

Vergaderjaar 2022–2023

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 418

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2023

In september 2022 (Kamerstuk 29 023, nr. 342) heb ik u geïnformeerd over de voortgang van de maatregelen die worden voorbereid in het kader van het Bescherm- en Herstelplan Gas (BH-G). Dit plan treedt in werking als Nederland te maken krijgt met een (dreigend) tekort aan gas. Het BH-G bevat een serie maatregelen die de maatschappelijke en economische gevolgen van het tekort zoveel mogelijk beperken. Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, over de uitwerking van enkele maatregelen in het BH-G en de openstaande punten die voor de winter van 2023/2024 worden voorbereid.

In de afgelopen maanden is de aanvoer van Russisch gas naar Europa verder afgenomen. Zo is de aanvoer via Duitsland al sinds september 2022 geheel beëindigd en is de aanvoer via Turkije en Oekraïne sterk afgenomen. De situatie op de Nederlandse en Europese Energiemarkten is daarmee sterk veranderd. Toch verwacht Gasunie Transport Services (GTS) op dit moment geen tekort aan gas voor de korte termijn vanwege onder meer een lagere vraag naar gas, de uitbreiding van de LNG-capaciteit en de nog altijd goed gevulde gasopslagen. GTS voorziet dat de gaslevering aan (beschermd) afnemers dan ook niet in gevaar komt zolang de huidige situatie niet drastisch wijzigt. De kans dat er zich op korte termijn een noodsituatie voordoet is daarmee gering. GTS zal rond de zomer opnieuw een analyse uitvoeren. Dat geeft een beeld over de kans dat BH-G maatregelen in de komende winter (2023–2024) ingezet moeten worden. Hierover zal ik uw Kamer na het zomerreces informeren. Tevens stuur ik uw Kamer op korte termijn (medio april) een update over de gasleveringszekerheid en de maatregelen aan de aanbodkant.

Voortgang Bescherm- en Herstelplan Gas

In juni 2022 heeft het kabinet besloten het eerste niveau van een gascrisis af te kondigen: «de vroegtijdige waarschuwing», het eerste van drie

crisisniveaus.¹ Daarmee is het BH-G in werking getreden. Dat betekent dat het kabinet de gasmarkt nauwgezet monitort op basis van dagelijkse gedetailleerde informatie over actuele gasleveringen en voorraden. Ook heeft het kabinet een dringende oproep gedaan aan bedrijven en huishoudens voor het reduceren van het gasverbruik. Op dit moment is de leveringszekerheid voldoende geborgd, waardoor de verwachting is dat we niet op korte termijn naar niveau 2 (alarm) hoeven over te schakelen. Enkele maatregelen uit het BH-G zijn de afgelopen periode met voorrang voorbereid, zodat deze beschikbaar zijn op het moment dat we onverhoopt toch op niveau 3 (noodsituatie) van een gascrisis terechtkomen.

De maatregelenladder van het BH-G geeft een volgorde aan waarin maatregelen ter bestrijding van de crisis tijdens een noodsituatie worden overwogen. Afhankelijk van de aard en omvang van de specifieke crisissituatie kan besloten worden om bepaalde maatregelen uit de maatregelenladder niet uit te voeren.

Zo heeft het opleggen van een extra heffing op aardgas (maatregel 4) weinig nut in een situatie waarin de gasprijzen al erg hoog zijn. Een overzicht van de maatregelen is opgenomen in bijlage 1.

In september 2019 is het BH-G in de huidige vorm vastgesteld door de Minister van EZK. Langs twee lijnen wordt het BH-G uitgewerkt en geactualiseerd.

De onzekere en volatiele situatie op de gasmarkt als gevolg van de oorlog van Rusland tegen Oekraïne maakte het noodzakelijk om op een zo kort mogelijke termijn in elk geval de vrijwillige besparingstender (maatregel 3 BH-G) en de afschakelstrategie voor niet-beschermde afnemers (maatregel 7 BH-G) uit te werken in concept ministeriële regelingen. Beide regelingen worden hieronder op hoofdlijnen nader toegelicht.

De uitvoering van maatregel 7 uit het BH-G is vooralsnog gestoeld op het huidige beschikbare wettelijke kader, zijnde het staatsnoodrecht. Voor de volledige tenuitvoerlegging van de verordening (EU) 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid² (hierna: de verordening) is het noodzakelijk een voldoende bevoegdheidsgrondslag voor de uitvoering van de maatregelen in het BH-G te creëren. Daarvoor bereid ik een wetsvoorstel voor. Daarnaast wordt het BH-G geactualiseerd mede op basis van een evaluatie die dit jaar zal worden uitgevoerd. De evaluatie is een verplichting op grond van genoemde verordening en biedt input voor het betreffende wetsvoorstel.

Hoofdlijnen regeling besparingstender (BH-G maatregel 3)

De *Regeling tijdelijke vrijwillige vermindering gasafname* is een stimuleringsregeling waarmee met behulp van een tender op prijs een noodsituatie kan worden bestreden. Een noodsituatie kan zich voordoen door het geleidelijk uit balans raken van vraag en aanbod, bijvoorbeeld als gevolg van een winter die kouder is dan gemiddeld, waarbij de gasopslagen leeg zijn geraakt. Een tweede mogelijke situatie is een onvoorziene interruptie

¹ Artikel 11, eerste lid, van EU-verordening 2017/1938 onderscheidt drie crisisniveaus: vroegtijdige waarschuwing, alarm en noodsituatie. De niveaus worden gebruikt om drie typen situaties aan te duiden en de aan die situatie gekoppelde informatielijnen en maatregelen te beschrijven.

² Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010.

in de gasaanvoer als gevolg van een calamiteit, zoals een mogelijke terroristische aanslag of een technisch mankement bij de aanvoer via een pijpleiding of uit de gasopslagen als gevolg waarvan een tekort aan aanbod van gas ontstaat. Het acuut wegvallen van de aanvoer van miljoenen m³ aardgas maakt het noodzakelijk om de vraag van bedrijven snel naar beneden te brengen. Met het verminderen van het gasgebruik door bedrijven wordt de beschikbaarheid van gas voor overige (beschermde) gebruikers vergroot.

De regeling heeft tot doel om met behulp van een subsidiemaatregel bedrijven te stimuleren vrijwillig een reductie van de afname van gas van het gastransportnet met een volume van in totaal 3 miljoen m³ aardgas per dag te realiseren en daarmee bij te dragen aan het herstel van de balans van vraag en aanbod van aardgas.

Bij openstelling van deze tender kunnen gasafnemers een voorstel indienen waarin zij aangeven welk gasvolume zij besparen (minder afnemen) tegen welke vergoeding. Voor de verdeling van het beschikbare subsidiebudget wordt een tender (veilingstelsel) gehanteerd. Dat betekent dat aan aanvragen met de laagste prijsbieding per m³ aardgas subsidie wordt verleend. Door een veilingstelsel in combinatie met een maximumprijs te hanteren, wordt het risico op overcompensatie zo veel mogelijk voorkomen en wordt beoogd met het beschikbare budget een zo groot mogelijke reductie te realiseren. Bedrijven bepalen zelf of zij meedoen en tegen welke prijs. Op die manier wordt een balans gevonden tussen de aantrekkelijkheid van de regeling en de beperking van de kosten. Dit draagt bij aan de doelmatigheid van de regeling. Het veilingstelsel doet ook recht aan de verschillende kostenstructuren van bedrijven die willen afschalen. Zij kunnen zelf nagaan wat een acceptabele vergoeding is per bespaarde m³ gas. Wel acht ik het noodzakelijk om een maximumprijs te hanteren voor het geval deelname aan de regeling tegenvalt en er slechts enkele bedrijven zijn die voor een al te hoge vergoeding relatief weinig afnamereductie bewerkstelligen. De hoogte van de maximale vergoeding vormt nog onderwerp van gesprek met de Europese Commissie in het kader van de staatssteunnotificatie van deze maatregel. Uitgangspunt is een juiste balans te vinden tussen aantrekkelijkheid van de regeling enerzijds en kostenbeperking, voorkoming van overcompensatie en marktverstoring anderzijds.

De inzet van de subsidieregeling wordt voorbereid voor publicatie en openstelling gedurende een alarmsituatie (niveau 2 gascrisis), maar zal pas worden ingezet (sluiting van openstelling en verlenen van subsidies) in een noodsituatie (niveau 3 gascrisis). Tijdens een alarmsituatie worden bedrijven die hun gasafname met tenminste 2.500 m³ per dag kunnen verminderen voor een periode van minimaal 14 en maximaal 28 dagen, opgeroepen een aanvraag in te dienen. De voorbereiding in de alarmsituatie is nodig om de maatregel snel in te kunnen zetten wanneer er een noodsituatie wordt afgekondigd. Met deze werkwijze wordt een reservoir gevuld met aanvragen van bedrijven die geïnteresseerd zijn in deelname. De regeling wordt geëffectueerd als de Minister voor Klimaat en Energie een noodsituatie afkondigt én de tendermaatregel effectief acht ter bestrijding van die specifieke situatie. Hierna zal openstelling van de subsidieronde gesloten worden en worden de subsidies verleend. Subsidieontvangers zijn vervolgens verplicht om binnen 7 dagen de gasafname overeenkomstig de subsidiebeschikking te verminderen. Indien noodzakelijk wordt de subsidieregeling in meerdere tranches opengesteld, bijvoorbeeld in het geval de balans tussen vraag en aanbod nog niet is hersteld maar de tenderregeling wel effectief blijkt. Dit is afhankelijk van het beschikbare budget.

De concept-regeling wordt via internet geconsulteerd en wordt daarnaast besproken met brancheverenigingen en een aantal grote gasafnemers. Voorts is de subsidiemaatregel een vorm van staatssteun en behoeft deze daarom goedkeuring van de Europese Commissie. Daarna ligt de regeling klaar voor gebruik. De regeling wordt op het moment dat het alarmniveau wordt afgekondigd definitief vastgesteld, gepubliceerd en opengesteld voor aanvragen.

Hoofdpijnen regeling afschakeling niet-beschermden gasafnemers (maatregel 7)

Vorig jaar heb ik onderzoek laten uitvoeren naar de gevolgen van gedwongen afschakeling van niet-beschermden gasafnemers door adviesbureau Berenschot. Uit dit onderzoek blijkt dat afschakeling grote maatschappelijke en economische gevolgen kan hebben. Daarop heb ik laten onderzoeken wat de beste strategie is als het noodzakelijk zou zijn om maatregel 7 uit te voeren. Bij deze strategie staat het voorkomen of verminderen van maatschappelijke ontwrichting centraal. Dit heb ik met uw Kamer gedeeld in mijn brief van 9 september³. De regeling voor de afschakeling van niet-beschermden afnemers is inmiddels in concept gereed. Het voorkomen of verminderen van maatschappelijke ontwrichting bij afschakeling staan voor mij nog steeds centraal.

Zoals ik in de Kamerbrief van 9 september heb geschreven, bestaat de afschakelstrategie uit 4 stappen die staan in figuur 1:

Figuur 1: afschakelstrategie

	Step 1	Step 2	Step 3	Step 4
Omschrijving	"Kaasschaaf": afnemers brengen hun gasverbruik met 20% terug	Een deel van de afnemers binnen een sector schakelt af	Volledige sectoren schakelen af in volgorde van maatschappelijke impact	Resterende afnemers schakelen af
Doelgroep	Alle niet-beschermden afnemers	Alle grootverbruikers	Alle grootverbruikers	Alle niet-beschermden afnemers
Aantal afnemers	± 250000	± 9000	± 9000 - afnemers die reeds in stap 2 zijn afgeschakeld	± 250000 – afnemers die reeds in stap 2 en 3 zijn afgeschakeld

De afschakelstrategie is nu uitgewerkt in de concept *Regeling tijdelijke maatregelen bestrijding gascrisis ter uitvoering van maatregel 7 van het Bescherm- en Herstelplan Gas*. (hierna: de afschakelregeling).

Bij deze uitwerking heb ik besloten stap 2 voorlopig niet mee te nemen. Het doel van deze stap is de afschakeling van individuele sites van grootverbruikers binnen een sector, zodat sectoren op beperkte capaciteit zo lang mogelijk doordraaien. De uitvoerbaarheid van deze stap kent de nodige uitdagingen, met name op het gebied van de systematiek waarmee bepaald wordt welke bedrijven binnen een sector moeten afschakelen. Dit zorgt ervoor dat de voorbereiding van deze stap meer tijd kost. Als we maatregel 7 op korte termijn inzetten, slaan we daarom stap 2 voorlopig over. Ik zal uw Kamer later dit jaar informeren over de nadere uitwerking van deze stap.

Bij het ontwikkelen van de afschakelregeling heb ik een aantal zaken verder uitgewerkt.

³ Kamerstuk 29 023, nr. 342.

Allereerst heb ik vastgesteld welke afnemers beschermd zijn, in welke volgorde sectoren in stap 3 van de regeling worden afgeschakeld en aan welke sectoren ik een uitzonderingspositie heb toegekend.

Ook heb ik een aantal uitzonderings- en ontheffingsmogelijkheden gedefinieerd voor afnemers en heb ik het referentieverbruik gedefinieerd ten opzichte van opzichte waarvan afnemers een reductie opgelegd krijgen.

Ik zal deze zaken hieronder verder toelichten:

Vaststelling beschermde afnemers

In een noodsituatie moeten de niet-marktgebaseerde maatregelen die lidstaten nemen de gasleveringszekerheid aan zogenaamde beschermde afnemers veiligstellen. De afschakelstrategie is daarom van toepassing op de niet-beschermde afnemers. Hieronder ga ik in op wie deze beschermde afnemers zijn.

- Allereerst zijn dit huishoudelijke, op een gasdistributienet aangesloten afnemers.
- Daarnaast zijn dit stadsverwarmingsinstallaties, voor zover zij warmte leveren aan huishoudelijke afnemers of essentiële sociale diensten.
- Vervolgens zijn ook afnemers die in de noodsituatie essentiële sociale diensten (gezondheidszorg, essentiële sociale zorg, noodhulp, veiligheid, onderwijs en openbaar bestuur) verrichten en daarbij gas nodig hebben, beschermde afnemers.

Ten slotte kunnen EU-lidstaten beslissen om kleine en middelgrote ondernemingen als beschermd aan te merken. Dit kan alleen als zij samen met de als beschermd aangemerkte essentiële sociale diensten niet meer dan 20% van het totale jaarlijkse eindgebruik van gas in die lidstaat voor hun rekening nemen. Omdat het totale gasverbruik van kleine- en middelgrote ondernemingen in Nederland niet aan deze voorwaarde voldoet, zullen deze afnemers niet behoren tot de groep beschermde afnemers. Dit heeft weinig gevolgen, omdat alle ondernemingen met een kleinverbruiker-aansluiting oftewel een maximale capaciteit van ten hoogste 40 m³ per uur niet in de afschakelregeling worden betrokken.

Een compleet overzicht van de in Nederland beschermde afnemers treft u aan in bijlage 2.

Volgorde waarin sectoren in stap 3 worden afgeschakeld

In stap 3 in bovenstaande figuur worden volledige sectoren in volgorde van maatschappelijke impact afgeschakeld. De volgorde van afschakeling heb ik nu vastgesteld. Daarbij zijn de af te schakelen (sub)sectoren ingedeeld in drie groepen.

- *Groep 1*, die in deze stap als eerste moet afschakelen, bestaat uit (sub)sectoren met een relatief beperkt effect op de maatschappij en/of veiligheid. Het gaat hier met name om non-essentiële goederen en/of goederen met een verwachte levensduur van meer dan een jaar. Voorbeelden zijn de sectoren voor alcohol (non-essentieel) en meubels (lange levensduur).
- *Groep 2*, die in deze stap als tweede moet afschakelen, bestaat uit (sub)sectoren met relatief beperkte impact op de maatschappij en/of veiligheid. Het gaat hier met name om producten en diensten die bij wegvallen weliswaar ontwrichting veroorzaken, maar waarvoor importmogelijkheden zijn en waarvoor strategische voorraden kunnen worden opgebouwd. Voorbeelden zijn de sectoren glas en ijzer en staal.

- *Groep 3*, die in deze stap als laatste moet afschakelen, bestaat uit sectoren met de relatief grootste impact op verstoring van de maatschappij en/of op veiligheid. Het gaat hier met name om producten en/diensten die randvoorwaardelijk zijn voor het functioneren van de belangrijkste ketens in de industrie en/of essentieel zijn voor de veiligheid. Voorbeelden zijn vervoer via pijpleidingen en keuring en reparatie van machines (veiligheid). Groep 3 is relatief klein van omvang aangezien diverse (sub)sectoren hiervan zijn uitgezonderd.

De volledige groepsindeling treft u aan in bijlage 3.

Uitgezonderde sectoren

Aan bepaalde (sub) sectoren heb ik een uitzonderingspositie verleend.

Allereerst zijn de zogenaamde cruciale gasgestookte energiecentrales en afnemers die de gasstroom en de gasleveringszekerheid in Nederland bevorderen van alle stappen van de afschakelregeling uitgesloten.

Voorts is bij het uitwerken van de afschakelstrategie een aantal (sub)sectoren geïdentificeerd die van kritieke betekenis zijn voor de toeleveringsketens voor kritieke sectoren zoals gezondheidszorg, veiligheid en levensmiddelen. Deze (sub) sectoren zijn van afschakeling in stap 3 uitgezonderd en zijn dus niet op de lijst van af te schakelen sectoren in stap 3 opgenomen. Deze sectoren zullen pas in stap 4 worden afgeschakeld.

De beoordeling of sectoren uitgezonderd moeten worden is gedaan aan de hand van richtsnoeren⁴ van de Europese Commissie inzake het prioriteren van niet-beschermde afnemers in een afschakelvolgorde. Om deze reden is bijvoorbeeld de gehele voedselindustrie uitgezonderd van stap 3. Het tweede criterium waarnaar is gekeken, betreft de rol van de (sub)sector op de EU-brede of wereldwijde waardeketens die van cruciaal belang zijn voor essentiële of strategische sectoren. Hieronder valt onder andere de kunstmestproductie. De volledige lijst met uitzonderingen van stap 3 treft u aan in bijlage 4.

Mogelijkheden voor het aanvragen van uitzonderingen en ontheffingen

Bij het uitwerken van de afschakelregeling zijn de volgende mogelijkheden opgenomen voor het aanvragen van een ontheffing:

- Wanneer afnemers wordt opgedragen in stap 3 en 4 om af te schakelen, wordt het hen toegestaan om een minimale hoeveelheid gas te blijven gebruiken om veiligheidsrisico's te voorkomen en disproportionele schade aan installaties en het milieu te voorkomen. Dit zogenaamde waakvlamniveau is standaard vastgesteld op 10% van het individuele referentieverbruik. Afnemers kunnen een hoger individueel waakvlamniveau aanvragen indien is aangetoond dat dit nodig is om veiligheidsrisico's, disproportionele schade aan installaties en aan het milieu te voorkomen.
- In stap 3 is tevens een ontheffingsmogelijkheid opgenomen voor bedrijven die toch menen van kritieke betekenis te zijn voor de toeleveringsketens voor kritieke sectoren of menen onderdeel te zijn van een EU-brede of wereldwijde waardeketen die van cruciaal belang

⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's «Gas besparen voor een veilige winter» COM(2022) 360.

is voor essentiële of strategische sectoren. Als deze ontheffing wordt toegekend, hoeven deze bedrijven pas in stap 4 af te schakelen.

- Daarnaast is er een uitzondering van de maatregelen in de afschakelregeling opgenomen ter voorkoming van een inbreuk op de gezondheid en het welzijn van dieren en ter bescherming van cultureel erfgoed.

Referentieverbruik ten opzichte waarvan vermindering van het gasverbruik wordt bepaald

Voor het referentieverbruik – ten opzichte waarvan vermindering van het gasverbruik wordt bepaald – zal ik niet meer uitgaan van het gemiddelde verbruik in de drie volledige kalendermaanden voorafgaand aan het moment waarop de afschakelregeling in werking treedt. Ik zal uitgaan van het (standaard) jaarverbruik van voor de gascrisis (peildatum 1 januari 2022). Daarmee wijk ik af van de Kamerbrief van 9 september jl⁵. Dat doe ik om twee redenen. Ten eerste: voor een grote groep afnemers weten we slechts het (standaard) jaarverbruik, omdat hun gasmeter niet op afstand uitleesbaar is. Omdat we voor deze groep dus geen verbruiksgegevens hebben van de 3 voorgaande kalendermaanden, kunnen we het referentieverbruik op deze basis voor deze groep niet bepalen. Ten tweede heb ik geconstateerd dat veel niet-beschermde afnemers in de afgelopen maanden hun gasverbruik al vrijwillig met 20% of meer verminderd hebben. Het opleggen van nog eens 20% aan deze groep zou – in lijn met het onderzoek van adviesbureau Berenschot – mogelijk kunnen leiden tot onvoorspelbare nadelige effecten bij veel afnemers. Dat vind ik niet verantwoord.

Dit betekent dat, bij de eerste stap in maatregel 7, de niet-beschermde afnemers die in het afgelopen jaar hun verbruik al vrijwillig met 20% of meer hebben verminderd ten opzichte van het (standaard) jaarverbruik, aan de verplichting van 20% vermindering in hun gasverbruik hebben voldaan. Het gevolg is dat we met stap 1 minder gas besparen dan wanneer we uitgaan van het referentieverbruik in de laatste drie volledige kalendermaanden voor een afschakeling.

Vervolgstappen

Nu de conceptregelingen zijn opgesteld, wordt ook de praktische uitvoering uitgewerkt. Hierbij werkt de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO) nauw samen met andere partijen die een rol spelen bij de uitvoering, zoals netbeheerders en energieleveranciers. Ook ben ik in nauw overleg met een brede groep brancheorganisaties over de te nemen maatregelen. Ik hoop voor de zomer uw Kamer een update te kunnen geven van de voortgang van deze voorbereidingswerkzaamheden.

In mijn brief van 9 september⁶ heb ik aangegeven dat ik de mogelijke financiële gevolgen van gedwongen afschakeling voor bedrijven in kaart wilde brengen en of het mogelijk en wenselijk is deze gevolgen te compenseren. Hiervoor heb ik een extern consultancybureau opdracht gegeven. Op basis daarvan onderzoek ik het belang van en de opties voor een eventuele tegemoetkoming.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

⁵ Kamerstuk 29 023, nr. 342.

⁶ Kamerstuk 29 023, nr. 342.