstoffenbron gebruiken systeemtechnisch relatief veel duurder is dan bij bedrijven het gas als energiebron gebruiken? Deze leden vragen de regering voor beide categorieën bedrijven een nadere duiding van de orde van grootte van te maken kosten te geven. Verder vragen zij of omschakeling bij uitsluitend de bedrijven die het gas als energiebron gebruiken zou volstaan met het oog op het primaire doel van het wetsvoorstel.

De negen afnemers vormen een heterogene groep bedrijven die laagcalorisch gas voor verschillende doeleinden gebruiken. Sommige afnemers gebruiken het gas om te voorzien in hun energievraag, maar er zijn ook bedrijven die het gebruiken als grondstof in het productieproces, zoals voor de productie van waterstof. Naast deze verschillen in gebruik kan de impact van het verbod ook afhangen van de timing van de ombouw en bijvoorbeeld de vraag of de ombouw kan samenvallen met geplande onderhoudscycli.

Door de verschillen per bedrijf is niet een eenduidig beeld te geven of de ombouwkosten voor ondernemingen die laagcalorisch gas voornamelijk als grondstof gebruiken over de hele linie hoger zijn dan bedrijven waarbij grondstof gebruikt wordt om te voorzien in de energievraag. De bedrijven die het gas mede gebruiken als grondstoffenbron zijn van de negen bedrijven de grootste verbruikers van laagcalorisch gas. Indien deze bedrijven laagcalorisch gas zouden blijven verbruiken, zouden de doelen van het wetsvoorstel uit beeld raken. Naast eenmalige kapitaalslasten, kunnen ook terugkerende kosten in bepaalde gevallen onderdeel zijn van het verzoek tot nadeelcompensatie.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het jaar 2022 dichtbij is en nog geen uitwerking van de nadeelcompensatie bekend is, terwijl zeker bedrijven met een hoofdkantoor in het buitenland tijd nodig hebben voor investeringsbeslissingen. Voor een goede afweging inzake (de uitwerking van) het wetsvoorstel willen deze leden ook graag meer inzicht in de uitwerking van de nadeelcompensatie. Zij vragen de regering samen met de nota naar aanleiding van het verslag een eerste advies van de Adviescommissie beoordeling normaal maatschappelijk risico en een ontwerpbeleidsregel inzake nadeelcompensatie naar de Kamer te sturen.

Zoals ik in paragraaf 7 meldde, in reactie op een vraag van leden van de CDA-fractie, werk ik aan een beleidsregel waarin ik toelicht hoe ik de bevoegdheid invul om nadeelcompensatie te verlenen. De adviescommissie heeft op 11 oktober 2019 advies uitgebracht over de vraag in hoeverre sprake is van een normaal maatschappelijke ontwikkeling en op welke wijze invulling moet worden gegeven aan het normaal maatschappelijk risico.

In de toelichting bij de beleidsregel is toegelicht hoe ik het advies van de adviescommissie bij de beleidsregel heb betrokken. De conceptbeleidsregel en het advies zend ik u hierbij toe⁵.

8. Verhouding tot klimaatdoelstellingen

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen erop dat gezien het veiligheidsbelang van de Groningers de maatregelen die bijdragen aan het zo snel mogelijk beëindigen van de gaswinning op zo kort mogelijke termijn genomen dienen te worden. Deze leden hebben echter wel zorgen over of en in hoeverre de investeringsbereidheid van grootafnemers in duurzame alternatieven voor gas niet verminderd wordt met dit wetsvoorstel. Wanneer de afnemers eerst hebben geïnvesteerd in een nieuwe aansluiting op het net voor hoogcalorisch gas zal het moeilijker worden om kort daarna opnieuw te investeren in een duurzaam alternatief, en direct overstappen op een duurzaam alternatief is gezien de korte termijn moeilijk voor veel bedrijven. Hoe kijkt de regering hiernaar en ziet zij een mogelijkheid om bedrijven zo veel mogelijk te stimuleren om direct over te stappen op duurzame alternatieven voor gas?

Dit wetsvoorstel, de daarmee beoogde doelen en de ombouw laten onverlet dat de industriële afnemers van laagcalorisch gas zich hebben gecommitteerd aan het Klimaatakkoord en zich hebben te houden aan de afspraken die hierin zijn gemaakt. Die afspraken kunnen onder meer ingevuld worden met verduurzaming, reductie van warmtegebruik, efficiëntieverbetering, toenemend gebruik van hernieuwbare elektriciteit en het leveren van restwarmte (of CO₂) aan bijvoorbeeld de gebouwde omgeving of de glastuinbouw. Ook ligt het in de lijn der verwachting dat het Nederlandse gassysteem in de toekomst hernieuwbare gassen als waterstof, groen gas en syngas gaat transporteren. Daarnaast kunnen keteneffecten als duurzaam grondstoffengebruik bijdragen aan de verduurzaming van de industrie en tot CO₂-reductie leiden. De negen afnemers zullen dus niet verplicht zijn om direct weer van het gebruik van hoogcalorisch gas af te stappen om de klimaatdoelstellingen van 2030 te bereiken. De ombouw naar hoogcalorisch gasgebruik ingevolge dit wetsvoorstel doorkruist deze klimaatdoelstellingen voor betrokken bedrijven dus niet.

Voor een duurzame transitie zijn investeringen nodig. Bedrijven zullen de investeringskeuze maken in het licht van de randvoorwaarden die de overheid heeft gecreëerd in de vorm van subsidies, heffingen en verplichtingen. Hiervoor wordt generiek instrumentarium ontwikkeld in het kader van het Klimaatakkoord. Wat de ombouw betreft is eveneens voorzien in een mogelijke financiële tegemoetkoming, voor zover sprake is van onevenredige schade door het verbod. Naar het oordeel van het kabinet is het wetsvoorstel dan ook geen belemmering om te voldoen aan de afspraken volgend uit het Klimaatakkoord.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De leden van de SGP-fractie vragen of de veronderstelling dat hoogcalorisch gas een hoger koolwaterstofgehalte heeft dan laagcalorisch gas juist is en dat derhalve de CO₂-emissies van de betrokken bedrijven als gevolg van de genoemde maatregel toe zullen nemen evenals de reductieopgave in het licht van het Klimaatakkoord.

Zoals ik ook aangeef in mijn beantwoording op de vraag van de CDA-fractie onder 3.3, is op voorhand niet te zeggen of en hoeveel de uitstoot van CO₂ zal toenemen.

9. Verhouding tot het Europees recht

9.1 Gasrichtlijn

De leden van de CDA-fractie lezen dat de grootste afnemers van laagcalorisch gas kosten moeten maken om een aansluiting op het landelijk gastransportnet te behouden. In het wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen verbruikers met meer dan 100 miljoen m³ (n) en afnemers met een lager verbruik. Deze leden vragen hoe dit onderscheid zich verhoudt tot de Gasrichtlijn die regels stelt om een non-discriminatoire toegang tot de gasmarkt te waarborgen.

De Gasrichtlijn harmoniseert de regels over toegang tot de gasmarkt en de handel in gas. Een belangrijk onderdeel van de Gasrichtlijn is dat iedereen recht heeft op toegang tot de gasmarkt, onder gelijke voorwaarden (artikel 3). Die eis geeft uitdrukking aan het gelijkheidsbeginsel en houdt in dat afnemers vrij zijn in het kiezen van een leverancier van gas. Verder verankert de Gasrichtlijn het recht om te worden voorzien van gas van een bepaalde kwaliteit, tegen een redelijke prijs (artikel 3, bijlage I). De Gasrichtlijn biedt ruimte voor lidstaten om onderscheid te maken tussen afnemers, mits dat gebeurt op basis van objectieve en non-discriminatoire criteria (artikel 32).

Van belang is dat de Gasrichtlijn niet voorziet in een recht om op een specifiek deel van het net te worden aangesloten. Afnemers houden met het wetsvoorstel toegang tot het gastransportnet en daarmee tot de gasmarkt. Het wetsvoorstel laat afnemers verder vrij in de keuze voor een leverancier en afnemers kunnen blijvend worden voorzien van gas van een bepaalde kwaliteit, tegen een redelijke prijs. Het onderscheid dat het wetsvoorstel maakt, tussen afnemers die meer of minder dan 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas hebben onttrokken, is gebaseerd op een objectief en non-discriminatoire criterium: het verbruik. Dat volume als criterium kan worden gebruikt, kan uit de conclusie van de Advocaat-Generaal in zaak C-239/07 worden afgeleid. Van belang is dat deze grens mede is ingegeven door het verbruik van de afnemers die boven deze grens uitkomen. Dat bedraagt maar liefst de helft van het verbruik van alle afnemers die op het laagcalorisch gastransportnet van GTS zijn aangesloten. Ombouw van deze groep brengt dan ook een halvering van het verbruik van al die afnemers met zich. Het gemaakte onderscheid is naar het oordeel van het kabinet dan ook objectief, non-discriminatoire en gerechtvaardigd, waarmee het wetsvoorstel binnen de Gasrichtlijn past.

II. ARTIKELSGEWIJS

1. Artikel 10f (maximaal verbruik laagcalorisch gas)

De leden van de CDA-fractie lezen in het wetsvoorstel dat het verbruiksplafond in het voorgestelde artikel 10f Gaswet voor onbepaalde tijd is en dat niet wordt voorzien in een mogelijkheid om bij latere regelgeving de geldigheidsduur ervan te bepalen of te beëindigen. Deze leden vragen

waarom de regering er niet voor gekozen heeft artikel 10f zo vorm te geven dat de geldigheidsduur beperkt is tot de periode dat het verbruiksplafond noodzakelijk is voor de realisatie van de gasreductie uit het Groningenveld.

De gevraagde voorziening staat in het derde lid van het voorgestelde artikel 10f. Dat artikellid regelt dat het verbod op 1 oktober 2030 vervalt, of eerder, op een bij koninklijk besluit te bepalen datum. Een verbruiksplafond is niet langer noodzakelijk als de gaswinning naar nul is gebracht en ook de capaciteit van het Groningenveld niet langer nodig is. Dat gebeurt uiterlijk in 2030, of zoveel eerder als mogelijk. Voor de datum van 1 oktober is gekozen, omdat op dat moment het nieuwe gasjaar ingaat.

2. Artikel 10i (omschakeltaak netbeheerder landelijk gastransportnet)

De leden van de CDA-fractie lezen dat voor afnemers die worden getroffen door het verbod op gebruik van laagcalorisch gas wordt voorzien in een mogelijkheid om een aansluiting op het hoogcalorische gastransportnet te verkrijgen. Deze leden vragen of een dergelijke voorziening er ook is voor afnemers die zich in de toekomst in hun bedrijfsvoering beperkt zien door het verbruiksplafond? Zij vragen de regering in te gaan op de positie van deze afnemers.

Uit de beschikbare verbruikscijfers van de afgelopen jaren blijkt dat veruit het overgrote deel van de aangeslotenen een verbruik heeft van ver onder de 100 miljoen m³(n) laagcalorisch gas. Uit dezelfde cijfers kan worden opgemaakt dat de reguliere groei over het algemeen beperkt is, zodat het niet aannemelijk is dat het verbruiksplafond «in zicht» komt binnen een termijn waarbinnen niet ook nog alternatieve bedrijfsbeslissingen op gebied van verduurzaming of efficiëntiemaatregelen kunnen worden genomen.

Het wetsvoorstel bevat een ontheffingsmogelijkheid die is gericht op mogelijke afnemers die 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 onvoorziene omstandigheid, in een gasjaar meer dan 100 miljoen m³(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.

Op dit moment is slechts één partij in beeld die, afhankelijk van ontwikkelingen, mogelijk beroep zou kunnen doen op deze ontheffingsgrond. Het kabinet voorziet dus een zeer beperkt en uitzonderlijk gebruik van de mogelijke ontheffingsgrond.

3. Artikel 10m (nadeelcompensatie)

De leden van de CDA-fractie lezen in het voorgestelde artikel 10m dat de Gaswet voorziet in een grondslag voor het toekennen van een nadeelcompensatie aan grootafnemers door het in het artikel 10g voorgestelde gebod. Afnemers die worden geconfronteerd met het in artikel 10f voorgestelde verbruiksplafond zouden als gevolg daarvan schade kunnen ondervinden. In hoeverre kunnen deze afnemers aanspraak maken op nadeelcompensatie zoals in artikel 10m gedefinieerd is? Kan de regering de positie van de in artikel 10f getroffen afnemers in de toekomst toelichten?

In antwoord op vragen van de leden van VVD-fractie over het verbruiksplafond heb ik toegelicht dat de impact van het verbruiksplafond op bestaande en nieuwe afnemers naar verwachting beperkt is. Het wetsvoorstel voorziet dan ook niet in de mogelijkheid voor afnemers die met het verbruiksplafond geconfronteerd worden om aanspraak te maken op nadeelcompensatie. Hierbij wijs ik erop dat voor 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 energiebron. 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 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.

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