

Vergaderjaar 2019–2020

35 328

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 mei 2020

Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en de opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA en de SGP. Hierna wordt bij de beantwoording de volgorde van het verslag aangehouden.

Reactie op vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie steunen de ambitie om gaswinning uit het Groningenveld snel af te bouwen en daarmee de veiligheid van de Groningers beter te borgen.

Bedrijven kunnen daar een belangrijke bijdrage aan leveren. Bedrijven hebben aangegeven onder voorwaarden in te stemmen met het zoeken naar een alternatief voor het gebruik van laagcalorisch gas. Op dit moment zijn afspraken gemaakt met negen grootverbruikers.

Het is deze leden niet duidelijk wat de laatste stand van zaken hiervan is. Zijn de bedrijven inmiddels akkoord met de aangekondigde nadeelcompensatie? Ook zijn deze leden benieuwd wat deze vorm van compensatie betekent voor andere bedrijven die op termijn ook willen of moeten afschakelen. Komen ook zij in het kader van rechtsgelijkheid en/of met het oog op mededingingsaspecten in beeld voor een compensatieregeling? Is de regeling «Brusselproof»?

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor nadeelcompensatie voor de negen afnemers op wie het verbod op laagcalorisch gas van toepassing is, indien deze afnemers door dit verbod onevenredige schade lijden. Hiervoor heeft het kabinet 75 miljoen euro gereserveerd.

In een beleidsregel licht ik, voor zover dat op voorhand mogelijk is, toe hoe ik de bevoegdheid invul om nadeelcompensatie te verlenen. De

onafhankelijke adviescommissie Mulder¹ heeft mij geadviseerd over de vraag in hoeverre sprake is van een normale maatschappelijke ontwikkeling en op welke wijze invulling moet worden gegeven aan het normaal maatschappelijk risico. De adviescommissie heeft in haar advies aangegeven dat het risico dat de bedrijven zelf moeten dragen gelet op de aard van de maatregel relatief laag zou moeten zijn. Ook heeft de adviescommissie aangegeven dat naast kosten voor fysieke ombouw ook kosten voor gemiste omzet en eventuele terugkerende kosten moeten worden meegenomen. In de toelichting bij de beleidsregel is toegelicht hoe ik het advies van de adviescommissie bij de beleidsregel heb betrokken. In navolging van de adviescommissie vind ik een relatief laag ondernemingsrisico passend. Ook het hiervoor genoemde advies van de adviescommissie, over de kosten die moeten worden meegenomen heb ik bij de beleidsregel betrokken. Op deze manier is een eerlijke en realistische nadeelcompensatieregeling ingericht, waarmee er geen sprake is van staatssteun.

De beleidsregel biedt een kader voor de toepassing van nadeelcompensatie. De eventuele uitkering van compensatie zal pas kunnen plaatsvinden nadat de schade bij de bedrijven kan worden vastgesteld en getoetst is of aan alle voorwaarden is voldaan. Dit vraagt om individuele beoordeling achteraf per bedrijf. Er is dus geen sprake van een benodigd akkoord vooraf van de bedrijven over de compensatie.

Wel heb ik in december de conceptbeleidsregel aan de negen grootste afnemers en brancheorganisatie VEMW ter consultatie toegezonden, samen met het advies van de onafhankelijke commissie. Ik heb deze documenten op verzoek ook aan de Tweede Kamer toegezonden.

Alleen VEMW en vier van de negen bedrijven hebben van de mogelijkheid gebruik gemaakt om een zienswijze in te dienen. In deze zienswijzen klinkt het besef door dat met het hanteren van een laag eigen risico recht wordt gedaan aan de bedrijven en dat de adviescommissie de belangen van de bedrijven adequaat heeft meegewogen. Op een beperkt aantal punten waren de reacties kritisch. Deze punten worden, waar mogelijk, betrokken bij de finalisering van de beleidsregel. Een belangrijk punt in de consultatie was het verzoek om de periode waarover terugkerende schade wordt vergoed te verlengen van drie naar vijf jaar. De Tweede Kamer heeft een motie-Mulder c.s. aangenomen waarin hetzelfde verzoek is opgenomen (Kamerstukken 35 328, nr. 15). In reactie daarop heb ik aangegeven dat ik een verlenging naar maximaal vijf jaar passend vind. Dit wordt aangepast in de beleidsregel. De definitieve beleidsregel zal tegelijk met de wet, wanneer deze is aangenomen en bekrachtigd, worden gepubliceerd.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een grondslag voor nadeelcompensatie voor andere bedrijven dan de grootste negen. Hierbij geldt dat hun situatie fundamenteel verschilt van die van de grootste negen. Voor de andere bedrijven dan de grootste negen afnemers geldt dat zij niet worden verplicht tot omschakelen of afsluiten van laagcalorisch gas, maar in plaats daarvan direct in kunnen zetten op verduurzaming op basis van het Klimaatakkoord. Daarbij geldt voor bestaande grote afnemers 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

¹ Advies van Adviescommissie beoordeling normaal maatschappelijk risico in het kader van het verbod op laagcalorisch gas, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 328, nr. 6.

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.

Ten slotte geldt in algemene zin dat het onderscheid dat in het wetsvoorstel wordt gemaakt 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. Het gemaakte onderscheid is naar het oordeel van het kabinet dan ook objectief, non-discriminatoire en gerechtvaardigd. Voorts wordt door aan te sluiten bij de kaders voor nadeelcompensatie die zijn opgenomen in de nog niet in werking getreden titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht² en het advies van de commissie Mulder ook geborgd dat bij de toekenning van compensatie geen sprake is van staatssteun. Schade wordt alleen vergoed voor zover de overheid tot vergoeding gehouden is. Omdat het nadeelcompensatie betreft is er geen sprake van staatssteun en daarmee valt deze compensatie buiten de Europese staatssteunkaders.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het gegeven dat de negen bedrijven bereid zijn fors te investeren om het gebruik van laagcalorisch gas af te bouwen. Wat zijn de mogelijke gevolgen van de stikstofcrisis (procedureel) en de huidige coronacrisis (financieel-economisch) voor de substantiële investeringen die de bedrijven binnen twee jaar moeten realiseren? Willen en kunnen deze bedrijven de toezeggingen nog gestand doen?

Doorlopend is het Ministerie van EZK met de bedrijven in gesprek. Vooralsnog zijn er geen signalen ontvangen dat de coronacrisis of de stikstofcrisis leiden tot vertraging of tot extra substantiële investeringen bij de negen bedrijven. Indien de bedrijven onevenredige schade lijden als gevolg van het verbod kunnen zij die schade meenemen in het verzoek om nadeelcompensatie. Dit is toegelicht in het antwoord op de eerste vraag. Aansluitend op het advies van de onafhankelijke commissie Mulder is gekozen voor laag ondernemingsrisico.

Ook gastransmissiesysteembeheerder GTS heeft aangegeven dat ondanks de coronacrisis de werkzaamheden goed doorlopen en vooralsnog geen vertraging door de coronacrisis te voorzien is. GTS blijft de mogelijke impact van de huidige coronacrisis op de projecten monitoren. Wat betreft de effecten van stikstof geeft GTS aan dat bij de aanleg van pijpleidingen bij vier van de negen bedrijven het tracé langs gebieden loopt waar de ruimte voor stikstofdepositie beperkt is. Dit zal naar verwachting tot een vertraging van enkele maanden kunnen leiden, waardoor deze bedrijven later dan oktober 2022 kunnen worden aangesloten op het hoogcalorisch gasnetwerk. Het effect van deze vertraging is afhankelijk van de voortgang van de overige maatregelen. Vooralsnog is het effect beperkt en de verwachting is nog steeds dat het benodigde Groningenvolume vanaf medio 2022 in een gemiddeld jaar nihil is. In het wetsvoorstel zit een ontheffingsmogelijkheid voor de situatie waarin bedrijven buiten hun schuld, bijvoorbeeld bij vertraagde aansluiting op het hoogcalorisch gasnet door omstandigheden waarop zij geen invloed hebben, vertraging oplopen bij de ombouw. Daar kunnen bedrijven, waar relevant, een beroep op doen.

² Stb. 2013, 50 en Kamerstuk 32 621.

Ten slotte vragen deze leden of de regering nader kan ingaan op exportverplichtingen die Nederland heeft ten aanzien van laagcalorisch gas. Hoe worden deze verplichtingen afgebouwd en wat zijn de mogelijke (financiële) gevolgen van de afbouw?

Tussen gasjaar 2019–2020 en gasjaar 2029–2030 wordt de export van laagcalorisch gas met gemiddeld 10% per jaar afgebouwd van 26,5 miljard m³(n) (259 TWh) in gasjaar 2019–2020 tot 0 in gasjaar 2029–2030, waarbij uitgegaan wordt van qua temperatuur gemiddelde gasjaren. Meer gedetailleerde informatie is te vinden in het eerste rapport van de op mijn initiatief ingestelde Task Force Monitoring Ombouw Buitenland, waarbij ik meer in het bijzonder verwijs naar annex II van dat rapport.³ Aan deze Task Force wordt deelgenomen door de overheden, gastransmissiesysteembeheerders en toezichthouders van België, Duitsland, Frankrijk en Nederland die daarbij worden ondersteund door het Europese netwerk van gastransmissiesysteembeheerders (ENTSOG), het Internationaal Energie Agentschap (IEA) en het Benelux secretariaat.

Dat de omliggende buurlanden maatregelen nemen om de vraag naar laagcalorisch gas af te bouwen is een van de randvoorwaarden om de gaswinning zo snel mogelijk op een verantwoorde manier te beëindigen. De versnelde afbouw van het Groningenveld heeft gevolgen voor de gasbaten. Als gevolg van de sterk dalende productie en de gasprijzen zullen de inkomsten uit de gaswinning in korte tijd teruglopen van vele miljarden tot hooguit enkele honderden miljoenen per jaar.

Ten slotte verwijs ik naar mijn brief van 8 april 2020 aan de Tweede Kamer, waarin ik ben ingegaan op de gevolgen van de coronacrisis voor de ombouwactiviteiten van installaties voor laagcalorisch gas in België, Duitsland en Frankrijk.⁴ Daarin geef ik aan dat alle drie de landen hebben aangegeven dat afbouwactiviteiten in meer of mindere mate vertraging oplopen. Tegelijkertijd hebben alle landen aangegeven dat het nog te vroeg is om een duidelijk beeld te kunnen geven van de eventuele gevolgen. Ik verwacht daarover eind juni meer duidelijkheid te hebben.

Reactie op vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SGP

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat de meeste van de negen grote afnemers het laagcalorisch gas gebruiken als brandstof en dat de omschakelingskosten dan relatief beperkt zijn. In ieder geval een van de afnemers gebruikt de stikstofcomponent in het gas als grondstof. Omschakeling is in dat geval relatief duur. De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom de regering niet kiest voor een uitzonderingspositie of voor maatwerk voor deze afnemer.

Dit wetsvoorstel is noodzakelijk om het Groningenveld zo snel mogelijk te sluiten en voor de veiligheid van de Groningers. Een uitzonderingspositie voor een of twee partijen die laagcalorisch gas als grondstof gebruiken – twee van de allergrootste gebruikers binnen de groep van negen – zou als onaanvaardbaar gevolg hebben dat 17–30% van de beoogde vraagreductie teniet zou worden gedaan. De vraag van deze partijen zou onder meer door het Groningenveld moeten worden opgevangen hetgeen tot gevolg zou hebben dat het Groningenveld pas later dicht zou kunnen. Daarnaast wordt de kans vergroot dat tegenvallers in de overige maatregelen die het kabinet neemt om het Groningenveld zo spoedig mogelijk te sluiten – vertraging bij de bouw of uitval van de stikstofinstallaties, een

³ Bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 726.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 33 529, nr. 742.

tegenvaller bij de reductie in het buitenland of een koude winter – moeten worden opgevangen door extra winning uit het Groningenveld. Dit is in strijd met doelstelling van het kabinet om het Groningenveld zo snel mogelijk te sluiten en moet in alle gevallen worden voorkomen.

Tevens wijs ik erop dat een dergelijke uitzonderingspositie niet alleen alle drie de pijlers van het wetsvoorstel ondergraaft, maar ook dat er geen gerechtvaardigde objectieve reden bestaat om afnemers die laagcalorisch gas als grondstof gebruiken anders te behandelen dan afnemers die het als brandstof gebruiken. Een uitzondering zou dus getuigen van willekeur.

Ik wijs er in dit verband op dat afnemers die gas als grondstof gebruiken niet noodzakelijkerwijs hogere kosten hebben. Kosten zijn afhankelijk van keuzes die bedrijven maken over de manier hoe zij aan het verbod voldoen. Zij hebben daarin verschillende mogelijkheden. Er zijn ook bedrijven die gas als brandstof gebruiken die aangeven dat een overstap naar hoogcalorisch gas mogelijk tot hogere operationele kosten leidt, omdat de gaskwaliteit meer kan variëren dan bij laagcalorisch gas. Omdat het verbod op laagcalorisch gas alle negen bedrijven raakt, heb ik ook voor alle negen bedrijven een passende nadeelcompensatie ingericht gebaseerd op de uitgangspunten van de onafhankelijke commissie Mulder en met inachtneming van de motie-Mulder c.s. van de Tweede Kamer (Kamerstuk 35 328, nr. 15).

De regering wil een generiek verbod en daarbij ook de afnemers die veel kosten maken financieel compenseren. De leden van de SGP-fractie zetten vraagtekens bij de noodzaak en de wenselijkheid hiervan. De compensatie kost tientallen miljoenen euro's. Deelt de regering de mening van deze leden dat dit geld beter besteed kan worden aan verduurzaming van de energievoorziening?

In antwoord op de eerste vraag van de SGP heb ik aangegeven waarom het verbod noodzakelijk is en ik het eerlijk en noodzakelijk acht om een gepaste nadeelcompensatieregeling in te richten. De maatregelen die het kabinet neemt om zo snel mogelijke sluiting van het Groningenveld mogelijk te maken, vragen om de inzet van overheidsmiddelen. De inzet van deze middelen voor dit specifieke beleidsdoel acht ik gerechtvaardigd en dient niet te concurreren met de duurzaamheidsdoelen.

Het heeft de voorkeur van het kabinet dat bedrijven verduurzamen. Begin 2018 heb ik de oorspronkelijke groep van 170 grootverbruikers verzocht op zoek te gaan naar alternatieve bronnen voor laagcalorisch gas met een voorkeur voor duurzame opties. Ik heb uiteindelijk tegen 161 grootverbruikers aangegeven dat ze zich direct kunnen richten op verduurzaming en daarvoor meer tijd krijgen. Enkel de 9 grootste afnemers dienen op korte termijn een alternatief voor laagcalorisch gas te vinden. Met 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.

Indien de grootste afnemers er toch voor zouden kiezen om aan het verbod op laagcalorisch gas 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 (bijvoorbeeld de SDE++). De

negen bedrijven kunnen van dat generieke instrumentarium gebruikmaken bij het realiseren van hun verduurzamingsplannen.

De regering geeft aan dat een generiek verbod nodig is om ook zonder Gronings gas de leveringszekerheid te garanderen. De leden van de SGP-fractie constateren op basis van analyses van GTS en GasTerra dat alleen in extreme scenario's ook de laatste grote afnemer afgeschakeld zou moeten worden van het laagcalorisch gas. Dat biedt in de ogen van deze leden ruimte voor maatwerk, waarbij de genoemde grote afnemer laagcalorisch gas (pseudo-Groningegas) kan blijven afnemen, maar verplicht terug moet schakelen als de nood aan de man komt. Dat bespaart het Rijk miljoenen euro's, geeft het betreffende bedrijf meer perspectief en is beter voor het klimaat in verband met de gunstigere CO₂-efficiëntie van laagcalorisch gas als stikstofgrondstof ten opzichte van hoogcalorisch gas. Is de regering bereid dit maatwerk te bieden?

Voor de beantwoording van deze vraag wordt tevens verwezen naar het antwoord op de eerst gestelde vraag van de fractie van de SGP. Daarin is toegelicht waarom het wetsvoorstel niet voorziet in ruimte voor maatwerk (afgezien van een tijdelijke ontheffing indien aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan) of een uitzonderingspositie voor één bedrijf, op basis waarvan dit bedrijf laagcalorisch gas zou kunnen blijven afnemen. Dit zou het doel van het kabinet in gevaar brengen om het Groningenveld zo spoedig mogelijk te sluiten en om daarna een robuust gassysteem te borgen. Hierbij zijn de uitgangspunten rond leveringszekerheid van GTS, die de wettelijke taak heeft om de leveringszekerheid te borgen, leidend. Uit de analyses van GTS blijkt dat nog een aantal jaar capaciteit nodig is, dat het wegnemen van de vraag van de grootste negen afnemers noodzakelijk is om de capaciteitsvraag te beperken en dat tijdelijke afschakeling van een beperkt aantal afnemers ook niet voldoende zou zijn om de vraag naar laagcalorisch gas in voldoende mate te reduceren ten behoeve van de leveringszekerheid.

Verder geldt dat de bedoelde afnemer zelf zal moeten beoordelen en beslissen op welke wijze aan het verbod op laagcalorisch gas wordt voldaan. Hierbij heeft het bedrijf verschillende mogelijkheden: het hoeft niet noodzakelijkerwijs om te schakelen naar hoogcalorisch gas. De hoogte van de kosten is afhankelijk van de keuzes die het bedrijf hierin maakt. Hetzelfde geldt voor de CO₂- en stikstofuitstoot, het bedrijf heeft de mogelijkheid om aan het verbod te voldoen op een manier die per saldo tot een lagere CO₂- en stikstofuitstoot leidt.

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